análisis coyuntural

Introducción y resumen

A principios de 1981 tanto el Ministro de Hacienda como el Ministro de Desarrollo salientes declararon que la economía había crecido en un 5% durante 1980[1]. Desde junio del año pasado, FEDESARROLLO había venido diciendo que todos los indicadores económicos sugerían una desaceleración marcada en la actividad económica, pero el gobierno continuó aplicando políticas diseñadas para una economía en normal desarrollo. Esta falta de adecuación de las políticas a la coyuntura real contribuyó a que 1980 fuera uno de los años de menor crecimiento económico en la última década.

Es desafortunado que el gobierno no haga un esfuerzo mayor por obtener información fidedigna sobre la economía. En febrero de 1981, el Banco de la República publicó datos provisionales de crecimiento en el PIB, pero debido a la utilización de estadísticas de junio y octubre, cuando en enero el DANE ya había publicado datos más recientes, el dato de crecimiento del PIB del Banco de la República está claramente sobreestimado. FEDESARROLLO, con base en estadísticas más recientes y análisis de consistencia explicados en el capítulo segundo, estima que el PIB creció a 3.3% o menos en 1980, y no al 4% estimado por el Banco de la República o el 5% estimado por los ministros. La falta de información estadística lleva a errores de apreciación en la toma de decisiones de política económica, y el gobierno debe evitar que esto ocurra.

El comportamiento desalentador de la economía en 1980 no se debió primordialmente a factores ajenos al control de las autoridades. El crecimiento de los medios de pago a un ritmo no congruente con una disminución significativa en la tasa de inflación se debió a la presencia simultánea de un superávit cambiario en cuenta corriente y al déficit fiscal financiado en el exterior. Al mismo tiempo, el déficit fiscal fue uno de los principales causantes de los niveles excesivos de la tasa de interés, lo cual restringió el crecimiento en la

[1] Las declaraciones del Ministro de Desarrollo aparecieron en El Tiempo del 12 de enero.

producción y la creación de empleo por parte del sector privado.

En dos campos se lograron avances importantes que vale destacar. La continuación de una política de fomento del sector minero llevó a aumentos en la producción petrolera y aurífera, y se siguió adelante con proyectos tan importantes como Cerro Matoso y Cerrejón. En materia cafetera, también se logró en las negociaciones internacionales del Pacto una cuota acorde con la mayor capacidad productiva de Colombia, y al final de la Bonanza la política dinámica de ventas colombianas de los últimos años había logrado reducir la las existencias a muy bajos niveles antes de que se produjera la disminución en precios.

El crecimiento industrial en 1981 va a depender en gran medida de si se rectifican las políticas que llevaron al estancamiento del año pasado. En cuanto a la agricultura, será vital la creación de un marco adecuado para su desarrollo. Parece que esta rectificación se va a dar, si se toman en cuenta las declaraciones del Ministro de Hacienda en el sentido de que se disminuirá el ritmo de endeudamiento externo del gobierno y se aumentará el gasto público a una menor tasa. Si esto ocurre, y dado que para este año no se proyecta un aumento en reservas internacionales, el manejo monetario y de la tasa de interés debe facilitarse. Con una disminución en el ritmo de crecimiento en los medios de pago en 1981, se podrían crear las condiciones para que la tasa de inflación se coloque en niveles razonables en 1982. Al mismo tiempo, una menor tasa de interés debería estimular el crecimiento industrial y el de la construcción. El principal problema inflacionario puede ser una disminución en la oferta agrícola, y este fenómeno puede compensarse si se hacen importaciones a tiempo.

En resumen, si las autoridades económicas evitan un déficit fiscal, una política de crédito de pare y siga, y retrasos en importaciones de alimentos, 1981 podría ser un año de mayor crecimiento que 1980, y aunque se registre una tasa de inflación superior a la del año pasado, se pueden crear las condiciones para que esta disminuya en 1982.

CUADRO I – 1

CRECIMIENTO DEL PIB

	Ponderación		Estimativo del PIB 1980 Banco República	Fede-sarrollo	1981 Fedesa-rrollo
Agropecuario	**23.00%**	**100**	**2.5**	**2.2**	**2.3**
Agricultura	.78	52	1.3	1.3	1.5
Pecuaria	1.33	38	4.4	3.5[a]	3.5
Otros	.20	10	1.5	1.5	2.0
Industria	**18.9%**		**2.6**	**2.0[b]**	**5.0**
Construcción	**3.2%**	**100**	**1.8**	**1.8**	**5.4**
Privada		30	–5.7	–5.7	6.0
Pública		70	5.5	5.5	3.0
Minería	**1.0%**	**100**	**7.4**	**7.4**	**6.3**
Petróleo		69.4			1
Construcciones petroleras		5.4			50
Oro, plata, hierro		7.3			20
Minerales no metálicos		17.9			8
Transporte	**6.7%**	**100**	**4.7**	**4.2[c]**	**4.5**
Alquileres	**6.2%**		**7.7**	**6.7[d]**	**5.3**
Electricidad, gas, agua	**1.7%**		**5.0**	**4.7[e]**	**4.5**
Electricidad		67.1			
Gas		4.5			
Agua		28.4			
Servicios del Gobierno	**6.3%**		**7.2**	**7.2**	**5.5**
Resto	**33.3%**		**4.4**	**3.2**	**4.1**
Crecimiento PIB			**4.0**	**3.3**	**4.1**

[a] El Banco usa datos de degüello a julio. Con base en datos a diciembre, la cifra de ganadería disminuye.

[b] El DANE da un dato de 1.2% para la industria a diciembre. Los estudios de consistencia y algunos ajustes menores a la encuesta industrial sugieren tentativamente una cifra más cercana a 2%.

[c] El crecimiento inferior a 3% en consumo de gasolina sugiere que la cifra de 6% - 7% de crecimiento para transporte de carga y pasajeros por carretera estimado por el Banco puede reajustarse hacia abajo.

[d] Ajuste según lo comentado en el texto.

[e] El Banco utilizó datos de consumo de energía para los tres primeros trimestres. Al concluir el cuarto trimestre con los efectos del racionamiento esta cifra baja.

Actividad Económica General

Cuentas Nacionales en 1980

En un momento en que se debatía el comportamiento de la economía el Banco de la República presentó con gran celeridad las cuentas nacionales provisionales correspondientes a 1980. En ellas se sostiene que la economía creció 4% en 1980.

El análisis desagregado de los diversos sectores muestra una evolución curiosa. La tasa de crecimiento es relativamente baja en los sectores donde la información bruta es susceptible de ser confrontada fácilmente y se cuenta con metodologías de cálculo definidas, mientras que es relativamente alta en los sectores donde la información no es completa ni de fácil acceso y los deflactores tienen problemas. No menos llamativo es el hecho de que las tasas de crecimiento de la industria y la agricultura, que son los motores de la actividad económica, se sitúen notoriamente por debajo del crecimiento global.

La necesidad de lograr una visión clara de la situación económica nos obliga a estudiar detenidamente las cifras del Banco de la República. En primer lugar, es preciso confrontar la evolución de los rubros con la información disponible y el sentido común, y, en segundo, someter las cifras globales a una prueba de consistencia económica y estadística.

1. Ajustes a la estimación del PIB del Banco de la República

A continuación se examinan unos sectores en donde hay claros indicios de sobreestimación.

a. Ganadería

El crecimiento del sector pecuario se estima en 4.4%. Este estimativo se fundamenta en un aumento de 10.8% en el número de vacunos sacrificados. El Banco de la República informó que esta cifra se basa en datos a junio. La información de 42 ciudades a noviembre de 1980 indica

que el ganado vacuno creció 5.4% y el ganado porcino disminuyó 1.4%. Las cifras disponibles sobre la leche que indican que la producción creció 3.5% tampoco ayudan a sustentar el estimativo. En efecto, el crecimiento del valor agregado del sector pecuario fue inferior al reportado por el Banco de la República.

b. Industria

El Banco de la República presenta un crecimiento industrial de 2.6%. El DANE, en cambio, afirma que la producción industrial creció 1.16 con base en cifras completas del año. No es fácil entender como dos entidades oficiales presentan cifras diferentes sobre una actividad tan importante. El Banco no puede presentar una cifra distinta a la del DANE sin señalar sus fallas y sin publicar las encuestas o los procedimientos empleados para llegar a ella. Cabe anotar, además, que la aplicación de modelos que relacionan la actividad industrial con indicadores líderes también resulta en estimativos inferiores a la cifra del Banco de la República. Al parecer el Banco de la República fundamentó su cifra en la información reportada por el DANE en octubre, lo cual es totalmente improcedente si se tiene en cuenta que la publicación del Banco de la República se hizo cuando ya existían las cifras de noviembre y diciembre del DANE.

c. Transporte

El crecimiento del valor agregado del transporte se estima en 5.5%. Este resultado se fundamenta principalmente en un crecimiento de 6% en el transporte de carga y en otro de 7.9% en el transporte de pasajeros. El transporte de carga, que no es otra cosa que la movilización de los productos industriales y agrícolas, creció tres veces más que los sectores en donde se originan dichos productos. Aún más extraña es la cifra de transporte de carga y pasajeros, pues ella no guarda ninguna relación con la demanda de gasolina que aumentó 2.3%.

d. Electricidad, gas y agua

El crecimiento del valor agregado del sector de electricidad, gas y agua se calcula en 5.0%. Este resultado se explica principalmente por el sector de electricidad que pesa 7.0% y cuyo crecimiento se infiere en 5%. Se necesita ser ciego para aceptar esta cifra. El consumo de energía para usos industriales se redujo significativamente por la baja actividad industrial y el consumo para usos domésticos, como todo el mundo lo sabe fue sometido a un racionamiento en los últimos meses. Al parecer los cálculos se elaboraron con base en información recolectada antes del racionamiento.

e. Alquileres de vivienda

El Banco de la República presenta un incremento del valor agregado de la vivienda de 7.7% que curiosamente es igual al de 1975. El valor agregado de los alquileres de vivienda se calcula aplicándole un coeficiente histórico al acervo de vivienda del año anterior. Ahora bien, los mayores incrementos de la inversión en vivienda tuvieron lugar en 1973 y 1974, y se reflejaron en los arrendamientos de 1975. A partir de esa fecha la participación de la construcción privada en el ingreso nacional ha tendido a disminuir y en 1979 cayó

drásticamente. Mientras que en el período 1970–1974 la participación de la vivienda en el valor agregado pasó de 14.4 a 15.7%, en el período 1974–1979 bajó de 15.7 a 10.5%. Es por lo menos irónico que el valor agregado de los arrendamientos crezca lo mismo en el momento en el cual la inversión en vivienda alcanza el pico del ciclo que cuando toca fondo. No hay duda que el estimativo de arrendamientos tiene un sesgo originado en la escogencia de los deflactores.

f. Otros

En el grupo denominado Otros se incluye una serie de sectores importantes de la economía que el Banco de la República estaba en condiciones de discriminar con la información disponible. No es fácil entender, sin embargo, cómo este grupo puede crecer 4.4%, cuando el resto de la economía lo hace al 3.8%.

Se podría continuar indefinidamente señalando objeciones a los diferentes rubros de las Cuentas Nacionales del Banco de la República. Pero no es necesario. Las cifras en conjunto no pasan los exámenes más simples de consistencia.

Las características del sistema económico determinan una estrecha relación entre la industria y la agricultura, y el crecimiento económico. En general existen fuertes vínculos entre estos sectores y el resto de actividades económicas. Los bienes industriales y agrícolas se intercambian en el sector comercio, se movilizan en el sector transporte y se utilizan en el sector servicios. Esta interrelación no es sólo de origen económico, sino también de tipo metodológico. Las deficiencias de la información de ciertos sectores ha llevado a desarrollar metodologías para estimarlos con base en el valor agregado de la industria y la agricultura. La validez de estas apreciaciones se corroboran en las cifras del Cuadro II-1, en donde se presenta el crecimiento de la

CUADRO II – 1

Año	Tasa de Crecimiento económico	Tasa de Crecimiento de la producción industrial y agrícola	Diferencia
1971	5.8	6.0	–0.2
1972	7.8	8.0	–0.2
1973	7.1	7.4	–0.3
1974	6.0	5.7	+0.3
1975	3.8	2.8	+1.0
1976	4.6	4.8	–0.2
1977	4.9	3.9	+1.0
1978	8.9	9.9	–1.0
1979	5.1	4.6	–0.5
1980	4.0*	2.1*	1.9

* Cifras presenatadas en el Editorial del Banco de la República de enero 1981.

industria y la agricultura y el del total de la economía para la última década. Allí se observa que la diferencia entre los dos guarismos ha sido pequeña y su máximo valor fue de 1 punto porcentual.

Las cifras presentadas por el Banco de la República para 1980 se apartan notoriamente de este comportamiento. Resultan en un crecimiento económico de 4%, y en un crecimiento de la industria y la agricultura de 2.1%, lo cual daría una diferencia entre los dos de 1.9 puntos porcentuales. En el Cuadro II-1 se observa que esta diferencia dobla prácticamente a la más alta registrada durante la década[1].

La factibilidad de este evento se sometió a los procedimientos normales de confrontación estadística. Se encontró que la probabilidad de que la economía crezca en 4% cuando la industria y la agricultura crecen 2.1% es menor de 1 en 1.000[2].

Las consideraciones anteriores ponen en tela de juicio la cifra de crecimiento del PIB presentada por el Banco de la República. En el Cuadro I-1 se presenta un nuevo cálculo de las Cuentas Nacionales en el cual se contemplan los elementos discutidos. En él se calcula que la economía creció 3.3% en 1980. Esta cifra es todavía alta para el bajo desempeño de la industria y la agricultura.

2. Comentarios Finales

La información de las Cuentas Nacionales presentadas por el Banco de la República en las notas editoriales de enero señalan que la economía creció 4% en 1980. Las tasas de crecimiento de varios rubros muestran serias irregularidades. En unos casos no coinciden con las del DANE, y en otros entran en conflicto con indicadores cuantitativos simples y con el sentido común. En general se observa una clara tendencia a la sobreestimación. Además, el comportamiento de la industria, aún en el caso de que se acepte la cifra del Banco de la República, y de la agricultura, no son compatibles con la cifra de crecimiento global. Se calcula que la probabilidad de que la economía hubiera crecido 4%, cuando la industria creció 2.6 y la agricultura 1.3%, es menos de 1 en 1.000.

Las cifras presentadas por el Banco de la República adolecen entonces de imprecisiones o inconsistencias que llevaron a una sobreestimación del crecimiento del producto interno bruto. FEDESARROLLO no está en condiciones de construir unas nuevas cuentas nacionales, pero sí de señalar en dónde están las fallas más protuberantes. La revisión de los rubros en los cuales hay claros indicios de sobreestimación resulta a lo sumo en una tasa de crecimiento de la economía de 3.3% para 1980. Esperamos que el Banco de la Repúbli-

---

1 Este período parece ser una base de comparación apropiada, porque en él no varió significativamente la estructura económica y la metodología de las Cuentas Nacionales no tuvo modificaciones mayores.

2 El procedimiento estadístico consistió en estimar por mínimos cuadrados la diferencia entre la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento industrial y agrícola frente al crecimiento del PIB para el período 1971–1979, Luego se emplearon las técnicas usuales para calcular el intervalo de confianza de una regresión. Finalmente, se estimó que la probabilidad de que se presenten las cifras de las Cuentas Nacionales reportadas para 1980 es menos de 1 en 1.000.

ca en las publicaciones definitivas contemple estas apreciaciones con el ánimo de llegar a una cifra que se aproxime a la realidad económica del país.

3. Perspectivas

La evolución reciente de la producción industrial, en conjunto con los indicadores de perspectivas, permiten esperar una leve recuperación en los primeros meses del año. Dentro de un horizonte más largo las posibilidades de recuperación varían de acuerdo con las características de los sectores. Las decisiones adoppadas en materia de comercio exterior permiten esperar una mejoría significativa en los sectores de automóviles y de industrias de metálicas básicas. En cambio, las condiciones en las actividades de textiles y de metalmecánica no son favorables y algunos sectores, como el de alimentos, se verán afectados por el racionamiento energético. Ahora bien, el comportamiento conjunto de la producción depende fundamentalmente de la capacidad del Gobierno de rectificar las políticas de gasto público y financiera del pasado. Si el crédito al sector privado se incrementa y las tasas de interés se reducen, las posibilidades de expansión de todos los sectores son mayores. con todo es improbable que la industria alcance los niveles históricos de actividad y experimente una tasa de crecimiento muy distinta a 5%.

Los indicadores disponibles no señalan una recuperación de la agricultura. De un lado, los registros de cosechas en el ICA son inferiores a los efectuados en el mismo período del año anterior. De otro lado, las condiciones climáticas del país no son mucho mejores que las del año anterior. Se estima, en efecto, que la agricultura apenas crecerá 1.5% con relación al año anterior.

Los indicadores de construcción privada muestran claros indicios de recuperación en los primeros meses del año. Esta tendencia puede afectarse negativamente en el segundo semestre debido a las condiciones de la demanda que no se han modificado mayormente. De todas maneras es factible que la construcción crezca alrededor del 6%. La construcción pública, a juzgar por el diagnóstico de la situación fiscal y los anuncios del Gobierno, no mantendrá el ritmo del año anterior. A lo sumo crecerá 2%.

La actividad de los otros rubros depende en un alto grado de la agricultura y la industria. En general, se puede esperar que la minería, la electricidad y agua y la vivienda crecerán por debajo del año anterior, mientras que comercio, servicios y transporte seguramente lo harán a una tasa superior.

Los estimativos anteriores se resumen en el Cuadro I-1. Allí se calcula que el producto interno bruto crecerá 4.1% en 1981, cifra que si bien significa una mejoría con relación a 1980, es considerablemente inferior a la tendencia histórica.

Industria Manufacturera

1. Evolución durante 1980

El balance de la actividad industrial en 1980 es ampliamente desfavorable. La producción real se estancó (1.2% de crecimiento con rela-

CUADRO II – 2

PRODUCCION Y EMPLEO INDUSTRIALES EN 1980
(Porcentajes)

	Agrupaciones	Participación en producción	Variación 1980 vs. 1979		
			Producción nominal	Producción real	Empleo
20	Alimentos	22.8	27.8	0.7	– 4.2
21	Bebidas	8.8	39.5	12.4	9.3
22	Tabaco	1.4	32.4	7.0	– 2.6
23	Textiles	7.0	19.2	–3.7	– 1.5
24	Calzado y prendas de vestir	3.6	28.0	5.2	– 4.7
25	Industria de madera	0.7	10.6	–7.1	–11.4
26	Muebles de madera	0.3	17.0	7.7	– 5.9
27	Papel y sus productos	4.5	24.8	3.8	1.7
28	Imprentas, editoriales y conexas	1.8	38.4	1.6	0.9
29	Cuero y sus productos	0.9	16.4	–3.6	– 2.0
30	Productos de caucho	3.2	29.9	4.3	– 3.4
31	Productos químicos	12.0	24.7	0.5	3.8
32	Derivados del petróleo	2.7	72.5	8.9	8.7
33	Minerales no metálicos	4.5	30.8	1.2	0.5
34	Metálicas básicas	2.6	28.0	–2.0	– 1.1
35	Productos metálicos, exceptos maquinaria	5.5	24.0	–4.8	– 3.8
36	Maquinaria no eléctrica	1.9	32.8	10.8	– 0.6
37	Maquinaria eléctrica	5.2	25.4	–3.9	3.6
38	Equipo y material de transporte	5.7	5.2	–15.1	1.7
39	Industrias diversas	5.0	31.2	9.3	– 0.9
	Total nacional	**100.0**	**29.1**	**1.2**	**– 0.9**

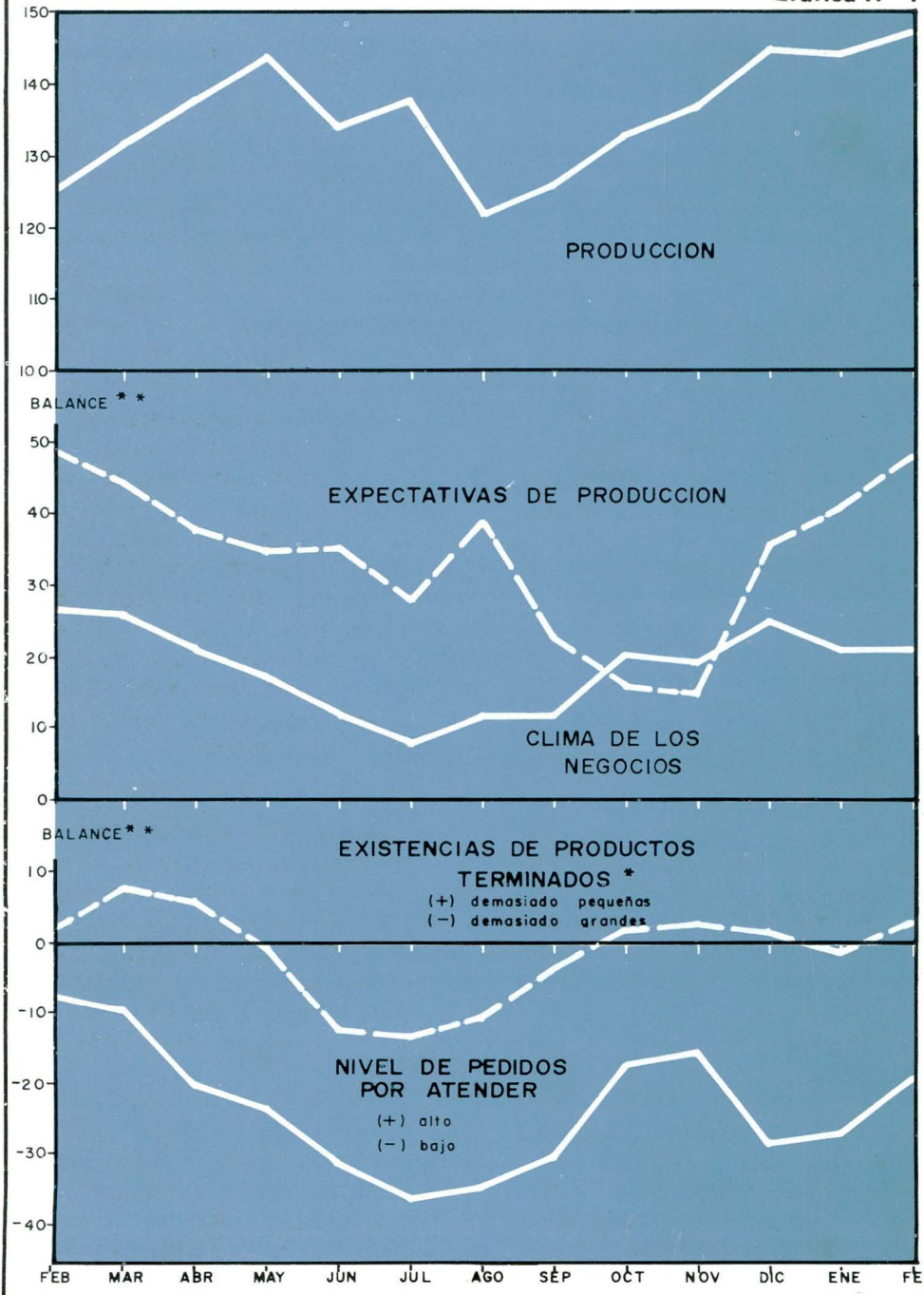
Fuente: DANE. Meuestra Mensual Manufacturera.

ción a 1979) y el empleo promedio disminuyó en 1.0%. Las cifras de crecimiento correspondiente a las diferentes agrupaciones industriales se relacionan en el Cuadro II-2.

Como recordarán los lectores de *Coyuntura*, los primeros síntomas de estancamiento se manifestaron en abril del año pasado a través del comportamiento observado en el consumo de energía eléctrica y los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial. Estos últimos mostraban en dicho mes un acentuado deterioro de la situación económica de las empresas ("clima de los negocios"), aumento de existencias, baja

INDICADORES DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL
TOTAL INDUSTRIA

Gráfica II–1



Fuente : FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial de FEB 1.980 a FEB 1.981

* Tendencia hacia arriba en la curva inaica que la situación de Existencias mejoró y viceversa.

** Diferencia entre el porcentaje de respuestas favorables y el porcentaje de respuestas desfavorables.

en pedidos y debilitamiento de la actividad productiva[3]. Como se aprecia en la Gráfica II-1 la tendencia negativa de los indicadores continuó por varios meses y sólo hasta agosto empezaron a aparecer síntomas de una eventual recuperación. Esta, efectivamente, comenzó en septiembre, mes a partir del cual el indicador de producción ha seguido una tendencia creciente.

Esta descripción del comportamiento de la industria durante el año, presentada en los tres últimos números de *Coyuntura* se ajusta de manera soprendente a las tendencias registradas por la Muestra Mensual Manufacturera del DANE, si se toman los datos mensuales y se ignora así el efecto que tuvo el cambio en los deflactores del DANE.

En efecto, el Cuadro II-3 y la curva superior de la Gráfica II-2 demuestran que, una vez aislados los componentes estacionales e irregulares de la producción industrial ésta registra una tendencia creciente hasta mayo de 1980, cae abruptamente en junio, julio y agosto, y tiende a recuperarse lentamente a partir de septiembre, pero todavía registrando niveles muy bajos. La intensidad del descenso ocurrido a mediados del año se aprecia claramente al comparar la producción alcanzada en mayo con la correspondiente a agosto: el descenso entre estos dos meses fue del orden del 14%, descontando efectos estacionales. De esta forma queda confirmada plenamente la capacidad de la Encuesta de Opinión Empresarial para producir indicadores de avance de la actividad industrial en Colombia.

La experiencia del año pasado constituye un claro ejemplo de la utilidad y necesidad de contar con este tipo de indicadores, que por su naturaleza son complementarios —en ningún modo sustitutos— de las estadísticas tradicionales. En efecto, al observar la curva de producción total en la Gráfica II-2 es fácil constatar que un retraso normal y bastante aceptable de sólo dos meses y medio en la publicación de las estadísticas industriales puede en ocasiones conducir a graves equivocaciones en la evaluación de la coyuntura industrial. En agosto, cuando se estaba llegando al fondo de un agudo retroceso, las estadísticas más recientes sólo cubrían hasta mayo. Esto se constituyó en elemento importante de una polémica cuyas incidencias han sido ampliamente analizadas en las dos últimas entregas de esta revista.

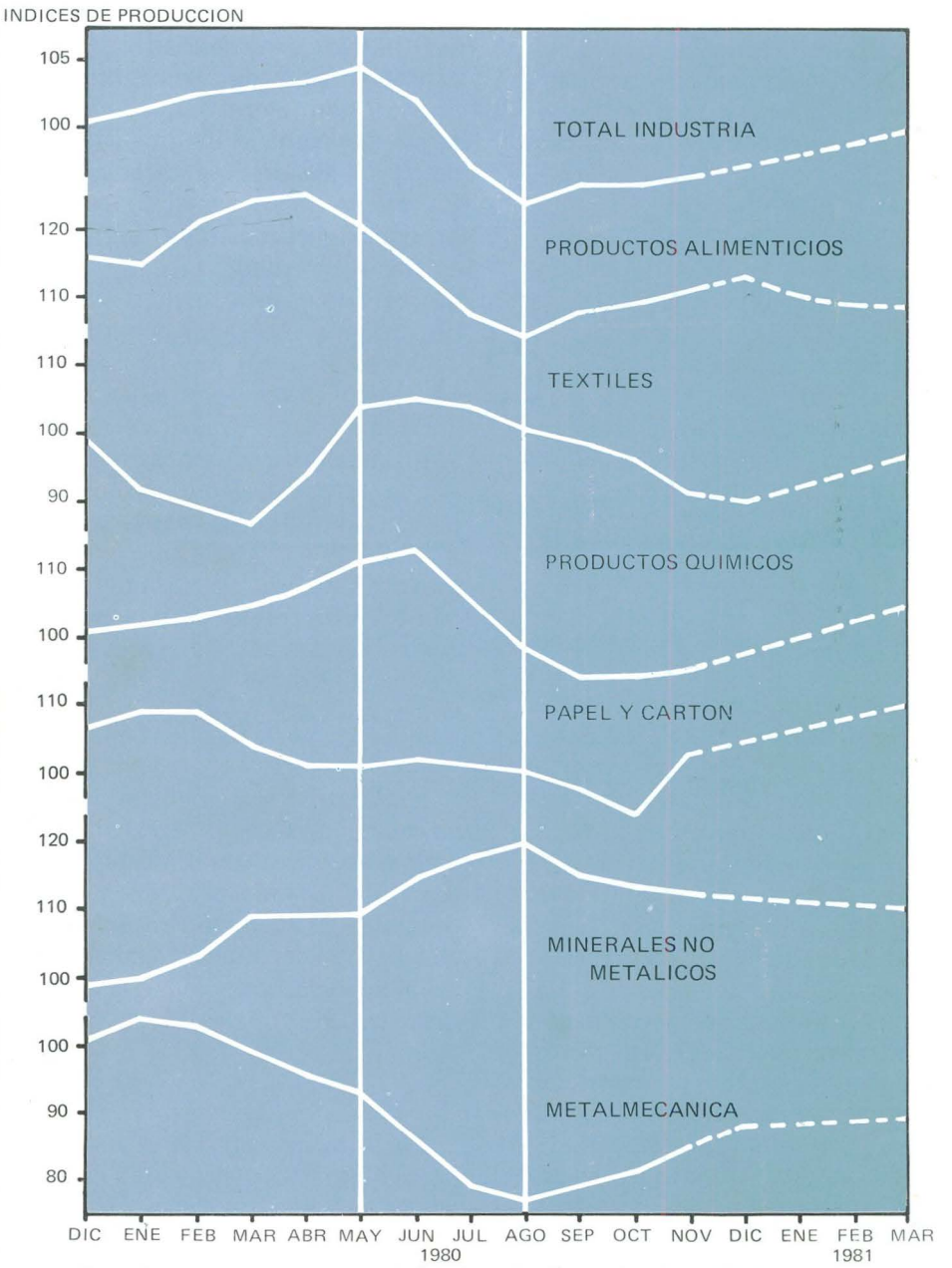
La Gráfica II-2 muestra también las tendencias de la producción real para seis de los más importantes sectores de la industria. En términos generales, la evolución registrada allí concuerda de manera satisfactoria las tendencias que muestran los indicadores sectoriales de la encuesta de opinión.

En la misma gráfica se proyectan para el total industrial y para cada uno de los sectores, las tendencias actuales de la producción real. Tales proyecciones se basan en los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial, y sólo pretenden mostrar la *dirección* más probable de la acti-

[3] *Coyuntura Económica,* Vol. X, No. 2 julio de 1980 página 8.

Gráfica II– 2

TENDENCIAS DE LA PRODUCCION REAL INDUSTRIAL 1980-1981



Promedios moviles trimestrales de los indices de producción real desestacionalizados
FUENTE: DANE, Muestra Mensual Manufacturera y cálculos de FEDESARROLLO.

Proyecciones de FEDESARROLLO, basados en la Encuesta de Opinión Empresarial.

CUADRO II – 3

TENDENCIAS DE LA PRODUCCION REAL INDUSTRIAL
Total Industria

Mes	Indice de producción real IPR[1]	Estacionalidad[2]	IPR desestacionalizada IPRD[3]	IPRD suavizada[4]
Julio 79	100.0	1.01	99.0	
Agosto	101.4	1.01	99.4	98.7
Septiembre	100.7	1.03	97.8	99.0
Octubre	107.8	1.08	99.8	99.9
Noviembre	111.2	1.09	102.0	99.3
Diciembre	92.2	0.96	96.0	100.7
Enero 80	90.6	0.87	104.1	101.4
Febrero	99.9	.96	104.1	102.4
Marzo	102.0	1.03	99.0	102.9
Abril	103.4	.98	105.5	103.3
Mayo	105.4	1.00	105.4	104.4
Junio	97.3	.95	102.4	101.9
Julio	98.8	1.01	97.8	97.2
Agosto	93.1	1.02	91.3	95.4
Septiembre	99.9	1.03	97.0	95.8
Octubre	107.0	1.08	99.1	96.1
Noviembre	100.6	1.09	92.3	96.3
Diciembre	93.7	.96	97.6	

Fuentes:

1 DANE, Muestra Mensual Manufacturera (MMM) y cálculos de FEDESARROLLO.

2 Cálculos de FEDESARROLLO con base en MMM de julio 1970 a enero 1980.

3 Columna (1) ÷ Columna (2).

4 Promedios trimestrales móviles de la columna (3). Corresponde a Tendencia X Ciclo en la definición: IPR = Tendnecia X Ciclo X Estacionalidad X Irregularidad.

vidad productiva en el inmediato futuro, y que surge de una interpretación no sistemática de los indicadores disponibles hasta febrero [4].

[4] Aún está por conocerse el patrón estacional de estos indicadores, y su sensibilidad a distintos métodos de ponderación. Se ha podido comprobar que la ponderación de empresas no afecta significativamente los resultados totales de la Encuesta, pero ello no es necesariamente válido a nivel sectorial.

A continuación se presentan las consideraciones en que se apoyan dichas proyecciones.

2. Situación Actual y Perspectivas

Las tendencias más recientes de los indicadores dan lugar a un moderado optimismo sobre el futuro inmediato de la actividad industrial. Esta apreciación se basa en el hecho

de que, a diferencia de lo ocurrido en abril y mayo del año pasado, tales indicadores no coinciden actualmente en señalar una dirección negativa (Gráfica II-1).

El clima de los negocios se ha estabilizado en un nivel relativamente favorable, en el cual la mayoría de los industriales (el 84% de la muestra) considera que la situación económica de sus respectivas empresas es aceptable o buena, en tanto que el 90% estima que en los próximos seis meses dicha situación será más favorable (45%) o la misma (45%). El nivel de existencias es predominantemente normal. Esto permite descontar la posibilidad de que en los meses inmediatos se presenten bajas significativas en la producción, aunque tampoco da bases para prever un especial dinamismo.

Los pedidos han tenido una evolución aparentemente dominada por factores estacionales (baja en diciembre, aumento en enero y febrero) pero su nivel continúa siendo relativamente bajo.

Por último, el indicador de actividad productiva se muestra estacionario en los dos últimos meses, si bien las expectativas de producción siguen siendo crecientes.

Estos resultados indican que la industria probablemente seguirá en un proceso de lenta recuperación en los próximos meses. Sin embargo, el nivel de actividad sigue siendo bajo, con una producción mensual inferior aún al promedio obtenido en el primer semestre del año pasado (véase de nuevo la Gráfica II-2). Resultados adicionales de la Encuesta de Opinión Empresarial, relacionados en los Cuadros II-4 a II-6, confirman que la situación actual está aún lejos de ser satisfactoria, y señala la presencia de algunos factores que será necesario remover si se quiere asegurar y estimular un mayor crecimiento de la producción industrial.

En efecto, las cifras del Cuadro II-4 indican que en febrero todavía era elevado el número y la proporción de empresas que consideraba subutilizada su capacidad. Más aún, en febrero el porcentaje promedio de utilización fue particularmente bajo (72%, promedio sin ponderar) y los impedimentos de demanda, capital de trabajo y materias primas afectaron a un número mayor de empresas encuestadas.

En el Cuadro II-5 se observa de nuevo que el financiamiento y la falta de demanda son percibidos como los principales factores inmediatos que obstaculizan la actividad productiva[5], y que el segundo de ellos se acentuó significativamente a finales del año pasado.

Finalmente, los resultados del Cuadro II-6 indican que este año comenzó con una elevación de costos más generalizada que el año pasado, especialmente por aumentos en las tarifas de servicios y costos financieros. Es decir, en materia de inflación los primeros indicios para este año no son muy favorables.

---

[5] La diferencia entre los resultados del Cuadro II-4 y los del II-5 en lo relativo a impedimentos radica en que los primeros reflejan especialmente los problemas que son considerados como de tipo permanente, en tanto que los segundos capturan los problemas más sentidos durante el mes en cuestión, así sean puramente transitorios. En el largo plazo los dos resultados deben ser similares.

CUADRO II-4

ASPECTOS RELACIONADOS CON LA UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INSTALADA

Descripción	Nov. 79	Dic. 79	May. 80	Jun. 80	Ago. 80	Nov. 80	Feb. 81
Empresas que pueden aumentar producción con la capacidad instalada actual							
Número de empresas	187	179	250	270	253	242	247
Porcentaje de la muestra	65	62	68	70	71	71	74
Factores que impiden una mayor utilización (porcentaje de la muestra)							
a. Falta de demanda	30	27	34	37	38	39	50
b. Capital de trabajo insuficiente	12	12	12	10	13	13	26
c. Escasez de materias primas	7	7	9	5	5	5	11
d. Problemas técnicos	6	7	6	3	8	5	6
e. Otras causas	17	19	17	19	18	17	6
Utilización aproximada de la capacidad instalada (promedio simple; la utilización máxima es igual a 100)					73.7	74.4	71.9

Fuente: FEDESARROLLO. Encuesta de Opinión Empresarial – Sector Industrial.
Nota: A partir de agosto 1980 estas preguntas se efectúan cada tres meses.

ACTIVIDAD ECONOMICA GENERAL

CUADRO II – 5

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL MES

Descripción	Sepbre. 1979	Ocbre. 1979	Marzo 1980	Abril 1980	Sepbre. 1980	Dicbre. 1980
Empresas que han tenido impedimentos para desarrollar su actividad productiva en el mes						
Número de empresas	136	140	110	156	232	170
Porcentaje de la muestra	54	49	34	41	58	52
Principales impedimentos (porcentaje de la muestra)						
a) Capital de trabajo insuficiente	22	20	12	11	27	23
b) Escasez de materias primas	19	11	13	14	8	8
c) Ventas muy bajas (demanda)	7	4	3	6	27	25
d) Fallas en equipos	*	*	*	*	6	4
e) Otros	29	25	16	21	7	10

* Incluidos en "otros".

Fuente: FEDESARROLLO Encuesta de Opinión Empresarial – Sector Industrial.

Nota: A partir de septiembre 1980 estas preguntas se efectúan cada tres meses.

A continuación se presenta un breve análisis del comportamiento individual de algunas ramas importantes del sector industrial. El desempeño durante 1980 se evalúa, como en el caso anterior, con base en los resultados disponibles de la Muestra Mensual Manufacturera del DANE, en tanto que las apreciaciones sobre la situación actual y las perspectivas inmediatas se apoyan en la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO. De esta manera se quiere destacar el carácter complementario de estas dos fuentes de información.

a. Productos alimenticios

La producción de alimentos manufacturados (23% del valor total de la producción industrial en 1979) se ha mantenido prácticamente estancada en los dos últimos años, ya que en 1980 aumentó en menos del uno por ciento con respecto al año anterior. Este estancamiento se nota aún más en el empleo promedio del sector, el cual se redujo en 4.2% (Cuadro II-2). Al apreciar el comportamiento mensual de la producción (Gráfica II-2) se encuentra que ésta se movió en forma similar al total industrial, con tendencia creciente hasta abril y un retroceso que aparentemente tocó fondo en agosto. En los últimos meses del año parecía consolidarse la tendencia de recuperación, pero aún el volumen de la producción mensual era inferior al promedio alcanzado durante el primer semestre. Los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial de abril del año pasado indican claramente que el descenso en la producción estuvo precedido por un deterioro en la situación de existencias y

CUADRO II – 6

TENDENCIAS EN COSTOS DE PRODUCCION
(Número de empresas como porcentaje de la muestra)

Descripción	Ene. 80	Feb. 80	Jul. 80	Oct. 80	Ene. 81
Durante los últimos tres meses los costos de producción					
aumentaron	80	63	55	60	84
permanecieron aprox. igual	19	36	43	40	16
disminuyeron	0	1	1	1	0
Durante el mes hubo incrementos en los costos de producción	80	63	55	60	84
Principales fuentes de variación en los costos					
a) Precios de materias primas e insumos	70	51	37	32	75
b) Salarios	53	28	14	15	59
c) Tarifas de servicios	7	6	5	9	41
d) Otros (costos financieros, devoluciones, impuestos, etc.)	7	10	18	29	52

Fuente: FEDESARROLLO Encuesta de Opoinión Empresarial – Sector Industrial .
Nota: A partir de julio 1980 estas preguntas se efectúan cada tres meses.

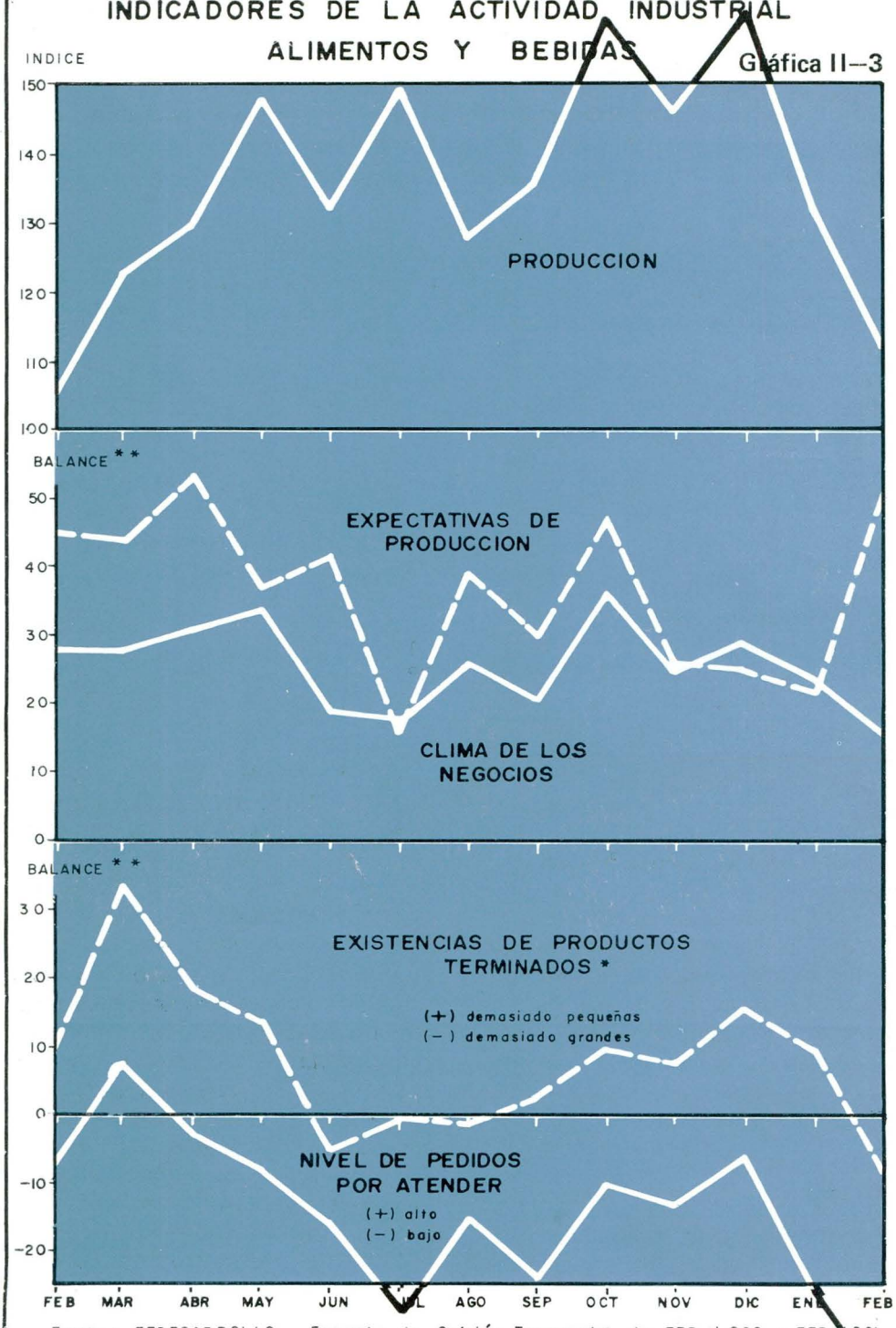
por disminución en los pedidos (Gráfica II-3). Otros resultados de la Encuesta de Opinión para el mismo mes registraron aumentos sustanciales en el número de empresas que se considerabancon exceso de capacidad.

Estos síntomas de descenso en la actividad productiva han vuelto a aparecer en enero y febrero de este año. La Gráfica II-3 muestra que en estos dos meses se ha presentado un cambio importante en las tendencias relativamente favorables de los últimos meses del año pasado: ha habido acumulación de existencias en un número creciente de empresas, los pedidos han bajado, el clima de los negocios se ha deteriorado y el mismo indicador de producción registra un descenso en la misma. De otra parte, aumentó sensiblemente la proporción de empresas que se considera afectada por una falta de demanda (48% de la muestra) o por insuficiencia de capital de trabajo (27%)[6].

[6] Esto es en parte atribuible al racionamiento de electricidad. Algunas empresas productoras

INDICADORES DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL
ALIMENTOS Y BEBIDAS

Gráfica II–3



Fuente : FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial de FEB 1.980 a FEB 1.981

* Tendencia hacia arriba en la curva indica que la situación de Existencias mejoró y viceversa

* * Diferencia entre el porcentaje de respuestas favorables y el porcentaje de respuestas desfavorables.

Todo lo anterior lleva a concluir que la recuperación de la industria de alimentos se detuvo en diciembre pasado. Los síntomas iniciales en este año son de estancamiento, al menos para el primer trimestre del año. Esto explica la tendencia ligeramente decreciente que hemos proyectado en la Gráfica II-2 para este sector. En vista de que éste se caracteriza por un rápido ajuste de la producción al comportamiento de las existencias y de las ventas, la tendencia descrita no alcanza a comprometer las expectativas para el segundo trimestre.

b. Textiles

El desempeño negativo de este sector ha sido destacado y analizado en varias oportunidades. Con la sola excepción del segundo trimestre, durante el resto del año la producción real estuvo declinando constantemente.

En año completo ésta registró un descenso del 3.7% en tanto que el empleo disminuyó en 1.5%. Los resultados de la encuesta de opinión (Gráfica II-4) de enero y febrero de este año registran tendencias favorables en la producción, en el clima de los negocios y en los pedidos.

En esto se apoya la proyección relativamente optimista consignada en la Gráfica II-2. Las condiciones objetivas para que dicha proyección se cumpla estarían dadas por una reducción del contrabando como resultado del manejo restrictivo de las licencias de importación de textiles anunciado recientemente.

Se advierte, sin embargo, que en febrero tendió a aumentar el número de empresas con impedimentos para incrementar la producción. La importancia relativa de los factores limitantes es muy similar a la observada para el total de la industria: falta de demanda (50%), capital de trabajo insuficiente (25%) y superior en el caso de la escasez de materias primas (21%). El nivel promedio de utilización de capacidad se ha mantenido relativamente estable alrededor del 76%.

c. Metalmecánica

Este sector agrupa la producción de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte, que en conjunto representan el 18% de la producción industrial. Con la sola excepción de maquinaria no eléctrica, que pesa muy poco dentro del grupo, la producción de este sector se redujo sustancialmente en 1980, baja que se concentró especialmente en el ramo automotriz. La severidad del retroceso ocurrido en este sector se aprecia claramente en las tendencias de la Gráfica II-2. En este caso puede hablarse con propiedad de recesión en vista de que la producción estuvo en descenso durante la mayor parte del año. Entre enero y agosto la producción real mensual se redujo en un 34% descontando estacionalidad.

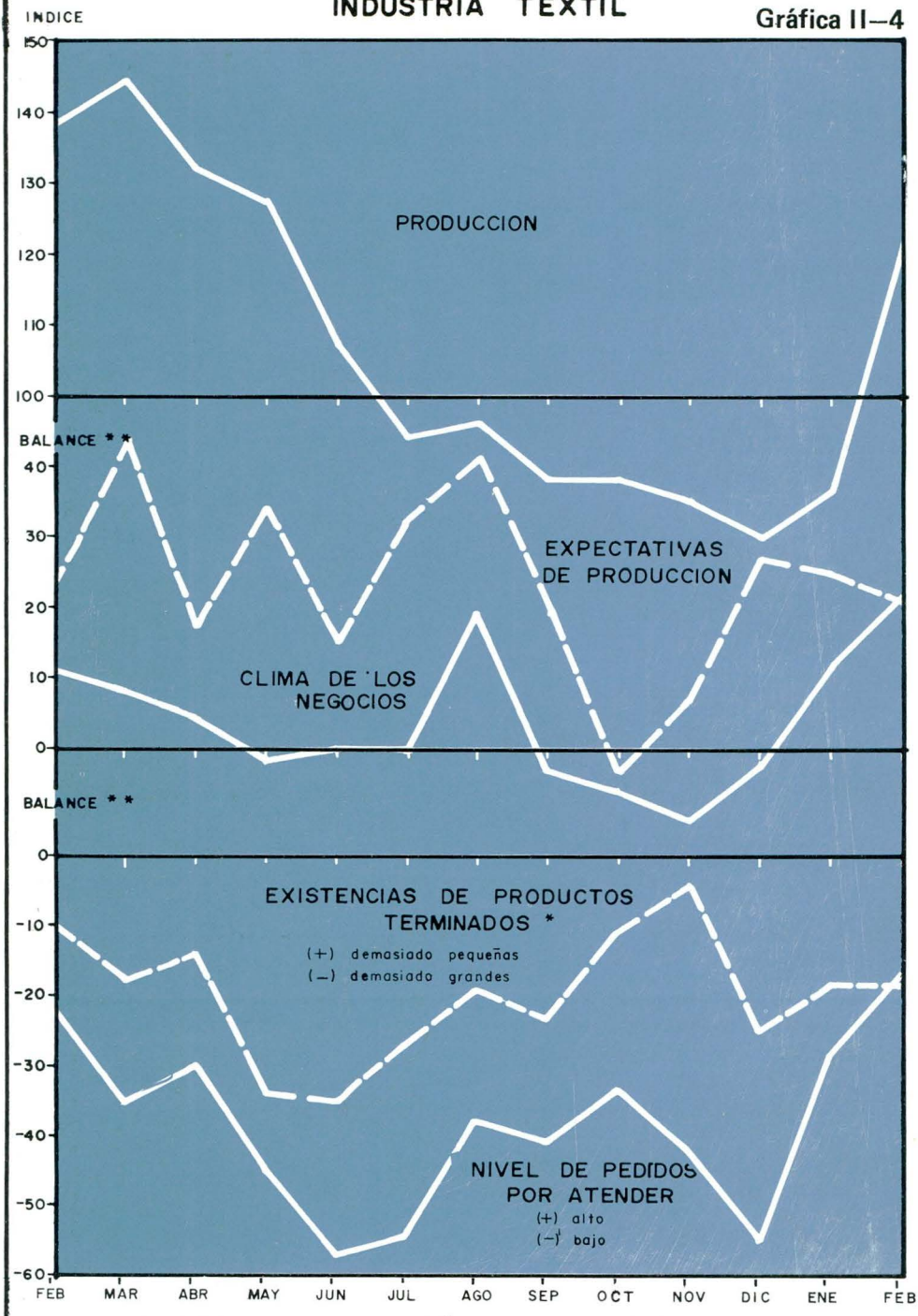
En septiembre se inicia un período de recuperación que probablemente

---

de alimentos altamente perecederos (derivados lácteos, carnes frías) han experimentado una baja apreciable en el tamaño promedio de pedidos —presumiblemente acompañada de una mayor frecuencia— y un aumento en las devoluciones por descomposición prematura de sus productos.

INDICADORES DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL
INDUSTRIA TEXTIL

Gráfica II–4



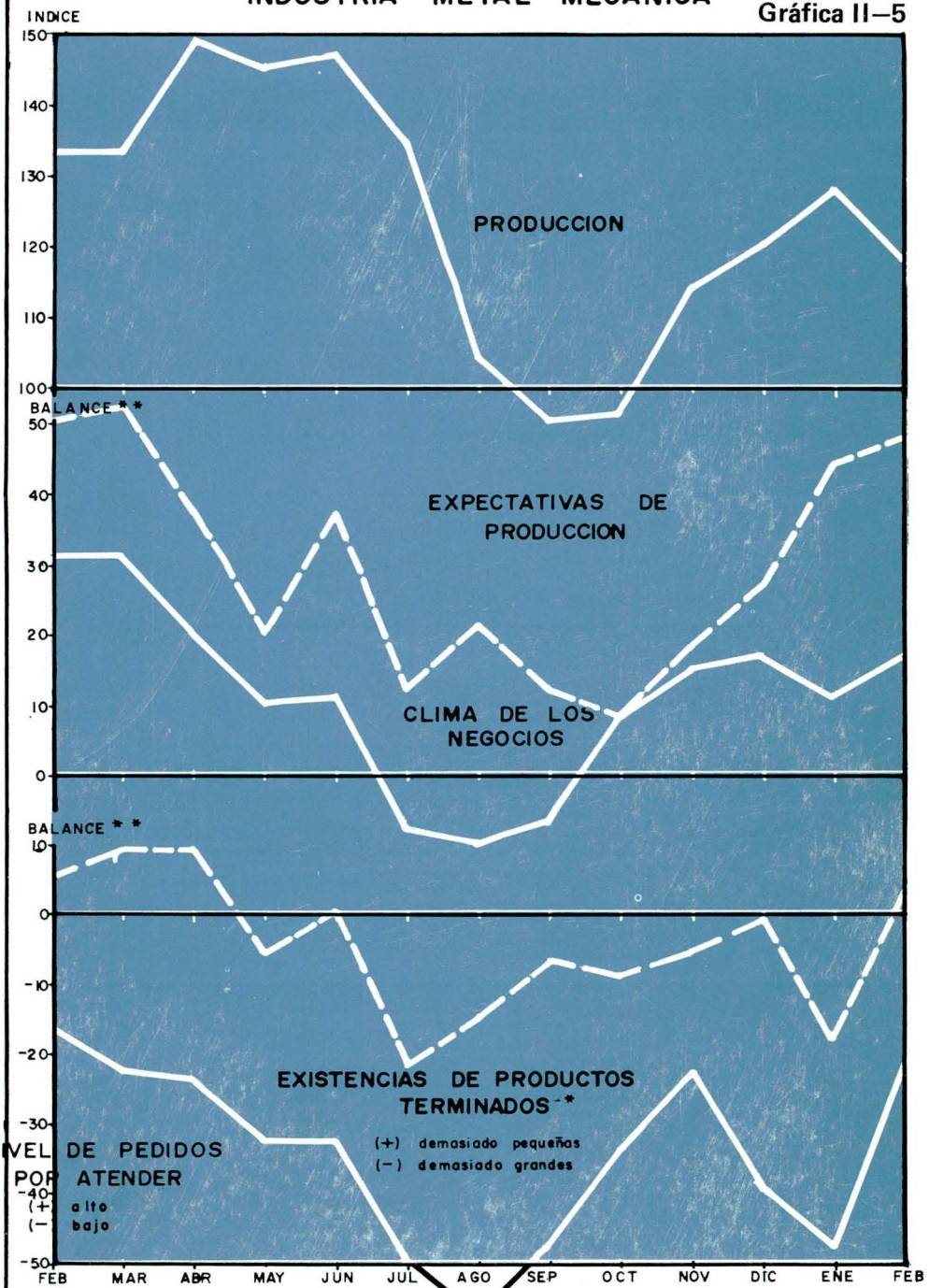
Fuente : FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial de FEB 1.980 a FEB 1.981

* Tendencia hacia arriba en la curva indica que la situación de Existencias mejoró y viceversa.

* * Diferencia entre el porcentaje de respuestas favorables y el porcentaje de respuestas desfavorables.

INDICADORES DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL
INDUSTRIA METAL-MECANICA

Gráfica II–5



Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial de FEB 1.981 a FEB 1.981

* Tendencia hacia arriba en la curva indica que la situación de Existencias mejoró y viceversa.

- Diferencia entre el porcentaje de respuestas favorables y el porcentaje de respuestas desfavorables.

aún continúa, a juzgar por las tendencias predominantes de los indicadores (Gráfica II-5). En efecto, éstos han tenido en el pasado un comportamiento que se ajusta muy satisfactoriamente a las tendencias de la producción. De seguir siendo así, la evolución creciente de las expectativas de producción del sector, así como el mejoramiento registrado en febrero en el clima de los negocios y en la estimación de existencias y de pedidos, permiten esperar una producción creciente para los primeros meses del año. El aumento en protección que se otorgó recientemente a la industria automotriz al encarecer las importaciones, contribuye a sostener estas expectativas favorables.

El nivel de utilización de capacidad es notablemente bajo (63% en febrero) pero esta es una característica permanente de este sector. Tampoco sorprende que el principal impedimento lo constituya la falta de demanda (57%) pero debe destacarse que este porcentaje aumentó considerablemente en febrero. Lo mismo ocurrió con el porcentaje de empresas afectado por escasez de capital de trabajo, el cual pasó del 16% en noviembre al 25% en febrero .

Cabe recordar, finalmente, que la naturaleza durable de los bienes producidos en este sector lo hace especialmente sensible a las variaciones de la demanda agregada. Esto lo convierte en ocasiones en indicador de avance de la actividad de otros sectores, al menos para anticipar los retrocesos. En efecto, según se aprecia en la Gráfica II-1 este sector empezó a mostrar síntomas recesivos tres meses antes que el total de la industria en tanto que su aparente recuperación se inició simultáneamente.

Actividad de la Construcción

1. Encuesta de Opinión Empresarial

Dentro del objetivo de cubir los principales sectores productivos, FEDESARROLLO comenzó a aplicar la Encuesta de Opinión Empresarial para la actividad de la construcción a partir del trimestre julio-septiembre de 1980. Obviamente, aún no es posible conocer el comportamiento y consistencia de los distintos indicadores; éstos se encuentran en su etapa experimental y sólo pasado algún tiempo se podrán detectar las fluctuaciones estacionales de los distintos índices y determinar su grado de estabilidad. Entre tanto, se considera de utilidad publicar los primeros resultados obtenidos para los dos últimos trimestres de 1980, dado que en general, éstos no discrepan del resto de información institucional disponible para el sector, como se podrá comprobar más adelante.

2. Metodología de la Encuesta

La muestra cubre para las 12 mayores ciudades del país las empresas más representativas en cuanto a tamaño de cada esfera de la actividad de la construcción: edificación de vivienda, otras edificaciones y obras públicas. Tiene periodicidad trimestral, y la responden por correo 110 empresas en promedio.

La encuesta se divide en dos partes. La primera busca identificar la situación económica de las empresas, el nivel, la dirección y las expectativas de la actividad, tanto a nivel ge-

CUADRO II – 7

ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL
SECTOR DE LA CONSTRUCCION
Resumen de Resultados de la Actividad Constructora
(Porcentajes)*

INDICADORES	Julio-Septiembre de 1980		Octubre-Diciembre de 1980	
	Vivienda	Total[1]	Vivienda	Total[1]
1. Actividad constructora comparada con la del trimestre anterior				
Mas	11	20	13	21
La misma	34	35	42	46
Menos	55	45	45	33
2. Retraso en la ejecución de obras				
Si	71	62	59	58
No	29	38	41	42
Causas principales de los retrasos:				
escasez de materiales	15	15	25	25
escasez de mano de obra	6	5	8	12
falta de capital de trabajo	77	78	63	61
estado del tiempo	1	3	3	2
3. Expectativas de construcción (M^2) para el próximo trimestre				
Más	26	31	45	39
Las mismas	40	38	29	42
Menos	35	31	26	19
4. Nivel de actividad medido por compromisos actuales				
Alto	11	13	14	14
Normal	24	28	35	41
Bajo	65	59	60	45
5. Empleo comprado con el trimestre anterior				
Mayor	14	19	12	19
Aproximadamente igual	28	31	43	44
Menos	58	50	45	37
6. Expectativas de empleo para el próximo trimestre				
Mayor	29	34	45	40
Aproximadamente igual	34	33	29	41
Menos	37	33	26	19

CUADRO II – 7 (Continuación)

7. Situación económica actual de las empresas				
Buena	13	17	18	20
Aceptable (normal)	49	54	57	58
Mala	38	29	26	22
8. Perspectivas par la situación económica en los próximos 6 meses				
Más favorable	34	39	49	43
La misma aproximadamente	38	39	34	41
Más desfavorable	28	21	17	16

* Las cifras indican el porcentaje de las empresas que responden en cada caso.
1 Se refiere al total de las actividades de la empresa. Esta son: edicación de vivienda, otras edificaciones y obras públicas.

neral como para cada uno de los subsectores.

La segunda parte investiga aspectos más específicos de la edificación de vivienda tales como iniciación y planes de nuevos proyectos, a través del indicador denominado número de soluciones. Adicionalmente, se preguntan los principales factores que inciden favorable o desfavorablemente en el desarrollo de la actividad.

3. Análisis de los resultados de la Encuesta

Los indicadores definidos en el Cuadro II-7 coinciden en señalar un mejoramiento de la actividad en el período octubre-diciembre respecto del trimestre anterior, así como expectativas en el mismo sentido para los primeros meses de 1981. A manera de ejemplo, a la pregunta No. 4, "nivel de actividad medido por compromisos actuales", el 41% de las empresas lo calificó de normal o alto en el período julio-septiembre. En el trimestre octubre-diciembre este porcentaje ascendió a 55%. Cualquiera de los otros indicadores diseñados para medir el nivel y dirección de la actividad muestra los mismos resultados, es decir, tendencia ascendente. De igual modo, la situación económica de las empresas y sus perspectivas para los próximos seis meses reflejan una tendencia favorable. Vale la pena aclarar que el componente obras públicas no es la causa de estos resultados. En el cuadro se observa como el rubro edificación de vivienda presenta el mismo comportamiento del total.

De otra parte, en el trimestre julio-septiembre el 71% de las empresas consideraban su situación económica como buena o normal para la época, en el trimestre siguiente el porcentaje de empresas con este concepto aumenta a 78%.

Al comparar los dos trimestres el Cuadro II-7 señala un aumento en la *iniciación* de nuevos proyectos de vivienda. Así mismo los planes

para iniciar nuevas soluciones medidos por el número de respuestas, aumentan significativamente. La iniciación de nuevos proyectos es un buen indicador de avance de la actividad y en este caso indica perspectivas de recuperación para los próximos meses.

Adicionalmente los resultados de la encuesta permiten concluir que en el período en cuestión no han existido

CUADRO II – 8

ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL
ASPECTOS PARTICULARES DE LA EDIFICACION DE VIVIENDA
(Porcentajes)*

Indicadores	Julio - Septiembre de 1980 %		Octubre - Diciembre de 1980 %	
1. Iniciación de nuevos proyectos en el trimestre				
Si	37		36	
No	63		64	
2. Número de soluciones iniciadas en el trimestre anterior en comparación con el anterior				
Mayor	18		23	
Aproximadamente el mismo	16		19	
Menor	67		58	
3. Planes para el próximo trimestre (número de soluciones)				
Mayor	30		49	
Aproximadamente igual	23		18	
Menor	47		32	
	Favorable	Desfavorable	Favorable	Desfavorable
4. Principales factores que afectan la construcción de vivienda				
Suministros de materiales	22	17	22	18
Disponibilidad de mano de obra	24	8	23	12
Disponibilidad de capital de trabajo	4	89	10	79
Demanda de vivienda	17	34	12	44

* Porcentaje de Empresas que responden en cada caso.
Este porcentaje se obtiene respecto al total de empresas que respondieron la pregunta.

CUADRO IV – 9

LICENCIAS PARA EDIFICACION TOTAL Y PARA VIVIENDA EN 10 CIUDADES
1979 – 1980

Ciudad	Edificación total			Vivienda		
	Enero Dbre 79 (Miles M^2)	Enero Dbre 80 (Miles M^2)	Variación % 1979-80	Enero Dbre 79 (Miles M^2)	Enero Dbre 79 (Miles M^2)	Variación % 1979-80
Bogotá	2.014	1.904	–0.02	1.488	1.576	5.9
Medellín	699	776	11.0	538	569	5.8
Cali	725	712	–1.8	657	552	–16.0
Bucaramanga	206	256	24.3	180	236	31.1
Barranquilla	341	217	–36.4	238	178	–25.2
Cartagena	81	115	42.0	61	60	– 1.6
Manizales	237	162	–31.6	191	136	–28.8
Neiva	121	42	–65.3	110	39	–64.6
Pasto	58	69	19.0	44	55	25.0
Cúcuta	75	98	30.7	58	52	–10.3
Total	**4.557**	**4.351**	**–4.5**	**3.565**	**3.453**	**– 3.1**

Fuente: DANE. Indices Mensuales.

cuellos de botella importantes en la producción de insumos. Como factores desfavorables que afectan el desarrollo del sector se anotan en su orden la falta de capital de trabajo y de demanda de vivienda.

4. La construcción en 1980 y sus perspectivas inmediatas

Al tomar las cifras de licencias del DANEpara 1980, no queda ninguna duda de que este fue un mal año para el sector. Para 10 ciudades el número de metros cuadrados de edificación total disminuyó con respecto a 1979 en 4.5% y en construcción de vivienda en 3.1%. En el Cuadro II-9 se observa el ritmo de crecimiento de la actividad edificadora en las 10 ciudades principales en 1980.

El resultado total se explica por el bajo ritmo de construcción de vivienda en Cali, Barranquilla, Manizales y el casi nulo crecimiento de la edificación en Bogotá. Presentan signos positivos Medellín, Bucaramanga y Cartagena; sin embargo, en esta última crecen las otras edificaciones, pero el incremento se debe a los bajísimos niveles de períodos anteriores. El desarrollo de la actividad constructora es bien diferente para cada ciudad; así por ejemplo, mientras Medellín ha tenido un ciclo ascendente en los últimos 10 años, Bogotá lo tiene descendente, lo cual obedece a diversos condicionantes de la oferta de edificaciones en cada área metropolitana. Ahora bien, los primeros resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial y las cifras

CUADRO II – 10

LICENCIAS DE CONSTRUCCION ENERO - FEBRERO 1981
(Metros^2)

Ciudad	Período Enero - Febrero		Variación
	1981	1980	%
Total 10 ciudades	**775.502**	**658.154**	**17.8**
Barranquilla	39.479	37.477	5.3
Bogotá	252.214	226.112	11.5
Bucaramanga – Floridablanca	31.099	60.113	–48.3
Cali – Yumbo	97.658	127.939	–23.7
Cartagena	8.816	4.492	96.3
Cúcuta	14.050	9.973	40.9
Manizales	12.063	36.359	–66.8
Medellín – Area Metropolitana*	303.561	142.476	113.1
Neiva	7.597	7.410	2.5
Pasto	8.965	5.803	54.5

Fuente: DANE, Boletín de Prensa marzo 11/81.
* Incluye Medellín, Bello, Envigado, Itagüí.

de licencias de construcción del DANE para enero y febrero de 1981 (Cuadro II-10) indican el comienzo de una recuperación respecto del estancamiento observado en el bienio 1979-80.

La tendencia de la actividad edificadora en los dos últimos años, ha sido calificada por algunos como aceptable si se le compara con el promedio de la década; otros afirman que el sector está de nuevo en crisis. Dependiendo del punto de vista utilizado para el análisis se encuentran diversas y aún opuestas opiniones al respecto.

Haciendo abstracción del número de metros cuadrados construidos hay acuerdo en afirmar que en estos dos años se agudizó el fenómeno de la especulación y se dieron alzas en los precios de la vivienda nunca antes vistos, los cuales no se explican por crecimientos proporcionales en los costos de materiales y de mano de obra. La oferta de vivienda se ha orientado fundamentalmente a satisfacer demanda de altos ingresos, lo cual llevó a construir metros cuadrados cada vez más costosos. Por consiguiente, la vivienda de tipo social para clases bajas y medias prácticamente no fue atendida por el sector privado y la actividad institucional dirigida a tal fin, específicamente la del Instituto de Crédito Territorial bajó significativamente en los dos últimos años.

En síntesis, la actividad ha sido altamente concentrada tanto desde el punto de vista productivo como del estrato social beneficiado. La demanda por vivienda de los grupos de

ingresos altos está saturándose; en un informe anterior de *Coyuntura* se comentó la dificultad existente en las ventas de vivienda con precios superiores a 4 millones de pesos, es decir, para este grupo existe exceso de oferta. Por el contrario para viviendas con precios inferiores a 2.5 millones de pesos existe exceso de demanda, hay grandes dificultades para lograr una adjudicación.

En general entre los principales determinantes de la demanda por vivienda se encuentran: el nivel y distribución de los ingresos, el nivel de la inflación, la política estatal hacia el sector con el crédito del sistema UPAC como principal instrumento. A su vez el volumen ofrecido está determinado en gran medida por los costos de los materiales de la construcción, de la mano de obra, de los terrenos. Con el fin de complementar el análisis de la actividad en 1980, se examinan a continuación los elementos más importantes que inciden en esta coyuntura.

5. Costos de la construcción de vivienda

La variación de este índice descompuesto en materiales y mano de obra en 1980 es la siguiente:

El índice de costos de la construcción se incrementó en 1980 en 26.9, (ver Cuadro II-10), porcentaje de incremento muy similar al del índice de precios consumidor e inferior a los incrementos del índice en 1978 y 1979 los cuales fueron de 32.7% y 30% respectivamente. Los índices de mano de obra de Bogotá, Medellín y Cartagena tuvieron un crecimiento muy por encima del promedio. De igual manera el índice de materiales fue superior al 25% solamente en

CUADRO II – 11

VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE COSTOS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDA
Enero - Diciembre de 1980

Ciudad	Total	Materiales	Mano de Obra
Barranquilla	28.9	31.8	28.8
Bogotá	27.4	25.2	33.7
Bucaramanga	28.0	25.3	29.7
Cali	25.5	26.2	26.8
Cartagena	30.9	29.6	45.1
Cúcuta	17.7	20.6	10.4
Manizales	23.2	22.7	18.5
Medellín	28.4	25.2	44.3
Neiva	23.5	28.7	10.9
Pasto	25.6	25.7	30.0
Nacional	**26.9**	–	–

Fuente: DANE, Boletín de Prensa. Febrero 20/81.

Barranquilla, Cartagena y Pasto. En general, aunque se esperaba un crecimiento más bajo del índice de costos, dado el decrecimiento de la actividad, por lo menos en número de metros cuadrados, esto no sucedió en parte por las características de las empresas productoras de materiales y en parte por la situación del mercado laboral, el cual viene presentando en los últimos años crecimientos más que proporcionales en los salarios de la mano deobra no calificada, en relación a la calificada.

6. Financiamiento del sector

El financiamiento total para el sector está compuesto por el crédito de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y por el institucional Instituto de Crédito Territorial, Banco Central Hipotecario excluyendo Corporación Central, Fondo Nacional del Ahorro y Cajas de vivienda militar y popular.

El crédito de las Corporaciones o de UPAC a usuarios individuales creció sólo un 1% en términos reales. La captación bruta del sistema, es decir los certificados a término más las cuentas de Ahorro, y los depósitos a la vista presentaron una variación del 33% en términos reales en 1980.

De otra parte, el crédito concedido directamente a constructores es decir la inversión neta creció en términos reales en 12.2%. Esta cifra que es la que realmente interesa supera ampliamente el crecimiento del PIB de la economía y es otro indicador anticipado de un cambio positivo en la dirección de la actividad para 1981.

En síntesis se detecta un problema de demanda a la par que la actividad

CUADRO II – 12

FINANCIACION DE VIVIENDA EN EL PAIS
(Millones de pesos)

Años	Corp. de Ahorro y Vivienda[1]	Institucional[2]	Total
1978	14.212	7.577	21.789
1979	14.316	6.834	21.150
1980	22.030	–	–

Fuente: CENAC e Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda.

[1] Crédito directo entregado a constructores.

[2] No se conocen aún las cifras oficiales para 1980.

por el lado de la oferta de vivienda comienza a presentar signos favorables. Lo anterior debe llevar a un replanteamiento en las características de ésta que beneficie a otros estratos de la población lo cual es deseable desde el punto de vista social.

Sector Agropecuario

El resultado económico en el sector agropecuario durante 1980 no fue satisfactorio, ya sea que se compare con el crecimiento de otros sectores productivos en ese mismo año o con el del sector en años anteriores. Según estimativos del Banco de la República[7] el sector agropecuario creció a una tasa del 2.5% anual el año pasado, siendo superado solamente en su mal comportamiento por el sector de la construcción, el cual se expandió a una tasa del 1.8% anual, gracias a la actividad desarro-

[7] Notas Editoriales, enero de 1981.

llada por el gobierno en materia de obras públicas; esa tasa del 2.5 es bastante inferior a la de 1979 cuando el sector agropecuario creció al 3.9%

Al desagregar las cifras anteriores entre sector pecuario y agrícola, la caída en la tasa de crecimiento es muy marcada para la agricultura, la cual se reduce de un 7.2% en 1979 a un 1.3, en 1980, mientras que, por contraste, el sector pecuario experimenta un repunte al pasar su tasa de crecimiento de −1.9% en 1979 a 4.6% en 1980. [8]

1. Indicadores Físicos

Los malos resultados de la actividad económica agropecuaria son el efecto de un funcionamiento inadecuado del aparato productivo en 1980 resultante o de políticas económicas que tendieron a restringir la actividad económica agregada, como de condiciones específicas a algunos productos que contribuyeron a fortalecer los efectos negativos de aquella.

Seis de los diez cultivos semestrales sobre los cuales se presenta información en el Cuadro II-13 experimentaron una caída en el volumen de su producción, encabezados por cebada (−27.1%) y ajonjolí (−16.8%), seguidos por sorgo (−14.1%), papa (−12.2%), arroz (−7.0%), y maíz (−1.9%); solamente el algodón tuvo un incremento notable en su producción (25%), seguido por fríjol (11.9%), trigo (8.8%) y soya (6.0%). La baja en la producción fue el resultado de una reducción en el área sembrada y en los rendimientos obtenidos, de modo que solo una parte de dicha baja puede atribuirse a factores climáticos, ya que la decisión de reducir el área sembrada es una de carácter eminentemente económico.

Por otra parte, el resultado en los cultivos anuales fue bastante positivo en comparación con el de los semestrales ya que en todos, excepto tabaco se observa un incremento en su producción.

Los desarrollos anteriores en cultivos permanentes evitaron un serio problema de abastecimiento de alimentos, ya que la producción total subió de 12.098 millones de toneladas para doce productos en 1979 (arroz, cebada, fríjol, maíz, papa, trigo, yuca, banano, azúcar, panela, plátano y aceite de palma) a 12.326 millones en 1980, lo que representa un incremento de 1.9%; si este se compara con el aumento de la demanda (3.2%) resultante del crecimiento de la población y del ingreso per cápita, se concluye que durante 1980 hubo un déficit en la producción de alimentos igual al 1.3% de la producción total[9].

En cuanto al sector pecuario el sacrificio total de ganado vacuno en cuarenta y dos ciudades del país en el período enero-noviembre alcanzó un total de 1.4 millones de cabezas en 1980 con un peso total de 546.7 mil toneladas, en comparación con un total de 1.328 millones de cabezas con un peso de 521.8 mil toneladas para el mismo período del año 1979; el sacrificio de ganado menor

[8] FEDESARROLLO considera que la tasa del sector pecuario fue inferior a 4.6% (ver Cuadro I-1).

[9] Para obtener el aumento en la demanda total se le sumó a la tasa de crecimiento de la población, 2.0%, el producto del aumento resultante del crecimiento en el ingreso per cápita según las cifras sobre PIB estimadas por el Banco de la República y la elasticidad ingreso (0.6).

CUADRO II-13

PRODUCCION, SUPERFICIES Y RENDIMIENTOS AGRICOLAS 1979 – 1980

Cultivos		Superficie (En miles de hectáreas)		Producción (En miles de toneladas)		Rendimientos (Kilogramos por hectárea	
		1979	1980	1979	1980	1979	1980
A. Semestrales							
	I	19.5	18.6	11	10.9	565	566
Ajonjolí	II	8.2	5.6	4.5	2.0	549	558
	Total	27.7	24.2	15.5	12.9	560	533
	I	130.9	157.1	165.4	247.9	1.264	1.578
Algodón	II	55.6	59.8	116.2	105.0	2.090	1.756
	Total	186.5	216.9	281.6	352.0	1.510	1.623
	I	138	126.6	761.5	691.5	5.515	5.011
Arroz	II	304	289.2	1.171.3	1.106.4	3.853	3.639
	Total	442	415.8	1.932.4	1.797.9	4.372	4.324
	I	18.2	17.4	23.0	28.5	1.593	1.638
Cebada	II	55.7	45.2	107.6	81.0	1.932	1.792
	Total	73.9	62.6	136.6	109.5	1.848	1.749
	I	70.4	70.2	43.8	52.0	623	741
Fríjol	II	42.0	45.2	30.9	31.6	736	700
	Total	112.4	115.4	74.7	83.6	665	725
	I	259.6	255.9	359.8	360.8	1.386	1.410
Maíz	II	356.0	358.5	550.4	492.8	1.434	1.375
	Total	615.6	614.4	870.2	853.6	1.414	1.389
	I	67.2	70.1	805.9	878.6	11.993	12.553
Papa	II	80.8	71.9	1.160.2	848.1	14.359	11.796
	Total	148.0	142.0	1.966.1	1.726.7	.13.284	12.160
	I	142.1	115.4	299.9	250.3	2.110	2.160
Sorgo	II	79.1	90.6	201.4	180.2	2.546	1.990
	Total	221.2	206.0	501.3	430.5	2.266	1.090
	I	37.0	47.0	73.8	98.6	1.995	1.089
Soya	II	34.3	31.1	71.8	55.9	2.093	1.797
	Total	71.3	78.1	145.6	154.5	2.042	1.978
	I	7.7	8.1	9.3	9.7	1.208	1.197
Trigo	II	2.3	29.5	32.7	36.0	1.422	1.220
	Total	30.7	37.6	42.0	45.7	1.368	1.215

(Continuación)

B. **Anuales y Permanentes**						
Yuca	221.7	207.7	1.908.9	2.150.4	8.611	10.354
Banano	22.2	23.2	782.0	912.5	35.545	39.332
Cacao	62.7	64.1	32:3	34.4	515	537
Azúcar	91.1	104.0	1.105.0	1.247.4	12.130	11.994
Panela	200.0	199.0	985.6	987.8	4.923	4.964
Plátano	412.1	432.6	2.235.9	2.348.0	5.426	5.428
Tabaco	26.3	24.1	45.5	40.3	1.730	1.673
Aceite de Palma	21.8	22.7	59.6	63.6	2.374	2.802

Fuente: Ministerio de Agricultura–OPSA y Banco de la República, Revista y Notas Editoriales para azúcar.

(porcino) ascendió a 685 mil cabezas con un peso de 60.8 mil toneladas para enero-noviembre de 1980 en comparación con 698 mil cabezas y 61.1 mil toneladas de carne para ese mismo lapso en 1979. En total, la oferta de carne de ganado mayor y menor para esas 42 ciudades ascendió a 607.5 mil toneladas para los primeros once meses del año pasado[10].

Si la participación de esas 42 ciudades en el degüello total permanece en el mismo nivel de 1979, la producción total de carne vacuna en 1980 (enero-noviembre) alcanzó un nivel de 1.1 millón de toneladas y la de ganado porcino llegó á 112.6 mil toneladas para ese mismo período.

Por las cifras disponibles parece ser que a partir de 1980 comienza el ciclo durante el cual los ganaderos comienzan a liquidar parte de sus existencias de animales hembras, aumentando así la proporción de estas dentro del sacrificio total. El año de más baja participación de las hembras en el sacrificio total durante los últimos cinco años fue 1975 cuando dicha participación alcanzó un 32.4%, llegando a su tope en 1976 con un 42.1% para bajar nuevamente al 32.4, en 1979. Todo parecería indicar que auncuando sí puede haber problemas de corto plazo en el sector ganadero, parte de los que se han presentado hasta el momento son el resultado de condiciones cíclicas, muy normales en el desarrollo de tal actividad.

Finalmente, en materia cafetera la producción total de café ha venido aumentando aunque en forma más moderada que en años anteriores, al pasar de unas 855 mil toneladas de café pergamino en 1979 a 899 mil toneladas en 1980; las perspectivas son de que la producción se estabilice en los niveles alcanzados el año pasado.

Los malos resultados en las cosechas de algunos productos condujeron a una reducción sustancial en las existencias de algunos de ellos mantenidas en los almacenes generales de depósitos y el IDEMA; la reducción fue particularmente notoria para el arroz y la cebada, productos para los

[10] El Banco de la República utilizó un crecimiento en degüello de 10.8% para el degüello de ganado vacuno, en lugar del 5.4% consignado aquí.

cuales había existencias de 286.5 y 72.5 mil toneladas en diciembre 21 de 1979 y solo de 172.1 y 20.9 mil toneladas en diciembre 26 de 1980. Para productos como el maíz, sorgo y trigo hubo un aumento en el nivel de existencias gracias a las importaciones que se hicieron de estos productos durante todo el año de 1980. Para el grupo de las oleaginosas hubo un aumento de 12 mil toneladas en sus existencias, resultantes principalmente de incrementos en las existencias de fibra de algodón y semilla de algodón (6.9 y 11.0 mil toneladas respectivamente), los cuales fueron compensados por una disminución en las existencias de soya en 5.3 mil toneladas; para el resto de productos agrícolas —cacao, fríjol y tabaco—, excluído el café, hubo una disminución de 7.8 mil toneladas en sus existencias. En resumen, la disminución en el volumen total de existencias en los almacenes generales de depósitos y el IDEMA —exceptuados fique y café— alcanzó a un total de 61.4 mil toneladas, lo que equivale a una reducción del 10, en el volumen almacenado a finales de 1979.

2. Indicadores de Precios

Las condiciones subyacentes de inflación que hubo en la economía colombiana se vieron reflejadas, obviamente, en el comportamiento de los precios de los alimentos en general; sin embargo, las condiciones de demanda y oferta para cada producto afectaron su precio en forma diferencial a la de la tendencia general de aumentos de precios en la economía.

Es así como observamos un incremento muy fuerte en el precio del arroz (Cuadro II-14) como resultado de una reducción en su producción durante 1980, a tal punto que su precio más que se dobló entre el último trimestre de 1979 y el primero de 1981; por el contrario, para el fríjol se nota uuna disminución en su precio *absoluto* del 22 por ciento gracias al aumento del 12% en su producción y a la poca acumulación de inventarios ocurridos durante el año.

Tres productos de consumo popular que experimentaron un alza relativamente baja en su precio entre el cuarto trimestre del 79 y el tercero o cuarto trimestre del 80 fueron la papa, el café y el aceite. Para el primero parecería un poco sorprendente el resultado en virtud de la caída tan fuerte en su producción entre 1979 y 1980 (13.8%); sin embargo, es probable que haya habido una sustitución temporal en el consumo a causa de un aumento en la producción de otros tubérculos y farináceas como la yuca, el banano y el plátano que compensaron, en parte, la disminución en la producción de papa.

Para la carne de res se observa un incremento de precios más o menos similar al del nivel general de precios durante el perído analizado, lo cual es de esperarse dado el normal desempeño de la actividad de degüello durante el año pasado; la carne de cerdo, sin embargo, experimentó un alza mayor que el incremento en el nivel general de precios. Vale la pena anotar que el aumento de precios mayoristas para la carne de res se trasladó al productor, a juzgar por el cambio en el precio del kilo de ganado en finca en centros ganaderos como Bucaramanga y Montería, y en el del gando en pie en la feria de Medellín; esto es importante anotarlo, ya que muchas veces se culpa a los

CUADRO II – 14

INDICE DE PRECIOS MAYORISTAS PARA ALGUNOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS

	1979	1980				1981
	IV	I	II	III	IV	I
Arroz corriente (1a.)	100	155	179	197	221	239
Fríjol (Calima)	100	92	103	83	86	78
Maíz amarillo duro	100	105	134	117	128	132
Papa	100	109	146	116	110	–
Carne de Res (1a.)	100	103	125	131	130	–
Carnes de Res (2a.)	100	104	124	133	132	–
Carne de cerdo (1a.)	100	111	131	138	145	–
Aceite (lata)	100	94	102	106	–	–
Azúcar refinada	100	99	104	111	117	122
Panela	100	99	113	116	145	–
Café	100	100	99	106	113	–
Harina de maíz	100	116	140	167	170	170
Harina de trigo	100	111	135	142	133	153
Leche pasteurizada	100	101	119	121	178	–

Fuente: Derivado de información suministrada por IDEMA para precios mayoristas; DANE *Boletín Mensual de Estadística,* noviembre 1980 para leche pasteurizada en Bogotá.

intermediarios por contribuir a la "crisis" del sector cuando el comportamiento de los precios puede ser esencialmente un fenómeno cíclico.

El aumento de precios es notorio para ciertos productos procesados como la leche y las harinas de trigo y de maíz. El aumento en el precio de la leche no es de extrañar dada la política de liberación de precios que finalmente se adoptó para el producto. Sin embargo, es sorprendente el aumento tan fuerte en las harinas, ya que no habría ninguna razón atribuible al comportamiento de los precios en los mercados internacionales del maíz y trigo ni en la política cambiaria colombiana para justificar un aumento del 70 y 53% en el precio doméstico de las harinas de maíz y trigo, respectivamente; una explicación mejor de ello se encuentra probablemente en la protección otorgada a la industria molinera del país, que impide la competencia en el mercado doméstico de productos importados similares.

3. Política gubernamental

La política gubernamental hacia el sector agrícola se continuó haciendo con la idea de que el crédito es el elemento clave para el desarrollo del sector y la creencia de que lo que se haga en otros sectores de la economía no afecta el desarrollo del sector agropecuario; por lo tanto, no es de extrañar que las medidas tomadas

CUADRO II – 15

PRESUPUESTO DE FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO
(En millones de pesos)

	1980		1981	Variación %
Cultivos smestrales	12.831		16.272.7	26.8
Semestre A 5.320		7.134.4		(34.1)
Semestre B 7.511		9.138.3		(21.7)
Cultivos permanentes y semi-permanentes	2.295		3.106.1	35.3
Pecuarios	4.580		6.245.2	36.4
Actividades complementarias	3.532		4.976.0	40.9
Total	**23.278**		**30.600.0**	**31.5**

Fuente: Banco de la república – Fondo Financiero Agropecuario.

sean de carácter local, para afectar la rentabilidad de producir un producto, ya sea mejorando su precio o reduciendo su costo de producción.

Por medio de la Resolución 64 de 1980, la Junta Monetaria aprobó un presupuesto de $30.600 millones para financiar al sector agropecuario durante 1981, lo que significa un aumento de 31.5% con relación al presupuesto de crédito aprobado para 1980; en pesos constantes, si la tasa de inflación para este año es similar a la del pasado este nuevo presupuesto representa un aumento en el crédito agrícola del 5% en pesos constantes de 1970. Tal como se observa en el Cuadro II-15, los cultivos semestrales absorben el 53% del presupuesto total, la actividad pecuaria el 20.4%, los cultivos permanentes y semipermanentes el 10.2% y las actividades complementarias el 16.4% del presupuesto de crédito.

Para el primer semestre de 1981 (semestre A) se espera redescontar para los cultivos semestrales y de ciclo anual un total de $5.201 y $70.5 millones respectivamente. Para los primeros corresponde al arroz el 49% del total, seguido del algodón con el 15.6%, el sorgo con el 14.3, el maíz con el 9.7 y la soya con el 4,7%; el resto de los cultivos (ajonjolí, cebada, fríjol, maní, papa y trigo) reciben el 6.7 del total del crédito otorgado a través del redescuento por el Banco de la República. Para los cultivos de ciclo anual, el tabaco recibe el 57% del crédito del FFAP, y el resto va a financiar la producción de hortalizas. El total del área financiada por el Fondo asciende a 434 mil, de las cuales 408 mil corresponden a cultivos semestrales. En materia de crédito de fomento agropecuario conviene resaltar las modificaciones introducidas por el decreto 2645/80 en el sistema de cómputos para captar recursos dirigidos a estos

DESARROLLO - BIBLIOTECA

CUADRO II – 16

PRECIOS DE SUSTENTACION, AL PRODUCTOR Y COSTO DE IMPORTACION

Producto		Precio de Sustentación (Pesos por tonelada) II/81	I/81	Variación %	Precio esperado al productor 1/81 $/Ton.	US$/Ton.	Costo de importación Enero 81 (US$ por tonelada)	(8) = (6)/(7)
Arroz Paddy	IR-22	13.500	15.100	11.9	13.500	–	–	–
	Cica 7-9	12.720	14.500	14.0	–	–	–	–
Arroz blanco		–	–	–	23.355	457	708	0.65
Sorgo		11.500	13.200	14.8	12.350	242	262	0.92
Maíz	Amarillo	13.200	15.200	15.2	15.610	294	257	1.14
	Blanco	14.200	16.300	14.8	–	–	–	–
Ajonjolí		29.820	31.000	4.0	35.523	695	1.124	0.62
Soya		21.200	24.000	13.2	25.066	491	438	1.12
Cebada		13.000	15.000	15.4	14.316	280	332	0.84
Fríjol		40.500	45.000	11.1	55.385	1.084	1.176	0.92
Trigo		15.500	17.500	12.9	14.907	292	305	0.96

Fuente: El Tiempo, Feb.-27, p. 9A para Cols (1) y (2) e IDEMA *Revisión de los Precios de Sustentación Cosecha 1980-81* para cols. (5) - (7)

fondos y a la creación del Comité Consultivo del FFAP. En cuanto al primero, la base para la suscripción de títulos agropecuarios de la clase A, que antes era el saldo de las colocaciones registradas en el último día de cada trimestre, se cambió por el promedio diario de las colocaciones del trimestre anterior; esta medida contribuye a estabilizar la base de cálculo para la suscripción de títulos y a elevar, en el corto plazo, su monto.

La creación del Comité Consultivo busca darle una mayor ingerencia al Ministerio de Agricultura en las decisiones que se tomen sobre distribución de crédito. Este Comité está compuesto por el Ministro de Agricultura, el Gerente del Banco de la República, un miembro de la Junta Directiva del Banco de la República, un representante de los organismos descentralizados del orden nacional vinculados o adscritos al Ministerio de Agricultura y un representante de los bancos vinculados a dicho Ministerio; las funciones del Comité son distribuir el presupuesto de asignación de crédito entre las diferentes actividades financiables, autorizar traslados presupuestales dentro de los programas establecidos, recomendar a la Junta Monetaria la refinanciación y prórroga de créditos otorgados, reglamentar el control de las inversiones en los créditos del Fondo y otras de carácter más burocrático. El único comentario razonable que se puede hacer a la creación de este Comité es que el traslado de funciones de una entidad hacia otra no garantiza que se aumente la eficiencia en el manejo del Fondo Financiero Agropecuario.

Conjuntamente con la fijación del presupuesto para el Fondo Financiero Agropecuario en 1981, el gobierno, por intermedio de la junta directiva del IDEMA, fijó los precios de sustentación para las cosechas del primer simestre del presente año para 10 productos agropecuarios. Los precios de sustentación para la primera cosecha de este año y la última del año anterior, junto con el precio esperado para el productor y el costo de adquisición de algunos de estos productos en los mercados internacionales para el primer semestre de este año se muestran en el Cuadro II-15.

Del cuadro anterior se puede observar que los productos más beneficidos con el alza en los precios de sustentación son el maíz amarillo y la cebada, con un 15.2 y 15.4% de incremento respectivamente; el producto menos beneficiado es el ajonjolí, con un aumento del 4%. Los aumentos otorgados apenas si alcanzan para compensar el alza previsible en el aumento general en el nivel de precios. Sin embargo, quizás el punto más notable de la política es que, en general, los precios de sustentación son iguales o inferiores a los precios esperados a nivel del productor para el primer semestre de 1981. Se puede decir que solo el sorgo, la cebada y el trigo reciben un incentivo con la política, siendo bastante favorable para el trigo, el cual recibiría sin sobreprecio del 17% en caso de ser vendido al IDEMA; los productores de sorgo y cebada recibirían un estímulo del 6 y 5% por encima del precio de mercado que se espera regiría en el primer semestre.

Otro punto importante a anotar es el impuesto que, en la práctica, se le impone a ciertas actividades del sector agropecuario cuando se

CUADRO II – 17

PARTICIPACION Y COMPRAS POR EL IDEMA DE PRODUCCION AGRICOLA NACIONAL: 1980

Producto	Cantidad (en toneladas)	Valor (en millones de pesos)	Compras IDEMA Producción Nacional (en porcentajes)
Ajonjolí	10.307.9	304.6	80
Arroz Paddy	135.306.8	1.348.3	7.5
Maíz*	16.960.2	187.8	2.0
Panela	1.305.0	18.9	0.1
Papa	38.4	0.5	d
Sorgo	14.054.7	134.1	3.3
Soya	7.8	0.14	d
Trigo	17.335.8	252.3	38.0
Azúcar	58.786.9	906.4	4.7
		3.153.04	

Fuente: IDEMA *Boletín Estadístico* Diciembre, 1980, Cuadro 1 para cols. (1) y (2), y Cuadro 1, esta sección.

* Amarillo y blanco; d = despreciable.

comparan los precios domésticos de ciertos productos con el costo de importarlos, sin siquiera considerar el pago de gravámenes arancelarios. Este impuesto implícito resultante de un precio doméstico inferior al internacional es particularmente fuerte para el arroz blanco y para el ajonjolí, para los cuales el primero es inferior al segundo en 35% y 38%; colocar un impuesto explícitamente por estos montos sería poco viable políticamente, pero con restricciones al comercio internacional de estos productos impuestos con la excusa de proteger el ingreso real de los consumidores y evitar la inflación se puede discriminar fuertemente contra ciertas actividades. La cebada continúa siendo gravada al igual que el sorgo, a pesar de ser sus precios de sustentación superiores al precio previsible de mercado; en cambio, de aplicarse al trigo producido domésticamente el precio de sustentación fijado por el IDEMA se le estaría otorgando el equivalente de una protección arancelaria del 12%.

Este panorama de la política de precios de sustentación sería muy halagüeño, a pesar de los puntos negativos descritos anteriormente, si el IDEMA comprara efectivamente toda la producción nacional que se le ofrece al precio de sustentación fijado por el Instituto. Desafortunadamente, el IDEMA participa en una proporción muy pequeña como comprador de la producción agrícola nacional, tal como se aprecia en el Cuadro II-17.

Los únicos productos en los cuales el IDEMA parece haber tenido

alguna influencia es en el ajonjolí y el trigo, ya que el Instituto compró el 80 y 38% de la producción nacional de esos dos productos; en 1980 respectivamente sin embargo, la intervención en el mercado de ajonjolí no parece ser muy favorable para los productores, pues como se vió atrás ésta se haría a un precio inferior al internacional en el 38 por ciento. En el trigo es de esperarse que la política de sustentación de precios tenga algún efecto, ya que a este producto el precio fijado lo protege efectivamente; al menos en este caso hay una coincidencia entre el objetivo de la política y el instrumento utilizado para conseguirlo, aún cuando la meta de volver a sembrar las 140 mil hectáreas cultivadas en 1960 parece poco alcanzable en los próximos cinco años, tal como se persigue.

En relación con el sector cafetero en particular conviene anotar la eliminación del régimen de certificados de cambio para las exportaciones de café y la reducción en tres puntos del impuesto ad-valorem sobre las mismas en diciembre pasado, y de un punto adicional a partir de septiembre del presente año quedando así en 12%; estas medidas sirven para compensar, en parte, la marcada baja en los precios internacionales del café que afecta negativamente a los productores del grano.

La preocupación por el control de la inflación se ha reflejado continuamente, a través de los años, en un control permanente a las exportaciones de productos agropecuarios, con los consiguientes vaivenes de la política, en particular cuando algunos de los productos exportados inciden sobre el índice del costo de vida; tenemos la paradoja de que cuando los precios en el mercado mundial suben, se restringen o prohiben las exportacioanes y cuando bajan se las promueve. Caso reciente es el decreto 54 de enero 15 del presente año "por el cual se dictan medidas para prevenir el contrabando y lograr un adecuado abastecimiento de azúcar" el cual contempla, entre otras medidas, el establecimiento de cuotas de venta de azúcar al IDEMA, el control mensual de los pagos en especie en relación con la producción y uso del azúcar, y la obligación de transportar internamente en vehículos inscritos ante la Dirección de Aduanas y de exportar por Buenaventura. Este régimen temporal, que durará mientras dure el alza en los precios internacionales del azúcar, sólo hará más costoso el contrabando de azúcar y más remunerativa la actividad de intermediación de funcionarios públicos inescrupulosos, pero no eliminará la exportación de azúcar; parecería más razonable haber adoptado un régimen de cuotas de exportación más amplias en el corto plazo con la perspectiva de liberalizarlo en el mediano plazo.

La agilización del comercio exterior de exportación de productos agrícolas es fundamentel para mantener el ritmo de crecimiento de la agricultura colombiana, en particular la de algunos productos que como el arroz han obtenido impresionantes ganancias en productividad en los últimos diez años y para el cual la política de restricción a sus exportaciones ha significado una cortapisa para su desarrollo; en este momento las perspectivas del sector agropecuario para el primer semestre de este año son poco halagüeñas, tal

CUADRO II – 18

AREA INSCRITA EN EL ICA: 1980A Y 1981A*
(Hectáreas)

Cultivos	1980 A		1981 A		Variación %
Cereales					
Arroz	68.523		56.334		–21.6
Riego 53.335		43.983		–21.3	
Secano 15.188		12.351		–23.0	
Maíz	10.664		7.454		–30.1
Sorgo	32.626		18.026		–44.7
Trigo	203		408		100.1
Cebada	4.847		614		–87.0
Oleaginosas		116.863		82.836	–29.1
Algodón	61.492		59.961		– 2.5
Ajonjolí	420		299		–28.8
Maní	118		425		260.0
Soya	12.797		4.061		–68.3
Otros		74.827		64.746	–13.5
Papa	4.036		2.694		–33.3
Fríjol	683		188		–72.5
Yuca	1.473		385		–73.9
Ñame	102		18		–82.4
Tabaco rubio	574		546		– 4.9
Total		**6.868**		**3.831**	**–44.2**
		198.558		**147,582**	**–25.7**

Fuente: ICA Información directa.
* A febrero 28.

como se examina en la siguiente sección.

4. Perspectivas del sector agropecuario

A juzgar por el área inscrita en el ICA hasta finales de febrero las perspectivas de la agricultura colombiana para el primer semestre del presente año son oscuras, por decir lo menos. Para catorce productos agrícolas el área inscrita para ser cosechada en el primer semestre se redujo en un 25.7% de 198.558 hectáreas en 1980 a 147.582 en 1981; esta reducción se reparte en un 29% para cereales (arroz, maíz, sorgo, trigo y cebada), 13,5% para oleaginosas (algodón, ajonjolí, maní y soya) y un 44% para otros productos (papa, fríjol, yuca, ñame y tabaco). Información sobre las variaciones para cada producto y el área inscrita para cosechar el

primer semestre del año anterior, y el presente se muestran en el Cuadro II-18.

Como se puede apreciar, en todos los productos listados, excepto maní hay una reducción en el área inscrita. Aún cuando todavía no se ha terminado la inscripción de siembras ni la época de siembras, es poco probable que haya un repunte tan grande como para mejorar la situación existente. La reducción observada en cereales es preocupante, pues todos los cultivos, menos trigo, experimentan una caída que va del 22% para el arroz al 87% para la cebada; los dos problemas más graves que se presentan en ese grupo son el arroz y el maíz, lo cual implica que para el primero habrá que ser muy cauteloso en la concesión de licencias de exportación y para el segundo se hace necesario continuar con la importación si ha de mantener abastecido el mercado interno.

De los diez cultivos que conforman el peso de la producción agrícola semestral (ajonjolí, algodón, arroz, cebada, fríjol, maíz, para, sorgo, soya y trigo) el área inscrita para el semestre A se redujo en un 23.6, de 196.291 hectáreas en 1980 a 150.039 hectáreas en 1981; esto es preocupante, ya que la producción de estos diez cultivos en el primer semestre del año pasado representó un 47% de su producción anual. Todavía es tiempo para hacer siembras, de modo que la reducción en el área sembrada será menor que lo indicado aquí. Sin embargo, no existe información adecuada como para predecir el nivel de siembras en lo que resta de este primer semestre.

La programación de OPSA era bastante optimista hasta mediados de febrero, si se compara con la presentada aquí; según esa programación, y aplicando rendimientos superiores a los obtenidos en 1979, la tasa de crecimiento prevista para la agricultura en 1981 estaría alrededor del 4.7%; en vista delas perspectivas para el primer semestre esta tasa debería revisarse, hacia abajo.

Para hacer esta revisión se mantuvieron las proyecciones de producción de OPSA a febrero 12 para los cultivos semestralees en el segundo semestre, y las de los cultivos anuales y permanentes, para el primer semestre de este año se hicieron dos estimativos alternativos: 1) Se guardó la misma proporción entre área inscrita y cosechada para diez cultivos semestrales y se supuso que el rendimiento sería el previsto por OPSA; 2) a la producción estimada en (1) se le agregó un 10% para tomar en consideración el hecho de que no se han terminado las siembras. El resultado del ejercicio muestra que el valor de la producción agrícola sin café oscilaría, a precios de 1970, entre 17.779 y 18.108 millones de pesos; es decir, la producción se reduciría en 1.8%, o, a lo mejor, permanecería constante.

Minería, Energía y Transporte

Petróleo y Minería

El producto del sector minero durante 1980 registró un aumento de 7.4%, lo cual se compara muy favorablemente con reducciones de 1.1% en 1980 y de 4% en años anteriores. La recuperación del sector minero se debió al crecimiento acelerado en la producción de oro (87.1%), y a un aumento en la producción de petróleo, fenómeno que no se había presentado en años recientes.

1. Petróleo

La recuperación en la producción de petróleo se debe esencialmente al efecto que han tenido los mejores precios en la actividad de recuperación secundaria y de producción crudos marginales en campos existentes.

Para 1981 también se prevé un aumento en producción. El Cuadro III-1 muestra el mejoramiento en la situación de producción petrolera al comparar la producción proyectada en junio de 1978 versus la producción lograda en 1980 y la nueva proyección para 1981. Según el cuadro, la producción real en 1981 será 37% superior a la que se había proyectado para los mismos campos en 1978.

El incremento en producción en 1980 hizo posible disminuir el volumen de importaciones, como se

CUADRO III – 1

PRONOSTICOS DE PRODUCCION DE CRUDOS
(Miles de barriles diarios)

	Producción		
	1979	1980	1981
Pronóstico 1978	118.0	106.8	95.0
Producción real	124.1	125.9	—
Pronóstico 1980	—	—	129.7
La diferencia con proyección	5.2%	17.9%	36.5%

Fuente: ECOPETROL.

CUADRO III-2

HIDROCARBUROS
Enero — Diciembre

	Producción Cantidad[1]			Importaciones ( ) y Exportacioness Cantidad[1]			Valor[2]		
	1979	1980	Variación %	1979	1980	Variación %	1979	1980	Variación %
1. Petróleo crudo	45.297.4	45.944.1	1.4	(8.985.1)	(7.339.2)	−18.3	(210.6)	(220.5)	4.7
2. Gasolina motor corriente	15.270.3	17.463.5	14.4	(9.302.9)	(7.592.5)	−18.4	(314.0)	(292.0)	− 2.0
3. Gasolina motor extra	1.188.9	1.077.4	− 9.4						
4. A C P M	7.807.5	8.584.4	9.9	(1.037.9)	(1.026.5)	− 1.1	(45.7)	(46.2)	1.1
5. Fuel Oil	15.254.2	17.014.4	11.5	8.967.0	9.468.5	5.5	146.3	238.9	63.3
6. Gas propano	1.728.5	2.096.1	21.3						
7. Gas natural	150.695.4	160.629.4	6.6						
8. Gasóleo				—	(4.249.5)	*	—	(142.1)	*
9. Acido Nafténico				5.6	5.1	− 8.9	0.4	0.5	25.0
10. Parafina Micro				12.0	10.8	−10.0	0.5	0.8	60.0
11. Benceno				34.7	—	*	2.6	—	*
12. Xilenos mezclados				17.5	—	*	0.6	—	*
13. Etileno				—	(128.9)		—	10.6	*

* Variaciones muy altas o indeterminadas

1 Todos en miles de barriles de 42 galones a excepción del gas natural, cuya cantidad está expresada en millones de pies cúbicos.

2 En millones de dólares corrientes.

Fuente: Ministerio de Minas y Energía y cálculos de FEDESARROLLO.

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

ve en el Cuadro III-2. En realidad la disminución de 18% en las importaciones de gasolina y crudo es un hecho muy significativo. Se logró este resultado disminuyendo la demanda por gasolina a través de aumentos en precios y a través de incentivos (mejores precios) para la producción de crudos marginales y recuperación secundaria.

Si no se hubiera logrado una disminución en las importaciones, el impacto del sector petrolero sobre la balanza de pagos habría sido grave. En el Cuadro III-2 se observa cómo aún con menores importaciones, las alzas en el precio internacional mantuvieron el valor de las importaciones de crudo y gasolina constante. Según el Cuadro, para el país el costo promedio del barril de crudo pasó de US$23 a US$30 entre 1979 y 1980. La gasolina corriente pasó de US$34 a US$38 por barril. A fines de 1980 el país ya estaba comprando crudo a US$36 y gasolina a US$44 por barril.

En materia de comercialización la situación de Colombia también ha mejorado. Pasó la época en que la mayoría de las compras de crudo y gasolina se hacían en el mercado "spot", con un grave riesgo de desabastecimiento. Hoy en día ya el 50% de los volúmenes de crudo y derivados importados están cubiertos por contratos gobierno-gobierno. El crudo viene de Venezuela, y se hizo una negociación para compra de gasolina en Perú.

En 1980 se efectuó una intensa actividad exploratoria (42 pozos), pero en 1981 se prevé una mejoría aún mayor, pues se calcula que se harán cerca de 72 pozos exploratorios, nivel que concuerda con la meta que se había fijado el Gobierno desde 1977. Si este nivel de exploración se mantiene, y si no disminuye excesivamente la relación pozos productores/pozos secos, no sería imposible que en 1990 ya se haya superado el déficit en la balanza cambiaria energética.

La política de precios de derivados del petróleo en 1980 fue acertada. El precio de la gasolina se aumentó 62% en el año (ver cuadro III-3), pero aún después de esta alza el precio de los derivados del petróleo para el consumidor siguen siendo muy baratos en comparación a los vigentes en la mayoría de los países importadores de petróleo. Sin embargo, los aumentos en precios en 1980 moderaron la demanda por gasolina, y ésta creció menos de 2% en 1980. Esto demuestra que el mejor sistema para ahorrar energía es aumentar los precios a niveles similares a los internacionales.

El aumento en los precios de gasolina en 1980 también tuvo el efecto de mejorar sustancialmente

CUADRO III – 3

PRECIO DE COMBUSTIBLES
(Enero 1977 – Octubre 1980)
Pesos Corrientes

	Corriente	Extra	ACPM
Enero/ 1977	10	13.50	n.d.
Diciembre/1977	12	15.50	n.d.
Octubre 12/1978	16	20	15
Marzo 18/1979	20	25	18.50
Agosto 11/1979	26	32.50	24.50
Marzo 1/1980	34	42.50	34
Octubre 11/1980	44	52.50	44

el flujo de fondos de Ecopetrol, situación que ha hecho posible que la Empresa aumente sus giros al exterior por compra de combustibles. Se estima que en 1981, Ecopetrol sólo aumentará su endeudamiento en el exterior en US$30 millones, cifra que contrasta con aumentos de deuda 10 veces superiores en 1980 y años anteriores.

El saneamiento de las finanzas de Ecopetrol facilita el manejo monetario, al disminuir el endeudamiento externo neto del país, lo cual disminuye el monto de reservas internacionales que se tienen que monetizar.

2. Metales Preciosos

El Cuadro III-4 muestra la variación en la producción de oro y plata. Debido al estímulo creado por los altos precios internacionales del oro, la producción nacional se incrementó en 89% en 1980. Aunque el precio del oro ha bajado en los últimos meses, la producción seguía aumentando debido a que entraron a operar inversiones hechas en 1979 y 1980. Por otra parte, aún al actual precio internacional, dados los costos de producción en Colombia, la expansión en producción sigue siendo rentable.

La disminución en la producción de esmeraldas probablemente es ficticia. El nivel de exportaciones de 1979 probablemente no fue real, y se debió a la posibilidad de utilizar las exportaciones ficticias de esmeraldas para traer legalmente divisas al país. Al disminuir el diferencial entre cambio oficial y cambio negro en 1980 se disminuyó el atractivo de sobrefacturar exportaciones.

3. Otros Productos Mineros

El proyecto de Nickel de Cerro Matoso se está ejecutando dentro de los plazos previstos. La inversión total estimada asciende a US$394 millones, y el programa de construcción, previsto para un período de 34 meses, se terminará en abril de 1982. En febrero se había cumplido con 32% del montaje, y trabajan en el proyecto 2.600 personas. Debido a reciente mejoría en el precio internacional del Nickel es posible que las exportaciones del proyecto se incrementen de los US$200 millones al año originalmente previstos, a una suma cercana a US$350 millones anuales. Este proyecto contribuirá entonces de manera significativa a la balanza cambiaria del país en la próxima década.

Es desafortunado que el país no tenga estadísticas sobre producción de carbón, pues probablemente en este sector también ha habido incrementos en producción en los últimos meses. Se sabe de inversiones en nuevas minas en Córdoba, en el Valle, y es probable que en las zonas mineras tradicionales se estén abriendo nuevos frentes de trabajo. Dada la importancia del carbón en la perspectiva energética del país, es sorprendente que el Gobierno no haya hecho un esfuerzo por elaborar estadísticas permanentes de producción y consumo.

Transporte

En 1980 la incoherencia en la política oficial de transporte continuó. No se aprobaron incrementos en el parque de buses, lo cual garantizó que el servicio público siguiera deteriorándose. Por otra parte, la

CUADRO III – 4

METALES PRECIOSOS
Enero – Diciembre

	Producción						Exportaciones					
	Cantidad[1]			Valor[2]			Cantidad[3]			Valor[4]		
	1979	1980	Var. %	1979	1980	Var. %	1979	1980	Var. %	1979	1980	Var. %
Oro	269.9	510.5	89.1	3.375.9	15.242.3	351.5						
Plata	99.3	151.5	52.6	38.3	123.4	222.2						
Platino	12.9	14.3	10.8	150.9	320.9	112.7						
Esmeraldas							614.2	275.1	–55.2	107.4	69.9	–34.9

Fuente: Ministerio de Minas y Energía y cálculos de FEDESARROLLO.
[1] Miles de onzas troy.
[2] Millones de pesos corrientes.
[3] Miles de kilates.
[4] Millones de dólares corrientes.

política de importación de automóviles puso en dificultades a las empresas ensambladoras, como se puede ver en el Cuadro III-5. Por otra parte, fomentar el crecimiento del parque de automóviles y congelar el parque de buses es una insensatez desde el punto de vista energético.

A principios de 1981 las autoridades resolvieron parar las importaciones de autos, y devolvieron al régimen de prohibida importación los autos de un valor inferior a US$5.000. El resultado de soltar la importación para volverla a parar contribuyó a disminuir el crecimiento industrial en 1980 y a enriquecer a unos pocos importadores, cuyas licencias aprobadas y autos importados en inventario se valorizaron con la prohibición. En efecto, todo importador sabe que en Colombia la liberación de importación de autos nunca dura. Por eso cuando en esta ocasión se liberó, presentaron licencias en forma masiva. La historia les dio razón, y ante esa demanda especulativa, las autoridades se asustaron y les hicieron el favor de evitarles quiebras por falta de mercado volviendo a pasar a prohibido este ítem.

Pero para generar ingresos fiscales, se mantuvo la posibilidad de importar autos de un valor superior a US$5.000. Estos son vehículos que en general consumen mucha gasolina, y así el Gobierno garantiza que la política de importación de autos contradiga la política energética y beneficie sólo a las personas de altos ingresos.

Pero la incoherencia de la política de transporte en materia energética también se refleja en los programas de transporte público, y en particular en la política de congelar el parque de buses. En la sección que sigue se reseñan varios estudios que muestran que los buses son el medio de transporte más eficiente en términos energéticos.

1. Eficiencia Económica y Energética de los Metros

En Colombia buena parte de la discusión sobre sistemas de transporte masivo se ha hecho alrededor

CUADRO III – 5

MERCADO AUTOMOTOR

	Mercado Automotor Colombiano	
	1974	1980
Total	45.345	77.256
% Nacional	77%	56%
% Importado	23%	44%

	Venta de Autos Enero-Noviembre 1979 - 1980		
	1979	1980	% Cambio
Autos Ensamble Nacional	28.830	29.466	2.2
Autos Importados	1.374	10.734	496.4

de los ahorros energéticos que esos sistemas conllevan. Se ha argumentado que en un país rico en recursos hidroeléctricos como Colombia debe electrificarse en la medida de lo posible el transporte. Este argumento es atractivo, pero hasta ahora no se ha cuantificado el ahorro energético que implicarían las inversiones en la electrificación del transporte.

Un reciente estudio hecho para el Congreso de los Estados Unidos sugiere que esos ahorros son pequeños e inexistentes[1]. Transcribimos en el Cuadro III–6 un resumen del gasto en energía de los diferentes sistemas de transporte urbano. En la columna 2 se incluye el gasto energético de cada sistema si se incluye la energía utilizada en la construcción de los derechos de vía, estaciones y vehículos. Se observará en el cuadro que en todos los casos la energía gastada por el sistema es mayor a la energía gastada en operar el vehículo. Esto se debe a que la construcción de los derechos de vía utiliza energía, y que para ciertos modos de transporte el pasajero utiliza recursos energéticos para llegar a la estación. Por ejemplo, frecuentemente el usuario del metro utiliza un bus para llegar a la estación, o aún un automóvil.

Es sorprendente ver en el Cuadro III6 que los buses usan menos energía que los sistemas metro. Obviamente el modo menos eficiente en términos energéticos es el automóvil privado.

En las columnas 3 y 4 del Cuadro III-6 se resume el gasto en derivados del petróleo que implican los diferentes modos de transporte, concepto

[1] The Congress of the United States, Congressional Budget Office, *Urban Transportation and Energy: The Potential Savings of Different Modes* (Washington, U. S. Govt. Printing Office, 1977).

CUADRO III-6

ENERGIA REQUERIDA POR DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE URBANO EN EE. UU.: CIFRAS EN BTU* POR PASAJERO MILLA

Modo	Total energía gastada en operación	Requerimientos de petróleo en operación	Energía total requerida	Requerimientos totales de petróleo
Automóvil con una persona	11.000	11.000	14.220	12.280
Automóvil con ocupación promedia	7.860	7.860	10.160	8.770
Colectivo (Carpool)	3.670	3.670	5.450	4.710
Minibus para viaje al trabajo (Vanpool)	1.560	1.560	2.420	2.070
Metro (antiguo)	2.540	1.020	3.990	1.990
Metro (Nuevo)	3.570	1.070	6.580	2.990
Tren Suburbano	2.625	790	5.020	2.600
Transporte liviano sobre riel (Tranvías)	3.750	1.120	5.060	1.780
Bus	2.610	2.610	3.070	2.900

Fuente: Congressional Budget Office, *Urban Transportation and Energy: The Potential Savings of Different Modes* y *Technical Note on the Potential Savings of Petroleum by Different Modes of Urban Transportation* (Washington, 1977).

tal vez más útil debido a que Colombia no tiene problema energético sino déficit de producción de hidrocarburos. En la columna cuatro aparece que el gasto en energía de un metro nuevo y de un sistema de buses es igual. Es decir que aún en términos de uso de derivados del petróleo no es claro que se generaría un ahorro al reemplazar un sistema de buses con un sistema integrado de metro y buses. El menor uso de hidrocarburos en la operación del metro se compensa con el mayor uso de estos insumos en la construcción del sistema.

En resumen, aunque sería necesario hacer un estudio para el caso colombiano, la experiencia en Estados Unidos sugiere que el transporte pesado sobre rieles no es más eficiente en términos energéticos al transporte urbano basado en el autobús.

Si en términos energéticos la mayor eficiencia de un sistema de metro no es clara, en términos económicos la eficiencia de un sistema de transporte por autobuses es muy superior a la de los metros. En Estados Unidos, donde el alto costo de la mano de obra debería darle una mayor ventaja que en Colombia en materia de costos al metro con relación a los buses, el transporte pesado sobre rieles es claramente más costoso por pasajero que los buses. Esto

CUADRO III – 7

COSTO POR VIAJE AL TRABAJO EN DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE EN UN CORREDOR DE TRANSPORTE DE 10 MILLAS CON DESTINO FINAL EN EL CENTRO DE LA CIUDAD[a]

	Costo por viaje (dólares)		
	7.500 viajes Hora pico	15.000 viajes Hora pico	30.000 viajes Hora pico
Automóvil con pasajero	2.92	2.79	2.73
Colectivo con 4 pasajeros	0.99	0.87	0.80
Bus convencional	0.50	0.50	0.50
Bus expreso	3.05	1.75	1.10
Sistema de transporte pesado sobre rieles con acceso por bus	3.92	2.37	1.59

Fuente: U.S. Dept. of Transportation, *Comparative Cost of Urban Transportation Systems* (Washington, U.S. Gov. Printing Office, 1978).

a Los costos incluyen costos de operación más amortización de la inversión en vehículos e infraestructura.

lo demuestra otro estudio del gobierno de los Estados Unidos, publicado en 1978[2].

El Cuadro III-7 muestra que aún en corredores con una alta demanda de viajes un sistema de buses expresos, para el cual habría que construir vías especiales, tiene menores costos que un sistema de metro (parte de superficie y parte subterráneo) con conexiones a buses locales. Como en Bogotá muy pocas áreas tendrían demandas superiores a 7.500 viajes por hora pico, la mayor eficiencia económica del bus es clara. Si los buses tradicionales operan en calles existentes, el costo por viaje es 8 veces menor al del metro. Un sistema integrado de buses rápidos también tiene costos de viaje más baratos que el metro aún si se incluyen las inversiones en infraestructura nueva para una eficiente operación de ambos sistemas. Pero más grave aún, en el modelo analizado en el estudio citado, la diferencia de tiempo viaje para quien usa el bus convencional en vías existentes o el metro es de 45.4 minutos a 41.2 minutos respectivamente. Si se establecen rutas de buses expresos, el tiempo de viaje al trabajo baja a 38.7 minutos, cifra inferior al viaje promedio en un sistema integrado bus-metro, el cual tomaría en promedio 41.2 minutos.

Estos datos sobre transporte urbano en los Estados Unidos hacen pensar que para una ciudad como Bogotá hay que estudiar muy cuidadosamente cualquier decisión de

[2] US Department of Transportation, *Comparative Costs of Urban Transportation Systems* (Washington, U. S., Gov. Printing Office, 1978).

construcción de un sistema tipo metro. Es desafortunado que los términos de referencia del estudio de factibilidad contratado por la Alcaldía no contemplen la comparación entre buses y metro, y se limiten a analizar diferentes alternativas para el metro. Las resumidas aquí sugieren que los términos de referencia del estudio de factibilidad no son adecuados para la toma de decisiones en materia de transporte urbano. Tenemos la esperanza, sin embargo, que los consultores, si son responsables, comparen los beneficios y costos no sólo de diferentes alternativas de metro, sino de diferentes sistemas de transporte por bus versus la mejor solución de transporte pesado sobre rieles.

Energía Eléctrica

A finales de 1980 y en los primeros meses de este año el país se ha visto abocado a un racionamiento eléctrico sin antecedentes en nuestra historia reciente. Aunque en la Costa Atlántica, donde era común el racionamiento, en esta ocasión hay un superávit en la capacidad de generación, en el resto del país se ha producido un racionamiento significativo.

Las causas de este fenómeno son tres:

Desde finales de la década de los 60 ha habido un retraso en los ajustes de tarifas de energía a la industria y a los consumidores, lo cual ha determinado una serie de problemas de flujo de fondos en las empresas generadoras. En particular, la congelación de tarifas de energía entre 1972 y 1974 tuvo muy graves consecuencias para el sector eléctrico. Las dificultades financieras de las empresas han implicado retrasos en proyectos y en particular retrasos en la negociación de crédito externo. Dichos retrasos han llevado a la crisis actual, debido a que el aumento en la oferta de energía ha sido inferior a los aumentos proyectados para garantizar un suministro adecuado de fluído eléctrico.

Problemas de trámite y contratación para las empresas estatales han generado demoras en los proyectos eléctricos superiores a los originalmente programados, y

Desde 1977 Colombia atraviesa una época de muy baja pluviosidad.

Desafortunadamente la evidencia palpable de que el sector eléctrico está en crisis no ha llevado a la toma de decisiones que le den solución al problema. Por más de que el Decreto 150 sobre contratación se ha estado estudiando desde comienzos del actual Gobierno, todavía no se ha hecho ninguna reforma que agilice los trámites de contratación de obras.

Por otra parte, por falta de decisión política, las Juntas de las Empresas de Energía no han hecho los ajustes en tarifas requeridos para solucionar el déficit financiero. Finalmente, debido a este problema financiero, el Gobierno no ha tomado la determinación de llevar a cabo una serie de expansiones térmicas de emergencia que garanticen que el grave problema de racionamiento no se vuelva a presentar antes de 1985.

Salarios y Empleo

Introducción

El lento crecimiento de los principales sectores de actividad económica durante 1980 se reflejó y, al propio tiempo fue corroborado, por la elevación en las tasas de desocupación abierta. El fenómeno, que se produce por segundo año consecutivo, viene a invertir la buena tendencia que venía registrando el mercado laboral desde 1976 y, puesto al lado de las proyecciones demográficas hasta 1985, revive la preocupación sobre el desempleo que diversos círculos tenían por pasada de moda. La contracción en la demanda por brazos, mucho más que la inercia demográfica o el aumento en las tasas de participación, se singulariza como responsable del incremento en el número de desocupados urbanos. La discriminación entre ciudades identifica a Medellín como el centro más afectado y sugiere a las claras la conveniencia de medidas diferenciadas regionalmente, lo mismo que el peso de la demanda rural en aliviar el desempleo urbano.

Los salarios urbanos tendieron en cambio a mejorar en términos reales. Bastante en el comercio minorista, algo entre los obreros manufactureros y nada (o menos que nada) entre los empleados de la industria. El proceso de convergencia de niveles de vida entre las clases medias y el proletariado de las ciudades continúa pues avanzando. Más aún, las ganancias recientes no alcanzan a restablecer el poder de compra citadino de principios del decenio de los setenta. En cuanto al agro, los jornales parecen haber comenzado a descender ligeramente (se han estabilizado cuando menos) luego de 1978 y después de ascenso ininterrumpidos desde 1969. El acercamiento de las condiciones de vida entre ciudad y campo está pues suspendido temporalmente.

Por último, la evaluación de perspectivas para 1981 sugiere alguna agravación del desempleo urbano y estabilidad, (o pequeños repuntes o mejorías) en el salario real de los distintos tipos de trabajadores.

Desempleo Urbano

El desaceleramiento de la actividad económica a lo largo de 1980 redundó por supuesto, en más alta incidencia del desempleo. Para el conjunto de las cuatro ciudades mayores del país, el Cuadro IV-I pone de presente cómo la desocupación en cada trimestre del año pasado excedió a los índices respectivos de 1979, 1978 y 1977 (salvo por el segundo trimestre del último año mencionado). Más aún, si se recuerda que las tasas habían descendido entre comienzos de 1976 y mediados de 1978, el cambio de tendencia durante 1979 resulta acentuado por los guarismos de 1980. La cifra de diciembre (9.2%) parecería sugerir alguna mejoría; pero, como se sabe, la desocupación suele disminuir a favor de la demanda navideña. De hecho, al descontar tal efecto estacional, el índice observado viene a colocarse un 15% por encima del esperado según la tendencia histórica, y casi un 25% más allá del correspondiente al mantenimiento del proceso de disminución iniciado en 1976. En una palabra, la desocupación urbana aumentó por segundo año consecutivo y la serie histórica marca un preocupante quiebre en la tendencia de mediano plazo.

CUADRO IV – 1

PROMEDIO PONDERADO DE DESEMPLEO ABIERTO EN LAS CUATRO CIUDADES MAYORES 1977 – 1980

Año	Trimestre	Tasa
1977	I	8.2
	II	9.8
	III	9.4
	IV	8.0
1978	I*	9.9
	II**	7.6
	III	8.2
	IV	8.4
1979	I	9.5
	II	8.5
	III	9.0
	IV	8.6
1980	I	10.9
	II	9.3
	III	9.5
	IV	9.2

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares, y Avances.
* Dato correspondiente al mes de abril.
** Total nacional urbano.

El principal determinante del pobre comportamiento laboral durante el año pasado fue sin duda la contracción en la demanda por brazos. Al efectuar la descomposición factorial para el conjunto de las siete ciudades principales entre los meses de septiembre de 1979 y septiembre de 1980 (primera columna del Cuadro IV-2) se nota cómo la economía cerró más de 158 mil plazas durante el año, y cómo la desocupación habría sido más alta de no haberse retirado casi 27 mil personas del mercado de trabajo. La carencia de datos impide extender la comparación entre los meses de diciembre más allá de Bogotá, Medellín y Barranquilla, pero, para estas tres ciudades, se repite la desactivación en demanda como causante fundamental del mayor desempleo: 42.000 de los 58.000 nuevos desocupados lo fueron por falta de creación de plazas, 5.000 individuos ingresaron al mercado y no encontraron colocación, otros 984 entraron en calidad de "trabajadores adicionales", y 10.000 más corresponden a simple inercia demográfica.

CUADRO IV – 2

EXPLICACION DEL CAMBIO EN EL NUMERO DE DESOCUPADOS EN LAS CIUDADES MAYORES DURANTE 1980

	Períodos			
	Sept./79	Sept./80[1]	Dic./79	Dic./80[2]
Desocupados al comenzar el período	392.894		206.576	
Desocupados al terminar período	445.095		265.298	
Diferencia		+152.201		+58.722
Componentes de la diferencia:				
1. Crecimiento demográfico	+ 21.864		+ 10.418	
2. Variación en la oferta de mano de obra	– 26.605		+ 5.053	
3. Variación en la demanda por mano de obra	+158.138		+ 42.267	
4. Acción conjunta de oferta y demanda	– 1.196		+ 984	
Suma de los componentes		+152.201		+ 58.722

[1] Se refiere a Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto.
[2] Se refiere solo a Bogotá, Medellín y Barranquilla.

La discriminación por ciudades en el Cuadro IV-3 corrobora la difícil situación social de Medellín. Aún cuando, por razones metodológicas, el reciente estudio de la Cámara de Comercio para esa ciudad pecaría de pesimista en otros aspectos, es claro que la capital antioqueña ha pasado a ser la metrópoli más duramente afectada por la desocupación, y que el índice registrado en diciembre, del 16.2%, constituye justificada razón de alarma (nótese cómo el desempleo aumenta allí en lugar de disminuir durante los últimos trimestres). La crisis textilera y el insatisfactorio desempeño de la metalmecánica se presentan como explicaciones más inmediatos de esta evolución tan desfavorable.

Barranquilla en cambio, que fuera la capital del desempleo hasta mediados de los setenta, ha visto reducir sus índices por debajo de Medellín y, casi siempre, también de Cali. Quizá las dos bonanzas hayan servido para retener mano de obra en la agricultura costeña, por una parte y, por otra, para activar la economía de importación-exportación dentro de la ciudad. Con todo, las tasas para 1980 son sistemáticamente más altas que las registradas durante 1979 y el año concluyó con elevaciones notables en las tasas de participación laboral y de desempleo.

La desocupación caleña se ha mantenido en cifras de dos dígitos, lo cual dista de ser consolador. Con

CUADRO IV – 3

TASA DE PARTICIPACION GLOBAL* (p) Y DE DESEMPLEO ABIERTO** (d) EN LAS CUATRO CIUDADES MAYORES 1979 – 1980

		Bogotá		Medellín		Cali		Barranquilla		Total	
Año	Mes	Partici-pación	Desem-pleo	Partici-pación	Desem-pleo	Partici-pación	Desem-pleo	Partici-pación	Desem-pleo	Partici-pación	Desem-pleo
1979	Marzo	52.4	6.5	51.5	15.5	53.7	11.8	45.6	8.6	52.0	9.5
	Junio	51.6	6.1	51.3	13.9	55.8	10.4	46.5	6.2	51.7	8.5
	Septiembre	53.8	7.5	52.4	12.6	57.6	11.0	45.4	5.8	53.2	9.0
	Diciembre	54.6	6.3	54.0	15.0	59.3	9.6	45.5	4.5	54.3	8.6
1980	Marzo	56.4	9.5	53.5	14.7	58.5	11.7	46.5	9.2	53.9	10.9
	Junio	57.8	7.8	52.1	12.9	57.6	10.8	46.8	7.5	54.4	9.3
	Septiembre	54.1	6.8	54.3	15.7	57.5	10.8	45.7	7.8	53.5	9.5
	Diciembre	54.9	7.6	56.2	16.2	–	6.4	49.5	8.0	–	9.2

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares y Avances..

* Relación entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar.

** Relación entre el número de desempleados y la población económicamente activa.

todo, el último trimestre del año pasado presenció una reducción muy drástica, tanto que hace pensar en algún error de medición (el estimativo DANE es apenas provisional). De todas maneras, los índices trimestrales de 1980 no son aquí mayores que los correspondientes a 1979, de donde se sigue que la dinámica empleadora fue algo más pujante en el Valle y que alcanzó a contrarrestar la creciente participación laboral. Por último, los datos para Bogotá ratifican el empeoramiento a lo largo del año pasado (excepto hacia junio) pero muestran también que parte del deterioro se debió a más elevadas tasas de participación.

El distinto comportamiento del mercado laboral entre una y otra ciudad pone de presente la intensa diversificación de las economías regionales que ha tenido lugar durante los últimos años, y en cierto modo ratifica el florecimiento de nuevos "polos de desarrollo" junto con el marchitamiento de algunos más tradicionales. En el plano de políticas, los cambios descritos guardan alguna correspondencia con el nuevo modelo "de apertura" en la economía colombiana, subrayan la conveniencia de mecanismos específicos y discriminativos en cada zona y, no paradójicamente, muestran que buena parte de la estrategia de empleo urbano debe recaer sobre la demanda de brazos por la agricultura.

El componente estacional, tantas veces mencionado, haría que la desocupación en las principales ciudades fuese hoy más alta aún de lo que fue en el pasado diciembre: la contracción postnavideña y el ingreso al mercado de una nueva cohorte de egresados del sistema escolar tienden respectivamente a reducir la demanda y a elevar la oferta durante los primeros meses del año.

Más allá de aquella circunstancia, el pronóstico en materia de empleo urbano para 1981 es más bien desalentador. Si bien los empresarios manufactureros expresan algún optimismo, subsisten dificultades estructurales (en textiles por ejemplo) tanto como coyunturales (altas tasas de interés, salarios reales en aumento . . .) para expandir significativamente la ocupación fabril. La construcción de vivienda parece comenzar a reponerse y podría aliviar en algo la presión acumulada. El futuro de la inversión pública es bastante incierto y de todas formas, se trata de proyectos poco intensivos en mano de obra, que además compiten por recursos reales frente a actividades más dinámicas en términos de empleo. No menos, el denominado "sector informal" urbano, que generó casi la mitad de los nuevos puestos de trabajo durante los setenta, podría sufrir del menor crecimiento en el ingreso y la demanda agregados: desaparecidas las bonanzas cambiarias que hicieron expandir el ingreso más rápidamente que el producto, es posible que la obligada austeridad en el gasto afecte especialmente al oferente informal de servicios y de bienes.

El desacierto en las famosas proyecciones de la OIT, tan gigantesco como afortunado para el país, ha contribuido a difundir entre muchos observadores una cierta actitud triunfalista respecto del desempleo. Sin ignorar los avances en este terreno, sería peligroso suponer que el pro-

blema ha desaparecido —una tasa metropolitana del 10% es alta de por sí— y todavía más, que no sea susceptible de agravación. Los estimativos de FEDESARROLLO sitúan como más probable una tasa de desocupación cercana al 18% para 1985 esto es, casi dos millones de desempleados en todo el país, frente al 14% y el millón de cesantes reportados por el Censo de 1973. Parece pues obligado devolver prioridad al empleo entre las metas de política económica.

Salarios

Tal vez aleccionados por un decenio de alta inflación, los sindicatos tienden a pactar reajustes nominales con vigencia futura, equivalentes a las alzas de precios registrados en el pasado. Esta suerte de upaquización *a posteriori* tiene varias implicaciones de interés: Dificulta el propósito de amainar el ritmo inflacionario, pues predetermina alzas invariables en el costo de la mano de obra y prorroga las expectativas; hace que el ingreso real de los trabajadores gane o pierda según que la inflación se acelere o se desacelere, y resta flexibilidad a la relación salarios-empleo.

Dicho proceso de aprendizaje sindical parece explicar las modestas ganancias en los salarios reales durante 1979 y 1980, tanto como la paradoja de que ella se hubiese registrado a tiempo con un mayor desempleo. De una parte, las convenciones firmadas en la cercanía del 30% sobreestimaron ligeramente la inflación de 1979 y en alrededor de cuatro puntos porcentuales la de 1980. De otra parte, la legislación laboral es tal que impide desenganchar trabajadores cuando aumenta el salario real pero permite contratar nueva mano de obra cuando aquél disminuye; así, durante los dos años anteriores, los empresarios se

CUADRO IV – 4

SALARIO MENDUAL PROMEDIO PARA OBREROS Y EMPLEADOS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1976 – 1980

		Obreros		Empleados	
Año	Mes	Nominal ($)	Real	Nominal ($)	Real
1976	Diciembre	3.665.6	92.0	8.257.8	100.9
1977	Diciembre	4.782.6	92.8	10.330.8	99.1
1978	Diciembre	6.129.2	100.9	12.841.8	102.9
1979	Diciembre	8.005.8	101.6	16.284.0	103.1
1980	Febrero	8.143.7	100.0	16.338.0	100.0
	Abril	8.947.9	103.3	17.528.6	101.8
	Junio	9.247.5	101.7	18.029.0	100.4
	Agosto	9.633.6	104.2	18.696.0	101.7
	Octubre	10.091.9	104.9	19.617.9	102.8
	Diciembre	10.312.8	103.4	20.117.3	102.3

Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera, y Avances.

habrían abstenido de crear plazas adicionales, con el consiguiente aumento en el desempleo relativo.

El Cuadro IV-4 describe la trayectoria de los salarios fabriles a partir de 1976. A lo largo del quinquenio los obreros han venido progresando en su poder de compra, aún cuando sería más exacto decir que la principal recuperación se produjo en 1978 y que a partir de entonces han avanzado más lentamente. Después de pequeños descensos en febrero y en junio del pasado año, el ingreso básico del obrero industrial llegó a estár 3 puntos por encima del de diciembre anterior, para cerrar con ganancia real en el orden del 2%. Los empleados mejoraron también, pero en grado bastante menor; de hecho, su salario a diciembre último estuvo por debajo del de un año atrás, y en ningún mes de 1980 superaron los niveles registrados en diciembre del 79, o aún del 78.

Aunque devolver capacidad adquisitiva a los trabajadores en un ambiente inflacionario constituye sin duda un logro de política económica, cabe insistir sobre los hechos de que todavía no se han recuperado los niveles vigentes diez años atrás, de que las mejoras en productividad no han beneficiado proporcionalmente a la mano de obra, y de que la suerte de los empelados ha sido con mucho, menos buena que la de los obreros. Así, las clases medias urbanas continúan desfavorecidas en la distribución del ingreso, lo cual en algo contribuye a explicar su creciente malestar. Bien es verdad, como ha insistido *Coyuntura*, que las prestaciones y demás complementos al

CUADRO IV – 5

REMUNERACION MENSUAL PER CAPITA EN EL COMERCIO AL CONSUMIDOR 1975 – 1980

Año	Mes	Nominal	Real
1975	Promedio	3.038	82.41
1976	Promedio	3.870	88.33
1977	Promedio	5.037	86.93
1978	Promedio	6.610	96.06
1979	Promedio	8.472	100.0
	Diciembre	11.905	124.91
1980	Trimestre I	10.329	102.57
	Trimestre II	11.452	104.64
	Trimestre III	11.321	99.48
	Octubre	12.184	103.76
	Noviembre	12.191	101.17
	Diciembre	15.037	123.10
	Promedio	11.594	104.32

Fuente: DANE, Muestra Mensual de Comercio al Consumidor, y Avances.

salario tienden a defenderse mejor ante la inflación que las asignaciones básicas; pero, con todo y ello, el descenso relativo del trabajador industrial es un hecho innegable, lo mismo en sí que en sus delicadas consecuencias políticas y sociales.

Los ocupados por el comercio minorista elevaron su nivel de vida en algo más de 4% durante 1980 (Cuadro IV-5, "promedio" de dicho año contra el "promedio" de 1979). Descontando el punto de que la serie incluya prestaciones (las cuales, como se dijo, resisten mejor la inflación) se mantuvo entonces la tendencia positiva que venía desde 1971, y con la sola interrupción de 1977. Tal vez la "apertura" colombiana al exterior y el rápido incremento del ingreso respecto del producto expliquen el más pronunciado repunte de las remuneraciones en el comercio que en la industria (al menos en 1980, las ventas del primero mostraron mayor dinamismo que la producción fabril).

Si se inspeccionan los valores nominales y se retoma lo dicho acerca de las tendencias reales dentro del sector urbano, resulta claro que el proceso de homogeneización salarial en la ciudad continuó a lo largo de 1980. Al paso que los empleados fabriles desmejoran y el obrerismo industrial asciende lentamente, los dependientes del comercio (menos bien retribuidos que los anteriores) ganan con alguna mayor rapidez. Podría así hablarse de cierta redistribución en el ingreso; pero ella se ha dado tan sólo al interior de la clase trabajadora (otros estudios indican que los muy ricos han ganado más que cualquier otro grupo de población); y, en cualquier evento, las consecuencias políticas de tal convergencia en los niveles de vida no pueden ser ignoradas a la ligera.

Manteniendo la sana práctica de corregir el salario mínimo todos los años pero por una sola vez, el Consejo Nacional de Salarios fijó en $190 diarios la tarifa urbana y en $177 la rural, a partir del pasado mes de enero. Los reajustes se limitaron a compensar exactamente la inflación acumulada durante 1980 y, como es natural, los dejó expuestos a la continuada erosión en su poder de compra (ya en marzo habían perdido unos siete puntos). A falta de un manejo rigurosamente coordinado de las distintas herramientas macroeconómicas y de una orientación concertada hacia específicas metas futuras, el sistema de correcciones cercanas a la inflación precedente parece representar una aceptable solución de compromiso. Sin embargo, vale insistir en la conveniencia de reconocer en el salario mínimo otro instrumento de manejo agregado, con incidencias concretas y determinables sobre la distribución del ingreso, la generación de empleo y el nivel general de precios. Su administración aislada puede no consultar en determinado momento las tendencias del desempleo, las perpectivas empresariales, el clima de expectativas en materia de precios, el tipo de presión inflacionaria (de demanda o de costos), o la mejor combinación posible entre los futuros índices de inflación, desempleo y distribución. En este sentido, cabría insistir además en que sea revisada la composición del Consejo (donde toman asiento gremios y sindicatos a quienes el salario mínimo afecta apenas de modo indirecto) o, mejor aún en que, como otra herramienta de polí-

CUADRO IV – 6

SALARIOS MINIMOS NOMINALES Y REALES, 1976 – 1981

Año	Mes	Metropolitano o urbano *		Rural o resto del país*	
		Nominal (pesos diarios)	Real	Nominal (pesos diarios)	Real**
1976	Agosto	52.0	68.9	44.0	67.3
1977	Enero	52.0	77.4	50.0	69.8
	Agosto	59.0	64.1	53.0	58.3
	Noviembre	78.0	80.7	67.0	74.3
1978	Mayo	86.0	81.7	73.5	74.8
1979	Enero	115.0	99.5	105.0	97.4
1980	Enero	150.0	100.0	140.0	100.0
	Diciembre	150.0	79.1	140.0	79.1
	Enero	190.0	100.1	177.0	100.0
	Marzo***	190.0	93.6	177.0	93.6

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

* Hasta enero de 1979, existían tres categorías para el salario mínimo; a partir de entonces fueron reducidas a dos.

** Al corregir por el índice de precios al consumidor urbano puede ser introducido algún error.

*** Alza proyectada para marzo de 1981 del 2.0%.

tica, competa al Estado la fijación soberana de su nivel (lo cual no obsta por supuesto, para dar cabida a consultas con el sector privado).

Por último, en el Cuadro IV-7, se presentan las cifras salariales para la agricultura entre 1978 y el tercer trimestr de 1980 (no se dispone todavía de información para el año completo). Si se descartan los efectos estacionales para el segundo y el cuarto trimestres, resulta ser que los jornaleros retrocedieron levemente en su nivel de vida o, en el mejor de los casos, mantuvieron sus niveles de 1979. Ampliando un poco el horizonte, se percibe descenso algo más marcado respecto de 1978 y, en cualquier caso, un definitivo quiebre de la acelerada tendencia alcista que venía en curso desde 1976 (quizá desde 1969). La desaceleración de la actividad agropecuaria en el pasado año y, en el mediano plazo, la desaparición de la bonanza cafetera (tal vez también, de la marihuanera) se ofrecen como explicaciones más obvias del estancamiento salarial en el campo, estancamiento que, otra vez, invita a reconsiderar ciertas generalizaciones en boga.

No es fácil anticipar qué ocurrirá con los salarios reales a lo largo de 1981. Por de pronto, nada hace suponer que vayan a registrarse alteraciones dramáticas en uno u otro sentido. Frente a convenciones pactadas en la cercanía del 28% y una

CUADRO IV – 7

JORNAL AGRICOLA PROMEDIO, NOMINAL Y REAL* 1978 – 1980

Año y Trimestre	Clima frío				Clima cálido			
	Con alimentación		Sin alimentación		Con alimentación		Sin alimentación	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
1978								
I	69	100.0	103	100.0	78	100.0	115	100.0
II	71	96.4	108	98.2	81	97.3	119	97.0
III	78	103.1	117	103.7	88	102.9	128	101.6
IV	85	107.3	126	106.7	95	106.1	137	103.9
1979								
I	86	99.3	129	99.9	96	98.1	139	96.4
II	89	96.8	135	98.4	100	96.2	144	94.0
III	100	104.4	150	104.9	111	102.5	159	99.6
IV	114	112.5	163	107.7	116	101.2	162	95.9
1980								
I	113	105.8	167	104.7	125	103.5	180	101.1
II	119	102.0	174	100.0	131	99.3	186	95.7
III	127	105.4	185	102.9	139	102.0	197	98.1

Fuente: DANE, Jornales Agropecuarios, y Avances.

* Deflactado por el índice de precios al consumidor obrero, esta deflacción es apenas aproximada pues el índice se calcula para 7 ciudades, y no para zonas rurales.

inflación que no tiene por qué exceder en mucho al 26%, el salario real de los sindicalizados ganaría unos pocos puntos. Pero todo dependerá de cómo se conduzcan las políticas fiscal y monetaria, con el consiguiente impacto de aumentar o atenuar la inflación, y de cómo la beligerancia de los sindicatos puesta de presente en los primeros meses del año alcance a traducirse en más altas correcciones nominales. Por último, quizá las modestas perspectivas del sector externo y de la producción agropecuaria redunden en desventaja de los asalariados en el comercio y en el campo, respectivamente.

Comercio Exterior

Exportaciones

El año de 1980 fue el último de la bonanza cafetera. Como se observa en el Cuadro V-1, los registros de exportación de café aumentaron 17.3% con relación a 1979. Este aumento se debió a un buen precio y a un aumento de 4.4% en la cantidad exportada. Mientras que el precio mensual promedio del grano fue US$1.54 por libra en 1980, dicho indicador fue US$1.74 en 1979, y US$1.63 en 1978. Pero como las mayores exportaciones del año se hicieron cuando los precios estaban altos, el precio promedio en 1980 fue 12.7% más alto que en 1979. Estas cifras muestran una muy acertada política de comercialización del grano, quedando el país con muy bajos inventarios en agosto 1980 cuando bajó el precio.

El crecimiento en las exportaciones de café a Europa fue alto, situación que puede reversarse en 1981, debido a la devaluación de las monedas de la CEE con relación al dólar.

Las exportaciones menores aumentaron 7.4% en 1980, contra 46.2% en 1979. (Ver Cuadro V-2). El bajo crecimiento de las exportaciones no tradicionales probablemente se debió a que en 1980, a diferencia del año anterior, no se hicieron exportaciones ficticias bajo el estímulo de un alto descuento del certificado de cambio. Un buen ejemplo de esto es la disminución del 40% en las exportaciones de piedras preciosas que aparece en el Cuadro V-4. No obstante, un aumento de 7.4% en los registros se compara desfavorablemente con la inflación internacional, e implica una disminución real en las exportaciones. En efecto, el tonelaje de las menores disminuyó 5.9%.

El comportamiento desalentador de las exportaciones no tradicionales se debe a la falta de estímulo que implicó la revaluación real de 4.9% en 1979. Aunque en 1980 la tasa de cambio se comportó de manera más dinámica, produciéndose una devaluación real de 5.7%, este estímulo

CUADRO V – 1

VALOR Y DESTINO DE LAS EXPORTACIONES (APROBADAS) COLOMBIANAS
Enero - Diciembre
(Valor en millones de US$ – FOB)

Concepto	1978 Valor	1978 Composición %	1979 Valor	1979 Composición %	1980 Valor	1980 Composición %
Total exportaciones	**3.088.8**		**3.531.9**		**3.987.4**	
I. Café	2.026.8	100.0	2.024.9	100.0	2.374.2	100.0
EE.UU.	536.6	26.5	636.1	31.5	652.2	27.5
CEE[1]	938.1	46.3	823.5	40.7	1.041.8	43.9
AELC[2]	232.9	11.5	240.3	11.9	239.1	10.1
Otros	319.2	15.8	325.1	16.1	441.1	18.6
II. No tradicionales	1.062.0	100.0	1.506.9	100.0	1.613.2	100.0
EE.UU.	252.1	23.8	306.7	20.4	448.0	27.8
CEE[1]	201.1	19.0	193.2	12.9	219.2	13.6
AELC[2]	17.4	1.7	55.9	3.8	44.9	2.8
Grupo Andino	366.7	34.6	552.3	36.7	417.5	25.9
Resto ALALC	42.9	4.1	79.8	5.3	120.1	7.5
Otros	181.8	17.2	319.0	21.2	363.8	22.6

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

1 Comunidad Económica Europea. No incluye Portugal que desde final del año dejó de pertenecer a AELC.

2 Asociación Europea de Libre Comercio. No incluye Grecia que desde final del año pertenece a CEE.

sólo afectará las exportaciones de 1981. Estas variaciones en la tasa de cambio real se alcanzarán más en detalle al explicarse el Cuadro V-11.

El otro factor que sin duda afectó las exportaciones menores negativamente fue la desaceleración del crecimiento de la economía de los países desarrollados y de Venezuela. En el Cuadro V-1 se observa una disminución importante de nuestras exportaciones al Grupo Andino, situación que se explica en buena

CUADRO V-2

VALOR DE LAS EXPORTACIONES AJUSTADAS COLOMBIANAS
Valor en millones US$ FOB

	1978 Valor	1978 Part. %	1978 Var. %	1970 Valor	1970 Part. %	1970 Var. %	1980 Valor	1980 Part. %	1980 Var. %
Total expostaciones	2.941.7	100.0	27.2	2.362.3	100.0	14.3	3.810.2	100.0	13.4
I. Café	2.026.8	68.9	34.0	2.024.9	60.3	– 0.1	2.374.2	62.4	17.3
II. Resto	914.9	31.2	14.4	1.337.4	39.8	46.2	1.436.0	37.7	7.4

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO V – 3

VARIACION REAL PIB EN ALGUNOS PAISES

	1979	1980[1]	1981[2]
Alemania	4.4	1.8	–0.5
Francia	3.8	1.75	1.0
Gran Bretaña	0.9	–3.0	–1.5
Italia	5.0	3.5	–0.5
Japón	5.9	5.5	4.0
Canadá	2.7	–0.2	1.5
Suiza	0.7	3.0	1.0
EE.UU.	2.3	–0.8	1.0

Fuente: International Financial Statistcs, 1980 y Notas Económicas UBS enero/febero 81 y cálculos de FEDESARROLLO.

[1] Resultados provisionales.

[2] Estimaciones OCDE.

parte por los problemas coyunturales venezolanos. El Cuadro V-3 muestra el estancamiento de las principales economías del mundo, algunas de las cuales son importadoras de nuestros productos.

En el Cuadro V-4 se desglosan las exportaciones según tipo de producto. Debido a la reforma del arancel efectuada el año pasado, la presentación de este cuadro es diferente a la contenida en las anteriores entregas. Del análisis de estas cifras se detecta una situación preocupante para la industria. En general, aumentaron las exportaciones de productos agropecuarios y disminuyeron las de productos manufacturados. Se destaca el crecimiento del azúcar, el cual se debió a los buenos precios y al mayor volumen y además, del banano, del algodón y de las carnes de bovino. También se destaca el decrecimiento de las exportaciones de arroz, piedras, ropa exterior, hullas y langostinos y la desaceleración del crecimiento de las exportaciones de flores.

Importaciones

El aumento en importaciones en 1980 fue muy inferior al de años anteriores. De un incremento de 33.2% en 1978 y 35.7% en 1979, se pasó a 16.9%, que si se tiene en cuenta que el índice de precios al por mayor en Estados Unidos aumentó 14%, nos da un aumento real en el volumen importado de 2.9%. Dicho aumento real concuerda con el crecimiento de la economía, y es muy inferior al crecimiento real de importaciones de 17.6% en 1979, y 23.5% en 1978.

Pero en el Cuadro V-5 vemos que las importaciones de la industria sólo crecieron 6.6%, o sea que disminuyeron en términos reales. Esto confirma la impresión de un estancamiento industrial, fenómeno en parte causado por el gran crecimiento de las importaciones del sector comercio. El sector oficial también aumentó significativamente sus importaciones, lo cual refleja el aumento de la inversión pública. En resumen, la parte B del Cuadro V-1 ilustra cómo la política económica en 1980 determinó una situación difícil para el sector industrial. El traslado masivo de recursos del sector privado hacia el público determinó un aumento significativo en las importaciones de este último. Dicho aumento, por otra parte, muestra que la aceleración en la inversión pública se traduce en importaciones, y por lo tanto no contribuye mucho al empleo doméstico.

El aumento en las importaciones del comercio también tuvo que afec-

CUADRO V – 4

PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION
(Valores en emillones de US$ – FOB)

Producto y actual posición arancelaria	1978	1979	1980	Variaciones % 79/78	Variaciones % 80/79
A. Café crudo o verde 09010101	2.011.9	2.005.4	2.359.9	–0.3	17.7
B. Principales productos agropecuarios	330.1	396.3	601.4	20.0	51.7
1. Azúcares crudos 17010102	21.5	47.3	175.5	120.0	271.0
2. Plátanos 08010101	75.5	84.8	108.2	12.3	27.6
3. Flores 06030000	53.4	79.2	101.5	48.3	28.2
4. Algodón fibra corta sin cardar ni peinar 55010002	59.1	36.9	64.2	–37.6	74.0
5. Algodón fibra larga sin cardar ni peinar 550100001	13.3	15.3	37.6	15.0	145.7
6. Arroz 10068903	3.4	31.6	15.0	*	–52.5
7. Carnes de bovinos 0201010201	49.4	31.1	33.1	–37.0	6.4
8. Tabaco sin elaborar 2401019901	27.5	25.4	24.8	– 7.6	– 2.4
9. Langostinos congelados 03030202	13.5	19.3	16.6	43.0	–14.0
10. Pescados para ornamentación 03018901	6.8	9.5	13.0	39.7	36.8
11. Semillas y frutas de sésamo o ajonjolí 12018910	6.7	15.9	11.9	137.3	–25.2
C. Algunos productos manufacturados	242.9	387.2	341.8	59.4	–11.7
1. Diamantes y piedras 17028999, 0999	41.9	106.9	63.5	155.1	–40.6
2. Cemento gris 25230003	34.7	47.3	41.2	36.3	–12.9
3. Cemento Clinker 25230001	3.5	10.3	12.3	*	19.4
4. Ropa exterior hombres de algodón 61010300	17.3	40.7	39.6	135.3	–2.7
5. Ropa exterior hombres fibras sintéticas 61010400	16.4	20.0	19.6	21.9	–2.0
6. Ropa exterior mujeres fibras sintéticas 61020300	9.4	17.7	14.3	88.3	–19.2
7. Terciopelos, felpas, etc. de algodón 58040300	10.4	15.4	15.3	48.1	– 0.6
8. Ropa exterior mujeres de algodón 61020200	6.2	12.8	11.6	106.4	– 9.4

(continuación)

9. Partes componentes de calzado 64050101, 99, 02, 8900	3.7	6.9	10.5	86.5	52.2
10. Melazas 17030000	5.6	12.9	26.2	130.3	103.1
11. Quesos pastas dura 04040399	16.3	9.9	13.8	–39.3	39.4
12. Artículos de viaje de cuero 42020101, 02, 03 99	20.1	20.0	15.1	– 0.5	–24.5
13. Hullas bituminosas 270010102	16.1	15.5	5.0	– 3.7	–67.7
14. Cajas de cartón corrugados 48160101	26.4	31.3	39.6	18.6	26.5
15. Extractos o esencias de café 21020101	14.9	19.6	14.2	31.5	–27.6
D. Resto	503.9	743.0	684.3	47.4	– 7.9
Total exportaciones sin ajustar	**3.088.8**	**3.531.9**	**3.987.4**	**14.3**	**12.9**

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.
* Variaciones muy altas.

tar las ventas de la industria, lo cual a su vez contribuyó al aumento del desempleo.

El Cuadro V-6 muestra que en 1980 también hubo retraso en el pago de importaciones, siendo los giros sólo el 80% de las importaciones calculadas para ese año. Estos retrasos son una de las causas del aumento en las reservas internacionales que tanto ha dificultado el manejo de la oferta monetaria.

Según el Cuadro V-6 en el año la deuda privada por importaciones aumentó en más de US$800, o sea que este factor explica el 60% del aumento en reservas internacionales en el año.

El Cuadro V-7 muestra los principales productos de importación. Se destaca el aumento en las importaciones de automóviles y camperos, la maquinaria de obras públicas, y los vehículos para transporte de mercancías. También es significativo el aumento en la importación de armamento. El incremento en la importación de algunos de estos rubros no se justifica. Sólo rubros como telares, tractores, y maquinaria de obras están vinculados a la inversión productiva. La inversión en telares es significativa, y muestra el esfuerzo que están haciendo las textileras por modernizarse.

Las importaciones de automóviles y camperos afectaron la demanda de las ensambladoras y los fabricantes de autopartes, y no implican un beneficio claro para el país. Esas importaciones fueron en realidad un arbitrio fiscal a costa de la industria nacional. Por otra parte, los cambios en la política de importación de

CUADRO V – 5

VALOR DE LAS IMPORTACIONES COLOMBIANAS (APROBADAS) SEGUN VARIOS CONCEPTOS

Enero – Diciembre
(Millones US$ – FOB)

	1978		1979		1980		Variación %	
	Valor	Composición %	Valor	Composición %	Valor	Composición %	79/78	80/79
Total importaciones	**3.412.8**	**100.0**	**4.629.7**	**100.0**	**5.412.7**	**100.0**	**35.7**	**16.9**
A. Según procedencia								
1. EE.UU.	1.218.8	35.7	1.993.5	43.1	1.952.6	36.1	63.6	97.9
2. CEE	656.7	19.2	824.0	17.8	778.6	14.4	25.5	– 5.5
3. AELC	139.5	4.1	179.7	3.9	218.7	4.0	28.8	21.7
4. Grupo Andino	261.0	7.6	274.5	5.9	552.0	10.2	5.2	101.1
5. Ressto ALALC	372.5	10.9	443.4	9.6	344.9	6.4	19.0	–22.2
6. Resto	764.3	22.4	914.6	19.8	1.565.9	28.9	19.7	71.2
B. Según sector importador								
1. Industria	1.989.2	58.3	2.251.0	48.6	2.399.1	44.3	13.2	6.6
2. Comercio	910.5	26.7	1.116.0	24.1	1.493.2	27.6	22.6	33.8
3. Oficial	513.1	15.0	1.262.7	27.3	1.520.4	28.1	146.1	20.4
C. Según forma de pago								
1. Reembolsables	2.997.0	87.8	4.201.7	90.8	4.685.9	86.6	40.2	11.5
a) Giro ordinario	2.600.6	76.2	3.646.7	78.8	4.342.4	80.2	40.2	19.1
b) Compensación	154.7	4.5	181.9	3.9	66.3	1.2	17.6	–63.6
c) Créditos	241.7	7.1	373.1	8.1	277.2	5.1	54.4	–25.7
2. No reembolsables	415.8	12.2	428.8	9.3	726.8	13.4	3.1	69.5
D. Según regimen								
1. Libre	1.461.4	42.8	2.056.3	44.4	2.382.5	44.0	40.7	15.9
2. Previa	1.951.4	57.2	2.573.4	55.6	3.030.2	56.0	31.9	17.8

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO V – 6

RELACION ENTRE IMPORTACIONES Y GIROS POR IMPORTACIONES (US$ millones)

Año	Importaciones[1] (a)	Giros por Importaciones[2] (b)	b/a %
1975	1.494.8	1.317.4	88.1
1976	1.708.1	1.236.3	72.4
1977	2.028.3	1.772.2	87.4
1978	2.836.3	2.110.2	74.4
1979	3.031.0[3]	2.557.6	84.4
1980	4.330.0[4]	3.477.4[3]	80.3
			Diferencia (a – b)
Total 1975-79	11.098.5	8.993.7	–2.104.8
Total 1975-80	15.428.5	12.471.1	–2.957.4

[1] DANE. Hasta 1978 los valores son CIF y en adelante son FOB.
[2] Balanza Cambiaria del Banco de la República.
[3] Datos provisionales.
[4] Estimativos de FEDESARROLLO.

autos beneficiaron excesivamente a los importadores.

Tanto los importadores como los consumidores están acostumbrados a que ninguna liberación de importación de automóviles dura. Por lo tanto cuando se autorizó esta vez dicha importación, los importadores hicieron compras masivas. Ante el efecto de esto sobre la industria nacional el Gobierno se asustó, y cerró las importaciones de autos de menos de US$5.000. Ante el cierre de las importaciones, se producen utilidades extraordinarias para quienes tienen licencias pendientes o inventarios de automóviles extranjeros. Este es un buen ejemplo de ćomo los controles cuantitativos a las importaciones siempre acaban beneficiando a pocos, fenómeno que no contribuye a mejorar la distribución del ingreso.

Pero la política de importación de autos es aún más absurda. Tal vez por razones fiscales, se mantuvo la posibilidad de importar automóviles costosos. Estos vehículos son un uso suntuario de divisas que vamos a necesitar dentro de poco, y también son ineficientes desde el punto de vista energético. Dado el subsidio a la gasolina, Ecopetrol acabará financiando este consumo suntuario. La política ciertamente no se encuadra dentro de una campaña de ahorro de energía.

Pero en general el estado no ha contribuido mucho al ahorro de energía. El Ministerio de Minas y

CUADRO V – 7

PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACION SEGUN REGISTROS DEL INCOMEX
(Valores en millones de US$ – FOB)

Descripción	1979	1980	Variación %
A. Hidrocarburos	**652.4**	**788.5**	**20.9**
1. Gasolina para motores	390.1	301.7	–22.7
2. Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos	227.4	299.5	31.7
3. Gasóils	–	139.1	–
4. Fuel-Oils	34.9	48.2	38.3
B. Otros	**1.098.2**	**1.519.5**	**38.4**
1. Demás trigos duros y los demás de otras variedades de trigo	100.0	92.7	–7.3
2. Aceite de soya en bruto	55.0	82.2	49.5
3. Otros maíces	9.9	42.7	332.3
4. Preparados y conservas de pescado tipo sardina	20.4	24.7	21.0
5. Urea	26.2	34.5	31.4
6. Cigarrillos de tabaco rubio	19.7	33.6	70.2
7. Armas de guerra	5.0	30.5	507.1
8. Barcos faro, barcos bomba, draga de toda clase, etc.	0.3	25.7	*
9. Chapas de hierro o acero, laminadas en frío, de menos de 3 mm de espesor	83.7	91.3	9.1
10. Camperos para transporte de personas o mixtos, con máximo de 9 asientos	64.3	86.5	34.5
11. Maquinaria para excavación, explanación, nivelación y trabajos semejantes	39.6	77.1	94.7
12. Centrales de conmutación automática de telefonía	104.7	69.7	–33.4
13. Tractores de carretera para semi-remolques con motores de combustión interna	19.4	60.9	214.0
14. Demás polietileno	26.8	42.2	57.2
15. Demás camperos	18.8	40.6	115.2
16. Tractores de orugas	26.9	36.5	35.9
17. Máquinas automáticas para tratamiento de la información y sus unidades	27.2	36.4	33.7
18. Telares, excepto para tejidos de punto	14.2	34.3	140.7

(Continuación)

19. Otros libros, folletos e impresos similares, incluso en hojas sueltas	28.1	32.7	16.4
20. Los demás papeles periódicos y otros papales con 70m o más de pasta mecánica	27.6	31.2	13.0
21. Cajas de cambio mecánicas y sus partes	22.3	25.8	15.8
22. Motociclos con o sin sidecar, con embrague no automático	13.2	24.7	87.3
23. Chasises cacinados de peso bruto vehicular (G.V.W.) superior a 5.000 hasta 9.999 libras americanas	21.2	21.8	2.9
24. Demás vehículos para transporte de mercancías	6.1	21.6	254.6
25. Polietileno de alta densidad	23.2	21.5	−7.4
26. Tractores de ruedas	16.1	20.2	25.4
27. Demás vehículos para transporte de personas o mixtos con máximo de 9 asientos	90.4	161.2	78.2
28. Demás chasis cabinados	95.9	118.7	23.8
29. Aerodinos que funcionen con máquina propulsora	92.0	98.0	6.6

Fuente: Banco de la República.
* Variación muy alta.

Energía aprobó la importación de 115 autos de más de 2.000 centímetros cúbicos de cilindrada para uso del Gobierno. De esa manera se burla el Decreto 2382 que trataba de imponerle austeridad económica y energética al sector público. (Ver pp. 34–35 de *Coyuntura Económica*, oct. 1980).

Balanza Comercial

El Cuadro V-8 muestra que en 1980 creció el déficit comercial del país, o sea que se importaron mercancías por mayor valor de lo que se exportaron. Es notable el deterioro de la balanza en el Grupo Andino, e interesante ver que la balanza es negativa con todos los países miembros. El déficit con Brasil es similar al déficit total del Grupo Andino. Es claro que se debe analizar la situación de comercio con Brasil, problema que en varias ocasiones anteriores *Coyuntura Económica* ha pedido se estudie.

El resultado más positivo de la balanza es con los países europeos, pero esta situación se puede reversar a raíz de la devaluación de las monedas de esa área con relación al dólar. En resumen, la balanza comercial no

CUADRO V – 8

BALANZA COMERCIAL POR ZONAS ECONOMICAS
Enero – Diciembre
(Millones de dólares)

	1978	1979	1980
Resultado	–324.0	–1.097.9	–1.425.3
1. Grupo Andino	+105.7	+ 277.8	– 134.4
Bolivia	– 3.6	– 3.1	– 11.6
Ecuador	– 35.4	+ 4.0	– 11.0
Perú	– 27.1	– 96.2	– 45.5
Venezuela	+171.9	+ 373.1	– 66.2
2. Resto ALALC	–305.4	– 335.9	– 182.8
Argentina	– 11.2	+ 2.5	+ 19.1
Brasil	–215.7	– 260.3	– 131.4
México	– 43.9	– 42.3	– 40.0
Chile	– 31.5	– 33.5	– 22.8
Paraguay y Uruguay	– 3.0	– 2.2	– 7.7
3. M.C.C.A.	– 5.6	+ 19.4	+ 20.1
4. CARICOM	+ 9.0	+ 11.2	– 7.6
5. Canadá	– 48.2	– 54.0	– 161.9
6. USA	–440.8	–1.004.0	– 866.1
7. Resto América	– 86.8	– 130.8	– 327.1
8. Europa Oriental	+ 25.2	– 5.0	+ 56.4
9. C.E.E.	+482.5	+ 192.8	+ 482.3
10. A.E.L.C.	+110.8	+ 116.5	+ 65.3
11. Resto Europa Occidental	+ 10.0	– 8.3	– 14.8
12. Clima Continental	–	+ 1.3	+ 3.2
13. Medio Oriente	+ 3.3	+ 19.2	+ 0.8
14. Resto Asia y Africa	–183.9	– 197.7	– 357.6
15. Oceanía	+ 0.1	– 0.5	– 1.3

Fuente: INCOMEX.

CUADRO V – 9

BALANZA CAMBIARIA
(Enero - Diciembre)

Conceptos	Valores en millones de US$			Variación %	
	1978	1979	1980[1]	79/78	80/79
I. Ingresos Corrienes	**3.598.7**	**4.622.6**	**5.635.5**	**28.4**	**21.9**
a) Exportaciones	2.569.0	3.043.8	3.394.9	18.5	11.5
1. Café	1.702.5	1.769.4	1.985.0	3.9	12.3
2. Otros productos	866.5	1.274.4	1.409.9	47.1	10.6
b) Compras de oro y capital petróleo	69.5	126.2	400.1	81.6	217.0
c) Servicios	857.9	1.351.8	1.670.9	57.6	23.6
1. Intereses	115.7	237.9	455.3	105.6	91.4
2. Otros	742.2	1.113.9	1.215.6	50.1	9.1
d) Transferencias	102.1	100.8	169.6	98.7	68.2
II. Egresos Corrientes	**2.795.4**	**3.488.1**	**4.895.3**	**24.8**	**40.3**
a) Importación de bienes	2.110.2	2.557.6	3.477.4	21.2	36.0
b) Petróleo refinación y gas	77.3	77.8	107.5	0.6	38.2
c) Servicios	607.9	852.7	1.310.4	40.3	53.7
1. Intereses	251.7	382.7	652.3	52.1	70.4
2. Fletes	136.9	176.9	237.9	29.2	34.5
3. Viajes	44.6	47.4	57.6	6.3	21.5
4. Dividendos	54.1	54.7	52.6	1.1	–3.8
5. Servicios oficiales	26.3	33.9	43.6	28.9	28.6
6. Otros	94.3	157.1	266.4	66.6	69.6
III. Superávit o déficit	**803.3**	**1.134.5**	**740.2**	**41.2**	**–34.8**
IV. Movimiento de capital	**–146.3**	**485.9**	**558.9**	*	**15.0**
a) Capital privado	–63.9	96.1	166.0	*	72.7
b) Capital oficial	–145.2	252.4	328.5	*	30.1
c) Banco República	54.8	51.0	32.0	–6.9	–37.2
d) Otros	8.0	86.4	32.4	*	–62.5
V. Variación de reservas brutas	**657.0**	**1.620.4**	**1.299.1**	**146.6**	**–19.8**
VI. Saldo reservas brutas	**2.492.6**	**4.113.0**	**5.612.1**	**57.6**	**31.6**

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.
* Variaciones muy altas.
[1] Cifras preliminares.

es buena, y en 1980 el deterioro continuó. Esta situación no sólo hace necesario emprender un nuevo esfuerzo de promoción de exportaciones, sino que sugiere que el sector externo no está contribuyendo a la solución del desempleo.

Balanza Cambiaria

A diferencia de la balanza comercial, en 1980 la balanza cambiaria todavía arroja superávit. Las reservas internacionales aumentaron 31.8% en el año, pero en buena parte debido a un mayor endeudamiento. Como se explicó en la sección de importaciones, la deuda privada de los importadores pudo aumentar US$800 millones en 1980, y el movimiento de capital registrado sumó US$558.9, para un aumento total en endeudamiento de US$1.358.9. Esta cifra explica el 91% del aumento en reservas.

En el Cuadro V-9 se observa que aunque se continuaron retrasando los giros, ya los egresos por importaciones superan los ingresos por exportaciones. Por otra parte, el superávit en el renglón servicios ya es de sólo US$360 millones, y de esto hay US$455.3 de intereses de las reservas, renglón que disminuirá a medida que el déficit comercial se refleje en un decremento en dichas reservas.

El Gráfico V-1 muestra cómo en los últimos 6 años ha habido déficit en comercio. El aumento en las reservas se ha debido a un incremento en la deuda comercial, que no aparece en el gráfico, y a un aumento en la deuda registrada. La balanza positiva de servicios también ha constituido, desde 1976, al aumento de reservas.

También vale la pena comentar la importancia de la contribución de la producción de oro a la salud de la balanza cambiaria. El descenso en el precio internacional del metal en meses recientes puede restarle dinamismo a este renglón.

Tasa de Cambio

Como se ha vuelto tradicional en la *Coyuntura,* en esta sección analizamos las fluctuaciones en la tasa de cambio nominal y real. Recordamos a los lectores que aquí utilizamos las siguientes definiciones:

1. Tasa de Cambio Nominal Peso/dólar:

La tasa de cambio de importación expresada en dólares corrientes.

2. Tasa de Cambio Real Peso/dólar:

Pesos divididos por índice de precios al consumidor con relación a dólares divididos por índice de precios al por mayor en los EE. UU. Esta tasa da una idea de los cambios en el poder de compra del peso versus el poder de compra del dólar.

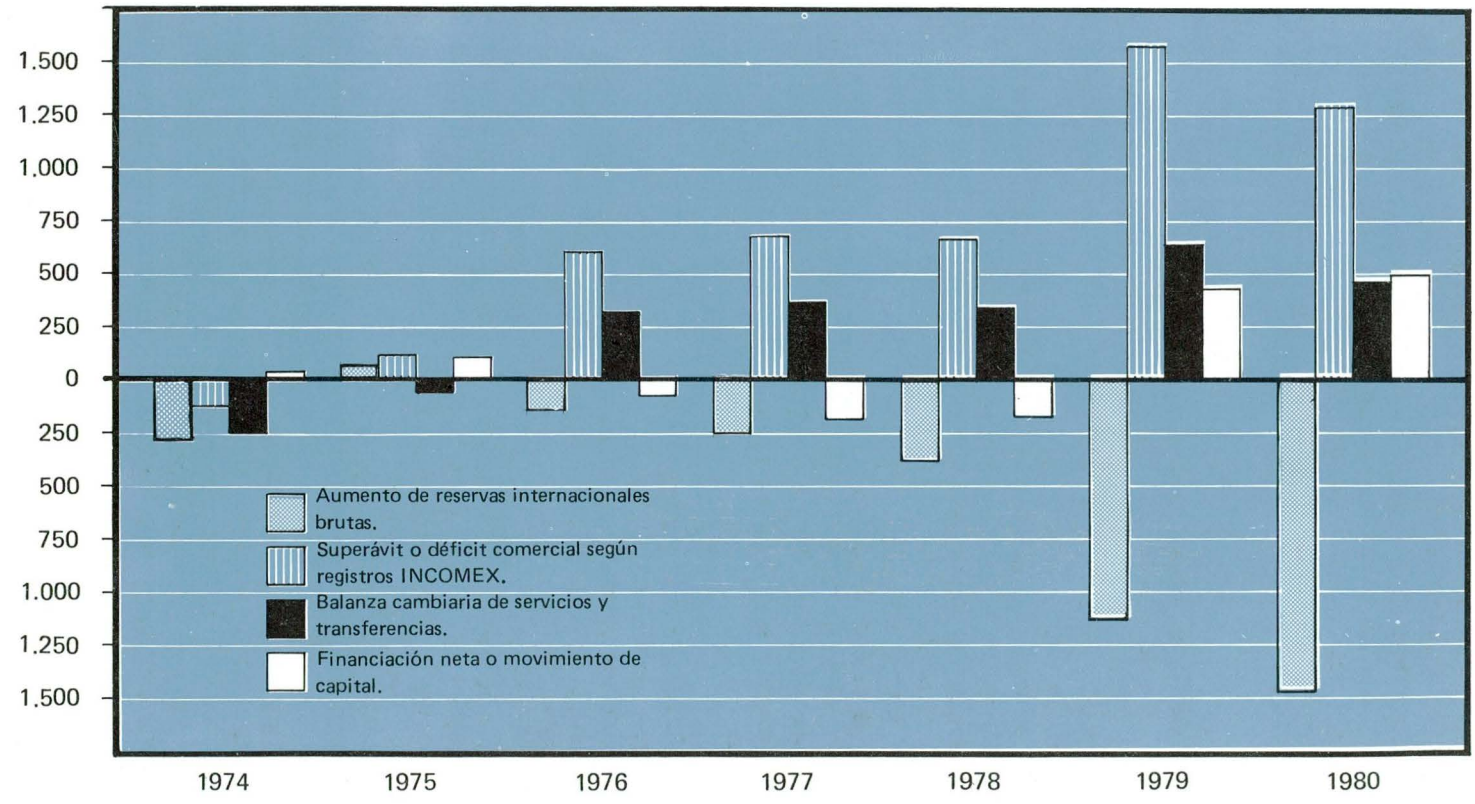
3. Tasa de Cambio Real Ponderada:

Esta toma en cuenta el cambio de poder de compra de las monedas de los principales países clientes de Colombia al deflactar cada moneda por el índice de precios en el país respectivo. Una vez hecho esto, se pondera cada tasa de cambio deflactada por la proporción de exportaciones no-tradicionales de Colombia que van a ese país.

4. Tasa Efectiva Real de Cambio:

Gráfica V—1

RELACION ENTRE EL AUMENTO DE RESERVAS, LA BALANZA COMERCIAL, LA BALANZA CAMBIARIA DE SERVICIOS Y LA FINANCIACION NETA



Fuente: Revistas Banco de la República, Banco de la República y Boletín Comercio Exterior INCOMEX.

CUADRO V – 10

EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

Período		$/US$ Oficial[1]	Variación %	$/US$ (en Bolsa)[2]	Variación %
1976		34.70	12.2		
1977		36.78	10.8		
1978		39.10	6.3		
1979		42.55	8.8		
1980		47.28	11.1		
	Enero	44.16	0.8	41.00	1.0
	Febrero	44.68	1.2	44.00	7.3
	Marzo	45.32	1.4	43.05	–2.2
	Abril	45.82	1.1	43.41	0.8
	Mayo	46.44	1.4	44.15	1.7
	Junio	47.10	1.4	45.14	2.2
	Julio	47.52	0.9	45.45	0.7
	Agosto	48.02	1.1	45.98	1.2
	Septiembre	48.56	1.1	46.64	1.4
	Octubre	49.23	1.4	47.28	1.4
	Noviembre	49.93	1.4	47.85	1.2
	Diciembre	50.56	1.2	48.55	1.5
1981	Enero	51.08	1.0	49.08	1.1
	Febrero	51.71	1.2	49.57	1.0

Fuente: Banco de la República, Bolsa de Bogotá y cálculos de FEDESARROLLO.
[1] Cotización promedia en el período referido del certificado de cambio de compra.
[2] Ultima cotización mensual en Bolsa.

Esta tasa le adiciona a los índices 2 y 3 los subsidios de CAT y de crédito de Proexpo.

El Cuadro V-10 consigna los datos de la tasa peso/dólar en el mercado oficial, y en Bolsa después del descuento debido al plazo de maduración del certificado de cambio. En este cuadro se observará que el dólar oficial se devaluó más despacio que el certificado. Esto implicó un mayor estímulo a la exportación de servicios que a la exportación de mercancías en 1980. La disminución del descuento del certificado disminuyó el incentivo a sobrefacturar exportaciones (ver descenso en exportaciones de esmeraldas en el Cuadro V-4), y aceleró la devaluación del dólar negro, el cual se mantiene muy cerca del certificado.

En el Cuadro V-11 se observa que por primera vez en 5 años la tasa real de cambio aumentó, haciendo las exportaciones colombianas más competitivas en el mercado internacional. A diferencia de años anteriores, la variación de la tasa real ponderada fue más positiva que la de la tasa de cambio con relación al dólar. Debido a la reciente devaluación de las monedas europeas con relación al dólar es probable que esto no ocurra en 1981.

CUADRO V – 11

VARIACIONES DE LA TASA DE CAMBIO REAL
(Fin de período)

Año	Tasa de cambio real frente al dólar[1]			Tasa de cambio real ponderada[2]	
	Col.$/ US$	Indice base 1967 = 100	Variación %	Indice base 1967 = 100	Variación %
1975	33.09	119.8	2.51	136.2	2.21
1976	32.04	116.0	–3.17	133.1	–2.33
1977	26.81	97.0	–16.32	115.9	–12.89
1978	26.33	95.3	–1.79	118.2	1.95
1979	25.23	91.3	–4.18	112.3	–4.94
1980	26.22	94.9	3.92	118.7*	5.71

Fuente: Asobancaria.

* Cifra preliminar.

1 Tasa de cambio real = Col $/US$ $\frac{\text{IPC los Estados Unidos}}{\text{IPC Colombia}}$

2 Se define así: Promedio de las variaciones de la tasa real de cambio del peso con respecto a la moneda de los países importadores de los productos colombianos ponderados por la estructura exportadora de Colombia según país de cada año sin incluir café.

Perspectivas para 1981

1. Tasa de Cambio

Debido a la desaceleración en el crecimiento de la mayoría de las economías industrializadas en 1981, se espera que la tasa de inflación en éstas sea inferior a la de 1980. En los Estados Unidos y Canadá se espera un aumento en precios del orden de 10% en el año. Por lo tanto una devaluación de 15% con respecto al dólar en Colombia haría posible mantener la tasa de cambio real si la inflación nacional es de 25%.

Sin embargo, este es un límite mínimo a la tasa de devaluación por tres razones:

La inflación doméstica probablemente será superior a 25%.

El estancamiento en las exportaciones no tradicionales hace necesario, para evitar futuros problemas cambiarios, *mejorar* la tasa de cambio real.

La devaluación de las monedas europeas con respecto al dólar requiere una mayor tasa de devaluación en Colombia si no queremos perder totalmente los mercados de la CEE.

Por todas estas razones, y debido al creciente déficit en cuenta corriente, se ha supuesto que la tasa de devaluación en 1981 será de 15% a 20%. Cualquier depreciación su-

perior a 20% tendría un impacto inflacionario indeseable, y es poco probable entonces que encuadre dentro del plan de estabilización del Gobierno.

La tasa de devaluación no sólo afecta las exportaciones, sino también el flujo de capital al país. Si la tasa de interés externa más la devaluación es muy inferior a la tasa de interés interna, entonces el sector privado se endeudará en el exterior a través de retrasos en los pagos por importaciones, aumentos de registros de inversión extranjera, o ingresos de préstamos por el rubro de servicios. Si no se desea que esto ocurra, pues esos fenómenos aumentan la oferta monetaria y le dan ventaja a las importaciones con relación a la producción nacional, entonces se debe evitar la creación de un diferencial entre el costo del dinero en el país y en el extranjero.

Si la tasa de interés interna baja a 35%, que parece ser la meta del Gobierno, y si la tasa de interés del eurodólar se mantiene alrededor del 14%, una devaluación de 17% evitaría el ingreso de capital caliente al país, si se tiene en cuenta que los importadores colombianos probablemente pagan un 3% de margen sobre la tasa internacional. Desde el punto de vista de la balanza de capital sería entonces un error una tasa de devaluación inferior al 17%.

Sin embargo, debe quedar claro que una devaluación de 15% es indeseable por sus efectos inflacionarios. La meta debe ser bajar la inflación y las tasas de interés internas para hacer viable una reducción en la tasa nominal de devaluación. Pero si esto no se hace no hay alternativa diferente a una devaluación real como la sugerida arriba.

2. Balanza Cambiaria

En las proyecciones cambiarias que aparecen en el Cuadro V-12 se ha supuesto una tasa de devaluación del orden de 17%. El resto de los supuestos detrás de esta proyección se detallan a continuación.

Para café se supone un precio de $1.20 por libra, y exportaciones de 9.5 millones de sacos. En otras exportaciones se supone un crecimiento modesto debido a precios de azúcar y algodón inferiores a los de 1980, y a la desaceleración en las tasas de crecimiento de los países industriales y Venezuela. La devaluación de las monedas europeas con relación al dólar también hace esos mercados más difíciles para Colombia.

Se supone que la producción de oro seguirá aumentando, por más de que el precio internacional ha disminuido, debido a que en 1981 entrarán a operar los aumentos en capacidad de producción efectuados en 1979 y 1980. Capital petróleo también aumenta debido al incremento muy notable previsto en la actividad de exploración.

En el rubro de servicios todavía se producirá un incremento en el renglón intereses debido a que en promedio este año el nivel de reservas será superior al promedio del año anterior, y a que en promedio durante el año la tasa de interés internacional también será superior. En contraste, debido a la disminución en el estímulo para traer deuda por la ventanilla

CUADRO V – 12

PROYECCIONES BALANZA CAMBIARIA

Balanza Cambiaria	1979	1980	1981
Ingresos Corrientes	4.623.0	5.642.7	5.376
Exportaciones	**3.170.1**	**3.795.1**	**3.580**
Café[1]	1.769.4	1.985.0	1.620
Otros	1.274.4	1.409.9	1.480
Oro	74.3	314.9	360
Capital petróleo	52.0	85.3	120
Servicios	**1.452.9**	**1.847.6**	**1.796**
Intereses	238	455.2	546
Transferencias	101	169.6	150
Otros	1.113.9	1.222.8	1.100
Egresos Corrientes	3.488.5	4.895.3	5.804
Importaciones	**2.635.5**	**3.584.9**	
Giros	2.557.7	3.477.4	4.000
Petróleo para refinación	77.8	107.5	144
Servicios	852	1.310.4	1.660
Intereses	382	652.3	900
Otros	470	658.1	760
Superávit o déficit corriente	1.134.5	747.4	– 428
Endeudamiento	485.9	558.2	450
Capital privado	96.1	166.0	200
Capital oficial	252.4	328.5	250
Banco República y otros	137.4	64.4	–
Variación reservas internacionales	1.620.4	1.306.3	– 22

[1] Café – Se supone un precio de US$1.20 por libra, y exportaciones de 9.5 millones de sacos. Se restan US$14 por gastos externos.

de servicios, y a aparentes problemas de precios y exportaciones de droga, no se prevén aumentos importantes en el renglón de otros.

En materia de giros se supone un aumento en importaciones relativamente bajo. Esto debido a varios factores:

La prohibición de importación de automóviles.

La prohibición de importación de textiles.

Una tasa de crecimiento industrial no muy alta.

La continuación de un diferencial negativo entre el costo del crédito de importaciones con relación al costo del crédito interno, fenómeno que no estimulará la aceleración en los giros por pago de importaciones.

Sin embargo, el hecho de que Ecopetrol va a girar el costo de la mayoría de sus importaciones de este año (US$1.000 millones) tiende a aumentar los giros por importaciones. El aumento proyectado en giros es entonces de 15%. El resultado final de la balanza cambiaria dependerá mucho de este renglón de giros, y si se acelera la devaluación por encima de 17%, los egresos pueden aumentar por este concepto.

El otro renglón que va a depender de las decisiones de política económica es el de endeudamiento. El Ministro de Hacienda ha planteado una disminución en el endeudamiento público en 1981. Esta es una política acertada desde todo punto de vista, pero si no se cumple, el aumento en reservas será superior al proyectado en el Cuadro V-12.

También es importante que no se facilite el endeudamiento privado. En 1980 el Gobierno resolvió ayudarle al sector textilero autorizando un cupo de endeudamiento externo, el cual sale más barato que el endeudamiento interno. Aquí se supone que la Junta Monetaria no cederá ante las lógicas presiones del sector privado por aumentar estos cupos.

Finanzas Públicas

Ingresos y gastos del Gobierno Central en 1980

1. Presupuesto Definitivo

En el transcurso de la vigencia de 1980, se hicieron adiciones al Presupuesto Nacional por un monto de $51.753 millones, el cual representa el 33.6% del aprobado por la ley. Este porcentaje aunque es menor que el registrado en 1979, supera con creces a los correspondientes en el lapso 76 a 78. (Ver Cuadro VI-1).

El Cuadro VI-2 presenta las fuentes y destinos de las adiciones. En él se observa que los ingresos que respaldaron las adiciones están constituidos en su mayor parte por el rea-

CUADRO VI – 1

ADICIONES PRESUPUESTALES NETAS
1975 – 1980
(Millones de pesos)

Año	Ley de Presupuesto	Adiciones Netas	Adiciones como % del Presupuesto Inicial
1975	34.854	18.427	52.9
1976	53.387	3.651	6.8
1977	62.748	13.936	22.2
1978	86.581	18.806	22.0
1979	108.256	48.098	44.4
1980	153.798	51.753	33.6

Fuente: Informes de Contraloría y cálculos de FEDESARROLLO.

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

CUADRO II – 2

ADICIONES PRESUPUESTALES NETAS DE INGRESOS Y GASTOS 1980
(Valores en millones de pesos)

	Concepto	Presupuesto Inicial (a)	Adiciones netas (b)	b/a %
A.	Iingresos corrientes	**147.570**	**23.838**	**16.1**
	1. Impuesto de renta	51.635	–	
	2. Impuesto de ventas	31.515	–	
	3. Otros	64.420	23.838[1]	37.0
B.	Ingresos de capital	**6.228**	**27.915**	**448.2**
	1. Crédito interno	150	1.833	1.222.0
	2. Crédito externo	6.078	17.719	291.5
	3. Otros	–	8.363[2]	
	Total ingresos (A + B)	**153.798**	**51.753**	**33.6**
A.	Gastos Funcionamiento	**95.553**	**19.500**	**20.4**
	1. Servicios personales	26.299	3.663	13.9
	2. Gastos Generales	8.671	1.938	22.3
	3. Transferencias	60.583	13.899	22.9
B.	Gastos de Inversión	37.028	29.687	80.2
C.	Servicio de la deuda	19.817	2.566	12.9
D.	Aportes Regionales	1.400	–	
	Total Gastos (A + B + C + D)	**153.798**	**51.753**	**33.6**

Fuente: Informes de Contraloría, Ley de Presupuesto año 1980 y cálculos de FEDESARROLLO.

1 Incluye impuesto gasolina $3.239 millones, reaforo de rentas $20.201 millones y otros.

2 Incluye superávit fiscal por $7.360 millones.

foro de rentas (Decreto 1851 de julio de 1980) y por un crédito externo celebrado con un grupo de bancos extranjeros. Estos ingresos, junto con el superávit fiscal del 79 constituyeron el 84% del total de recursos empleados para financiar el aumento neto de gastos no previstos en la ley inicial. El 57% de los recursos adicionados fue absorbido por el presupuesto de inversión y el restante 43% por el de funcionamiento incluido el servicio de la deuda.

Las adiciones al presupuesto de inversión representaron el 80% del monto apropabo por el Congreso y fueron producto de la intención del gobierno de poner en marcha

el Plan de Integración Nacional. En efecto, se destacan por su magnitud las adiciones efectuadas a los presupuestos de inversión de Obras Públicas, Minas y Energía y Hacienda para financiar programas de conservación y construcción de carreteras, sector eléctrico, etc. De otro lado, cabe resaltar que el presupuesto de funcionamiento de Educación fue adicionado en $8.780 millones. El destino de la adición mencionada fue para financiar aumentos de servicios personales en las instituciones educativas financiadas por los FER.

2. Ejecución

a. Ingresos

El Cuadro VI-3 presenta cifras de los ingresos del gobierno central en el año 80. En él se observa que los ingresos reconocidos por la Contraloría con base en liquidaciones particulares, contratos, manifiestos de aduana, etc., constituyeron el 86.3% del total presupuestado. Debe tenerse en cuenta que los reconocimientos hacen referencia únicamente a los ingresos del presupuesto del año 1980 mientras los ingresos efectivos contemplan tanto los ingresos presupuestados para el 80 como los pertenecientes a vigencias anteriores. Los ingresos efectivos en 1980 representaron una mayor proporción del presupuesto que en el año 79, lo cual es atribuible a los recursos de capital cuyo ingreso efectivo a la Tesorería en el 80 fue más rápido que en la vigencia anterior.

Por el lado de los ingresos corrientes los recaudos superaron lo presupuestado pero los ingresos efectivos de la Tesorería fueron menores en 11% que los recaudos. Esta última diferencia se explica por el hecho de que los ingresos efectivos no contabilizan el pago de impuestos con títulos ni algunos ingresos que no pasan por Tesorería tales como el 4% del impuesto al café, el impuesto a los cigarrillos, etc.

Los recaudos totales de ingresos corrientes registraron un crecimiento real de aproximadamente 17.5%, superior al registrado en el año 79. Este comportamiento obedece más a

CUADRO VI – 3

EJECUCION DELPRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DURANTE 1980
(Valores en millones de pesos)

Concepto	Ingresos totales Presupuestados	Reconomientos	Recaudos	Ingresos efectivos
Ingresos corrientes	171.408	159.032	172.904	153.705
Ingresos de capital	34.143	18.279		23.620
Total	**205.551**	**177.312**		**177.325**

Fuente: Informes de Contraloría, Dirección Nacional de Impuestos, Tesorería General de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO VI - 4

RECAUDOS ANUALES DEL GOBIERNO CENTRAL 1977 A 1980
(Valores en millones de pesos)

	Concepto	1977	1978	1979	1980[1]	Variaciones Anuales 1977	1978	1979	1980
1.	Rentas y complementarios	24.058	31.423	39.016	48.597	16.6	30.6	24.2	24.6
2.	Ventas	13.451	18.747	25.011	33.483	32.3	39.3	33.4	33.9
3.	Aduanas y recargos	8.992	12.508	15.494	23.200	32.1	39.1	23.9	49.7
4.	C.E.C.	9.233	13.781	23.157	42.851	58.6	49.2	68.0	85.0
	a) Impuesto café	(6.604)	(7.825)	(8.496)	(10.152)	(55.1)	(18.5)	(8.6)	(19.5)
	b) Otros (neto)	(2.629)	(5.956)	(14.661)	(32.699)	(68.2)	(126.5)	(146.2)	(123.0)
5.	Gasolina y ACPM	3.970	5.373	7.345	10.189	23.8	35.3	36.7	38.7
6.	Otros	5.241	6.842	10.779	14.584	12.0	30.5	57.5	35.3
	Total ingresos corrientes	**69.945**	**88.674**	**120.802**	**172.904**	**26.7**	**36.5**	**36.2**	**43.1**

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales y cálculos de FEDESARROLLO.

la evolución del sector externo, en materia de tasa de devaluación, exportaciones de café e importaciones, que al crecimiento de la economía en los años 79 y 80. Según el Cuadro VI-4, los impuestos de renta y ventas apenas conservaron el crecimiento nominal del año anterior, mientras que el impuesto de aduanas y en especial la cuenta de cambios registraron incrementos muy superiores a los del año 79. El impuesto sobre consumo de gasolina y ACPM tuvo un crecimiento ligeramente superior al del año anterior debido a los aumentos en el precio de la gasolina y el rubro de otros creció al 35.3%, ritmo inferior al del año 79.

b. Gastos

El Cuadro VI-5 presenta la ejecución del presupuesto de gastos. Los acuerdos de gastos ascendieron a $187.034, cifra que corresponde al 91% de las apropiaciones totales y representa un incremento de 52% con relación al año anterior. Los pagos efectivos corresponden al 87% de la suma de los acuerdos y de esas reservas. Este último porcentaje es inferior al correspondiente al año 79 (95%) y señala que la presión de caja se elevará notablemente en el presente año, pues al final de 1980 había muchas cuentas por pagar en la Tesorería.

CUADRO VI – 5

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DURANTE 1980
(Cifras en millones de pesos)

	Gastos totales presupuestados	Acuerdos de gastos[1]	Ratificación reservas[2]	Gastos según Contraloría[3]	Pagos efectivos[4]
1. Gastos de funcionamiento	115.500	130.813[5]	2.634.[6]	107.282	113.549
2. Deuda pública	22.383		408[7]	18.350	18.606
3. Gastos de inversión	67.668	56.221	10.759[8]	53.111	41.956
Total	**205.551**	**187.034**	**13.801**[9]	**178.743**	**174.111**

1 Acuerdo acumulado de ordenación de gastos. Dirección General de Presupuesto
2 Dirección General del Presupuesto. Cifra preliminar.
3 Informe financiero Contraloría. Diciembre 1980.
4 Tesorería General de la República. Cifras preliminares.
5 Incluye servicio de la deuda.
6 Se sabe que se giraron $2.507 millones pero $128 millones certificados no se sabe si se giraron.
7 Certificados y no se sabe si se giraron.
8 Se sabe que se giraron $10.459 millones pero $300 millones certificados no.
9 Es el máximo que se pudo haber girado sobre un total certificado de $22.003,2 millones.
Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO VI – 6

APROPIACION Y ACUERDOS DE GASTOS EN 1978 y 1980
(Valores en millones de pesos)

Concepto	1978	1979	Var. %	1980	Var. %
A. Apropiación definitiva	**105.387**	**156.355**	**48.4**	**205.551**	**31.5**
1. Funcionamiento[1]	72.210	105.442	46.1	137.883	30.8
a) Presupuesto inicial	59.544	84.164	41.4	115.817	37.6
b) Adiciones netas	12.666	21.298	68.0	22.066	3.4
2. Inversión[2]	**33.177**	**50.913**	**56.5**	**67.668**	**32.9**
a) Presupuesto inicial	27.037	24.093	–0.1	37.981	57.6
b) Adiciones netas	6.140	26.820	336.9	29.687	10.7
B. Acuerdos de gastos	**88.634**	**122.957**	**38.8**	**187.034**	**52.1**
1. Funcionamiento	67.621	95.133	40.7	130.813	37.5
2. Inversión	21.013	27.824	32.5	56.221	102.1
C. Porcentaje acordado de la apropiación	84,2	78.6		90.9	
1. Funcionamiento	93.7	90.2		94.9	
2. Inversión	63.4	54.7		83.1	

Fuente: División General de Presupuesto, Contraloría General de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

[1] Incluye servicio deuda y aportes.

[2] Incluye aportes.

Los hechos anteriores, fueron determinados por el comportamiento de la inversión. En efecto, los acuerdos de este rubro se aumentaron en más del doble y representaron un poco menos de la totalidad de lo presupuestado (83%) mientras que en 1979 había sido del 55%. (Ver Cuadro VI-6). De esa manera se logró una expansión significativa de la inversión pública. El impacto que sobre la base monetaria tuvo la financiación del presupuesto a través de descongelamiento de recursos, crédito externo monetizable y préstamos del Banco Emisor se verá en el capítulo de Moneda.

El Cuadro VI-7 versa sobre la brecha presupuestal, la cual se define como la diferencia entre los compromisos que el gobierno tenía y los que realmente cumplió. En él se observa, que en términos porcentuales la brecha bajó en el año 80. Sin embargo, vale la pena mencionar la posible postergación o el total olvido de una gran parte de las reservas de la vigencia de 1979. En efecto, los giros efectuados en el 80 sobre estas reservas apenas constituyen cerca del 60% del total. Sin duda, este hecho también influyó en la holgada situación de tesorería que se registró a finales del año, pues se generó un su-

CUADRO VI – 7

BRECHA PRESUPUESTAL 1978 – 1980
(Valores en millones de pesos)

Concepto	1978	1979	1980
A. Compromisos totales	113.490	170.313	227.554
1. Apropiación definitiva	105.387	156.355	205.551
2. Reserva vigencia anterior	8.103	13.958	22.003
B. Ejecución de gastos	92.375	135.366	192.544
1. Gastos según Contraloría	87.191	127.171	178.743
2. Ratificación de reservas	5.184	8.195	13.801[1]
C. Brecha presupuestal	16.877	27.766	27.319
1. Reservas	13.958	22.003	19.117[2]
2. Abandonos (reservas no giradas)	2.919	5.763	8.202
D. Relación entre brecha presupuestal y compromisos totales C/A m	14.9	16.3	12.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto, informes Contraloría y cálculos FEDESARROLLO.

[1] Máximo que se pudo haber girado.

[2] Reservas solicitadas por las entidades y aún no certificadas.

perávit de $1.018 millones equivalente a casi el doble del correspondiente a 31 de diciembre de 1979.

De otra parte, las reservas solicitadas en el año 80 están cerca de los $20.000 millones y constituirán una presión fuerte sobre caja en el año 81.

Ingresos y Gastos del Gobierno Central en 1981

El Cuadro VI-8 presenta los ingresos y gastos del gobierno central previstos en el decreto de liquidación[1].

El presupuesto inicial de 1981 es inferior en 2% al presupuesto definitivo del año 80 y superior en 31% al presupuesto inicial de ese mismo año.

Los ingresos corrientes constituyen el 97% y los de capital el restante 3%.

Los gastos se destinan en un 77% para funcionamiento y 22% para inversión, y el restante 1% para aportes; los primeros crecen en 13% y los segundos disminuyen en 34% con relación a la apropiación definitiva del año 1980.

El Cuadro VI-9 representa las proyecciones de los ingresos co-

[1] En ese año no hubo Ley de Presupuesto, y por lo tanto rige un decreto de liquidación.

CUADRO VI – 8

PRESUPUESTOS INICIALES Y ADICIONES PARA 1979, 1980 Y PROYECCIONES PARA 1981
(Cifras en Millones de pesos)

Concepto	1979	1980	Var. %	1981	Var. %
INGRESOS					
I. Corrientes	109.635	171.408	56.3	224.274	30.8
Inicial	101.730	147.570	45.1	195.192	32.3
Adiciones	7.905	23.838	201.6	29.082[1]	22.0
II. De capital	46.719	34.144	–26.9	43.070	26.1
1. Crédito interno	5.500	1.983	–63.9	150	–92.4
Inicial	2.000	150	–92.5	150	–
Adiciones	3.500	1.833	–47.6	–	*
2. Crédito externo	25.716	23.797	– 7.5	42.920	80.4
Inicial	4.526	6.078	34.3	6.297	3.6
Adiciones	21.190	17.719	–16.4	36.623	106.7
3. Recursos balance	15.503	8.364	–46.1	–	*
Inicial	–	–	–	–	*
Adiciones	15.503	8.364	–46.1		*
Total Presupuesto Definitivo					
Ingresos	**156.354**	**205.552**	**31.5**	**267.344**	**30.1**
Inicial	**108.256**	**153.798**	**42.1**	**201.638**	**31.1**
Adiciones	**48.098**	**51.753**	**7.6**	**65.705**	**27.0**
GASTOS					
I. Funcionamiento	105.080	137.437	30.8	185.069	34.7
1. Servicios personales	23.190	29.962	29.2	39.550	32.0
Inicial	18.657	26.299	41.0	33.187	26.2
Adiciones netas	4.533	3.663	–19.2	6.363	73.7
2. Gastos generales	8.416	10.610	26.1	13.262	25.0
Inicial	6.746	8.671	28.5	9.363	7.9
Adiciones netas	1.670	1.939		3.899	101.1
3. Transferencias	56.470	74.482	31.9	102.040	37.0
Inicial	45.012	60.583	34.6	84.369	39.3
Adiciones netas	11.457	13.899	21.3	17.671	27.1
4. Deuda pública	17.004	22.383	31.6	30.217	35.0
Inicial	13,457	19.817	47.3	28.694	44.5
Adiciones netas	3.547	2.566	–27.7	1.523	–40.6
II. Inversión	49.900	66.715	33.7	80.475	20.6
Inicial	23.284	37.028	59.0	44.225	–19.4
Adiciones netas	26.616	29.687	11.5	36.250	22.1

(Continuación)

III. Aportes	1.374	1.400	1.2	1.800	28.6
Inicial	1.100	1.400	27.3	1.800	28.6
Adiciones netas	274	—	*	—	
Total Presupuesto Definitivo					
Gastos	**156.354**	**205.552**	**31.5**	**267.344**	**30.1**
Inicial	**108.256**	**153.798**	**42.1**	**201.638**	**31.1**
Adiciones netas	**48.098**	**51.753**	**7.6**	**65.705**	**27.0**

Fuente: Informes de Contraloría, cálculos y estimaciones de FEDESARROLLO.

[1] Es el monto de subestimación de los ingresos corrientes en el presupuesto inicial (ver Cuadro VI-10).

* Variaciones indeterminadas.

rrientes para el año 81. Según el gobierno, éstos crecerán en apenas un 13% lo cual implicaría una reducción en términos reales de acuerdo con la proyección de inflación de FEDESARROLLO. Conforme a la metodología del cuadro, *Coyuntura* considera que hay una subestimación de los ingresos corrientes de $29.082 millones. Las principales diferencias están en el impuesto a la gasolina y en la cuenta especial de cambios. Adicionalmente se supone, que el gobierno obtendrá $21.000 millones por concepto de crédito externo y que retirará $15.000 millones de los recursos congelados en el Banco de la República.

Los Cuadros VI-8 y VI-10 presentan las proyecciones de gastos, basados en las tendencias de los últimos años. Las adiciones requeridas para funcionamiento[2] serán del orden de $29.456 millones, cifra un poco inferior al cálculo de la subestimación de los ingresos corrientes.

Con base en lo anterior, y en los anuncios del gobierno sobre crédito externo, se intuye que las adiciones de inversión no pueden ser superiores a $36.250 millones, o sea que la inversión presupuestada en 1981 bajaría en términos reales con relación a 1980. Además, la proporción de la inversión financiada con recursos ordinarios, es decir con ahorro nacional, será menor que en el año anterior por cuanto la adición de ingresos corrientes apenas cubrirá escasamente el requerimiento adicional para funcionamiento.

Ahora bien, si se acuerda el 98% de los gastos de funcionamiento, se ratifica sólo el 60% de las reservas solicitadas con todos sus inconvenientes y además se acuerda solamente el 83% de la inversión, la presión sobre caja para 1981 será de $261.435 millones y se pagarán $261.000 millones. De otro lado, los ingresos por concepto de impuestos, crédito externo y créditos de fondos en el Banco de la República se estiman

[2] Incluyendo un faltante de apropiación de la partida nacionalización de la educación del monto de $3.750 millones.

CUADRO VI – 9

PROYECCION DE INGRESOS CORRIENTES PARA 1981
(Millones de pesos)

Concepto	Recaudos 1980 (1)	Presupuesto inicial 1981 (2)	Variación % entre 1 y 2	Proyección Fedesarrollo (3)	Variación % entre 3 y 1
1. Renta y complementarios	48.597	64.441	32.6	62.301	28.2
2. Ventas	33.483	42.055	25.6	43.528	30.0
3. Aduanas y recargos, y CIF	25.168	31.735	26.1	31.721	26.0
4. C.E.C.	42.851	28.870	–32.6	51.189	19.5
a) Impuesto café	(10.152)	n.d.		(7.046)	–30.1
b) Otros	(32.699)	n.d.		(44.143)	35.0
5. Gasolina y ACPM	10.189	13.675	34.2	19.062	87.1
6. Otros	12.616	14.416	14.3	16.477	30.0
Total	**172.904**	**195.192**	**12.9**	**224.278**	**29.7**

Fuente: Dirección Nacional de Impuestos, Decreto de liquidación del presupuesto año 1981, Banco de la República y proyecciones de FEDESARROLLO.
Metodología: Impuesto de venta con base en una elasticidad con relación al ingreso nacional de 0.94 y un aumento real del ingreso de 3.5%. El impuesto de ventas según un crecimiento del PIB real para 1981 del 5% y de los precios del 25%. El de aduanas con base en una tasa de aumento de las importaciones en dólares del 10% y una tasa promedio de impuesto del 12.2%. El impuesto al café con base en un estimativo de reintegros de exportaciones de café de US$1.620 millones para 1981. El resto de componentes de la C.E.C. con gase en la tendencia de los últimos meses. El impuesto a la gasolina y ACPM, suponiendo que el precio no varía y que el aumento en consumo es de 2% para gasolina y 8% para diesel. El rubro de otros de acuerdo a la tendencia histórica; además se supuso, para los casos pertinentes una tasa de devaluación de 15% siendo así la tasa promedio de compra de $54.37 y de venta de $54.59.

en 260.274. De donde resulta un déficit de tesorería de 726 millones.

Los resultados anteriores son preocupantes. Los ingresos del presupuesto, no obstante que se supone la contracción de crédito externo por US$450 y un retiro masivo de los recursos congelados en el Banco de la República, apenas permiten un aumento de la inversión pública de 20% (lo que implica una disminución en términos reales). El intento del gobierno de expandirla aún más originaría serias dificultades monetarias, como se verá en el capítulo correspondiente.

CUADRO VI-10

PROYECCION DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL[1] DE 1981
(Cifras en millones de $)

Concepto	Presupuesto			Acuerdos	Ratificación de Reservas	Total	Pagos Efectivos
	Inicial	Adiciones	Total				
Funcionamiento	156.284	29.456	185.240	182.025			
Inversión	45.355	36.250	81.605	67.940			
Total	**201.639**	**65.706**	**267.395**	249.965	**11.470**	**261.435**	**256.000[2]**

Fuente: Decreto de liquidación del Presupuesto de 1981 y proyecciones de FEDESARROLLO.

[1] Con base en relaciones históricas y Cuadro VI-8

[2] Sin incluir $5.000 millones por concepto de pagos atrasados de la vigencia 1980.

CUADRO VI - II

PROYECCION DE LA SITUACION DE TESORERIA 1981
(Millones de Pesos)

Ingresos corrientes	224.274
Crédito Externo	21.000
Retiro de depósitos Banco de la República	15.000
Total Recursos	260.274
Pagos de Tesorería (vigencia 1981 y 1980)	256.000
Pagos atrasados	5.000
Déficit Tesorería	726

Moneda y Banca

Introducción y Resumen

La política económica anunciada por el Gobierno entró en todo su vigor durante 1980. La inversión pública se incrementó significativamente y el control monetario descansó en la libertad financiera y en la tasa de interés de los títulos de participación. Los resultados de la aplicación de este esquema no son satisfactorios. Las tasas de interés alcanzaron los niveles más altos de la historia del país, el control de los agregados monetarios fue inadecuado, la tasa de inflación fue superior al promedio de la década y la tasa de crecimiento económico fue una de las más bajas de los últimos años.

El superávit cambiario en cuenta corriente continuó siendo la principal fuente de expansión monetaria, pero en una cuantía inferior a la de años anteriores. El Presupuesto Nacional, que había sido uno de los mecanismos claves de la contracción en los últimos años, también operó como expansionista. A estos dos factores se agregó una expansión significativa del crédito bancario originada por la reducción del encaje y el crecimiento de los depósitos a término de los bancos. La conveniencia de ésta última decisión era incuestionable a la luz de las dificultades de la actividad industrial, pero se advirtió reiteradamente que solo era factible en la medida en que se siguiera una política fiscal austera. Se sostenía que la economía no estaba en condiciones de absorber simultáneamente un superávit cambiario en cuenta corriente, un déficit fiscal de caja y una expansión de crédito al sector privado. Las autoridades monetarias intentaron compensar esta expansión elevando la tasa de interés de los títulos de participación sin mayor éxito. La tasa de crecimiento de los medios de pago llegó a 29.3 en diciembre, cifra que no dista mucho de los niveles más altos registrados en los últimos años, y la oferta monetaria ampliada creció 47% cifra exageradamente alta. Adicionalmente, la tasa de interés de los préstamos bancarios alcanzó niveles insospechados.

Se logró así configurar una situación de alta liquidez y de altas tasas de interés reales.

La inestabilidad del manejo monetario se acentuó en 1980 cuando se siguió una trayectoria de pare y siga que excedía los límites de la imaginación. Mientras en los primeros meses los medios de pago crecieron a una tasa anual equivalente de 4.5%, en los últimos tres meses lo hicieron a una tasa de 125%. Luego de haberse sometido la economía a una situación de iliquidez en los primeros meses del año, en los últimos tres meses se emitieron $39.500 millones. Las inconveniencias de este tipo de manejo se han comentado varias veces en *Coyuntura Económica*, y se ha señalado como uno de los factores que explica la coincidencia de factores inflacionarios y recesivos.

Los errores en el manejo de la política monetaria tuvieron una alta responsabilidad en el comportamiento insatisfactorio de la economía. La tasa de crecimiento de la economía fue apenas de 3.3.% y la inflación aunque se redujo con relación a 1979, está por encima del promedio de los últimos años.

El Gobierno anunció al principio del año cambios radicales en la política económica. De un lado, formalizó un acuerdo de caballeros con los bancos para establecer topes máximos a las tasas de interés de las colocaciones y a los certificados de depósito de los bancos que antes habían sido liberadas por la Junta Monetaria. De otro lado, anunció que no continuará contratando crédito externo, por sus efectos inflacionarios, lo cual implica una suspensión del programa de obras públicas. Los mecanismos adoptados para poner en práctica la nueva política no han sido precisados suficientemente. Existen dudas de que la sola concertación sea suficiente para controlar las tasas de interés y no es fácil entender las razones por las cuales no se acompañó de medidas coercitivas. Tampoco es claro hasta dónde la inversión pública, que está respaldada por apropiaciones presupuestales ya efectuadas y por crédito externo que se halla congelado en el Banco de la República, pueda suspenderse fácilmente. Con todo, las modificaciones adoptadas por el Gobierno a la política económica apuntan en la dirección correcta. Constituyen, sin embargo una rectificación de un modelo que ha significado altos costos económicos y cuyos peligros fueron advertidos anticipadamente.

Las condiciones del sector externo se modificarán sustancialmente en el presente año. La balanza cambiaria en cuenta corriente, luego de haber sido superavitaria, arrojará un déficit que se estima en US$428 millones. Surgirán, sin embargo, dos factores que dificultarán el manejo monetario. El Presupuesto Nacional se manifestará inevitablemente en un déficit de caja que será cubierto con crédito externo y con el retiro de recursos congelados anteriormente en el Banco de la República. Los ingresos de divisas de café son insuficientes para financiar las compras de las cosechas previstas a los precios internos vigentes. La discrecionalidad del Gobierno para compensar estas fuerzas expansionistas mediante la elevación del encaje o la colocación de títulos de participación es relativamente baja dado el estado de la actividad económina y los niveles de tasas de interés. El crédito real al sector privado deberá crecer por lo menos al 6% y la tasa

CUADRO VII-1

FUENTES DE EXPANSION MONETARIA EN 1979

	1979	1980	Aumento
Base Monetaria	129.914	169.910	39.996
Reservas Internacionales	169.953	243.318	73.365
Crédito del Banco de la República a Entidades de Fomento y Bancos	10.169	1.172	−8.997
Crédito al Gobierno Nacional	−24.145	−33.651	−9.506
Títulos del Banco de la República	−27.163	−42.129	−14.966
Otros*	1.100	1.200	100
Multiplicador	1.265	1.253	
Medios de Pago	164.310	212.919	48.609

* En las entregas anteriores se incluía en este rubro la inversión de los títulos de participación en títulos canjeables. En esta entrega se prefirió incluir el efecto neto en el rubro de títulos del Banco de la República.

de interés de los títulos de participación deberá reducirse. En tales condiciones, el logro de tasas de crecimiento de los medios de pago y tasas de interés razonables depende de la política fiscal. Se estima, en efecto, que para mantener una tasa de crecimiento de los medios de pago de 20% y unas condiciones que faciliten el descenso de las tasas de interés los gastos de inversión no deben aumentar en más de 20%. En otras palabras, el programa de obras públicas contemplado en el PIN deberá suspenderse.

Las perspectivas inflacionarias no son halagüeñas. La alta expansión monetaria que tuvo lugar al final del año se manifestará inevitablemente en una fuerte expansión de la demanda agregada durante el primer semestre. Las condiciones generales de la economía no permiten esperar una respuesta por el lado de la oferta que la contrarreste. La tasa de crecimiento económica, aunque puede tener una ligera recuperación con respecto a 1980, será inferior al promedio de la década. En cambio, los factores de costos se presentarán menos acentuados que en 1980. El análisis conjunto de estas circunstancias no permite esperar una reducción de la tasa de inflación. Se estima que el índice de precios al consumidor obrero crecerá entre 26% y 29%.

Evolución en 1980

1. Fuentes de Expansión

Los medios de pago pasaron de $164.310 millones a $212.919 millones durante 1979, lo cual corresponde a un aumento de 29.6%. Este aumento fue el resultado de un incremento de 30.8% de la base monetaria y de una ligera disminución del multiplicador bancario. En el Cuadro VII-1 se presentan las principales fuentes de expansión de la base mo-

netaria, las cuales se han clasificado en cuatro grupos: reservas internacionales, crédito del Gobierno Nacional, crédito del Banco de la República al sector privado y títulos del Banco de la República.

Las reservas internacionales al aumentar US$1.299 millones fueron de nuevo la principal fuente de expansión de la base monetaria. Este aumento estuvo representado por un superávit en la cuenta corriente de US$740 millones y por un saldo positivo en la cuenta de capital de US$559 millones. El superávit en cuenta corriente fue muy inferior al de los últimos años. La expansión monetaria originada por tal conducto representó el 27% de la base monetaria mientras que en los años anteriores había excedido el 50%. Pero el origen de las divisas fue muy distinto. En la entrega de abril de *Coyuntura Económica* se mostró que el superávit correspondiente a 1979 se explicaba en una alta proporción por una entrada masiva de capital especulativo estimulada por la diferencia entre la tasa de interés interna y externa. Estas condiciones se modificaron en 1980 cuando se siguió una política de devaluación encaminada a ajustar las tasas de cambio a un ritmo equivalente al diferencial entre las tasas de interés interna y externa. Las exportaciones menores se mantuvieron constantes, los servicios aumentaron modestamente y los giros de importaciones crecieron rápidamente. Lo cierto es que el superávit en cuenta corriente registrado en 1980 se explica por mayores reintegros de café y por el enorme incremento de las ventas de oro al Banco de la República. De otro lado, el saldo positivo de la cuenta de capital se explica principalmente por la política de endeudamiento externo del Gobierno. Los ingresos por concepto del crédito externo del Gobierno superaron las amortizaciones en US$328 millones.

El crédito del Banco de la República al sector privado disminuyó en $8.997 millones. Una parte de este resultado se explica por el comportamiento del crédito del Banco de la República al sistema bancario. Si bien el cupo ordinario aumentó $1.500 millones con relación al año anterior, la utilización de los cupos permanentes disminuyó compensando ampliamente esta cifra. Así el crédito del Banco de la República al sistema bancario se redujo $3.200 millones. Las entidades de fomento también contribuyeron a una contracción por conducto de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda que congelaron $3.600 millones por concepto del encaje y redujeron la utilización del cupo de baja de depósitos. El FFAF, FFI y el FIP fueron aproximadamente neutrales al efectuar desembolsos sensiblemente iguales a las captaciones.

En el Cuadro VII-1 se muestra que el crédito del Banco de la República al gobierno se redujo en $9.506 millones. Pero en ese rubro se contempla solamente los recursos congelados en el Banco de la República por concepto de los depósitos de tesorería, ingresos de la cuenta especial de cambio no incorporados en el presupuesto y recursos de crédito externo no utilizados. La emisión del gobierno por concepto del crédito externo se incluye en las reservas internacionales.

La expansión neta por conducto del presupuesto nacional es igual al saldo de la cuenta de capital (ingresos-amortizaciones) que se estima en $5.580 menos los recursos congela-

dos en el Banco de la República antes descritos, lo cual resulta en una cifra de $6.074 millones.

Los títulos del Banco de la República, que comprenden los certificados de cambio, títulos canjeables por certificados de cambio y títulos de participación fueron la principal fuente de contracción. Los certificados de cambio fueron aproximadamente neutrales. Los títulos canjeables originaron una contracción de $1.000 millones que estuvo representada por las inversiones de la Federación de Cafeteros realizada con los excedendes de la retención. La tasa de interés de los títulos de participación fue el principal instrumento utilizado para regular la oferta monetaria y fluctuó a lo largo del año, en términos efectivos, entre 32% y 36% El saldo de dichos títulos se elevó $13.250 millones durante el año, lo cual determinó una contracción equivalente al 7.8% de los medios de pago existentes a finales de 1979. No hay duda de que se trata de un esfuerzo significativo, pero de ninguna forma excepcional. Su costo, en cambio, fue excesivo en cuanto que los altos rendimientos estimularon y obligaron a una elevación general de las tasas de interés, que constituyeron un desestímulo a la producción y estimularon desplazamientos de depósitos que compensaron parte de su efecto sobre la demanda agregada. En el pasado otros instrumentos lograron esterilizaciones similares sin un costo tan grande en términos de tasas de interés y de actividad económica.

El multiplicador bancario, que venía descendiendo desde 1976, se mantuvo aproximadamente constante en 1980. Esto se explica por las modificaciones a la política de encaje introducida a lo largo. del año. El encaje marginal se eliminó al principio del año y se reemplazó por una elevación de 5 puntos del encaje ordinario que luego al final del semestre se retornó a su nivel inicial. El encaje de los depósitos a término de los bancos también se redujo en el segundo semestre. Esto, en conjunto, con la rápida expansión de los depósitos a término que crecieron 74%, determinó una rápida expansión del crédito bancario. Las colocaciones bancarias crecieron 50.8%, cifra superior a las registradas en años anteriores y a la tasa de inflación.

2. Comentarios Generales

El análisis de la sección anterior suministra un claro panorama de las condiciones monetarias en 1980. El superávit cambiario en cuenta corriente fue la principal fuente de expansión monetaria al generar una expansión equivalente al 27% de la base monetaria y 21% de los medios de pago, porcentajes muy inferiores a los registrados en años anteriores. Esta expansión que podía neutralizarse con medidas de menor orden y sin introducirle mayores traumatismos a la economía, no era una restricción mayor para alcanzar una tasa de crecimiento de los medios de pago cercana a 20%. Pero el presupuesto nacional, que en el pasado había sido una de las principales fuentes de contracción, arrojó un déficit de caja, y las autoridades monetarias redujeron los encajes a lo largo del año. La conveniencia de estos ajustes al encaje eran incuestionables y fueron celebrados en varias entregas de *Coyuntura Económica.*

Se advirtió, sin embargo, que la expansión del crédito al sector privado solo era viable dentro de un sano

manejo de la economía en la medida en que simultáneamente se adelantara una política fiscal austera. No se podía pretender absorber un superávit cambiario, aunque este fuera relativamente moderado, un déficit fiscal de caja y una expansión del crédito bancario al sector privado. Las autoridades monetarias intentaron hacerlo elevando la tasa de interés de los títulos de participación y prosiguiendo en la liberación del mercado financiero, sin ningún éxito. La tasa de crecimiento de los medios de pago se situó al final del año muy cerca de los niveles más altos registrados en los últimos años. No menos preocupante fue la evolución de los activos financieros de alta liquidez. La oferta monetaria ampliada, que incluye medios de pago, UPAC y depósitos de ahorro de los bancos, aumentó 47%. De esa manera, la liquidez aumentó significativamente y las tasas de interés alcanzaron los niveles más altos en la historia del país.

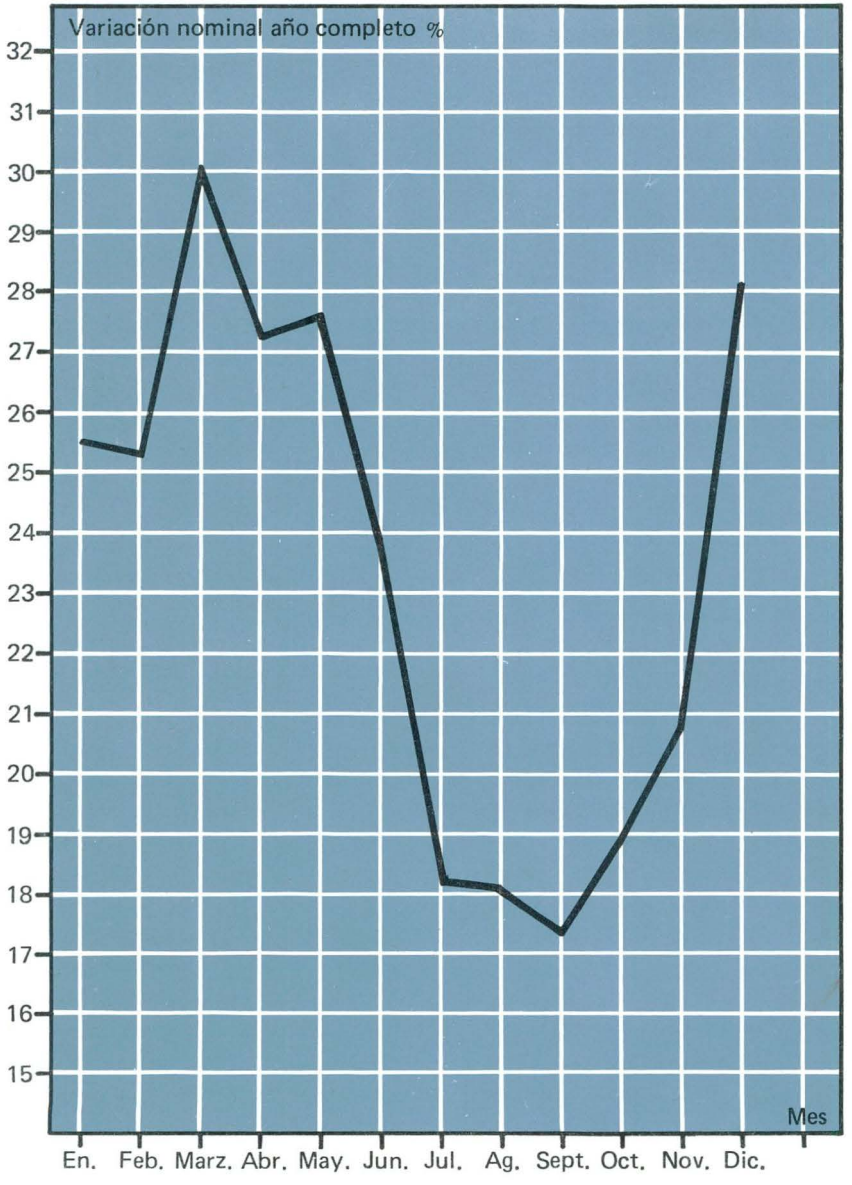
Aún más grave fue la falta de control sobre la trayectoria de la oferta monetaria. En el Gráfico VII-1 se presenta la evolución de los medios de pago a lo largo del año. La tasa de crecimiento de los medios de pago, que era de 24.4 a finales de 1979, se elevó en los dos primeros meses del año; luego se redujo drásticamente hasta situarse en 17.5 en julio y en los últimos tres meses del año se subió con la misma intensidad hasta colocarse en 29.6 a finales de diciembre. Este comportamiento oscilatorio, que aún sería extraño en un fenómeno natural que está fuera del control del hombre, es seriamente cuestionable en una variación sobre la cual existe una discrecionalidad relativamente alta. Las causas de esta evolución, que ha sido materia de comentarios repetidos y que también se presentó en menor magnitud en 1979, se ha atribuido a fallas pretuberantes en la programación y coordinación de la política monetaria. En 1980 se excedieron, sin embargo, todos los límites. Entre enero y septiembre se emitieron $9.500 millones y en los últimos tres meses se emitieron $39.500 millones. Mientras que en el primer período la tasa de crecimiento anual de los medios de pago fue 4.5%, en el segundo fue de 125%. Las repercusiones de tal manejo han sido comentadas reiteradamente y se ha señalado como uno de los principales responsables de la conformación simultánea de altas tasas de inflación y bajos niveles de actividad económica.

3. Evolución de los Precios

Las condiciones a principios de 1980 facilitaban una reducción de la tasa de inflación en más de 5 puntos. La liquidez no era muy alta y existía un marco favorable para continuar reduciéndola. Esto, en conjunto con las acciones adoptadas en enero para regular directamente los precios de los productos de primera necesidad, se manifestó en una baja de la tasa de inflación en los primeros meses. El desorden monetario y la aparición de fenómenos que afectaron la producción contribuyeron a revertir esta tendencia. La elevación de la tasa de interés propiciada por la política económica generó transferencias de depósitos que redujeron la discrecionalidad de las autoridades monetarias sobre la demanda agregada y acentuó las presiones de costos. La inestabilidad de la política monetaria no suministró un marco favorable para lograr una presión permanente sobre los

Gráfica VII–1

VARIACION ANUAL DE LOS MEDIOS DE PAGO – 1980
(de los saldos fin de mes)



Fuente: Revista Banco de la República junio 1980 y notas editoriales para los siguientes meses.

precios. Al igual que en 1980, los períodos de contracción no fueron suficientemente largos para afectar los precios y los períodos de expansión fueron suficientes para estimularlos. Se acentuaron así las fuerzas contrarias que explican en parte la coincidencia de fenómenos inflacionarios y recesivos. De otro lado, la oferta de alimentos no evolucionó satisfactoriamente, pues la producción agrícola, debido en parte al verano, apenas creció 1.3%, y se reflejó en un aumento de los precios de alimentos superior al promedio. La tasa de inflación, luego de experimentar oscilaciones, llegó a 26.4 a finales de diciembre. Si bien esta tasa es 3 puntos inferior a la de 1979, no puede considerarse satisfactoria. Es superior al promedio de la década y una de las más altas de la misma.

Cambio de la Política Económica

En los últimos años se ha seguido la práctica de adoptar al principio del año una serie de medidas que dan una pauta sobre los rasgos principales de la política económica. En este año se procedió más bien a anunciar un cambio radical a la política que se ha venido siguiendo hasta el momento. Al parecer, el Gobierno ha reconocido que el esquema aplicado no ha dado los resultados previstos, pero todavía no tiene la suficiente claridad sobre la forma como se realizará el viraje.

El primer cambio está relacionado con el manejo de las tasas de interés. El gobierno por conducto del Ministro de Hacienda de turno, y de otros altos funcionarios, sostuvo durante dos años que las tasas de interés eran determinadas por la competencia del mercado y por la inflación y que no era posible regularlas a través de controles directos. En varias oportunidades se afirmó que las altas tasas de interés eran un prerrequisito para la posterior baja de la inflación y que ellas, por ser determinadas por el libre juego de la oferta y la demanda, eran un medio para conducir los recursos hacia las actividades más rentables. Ahora, el Gobierno ha admitido que las altas tasas de interés son inconvenientes para el normal funcionamiento de la economía y ha procedido a fijar topes máximos a las tasas de interés de las colocaciones y de los activos institucionales líderes. Para tal efecto se ha puesto en marcha un acuerdo de caballeros con el sistema bancario para limitar las tasas de interés de los certificados de depósitos a término y de los préstamos bancarios que antes habían sido liberados por la Junta Monetaria. No solamente se ha aceptado que las tasas de interés deben ser reguladas, sino también se considera que el sistema bancario tiene el poder monopolístico para determinarlas. Es evidente, entonces, que la filosofía de la conveniencia de las altas tasas de interés y de su determinación por las fuerzas del mercado es cosa del pasado.

El acuerdo entre el gobierno y los bancos suscita algunas reflexiones. La Junta Monetaria tiene amplias facultades para establecerles topes máximos a las tasas de interés que fueron materia del acuerdo. No es fácil entender por qué no se le dio mayor apoyo institucional a la decisión y por qué no se procedió a expedir las normas que la hicieran compulsiva. No puede interpretarse como sería una política en la cual en las resoluciones oficiales se dice que las tasas de interés son libres, y por

otro lado, se formula un acuerdo de caballeros para que ello no sea así. No es que consideremos inconveniente los procedimientos de concertación entre el sector público y el privado. La persuasión es, sin duda, uno de los medios para la intervención del Estado, pero no puede ser el único. La aplicación de controles administrativos debe estar acompañada de penalizaciones que reduzcan el atractivo económico de violarlos y requiere sistemas efectivos de vigilancia.

No menos significativo fue el discurso del Ministro de Hacienda ante el Banco de América en donde anuncia que el gobierno no continuará contratando crédito externo y señala que dichos créditos tienen efectos inflacionarios en las condiciones actuales del país. Esto implica que el programa de obras públicas del PIN no continuará por mucho más tiempo, pero no su suspensión inmediata. La inversión pública está respaldada por cuantiosas apropiaciones presupuestales de los últimos años y en el crédito externo que se ha congelado en una buena parte en el Banco de la República. Además, los anuncios y los compromisos de gastos generan su propia dinámica que no es posible detener sin traumatismos.

Las decisiones del Gobierno de regular las tasas de interés por acciones directas y de moderar la inversión pública son adecuadas. Se trata sin embargo, de una rectificación de una política, cuyos inconvenientes fueron señalados en el momento en que se puso en marcha, y que tuvo altos costos económicos. También es conveniente señalar que la nueva política no está fundamentada en un programa sólido que garantice su realización.

Perspectivas

1. Proyecciones Monetarias

Las proyecciones monetarias correspondientes a 1981 se elaboraron siguiendo la misma metodología de años anteriores. Se fundamentan en inferencias estadísticas sobre el comportamiento de los principales componentes de la oferta monetaria y en la premisa que las autoridades monetarias realizarán un manejo razonable de los instrumentos bajo su control.

Las condiciones del sector cambiario se modificarán sustancialmente en el presente año. Los reintegros por concepto del café y de servicios se reducirán con relación a 1980 y los reintegros por exportaciones menores apenas aumentarán unos puntos. Los giros por concepto de importaciones y de servicios aumentarán pero a un ritmo inferior al de los años anteriores. La magnitud de estos efectos se resumen en las proyecciones cambiarias que se presentan en el Cuadro V-12 del Capítulo V. En él se proyecta un déficit en cuenta corriente de US$428 millones. El comportamiento de la cuenta de capital es más difícil de prever. En primer lugar, tanto las autorizaciones al sector privado para traer crédito como las aprobaciones de inversión extranjera se han venido ampliando progresivamente. Los ingresos netos por este concepto se estiman en $200 millones. En segundo lugar, el gobierno ha venido contratando desde hace algún tiempo cuantiosos recursos externos para financiar el presupuesto nacional, los cuales ingresarán al país en el presente año. La magnitud de este efecto se estudiará más adelante cuando se analicen en conjunto la expansión monetaria del presupuesto nacional.

El crédito del Banco de la República a las entidades de fomento ha sido negativo en los últimos años. En este año continuará la misma tendencia. Los desembolsos de los fondos se cubrirán con la inversión forzosa de los bancos y corporaciones. La congelación por concepto del encaje de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda superará, en cambio, la caída de depósitos de final del año originando una contracción. Todos estos factores pueden ser modificados, sin embargo, por la autoridad monetaria a lo largo del año. Es lógico, en efecto, suponer que la emisión por estos conceptos será aproximadamente neutral.

El Presupuesto Nacional es el elemento más incierto de la política económica. No es claro hasta dónde las acciones del gobierno para detener el programa de obras públicas del PIN alcanzará a modificar las tendencias presupuestales. En el Capítulo Fiscal se elaboraron las proyecciones sobre la base de que los ingresos de funcionamiento crecerán a un ritmo similar al de años anteriores y que la inversión pública aumentará moderadamente con relación a la de 1980. En tales condiciones resulta un déficit de caja considerable en el sentido de que el Gobierno tendría que contratar empréstitos por US$450 millones[1] y retirar $15.000 millones de los depósitos congelados en el Banco de la República. La emisión neta del gobierno por estos dos conceptos se estima en $27.525 millones. Lo más grave es que esta cifra corresponde a un estimativo mínimo. Los gastos de funcionamiento pueden ser mayores si se tiene en cuenta que no existen estimativos precisos sobre las erogaciones del Estatuto Docente y la Ley de Nacionalizaciones. Los gastos de inversión también pueden ser superiores si el Gobierno no realiza el viraje en la política de gasto público anunciado por el Ministro de Hacienda.

La expansión o contracción monetaria por conducto de los títulos del Banco de la República está bajo la discrecionalidad de la autoridad monetaria que teóricamente estaría en capacidad de efectuar una contracción hasta de 15.000 millones por este conducto. La elevación de las tasas de interés que ha venido experimentando la economía no lo hace aconsejable. Por el contrario, el rendimiento de los títulos de participación deberá reducirse paulatinamente con el fin de facilitar el descenso del resto de tasas de interés, lo cual no se lograría si el saldo se incrementa en más de $5.000 millones. Los títulos canjeables seguramente se reducirán porque la Federación se verá obligada a liquidar los $3.400 millones que tiene invertidos para financiar las compras de la cosecha. Así mismo, el saldo de los certificados de cambio tenderán a disminuir a juzgar por las perspectivas de las exportaciones de servicios. En suma, se supone que los títulos del Banco de la República serán expansionistas en $1.000 millones.

La política de encaje depende de los objetivos en materia de crédito para el sector privado. En las circunstancias actuales de la economía no es conveniente incrementar las colocaciones bancarias, en términos reales, en menos de la tasa de crecimiento histórica de la economía. Ello implica, dados los estimativos anteriores

[1] La emisión neta del Gobierno por concepto del crédito externo sería igual a la diferencia entre estos ingresos y las amortizaciones que se estiman en US$250 millones.

CUADRO VII-2

VARIACION DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE EXPANSION MONETARIA

	Variación Absoluta (Millones de pesos)	Variación Relativa (Millones de pesos)
1. Reservas Internacionales (sin incluir la cuenta de capital del gobierno)	-12.426	
2. Crédito del Gobierno Nacional		
a. Endeudamiento externo neto (ingresos menos amortizaciones)	12.525	
b. Retiro de depósitos del Banco de la República	15.000	
3. Crédito interno del Banco de la República		
4. Títulos del Banco de la República	1.000	
5. Otros	3.000	
Base Monetaria	20.099	11.8
Multiplicador Bancario	—	5
Medios de Pago	36.196	17.5

de las fuentes de expansión de la base monetaria, que el encaje tendrá que reducirse en 6 puntos con el fin de elevar el multiplicador.

Las cifras del Cuadro VII-2 indican que bajo condiciones relativamente amplias la expansión de los medios de pago podría situarse alrededor de 17.5%. Sería un resultado satisfactorio que aún daría margen para una expansión mayor. Es evidente entonces, que las condiciones económicas son ampliamente favorables para el manejo de la política monetaria. La tasa de crecimiento de los medios de pago podría reducirse hasta situarse alrededor de 20% al final del año sin necesidad de introducir medidas de contracción que reduzcan el crédito al sector privado y presionen las tasas de interés. Por el contrario, el déficit cambiario en cuenta corriente permite aumentar las colocaciones bancarias a una tasa superior a la de la inflación y bajar la tasa de interés de los títulos de participación reduciendo su importancia en el mercado y aún el saldo registrado a 31 de diciembre. Todo esto supone, sin embargo, un manejo cuidadoso de la política fiscal y de la política cafetera. Las decisiones adoptadas en el pasado con relación al crédito externo y las apropiaciones presupuestales hacen inevi-

table que el Gobierno termine el año con un déficit fiscal de caja. Se estima que para mantener un incremento moderado de la oferta monetaría, la inversión pública no deberá crecer más de 20% en 1981. Las nuevas condiciones cambiarias suministran un margen para absorber un déficit de caja, pero nunca en las magnitudes previstas en el PIN. El intento de ampliar aún más la inversión del gobierno llevaría a un crecimiento de la oferta monetaria más alto o a mantener los niveles de tasas de interés registrados a finales de 1980. No se puede ignorar, además, que el superávit en cuenta corriente se debe en parte a una reducción de los reintegros de café y que la producción de grano se incrementará con relación al año anterior. No sería extraño, en efecto, que la Federación de Cafeteros acuda a la emisión para mantener el precio interno del café.

El país se enfrentará, entonces, en 1981 a un panorama muy distinto al del pasado. La balanza en cuenta corriente, que ha sido la principal fuente de expansión en los últimos años, operará como un factor contraccionista. Ello si bien facilita el manejo monetario no resuelve totalmente el problema. Las condiciones fiscales y cafeteras le introducen grandes fuerzas expansionistas a la política económica y una gran incertidumbre en cuanto que no es posible conocer con anticipación la capacidad del Gobierno para regularlas Se ha pasado de una presión expansionista proveniente de factores que están más allá del control del país, a otra originada por la misma política económica anterior del Gobierno. Paradójicamente la posibilidad de controlar los agregados monetarios y mantener las tasas de interés dentro de niveles razonables dependerá de la capacidad de las autoridades económicas para modificar la política de inversión pública ideada por ellas mismas.

Inflación

Las perspectivas inflacionarias del presente año son menos favorables que las que se divisaban en la misma fecha del año anterior. La alta expansión de los medios de pago efectuada en los últimos tres meses del año y el alto crecimiento de la oferta monetaria ampliada constituyen una clara evidencia de que la liquidez al final del año era excesiva y que todavía no había sido compensada por la elevación de los precios. Esta liquidez se manifestará inevitablemente en el presente año. Es indudable que las condiciones generales de la economía facilitarían un manejo encaminado a neutralizarla mediante una severa restricción del crédito durante el primer semestre. Por ello no es conveniente. Implicaría compensar la trayectoria de pare y siga de 1980 con otro pare y siga. Los efectos inflacionarios del desbordamiento monetario de 1980 ya se están manifestando y continuarán manifestándose durante el semestre. El intento de contrarrestarlos con una restricción exagerada no evitaría la elevación de la tasa de inflación en los primeros meses del año y contribuiría a acentuar los fenómenos recesivos del sector real que viene sufriendo la economía. Las condiciones por el lado de la oferta tampoco son favorables. La producción industrial y agrícola, aunque probablemente se recuperará con relación a 1980, difícilmente resultará en una tasa de crecimiento comparable al promedio de la

década. Las presiones de costos, en cambio, aparecen menos acentuadas que en años anteriores. El aumento del salario mínimo, por haber sido inferior a la tasa de inflación más la productividad del año anterior, no es incompatible con una reducción del ritmo de crecimiento de los precios. Las tasas de interés, que alcanzaron a finales de 1980 niveles muy altos, pueden ser reducidas si el Gobierno lleva a cabo las modificaciones anunciadas en materia de la política de inversión pública y de política financiera. El precio de los combustibles, a juzgar por el comportamiento de los precios externos, tendrán que ajustarse en algo más de 30%. No acontece lo mismo con la tasa de cambio cuya flexibilidad de manejo se ve reducida por la necesidad de seguir una política tendiente a enfrentar los déficit cambiarios en cuenta corriente que se presentarán en los próximos años.

Las apreciaciones anteriores, en conjunto con procedimientos cuantitativos, constituyeron los elementos básicos para elaborar las proyecciones de inflación, las cuales señalan que el índice de precios del consumidor obrero aumentará entre 26 y 29% en 1981.