

COYUNTURA ECONOMICA

ABRIL DE 1991

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

DIRECTOR EJECUTIVO
Miguel Urrutia M.

EDITOR COYUNTURA ECONOMICA
Catalina Crane

Subdirector
Eduardo Lora

SECRETARIA GENERAL
Ma. del Pilar Medina V.

INVESTIGADORES

Mauricio Alviar
María del Pilar Esguerra
Stefano Farné
Patricia Correa
Luz Marina Monroy
Juan José Perfetti
María Clara Rueda

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Juan José Echavarría
Antonio Ordoñez
Guillermo Perry Rubio
Mauricio Avella
César Vallejo

ASISTENTES DE INVESTIGACION

Catalina Valencia
Felipe Barrero
Gustavo A. Ramírez
Ana María Herrera
Tránsito Porras
Juan Pablo Trujillo
Doris Polanía
Jorge Armando Rodríguez
Natalia Escobar

ENCUESTA DE LA OPINION EMPRESARIAL

Catalina Crane
Germán Mancera

ASISTENTES DE LA ENCUESTA

Santiago Castiblanco I.
Ricardo Piedrahíta B.

CONSEJO DIRECTIVO

Germán Botero de los Ríos
Jorge Cárdenas Gutierrez
José Alejandro Cortés Osorio
Henry Eder Caicedo
Alvaro Hernán Mejía Pabón
José Vicente Mogollón Vélez
Juan Gonzalo Restrepo Londoño
Oliverio Phillips Michelsen
Jorge Mejía Salazar
Carlos Caballero Argáez
Javier Ramírez Soto
Carlos Antonio Espinosa Soto
María Stella Sanín Posada
Rodrigo Botero Montoya
Hernando Gómez Otálora
Francisco Ortega Acosta
Roberto Junguito Bonnet
Miguel Urrutia Montoya
Benjamín Martínez Moriones
Alejandro Figueroa Jaramillo
Rodrigo Escobar Navia
Guillermo Perry Rubio
José Antonio Ocampo Gaviria
Rodolfo Segovia Salas

Tarifa Postal Reducida
Resolución No. 284 del 25 de enero de 1989 - Permiso No. 468

CE

Coyuntura Económica

VOL. XXI No. 1 ABRIL DE 1991

Coyuntura Económica es una publicación de la
Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO.

COYUNTURA ECONOMICA
ISSN 0120-3576
Licencia del Ministerio de Gobierno No. 00374

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9 - 91
Tels. 2 118018 - 2 118125 - 2 118267
Apartado Aéreo 78504
Bogotá, D.E., Colombia

ARTES
Néstor E. Trujillo
FEDESARROLLO

IMPRESION
Editorial Presencia Ltda.
Calle 23 No. 24 - 20

Esta revista está impresa en papel
propalcote Mate de 90 gramos
manufacturado con fibra
de caña de azúcar

Contenido

EDITORIAL 5

INDICADORES DE COYUNTURA

I. Actividad Productiva 11
II. Situación Laboral 29
III. Sector Externo 30
IV. Situación Fiscal 40
V. Situación Monetaria y Financiera 43
VI. Precios y Salarios 48

ANALISIS COYUNTURAL 53

INFORMES DE ACTUALIDAD

Implicaciones macroeconómicas de la composición del déficit fiscal
Patricia Correa y Jorge A. Rodríguez *77*

Reformas para la modernización de la economía colombiana
FEDESARROLLO 97

INFORMES DE INVESTIGACION

Colombia, Guatemala y Costa Rica: países cafeteros de la Cuenca del Caribe
María del Pilar Esguerra 111

Dominio Tecnológico en una economía abierta
Juan José Echavarría 139



"RUEGA POR ELLA".
ACRILICO SOBRE TABLA. Aproximadamente 1.00x1.10
LUIS LUNA 1989.

Editorial

La política económica enfrenta en este momento el difícil problema de llevar adelante el proceso de cambio estructural con el cual se comprometió, y que goza del respaldo de la gran mayoría de la opinión, y enfrentar el serio desajuste de corto plazo que representa la aceleración inflacionaria, lo cual es inaplazable. El reto proviene del hecho de que la meta de flexibilizar el funcionamiento de varios sectores de la economía, eliminando las restricciones y normas que lo limitaban, reduce necesariamente la discrecionalidad de la política económica para controlar la situación de corto plazo. Los instrumentos que serían necesarios y eficientes para el manejo coyuntural muchas veces van en contravía de las políticas que facilitarían la transformación estructural deseable.

La urgencia del control inflacionario hace que sea necesario darle prioridad a la política de estabilización de precios. Sin embargo, la falta de prioridades claras ha llevado a que en algunos casos se hayan tomado medidas deseables para la estrategia de largo plazo de disminuir las distorsiones al comercio internacional, pero que han dificultado el manejo monetario de corto plazo.

En la actual coyuntura se ha intentado también usar instrumentos de largo plazo relacionados con la apertura que pueden contribuir a la solución del problema inflacionario. Este es el caso de la aceleración del proceso de liberación de importaciones y la desgravación selectiva. Aunque en esta oportunidad no se presenta la contradicción entre los objetivos de corto y largo plazo, se ha hecho ya evidente la escasa eficacia de estas medidas para lograr resultados en el corto plazo. Sin embargo, en estos casos es poco el daño que se hace pues, por lo menos, no se transmiten señales contradictorias, y el efecto más adelante puede ser benéfico.

En este mismo sentido se ha actuado, aunque con algo de demora, en materia de política agropecuaria. Es innegable la influencia de los precios de los productos agrícolas sobre el proceso inflacionario de los últimos años, por lo cual se había insistido ya sobre la necesidad de actuar en este frente. Con la definición del esquema con que operará la apertura del sector agropecuario, con base en la utilización del mecanismo de aranceles móviles, además de la eliminación del monopolio estatal para las importaciones de alimentos, se está actuando sobre uno de los elementos más importantes del fenómeno de la inflación. Sin embargo, el efecto inmediato sobre los precios posiblemente no será muy notorio, especialmente porque deben adaptarse los sistemas de comercialización al nuevo esquema.

Aunque es claro que la lucha contra la inflación debe incluir entre sus estrategias el control monetario, un diagnóstico equivocado del fenómeno inflacionario puede llevar a que se empleen instrumentos poco eficientes, en el sentido de que se necesitarán dosis muy altas para obtener resultados. Este es el caso de la medida del encaje marginal que busca, además de la reducción de la expansión secundaria del dinero, el control de la demanda a través de la restricción crediticia. Seguramente se lograrán resultados sobre la inflación, pero su costo en términos de crecimiento será alto, puesto que la inflación tardará en responder dado que la demanda no es su principal determinante. Al mismo tiempo, la medida ha producido efectos secundarios: se están generando presiones de costos a través de las tasas de interés y acentuándose la acumulación de divisas ante la necesidad de ingresar capitales para subsanar la restricción crediticia interna.

Creemos que la expansión de la oferta monetaria debería haberse atacado en su origen. Los intentos que se hicieron en este sentido, tal como la expedición de certificados de cambio con un plazo de 80 días para las exportaciones de servicios y la fijación de plazos máximos de giro para las importaciones, fueron revertidos o suavizados, antes de que hubiera tiempo suficiente para evaluar sus resultados. Esta inestabilidad en la política se generó por la falta de claridad en la prioridad de los objetivos que se mencionó anteriormente. La eliminación de los depósitos previos a las importaciones, una necesidad del programa de largo plazo de eliminar distorsiones del comercio también tuvo un efecto de expansión monetaria indeseable en el corto plazo. Otro campo en el que hay incongruencias entre los objetivos de corto y largo plazo es en el del manejo cambiario. Una revaluación facilitaría el manejo monetario y de precios, pero iría en contravía del objetivo de largo plazo de promover las exportaciones y hacer viable la apertura. En este caso estamos de acuerdo con el gobierno en que no se puede sacrificar la competitividad internacional y que, por lo tanto, el objetivo de mantener la tasa de cambio real tiene que seguir siendo prioritario, aún si esa política dificulta seriamente el manejo económico de corto plazo.

Es indudable la necesidad de un sector público disciplinado y sin problemas financieros para el logro de las metas tanto de estabilización como de modernización e internacionalización. Un marco macroeconómico sano es requisito básico para el desarrollo de la economía. En este sentido, es indispensable hablar de ajuste fiscal y de la necesidad de resolver problemas estructurales del sector público. Sin embargo, justificar toda la política fiscal sobre la base de que ha sido el desequilibrio del sector público el causante de la inflación no tiene mucho sustento teórico ni empírico. Teóricamente, el componente del déficit fiscal que tiene un impacto macroeconómico sobre las variables de demanda agregada, sobre el ahorro y la inversión internas, así como también sobre los agregados monetarios y la inflación, es el ahorro público interno. Esto es, la diferencia entre los ingresos y los gastos domésticos del sector público. Todas las operaciones del sector público con el resto del mundo tienen un efecto macroeconómico neutro en el corto plazo. Por consiguiente, al diseñarse la política fiscal para el manejo macroeconómico debe tenerse en cuenta la composición del déficit.

Esto ha sido ignorado generalmente por las autoridades económicas y por la mayoría de los analistas de la política económica. Sin embargo, al tenerlo en consideración, cambia radicalmente la interpretación de la evolución de las cuentas fiscales y, por consiguiente, las implicaciones de política macroeconómica. En particular, se encuentra que la evolución del déficit total ha sido muy diferente a la del déficit interno. En algunos años se ha reducido el déficit total como proporción del PIB, a pesar de un aumento en el déficit interno, mientras que en otros ha sucedido lo contrario. En términos generales se encuentra un tendencia estable del déficit interno, con una ligera reducción en 1990, por lo cual no se le puede atribuir a presiones fiscales adicionales la inflación del último año.

Sin embargo, la reducción del déficit global en 1990 fue mucho mayor que la de su componente interno debido a la recuperación de las cuentas externas del sector público que presentaron un amplio superávit como consecuencia del desempeño de las exportaciones de petróleo y carbón. Por consiguiente, el déficit interno continuó en niveles altos (1.7% del PIB), y fue cubierto por los excedentes provenientes de las exportaciones oficiales. Este desequilibrio entre los dos componentes del déficit se refleja monetariamente a través de la acumulación de reservas por parte del sector público, que ha causado gran parte de la expansión monetaria.

La otra aplicación de este análisis tiene que ver con sus implicaciones para la política fiscal proyectada para el presente año. En primer lugar, se concluye que plantearse como meta un equilibrio fiscal global no tiene ninguna implicación inmediata sobre las presiones que se puedan generar sobre la demanda o sobre la situación monetaria. Es sólo hasta que se desagregue el componente interno del déficit que se podrá establecer si habrá o no una reducción de este tipo de presiones. Por consiguiente, es sobre este componente que se deben proponer las metas fiscales. De hecho, esta es la porción del déficit sobre el cual las autoridades económicas tienen un mayor grado de control, por cuanto pueden manejar la evolución de los ingresos y de los gastos. El componente externo está sujeto a toda clase de fluctuaciones difíciles de predecir, pues depende en gran medida de la evolución de los precios de productos básicos como el carbón, el petróleo —que es especialmente incierta este año—, el ferroníquel y el café y de otros factores también exógenos como las tasas de interés y la inflación internacionales.

Al fijarse las metas fiscales sobre el total del déficit, se está condicionando el ajuste del componente interno a las fluctuaciones de las cuentas externas. En particular para 1991, se puede esperar un deterioro en los ingresos del sector público provenientes del sector externo, que podría ser bastante mayor al que se ha tenido en cuenta para realizar los presupuestos y, por consiguiente, el ajuste del componente interno resultaría siendo mucho mayor que el que se había propuesto inicialmente. Aunque este resultado es deseable, debe cuestionarse la necesidad y las implicaciones de obtenerlo tan rápidamente.

Las implicaciones de este ajuste resultan especialmente preocupantes en el contexto actual de búsqueda de un cambio estructural, por el papel que debe jugar la inversión pública en el logro de estos objetivos. Es en este punto donde reposa la contradicción más crítica —e ineludible hasta cierto punto— entre los objetivos de corto y largo plazo. Una política fiscal basada en el control del déficit fiscal global no hará más que acentuar dicha contradicción. Sin embargo, unas metas de recomposición del déficit total, sin preocuparse tanto de su nivel absoluto, serían mucho más eficientes en términos del ajuste que se necesita, minimizando sus efectos recesivos. Dicha recomposición contribuiría, además, a resolver los problemas monetarios generados por la actual estructura.

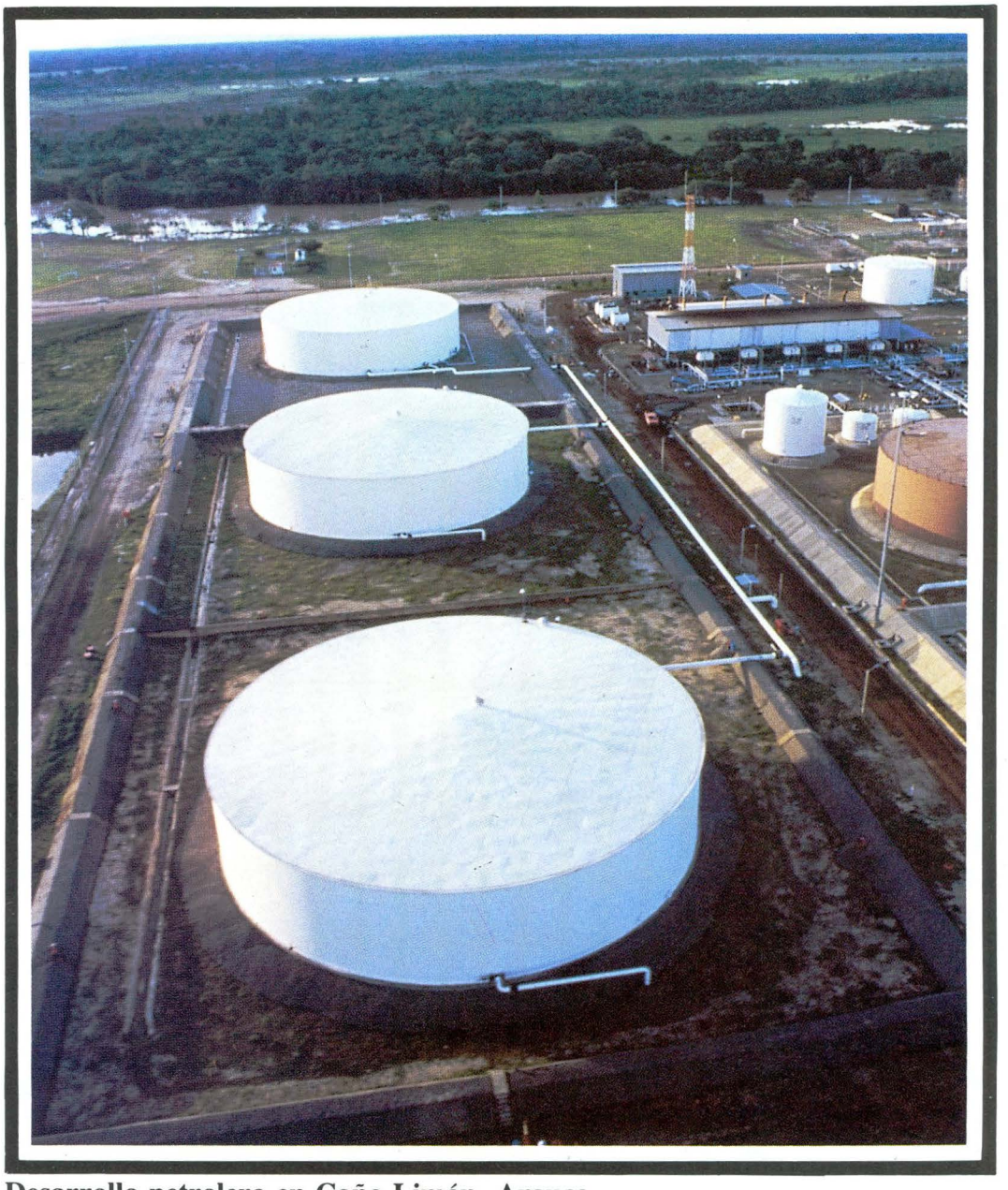
Dada la importancia de la inversión pública para la consolidación del proceso de modernización e internacionalización de la economía, vale la pena hacer dos comentarios finales sobre este tema. En primer lugar, una política de inversión pública intensiva en importaciones contribuiría tanto al objetivo de recomposición del déficit como al de modernización. En segundo lugar, puesto que, dada la coyuntura, se van a encontrar necesariamente limitaciones para la ejecución de las obras de infraestructura necesarias para la apertura, resulta particularmente importante en este momento tener muy claras las prioridades de estas inversiones. En este sentido se encuentra un vacío sobre cuáles van a ser los proyectos "bandera" del gobierno, en los cuales va a ser necesario concentrar los recursos escasos si se quieren obtener resultados en el menor tiempo posible. Se habla de carreteras, puertos, ferrocarriles, e incluso metros. Sin embargo, no se conoce mucho sobre los proyectos específicos tales como el plan de carreteras, etc.

Tampoco se conoce cuáles serán las prioridades para llevar a cabo estos proyectos: ¿serán primero los puertos que las carreteras o los ferrocarriles? Esta falta de prioridades explícitas, con los estudios que la sustenten, es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que unos proyectos irán en detrimento de los otros. Esto es especialmente cierto en el caso de los ferrocarriles, cuya rehabilitación se financiará parcialmente con recursos del Fondo Vial, reduciendo los recursos disponibles para modernizar la red de carreteras.

Las proyecciones sobre el crecimiento de la economía en 1991, basadas en el modelo de equilibrio general computable de la economía colombiana que ha desarrollado FEDESARROLLO, no son muy optimistas, coincidiendo así no sólo con las de otros analistas sino con las del propio gobierno. Para ellas se tuvieron en cuenta los anuncios de política del gobierno, y algunos supuestos sobre el comportamiento de variables exógenas. Se estima que la tasa de crecimiento estará alrededor del 2%. Sin embargo, esta tasa puede ser un poco optimista si se dan algunos eventos que en este momento son difíciles de predecir. El crecimiento podría ser inferior al 2% en primer lugar, si no se logra controlar el terrorismo que está afectando la infraestructura productiva y la capacidad de transporte. En segundo lugar está la incertidumbre sobre la evolución de los precios del petróleo. Una caída en estos precios por debajo de US$ 18.2/barril que fue el que se usó para las proyecciones anteriores, y que es el mismo que se supuso para la programación de las finanzas públicas, implicaría, dadas las metas fiscales, una reducción adicional del gasto público y, por lo tanto, del crecimiento. Por último, no se debe ignorar la influencia sobre la actividad económica de otra variable exógena, sujeta a fluctuaciones inesperadas, tal como la producción agropecuaria que, además tiene importantes implicaciones sobre los precios. Si el crecimiento de este sector llegara a reducirse respecto al que ha mantenido en años anteriores, podría bajar el ritmo de crecimiento por debajo del 2%, y aumentar la inflación.

Las proyecciones sobre inflación que resultan consistentes con los escenarios anteriores, revelan la posibilidad de un relativo éxito en la lucha contra la inflación pues ésta, si bien no se reduciría a los niveles esperados por las autoridades, sí lo haría a un nivel de 25% —en el escenario básico de 2% de crecimiento—. Se espera que dicha reducción se retroalimente a través de los mismos procesos de indización que han facilitado la aceleración, lo cual haría posible continuar un proceso permanente de reducción de la inflación. Sin embargo, hay algunos tipos de bienes y servicios que podrían hacer más lenta esta desaceleración debido a que sus precios se fijan por períodos relativamente largos y reflejan las expectativas de alta inflación del período reciente.

Indicadores de Coyuntura



Desarrollo petrolero en Caño Limón, Arauca.

COLOMBIA

un gran país en desarrollo

I. Indicadores de la actividad productiva

ACTIVIDAD ECONOMICA GENERAL

Durante 1990 la economía colombiana creció cerca de 3.8%, un ritmo ligeramente mayor al esperado, impulsado por el comportamiento del sector cafetero. El efecto de este sector sobre la demanda agregada fue importante, así como el de las exportaciones menores, que también tuvieron un dinamismo significativo durante el año.

Cuadro 1. **CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (%)**

Sector	1986	1987	1988	1989e	1990p		1991p	
					FEDESARROLLO	DNP	BAJA	ALTA
AGROPECUARIO	3.4	6.4	2.8	4.7	6.0	5.8	3.9	4.3
Café	-4.9	21.0	-5.3	-6.3	17.5	17.5	3.0	3.0
Agropecuario sin Café	4.5	5.3	3.9	5.9	4.7	4.5	4.0	4.5
Agrícola	4.1	4.3	3.8	6.0	5.6	-	-	-
Pecuario	5.9	6.1	4.3	6.0	4.0	-	-	-
Silvicultura.caza y pesca	3.9	6.6	0.7	3.4	3.0	4.0	-	-
MINERIA	72.3	24.1	4.5	12.9	7.0	8.0	7.0	7.0
INDUSTRIA	5.9	6.2	1.9	2.9	6.2	5.1	-1.5	-0.9
Trilla	12.9	-5.8	-12.5	8.6	19.0	20.0	-5.0	-7.0
Resto	4.8	8.3	4.0	2.2	4.5	3.1	-1.0	0.0
CONSTRUCCION	4.9	-10.0	13.2	0.4	-10.0	-5.0	2.2	4.5
COMERCIO	4.2	4.8	5.6	1.1	2.5	2.5	2.0	2.5
OTROS [1]	3.8	4.5	4.7	2.5	2.5	2.4	2.2	2.5
TOTAL	5.8	5.4	4.1	3.2	3.8	3.7	2.0	2.5

e: Estimación preliminar del DANE. p: Proyección.

[1] Incluye: transporte; electricidad; gas y agua; servicios comunales, sociales y personales; servicios bancarios, impuestos, derechos de importaciones.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

1. Comportamiento por sectores productivos

- Aparte de la alta tasa de crecimiento de la producción y la trilla de café, debe destacarse el continuado dinamismo de la agricultura y la minería. El sector industrial fue uno de los que superó las expectativas, ya que se temía su desaceleración en el segundo semestre del año, la cual no se presentó, pues se estima que creció a una tasa cercana al 4.5%. En este comportamiento jugó un papel importante el crecimiento de las exportaciones industriales. Por otro lado, la construcción acentuó su recesión y el comercio mantuvo su situación de estancamiento.

- Debe destacarse que el Cuadro 1 incluye la última revisión que hizo el DANE de las Cuentas Nacionales de 1988 y 1989, donde se presentan cambios significativos frente a los presentados en versiones anteriores. En particular, el crecimiento de 1988 aumenta de 3.7% a 4.1%, con cambios importantes en las tasas de crecimiento de algunos sectores.. La cifra provisional de crecimiento para 1989 era de 3.5% y se redujo con la última revisión (todavía provisional) a 3.2% pues, a pesar de que se corrigió hacia arriba el crecimiento de la agricultura, la minería y la industria, se redujo el estimativo de crecimiento de la construcción y el comercio.

2. Evolución de los componentes del gasto

- El componente más dinámico de la demanda en 1990 fueron las exportaciones, las cuales contribuyeron con 1.8 de los 3.7 puntos de crecimiento del PIB.

- Las importaciones, por su parte, al aumentar su participación en el producto en 0.4 puntos, contribuyeron en esa magnitud a desacelerar el crecimiento.

- El consumo del gobierno creció a un ritmo superior al del producto y contribuyó con un ligero impulso al crecimiento global. La inversión pública, sin embargo, decreció en términos reales, con lo cual el sector público representó un elemento contraccionista de la demanda.

- La inversión privada, por su parte, seguramente redujo su dinamismo frente a años anteriores, pero alcanzó a compensar ligeramente la reducción de la inversión pública.

- El consumo privado, a pesar de que creció inducido por el sector exportador (de café y menores) continuó reduciendo su participación en la demanda agregada.

Cuadro 2. **PRODUCTO INTERNO POR TIPOS DE GASTO (%)**

	Tasas de crecimiento					Participación en el PIB		Contribución al crecimiento	
	1986	1987	1988	1989e	1990e	1989e	1990e	1989e	1990e
Consumo privado	3.2	3.8	3.7	2.2	2.4	68.2	67.4	1.5	1.6
Consumo del gobierno	1.4	5.6	9.9	4.0	4.7	11.1	11.2	0.4	0.5
Formación capital fijo	7.6	0.8	10.9	-0.9	0.8	15.8	15.4	-0.2	0.1
Variación existencias	-29.6	141.5	-10.8	-47.7	48.8	1.0	1.5	-1.0	0.5
Exportaciones	20.7	7.8	0.3	9.1	9.9	18.5	19.6	1.6	1.8
Importaciones	4.1	5.3	6.6	-5.0	6.6	-14.7	-15.1	0.8	-1.0
Total PIB	5.8	5.4	4.1	3.2	3.7	100.0	100.0	3.2	3.7

e: Estimado.

Fuente: DANE, datos preliminares para 1989 - 1990 y cálculos de FEDESARROLLO.

3. Proyecciones para 1991

- Se espera una notoria disminución en la tasa de crecimiento económico para 1991. El crecimiento estará probablemente entre 2 y 2.5%, como consecuencia de la política de ajuste diseñada con el fin de reducir drásticamente los niveles de inflación. El límite inferior del rango supone el cumplimiento de las metas fiscales (déficit nulo) y el superior supone un déficit un poco mayor (0.5% del PIB).

- Los principales factores de incertidumbre se relacionan con la capacidad del sector público para lograr el ajuste deseado y los elementos que harían más severa la contracción del gasto. Entre estos se destacan:
  - Evolución del precio del petróleo.
  - Comportamiento de los ingresos tributarios. En éste último influirá en buena medida el crecimiento y la composición de las importaciones.
  - Evolución de la producción, las exportaciones y los precios interno y externo del café.

4. Balances macroeconómicos

(% del PIB)	1989	1990p	1991p
Ahorro Externo	+0.4	-1.4	0.0
Déficit Público	-2.0	-0.5	0.0
Balance Privado	+1.6	+1.9	0.0

p: Proyección de FEDESARROLLO

- Sector externo: tuvo una fuerte recuperación en 1990 y, por consiguiente, el ahorro externo se volvió negativo pasando de 0.4% del PIB en 1989 a -1.4% en 1990.

- Sector público: en 1990 se dió un ajuste de 1.5% del PIB. Este se explica especialmente por una mejoría en las transacciones del sector público con el exterior. Para 1991 se proyecta un perfecto equilibrio en las cuentas fiscales. Sin embargo, habrá un deterioro en las cuentas públicas con el sector externo, mientras que su balance de transacciones internas mejorará.

- Sector privado: el balance del sector privado aumentó ligeramente, como consecuencia de un incremento de su ahorro neto en el exterior y una ligera reducción de su posición neta con el sector público. Para 1991, se espera que el balance privado se deteriore, llegándose a una situación de equilibrio entre el ahorro y la inversión privados.

ACTIVIDAD INDUSTRIAL

1. Comportamiento según cifras del DANE

- La producción industrial creció 5.5% entre enero y noviembre de 1990. Si se incluye la trilla de café, esta cifra aumenta a 7%. Estas cifras representan una fuerte recuperación frente a las observadas en el mismo período de 1989. La industria fue especialmente dinámica en el primer trimestre del año, desacelerándose luego en el segundo trimestre. Sin embargo, los resultados del tercer trimestre son nuevamente alentadores, especialmente si se tiene en cuenta que la segunda parte de 1989 presentaba niveles altos de producción.

- Los bienes intermedios y de consumo presentan tasas de crecimiento similares (5%) hasta octubre, aunque se nota una mayor desaceleración en el sub-sector de bienes de consumo que en el de materias primas, que creció a tasas muy estables durante el año. Los bienes de capital tuvieron altas tasas de crecimiento (13%). Este crecimiento puede atribuirse exclusivamente al sector productor de maquinaria no eléctrica. El sector productor de vehículos, por su parte, continúa presentando caídas absolutas en sus niveles de producción, situación que se prolonga ya por dos años y que seguramente continuará en el futuro.

Cuadro 3. **PRODUCCION INDUSTRIAL (Tasas anuales de crecimiento [1])**

		Total industria	Trilla de cafe	Total industria sin trilla	Vehículos	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital sin vehículos
1985	I	-	-	2,10	-19,00	2,60	5,00	-26,00
	II	-	-	5,10	-17,70	5,10	9,20	-7,80
	III	-	-	4,30	-18,00	5,20	7,60	-3,60
	IV	-	-	-0,30	-28,20	1,90	2,30	-1,80
1986	I	-	-	3,80	25,90	4,50	4,70	8,20
	II	-	-	8,80	25,60	8,20	9,40	6,00
	III	-	-	7,40	0,10	5,30	10,60	11,70
	IV	-	-	8,10	4,10	4,00	12,70	6,40
1987	I	-	-	8,90	7,60	7,10	10,90	10,00
	II	-	-	5,10	13,30	0,40	9,90	2,10
	III	-	-	8,40	28,30	6,00	7,60	5,40
	IV	-	-	6,00	35,90	2,20	4,00	10,50
1988	I	5,00	-24,20	7,10	26,20	4,80	7,80	6,80
	II	4,90	-12,60	6,40	33,90	1,10	4,90	13,10
	III	-0,90	-37,60	2,20	32,00	-4,00	3,00	10,10
	IV	-0,50	-3,50	-0,40	-10,10	-1,40	2,20	1,00
1989	I	-3,10	21,70	-4,30	-8,40	-7,40	0,60	-3,90
	II	1,60	-14,70	2,80	-3,60	7,90	0,40	-1,20
	III	3,10	31,90	1,70	-12,10	5,80	2,50	-6,80
	IV	8,00	38,60	6,30	-3,00	9,40	4,20	7,70
1990	I	12,50	60,30	9,40	-6,60	12,50	6,00	14,20
	II	5,50	61,40	2,30	-16,40	1,40	5,40	4,60
	III	4,80	-1,60	5,20	-13,10	3,10	4,70	19,50
Enero-noviembre								
1989/88		2,30	15,40	1,60	-7,40	3,70	2,20	-1,40
1990/89		7,00	30,40	5,50	-9,20	4,90	4,60	13,10

(1) Se refiere al crecimiento de la producción de cada trimestre con respecto a igual período del año anterior.
Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

Gráfico 1A. **PRODUCCION INDUSTRIAL SIN TRILLA DE CAFE (Variación acumulada)**
Enero 1985 - Noviembre 1990

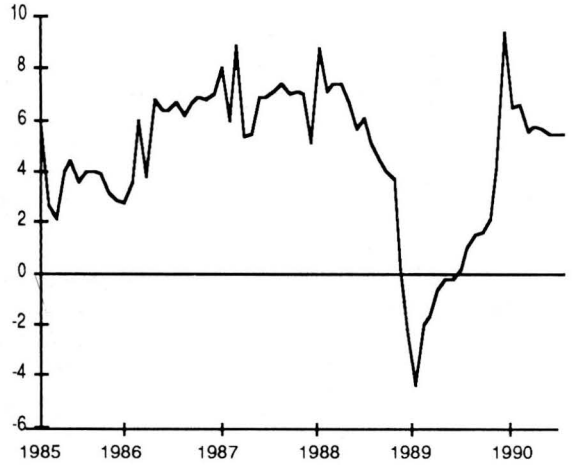
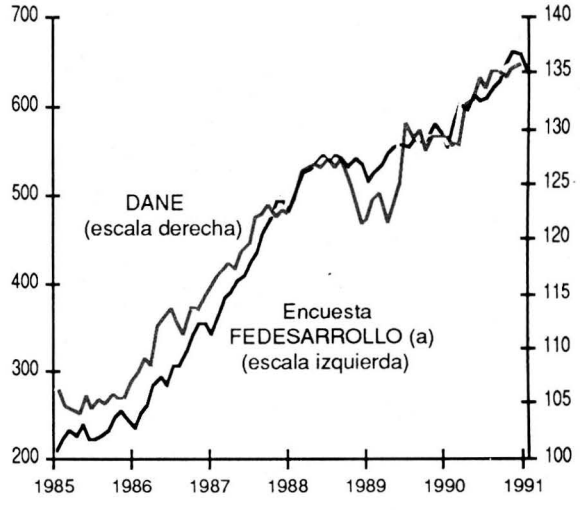


Gráfico 1B. **INDICE DE PRODUCCION INDUSTRIAL**



(a) Se construye con base en la pregunta sobre variaciones en la actividad productiva de la Encuesta de Opinión Empresarial.
Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera; y cálculos de FEDESARROLLO

2. Indicadores de opinión sobre la actividad industrial según la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO

- El indicador de producción de la Encuesta ha evolucionado de forma muy parecida al del DANE en los últimos meses. Los últimos resultados reflejan un estancamiento de la producción en diciembre y una caída en enero.

- El indicador de situación económica muestra una notoria recuperación en el último trimestre del año, aunque ésta se revirtió en el mes de enero. Las expectativas sobre la situación económica de los próximos meses han venido desmejorando continuamente desde octubre, y esta tendencia se mantuvo en enero de este año.

- El nivel de pedidos por atender aumentó fuertemente en el último trimestre del año pasado, luego de la desaceleración que habían sufrido en el tercer trimestre. En promedio, mantuvieron niveles bastante superiores a los de 1989, lo cual confirma un crecimiento relativamente alto de la industria el año pasado. Este indicador muestra una reducción notoria en enero lo cual, en conjunto con el indicador de expectativas, permite prever una desaceleración de la actividad industrial en la primera parte de este año.

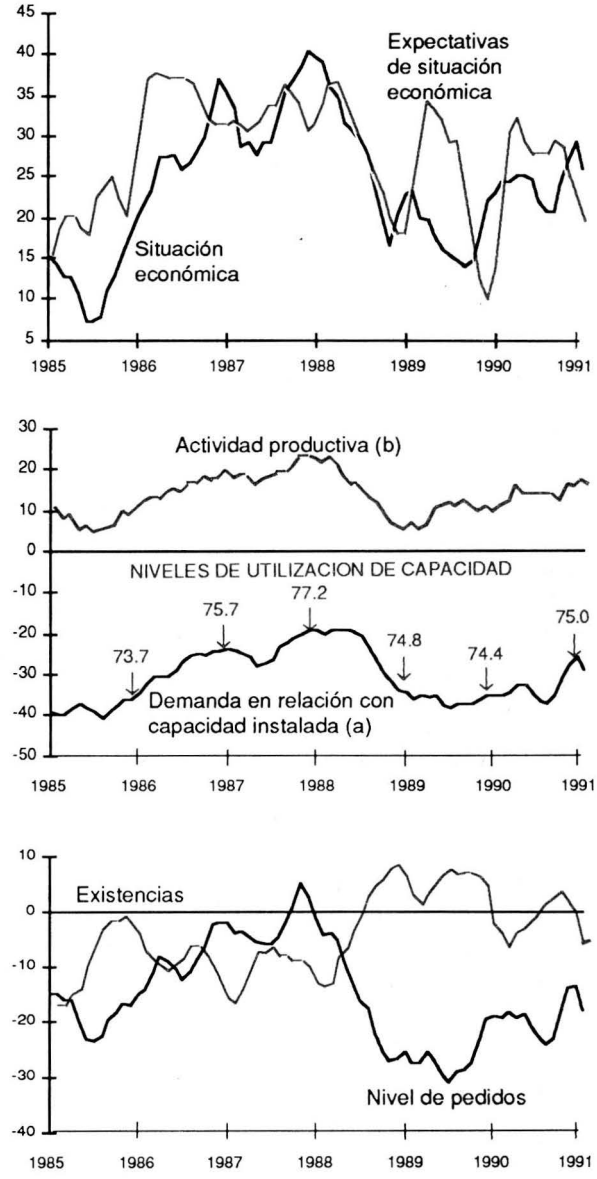
- La utilización de la capacidad instalada también fue mayor que la del año anterior, alcanzándose en noviembre un nivel de 75%.

- Situación económica por sectores: los resultados del DANE indican que los sectores más dinámicos el año pasado fueron, en su orden, maquinaria no eléctrica, metales no ferrosos, cuero, plásticos y confecciones.

- En algunos de ellos se puede asociar el dinamismo a las exportaciones, como en el caso de las confecciones. Sin embargo, otros sectores que tuvieron incrementos importantes en sus exportaciones (véase el Cuadro 13 más adelante), presentan incluso reducciones absolutas en sus niveles de producción (por ejemplo calzado, imprentas y cemento). Esto

Gráfico 2. **INDICADORES DE OPINION SOBRE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL (Balances entre respuestas favorables y deafavorables)**

Enero 1985 - Enero 1991



(a) Balances entre respuestas que consideran el nivel de capacidad instalada suficiente y aquellas que lo consideran más que suficiente en relación con el nivel de pedidos.
(b) Suavizado con promedio móvil - seis meses.

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

Cuadro 4. **CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL POR SECTORES (%)**

	DANE					Indicadores de opinión	
	1987/86	1988/87	1989/88	Enero-noviembre		Actividad económica[1] (4 trim. vs. 3 trim./90)	Expectativas
				89/88	90/89		
Alimentos (sin trilla)	2.1	0.4	9.8	9.9	5.9	↑	↓
Bebidas	7.2	-3.3	1.7	1.3	4.4		
Tabaco	-8.9	-6.4	-6.6	-5.5	-0.5		
Textiles	8.8	-5.3	-5.5	-6.0	3.2	↑	↓
Vestuario	9.5	17.7	11.3	9.8	10.0	↑	↓
Cuero, pieles, excepto calzado	5.4	6.0	5.2	4.4	17.2	↑	↓
Calzado	-6.5	3.0	7.2	5.7	-6.2		
Industria de madera	23.0	8.6	15.0	15.4	6.3	↑	↓
Muebles de madera	0.8	27.0	-6.4	-7.6	-3.4		
Papel	11.1	2.7	14.0	12.9	13.2	↑	↓
Imprentas y editoriales	3.6	12.7	-10.9	-11.1	-4.9	↑	↓
Químicos	8.8	4.4	-1.7	-0.8	1.8		
Otros productos químicos	6.1	5.2	7.0	6.9	7.3		
Petróleo	8.2	-3.1	2.4	2.7	2.8	↑	↓
Otros derivados del petróleo	5.4	10.2	-1.6	-2.0	-7.1		
Caucho	-6.1	15.6	-3.9	-3.7	5.0		
Plásticos	0.4	-6.5	-6.4	-8.6	11.1		
Barro, loza y porcelana	15.7	9.0	-1.0	2.7	-3.9	↑	↑
Vidrio	17.9	9.2	-0.7	-1.5	8.7		
Productos minerales no metálicos	3.6	1.0	2.0	2.5	-4.1		
Hierro y acero	12.9	9.0	0.8	2.2	-0.3	↓	↓
Metales no ferrosos	28.0	-2.0	-16.6	-18.8	21.0		
Prod.metálicos excepto maquinaria	2.3	13.1	-12.3	-11.7	10.5	↑	=
Maquinaria excepto la eléctrica	13.8	8.5	5.0	4.7	46.6	↓	↓
Maquinaria, aparatos eléctricos	3.7	7.2	-4.2	-4.6	-6.1	=	↓
Equipo y material de transporte	21.5	19.3	-7.0	-7.4	-9.2	=	↓
Equipo profesional y científico	14.3	12.8	-9.8	-10.7	-1.7		
Industrias diversas	8.1	0.8	2.7	4.3	-10.9		
Total	6.8	2.0	2.5	2.3	7.0	↑	↓
Trilla de café	2.8	-20.6	17.3	15.4	30.4		
Total excepto trilla	7.1	3.7	1.7	1.6	5.5		

[1] Comportamiento del nivel de pedidos y de la demanda según la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.:
↑ Mejoró
↓ Empeoró
= Estable

Fuente: DANE: Muestra Mensual Manufacturera y FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial.

denotaría una participación todavía muy baja de las exportaciones en estos sectores.

- Los resultados sectoriales de la encuesta muestran que la dinamización de la producción en el último trimestre del año fue generalizada a casi todos los sectores, al igual que la tendencia negativa de las expectativas para los próximos meses.

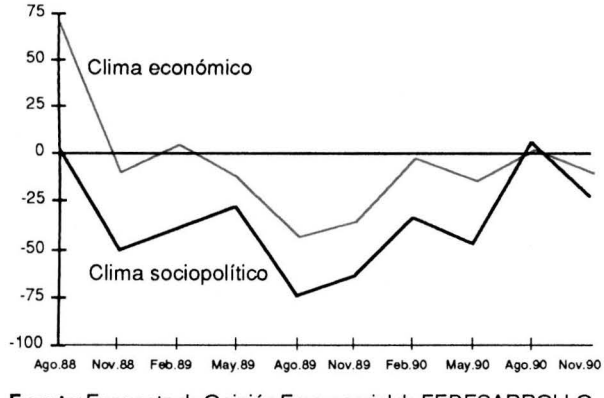
3. Comportamiento de la inversión industrial a lo largo de 1990 - Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO

- Los resultados anuales sobre el comportamiento de la inversión industrial en 1990 y los planes para 1991 se presentan en la sección de Análisis Coyuntural. En términos generales se observa un cumplimiento relativamente alto de los planes que se tenían a principios del año pasado y un crecimiento en términos reales de la inversión seguramente menor que en 1989.

- Para el presente año no se encuentra una desaceleración muy notoria en las expectativas de inversión, aunque nuevamente su crecimiento real será menor al del año pasado.

- El clima para la inversión mejoró en forma bastante sostenida entre agosto de 1989 y 1990, cuando el cambio de gobierno incitó un mayor optimismo. Sin embargo, entre agosto y noviembre se deterioró ligeramente, aunque se mantiene en niveles comparativamente altos.

Gráfico 3. **CLIMA PARA LA INVERSION**
(Balances entre respuestas favorables y deafavorables)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO

Planes de inversión durante el trimestre (%):

	1989		*1990*			
	Ago.	*Nov.*	*Feb.*	*May*	*Ago.*	*Nov.*
a) Se cumplieron	60	59	65	61	63	63
b) Se atrasaron involuntariamente	17	15	14	17	15	15
c) Se aplazaron voluntariamente	22	25	21	21	21	21
d) Se aceleraron	1	1	0	1	1	1

- El cumplimiento de los programas de inversión fue relativamente estable a lo largo del año. Los aplazamientos o modificaciones en los planes se explicaron en mayor medida por decisiones voluntarias.

- El principal determinante de las modificaciones voluntarias a los programas de inversión han sido las condiciones de demanda. Sin embargo, estas respuestas no mostraron ninguna tendencia durante el año. La causa de modificaciones que sí se hizo cada vez más importante fue el aumento en los costos financieros.

- La competencia de productos importados, podría estar empezando a jugar un papel negativo sobre el comportamiento de la inversión, aunque el porcentaje de empresas que se han sentido perjudicadas al punto de dejar de hacer inversiones planeadas es todavía pequeño.

- La escasez de recursos de crédito no parece haber incidido en forma especialmente importante sobre los retrasos involuntarios en los programas de inversión (comparando con 1989), aunque esta situación cambió drásticamente a partir de septiembre. En este último período también se percibe una marcada preocupación por la falta de recursos internos de las empresas.

- En las respuestas del mes de noviembre debe destacarse la reducción de la incidencia del problema de la importación de equipos. Incluso durante todo el año pasado el promedio de respuestas sobre este punto fue bastante inferior al del año anterior.

- Otro problema que mostró una tendencia a reducirse durante 1990 fue el de las demoras en permisos y licencias oficiales.

Cuadro 5. **CAUSAS DEL INCUMPLIMIENTO EN LOS PROGRAMAS DE INVERSION INDUSTRIAL**
(Porcentajes sobre el total de respuestas)

	Feb.89	May.89	Ago.89	Nov.89	Feb.90	May.90	Ago.90	Nov.90
RETRASOS INVOLUNTARIOS								
A. Dificultades en la obtención de recursos de crédito	21	22	24	21	23	18	20	31
B. Insuficiencia de recursos propios	20	25	23	17	22	23	21	29
C. Demoras en permisos y licencias oficiales	9	10	8	14	12	8	6	6
D. Dificultades en la importación de equipos	17	13	9	14	8	13	8	2
E. Dificultades técnicas y organizativas	11	7	11	9	10	11	13	11
F. Encarecimiento inesperado de la inversión	7	9	9	7	5	4	10	5
G. Dificultades en el suministro equipos nacionales	5	5	5	7	7	8	9	1
H. Dificultades en el desarrollo de obras y construcciones	10	6	7	9	10	11	11	12
I. Otras	0	3	4	1	1	3	2	2
RETRASOS VOLUNTARIOS								
A. Deterioro de las condiciones de demanda	31	36	31	39	27	30	30	29
B. Encarecimiento excesivo de la inversión	10	13	11	7	10	14	11	12
C. Disminución en rentabilidad esperada por aumento de costos	15	11	17	16	17	17	18	15
D. Incremento en los costos financieros	16	14	14	12	13	18	20	26
E. Aumento de la competencia de productos importados	4	8	4	5	5	5	7	8
F. Surgimiento de otra alternativa inversión más rentable	3	5	3	3	7	2	3	3
G. Imposibilidad de importar equipos	3	2	1	3	3	3	1	1
H. Aumento en los impuestos	5	2	4	2	3	3	5	2
I. Otras	13	9	15	13	14	8	6	4

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial, FEDESARROLLO.

4. Perspectivas para la industria en 1991

- La contracción de la demanda agregada tendrá un fuerte impacto sobre la actividad industrial. Se espera que su tasa de crecimiento sea nula o incluso ligeramente negativa (entre -1% y 0).

- Los principales factores de contracción son:
  - Aumento del ahorro privado por aumento en el IVA.
  - Desplazamiento de la demanda hacia bienes importados legalmente o de contrabando. Este efecto será especialmente fuerte en algunos sectores, particularmente el de automóviles.

- Reducción en el consumo del gobierno.
- Reducción en el ingreso cafetero real.
- Altas tasas de interés.
- Escasez de crédito para financiar el capital de trabajo y el consumo.
- Problemas de transporte y de otro tipo, generados por la situación de orden público.
- Reducción de la demanda mundial por una recesión internacional.

◆ Los posibles factores favorables son:
- Continuación del dinamismo de las exportaciones menores por la consolidación de los mercados abiertos durante los últimos años.
- Reducción de costos por la menor tasa de devaluación y por las rebajas arancelarias.

ACTIVIDAD COMERCIAL

1. Evolución del comercio al por menor en 1990 según cifras del DANE

◆ El índice de ventas del DANE muestra una caída para todo el comercio minorista de 3.1% entre enero y noviembre. Esta cifra representa una profundización de la recesión en que está sumido el sector desde 1989.

◆ Las ventas de vehículos han sido las más afectadas, con una caída de 10.3%, que es, sin embargo, ligeramente menor a la que se dió en 1989 (12.7%).

◆ En los meses de octubre y noviembre se percibe una reversión de la tendencia negativa del índice de ventas y un ligero aumento (menor caída) de la tasa de crecimiento acumulada.

Gráfico 4A. **COMPORTAMIENTO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL (Variación acumulada)**
Enero 1985 - Noviembre 1990

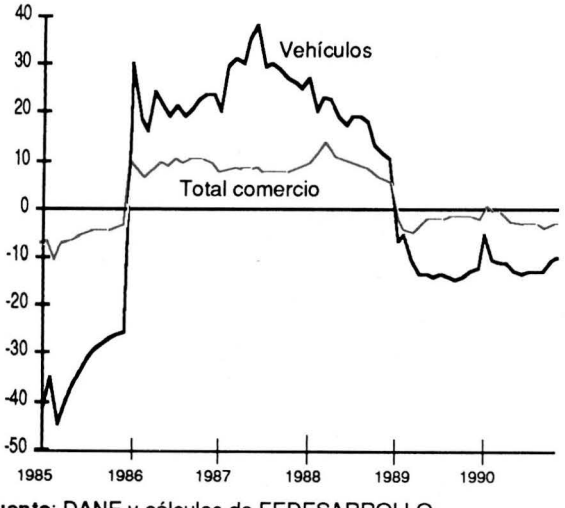
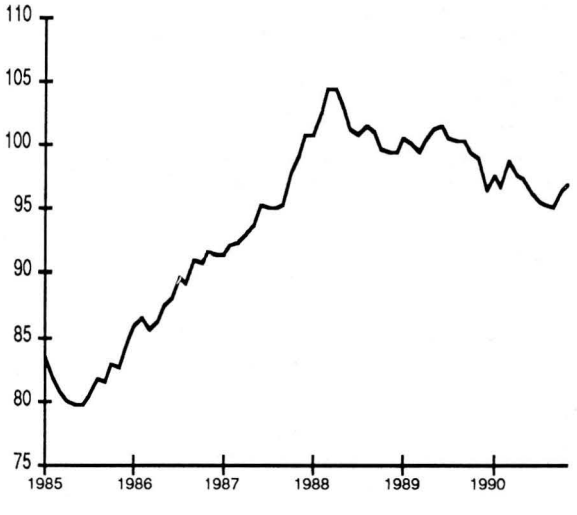


Gráfico 4B. **INDICES DE VENTAS DEL COMERCIO (Series desestacionalizadas y suavizadas)**
Enero 1985 - Noviembre 1990



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

◆ Se observa también una generalización de la crisis a todos los tipos de comercio. Incluso si se excluyen las ventas de vehículos, que inciden fuertemente en el resultado agregado, el crecimiento sigue siendo igualmente negativo (-3.1%).

Cuadro 6. COMERCIO MINORISTA POR SECTORES (Tasas anuales de crecimiento)

		Total comercio[1]	Vehiculos y respuestos	Total sin vehículos	Alimentos y bebidas	Cacharrerías, bazares y misceláneas[2]	Mercancías no clasificadas	Farmacias	Artículos de Ferretería[3]	Muebles y electro-domésticos	Vestuario y calzado	Combustible y lubricantes
1985	I	-10.93	-45.12	-3.79	-4.81	-1.03	-4.00	5.71	-4.99	-9.73	-9.67	-
	II	-0.45	-17.14	-0.97	-4.64	-1.77	5.66	11.04	0.37	5.25	-3.68	-
	III	-2.41	-15.67	-0.21	-4.81	-2.43	5.94	10.68	9.92	4.51	-0.31	-
	IV	-1.11	-19.12	1.44	-0.52	1.11	2.13	10.23	6.21	2.83	-11.49	-
1986	I	6.16	16.16	4.97	3.55	4.32	-0.42	10.84	4.95	17.54	4.82	-
	II	10.58	22.19	9.17	3.99	8.58	17.89	19.23	12.74	21.11	1.74	-
	III	11.88	23.13	10.30	7.68	10.11	19.74	15.72	13.42	11.52	1.36	-
	IV	7.46	31.85	4.71	1.65	3.76	14.47	7.33	1.55	9.69	19.82	-
1987	I	8.08	31.28	5.02	1.06	5.27	13.59	8.54	1.88	13.62	3.51	-
	II	8.30	44.37	3.41	3.80	3.08	3.66	-0.37	0.70	5.44	9.31	-
	III	4.59	13.95	3.12	1.92	3.64	1.56	0.61	0.41	11.99	8.78	-
	IV	10.49	16.38	9.65	7.49	-6.87	0.75	5.24	9.13	13.52	15.36	-
1988	I	13.09	23.29	10.95	10.83	15.22	10.50	9.37	3.35	6.40	15.03	-
	II	6.18	12.35	5.01	0.98	10.30	2.40	11.90	3.96	8.70	0.70	-
	III	6.00	19.40	3.65	2.37	6.36	4.75	5.03	2.54	-2.00	7.72	-
	IV	-1.15	-10.84	0.32	2.56	19.03	7.32	3.41	-2.97	-1.42	-3.83	-
1989	I	-4.31	-12.51	-2.41	-3.82	1.29	-3.85	-3.94	5.77	-9.70	-1.86	-
	II	1.33	-15.24	4.67	3.57	12.17	15.80	-7.42	-5.28	2.14	1.85	-
	III	-2.49	-14.50	2.12	0.89	8.55	6.27	-3.22	-4.63	1.25	-3.41	-
	IV	-3.60	-5.41	-3.36	-3.13	-0.89	-12.71	-1.61	4.74	-5.33	-7.67	-
1990	I	-0.76	-11.25	-0.81	2.41	7.11	-4.93	-2.85	-1.12	1.38	-5.73	0.43
	II	-5.13	-15.67	-4.97	-1.38	-10.76	-10.34	-3.09	-11.28	-4.02	-2.05	2.55
	III	-5.29	-11.38	-5.11	-4.34	-11.73	-4.06	-9.98	-10.75	-0.03	-2.37	2.02
Enero-noviembre												
1989/88		-1.81	-12.67	0.94[4]	-0.24	6.02	3.33	-3.99	-0.01	-1.18	-3.33	-
1990/89		-3.11	-10.25	-3.09[4]	-1.22	-5.24	-5.25	-8.99	-6.85	0.56	-1.12	1.25

Nota: A partir de enero de 1990, con la nueva metodología de la Encuesta de Comercio al por Menor, se presentaron cambios en la descripción y/o contenido de dos agrupaciones y se agregó una agrupación "venta de combustibles y lubricantes en las estaciones de gasolina (bombas)"

[1] Sin combustibles.

[2] Antes "mercancías en general" incluía telas y tejidos los cuales pasan a la agrupación vestuario y calzado."

[3] Antes "materiales de la construcción"

[4] Incluye combustible.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

2. Indicadores de opinión sobre la actividad comercial según la Encuesta FEDESARROLLO-FENALCO.

- La situación económica tuvo una ligera recuperación en el último trimestre según los indicadores de la Encuesta, explicada por un comportamiento similar en la percepción sobre la demanda y una reducción de los niveles de existencias que, sin embargo, siguen siendo excesivos.

- La incidencia del problema de baja demanda, que había aumentado sostenidamente en la primera parte del año, se redujo en el mismo período de manera consistente con los anteriores indicadores. El contrabando, por su parte, se ha mantenido muy estable, afectando sólo a cerca del 20% de los comerciantes.

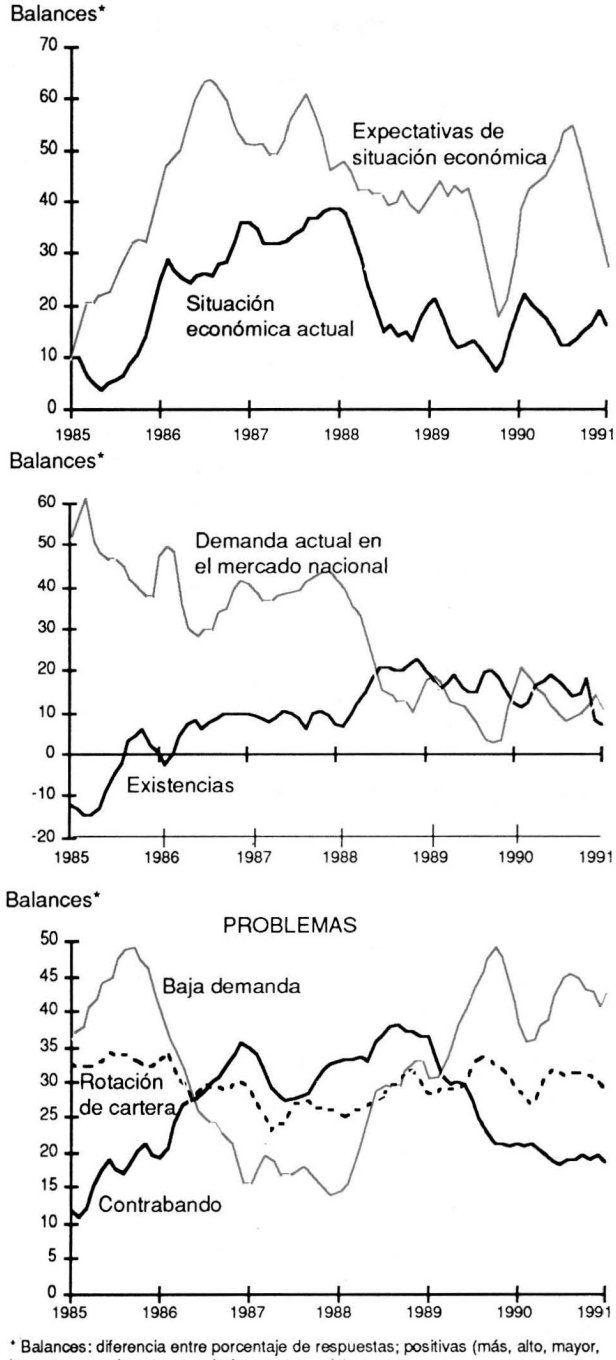
- La baja demanda afecta especialmente al comercio de vestuario, muebles y textiles. El contrabando perjudica especialmente las ventas de bebidas y tabaco, de electrodomésticos y de aparatos eléctricos y electrónicos. El problema de la lenta rotación de la cartera afecta, por su parte, a los comerciantes de ferreterías y materiales de construcción, a los de textiles y a los de repuestos para automóviles.

- En relación con otros problemas que han adquirido mayor importancia en los últimos meses, está el del crédito bancario: en enero afectó al 23% de los comerciantes frente al 5% a principios del año pasado y el 15% en diciembre. Este problema incide especialmente sobre las ventas de vehículos (55%), de electrodomésticos y de máquinas electrónicas.

- Los indicadores de situación económica y demanda se deterioran en enero de este año. Las expectativas, por su parte, mantienen su rápida caída.

Gráfico 5. **INDICADORES DE OPINION SOBRE LA ACTIVIDAD COMERCIAL**

Enero 1985 - Enero 1991



* Balances: diferencia entre porcentaje de respuestas; positivas (más, alto, mayor, bueno) y negativas (menos, bajo, menor, malo).

Fuente: Encuesta de Comercio FEDESARROLLO-Fenalco. Series suavizadas.

Actividad comercial por regiones geográficas:

	Comportamiento de las ventas en el cuarto trimestre de 1990	
	Con respecto al trimestre anterior	Con respecto al mismo trimestre del año anterior
REGIONES		
Bogotá	↑	↑
Antioquia	↑	↑
Valle	↑	↑
Costa Atlántica	↑	=
Santanderes	↑	↑
Viejo Caldas	↑	↑
Alto Magdalena	↓	=
Bucaramanga	↓	=
Otras regiones	↓	↑
Total Nacional	↑	↑

↑ Mejoró
= Permaneció estable
↓ Empeoró

Indicadores de opinión por sectores:

	Comportamiento de las ventas en el cuarto trimestre de 1990	
	Con respecto al 3-trim. de 1990	Con respecto al 4-trim. de 1990
Alimentos	↑	↑
Bebidas y tabaco	↓	↑
Ferret.y mat.construcción	↓	=
Químicos	=	↑
Maquinaria y equipo	↓	=
Electrodomésticos	↑	=
Farmacias	↑	↑
Librerías y papelerías	↑	↑
Textiles	↑	↑
Vestuario	↑	↑
Cuero y calzado	↑	↓
Muebles	↑	↑
Vehículos	↓	↓
Repuestos para vehículos	↑	↑

↑ Mejoró
= Permació estable
↓ Empeoró

ACTIVIDAD CONSTRUCTORA

1. Características generales de su evolución en 1990

◆ La recesión que agobia al sector constructor privado desde 1988 cobró mayor intensidad durante 1990. El área aprobada para construcción en todo el territorio nacional, un indicador clave de la evolución de este sector, se redujo en 16.1% con respecto a 1989, siendo ésta la tasa más baja del último lustro. La caída del área aprobada fue más severa en Bogotá (21.4%) que en el resto del país (12.1%).

◆ La actividad constructora de vivienda sufrió, en términos relativos, un deterioro similar al del conjunto de la construcción. El área total aprobada para construcción de vivienda alcanzó 4673 miles de m² durante 1990, un 16.2% por debajo de la aprobada durante el año precedente. Esta disminución del área aprobada, equivalente a 903 mil m², tuvo lugar en su mayor parte en Bogotá (742 mil m²). Si bien en el resto del país el indicador en cuestión también se desplomó, su caída fue la menos pronunciada desde 1988, tanto en términos absolutos como relativos.

◆ La vivienda representó, a juzgar por el área aprobada de construcción, el 73.5% del conjunto de la actividad edificadora, participación prácticamente idéntica a la registrada en 1989. Se frenó así la tendencia a perder participación que se venía observando desde años atrás.

◆ La producción de cemento expresada en toneladas declinó en términos absolutos durante 1990. Su tasa de crecimiento se situó, en efecto, en -4.2% con respecto al año inmediatamente anterior. Ello contrasta con el dinamismo que había exhibido en el período 1988/89.

Cuadro 7. **INDICADORES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCION 1987 - 1990 (Tasas anuales de crecimiento)**

	Enero-diciembre			
	87/86	88/87	89/88	90/89
I. Licencias aprobadas de construcción en miles de metros cuadrados				
A.Bogotá	26.4	-12.7	-6.4	-21.4
B.Resto del país	12.2	-6.0	-5.5	-12.1
C.Total nacional	18.2	-9.0	-5.9	-16.1
II. Licencias aprobadas de construcción de vivienda en miles de metros cuadrados				
A.Bogotá	18.0	-18.2	-2.9	-27.9
B.Resto del país	7.0	-12.0	-11.4	-5.5
C.Total nacional	11.9	-15.0	-7.6	-16.2
III. Valor nominal del flujo neto de préstamos en millones de pesos corrientes de las CAVs (acumulado)				
A.Préstamos solicitados	48.6	-4.0	83.4	-6.3
B.Préstamos aprobados	33.6	-26.2	142.8	6.3
C.Préstamos entregados	15.6	21.4	57.9	37.8
Constructores	6.1	25.7	62.4	15.1
Individuales	54.1	18.1	39.9	139.4
IV. Indice costos de la construcción (Base diciembre de 1980=100)	30.3	34.2	30.7	24.8
V. Producción de cemento (toneladas)				
A.Producción total según DANE	-0.3	7.1	5.2	-4.2
B.Despachos Nacionales según ICPC	3.4	5.5	-1.1	-4.1

Fuente: DANE, Icavi e Instituto Colombiano de Productores de Cemento (ICPC).

- Los costos de la construcción experimentaron el menor incremento de los últimos cuatro años (24.8%). La reducción que esto representa en el precio relativo de la construcción resulta un elemento muy favorable para el sector, puesto que parte de la explicación de la recesión sectorial estaba en la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos en términos de vivienda.

- La saturación del mercado de vivienda en los estratos altos y medios continuó pesando adversamente sobre la actividad edificadora. La ineficacia de las medidas que se tomaron el año pasado para reactivar la construcción de vivienda de interés social explica el estancamiento en este rango.

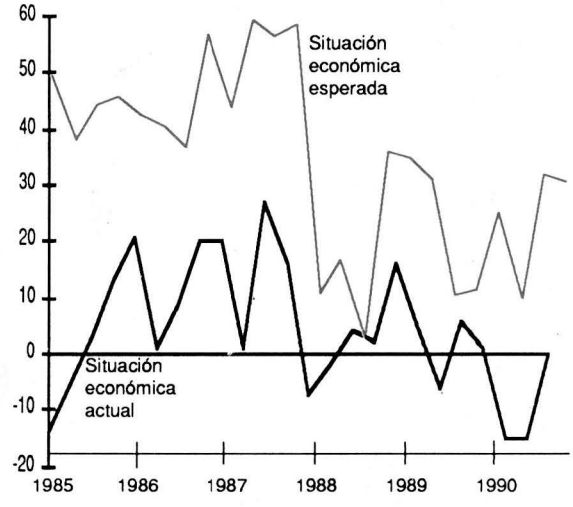
- El conjunto de la actividad edificadora se resintió también a raíz de la merma sufrida por la ejecución de proyectos de vivienda tanto del ICT como del Fondo Nacional de Ahorro. El ICT, entidad sometida a una reestructuración encaminada a adecuarla a la política de vivienda del actual gobierno, constituyó reservas por $47902 millones. El Fondo Nacional del Ahorro no ejecutó proyectos de construcción debido, en parte, a que un fallo del Consejo de Estado le suprimió el procedimiento especial al que acudía la entidad para obviar la rigidez del sistema de contratación.

- La construcción pública, que en años anteriores había compensado la caída de la privada, seguramente no lo hizo el año pasado, pues se estima que pudo incluso haber decrecido en términos reales. Los acuerdos para inversión en construcción de carreteras y vivienda y ordenamiento urbano, crecieron hasta noviembre un 30%, que no representa un incremento real.

- Se estima que el conjunto del sector pudo haber decrecido alrededor de un 10% en 1990.

Gráfico 6. **INDICADORES DE OPINION DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA (Balances entre respuestas favorables y desfavorables)**

Enero 1985 - Diciembre 1990



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

2. Indicadores de crédito

- El valor nominal de los préstamos solicitados a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) se redujo en 6.3% frente al de 1989, reflejando las expectativas negativas de los constructores. Los préstamos aprobados crecieron sólo 6.3%, lo cual representa una fuerte reducción en términos reales.

- Los préstamos entregados por las CAV crecieron cerca de 38% con respecto a 1989, cifra que excede a la inflación observada en 1990. Aunque la mayor parte de estos préstamos se entregaron a constructores (68%, aproximadamente), la porción correspondiente a préstamos individuales fue la que presentó mayor dinamismo. Su crecimiento fue de cerca del 140%, el más elevado del último lustro.

3. Indicadores de Opinión - Encuesta de FEDESARROLLO

- El indicador de situación económica decreció en los tres primeros trimestres, pero se recuperó en el último. Las expectativas, por su parte, se habían recuperado desde el trimestre anterior y se mantuvieron relativamente altas al final del año.

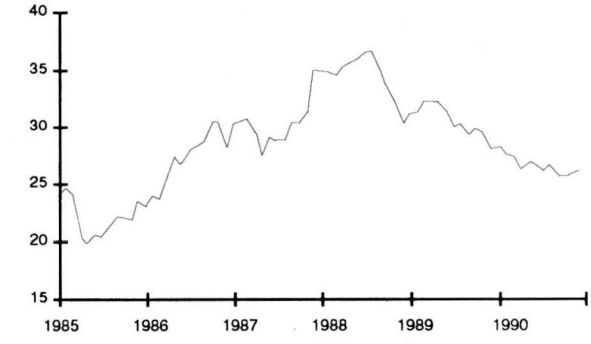
- Así mismo, el porcentaje de empresas que iniciaron obras aumentó a final del año, recuperándose así de los bajos niveles históricos que alcanzó este indicador a mediados del año.

- La demanda de vivienda continúa ejerciendo su efecto negativo sobre la actividad constructora, aunque éste tendió a hacerse menos desfavorable en la segunda parte del año.

- La disponibilidad de capital de trabajo, aunque tuvo un efecto neto desfavorable para la construcción de vivienda, también tendió a mejorar en el último trimestre.

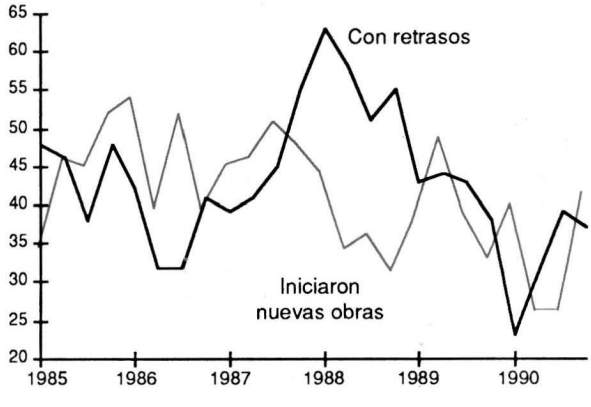
Gráfico 7. **INDICADORES SOBRE LA SITUACION DEL SECTOR CONSTRUCTOR DE VIVIENDA**
Enero 1985 - Diciembre 1990

A. Costo total edificación de vivienda

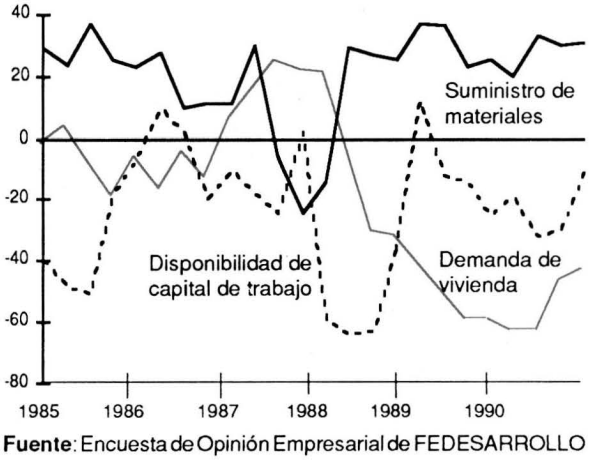


Fuente: Camacol y cálculos de FEDESARROLLO

B. Porcentaje de empresas que iniciaron nuevos proyectos y con retraso en la ejecución de sus obras.



C. Principales determinantes en la ejecución de obras. (Balances entre respuestas favorables y desfavorables)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO

4. Perspectivas para 1991.

- El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, creado mediante la Ley 3 de 1991, probablemente influirá de manera crucial en la suerte próxima de la actividad edificadora. El subsidio para la compra de vivienda hasta de 7 millones, que se otorgará a familias con ingresos inferiores a $200.000, podría contribuir no sólo a reanimar la demanda sino también a reorientar la oferta de vivienda nueva, bastante concentrada en la actualidad en los estratos altos y medios.

- Sin embargo, la demora que se puede dar en el diseño de los proyectos de construcción, así como en la puesta en marcha del funcionamiento del sistema para otorgar los subsidios directamente, no permite esperar resultados a muy corto plazo, aunque posiblemente sí se alcanzen a ver algunos en este año.

- Es de esperar que la financiación de la adquisición de vivienda usada, contemplada en la Ley 3 de 1991, le imprima mayor dinamismo a este mercado y le facilite a sus oferentes participar en forma más activa en el mercado de vivienda nueva.

- Por parte de la construcción de vivienda de estratos medios y altos, no se puede esperar todavía una reactivación para el presente año, pues el exceso de oferta tardará todavía un tiempo en reducirse.

- En cuanto a las perspectivas de la construcción pública para 1991, se tiene que el aumento de los gastos de inversión en carreteras y en vivienda y desarrollo urbano es de solo 1.25% según el presupuesto nacional. De otro lado, según las proyecciones del gobierno, la participación de la inversión destinada a infraestructura en el total de los gastos de inversión del gobierno se reducirá de 35% en 1990 a 33% en el presente año. La del Ministerio de Obras sin embargo, aumentará ligeramente (de 15 a 17%).

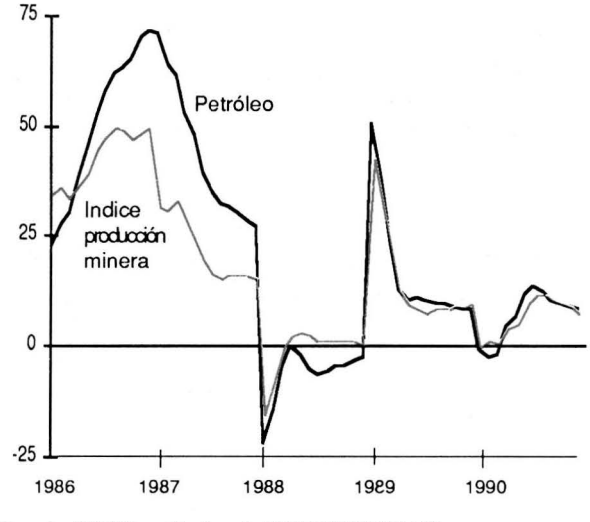
ACTIVIDAD MINERA

1. Principales características de su comportamiento en 1990

- Durante 1990, el carbón, el níquel y el petróleo fueron, en su orden, los productos que exhibieron mayor dinamismo, con tasas de crecimiento de 12.4%, 8.8% y 8.2%, respectivamente. Tanto en el caso del carbón como del petróleo, la producción alcanzó los niveles máximos desde 1985 (12.8 millones de toneladas y 160 millones de barriles, respectivamente). No obstante que el crecimiento de la producción de níquel fue el más elevado que se ha registrado desde 1987, el nivel de la misma es todavía inferior al de ese año.

- La producción de gas experimentó una evolución bastante favorable, al punto que su tasa de crecimiento anual (5.3%) se convierte en la más

Gráfico 8A. **COMPORTAMIENTO DE LA ACTIVIDAD MINERA (Variación acumulada)**
Enero 1985 - Diciembre 1990



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

Cuadro 8. **ACTIVIDAD MINERA REAL (Tasas anuales de crecimiento [1])**

		Petróleo	Gas	Oro	Carbón	Indice de producción minera[2]	Níquel
1986	I	30.70	-3.40	48.30	90.80	33.80	-20.10
	II	72.20	-1.40	36.70	63.20	53.60	41.80
	III	85.90	3.80	13.70	120.60	59.50	-
	IV	96.00	1.40	-37.10	93.50	50.10	-
1987	I	61.40	7.20	-42.00	110.00	33.20	2.50
	II	23.30	7.40	-45.80	45.70	8.20	7.20
	III	19.90	-1.30	-35.20	46.80	10.60	0.20
	IV	15.70	-3.20	8.00	28.80	15.20	-3.10
1988	I	-4.40	2.80	6.80	16.20	0.00	3.20
	II	-5.20	2.90	16.10	69.50	5.70	-26.70
	III	-4.30	-0.40	8.70	11.20	-1.20	-17.60
	IV	2.70	-2.70	6.10	-16.20	-0.10	-7.00
1989	I	24.20	-8.60	10.50	29.70	20.80	-2.20
	II	-2.10	-12.80	-1.00	-2.40	-2.80	9.20
	III	6.90	-1.70	-2.20	36.00	9.00	11.80
	IV	5.30	2.30	0.20	63.50	11.80	-14.30
1990	I	-1.70	3.20	-4.50	15.90	1.00	-5.90
	II	27.80	5.70	-2.50	9.90	19.40	18.20
	III	8.40	7.60	2.50	37.60	12.50	3.30
	IV	2.70	4.50	-1.50	-9.10	0.20	21.10

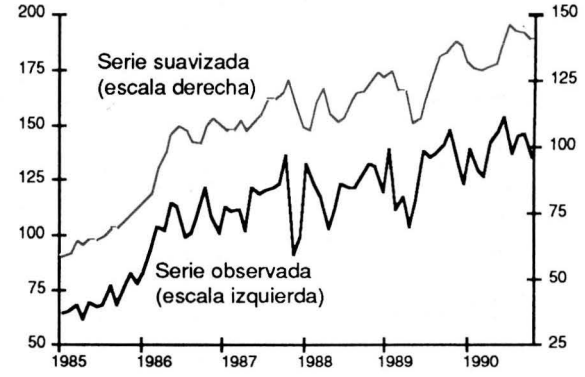
[1] Se refiere al crecimiento de la producción de un trimestre conrespecto a igual período del año anterior.
[2] Indice para cuatro productos calculado por el DANE.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

alta desde 1985. Se superó así el preocupante descenso que había padecido la producción en 1989.

- La producción de oro fue 1.5% menor que la obtenida en 1989. A pesar de que la actividad aurífera mostró ciertos indicios de recuperación durante el tercer trimestre de 1990, bastante alentadores frente a los malos resultados del primer semestre, en la parte final del año se recrudeció una vez más la tendencia al estancamiento observada desde mediados de 1989.

Gráfico 8B. **INDICE DE PRODUCCION MINERA**
Enero 1985 - Diciembre 1990



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

ACTIVIDAD AGROPECUARIA

1. Café

- La producción cafetera aumentó en 1990 a 14.1 millones de sacos. Esto representa un incremento del 27.3% comparado con la producción del año anterior.
- El precio interno promedio del año aumentó 24.8%, lo cual implica una caída en términos reales. Esta fue especialmente fuerte entre febrero y agosto.
- Las existencias, por su parte, se redujeron en 1.1 millones de sacos, terminando en un nivel de 7.8 millones de sacos, según la Federación Nacional de Cafeteros.
- El consumo interno se redujo un 16% en el año completo.

Cuadro 9. **INDICADORES DE LA ACTIVIDAD AGRICOLA (Tasas anuales de crecimiento)**

	Producción real			Area cosechada			Rendimiento		
	1989/88	1990*/89	1991**/90	1989/88	1990*/89	1991**/90	1989/88	1990*/89	1991**/90
I. Cultivos transitorios	9.82	4.91	4.74	9.90	8.31	2.69	n.d.	n.d.	n.d.
A.Plan de oferta selectiva	14.90	9.59	4.36	19.12	9.42	2.40	n.d.	n.d.	n.d.
Arroz	18.38	0.70	-7.37	32.60	1.03	-10.38	-10.72	-0.32	3.36
Fríjol	1.88	35.21	-1.81	3.44	24.32	-7.72	-1.51	8.77	6.39
Maíz	14.98	16.24	18.42	14.32	10.23	10.00	0.58	5.45	7.65
Soya	53.73	30.83	2.14	51.31	25.49	1.81	1.63	4.32	0.27
Trigo	27.52	31.49	-0.19	21.15	22.20	-4.59	5.26	7.60	4.61
Hortalizas	5.49	3.66	0.30	5.53	7.87	-193	n.d.	n.d.	n.d.
Yuca	17.77	18.20	13.44	14.65	8.44	8.32	2.72	9.00	-4.13
B.Otros transitorios	2.02	-3.18	5.47	-9.12	5.31	3.50	n.d.	n.d.	n.d.
Ajonjolí	18.67	-7.87	13.41	15.32	-12.59	13.60	3.30	5.64	-0.92
Algodón	-21.76	6.69	26.51	-18.53	7.28	11.42	-3.97	-0.58	13.58
Cebada	-12.96	18.68	9.26	-6.74	8.84	2.03	-6.67	8.84	7.29
Maní	36.51	-44.19	-19.38	20.00	-37.04	0.00	13.39	-11.09	-19.90
Papa	7.02	-8.61	3.99	1.41	-6.43	0.43	5.53	-2.30	3.51
Sorgo	-1.61	11.82	1.03	-10.29	14.27	-1.10	9.67	-2.14	2.15
Tabaco rubio	3.88	-13.43	19.77	4.82	-14.94	20.27	-1.04	1.01	0.41
II. Anuales y permanentes	1.56	1.96	8.73	2.95	-3.99	3.27	n.d.	n.d.	n.d.
Caña de azúcar	9.39	11.23	6.54	0.82	2.18	6.57	8.49	8.79	0.00
Caña panelera	-2.58	-8.08	4.81	-6.95	-9.69	1.62	4.70	1.80	3.14
Cacao	2.40	-1.62	5.49	5.25	1.10	0.25	-2.66	-2.73	5.20
Palma	12.73	10.31	9.71	20.99	18.40	3.55	-6.92	-6.81	5.97
Coco	12.87	30.02	1.98	38.46	-25.25	3.38	-18.37	73.75	-1.35
Plátano	3.33	0.01	10.23	2.85	-9.78	1.40	-6.00	10.83	8.72
Banano	1.48	-6.44	20.10	4.38	12.98	8.11	-2.82	-17.31	11.10
Ñame	-11.01	-22.24	1.81	24.84	-31.34	1.45	-28.72	13.67	-0.01
Fique	0.42	-5.42	1.32	6.51	-12.37	0.00	-5.61	8.04	1.31
Tabaco negro	-10.53	8.82	15.73	-9.54	24.89	10.81	-1.31	-12.44	4.18
Frutales	5.40	11.35	13.94	8.25	7.77	13.86	-2.71	3.39	0.00
TOTAL AGRICULTURA SIN CAFE	6.14	3.65	6.41	7.73	4.65	2.85			

* : preliminar **: programado
nd : no disponible

Fuente: DNP-UDA con base en Ministerio de Agricultura.

◆ Las proyecciones para 1990 muestran, según la Federación, una reducción del volumen de producción a 13.8 millones de sacos. Otras proyecciones estiman que se podría dar un ligero aumento en la producción, dados los resultados de la cosecha durante los primeros dos meses del año y considerando que el ciclo cafetero se encuentra todavía en su período de ascenso, puesto que empiezan a dar resultados las inversiones realizadas en 1986 y 1987.

2. Agricultura no cafetera

◆ En 1990 el desempeño de la actividad agrícola sin café fue relativamente favorable, aunque se quedó por debajo de lo que se proyectaba a mediados del año. Mientras que la producción real creció a una tasa anual de 3.7%, el área cosechada lo hizo a otra de 4.7%, lo cual es inferior en ambos casos al desempeño de 1989.

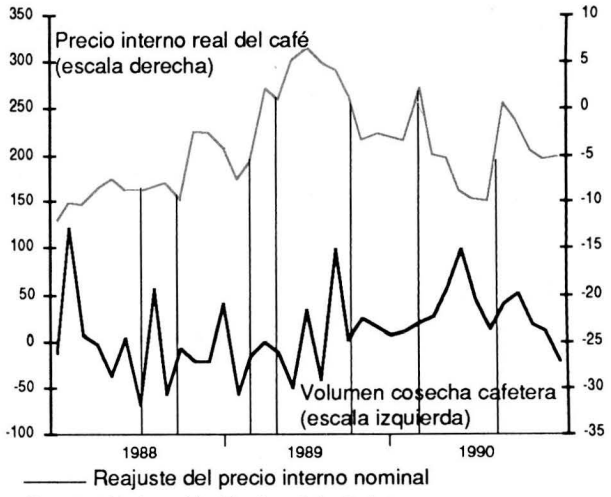
◆ La producción de los cultivos anuales y permanentes mostró menor dinamismo que la del total de cultivos transitorios (2% y 4.9, respectivamente).

◆ En los cultivos transitorios se presenta un marcado contraste entre el desempeño del grupo de productos incluido en el Plan de Oferta Selectiva y los que no lo están. La producción de los primeros aumenta 9.6%, mientras que en los segundos se reduce 3.2%. En los primeros se destacan aumentos significativos en el rendimiento de casi todos los productos, mientras que en el segundo grupo se presentan reducciones en varios de ellos.

◆ Los cultivos incluídos en el Plan de Oferta Selectiva, especialmente el frijol, el trigo y la soya, arrojaron una producción considerablemente mayor que la obtenida en 1989. La excepción a este comportamiento fue el arroz, cuya producción no creció.

◆ Para 1991 se proyecta un crecimiento del sector agrícola no cafetero de 6.4% según el Ministerio de Agricultura, aunque estas proyecciones

Gráfico 9. **VARIABLES CAFETERAS INTERNAS**
(Variaciones anuales)
Enero 1985 - Diciembre 1990



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros

deben tomarse todavía con bastante cautela. Según estas cifras cambiará completamente el comportamiento del sector frente a lo observado el año pasado: los cultivos permanentes tendrán un particular dinamismo (8.7%), mientras que entre los transitorios crecerán más rápido los que no se incluyen en el Plan de Oferta Selectiva (5.5%) que los que sí lo están (4.7%).

3. Sector Pecuario

◆ El aumento en el sacrificio de ganado vacuno en 1990 fue de 5.4% comparado con el año anterior. El sacrificio de hembras continúa creciendo más rápido que el de machos (13.7 y 1.4 respectivamente), lo cual impide afirmar que ha concluído el ciclo de liquidación. Sin embargo, se ha desacelerado la tendencia del sacrificio de hembras lo cual, según los analistas del sector, es una señal de que se está en transición hacia una etapa de retención.

◆ Este cambio en el ciclo ganadero coincide con un aumento de los precios de la carne que ha incitado recientemente a las autoridades a proponer la importación de este alimento con el fin de atenuar las presiones inflacionarias.

II. INDICADORES LABORALES

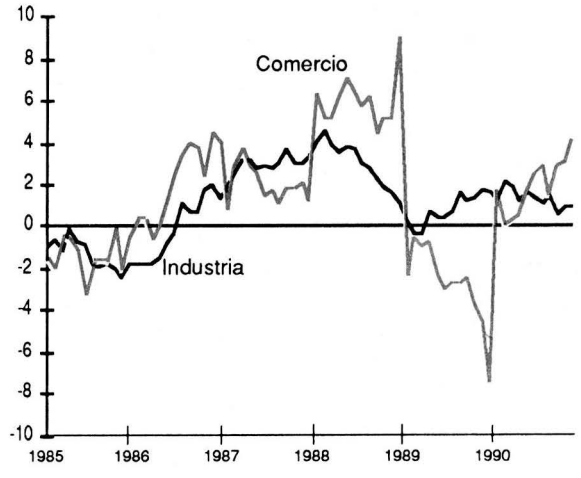
- La tasa de ocupación presenta en diciembre de 1990 su nivel más alto de los últimos años. El promedio de esta tasa en 1990 es también superior al de años anteriores. Este se explica por la fuerte recuperación del empleo en el cuarto trimestre del año pasado, pues la tendencia de la tasa de ocupación había sido decreciente desde el último trimestre de 1989.

- A pesar de esto el indicador de desempleo aumentó en el cuarto trimestre, como consecuencia del aumento en la participación laboral. Tanto el aumento en la participación como en la tasa de ocupación reflejan una tendencia de largo plazo, si se consideran los indicadores desde 1985.

- La recuperación de la ocupación fue más marcada en Bogotá que en las otras tres principales ciudades, mientras que Barranquilla presenta las más bajas tasas de ocupación, aunque no necesariamente las mayores tasas de desempleo.

- Los indicadores sectoriales de empleo muestran, en el caso de la industria, una desaceleración del crecimiento el cual vuelve a aumentar ligeramente en los últimos meses del año. Los indicadores del comercios muestran un crecimiento cada vez más rápido del empleo en este sector a lo largo del año pasado. Este comportamiento, junto con las bruscas fluctuaciones que se observan en 1989, sugieren la existencia de un problema en las estadísticas.

Gráfico 10. **TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA**
Enero 1985 - Noviembre 1990



Fuente: Muestra mensual manufacturera y Encuesta del comercio al por menor, DANE.

Cuadro 10. **TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESEMPLEO URBANAS 1987-1990 (Porcentajes)**

	Siete áreas metropolitanas			Bogotá		Medellín y Valle de Aburrá		Cali y Yumbo		Barranquilla y Soledad	
	Participación (PEA/PET)	Ocupación (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Ocupación (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Ocupación (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Ocupación (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Ocupación (E/PET)	Desempleo (D/PEA)
Promedios anuales:											
1987	57.1	50.4	11.8	53.7	10.9	45.9	12.5	52.4	12.2	44.8	13.2
1988	57.9	51.3	11.3	54.6	10.5	47.7	12.8	52.2	11.1	45.6	11.6
1989	57.5	51.8	10.0	54.5	8.0	48.6	12.4	53.2	10.3	45.3	11.7
1990	58.3	52.2	10.5	54.8	7.6	48.7	12.1	53.1	9.5	46.3	11.2
Cifras a diciembre:											
1987	57.3	51.4	10.3	54.8	8.7	47.2	12.9	53.0	10.7	45.4	9.9
1988	58.4	52.3	10.4	55.7	9.5	48.8	11.8	53.2	9.7	46.1	12.6
1989	58.0	52.5	9.4	54.8	6.3	49.7	12.8	55.2	11.7	45.6	10.1
1990	59.7	53.3	10.7	55.6	10.9	50.1	12.5	54.9	8.7	47.6	9.6

Notación: PEA:población económicamente activa.PET:población en edad de trabajar.E:población empleada. D:población desempleada.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

III. Indicadores del sector externo

BALANZA COMERCIAL

El balance comercial en 1990 fue de US$ 1960 millones, lo cual representa un aumento de US$487 millones frente al registrado el año anterior.

Cuadro 11. **BALANZA COMERCIAL. 1988 - 1990**

	Millones de dólares			Tasas de crecimiento	
	1988e	1989e	1990p	89/88	90/89
I. **BALANZA COMERCIAL**	827	1473	1960	78.1	33.0
A. Exportación de bienes	5342	6031	7042	2.9	16.8
1. Café	1621	1476	1370	-9.0	-7.2
2. Mineras	1865	2410	2986	29.2	23.9
a. Petróleo y derivados	988	1400	1928	41.7	37.7
b. Carbón	304	457	530	50.3	15.9
c. Ferroníquel	161	188	154	16.9	-18.1
d. Oro	413	366	374	-11.4	\2.3
3. Menores	1856	2145	2686	15.6	25.2
B. Importación de bienes	4515	4558	5082	0.9	11.5
1. Derivados del petróleo	148	210	292	42.2	38.8
2. Otras	4367	4347	4790	-0.5	10.2

e: Estimado p: Proyectado
Fuente: 1988-1989: Banco de la República (cifras estimadas) y cálculos de FEDESARROLLO.
1990: proyección de FEDESARROLLO.

1. Exportaciones en 1990 y perspectivas para 1991

◆ Café
- El valor exportado fue 7% menor al de 1989.

Volumen de exportaciones

- Millones de sacos de 60 Kg.

1989	10.83
1990	13.90
1991 (e)	12.8 - 13.3

- El incremento en el volumen de exportaciones de 28.3% compensó la caída en el precio cercana a 19% para el promedio del año.

- La agresiva política de comercialización de los exportadores particulares generó un 20% de aumento en el volumen de sus exportaciones. Las exportaciones de la Federación aumentaron 9.6%.

Precios externos

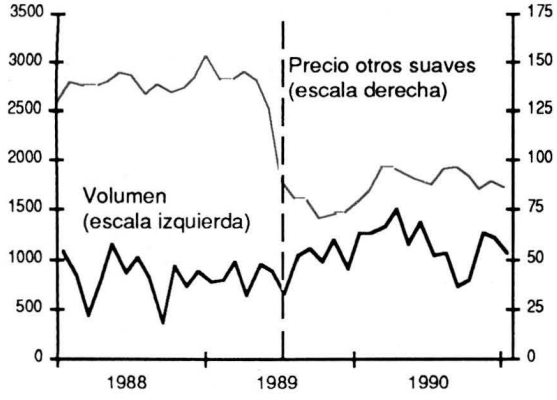
- Promedio "otros suaves" (US$ por libra)

1989	1.08
1990	0.90
1991 (e)	0.95

- Para el presente año se espera, según la Federación, una reducción en el volumen exportado a 13.3 millones de sacos. Esta caída podría ser un poco mayor si se mantienen los problemas de orden público que están afectando el transporte interno del grano y si se acentúa la recesión internacional.

- En el precio se espera una ligera recuperación.

Gráfico 11. **VOLUMEN Y PRECIO DE LAS EXPORTACIONES DE CAFE**
Enero 1988 - Diciembre 1990



------ Rompimiento Pacto de cuotas.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros

◆ Principales exportaciones mineras

Volúmenes y precios de exportación

Tasas de crecimiento anual (%)

	1989	1990	1991p
Volúmenes			
Carbón	15.7	12.0	12.0
Petróleo	13.1	11.9	1.5
Fuel Oil	2.0	6.7	10.8
Ferroníquel	25.3	26.5	-8.9
Oro	1.7	-0.5	8.2
Precios			
Carbón	29.8	10.4	-3.5
Petróleo	27.7	25.7	-18.9
Ferroníquel	-6.7	-35.3	-14.3
Oro	-12.8	-0.5	5.0

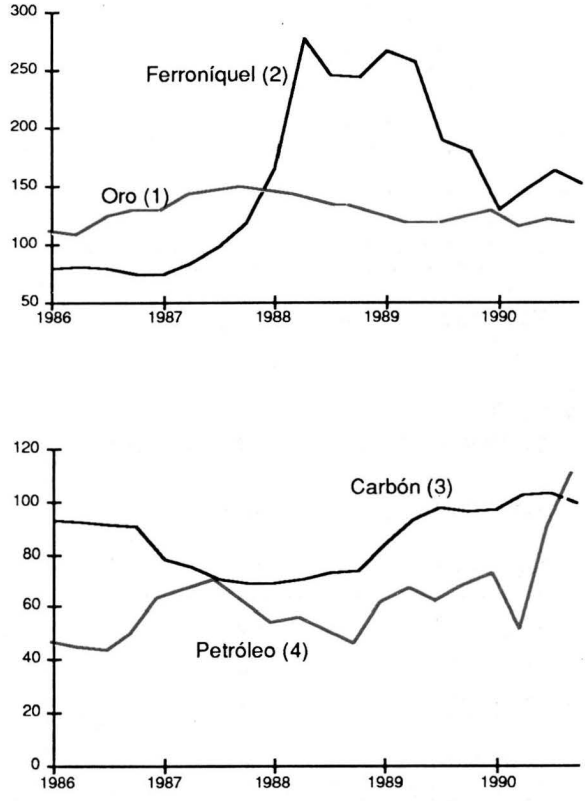
p: Proyección FEDESARROLLO

-Los volúmenes de exportación de carbón, petróleo y ferroníquel tuvieron un comportamiento muy favorable en 1990.

- Para 1991 el volumen de exportaciones de petróleo crecerá muy poco. La parte correspondiente a Ecopetrol tendrá una disminución absoluta. Esta situación puede empeorar si se mantiene la intensidad de los atentados a los oleoductos y si los problemas laborales en Ecopetrol se prolongan.

- Para el ferroníquel se proyecta una caída tanto en precios como en cantidades.

Gráfico 12. **INDICES DE PRECIOS EXTERNOS DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES MINERAS**
Enero 1986 - Diciembre 1990



Fuente: (1) Banco de la República, (2) Cerromatoso, (3) Carbocol, (4) Ecopetrol; y cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro 12. **PRECIO Y VOLUMEN DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES MINERAS 1989 - 1990**

	CARBON		PETROLEO		FUEL OIL		FERRONIQUEL		ORO	
	Volumen miles tonel. métricas	Precio US$ tonel. métrica	Volumen miles bls/ mes	Precio US$ /bl	Volumen miles bls/ mes	Precio US$ /bl	Volumen miles de toneladas	Precio US$/ libra	Volumen onzas troy	Precio US$/ onza troy
Totales y promedios										
1988	9350	29.12	47812	13.80	20840	10.60	27.67	5.80	933000	436.08
1989	11530	36.31	57172	17.41	21992	13.83	34.46	5.25	977080	381.87
1990	11893	39.5	65599	21.59	23396	15.81	43.89	3.48	943696	383.72
1989										
I	2719	32.80	15842	16.71	5272	11.43	10.46	6.27	231234	393.70
II	2544	36.43	11871	18.01	5559	14.22	6.67	6.04	270073	374.54
III	3183	38.37	13716	16.65	5377	13.45	11.10	4.45	241134	370.84
IV	3085	37.63	15743	18.27	5784	16.23	6.22	4.22	234640	388.39
1990										
I	2707	38.00	11878	19.28	5686	14.78	11.61	3.05	230558	406.58
II	2767	40.33	16978	13.71	5995	10.92	11.71	3.48	227885	365.49
III	3453	40.67	16829	23.78	6520	15.61	12.36	3.84	254229	382.55
IV	2966	39.00	19914	29.61	5195	21.95	8.21	3.56	231024	380.26

Fuente: Carbocol, Ecopetrol, Cerromatoso y Banco de la República.

◆ Exportaciones menores

- En 1990, el valor de las exportaciones menores aumentó 25.2%. Casi todos los productos registraron aumentos (especialmente azúcar, algodón, crustáceos, peces, confecciones y calzado).

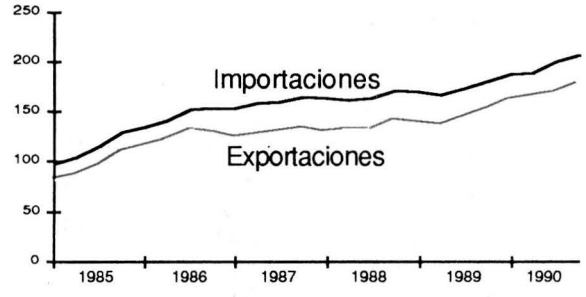
- Las exportaciones industriales tuvieron un crecimiento de 24.9%, mientras que las agrícolas lo hicieron a una tasa menor al de todo el conjunto de exportaciones menores, de 20.8%.

- El grupo de "demás artículos" fue el más dinámico, con un crecimiento de 31.3%, el cual se compara muy favorablemente con la tasa del año anterior de 13%. Su valor ha llegado a representar el 44% del total de exportaciones menores.

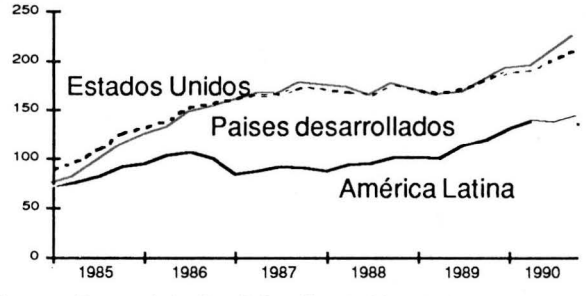
- Para 1991 se espera un crecimiento de 17%, teniendo en cuenta las elasticidades históricas de las exportaciones menores. Sin embargo, el

Gráfico 13. **INDICE DE LAS TASAS DE CAMBIO REAL PONDERADA (Base: 1908 = 1000)**
Marzo 1985 - Diciembre 1990

A De importaciones y exportaciones



B. Según destino de las exportaciones



Fuente: Banco de la República, Fondo Monetario Internacional y cálculos de FEDESARROLLO

crecimiento podría ser mayor de mantenerse el dinamismo observado el año pasado, que estaría indicando un cambio en este parámetro.

Cuadro 13. **EXPORTACIONES MENORES Manifiestos de aduana - (Tasas de crecimiento y porcentajes)**

	Tasas de crecimiento anual					Participación en el valor	
	Valor			Volumen			
	88/87	89/88	90/89	89/88	90/89	1989	1990
A. PRINCIPALES ARTICULOS	34.2	17.4	20.8	-	-	58.0	55.9
1. Sector Agropecuario	33.9	10.5	19.8	-	-	54.6	54.2[b]
Banano [1]	6.1	3.9	23.9	1.2	16.3	37.5	38.8
Flores	38.3	13.6	2.8	10.1	3.4	31.1	26.7
Azúcar crudo [2]	253.2	66.6	36.2	23.7	28.1	13.4	15.2
Algodón fibra corta	76.8	-54.9	-1.7	-38.8	-24.5	2.9	2.4
Algodón fibra larga	-	-3.2	38.6	5.4	36.0	2.8	3.3
Tabaco negro	-19.9	28.7	23.8	18.0	23.5	2.2	2.3
Crustáceos y moluscos congelados	1.5	16.1	34.6	-15.8	49.5	6.7	7.6
Peces ornamentales	-	52.3	37.4	86.8	31.2	3.3	3.8
2. Sector Industrial	31.2	28.9	.24.9	-	-	37.3	38.6[b]
Extractos y esencias de café	17.7	-2.0	-1.9	-3.5	20.1	12.5	9.8
Hilados y tejidos	-54.3	2.4	19.9	22.4	7.0	5.1	4.9
Confecciones [3]	178.9	138.9	39.6	80.6	30.3	50.4	56.4
Calzado	71.2	26.3	40.7	48.9	30.2	6.0	6.8
Artes gráficas	8.5	-22.9	12.7	-2.5	33.1	10.7	9.7
Industria química	101.6	-33.0	-5.2	-	-	10.7	8.2
Cloruro de polivinilo	49.9	-44.7	11.6	-34.5	57.2	6.6	5.9
Poliestireno	-	1.1	-31.8	12.8	-22.5	4.2	2.3
Cemento	-36	10.9	8.8	-1.5	15.8	4.5	4.3
3. Sector Minero							
Piedras preciosas	51.8	18.5	6.1	-	-	8.0	7.2[b]
B. DEMAS ARTICULOS [4]	1.6	13.2	31.3	-	-	42.0	44.1
TOTAL EXPORTACIONES MENORES	17.0	11.4	25.2	-	-	100.0	100.0

[a] Datos preliminares DANE.
[b] Losporcentajes corresponden a la participación de cada sector dentro delos productos principales.
[1] Incluye cajas de cartón corrugado.
[2] Azucar crudo y caña de azucar.
[3] Incluye ropa para hombre, mujer y niño.
[4] Resto de artículos diferentes al carbón, petróleo, café, ferroníquel y a los anteriores.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

◆ Tasa de cambio

- La tasa de cambio nominal alcanzó un valor de $ 563/dólar al finalizar 1990, lo cual implica una devaluación promedio para el año de 31.3%. De haberse mantenido todo el año el ritmo de devaluación observado en el primer semestre, ésta habría sido de 34.2%. Sin embargo, la devaluación se redujo en la segunda parte del año a un ritmo anual equivalente a 28%. En los dos primeros meses del presente año la devaluación acumulada ha sido 3.7% la cual, de mantenerse inmodificada, equivale a una tasa de devaluación anual de 24%.

- La tasa de cambio real para las exportaciones presentó una variación de 17.7% el año pasado, muy superior a la de 1989, y la más alta desde 1985.

- Debe destacarse la devaluación real que se dió para el comercio con América Latina (18%).

- La tasa de cambio real de importaciones tuvo una devaluación ligeramente menor, pero también muy significativa (15.3%).

- Para 1991 se debería esperar un mantenimiento de la tasa de cambio real, lo cual implicaría una devaluación nominal entre 22 y 25%, suponiendo que no hay cambios bruscos en las monedas de los países vecinos, especialmente.

2. Importaciones

◆ Manifiestos de aduana (DANE)

- Las importaciones efectivas aumentaron un 11.5% en 1990, con respecto a 1989. Si se excluyen las de combustibles, que este año crecieron de manera muy importante (38.8%), el resto de importaciones crecieron un 10.2%.

- Luego de un primer trimestre muy dinámico, las importaciones se desaceleraron sensiblemente en el segundo y tercer trimestre, pero volvieron a adquirir dinamismo en el último trimestre.

- No se puede hablar de un comportamiento "anormal" de las importaciones en 1990, pues su tasa de crecimiento resulta compatible con el crecimiento de la producción y con la evolución de la tasa de cambio. La desaceleración a mediados del año se debió posiblemente a la incertidumbre causada por los bruscos cambios en el régimen de importaciones y por expectativas de una liberación adicional en los meses siguientes.

Cuadro 14. **CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES [1] (%)**

	Importaciones totales		Importaciones de combustibles		Importaciones sin combustibles	
	INCOMEX	DANE	INCOMEX	DANE	INCOMEX	DANE
1987/86	12.10	11.90	-37.30	-20.45	14.40	13.30
I	-3.60	5.10	-77.90	-63.65	1.99	9.20
II	-1.90	17.50	-42.10	-38.62	-0.51	20.50
III	21.30	3.90	11.40	59.70	21.85	2.57
IV	34.30	21.50	-11.40	13.88	35.45	21.70
1988/87	7.30	15.60	29.20	47.42	6.78	14.60
I	31.40	26.10	153.07	159.49	29.39	23.50
II	6.60	12.70	92.11	50.25	4.94	11.70
III	2.80	23.20	-40.53	12.36	4.96	23.60
IV	-4.60	2.60	46.79	27.61	-5.42	1.90
1989/88	14.50	0.30	26.67	34.60	14.11	-1.00
I	7.30	-0.20	3.40	12.71	7.39	-0.80
II	30.10	-2.70	22.65	17.76	30.39	-3.50
III	25.30	5.90	19.80	62.22	25.45	4.00
IV	-2.20	-2.50	65.14	47.44	-3.94	-4.40
1990/89	4.70	11.50	37.20	88.80	3.90	10.20
I	-3.30	24.90	116.80	96.70	-7.00	21.50
II	-2.40	3.60	6.50	20.60	-2.70	2.90
III	-2.50	1.10	-45.80	-47.70	-0.70	3.60
IV	28.90	20.10	125.30	104.10	28.20	15.30

[1] Se refiere al crecimiento del valor de cada trimestre con respecto a igual período del año anterior.
Fuente: DANE e Incomex.

◆ Registros de importación (INCOMEX)

- Las estadísticas de registros de importación muestran un comportamiento muy diferente al anterior, pues registran reducciones absolutas con respecto al año anterior en los tres primeros trimestres del año. En el último trimestre se presenta un crecimiento significativo (28.9%), y el crecimiento para el año completo se sitúa en 4.7%

- El comportamiento de este indicador debe interpretarse con cautela no sólo para las cifras del año pasado sino durante un período más largo de tiempo, puesto que el cambio de régimen de importaciones genera cambios en el comportamiento de la demanda de importaciones, que es lo que se recoge en las cifras del INCOMEX. Los rezagos entre los registros y las importaciones efectivas también tendrán cambios importantes con el nuevo régimen de libertad de importaciones.

- Parte de la caída en los registros se debe a que los importadores ya no solicitan licencias por montos mayores a los que efectivamente necesitan, como seguramente lo hacían antes.

- La alta tasa de crecimiento de los registros de importación del último trimestre del año pasado se mantuvo en los primeros meses del presente año. Estas se explican, en parte, por los bajos montos registrados en los meses con los que se está comparando.

◆ Comportamiento según carácter del importador

- Esta información sólo se puede obtener de los registros del INCOMEX y, por consiguiente, no se presta para hacer comparaciones confiables en 1990.

Cuadro 15. **IMPORTACIONES TOTALES SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO Y CARACTER DEL IMPORTADOR**
(Millones de dólares y tasas de crecimiento)

	Oficiales			Privadas			Total INCOMEX			DANE		
	1989	1990p	Var. %	1989	1990p	Var. %	1989	1990p	Var. %	1989	1990p	Var. %
I. BIENES DE CONSUMO	289.2	166.9	-42.3	588.1	686.7	16.8	877.4	853.6	-2.7	508.7	551.2	8.4
1. No duradero	15.0	7.0	-53.7	326.2	392.4	20.3	341.2	399.3	17.0	219.0	242.4	10.7
2. Duradero	274.2	159.9	-41.7	262.0	294.3	12.4	536.2	454.2	-15.3	289.7	308.8	6.6
II. MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS	418.5	478.4	14.3	3008.3	3158.9	5.0	3426.8	3637.3	6.1	2745.9	2966.3	8.0
1. Combustibles	137.2	243.0	77.1	80.7	76.9	-4.7	217.9	319.9	46.8	230.7	327.6	42.0
2. Para agricultura	10.8	19.3	78.7	222.2	393.3	77.0	233.0	412.6	77.1	208.2	251.1	20.6
3. Para industria	270.5	216.1	-20.1	2705.4	2688.8	-0.6	2975.9	2904.9	-2.4	2307.0	2387.6	3.5
III. BIENES DE CAPITAL	510.3	539.0	5.6	1882.2	1956.7	4.0	2392.5	2495.8	4.3	1724.0	1979.0	14.8
1. Materiales de construcción	28.8	20.4	-29.2	116.8	126.2	8.0	145.6	146.6	0.7	146.2	161.0	10.2
2. Para agricultura	2.4	6.5	172.4	62.6	53.4	-14.8	65.0	59.9	-7.9	54.7	40.0	-27.0
3. Para industria	424.9	456.3	7.4	1155.0	1112.8	-3.7	1579.9	1569.1	-0.7	1086.3	1294.4	19.2
4. Equipo de transporte	54.3	55.9	2.9	547.7	664.3	21.3	601.9	720.2	19.6	436.7	483.6	10.7
IV. DIVERSOS	13.6	4.8	-64.6	5.9	36.8	521.6	19.6	41.6	112.8	32.0	92.1	188.0
TOTAL IMPORTACIONES	1231.7	1189.1	-3.5	5484.5	5839.2	6.5	6716.2	7028.3	4.6	5010.5	5588.6	11.5

p: preliminar

Fuente: DANE, Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.

- Estas estadísticas muestran una caída de 3.5% de las importaciones del sector público, explicada por el comportamiento de los bienes de consumo, tanto durables (equipo militar) como no durables (alimentos). Los bienes de capital aumentaron ligeramente, especialmente para el sector agrícola.

- Las importaciones del sector privado crecieron un 6.5%, concentrándose el incremento en los bienes de consumo.

◆ Comportamiento según destino económico

- Es posible tener ahora esta información proveniente de los manifiestos de aduana, lo cual evita las distorsiones que generan los datos de licencias del INCOMEX.

- El crecimiento de 11.5% de las importaciones totales se distribuye entre uno de 8.4% de los bienes de consumo, un 8% de los intermedios y un 14.8% de los de capital.

- Las importaciones de bienes de capital para la industria aumentaron un 19%, lo cual es evidencia de un comportamiento dinámico de la inversión industrial, en coincidencia con los indicadores de la Encuesta de Opinión de FEDESARROLLO.

- Perspectivas para 1991: Se espera un crecimiento de las importaciones diferentes a combustibles cercano al 10%.

BALANZA DE SERVICIOS NO FINANCIEROS

1. Servicios no financieros - Balanza Cambiaria

◆ En 1990 el superávit cambiario de la balanza de servicios no financieros fue un poco menor al del año anterior. Los ingresos durante el año completo fueron prácticamente iguales a los de 1989. Los servicios e ingresos personales se redujeron en el primer semestre pero se recuperaron rápidamente en la segunda parte del año. Esto a pesar de la medida que se expidió en los últimos meses de aplazar la monetización de estos ingresos.

◆ Como se ilustra en el capítulo de Análisis Coyuntural, el dinamismo de los ingresos de servicios (excluyendo transferencias) se ha acentuado fuertemente en los primeros meses del presente año. Hasta

Cuadro 16. **TRANSFERENCIAS E INGRESOS Y SERVICIOS PERSONALES (millones de dólares)***

	Transferencias [1]							Servicios e ingresos personales [2]					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990		1985	1986	1987	1988	1989	1990
I	89	158	84	89	133	113	I	16	81	131	66	106	94
II	124	35	94	147	166	157	II	2	89	158	118	166	95
III	14	111	90	164	158	155	III	69	132	179	132	130	160
IV	84	104	138	147	192	161	IV	42	102	166	146	70	156
Total	311	408	406	546	649	587	Total	129	404	634	462	471	503

[1] Incluye donaciones, dividendos recibidos, asistencia para obras públicas y otras no especificadas.

[2] Incluye ingresos por salarios.

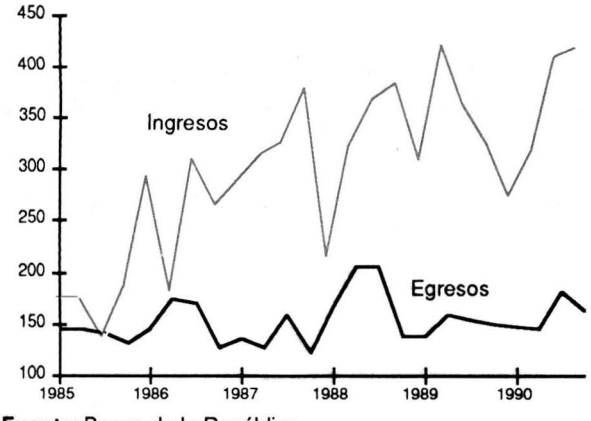
Fuente: Banco de la República.

* Este cuadro corrige el de las anteriores entregas de Coyuntura Económica que tenia errores en la cifras del III y IV trimestre

febrero 16 su valor había aumentado 172% con respecto a 1990, lo cual equivale a una entrada de US$137 millones. Las transferencias también aumentaron de US$54 millones a US$105 millones en el mismo período.

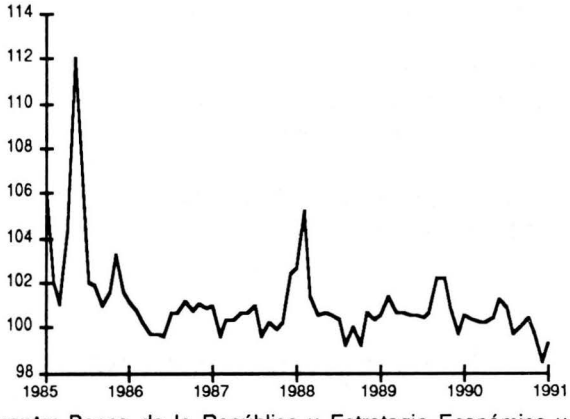
◆ El diferencial entre el dólar oficial y el del mercado negro fue muy bajo en 1990 y en la segunda parte del año se hizo incluso negativo.

Gráfico 14A. **FLUJO TRIMESTRAL DE LOS SERVICIOS NO FINANCIEROS DE LA BALANZA CAMBIARIA (Millones de US$) Marzo 1985 - Diciembre 1990**



Fuente: Banco de la República

Gráfico 14B. **DIFERENCIAL CAMBIARIO ENTRE EL MERCADO OFICIAL Y PARALELO Enero 1985 - Enero 1991**



Fuente: Banco de la República y Estrategia Económica y Financiera

2. Servicios no financieros - Balanza de pagos

◆ A pesar de que el déficit del saldo de servicios no financieros se redujo en 1990 comparado con el año anterior, la disminución de las transferencias explica una reducción en el superávit de la balanza de servicios no financieros.

◆ Para 1991 se espera una reducción adicional de ese déficit pues el aumento de los egresos será superior al de los ingresos y se espera una reducción en las transferencias.

SERVICIOS FINANCIEROS Y FINANCIAMIENTO

◆ Intereses y dividendos

- El déficit de la balanza de servicios financieros se redujo en 1990 debido a la reducción en los pagos de intereses, tanto de la deuda pública como de la privada. Los ingresos, por su parte, tuvieron un aumento importante.

- Para 1991 se espera un aumento de este déficit, que depende, sin embargo, del comportamiento de los pagos de dividendos, puesto que en los pagos de intereses no se esperan variaciones importantes.

- El pago de intereses como proporción de las exportaciones se redujo 6 puntos porcentuales en 1990.

- El servicio de la deuda como proporción de las exportaciones se redujo en 1990 a 46.2% y se espera que esta relación se reduzca un punto adicional en 1991.

◆ Deuda Externa

La deuda externa neta como proporción del PIB se redujo de 30.4% en 1989 a 27.2% en 1990. Las proyecciones para 1991 muestran una reducción adicional a 24.5%.

Cuadro 17. **BALANZA DE PAGOS, 1987 - 1991**

	Millones de dólares					Tasas de crecimiento				
	1987	**1988e**	**1989e**	**1990p**	**1991p**	**87/86**	**88/87**	**89/88**	**90/89**	**91/90**
I. BALANZA COMERCIAL	1461	827	1473	1960	1935					
A. Exportación de bienes	5254	5343	6031	7042	7399	-3.3	1.7	12.9	16.8	5.1
B. Importación de bienes	3794	4515	4558	5082	5464	11.3	19.0	0.9	11.5	7.5
II. BALANZA DE SERVICIOS NO FINANCIEROS Y TRANSFERENCIAS	211	602	354	276	193					
A. Exportaciones de servicios	1168	1406	1310	1416	1524	-3.6	20.5	-6.9	8.1	7.6
B. Importaciones de servicios	1958	1770	1854	1890	2081	2.1	-9.6	4.8	1.9	10.1
C. Transferencias netas	1001	965	898	750	750	27.6	-3.5	-7.0	-16.5	0.0
III. BALANZA SERVICIOS FINANCIEROS	-1692	-1586	-1971	-1624	-1864					
A. Ingresos	193	247	279	395	356	26.0	28.4	12.7	41.8	-9.9
B. Egresos	1884	1834	2250	2019	2219	14.9	-2.7	22.7	-10.2	9.9
1. Intereses	1341	1404	1587	1397	1363	6.5	4.7	13.1	-12.0	-2.5
2. Dividendos	543	430	662	622	857	44.2	-20.9	54.2	-6.1	37.7
IV. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	-20	-157	-144	612	265					
V. FINANCIAMIENTO	51	517	201	23	350					
A. Inversión directa	335	179	547	344	362					
B. Endeudamiento neto	-236	338	-346	-321	-12					
1. Largo plazo	-102	665	115	40	-12					
a. Sector oficial	-43	620	403	132	69					
-desembolsos	1202	2247	2109	1990	2061		86.9	-6.1	-5.7	3.6
-amortizaciones	1245	1627	1706	1858	1993		30.7	4.9	8.9	7.2
b. Sector privado	-59	55	-288	-92	-81					
2. Corto plazo, contrapartidas y errores y omisiones	-134	-327	-461	-361	0					
VI. CAMBIO EN RESERVAS NETAS	-22	360	57	634	615					

e: Estimado p: Proyección

Fuente: 1987 - 1989: Banco de la República (cifras estimadas para 1988 y 1989) y cálculos de FEDESARROLLO.
1990 - 1991: proyección de FEDESARROLLO.

◆ Reservas internacionales

Dados los flujos netos de deuda de largo plazo, y el comportamiento previsto para la inversión extranjera, se espera una nueva acumulación de reservas de US$615 millones en 1991.

Cuadro 18 .**INDICADORES GENERALES - BALANZA DE PAGOS**

	Millones de dólares					Tasas de crecimiento				
	1987	**1988e**	**1989e**	**1990p**	**1991p**	**87/86**	**88/87**	**89/88**	**90/89**	**91/90**
I. Deuda externa total	15663	16434	16249	16289	16277	4,5	4,9	-1,1	0.2	-0,1
II. Reservas internacionales netas	3450	3810	3867	4501	5116	-0,8	10,4	1,5	16,4	13.7
III. Deuda externa neta	12213	12624	12382	11787	11161	6,1	3,4	-1.9	-4,8	-5.3
IV. PIB en millones de dólares	36534	39383	40676	43402	46440	4,6	7,8	3,3	6,7	7,0
V. Déficit corriente / PIB (%)	-0,1	-0,4	-0,4	1,4	0,6	-	-	-	-	-
VI. Deuda neta / PIB (%)	33,4	32,1	30.4	27.2	24.0	1,5	-4.1	-5.0	-10,8	-11.5
VII. Pago intereses/exportaciones (%)	25,5	26,3	26,3	19.8	18,4	-	3,0	0,2	-24,6	-7.2
VIII. Amortizaciones/exportaciones (%)	23,7	30,5	28,3	26,4	26.9	-	28,5	-7,1	-6,7	2.1
IX. Servicio deuda/exportaciones(%)	49,2	56,7	54,6	46,2	45.3	-	15,3	-3,8	-15.3	-1.9
X. Transf. financieras / PIB (%)	-4,3	-2,7	-4,8	-4.0	-3,0	-	-37,3	75,7	-16.7	-25.2
XI. Rsrv. en meses de imp.	11	10	10	11	11					

e: Estimado p: Proyección

Fuente: 1987 - 1989: Banco de la República (cifras estimadas para 1988 y 1989) y cálculos de FEDESARROLLO.
1990 - 1991: proyección de FEDESARROLLO.

(Cifras como proporción del PIB)	1989	1990	1991p
1. Balanza comercial	3.62	4.52	4.17
2. Balanza servicios no fin. y transferencias	0.87	0.64	0.42
3. Balanza servicios financieros	-4.85	-3.74	-4.01
4. Balanza cuenta corriente (1+2+3)	-0.35	1.41	0.57
5. Balanza de capitales y contrapartidas	0.49	0.05	0.75
6. Variación de reservas netas (4+5)	0.14	1.46	1.32

p: Proyección de FEDESARROLLO

IV. Indicadores de la situación fiscal

SECTOR DESCENTRALIZADO

- El sector público descentralizado presentó una sensible recuperación a lo largo del año, especialmente cuando se comparan los resultados del tercer trimestre con los del primer trimestre.

- Esta mejora fue especialmente notoria en las cuentas del gobierno central, que de un déficit de $71000 millones en marzo, pasaron a un superávit de $75000 millones en septiembre. Las proyecciones preliminares de la Contraloría indican que el superávit del GNC se redujo a cero a final del año (incluyendo ingresos de la CEC).

- El desempeño del sector descentralizado también fue satisfactorio para el acumulado hasta septiembre, pues se redujo notoriamente su déficit. Las proyecciones para el año completo estiman que se terminó el año con equilibrio en las cuentas del sector descentralizado.

- Se mantienen, sin embargo, los déficit en Carbocol, el sector eléctrico y el Metro de Medellín. Ecopetrol, por su parte, tuvo un buen desempeño financiero en la segunda parte del año, por el aumento en el precio externo del petróleo, la disminución del subsidio interno a la gasolina y la menor incidencia de los atentados.

- El resultado del sector descentralizado es, de cualquier manera, superior a las metas que se había propuesto el gobierno de llegar a un déficit de 0.8% del PIB. La meta para 1991 es un superávit cercano al 0.5%. Se espera lograr eliminar totalmente el déficit del sector eléctrico y el de Carbocol, aunque se espera un aumento importante en el déficit del Metro de Medellín.

Cuadro 19. **SUPERAVIT (+) O DEFICIT (-) DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO, 1998- 1990.**

	Miles de millones de pesos			Porcentajes del PIB		
	1988	1989	Ene. - sept. 1990	1988	1989	Ene. - sept. 1990
I. **GOBIERNO CENTRAL**	-113.0	-161.7	75.3	-0.97	-1.07	0.51
II. **SECTOR DESCENTRALIZADO SIN FNC**	-185.0	-53.1	-3.3	-1.59	-0.35	-
A. Ecopetrol	-4.3	41.2	9.4	-0.04	0.27	0.06
B. Carbocol	-34.0	-52.1	-25.8	-0.29	-0.35	-0.17
C. Telecom	12.7	13.8	3.4	0.11	0.09	0.02
D. ISS	21.8	73.8	15.1	0.19	0.49	0.10
E. Sector eléctrico	-56.1	15.5	-24.4	-0.48	0.10	-0.16
F .Metro Medellín	-37.0	-41.3	-3.1	-0.32	-0.27	-0.02
G. Resto	-88.1	-104.1	22.1	-0.76	-0.69	-
III. **FONDO NACIONAL DEL CAFE**	2.6	22.9	74.1	0.02	0.15	0.50
IV.**SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**						
Con cuenta especial de cambios	-295.5	-191.9	146.2	-2.54	-1.27	0.98
Sin cuenta especial de cambios	-360.4	-285.7	4.3	-3.10	-1.89	-

Fuente: Contraloría General de la República. Informe financiero.

GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (GNC)

◆ Hasta el mes de noviembre las operaciones efectivas del GNC arrojaban un déficit de $143000 millones si se excluyen de los ingresos corrientes las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios. Esta cifra es prácticamente idéntica a la del mismo período del año anterior, lo cual implica una reducción del déficit con respecto al producto. Con los ingresos de la CEC se obtiene un ligero superávit y una mejora todavía más notoria frente al resultado de 1989.

1. Ingresos corrientes - Enero-noviembre 1990

◆ El incremento de los ingresos corrientes —excluyendo la CEC— fue de 35.3% frente al año anterior. Los ingresos tributarios netos aumentaron 33.7% y los no tributarios 53.6%.

◆ El impuesto a la renta muestra un crecimiento de 47%, lo cual representa un incremento real cercano al 15% y supera el monto presupuestado. El buen desempeño refleja una mejora en los sistemas de recaudo y también el impuesto a la renta pagado por Ecopetrol. Esta cifra ya no está afectada por los cambios en el cronograma de recaudos de un año a otro, como sí lo estaban las de meses anteriores.

◆ El impuesto a las ventas sobre bienes internos aumentó 29% hasta noviembre, lo cual implica una reducción en términos reales y una reducción importante en su participación en el ingreso.

◆ El IVA sobre las importaciones tuvo un aumento ligeramente mayor al anterior —30%—. El impuesto de aduanas y recargos aumentó 16.8%, mientras que el CIF creció también 30%, a pesar de la reducción de la tasa del 18 al 13% a mediados del año.

◆ El impuesto a la gasolina tuvo un incremento de 35%, el cual se concentró en la segunda parte del año, y refleja el aumento en el precio.

2. Egresos corrientes - Enero-noviembre 1990

◆ Los gastos corrientes aumentaron a una tasa de 29%, bastante inferior a la de los ingresos. Aunque se destaca el crecimiento de los servicios personales (47%), éste alto crecimiento se explica por una reasignación de pagos de personal que anteriormente se clasificaban entre las transferencias.

◆ Los gastos generales que incluyen las compras de equipo militar, y que habían presionado fuertemente los gastos el año anterior, tienen un modesto incremento de 21%.

◆ Los pagos de intereses de la deuda externa también aumentaron sensiblemente (43%).

◆ Los gastos de inversión crecieron 31.4%, lo cual implica un crecimiento nulo en términos reales. Los pagos de tesorería sólo aumentaron 15%. El 22% de estos gastos son pagos indirectos al sector descentralizado que se utilizan especialmente para el pago de deuda externa.

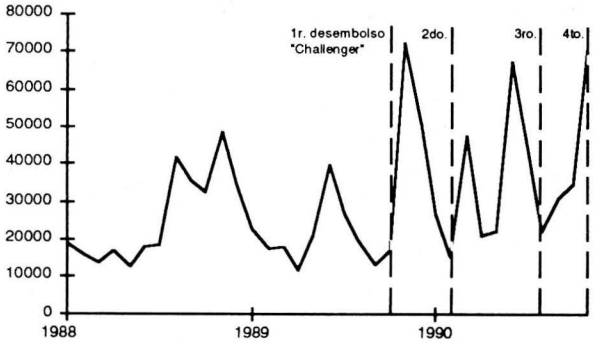
◆ Puesto que los acuerdos para inversión en el período enero-noviembre aumentaron 75%, el desempeño de los pagos revela un aumento en el monto de pagos rezagados.

Cuadro 20. **OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO CENTRAL (Miles de millones de pesos y porcentajes)**

	1989	1990	%	Enero - noviembre[1]		
				1989	1990	%
I. INGRESOS CORRIENTES						
Con cuenta especial de cambios	1255.3	1614.7	28.6	1435.4	2018.2	40.6
Sin cuenta especial de cambios	1190.4	1520.9	27.8	1372.2	1856.3	35.3
A. Ingresos tributarios netos	1087.0	1401.5	28.9	1260.8	1685.1	33.7
B. Ingresos no tributarios						
Con cuenta especial de cambios	168.3	213.3	26.7	174.7	333.1	90.7
Sin cuenta especial de cambios	103.4	119.4	15.5	111.5	171.2	53.6
II. GASTOS TOTALES	1368.5	1776.6	29.8	1513.2	1999.7	32.2
A. Corrientes	1057.8	1416.5	33.9	1236.8	1597.1	29.1
1. Servicios personales	220.7	288.5	30.7	259.9	382.5	47.2
2. Gastos generales [2]	104.7	152.9	46.0	134.2	162.4	21.0
3. Transferencias	580.8	771.8	32.9	654.9	797.8	21.8
4. Intereses	151.6	203.2	34.0	187.8	254.4	35.5
a. Internos	45.2	55.0	21.6	48.3	55.5	14.8
b .Externos	102.4	148.2	44.8	139.5	198.9	42.7
B. Inversión	295.8	304.3	2.9	266.7	350.3	31.4
1. Pagos de tesorería	250.7	250.7	0.0	221.4	255.1	15.2
2. Pagos directos en el exterior [3]	8.3	11.5	39.0	11.8	19.0	61.1
3. Pagos indirectos sector descentralizado	36.9	42.1	14.1	33.5	76.2	127.5
C. Otros préstamos	14.8	55.8	276.0	9.7	52.3	436.8
III. SUPERAVIT (+) O DEFICIT (-)						
Con cuenta especial de cambios	-113.1	-161.7	42.9	-77.7	18.5	-123.8
Sin cuenta especial de cambios	-177.9	-255.6	43.7	-140.9	-143.4	1.7

1 Incluye Cuenta Especial de Cambios hasta octubre.
2 Incluye compra de equipo militar (crédito de proveedores).
3 Incluye empréstitos externos por utilizar.
Fuente: Contraloría General de la República. Informe financiero.

Gráfico 15. **PAGOS MENSUALES DE TESORERIA POR INVERSION (Cifra nominales) Millones de pesos Enero 1988 - Noviembre 1990**



Fuente: Informe Financiero de la Contraloría General de la República

3. Perspectivas para 1991

- El programa macroeconómico para 1991 proyecta una eliminación del déficit fiscal consolidado. Se proyecta un déficit del gobierno central de 0.5% del PIB, un superávit del sector descentralizado de 0.5%, y un déficit del FNC de 0.1%.

- Se proyectan incrementos de los ingresos corrientes de cerca del 30%, y un aumento mucho más modesto del gasto corriente (25%), concentrando el ajuste de este rubro en el sector descentralizado (20% de aumento en este sector). Se planea un aumento de los gastos de inversión de 40% para todo el sector público.

V. Indicadores monetarios y financieros

PRINCIPALES AGREGADOS MONETARIOS

- El comportamiento de los medios de pago en 1990 se caracterizó por una gran inestabilidad, presentando tasas de crecimiento bastante mayores al promedio para los meses de abril, agosto y septiembre (cercanas al 30%). La tasa de crecimiento de la base monetaria presentó una tendencia decreciente desde febrero de 1990, con una fuerte aceleración transitoria en agosto debida a la gran acumulación de reservas en dicho mes (tercer desembolso del crédito Challenger). La estabilidad del multiplicador durante todo el año permitió que este comportamiento fluctuante se transmitiera a los medios de pago.

- Por su parte, la tasa de crecimiento de los cuasidineros se recuperó en el segundo semestre, después de haber experimentado un descenso sistemático desde finales de 1989. Esto se explica por la reducción en las operaciones de mercado abierto (OMA's) en el último trimestre, lo cual permitió que una mayor parte del ahorro nacional fuera captado por las CAVs.

- Durante el segundo semestre el multiplicador monetario se situó siempre en niveles superiores a los observados para el mismo período de 1988 y 1989, situación que se mantuvo en enero de 1991. Como consecuencia de la reducción del encaje ordinario de los bancos, el multiplicador monetario se situó en enero por encima del nivel de años anteriores.

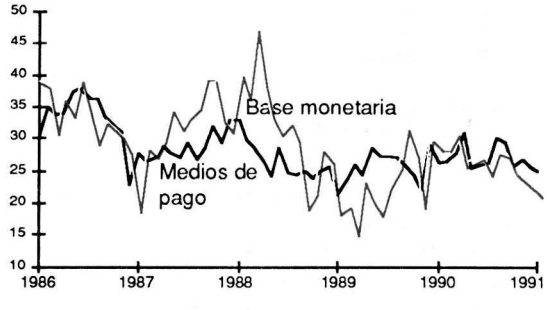
Cuadro 21. **INDICADORES MONETARIOS**
(Tasas anuales de crecimiento)

	Diciembre		Enero	
	1989	1990	1990	1991
INDICADORES				
A Base monetaria	30.4	23.22	28.95	21.72
1.Efectivo [1]	23.9	28.56	23.28	30.00
2.Reserva bancaria	40.1	16.27	35.18	13.42
B. Liquidez secundaria	26.4	31.13	22.00	30.48
C. Medios de pago	29.1	25.78	26.22	25.04
1.Efectivo (en poder del públ.)	23.8	28.44	22.88	30.00
2.Cuentas corrientes	32.6	24.15	27.75	22.85
D. Cuasidineros [2]	32.9	32.64	33.76	29.99
E. Oferta monet. ampliada (M2)	31.4	29.72	31.00	28.24
COEFICIENTES				
A. Multiplicador monetario	1.48	1.51	1.61	1.65
B. Efectivo/cuentas corrientes	0.62	0.64	0.45	0.47
C. Reserva/cuentas corrientes	0.47	0.44	0.45	0.41
D. Cuasidineros/M1	1.53	1.61	1.83	1.90

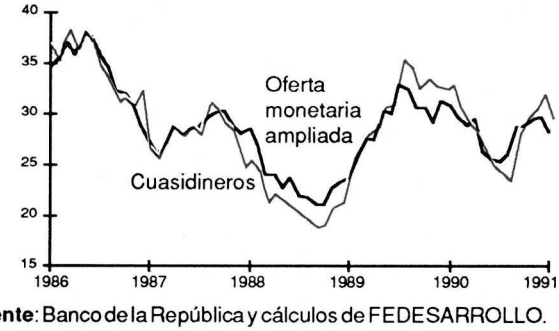
[1] Incluye depósitos de particulares en Banco de la República.
[2] Incluye depósitos de ahorro y a término en el sistema bancario y en las corporaciones financieras y depósitos totales en las corporaciones de ahorro y vivienda.
Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

Gráfico 16. **TASA ANUALES DE CRECIMIENTO DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS MONETARIOS**
Enero 1986 - Enero 1991

A. Medios de pago (M1) y base monetaria



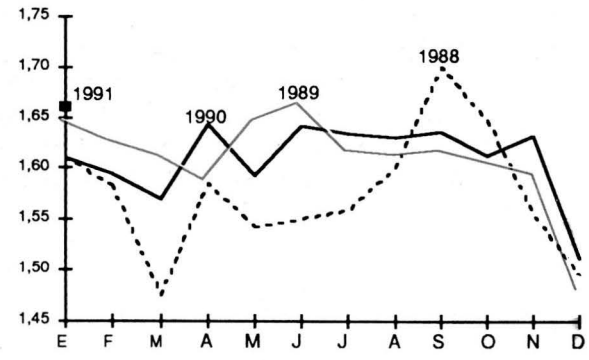
B. Oferta monetaria ampliada (M2) y cuasidineros



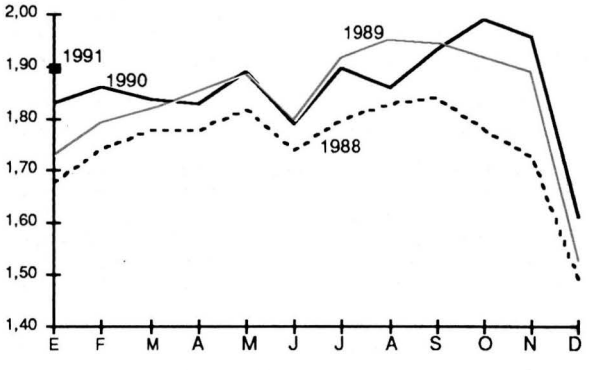
Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

Gráfico 17. **COEFICIENTES MONETARIOS**
Enero 1987 - Enero 1991

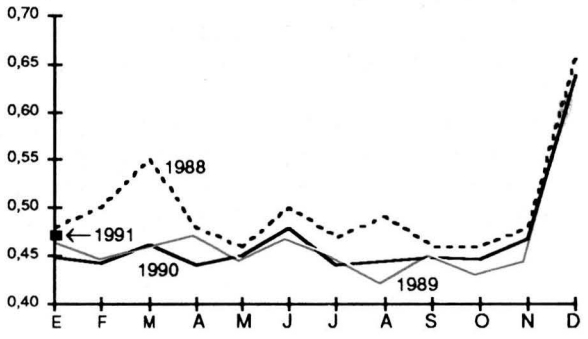
A. Multiplicador monetario



C. Relación cuasidineros/Medios de pago



B. Relación efectivo/Cuentas corrientes



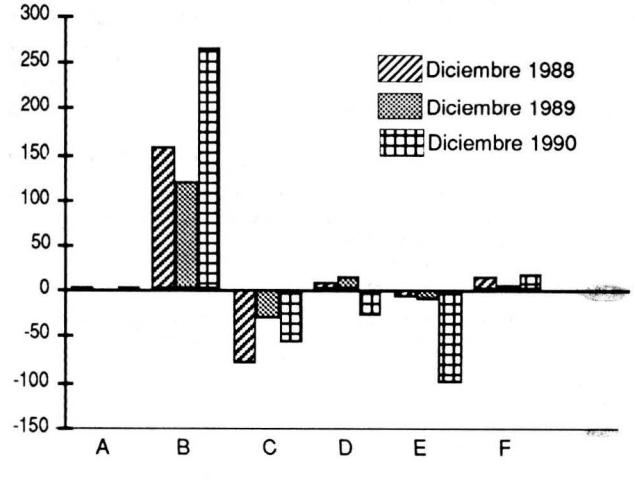
Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO

◆ La liquidez secundaria creció en diciembre a una tasa anual de 31.13%, cuatro puntos porcentuales más que en el mismo mes de 1989

FUENTES DE EXPANSION DE LA BASE MONETARIA DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE

◆ La acumulación de reservas internacionales en el Banco de la República fue la principal fuente de expansión de la base monetaria durante todo el año. Esto se explica por el retraso en los giros de importación y por la política de endeudamiento externo que permitió la entrada de créditos, cuya utilización se ha retrasado.

Gráfico 18. **ORIGEN DE LA BASE MONETARIA (Distribución porcentual)**



A. Moneda Tesorería

B. Sector Externo

C. Sector Público

D. Sector Financiero

E. Sector Privado no Financiero

F. Otros Activos y Pasivos B.R.

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO

- El crédito neto a los sectores público y privado no financiero fue contraccionista. La contracción realizada por este último se debió al aumento en la suscripción de títulos de participación (OMA's).

- Por último, el sector financiero, que había contribuido a la expansión de la base en el primer semestre, cumplió un papel contraccionista en la segunda parte del año, debido especialmente al comportamiento del FAVI.

COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES ACTIVOS FINACIEROS

- Los activos emitidos por el sistema financiero crecieron a una tasa anual de 30.3% en diciembre de 1990, inferior al 33.7% observado para el mismo mes de 1989. Sin embargo, su dinamismo fue mayor en la segunda parte del año que en la primera.

- En enero del presente año se observó una caída en el ritmo de crecimiento de todos los activos (excepto los depósitos de las CAVs), como consecuencia de la medida del encaje marginal del 100%. Esta fue especialmente brusca en el caso de los CDTs de bancos y corporaciones.

- Las captaciones de las CAVs crecieron fuertemente a partir de septiembre, revirtiendo la tendencia negativa que habían mantenido desde mediados de 1989. En enero las captaciones aumentaron bruscamente en respuesta a las medidas monetarias, reforzando con ello el papel contraccionista del FAVI.

- Los títulos emitidos directamente por el sector público crecieron significativamente especialmente en el segundo semestre y lo continuaron haciendo en enero de 1991. Este comportamiento se observa particularmente en los Certificados Eléctricos Valorizables y los TER que crecieron a tasas de 33% y 75% en dichos períodos.

- El crecimiento de los activos del Banco de la República el año pasado fue de 40%, pero este dinamismo se redujo en el segundo semestre. Esto se explica por la pérdida de dinamismo de los Títulos Canjeables y las otras operaciones con títulos del Banco de la República, aunque los Títulos de Participación aumentaron mucho más en la segunda parte del año. En enero se observa nuevamente una aceleración en el ritmo de colocación de papeles del Banco de la República, concentrada en Títulos de Participación.

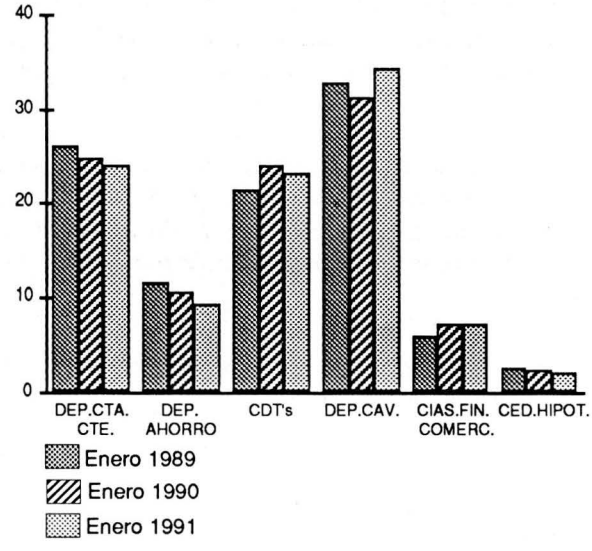
Cuadro 22 **PRINCIPALES ACTIVOS FINANCIEROS**
(Tasas anuales de crecimiento)

	Junio	Diciembre	Enero
	1990/89	1990/89	1991/90
I. EFECTIVO EN PODER DEL PUBLICO	28.09	28.44	29.98
II. SISTEMA FINANCIERO	26.33	30.28	27.78
A. Depósitos en cuenta corriente	24.98	24.07	22.81
B. Depósitos de ahorro	15.25	16.42	13.99
C. Certificados de depósito a término	30.98	34.84	24.18
Bancos	20.93	26.83	18.35
Corporaciones financieras	69.76	59.17	40.78
D. Depósitos CAV	24.22	36.83	39.81
E. Captación cías. de financ. comercial	48.08	45.05	29.13
F. Cédulas hipotecarias	15.44	1.34	12.74
III. SECTOR PUBLICO	-0.98	16.76	23.76
A. Títulos de ahorro nacional [2]	20.78	31.95	31.19
B. Certificados eléctricos valorizables y TER	-0.89	33.23	74.86
C. Otros [3]	-74.95	-90.32	-96.16
IV BANCO DE LA REPUBLICA	60.43	39.96	43.30
A. Certificados de cambio	5.76	46.65	25.59
B. Operaciones de mercado abierto	70.35	152.45	155.96
1. Títulos de participación	79.08	300.02	353.61
2. Títulos canjeables [4]	55.41	3.13	-27.99
C Títulos de fomento	29.76	29.74	24.82
D. Otras operaciones con títulos Bco. República	84.89	7.26	7.73
1. TREC y TREN	88.75	14.08	-3.39
2. Otras [5]	80.57	1.99	18.95

1 Incluye depósitos en cta.cte. en sistema bancario unicamente.
2 Valorados al costo de adquisición.
3 Títulos cafeteros y otros
4 Res.66/86 y Res.72/88 de la Junta Monteria.
5 Títulos canjeables Res.23 y 71/84 J.M.; títulos canjeables "Ecopetrol y Tesorería; otros títulos canjeables."

Fuente: Banco de la República.

Gráfico 19. **ACTIVOS DEL SISTEMA FINANCIERO (Distribución porcentual)**



Fuente: Banco de la República

FUENTES Y USOS DEL SISTEMA FINANCIERO

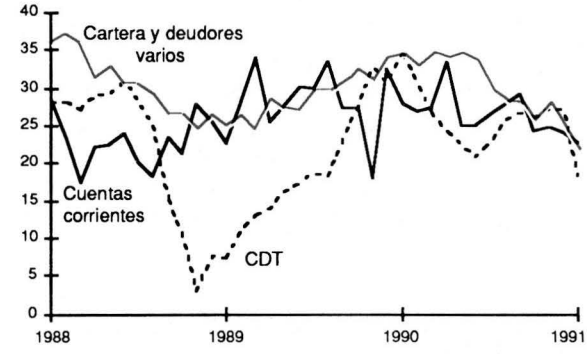
- El crecimiento de la cartera de los bancos empezó a reducirse a partir del mes de junio. En el segundo semestre el crecimiento de las captaciones estuvo más acorde con la evolución de la cartera. En enero la cartera de los bancos cayó al mismo ritmo que las captaciones de CDTs.

- La cartera de las CAVs creció a una tasa de 32.18% en 1990 y mostró bastante estabilidad, a diferencia de sus captaciones.

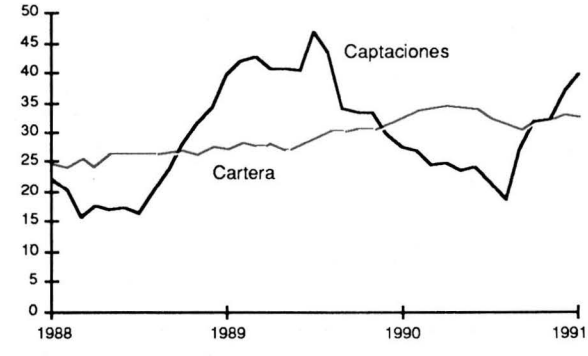
- La cartera de las Corporaciones Financieras creció a una tasa relativamente estable, cercana al 40%, durante todo el año. Sin embargo, la desaceleración de las captaciones de CDTs a finales del año pasado y principios de este, deberá obligar a una reducción de las colocaciones para no enfrentar problemas de liquidez.

Gráfico 20. **EVOLUCION DE LAS CAPTACIONES Y CARTERA (Tasas de crecimiento nominales) Enero 1988 - Enero 1991**

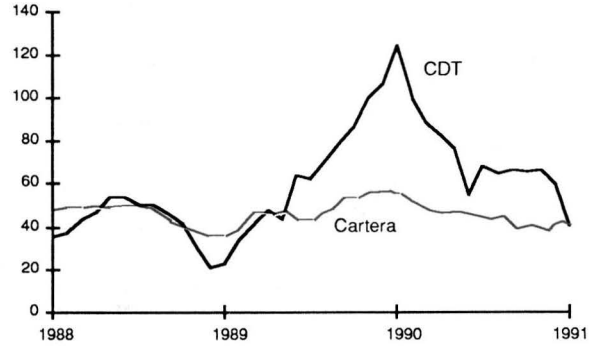
A. Bancos



B. Corporaciones de Ahorro y Vivienda



B. Corporaciones Finanacieras



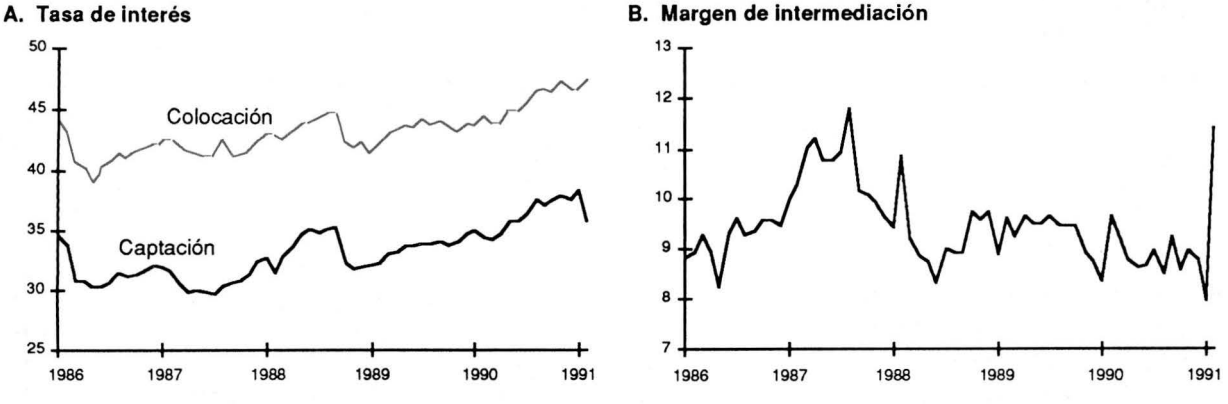
Fuente: Banco de la República.

TASAS DE INTERES Y MARGENES DE INTERMEDIACION

- El margen de intermediación disminuyó de 9.7% en enero de 1990 a cerca de 8% en diciembre, presentando grandes oscilaciones a través del año. Sin embargo, como resultado de la medida del encaje marginal del 100%, se produjo una fuerte caída en las tasas de interés de captación en enero que elevó el margen de intermediación a un nivel de 11.43%.

- Ante la restricción crediticia originada por la política monetaria reciente, es de esperar que las tasas de colocación se mantengan en niveles altos, mientras que las de captación de bancos y corporaciones no tienen mucho incentivo a aumentar, con lo cual la rentabilidad del sistema se mantendría alta. Sin embargo, la competencia del mercado extrabancario, especialmente a través de los préstamos entre empresas, podría obligar a los bancos a reducir sus márgenes.

Gráfico 21. **TASAS DE INTERES EFECTIVAS Y MARGENES DE INTERMEDIACION**
Diciembre 1985 - Enero 1991



Fuente: Superintendencia Bancaria, Informes Semanales.

VI. Indicadores de precios y salarios

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

◆ Durante el segundo semestre de 1990 la inflación continuó aumentando hasta llegar a un nivel de 32.4% en diciembre, no observado desde 1963. Este comportamiento se debió, particularmente, al incremento en la tasa de crecimiento de los precios de los alimentos, la cual se aceleró durante todo el segundo semestre. Esta siguió aumentando en enero de 1991, pero se redujo ligeramente en febrero.

Gráfico 22A. **TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR**
Enero 1985 - Febrero 1991

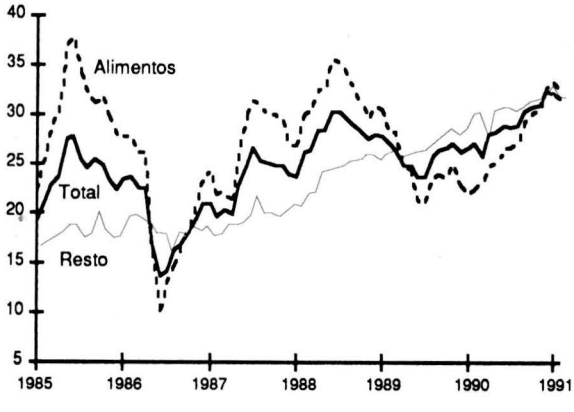
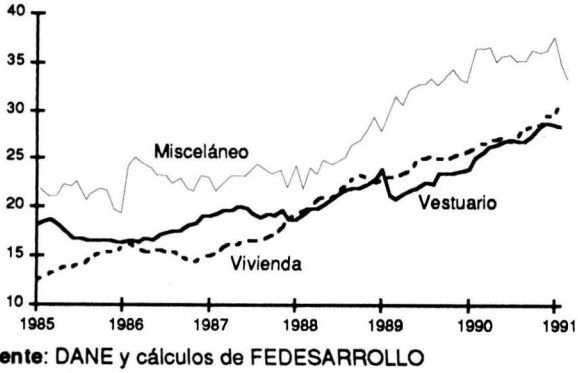


Gráfico 22B. **INFLACION DE PRODUCTOS NO ALIMENTICIOS**
Enero 1985 - Febrero 1991



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

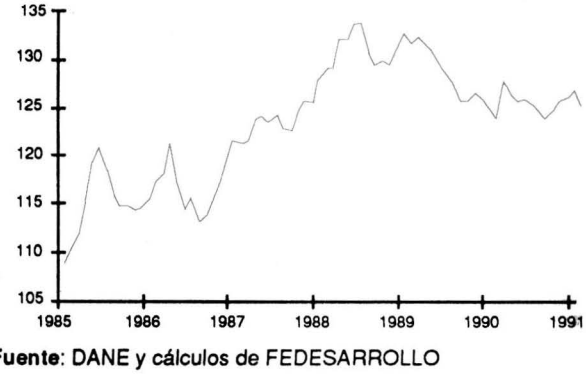
◆ El índice de precios relativos de los alimentos aumentó entre septiembre y enero, pero esta tendencia se revirtió en febrero. Dentro de este grupo se destaca el incremento en la tasa de crecimiento de los productos avícolas y ganaderos procesados (de 3.4% anual en enero y febrero de 1990 a 8.1% en enero y febrero de 1991) y de los "otros alimentos" (7 a 12%).

◆ La reducción que se logró en el crecimiento de los precios en estos dos meses frente a los mismos del año pasado, la explican el grupo de "misceláneos", puesto que la inflación en vivienda y vestuario siguió creciendo.

◆ En enero y febrero se observó una reducción frente al mismo período de 1990 del crecimiento de los precios de productos industriales de un punto porcentual. Se destaca la desaceleración de la inflación en bebidas, papelería, vehículos y muebles.

◆ En el mismo período se observó una reducción de otro punto porcentual en la tasa de inflación de los servicios, que se explica por el descenso en la tasa de crecimiento de los precios del transporte, pues en casi todos los demás rubros se dieron aumentos. En los arriendos, que en cierta medida reflejan las expectativas, se dió un aumento mayor que el del año pasado.

Gráfico 23. **PRECIO RELATIVO DE LOS ALIMENTOS AL CONSUMIDOR (%)**
Enero 1985 - Febrero 1991



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

Cuadro 23. **INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR SEGUN SECTORES DE ORIGEN**

	Tasa de crecimiento			Ponde-ración	Contribución		
		Enero-Febrero				Enero-Febrero	
	1990	90/89	91/90	1989	1990	1990	1991
1. Productos de origen agropecuario	31.5	5.7	5.9	33.8	10.6	1.9	2.0
a. Agropecuarios sin procesar	38.6	9.1	2.3	8.7	3.4	0.8	0.2
b. Avícolas y ganaderos procesados	28.7	3.4	8.1	13.3	3.8	0.5	1.1
c. Agrícolas procesados	29.1	5.4	5.1	10.4	3.0	0.6	0.5
d. Otros productos alimentos (incluye almuerzo, perico, sal)	30.7	7.8	12.0	1.5	0.4	0.1	0.2
2. Productos industriales	35.4	5.7	4.7	30.3	10.7	1.7	1.4
a. Textiles y confecciones	29.7	5.3	5.0	8.1	2.4	0.4	0.4
b. Cuero y calzado	24.9	3.0	2.8	2.2	0.5	0.1	0.1
c. Tabacos	57.0	2.9	4.5	0.8	0.4	0.0	0.0
d. Bebidas	40.5	8.6	4.6	2.4	1.0	0.2	0.1
e. Muebles y artículos de hogar	29.2	4.4	3.9	4.2	1.2	0.2	0.2
f. Artículos de aseo y limpieza	42.0	4.6	4.6	4.9	2.1	0.2	0.2
g. Farmaceúticos	52.0	2.9	2.7	1.7	0.9	0.0	0.0
h. Papelería y publicaciones	47.3	20.0	17.9	1.5	0.7	0.3	0.3
i. Vehículos y mantenimiento	30.4	7.0	1.9	2.5	0.8	0.2	0.0
j. Otros	34.9	3.1	3.3	2.0	0.7	0.1	0.1
3. Servicios	30.7	9.6	8.6	35.9	11.0	3.4	3.1
a. Arrendamientos	23.5	3.5	4.5	20.1	4.7	0.7	0.9
b. Estatales	46.3	13.0	14.0	5.5	2.6	0.7	0.8
c. Personales	30.5	8.0	9.2	3.5	1.1	0.3	0.3
d. Enseñanza, cultura y esparc.	30.8	23.1	20.5	3.3	1.0	0.8	0.7
e Transporte	48.1	28.4	12.1	3.4	1.6	1.0	0.4
f. Otros servicios	39.3	11.1	8.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	32.4	7.1	6.5	100.0	32.4	7.1	6.5

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

SALARIOS REALES - 1990

- Debido a la aceleración de la inflación a lo largo de 1990, los salarios reales presentaron un deterioro cada vez más notorio. Esto es especialmente cierto para el salario mínimo. En la industria el deterioro fue menor para los obreros que para los empleados. Sólo en el comercio se dió un incremento cada vez mayor de las remuneraciones reales, lo cual resulta contradictorio con la situación de recesión que presenta este sector.

- Los jornales agrícolas se deterioran fuertemente incluso desde el primer trimestre del año.

Cuadro 24 **SALARIOS REALES** [1]

		Mínimo	Industria		Comercio	Jornales [2]	
		legal	empleados	obreros	empleados	agrícolas	ganaderos
1988	I	-0.29	0.46	-0.19	2.53	7.00	6.65
	II	-3.12	0.06	-1.13	1.21	5.00	3.78
	III	-3.58	-0.46	-3.62	-1.34	1.93	1.51
	IV	-2.43	0.77	-0.62	-1.99	0.13	0.38
	Acum	-2.42	0.21	-1.40	0.02	3.31	2.95
1989	I	-0.14	-0.14	-1.50	-0.55	2.40	2.34
	II	2.05	3.71	2.66	-1.10	2.40	2.75
	III	1.34	2.53	2.84	2.16	1.06	0.49
	IV	0.31	0.68	0.85	-3.29	-1.01	-1.06
	Acum	0.91	1.68	1.19	-0.85	1.14	1.06
1990	I	-0.32	4.39	2.15	3.04	-2.57	-3.51
-	II	-1.76	0.22	-0.81	4.74	-3.06	-3.98
	III	-2.45	-0.55	-0.67	4.88	-3.12	-4.25
Enero-noviembre							
1989/88		0.89	1.84	1.27	0.18	-	-
1990/89		-1.82.	0.96	-0.31	3.98	-	-

[1] Variaciones porcentuales del salario real promedio de cada trimestre con respecto al del mismo trimestre del año anterior.

[2] Hasta 1989 los promedios nacionales están ponderados con la población rural de censo de 1973. A partir de 1990 los promedios nacionales se ponderan con la población rural del censo de 1985.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

Análisis Coyuntural

La Cuenta Corriente

Su Portafolio de Servicios Financieros



Banco de Occidente

VIGILADO SUPERINTENDENCIA BANCARIA

Diseño: División de Mercadeo Banco de Occidente

Análisis Coyuntural

I. PRODUCCION Y DEMANDA

El año de 1990 fue un año de sorpresas para la economía colombiana. No sólo empezó con el proyecto de apertura y modernización de la economía, que protocolizó el abandono del modelo de desarrollo predominante durante por lo menos las últimas cuatro décadas, sino que incluso éste se realizó a ritmos que en sus tímidos inicios se consideraban inalcanzables. Se amplió además este proceso de apertura comercial para abarcar también una ambiciosa reforma estructural de los principales sectores de la economía colombiana con el fin de sentar las bases para la modernización e internacionalización de la economía, cambiándose con ello varias de las características institucionales que habían regido durante las últimas décadas.

Por otro lado, las principales variables económicas tuvieron a lo largo del año comportamientos diferentes a las metas que se les había fijado y, en general, a la mayoría de las expectativas que se tenía sobre ellas. Esto fue particularmente cierto en el caso de la producción y la inflación, las cuales superaron las proyecciones originales. Las importaciones y exportaciones también tuvieron un comportamiento un poco diferente al que se esperaba de ellas en un año de caída del mercado cafetero mundial y de liberación de importaciones.

El crecimiento de la producción durante 1990, aunque estuvo dentro de los rangos que había previsto FEDESARROLLO a principios del año, se situó en el límite alto de este rango —3.8%—, sobrepasando el crecimiento esperado por la mayoría de los analistas. En particular, al iniciar el año se esperaba alguna pérdida de dinamismo en el sector agropecuario no cafetero, que había alcanzado tasas relativamente altas de crecimiento en los dos años inmediatamente anteriores. Sin embargo, la producción agrícola creció nuevamente a tasas muy similares a las de 1987, 1988 y 1990. La producción cafetera, por su parte, mostró una capacidad de reacción mayor a la esperada, ante la necesidad de aumentar los volúmenes de exportación para enfrentar la nueva situación del mercado cafetero mundial.

En la industria —excluyendo la trilla de café—, se preveía un comportamiento poco dinámico pues, a pesar de que comenzó el año con bastante impulso, se esperaba que éste se agotara rápidamente, especialmente en el segundo semestre. Sin embargo esto no sucedió, y la industria mantuvo un ritmo de crecimiento sostenido durante todo el año,

como lo demuestran los indicadores presentados en la primera sección de esta revista. Por consiguiente, la tasa de crecimiento para el año completo superó ampliamente la que se proyectaba por parte del gobierno y otros analistas. Se calcula que esta tasa puede estar cercana al 4.5%. Por otro lado, el sector industrial dedicado a la trilla de café tuvo un crecimiento excepcional —19%—, debido al dinamismo de las exportaciones del grano, variable que, como ya se mencionó, superó los pronósticos.

El sector de la construcción, por el contrario, tuvo un crecimiento inferior al esperado, que no era muy optimista en todo caso. En efecto, FEDESARROLLO calcula que la actividad constructora pudo haber caído alrededor de un 10% en términos reales. La construcción privada tuvo con éste su tercer año consecutivo de caída. El número de metros cuadrados aprobados se redujo en un 16.1% respecto al año anterior. Por otro lado, la construcción pública, que se pensaba que podía imprimirle algún dinamismo al sector, pues los planes de inversión del gobierno eran bastante ambiciosos para el año, tuvo ritmos bajos de ejecución y su crecimiento real en el año completo fue seguramente bastante negativo, contribuyendo a la depresión del sector.

El sector comercial, por su parte, continuó estancado, pues su tasa de crecimiento no superó el 2.5%. El comercio minorista, en particular, continuó su tendencia recesiva de los dos años anteriores, pues presentó una caída en las ventas de 3.1% respecto a 1989, año en el que ya se había presentado un reducción absoluta en el nivel de ventas, aunque ésta fue menor (1.8%). Esta recesión comercial puede explicarse en buena proporción por la caída en el poder adquisitivo de los asalariados, ante la aceleración de la inflación. Aunque se menciona frecuentemente al terrorismo como la causa fundamental del deterioro de la situación del comercio, éste sólo pudo haber tenido algún efecto muy localizado, y apenas en algunos meses, especialmente durante 1989. El contrabando, por su parte, no ha tenido efectos desestimulantes sobre las ventas del comercio formal, aunque tal vez sí sobre algunos sectores en particular. Otro factor que no se puede descartar en la explicación de la prolongada recesión del comercio es un efecto de tipo estadístico, en la medida en que los indicadores que se utilizan para medir su evolución estén captando solamente el segmento más tradicional del comercio formal y estén dejando de lado el comportamiento de nuevas formas y evoluciones del sector, tales como las ventas de fábrica, distribuidores directamente a domicilio, ventas ambulantes, etc, que pueden estar teniendo un comportamiento más dinámico, a costa del comercio tradicional.

El crecimiento del conjunto de la economía logrado en 1990, aunque supera al de 1989, se mantiene en el sendero de lento crecimiento que ha caracterizado a la economía colombiana en los últimos años. La distribución sectorial del crecimiento en el último año refuerza, además, el patrón observado durante toda la década, que se caracteriza por bruscas fluctuaciones en los desempeños sectoriales de un año a otro, sin ninguna tendencia estructural en ninguno de ellos. El sector cafetero, por ejemplo, que en los dos años anteriores había tenido significativas caídas en su producción, en 1990 se convirtió en el principal determinante del crecimiento. La industria tampoco muestra una tendencia clara de desarrollo, pues el crecimiento de 1990 representa sólo una ligera recuperación después de una etapa de estancamiento en 1988 y 1989. Los únicos sectores que muestran estabilidad en sus tasas de crecimiento —con un ritmo satisfactorio—, por lo menos durante la segunda mitad de la década del ochenta, son el minero y el agrícola no cafetero, lo cual refleja una cierta "primarización" de la economía colombiana. Sin embargo, ni siquiera ésta puede verse como una tendencia estructural de largo plazo, pues no hay nada que garantice su continuidad en los próximos años. El crecimiento futuro de la producción minera depende, en buena medida, de la actividad de exploración que se pueda realizar, mientras que el dinamismo de la producción agrícola está relacionado con las políticas sectoriales y otros factores exógenos. El vuelco que se le está dando actualmente a la política agropecuaria hace difícil prever su evolución en el futuro.

El análisis de las fuentes de demanda de la economía, con base en cifras preliminares para 1990, revela que el componente más dinámico del gasto fueron las exportaciones. Su valor en pesos constantes aumentó 10%, lo cual explica casi dos puntos de la tasa agregada de 3.7% (Cuadro 1). Al descomponer las exportaciones totales entre café y el resto de productos, se observa que una buena parte del crecimiento real de las exportaciones se debió al aumento en el volumen de exportaciones de café, las cuales contribuyeron, por sí solas, con 1.3 puntos al crecimiento global. Este sencillo cálculo pone en evidencia el papel crucial que jugó la actividad cafetera en 1990 para la economía colombiana.

Cuadro 1. **FUENTES DE DEMANDA**

	Participación en el PIB				Contribución al crecimiento	
	1987	1988	1989	1990	1989	1991
Consumo privado	69.2	68.9	68.2	67.4	1.5	1.6
Consumo del gobierno	10.4	11.0	11.1	11.2	0.4	0.5
Formacion capital fijo	15.5	16.5	15.8	15.4	-0.2	0.1
Variación existencias	2.4	2.0	1.0	1.5	-1.0	0.5
Exportaciones	18.2	17.5	18.5	19.6	1.6	1.8
Café	5.2	4.2	4.6	5.7	0.5	1.3
Resto	13.0	13.3	14.0	13.9	1.1	0.5
Importaciones	-15.6	-16.0	-14.7	-15.1	0.8	-1.0
Total PIB	100.0	100.0	100.0	100.0	3.2	3.7

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

Por el lado de la producción ya se vio la importancia de las altas tasas de crecimiento de este sector en la explicación del crecimiento de la oferta total. Este incremento de la producción se tradujo en un aumento nominal de los ingresos de los productores de café de 58.8%, a pesar de que el precio interno creció sólo 24.8%. El efecto inducido de este aumento en el ingreso real sobre el consumo fue bastante fuerte y puede explicar una buena proporción del crecimiento del 1.6% en el consumo privado.

Como se sabe, la influencia del ingreso cafetero sobre la demanda por bienes industriales es importante y tiene efectos sobre diversas ramas de la actividad manufacturera, pues no se dirige tan sólo a alimentos procesados y bienes de consumo, sino que también se destina a la adquisición de bienes de consumo durables y a inversión. El hecho de que no se haya dado la esperada desaceleración de la actividad industrial en la segunda parte del año puede entenderse mejor cuando se tiene en cuenta el comportamiento del ingreso cafetero. El dinamismo de las exportaciones menores también contribuye a explicar el crecimiento en el consumo, pues sus efectos multiplicadores sobre el resto de la economía son significativos. A pesar de estos impulsos el consumo privado tuvo un crecimiento inferior al de la economía, con lo cual continúa su tendencia descendente en la participación en el PIB. Aunque en esta descomposición no se capta el efecto sobre el crecimiento de los cambios en precios relativos, que en años pasados fue muy importante, es de esperar que el encarecimiento relativo del consumo jugó un papel negativo sobre el crecimiento de la demanda, que compensó parcialmente el aumento generado por las exportaciones.

Otro elemento del gasto que tuvo tasas de crecimiento superiores al PIB fue el consumo del gobierno. Sin embargo, su contribución al crecimiento global no fue muy alta. La inversión, por su parte, tampoco le imprimió dinamismo a la economía el año pasado pues, a pesar de que la inversión privada posiblemente registró un crecimiento positivo, aunque un poco más lento que el de años anteriores (véase la siguiente sección), éste se compensó con la caída real de la inversión pública.

Las importaciones, por su parte, al aumentar su importancia relativa frente al PIB, tuvieron un efecto negativo sobre la demanda equivalente a 0.4 puntos del crecimiento. Sin embargo, los coeficientes reales de importación se mantuvieron aún en niveles inferiores a los de 1987 y 1988, no obstante el proceso de apertura de 1990.

En resumen, el crecimiento de la economía en 1990 fue moderado aunque mejor de lo que se esperaba, y estuvo impulsado por la capacidad de reacción de la producción cafetera ante las nuevas condiciones del mercado externo y por los mecanismos institucionales existentes que permitieron que no se

trasladara todo el deterioro del precio internacional de este producto al precio interno.

II. INVERSION PRIVADA

La encuesta realizada en el mes de enero por FEDESARROLLO a los industriales es una de las escasas fuentes de información para evaluar oportunamente el desempeño de la inversión durante el año pasado e indagar sobre las expectativas para el presente. Los resultados generales muestran que, a pesar de que la encuesta se realizó luego de la expedición de las medidas y los anuncios que podrían haber tenido más impacto sobre el clima para la inversión (el encaje marginal y las proyecciones de crecimiento), las expectativas de los empresarios no presentan un deterioro significativo frente a los resultados para el año pasado.

Los resultados del cuadro 2 muestran que la inversión industrial no sufrió una desaceleración significativa el año pasado, manteniéndose los indicadores en niveles relativamente parecidos a los del año anterior. Estos últimos, sin embargo, habían representado una ligera pérdida de dinamismo con respecto al favorable comportamiento de 1987 y 1988. La gran cantidad de medidas y cambios sufridos por la economía en 1990 no parecen haber tenido un impacto negativo sobre el desempeño de la inversión en la industria.

El Cuadro 2 muestra que el 68% de las empresas tuvieron aumentos en sus gastos de inversión. Si se compara esta cifra con lo que afirmaban los industriales a principios del año 90, encontramos que estuvo ligeramente por debajo de las expectativas (72% esperaban aumentar su inversión) y sólo un poco por debajo de lo que sucedió en 1989. Sin embargo, los aumentos *reales* en los gastos de inversión seguramente fueron menores que los de años anteriores, puesto que las respuestas de las empresas se concentran en el rango de aumentos entre 0 y 25%, mientras que en las respuestas sobre aumentos nominales superiores al 25% se encuentra una sensible disminución frente a los resultados de 1989 (27% frente a 36%). Los sectores más dinámicos fueron los de minerales no metálicos y metalmecánica, aunque todos los sectores de bienes intermedios tienen un porcentaje alto de respuestas en el rango de aumentos superiores al 25%.

El tipo de inversiones que se realizaron se concentra en aquellas que no implican aumentos en la capacidad instalada (68% de las empresas) y entre éstas se dividen por igual entre las que introdujeron cambios tecnológicos y las que simplemente repusieron su maquinaria (Cuadro 3). En los años anteriores el porcentaje de empresas que ampliaron

Cuadro 2. **CAMBIOS EN LA INVERSION EN 1990 COMPARADOS CON LAS EXPECTATIVAS (Porcentaje de Empresas)**

	Cambios negativos en la inversión		Cambios positivos en la inversión			
	Esperados (a)	Realizados (b)	Esperados (a)	Realizados (b)		
				Total	0 - 25%	Más de 25%
Alimentos y bebidas	19	33	81	67	40	27
Textiles y confecciones	21	37	79	63	40	23
Madera y muebles	28	44	72	56	44	12
Papel e imprenta	16	37	84	63	32	31
Químicos	33	33	67	67	35	32
Minerales no metálicos	18	21	82	79	42	37
Metálicas básicas	41	51	59	51	13	38
Metalmecánica	35	23	65	77	53	24
TOTAL	28	32	72	68	41	27

(a) Según la Encuesta de enero de 1990.
(b) Según la Encuesta de enero de 1991.
Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

Cuadro 3. **TIPO DE INVERSION EN 1990 (Porcentaje de empresas)**

	Con cambio de tecnología			Sin cambios de tecnología		
	Sin aumento de capacidad	Con aumento de capacidad	Total	Reposición de maquinaria	Aumento de capacidad	Total
Alimentos y bebidas	25	24	49	44	7	51
Textiles y confecciones	32	11	43	39	18	57
Madera y muebles	31	8	39	38	23	61
Papel e imprenta	19	5	24	38	38	76
Químicos	43	13	56	22	22	44
Minerales no metálicos	19	14	33	57	10	67
Metálicas básicas	38	12	50	38	12	50
Metalmecánica	38	19	57	26	17	43
TOTAL	34	15	49	34	17	51

Porcentaje de empresas que ampliaron su capacidad: 32% (38% en 1989).

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

su capacidad de producción había sido un poco mayor: 38% en 1989 y 42% en 1988. Por otro lado, las empresas que introdujeron cambios en la tecnología de producción fueron el 49% de las encuestadas. En este aspecto, por el contrario, la tendencia en los últimos años ha sido positiva, pues es cada vez más alto el porcentaje de empresas que introducen cambio tecnológico. Esto representa una tendencia muy favorable hacia la modernización de la estructura productiva, aunque la falta de dinamismo de la demanda haya impedido que simultáneamente se aumente la capacidad de producción. Los sectores que más se destacan por la introducción de cambios tecnológicos son el metalmecánico y el de productos químicos.

Entre los factores que favorecieron el desempeño de la inversión el año pasado se destacan algunos de carácter estructural, tales como la capacidad organizacional de las empresas y la disponibilidad de innovaciones tecnológicas, al igual que la disponibilidad de recursos propios. Se encuentra, como sería de esperar, una reducción en el porcentaje de respuestas que consideran la adecuada protección frente a las importaciones (de 5 a 2%), pero aumentan los empresarios que se vieron favorecidos por la facilidad de importar maquinaria (de 4 a 8%).

En cuanto a los factores que los empresarios encuentran desfavorables para la inversión en la actualidad, encontramos que la falta de demanda sigue siendo el más importante, aunque sorprendentemente, la preocupación por este factor disminuye (Cuadro 4). Se destaca, en segundo lugar, el efecto muy desfavorable que tiene la disponibilidad de crédito, pues la incidencia de esta respuesta pasó de 5% en 1990 a 20% en 1991. Los costos financieros, sin embargo, no aparecen como un elemento muy negativo para la inversión en el presente año. Esto coincide con los resultados de algunos estudios que señalan que entre los determinantes de la inversión tiene mayor importancia la restricción crediticia que las tasas de interés. La preocupación por las dificultades para importar maquinaria disminuye sensiblemente su nivel frente al de años anteriores, mientras que no se nota una preocupación adicional por la desprotección frente a las importaciones. La falta de

Cuadro 4. **PRINCIPALES FACTORES DESFAVORABLES A LA INVERSION (Porcentaje de empresas)**

	1988	1989	1990
Demanda	21	30	24
Escasez recursos propios	13	10	10
Costos financieros desfavorables	11	13	10
Escasez de crédito	13	5	20
Relación precio costo	6	9	9
Desincentivos a exportaciones	4	8	4
Dificultad importar maquinaria	7	7	4
Protección inadecuada importaciones	6	5	6
Exceso de impuestos	6	4	3
Falta de innovaciones tecnológicas	2	1	1
Dificultades organizativas	1	2	2

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

incentivos a las exportaciones pierde también importancia en las respuestas de este año. Se puede afirmar, entonces que hay un efecto global favorable sobre la inversión de las medidas de política comercial tomadas el año pasado.

La información sobre los planes de inversión resulta particularmente interesante en esta coyuntura en que son tantos los cambios que se han dado que pueden incidir sobre las decisiones de inversión de los empresarios. En el Cuadro 5 se encuentra que las expectativas de cambios en la inversión para 1991 se presentan bastante favorables, pues el 71% de los empresarios piensan aumentar sus gastos de inversión, aunque predominan los que no van a tener incrementos reales en estos gastos. Entre el 25% de empresas que va a tener aumentos en la inversión superiores al 25%, se destacan las de los sectores de papel e imprentas y metalmecánica. Aunque de estas respuestas no se puede deducir el crecimiento aproximado de la inversión, sí podría afirmarse que su crecimiento real va a ser menor que el año pasado, aunque tal vez no demasiado. Resulta un poco sorprendente que los planes de inversión en este momento sean muy similares a los que reportaban los empresarios a principios del año pasado. Esto podría interpretarse nuevamente como un efecto positivo de las medidas de largo plazo sobre la inversión privada, que no alcanza a ser neutralizado totalmente por las medidas de ajuste de corto plazo.

Cuadro 5. **EXPECTATIVAS DE CAMBIOS EN LA INVERSION PARA 1991 (Porcentajes de empresas)**

	Disminuirá	Aumentará	Aumentará de 0 - 25%	Aumentará más de 25%
Alimentos y bebidas	33	67	49	18
Textiles y confecciones	21	80	63	16
Madera y muebles	26	74	47	27
Papel e imprentas	25	75	40	35
Químicos	32	68	46	22
Minerales no metálicos	19	81	52	29
Metálicas básicas	25	75	50	25
Metalmecánica	32	68	35	33
TOTAL ESPERADO 1991	29	71	46	25
Esperado para 1990	28	72	45	27
Realizado en 1990	32	68	41	27

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

Sin embargo, en las respuestas sobre los factores de incertidumbre para la realización de las inversiones (Cuadro 6), se destaca la preocupación generada por las normas gubernamentales (17% de las respuestas). Por otro lado, respaldando las apreciaciones anteriores sobre la tranquilidad respecto a las medidas de apertura, se encuentra que hay menos incertidumbre que el año pasado sobre los incentivos a las exportaciones, sobre la posibilidad de importar insumos, e incluso sobre la protección frente a las importaciones.

Cuadro 6. **FACTORES DE INCERTIDUMBRE PARA LA INVERSION**

	1989	1990	1991
Crecimiento demanda	40	38	39
Incentivos a exportaciones	6	10	7
Protección de importaciones	7	10	9
Posibl. de Import. insumos	9	6	4
Costos laborales	7	7	7
Tasa de cambio	9	8	4
Impuestos	2	2	4
Precios insumos	12	8	4
Avances tecnológicos	1	1	7
Normas gubernamentales	14	9	17

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

III. PRECIOS

La aceleración del ritmo inflacionario en 1990 representa la característica más sobresaliente y preocupante del desempeño de la economía colombiana. La inflación acumulada a diciembre alcanzó el inesperado nivel de 32.4%, cifra no superada a fin de año en los últimos 27 años. Como se ha analizado en entregas anteriores de Coyuntura Económica, los altos ritmos de inflación se han generalizado a todos los grupos de productos que componen el índice de precios. Esta tendencia se mantuvo e incluso se reforzó en los últimos meses del año pasado. En particular, la inflación de los alimentos, que se había mantenido en niveles inferiores a los del índice total, se aceleró a lo largo de todo el año, llegando en diciembre a ritmos de crecimiento similares a los del resto de bienes que componen el índice.

Sin embargo, hay que destacar el crecimiento por

encima del promedio de la inflación del grupo de "misceláneos" del IPC —37.3%—, donde se observan productos con crecimientos superiores al 50%, todos ellos de origen industrial. Las medidas de ajuste del sector público, que se tradujeron en aumentos de tarifas y precios públicos, también tienen parte en la explicación de la inflación reciente. Por ejemplo, el crecimiento de los precios de los servicios del Estado y del transporte fue de 46 y 48% respectivamente, contribuyendo entre los dos con 4.2 puntos al crecimiento total de los precios. Además de este efecto sobre el índice de precios, los ajustes de los precios públicos seguramente tuvieron efectos adicionales sobre los demás componentes del IPC, por su influencia sobre las expectativas. La concentración de los ajustes de tarifas en los últimos meses del año pudo haber contribuido a que la inflación de los meses de noviembre y diciembre fuera superior a la esperada. Sin embargo, el beneficio de estos ajustes en el mediano y largo plazo los justifica plenamente, a pesar de su efecto inflacionario en el corto plazo.

Otra medida del gobierno que seguramente contribuyó a la aceleración de los precios en los últimos meses del año fue la concentración de la política monetaria en las OMAs, debido a sus efectos sobre los niveles de las tasas de interés —las tasas activas estuvieron en niveles de alrededor del 45% durante el último trimestre—. Este aumento de costos tiene un efecto retroalimentador del fenómeno inflacionario que se intenta combatir.

Por otro lado, el anuncio de la puesta en marcha de un "Pacto Social" entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores con el fin de controlar de una manera concertada el crecimiento futuro de los precios, pudo haber tenido algunos efectos nocivos sobre la evolución de la inflación. En primer lugar los anuncios se prolongaron durante varias semanas, sin concretarse la forma que iba a tomar este "Pacto Social". Además, estos anuncios estuvieron acompañados de señales confusas sobre la posibilidad de imponer controles administrativos a los precios industriales y de establecer "castigos" a quienes incumplieran las metas. Esto generó seguramente un incremento "preventivo" de los precios de algunos sectores, con el fin de adelantar las alzas que serían restringidas en el futuro.

La aceleración del proceso de apertura como mecanismo anti-inflacionario, si es que esa fue la justificación para la abrupta eliminación total de las restricciones cuantitativas, no tuvo ningún efecto inmediato favorable sobre el proceso inflacionario. El efecto del sector externo sobre la inflación no provenía del comportamiento de las actividades comerciales, ya que las importaciones crecieron a un ritmo satisfactorio a lo largo del año, a pesar de que los rezagos entre las diferentes fuentes de información incitaban a pensar lo contrario.

La reducción de los aranceles para unos productos específicos que estaban presentando crecimiento excesivos en sus precios pudo haber tenido un efecto de "amenaza" sobre los productores, pero seguramente incide muy poco sobre la desaceleración de la inflación, no sólo por la baja participación de estos productos en la canasta de consumo sino por los rezagos con que las importaciones se traducen en una mayor oferta doméstica de estos bienes.

El carácter inercial y los efectos de retroalimentación del proceso inflacionario reciente se captan con mucha claridad en la evolución de las respuestas a una pregunta de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO, que se refiere a las causas de los aumentos en los precios finales de los productos industriales (Cuadro 7). Según esta fuente, la causa predominante de estos incrementos fue el aumento de los costos de las materias primas nacionales, con una tendencia ascendente en el último año. En segundo lugar de importancia estuvo el aumento en los costos de las materias primas importadas, aunque con tendencia estable en 1990. El tercer elemento en importancia en la determinación de los incrementos en precios fue la previsión de futuras alzas en los costos. La tendencia de esta pregunta ha sido creciente, con un fuerte aumento de las respuestas a finales del año, lo cual revela la importancia cada vez mayor que adquiere el papel de las expectativas de inflación en los mecanismos de fijación de precios.

Así las cosas, el objetivo del gobierno de reducir drásticamente el ritmo de la inflación, empezando

Cuadro 7. **PRINCIPALES CAUSAS DE AUMENTOS EN LOS PRECIOS FINALES DE (X) (Porcentajes)**

	1989		1990			
	Septiembre	Diciembre	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre
a) Aumento en los costos de las materias primas nacionales	69	80	74	72	72	80
b) Aumento en los costos de las materias primas importadas	50	59	50	52	50	55
c) Previsión de alzas futuras de sus costos	30	30	28	36	35	45
d) Aumento en los salarios	25	58	47	26	23	59
e) Aumento en los costos financieros (intereses, comisiones)	8	18	10	12	10	14
f) Aumento de precios de los competidores	5	10	8	9	8	8
g) Alto nivel de la demanda	1	2	1	1	1	2
h) Aumento en los niveles de utilización de capacidad	1	1	2	1	1	1

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial.

con una reducción de 10 puntos porcentuales en el presente año, es una meta incuestionable. De no frenarse bruscamente la espiral inflacionaria en la que está inmersa la economía colombiana, se alcanzarían rápidamente niveles de inflación que harían inmanejable cualquier política económica.

Los aumentos de precios de 3% registrado en el mes de enero y 3.4% en febrero son ligeramente menores a los de los mismos meses del año anterior, lo cual representa un logro en sí mismo, puesto que demuestra que la acumulación de alzas de los últimos meses del año pasado no se reflejó en una aceleración adicional de la inflación en estos meses. Una mirada a los componentes del índice de precios muestra un cambio en la tendencia con que venían creciendo algunos de éstos, en particular los bienes industriales, lo cual, aunque es un poco pronto para juzgar, sí representa un éxito parcial en la lucha contra la inflación.

IV. POLITICA MONETARIA Y FISCAL

La política anti-inflacionaria del actual gobierno se basa en tres puntos fundamentales: restricción monetaria, equilibrio fiscal y reducción de las expectativas a través de la credibilidad de los anuncios sobre las metas monetarias, fiscales y sobre el "Pacto Social". En cuanto a la política monetaria, el énfasis ha pasado de una política de control de la expansión primaria a una de restricción del crédito con el fin de afectar la demanda agregada. Sin embargo, si se acepta que el diagnóstico más objetivo de la inflación muestra que ésta no está siendo generada por la demanda sino por las presiones de costos, perpetuadas por un sistema cada vez más eficiente de indización, el intento de reducirla a través del control de la demanda requerirá de un ajuste más fuerte de la actividad económica.

El principio que domina la política fiscal es el de que el equilibrio fiscal perfecto elimina totalmente la presión del sector público sobre la economía, tanto en el ámbito real como en el monetario y, por consiguiente, se evitan las presiones inflacionarias que habían venido generando la inflación actual. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la composición actual y futura del déficit fiscal con el fin de plantearse los objetivos macroeconómicos correctos.

La falta de credibilidad en la posibilidad de lograr algunos de los objetivos de la política económica, así como los efectos "perversos" que algunas de las medidas pueden estar teniendo, debilitarían el tercer pilar —la reducción de las expectativas— de la estrategia anti-inflacionaria. Por otro lado, el conjunto de la política descuida el efecto de algunas presiones de costos (tasas de interés, IVA) que, generadas por las políticas adoptadas, pueden perjudicar el objetivo final.

Por último, hacer compatibles las medidas

necesarias para el inevitable ajuste de corto plazo de la economía con los ambiciosos, y también necesarios, objetivos de largo plazo, no es una tarea sencilla. Sin embargo, deben establecerse con claridad las prioridades del momento, puesto que necesariamente deberá sacrificarse temporalmente alguna de las dos metas. El intento de satisfacer dos objetivos puede llevar en algunos casos a inestabilidad en la política, lo cual limita la eficacia de cualquier medida e incide fuertemente sobre la credibilidad.

A. Política monetaria

La aceleración simultánea de los medios de pago y los precios desde los primeros meses del año llevó a las autoridades a concentrar buena parte de sus esfuerzos en el control a la expansión monetaria que, a su vez, provenía claramente de la acumulación de reservas. En efecto en abril, que es el mes en el que se empezó a revertir la tendencia de crecimiento acelerado de los medios de pago, éstos estaban creciendo a ritmos de 31% anual. A partir de entonces se comenzó a aplicar una política especialmente activa de colocación de Operaciones de Mercado Abierto (OMAs), con el fin de controlar la expansión. Esta política se mantuvo hasta finales del año, con un efecto sensible sobre las tasas de interés, las cuales aumentaron continuamente desde entonces, presionadas por la alta rentabilidad que ofrecían los papeles del Banco de la República. La cartera de los intermediarios financieros, sin embargo, fue bastante dinámica hasta el mes de junio, por lo cual la actividad productiva y la inversión no se vieron afectadas por falta de recursos de crédito, por lo menos hasta el tercer trimestre del año. Esta situación cambió en los últimos meses, cuando la restricción crediticia empezó a sentirse en las actividades productivas. El aumento de los costos financieros, sin embargo, sí empezó a afectar desfavorablemente la actividad inversora desde mediados del año (véase el Cuadro 5 de la sección de Indicadores).

El conjunto de medidas de restricción monetaria permitió reducir el crecimiento de los medios de pago a un ritmo de 25.8% al finalizar el año.

La acumulación de reservas, origen del problema monetario, se produjo como consecuencia de la conjugación de varios fenómenos. Por un lado, el favorable comportamiento de las exportaciones, especialmente las menores. Por otro, la disminución de los giros por pagos de importaciones, que se retrasó frente al comportamiento de las importaciones de bienes. Si lo giros hubieran crecido a una tasa, por ejemplo, del 10% respecto a sus valores del año anterior, encontramos que prácticamente habría desaparecido toda la acumulación de reservas que se dió en los primeros ocho meses del año. Por último, buena parte de la acumulación de reservas puede atribuirse al sector público a raíz de sus operaciones externas superavitarias y de los desembolsos de los créditos externos. Aunque el efecto monetario de parte de estas reservas se neutraliza, de todas maneras tienen un efecto neto positivo, generado por el servicio de los intereses de los títulos que se colocan para congelarlas[1].

Vale la pena detenerse brevemente en un análisis del comportamiento de las importaciones, el cual dió lugar a mucha confusión durante el año pasado e incluso motivó diagnósticos equivocados sobre la causa del crecimiento de las reservas. Las importaciones efectivas, según las Aduanas crecieron a ritmos altos, cercanos al 20% durante él primer trimestre del año, aunque inferiores en los dos trimestres siguientes. En los últimos meses del año se observó nuevamente un comportamiento más dinámico, con lo cual el crecimiento acumulado de las importaciones fue de 11.5%. La reducción que registró el indicador de licencias de importación aprobadas por el INCOMEX, unido a la desaceleración en el crecimimiento según los manifiestos de aduana en el segundo y tercer trimestres, dió lugar a la afirmación generalizada de que las importaciones no reaccionaron debidamente a la apertura y de que ésta estaba teniendo un efecto perverso, generando un cierre de la economía y, por consiguiente, complicando el

1 Para el destalle de esta contabilidad y la cuantificación de estos efectos, véase Correa y Rodríguez, "Implicaciones macroeconómicas de la composición del déficit fiscal", en esta entrega de *Coyuntura Económica*.

manejo monetario. Es posible que se hubieran hecho algunas proyecciones exageradas sobre el crecimiento de las importaciones para 1990, pero el balance final de su comportamiento revela que éstas tuvieron un dinamismo "normal", teniendo en cuenta el ritmo relativamente lento de crecimiento de la demanda y el aumento en el costo real de los bienes importados por efecto de la devaluación. Posiblemente la introducción de mecanismos confusos como las encuestas arancelarias y la expectativa de reducciones arancelarias generaron algún rezago en las importaciones durante algunos meses, que parece haberse recuperado en el último trimestre.

La explicación del retraso de los pagos por importaciones, a lo cual se remontaría, entonces, la causa de la acumulación de reservas no está del todo clara y requiere de un estudio más detallado. Sin embargo, hay varias hipótesis que pueden contribuir, en mayor o menor grado, a esta explicación. En primer lugar, los bajos niveles de las importaciones en 1989 deben reflejarse, con un rezago, en los giros correspondientes. Esto puede explicar lo que ocurrió en los primeros meses del año. Por otro lado, se ha venido dando un cambio relativo en la estructura de importaciones desde finales de 1989 y especialmente durante 1990, generado por un crecimiento más rápido que el promedio de las importaciones de bienes de capital e importaciones oficiales —con una alta participación de las importaciones de equipo militar— las cuales se financian generalmente a mediano y largo plazo. Se dieron también incrementos muy importantes en las importaciones de combustibles, cuyo pago no se hace con cargo a las reservas. Estas modificaciones explicarían que se redujera la relación entre manifiestos y giros y que se alargaran los rezagos.

A pesar de que el aplazamiento de los giros implicaría un aumento en el endeudamiento de corto plazo, se encuentra, sorprendentemente, que durante el primer semestre del año pasado, el saldo de las líneas de crédito de corto plazo registradas en el Banco de la República (Artículo 132) y el crédito de los bancos corresponsales a los bancos nacionales se redujo en US$ 100 millones. Lo anterior permite pensar que una parte de los pagos por importaciones se hicieron utilizando dólares del mercado extralegal. La magnitud de este fenómeno ha sido reconocida por las autoridades, al permitir que las importaciones pagadas sin haber realizado los trámites cambiarios puedan acogerse al saneamiento fiscal de activos poseídos en el exterior (Decreto No. 549 de enero de 1991). Todo lo anterior revela que es necesario profundizar más en los determinantes de estos flujos y en los sistemas de financiación de importaciones pues, cómo se vió en 1990, pueden introducir una alta dosis de incertidumbre que es nociva para el manejo cambiario y monetario.

Volviendo a la política monetaria, sólo hasta noviembre se optó por recurrir a instrumentos diferentes a las OMA para controlar el crecimiento de los medios de pago. Así, se aumentó un punto a la tasa de encaje de los bancos, con el fin de reducir la oferta monetaria sin presionar directamente el mercado de títulos. En el frente cambiario se tomaron otras medidas para atacar, ahora sí directamente, la fuente de expansión de la base monetaria. Una de éstas fue la emisión de certificados de cambio redimibles a 80 días para las exportaciones de servicios. El efecto de esta disposición fue la generación de una sobreoferta de divisas en el mercado negro, provocándose un amplio diferencial negativo entre esta tasa y la oficial. Esta medida fue desmontada sólo dos meses después de haberse dictado. Sin embargo, su efectividad para reducir el ingreso de divisas quedó comprobada a través de los sensibles efectos que tuvo sobre el mercado negro.

La medida más importante, sin embargo, fue el establecimiento de un plazo máximo de tres meses para los giros por importaciones, después de la fecha voluntariamente manifestada. Como lo señalan todas las experiencias del pasado, ésta es una medida efectiva para reducir la acumulación de reservas, aunque obviamente afecta financieramente a los importadores, especialmente en una coyuntura de restricción crediticia interna y altas tasas de interés. El efecto retroactivo que se le dio en su reglamentación implica un cambio en las reglas del juego para los importadores que puede, a la

larga, generar desconfianza en la estabilidad de la política económica. Con todo, debidamente reglamentada, es una medida eficaz, puesto que ataca directamente el origen del problema monetario sin crear distorsiones en otros frentes.

Sin embargo, ante la fuerte presión de los importadores afectados, la medida se suavizó, inicialmente sólo para las importaciones de bienes de capital, pero más adelante se amplió a todos los tipos de importaciones al dársele la posibilidad de acogerse a las normas de saneamiento de capitales en el exterior. Con esta última medida, no sólo se premia a los importadores que habían incurrido en infracciones del régimen cambiario, sino que se le resta parte de la capacidad de la medida original para acelerar los giros en el corto plazo.

En estas últimas medidas se hace evidente la contradicción que existe necesariamente entre los objetivos de estabilización de corto plazo y el objetivo de internacionalización de la economía. El aplazamiento en la monetización de los ingresos por exportaciones, aunque resulta efectivo para los objetivos de corto plazo, es inconsistente con las metas de largo plazo. La medida de los plazos máximos de giro, implica, por otro lado, la imposición de una restricción a las compras externas al mismo tiempo que se estaba buscando liberar las importaciones y suprimir los requisitos para efectuarlas. La eliminación de los depósitos previos a las importaciones es consistente con la apertura, pero va en detrimento de la política monetaria. La reducción de la tasa de devaluación puede también perjudicar el objetivo de fomento a las exportaciones, aunque la reducción de la inflación interna y la inflación internacional dan margen para una reducción de ésta sin afectar el nivel actual de la tasa de cambio real, el cual es adecuado. Por otro lado, la liberación de un segmento del mercado cambiario facilita la entrada de capitales, lo cual complica el manejo monetario de corto plazo. En términos generales, el objetivo de largo plazo de liberalizar el funcionamiento del sector externo, tanto comercial como cambiario, va eliminando instrumentos útiles para el manejo de corto plazo, los cuales se habían utilizado con bastante efectividad en el pasado.

Ante esta encrucijada en la escogencia de instrumentos para lograr uno u otro objetivo, debe tenerse total claridad sobre la prioridad que se le atribuye a cada uno. Consideramos que el control de la inflación es inaplazable, por lo cual deberían adoptarse —y mantenerse— las medidas que lo favorezcan. Lo que se ha logrado en materia de apertura es muy significativo, y el costo de aplazarla un poco no es demasiado grande —a no ser que se piense que la apertura es un instrumento anti-inflacionario eficiente en el corto plazo—. La falta de claridad en las prioridades, o las diferencias que sobre ellas existen entre las autoridades, llevó a esta inestabilidad en las decisiones, que resulta perjudicial para ambos objetivos.

Debe anotarse, además, que algunos de los instrumentos utilizados para el control monetario y la reducción de la inflación pudieron haberse autoderrotado parcialmente. Este es el caso de la colocación de OMAs a altas tasas de interés que, por su efecto sobre los rendimientos financieros de todo el sistema, generó incentivos adicionales a financiarse externamente y, por lo tanto, a retrasar los giros y acelerar los reintegros por exportaciones. Además, el pago de estos intereses genera emisión monetaria que reduce el efecto contraccionista de este instrumento. La reducción del ritmo de devaluación que se dió durante algunos meses incentivaba también el ingreso de capitales.

Aunque esta avalancha de medidas logró reducir el crecimiento de los medios de pago de cerca del 30% en noviembre a 25.8% a finales de diciembre, los resultados de la inflación acumulada para 1990 superaron las expectativas más pesimistas. Estas circunstancias instaron a las autoridades a tomar medidas aún más drásticas de control monetario, sin dar mucho tiempo a que las anteriores operaran. Se impuso, así, un encaje marginal de 100% sobre las exigibilidades de todos los intermediarios financieros, excepto las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, a partir del 1o. de enero de 1991. Con esta medida se pretendió dar un tratamiento de choque con el fin de acelerar el proceso de reducción de la inflación en los primeros meses del año y quebrar las

expectativas inflacionarias. Sin embargo, simultáneamente se eliminó la medida de los certificados de cambio para las exportaciones de servicios.

La extensión de la medida del encaje marginal a todas las exigibilidades del sistema financiero y no sólo a las cuentas corrientes puso en claro que su objetivo no era el control de la expansión monetaria —ésta, de hecho, ya se había logrado reducir a finales del año pasado y había continuado haciéndolo en enero— sino la reducción de la demanda agregada a través del control del crédito[2]. Su efecto sobre la actividad productiva, por consiguiente, será mucho más directo, aunque difícil de predecir.

La decisión de exceptuar las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, con el argumento de no perjudicar más a un sector ya en crisis, seguramente no tendrá ningún efecto reactivador sobre el sector de la construcción, pues sus problemas están más por el lado de la demanda y de la asignación de los recursos que de la disponibilidad de crédito. Además, la excepción del sector no comercializable por excelencia resulta contraria al objetivo general de internacionalización. Lo que sí se va a lograr con esta excepción es congelar más recursos a través del FAVI lo cual contribuirá al control monetario y, en este sentido, es consistente con la política de ajuste.

El efecto de la medida del encaje marginal sobre la actividad económica en general es difícil de evaluar con precisión, pues dependerá de la capacidad de respuesta del mercado extrabancario para suplir las necesidades de financiamiento del aparato productivo. La situación de recursos propios de las empresas y la capacidad de circularlos entre ellas sin pasar por el sector financiero será también un elemento importante para determinar en qué medida se afecta la capacidad productiva. Puesto que la duración de la medida es incierta, y se mantienen algunos canales para dirigir crédito para inversión, por ejemplo a través de los recursos de redescuento y el ingreso de capitales del exterior, el efecto de la medida sobre la inversión es también difícil de cuantificar. Sin embargo, su influencia sobre el clima para las decisiones de inversión es de todas maneras perjudicial, al añadirle un elemento más de incertidumbre al panorama económico y político para el presente año. El efecto negativo sobre la actividad agropecuaria se ha tratado de minimizar, al aumentar la disponibilidad de recursos de redescuento a través de Finagro, y al permitir que los recursos propios de los bancos que se dirijan a esta actividad estén exentos de la norma del encaje. Otro efecto de esta medida, que incidirá sobre el desempeño de la economía, será su incidencia sobre la demanda de consumo, especialmente de bienes de consumo durable.

La consecuencia inmediata de la medida del encaje marginal del 100% ha sido la reducción de las tasas de interés pasivas del sistema bancario en cerca de tres puntos, puesto que no hay ningún incentivo para los intermediarios para captar recursos que deberán congelar en su totalidad. Sin embargo, ante la presión por los recursos escasos de crédito, las tasas activas han mantenido sus altísimos niveles, incrementándose con ello el margen de intermediación de los bancos a más del 11% (véase la sección de Indicadores). A pesar de la reducción observada en algunas tasas de captación, las tasas ofrecidas por los papeles del Banco de la República seguían hasta marzo en niveles superiores al 44%, lo cual indica que se mantiene la presión por los recursos escasos en el mercado financiero y que la restricción crediticia está generando, como era de esperar, un aumento en las tasas de interés en otros mercados. Puesto que el mercado de crédito encuentra de alguna manera un campo para operar, el efecto de una medida de este tipo para restringir el crédito podría no tener un efecto muy sensible sobre la reducción de los medios de pago.

De hecho, un efecto de la restricción excesiva del crédito ha sido el ingreso de capitales provenientes del exterior con el fin de satisfacer las necesidades de financiamiento de las empresas. Lo anterior se capta claramente a través del comportamiento durante el mes de enero —que se mantuvo también en febrero— de varios rubros de la balanza

[2] Para una comparación entre las características de esta medida y la adoptada en 1977, véase: "Encaje Marginal: la Moda Retro", en *Carta Financiera*, Ene.-Feb. 1991.

Cuadro 8. **BALANZA CAMBIARIA**

	Enero\90	Enero\91	Variación %
Exportaciones	301.0	450.1	49.5
Mineras	47.9	128.8	168.9
Otras	155.0	220.3	42.1
Importaciones	331.1	316.1	-4.5
Ingresos Servicios y Transferencias	110.7	217.8	96.8
Intereses	20.3	19.7	-3.4
Turismo	7.4	29.9	304.1
Servicios Personales	28.4	69.8	146.1
Transferencias	39.2	67.7	72.6
Otros [1]			
Egresos de Servicios	142.3	137.4	-3.5

(1) Incluye salarios, servicios oficiales, regalías y "otros".

Fuente: Memorando Junta Directiva Banco de la República.

cambiaria, como se observa en el Cuadro 8. En particular, los ingresos de servicios a través de los cuales puede canalizarse la entrada de capitales — en particular turismo, servicios personales y transferencias— están aumentando en unas proporciones muy importantes. El dinamismo de los reintegros por exportaciones ha reforzado el ingreso de divisas generado por la cuenta de servicios, mientras que los giros por importaciones tuvieron nuevamente una caída en el primer mes del año[3]. Aunque éstos podrían empezar a reaccionar en el corto plazo como respuesta a las medidas tomadas en este sentido, es claro que el conjunto de la política monetaria puede generar efectos contrarios a los que se están buscando en el frente cambiario.

B. Política fiscal

La política fiscal estuvo encaminada durante 1990 a reducir el desequilibrio de las cuentas fiscales, continuando el proceso que se ha venido dando en forma más o menos continua durante los últimos años. Este ajuste ha adquirido especial preeminencia entre los objetivos del actual gobierno, puesto que se le atribuye al desequilibrio fiscal una buena parte de la responsabilidad de la inflación. En efecto, en las explicaciones oficiales y de diversos analistas sobre los resultados inflacionarios de 1990 se destaca siempre el efecto de los altos niveles del déficit, no sólo en los años anteriores, sino en particular en los primeros meses de este año. Incluso se le ha atribuido al déficit del primer semestre de 1990 la inesperada aceleración de la inflación de los últimos meses del año.

Resulta interesante, a la luz de este diagnóstico generalizado, evaluar la posible influencia del sector público sobre la demanda agregada y, consecuentemente sobre la aceleración de la inflación. Al observar la tendencia del déficit en los últimos años, se encuentra que, con la excepción de 1988, el déficit como proporción del PIB ha disminuido y, además, sus niveles han sido relativamente modestos con relación a los de períodos anteriores.

En particular a lo largo de 1990, se dió una reducción importante del déficit. Durante el primer trimestre del año las finanzas públicas mostraban, en efecto, un desajuste significativo, pues se estimaba que el déficit del sector público consolidado alcanzaba el 3.8% del producto de ese trimestre (Cuadro 9). El Gobierno Nacional Central registró un déficit de 1.6% el cual, de todas maneras, representó una mejoría frente a lo registrado en el mismo período de años anteriores y se inscribía dentro de la programación macroeconómica que se tenía en ese momento para todo el año. El alto nivel del déficit consolidado en ese trimestre tuvo su origen en problemas en las empresas del sector público,

Cuadro 9. **DEFICIT FISCAL ($ PIB)**

	Consolidado	Gobierno Central	Descentralizado	FNC
1987	-2.0	-0.5	-1.0	-0.5
1988	-2.5	-1.0	-1.6	0.0
1989	-1.3	-1.1	-0.4	0.2
1990 I.	-3.8	-1.6	-1.9	-0.3
II.	0.5	-0.5	0.7	0.3
III.	1.0	0.5	0.0	0.5
IV. a)	-0.9	-0.9	0.0	0.0
b)	-	-0.5	-	-

(a) DNP. No incluye ingresos de la CEC.
(b) Contraloría, cifras provisionales, excluyendo ingresos de la CEC.
Fuente: Informes Financieros Contraloría (1987-1990.III).

[3] Aunque el comportamiento de un solo mes no es suficiente para captar la intensidad de esta tendencia, la comparación con el comportamiento de la balanza cambiaria en enero de 1990 muestra que las tendencias son totalmente opuestas: en ese entonces estaban cayendo los ingresos tanto de bienes como de servicios.

particularmente en Ecopetrol, como resultado de la intensificación de los atentados terroristas, y en el Idema. El Fondo Nacional del Café mostró también un deterioro importante en sus finanzas, como consecuencia del rompimiento del Pacto Cafetero.

No obstante, el desarreglo fiscal fue de corta duración y ya para el segundo semestre se observaban condiciones bastante diferentes: el sector descentralizado, incluyendo al FNC, presentó un superávit en sus operaciones efectivas. El gobierno central, por su parte, había logrado reducir su déficit como proporción del PIB a 0.5% pues, a pesar de un pobre desempeño de los ingresos con respecto a lo programado, se retrasaron pagos, especialmente de inversión, en una proporción mayor. El ajuste continuó durante el tercer trimestre del año, alcanzándose un superávit global equivalente al 1% del PIB, a pesar de que el sector descentralizado empezó a mostrar nuevamente problemas, especialmente por el deterioro de las finanzas del sector eléctrico y, nuevamente, del Idema. Es indudable, entonces, el éxito de la política fiscal adoptada para contrarrestar el comportamiento del sector externo, a costa, sin embargo, de un fuerte retraso en los programas de inversión.

Las cifras para el año completo son todavía provisionales y, al consultar las diversas fuentes disponibles, se encuentran algunas discrepancias. Por un lado, el gobierno, a través de los documentos presentados al CONPES por Planeación Nacional, presentó un déficit consolidado de 0.9% del PIB, el cual se descompone en un virtual equilibrio en el sector descentralizado y el FNC y un déficit de la misma magnitud en el gobierno central. Si se incluyen los ingresos provenientes de la Cuenta Especial de Cambios en los ingresos del gobierno central, su déficit, según el DNP, habría sido cercano al 0.4% del PIB. Este resultado refleja un deterioro muy importante en el gobierno central frente a los resultados del tercer trimestre en el que se tenía un superávit de 0.5% —incluso los resultados de noviembre de la Contraloría muestran todavía superávit en el gobierno central—. Aunque era de esperar un aumento de los pagos en el último trimestre, como consecuencia de los atrasos generados en los trimestres anteriores, el deterioro previsto por el DNP parece un poco excesivo. De hecho, información preliminar de la Contraloría permite establecer que el déficit consolidado se habría eliminado totalmente si, al igual que en las cifras trimestrales, se incluyen los ingresos de la CEC, y sería de 0.53% si éstos se excluyen. Este estimativo es consistente también con cálculos que se han hecho con base en la información para diciembre de la Tesorería para el gobierno central.

De todas maneras, puede concluirse que durante 1990 se dió una ajuste fiscal significativo, pues se mantuvo un superávit en las finanzas públicas durante gran parte del año y el déficit final, en todo caso, fue bastante inferior al del año anterior. Por consiguiente, no se puede afirmar que el sector público tuvo en 1990 efectos expansionistas sobre la demanda más fuertes que los de años anteriores, que puedan contribuir a explicar la aceleración de la inflación en este año.

Para sostener esta última afirmación, es necesario, sin embargo, hacer un análisis más detallado de la composición del déficit fiscal. Como se sabe, el sector público tiene una parte de sus ingresos que proviene de su actividad interna —los impuestos, los ingresos por tarifas y venta de servicios, etc.—, mientras que otra parte proviene de actividades exportadoras de empresas públicas, especialmente de carbón y petróleo. Las exportaciones de café también se contabilizan como ingresos externos del sector público. Por el otro lado, sus gastos también pueden clasificarse en aquellos realizados domésticamente y los que van al exterior —importaciones, servicio de la deuda, viajes, etc.—. Por consiguiente, el déficit del sector público consolidado puede separarse entre su componente externo y su componente doméstico. La parte que ejerce realmente una presión sobre la demanda interna y, por lo tanto sobre los precios, es solamente el componente doméstico del déficit[4].

Tomando las cifras de balanza de pagos del sector

[4] Para un desarrollo formal de este argumento, véase el artículo citado de Correa y Rodríguez de esta entrega de *Coyuntura Económica*.

público de Correa y Rodríguez se puede establecer la magnitud del déficit externo del sector público y, por diferencia con el déficit total, se puede obtener el valor del déficit doméstico. En el Cuadro 10 se presenta la evolución del déficit así desagregado para los últimos años, como proporción del PIB.

Según esta metodología, la balanza de pagos del sector público mostró un superávit en 1987, equivalente al 0.25 del PIB, el cual se tornó en un déficit de 0.7% en 1988 y de 0.2% en 1989. En 1990 el componente externo del sector público muestra una notable recuperación, pues el superávit llega a representar el 1.12% del producto.

En cuanto al componente doméstico del déficit fiscal, éste se redujo en 1988, a pesar del aumento en el déficit total, ya que fue el deterioro del componente externo el que generó dicho incremento. En 1989 se observa lo contrario, puesto que, a pesar de que el déficit total se redujo, el déficit interno aumentó a 1.88% del PIB. En 1990, la evolución de este déficit depende de la estimación que se use para el resultado final del año. Si se toma la de Planeación Nacional, el déficit interno habría mostrado un incremento respecto al año anterior, mientras que si aceptamos la de la Contraloría, se observa una reducción en el déficit interno. Puesto que nos inclinamos más por la posibilidad de que las finanzas públicas hayan terminado el año prácticamente en equilibrio, consideramos que es más probable que la presión fiscal se haya reducido el año pasado. Nótese, de todas maneras, que los resultados del año pasado, esconden un déficit doméstico bastante más alto que el total, el cual se compensa con un amplio superávit en el componente externo.

El punto que se debe resaltar con el análisis de descomposición del déficit fiscal, es que su monto total dice muy poco sobre las presiones de demanda que éste pueda haber ejercido en un momento dado, puesto que deben tenerse en cuenta las filtraciones hacia el exterior que tiene el sector público. El cálculo de la balanza de pagos del sector público resulta, entonces, crucial para un adecuado análisis macroeconómico, especialmente si se tiene en cuenta la creciente importancia que tienen las operaciones del sector público colombiano con el resto del mundo.

Este análisis de descomposición del déficit resulta interesante para evaluar la política fiscal del gobierno para el presente año. Esta se basa en el principio de que se debe lograr el equilibrio fiscal, con el fin de no ejercer ninguna presión sobre los precios. Sin embargo, a la luz del análisis anterior, vemos que lo que importa realmente es controlar la evolución del déficit doméstico. Cualquiera que sea la política fiscal que se vaya a adoptar, debe concentrarse en este componente, que es, además, sobre el que se puede tener un mayor control, puesto que el déficit externo está sujeto a las fluctuaciones de variables tales como los precios de

Cuadro 10. **DEFICIT INTERNO Y EXTERNO DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO (% PIB)**

	1987	1988	1989	1990	
				DNP	Contraloría
Total:	-1.45	-2.18	-1.90	-0.90	-0.53
Déficit Externo	0.25	-0.68	-0.02	1.12	1.12
Déficit Interno	-1.70	-1.50	-1.88	-2.02	-1.65

Fuente: DNP. "Programación Macroeconómica". Documento DNP-2570-UMACRO. Enero 21/91 y Correa y Rodríguez. "Implicaciones macroeconómicas de la composición del déficit fiscal". *Coyuntura Económica*. Marzo 1991.

los productos de exportación arriba mencionados.

En este sentido, varios de los puntos que se plantean en las proyecciones fiscales del actual gobierno actúan, en teoría, en la dirección correcta, es decir, reducir el déficit doméstico. El incremento en los ingresos tributarios y el moderado aumento de los gastos corrientes, con incrementos importantes en la inversión pública —de la cual una proporción se desvía hacia bienes importados— en los cuales se basan las metas fiscales, tienen una orientación adecuada (Cuadro 11).

En materia de aumentos de tarifas con el fin de aumentar los ingresos internos de algunas empresas públicas, no se puede esperar una política muy agresiva pues el gobierno ya se ha comprometido con aumentos moderados para contribuir a la política anti-inflacionaria. Sin embargo, los progresos que se hicieron en este campo durante el año pasado fueron ya bastante importantes.

Cuadro 11. **PROYECCIONES FISCALES 1991**
(Crecimiento %)

Gobierno Central	1991/90	% PIB
I. GOBIERNO CENTRAL		
Ingresos Tributarios	44,7	
Renta	42,3	
IVA doméstico	42,9	
Gasolina	37,0	
Otros	22,0	
Aduanas (aranceles)	51,9	
CIF Ley 75	6,8	
IVA (a importaciones)	89,8	
Café	27,8	
Ingresos no tributarios	34,7	
Ingresos Totales	43,7	11,5
Gasto Corriente	33,6	9,3
Gasto Inversión	46,2	2,3
Déficit (-)		-0,5 [1]
II. SECTOR DESCENTRALIZADO [2]		
Ingresos Totales	26,5	13,8
Gasto Corriente	15,0	10,2
Gasto Inversión	42,3	3,6
Déficit (-)		0,5 [1]
III. FONDO NACIONAL DEL CAFE		
Ingresos Totales	34,3	2,8
Gasto Corriente	38,6	2,8
Gasto Inversión	-18,8	0,1
Déficit (-)		-0,1
IV. SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO		
Ingresos Totales		33,5
Gasto Corriente		25,8
Gasto Inversión		7,5
Déficit (-)		-0,0

(1) Incluye préstamo neto.
(2) No incluye la revisión del presupuesto de Ecopetrol.
Fuente: "Programación Macroeconómica", Documento DNP-2507-UMACRO, Enero 1991.

Aparentemente, en la programación fiscal del gobierno no se está contando con un aumento en el superávit externo para cubrir un mayor déficit interno pues, aunque se proyecta un aumento importante en el superávit de las empresas exportadoras —Ecopetrol y Carbocol—, por lo menos en el caso de la primera éste no proviene de un aumento en el valor de sus exportaciones, puesto que se esperan reducciones tanto en el volumen como en el precio. Por consiguiente, el aumento del superávit deberá venir de un aumento en sus ingresos internos y de una reducción de sus gastos. Sin embargo, las proyecciones sobre gastos corrientes de Ecopetrol parecen excesivamente optimistas. Se planea un incremento de sólo 5.9% en los gastos corrientes, lo cual parecería difícil de lograr y, de no hacerse, implicará una reducción en la meta de crecimiento de 60% en los gastos de inversión. De hecho, las proyecciones de Ecopetrol sobre las cuales se basó el programa macroeconómico aprobado por el CONPES en enero, que estimaban un superávit de $221 millones ya fueron revisadas para tener en cuenta un aumento mucho mayor de los gastos corrientes (de 17.6%) y un crecimiento menor de la inversión (40%), para un superávit de $147 millones. Esto implicará necesariamente un replanteamiento del resto de la programación fiscal, pues este cambio generaría, por sí solo, un déficit global de 0.3% del PIB. El cumplimiento de este nuevo presupuesto está además sujeto a la evolución del mercado petrolero mundial, que este año se presenta más incierta que nunca. Resulta arriesgado, por lo tanto, tener como uno de los pilares del equilibrio fiscal la proyección de un superávit que puede ser bastante dudoso.

Otro sector que provee al sector público con recursos que provienen de operaciones externas es

el Fondo Nacional del Café. En esta institución se está planteando un severo ajuste para equilibrar sus finanzas con el fin de que contribuya al equilibrio global. Sin embargo, nuevamente se encuentra una buena dosis de optimismo en estas proyecciones que, de no cumplirse, podrían poner nuevamente en aprietos el cumplimiento de las metas fiscales o inducirían un ajuste superior al presupuestado en los egresos del resto del sector público. El presupuesto del FNC está elaborado sobre la base de unas exportaciones de 13.3 millones de sacos las cuales, como van las cosas en los primeros meses del año, podrían ser inferiores. El supuesto del precio internacional de US$0.95/lb. es razonable, aunque implica bastante estabilidad en el mercado a lo largo del año. Los egresos del FNC están proyectados con base en una producción de 13.8 millones de sacos, lo cual representa una reducción de 2% frente a la producción del año pasado. Sin embargo, algunas proyecciones de otras fuentes estiman que la producción podría aumentar incluso a 14.5 millones de sacos, si se tiene en cuenta que el ciclo cafetero se encuentra en su fase ascendente. Los resultados de la cosecha de los dos primeros meses de este año apuntan hacia aumentos en la producción. Un escenario de esta naturaleza implicaría un desequilibrio adicional en las cuentas del FNC y, por consiguiente, en la programación fiscal agregada. Debe tenerse en cuenta, además, las dificultades que se podrían presentar en las negociaciones sobre precio interno pues, en la medida en que el gobierno no pueda imponer sus metas, se complicaría adicionalmente el panorama financiero del FNC.

En términos generales, es factible en el presente año un deterioro del balance externo del sector público, especialmente por las perspectivas que hay para las exportaciones de petróleo y café. Por consiguiente, el ajuste en el componente doméstico para lograr un déficit total igual a cero será más fuerte que el que se tendría que hacer si el componente externo se mantuviera invariable. Puesto que las metas fiscales, para efectos del control de la demanda agregada, deben concentrarse en el componente doméstico del déficit, no habría ninguna razón para que éste se ajustara más de lo planeado ante variaciones en el componente externo. Aunque la reducción del déficit interno es un objetivo deseable, un ajuste demasiado brusco podría tener efectos muy fuertes sobre la actividad económica, que podrían ser inconvenientes.

Por otro lado, algunos aspectos de las proyecciones fiscales del gobierno central hacen pensar que será difícil lograr los objetivos simultáneos de reducir el déficit y aumentar la inversión pública en las proporciones que se planea. En general, se percibe bastante optimismo en las proyecciones de varios de los rubros de ingresos tributarios. Esto es especialmente cierto en las proyecciones sobre los recaudos de aranceles e IVA a las importaciones, donde el incremento de 52% se basa en una significativa recomposición de las importaciones con el fin de lograr un aumento en el arancel promedio a pesar de las reducciones en la mayoría de los niveles arancelarios. La reducción de las exenciones contribuiría también a lograr el resultado proyectado, pero en este aspecto es poco lo que se puede esperar, pues las más importantes de ellas (ALADI y Grupo Andino) podrían incluso aumentar. De este aumento en los recaudos por aranceles depende también, en buen medida, el incremento de 90% que se está proyectando en el recaudo del impuesto de ventas a las importaciones, puesto que éste se cobra sobre el valor de las importaciones ya nacionalizadas. Obviamente, una buena parte de este aumento en el IVA se explica por el aumento de la tarifa a 12%.

Con relación al impuesto a las ventas domésticas, para el cual se proyecta un incremento de 43%, debe anotarse que, aunque la decisión de aumentarlo para compensar la reducción de los aranceles es un aporte a la reducción del déficit interno, la escogencia de este impuesto para compensar la caída en otro, resulta desafortunada cuando el objetivo más apremiante de la política macroeconómica es la reducción de la inflación, especialmente si se acepta que deben reducirse las presiones de costos que son generadoras de la aceleración de los precios.

En los gastos corrientes se presupuesta un incremento de 33%, el cual resulta razonable,

mientras que en los gastos de inversión el incremento se calcula en 46%. Este será el rubro que seguramente tendrá que ajustarse ante cualquier cambio en las variables presupuestadas. Desafortunadamente en este gasto se incluyen varios de los frentes prioritarios de modernización de la infraestructura, tales como las carreteras. El aumento proyectado en inversión en el sector descentralizado es también muy ambicioso (42%). Sin embargo, el programa de seguimiento financiero de las empresas públicas establece explícitamente que cualquier aumento en el gasto de funcionamiento por encima de lo programado —que es apenas del 15%— repercutirá en una reducción de igual magnitud en el gasto de inversión.

V. PROYECCIONES PARA 1991

Ante las medidas de ajuste que ha emprendido el gobierno con el fin de reducir drásticamente el crecimiento de los precios en 1991, se prevé que la actividad económica sufrirá una fuerte reducción en su ritmo de crecimiento en el presente año. La proyección inicial del gobierno es un crecimiento de 2.5%, lo cual representa un deterioro notable con respecto a la proyección de 3.5% que se hacía hasta hace pocos meses. Con el fin de evaluar la factibilidad de este escenario, y su sensibilidad a algunas variables exógenas o a medidas de política, se han realizado varios ejercicios de simulación con base en un modelo de equilibrio general de la economía colombiana elaborado por FEDESARROLLO[5]. Los supuestos que se le han introducido al modelo para la proyección básica se acogen a los anuncios y proyecciones del gobierno para el presente año, tanto en las variables de política como en las referentes al sector externo y a otras variables exógenas del modelo. A continuación se enumeran los principales:

a. Devaluación: 22%.
b. Precio del petróleo: US$ 18.2/barril.
c. Inflación mundial: 5%.
d. Precio interno de café: aumento de 22%.
e. Precio externo de café: US$ 0.85/lb.
f. Volumen de exportación de café: reducción de 10%.
g. Producción de café: crecimiento de 3.2%.
h. Producción agrícola: crecimiento de 4.5%.
i Salarios: aumento de 29%.
j. Gasto público: puesto que el déficit fiscal es normalmente una variable endógena del modelo, éste se modificó para fijar el déficit fiscal en cero en el escenario básico, dejando a la inversión pública como variable de ajuste. El consumo del gobierno central sí se considera exógeno y, acogiéndose a la proyección del gobierno, se fija su crecimiento en 33% en términos nominales.

El efecto de las medidas monetarias contraccionistas —el encaje marginal de 100%— se capta en el modelo a través de su efecto sobre la inversión privada, pues las funciones que la determinan incluyen una variable de disponibilidad de crédito. Sin embargo, la cuantificación del efecto de estas medidas sobre la disponibilidad de crédito para inversión es difícil, pues depende de su duración y de su capacidad para la disponibilidad efectiva de financiamiento. En términos generales se está suponiendo un efecto relativamente modesto de estas medidas sobre el crédito para inversión, pues se presume que se mantendrá el volumen disponible de crédito total en términos reales. El modelo no capta otros de los canales a través de los cuales estas medidas pueden incidir negativamente sobre la actividad económica, como por ejemplo a través de la demanda de bienes de consumo durable.

El resultado de la proyección que incluye los supuestos anteriores se resume en la primera columna del Cuadro 12. En este escenario se obtiene un crecimiento del PIB de 2%. El sector industrial y de servicios —tomados conjuntamente— presenta una caída de 1%, mientras que la construcción crece 2.2, en gran medida como resultado del comportamiento de la inversión pública. Sin embargo, el crecimiento real de esta variable es de sólo 6.1%, bastante inferior al de cerca de 22% que estima el programa fiscal del

[5] Para una descripción sencilla del modelo véase Lora, E. y C. Crane, "La apertura y la recuperación del crecimiento económico" en Lora, E. (ed.) *Apertura y Crecimiento: El Reto de los noventa*, Tercer Mundo-FEDESARROLLO, 1991.

Cuadro 12. **PROYECCIONES PARA 1991**

	1 Baja	2 Alta	3 Devaluación 25%	4 Precio Petróleo	5 Agricultura 3.5%
Crecimiento	2.0	2.5	1.8	0.7	1.6
Industria	-1.0	0.0	-1.3	-3.0	-1.5
Construcción	2.2	4.5	2.2	-2.2	2.2
Consumo Privado	1.8	2.3	1.3	0.7	1.5
Inversión Privada	-0.3	0.1	-2.4	-1.3	0.0
Inversión Pública	6.1	10.4	6.1	-2.1	6.1
Exportaciones	2.1	1.9	2.5	2.5	1.8
Importaciones	7.0	8.1	5.4	4.4	7.0
Inflación	25.1	25.4	26.0	24.5	25.5

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

gobierno. Es evidente así, que los ingresos fiscales no serán suficientes para lograr simultáneamente el equilibrio fiscal y el incremento planeado en la inversión. La inversión privada, por su parte, tendrá una ligera caída —0.3%— como consecuencia de las medidas monetarias y de la desaceleración del crecimiento. El comportamiento de la inversión pública y privada, tiene bastante relación con el crecimiento resultante de las importaciones, el cual es de 7% en términos reales. Los tres principales componentes de las importaciones —bienes de consumo, intermedios y de capital— tienen tasas similares a las del agregado. Las exportaciones, por su parte, tendrán un crecimiento real agregado de 2.1%, pero las exportaciones menores crecerán a una tasa real de 13.9%, la cual es bastante satisfactoria.

Un resultado interesante es el que se obtiene en materia de crecimiento de los precios: según los resultados del modelo la inflación se reducirá a 25.1% en 1991. Esto representaría, por sí solo, un logro importante pues sería un retorno a los niveles "normales" de inflación de la última década. El resultado de la inflación está bastante influenciado por el efecto sobre los costos de la reducción en la tasa de devaluación al 22%. Vale la pena anotar que esta desaceleración en el ritmo de devaluación no tiene un efecto muy negativo sobre el comportamiento de las exportaciones pues, dado el ritmo de la inflación internacional y la inflación interna, la tasa de cambio real presenta incluso un ligero aumento. De hecho, las exportaciones menores pueden mantener su dinamismo.

El escenario anterior representa una alternativa bastante probable, la cual, en lo referente al crecimiento económico, es idéntica a la última proyección del gobierno. Las autoridades económicas contemplan una cuantificación, bastante difícil de precisar por cierto, de los efectos económicos de la reciente escalada de terrorismo. Este factor no está incorporado en nuestra proyección pero, aunque es bastante arriesgado cuantificar su incidencia sobre la producción y sobre los precios, puede pensarse que podría llegar a afectar significativamente el crecimiento, incluso en medio punto del producto, reduciéndolo a un límite inferior de 1.5%. Resulta especialmente importante el efecto que tienen los atentados sobre las finanzas públicas, particularmente a través de los ingresos de Ecopetrol. Aunque éstos han sido reemplazados por los nuevos "impuestos de guerra", la posibilidad de lograr las metas fiscales se complica así adicionalmente.

Dada la dificultad que se prevé para alcanzar las metas fiscales en el presente año, resulta razonable suponer un escenario en el cual no se logra el ajuste total de las finanzas públicas, sino que se tiene que aceptar, seguramente ex-post, un déficit consolidado cercano al 0.5% del PIB. Este es el escenario que se simula en la segunda columna del Cuadro 12. La diferencia básica con el escenario anterior es el resultado que se obtiene para la inversión pública, la cual podría aumentar 10.4% en términos reales. Esto tiene un efecto sobre el crecimiento global de 0.5% del PIB, situándose éste en 2.5%. El efecto de la mayor inversión pública sobre el sector de la construcción es notorio, puesto que le permite crecer un 4.5%, mientras elimina la caída de la producción industrial. La inversión privada recibiría un cierto estímulo pues se evitaría la reducción real que se observaba en el escenario anterior (recuérdese que se está manteniendo la misma restricción crediticia). Las importaciones también aumentarían ligeramente más que en el escenario anterior, tanto por el efecto que sobre ellas tiene la mayor inversión —las de bienes de capital crecerían un 10%— como por efecto de la mayor demanda agregada. Las exportaciones, por su parte, aumentarían sólo un poco menos —1.9%—, básicamente por la mayor demanda interna y por el efecto de la mayor inflación —25.4%— sobre la tasa de cambio real. De todas maneras, debe destacarse el muy pequeño efecto que sobre la inflación tiene el mayor déficit fiscal y el mayor crecimiento. Nuevamente debe mencionarse el efecto del deterioro de la situación de orden público, pues, en la medida en que ésta genere un mayor déficit a través de una reducción adicional en los ingresos y no de un menor recorte en inversión pública, se eliminaría el efecto positivo del déficit fiscal sobre el crecimiento.

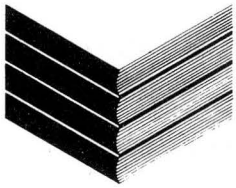
Aunque los anteriores serían los dos escenarios básicos de proyección sobre el desempeño de la economía en el presente año, vale la pena establecer cuál sería la sensibilidad de estos escenarios a variaciones en algunas variables críticas. La primera de ellas es la devaluación, que es una variable de política sobre la cual no se ha establecido una meta concreta para 1991. Aunque es muy probable que su ritmo se desacelere para contribuir al objetivo anti-inflacionario, —con muy buenos efectos, como se desprende de los resultados del modelo—, la magnitud de esta desaceleración es todavía incierta. Por esta razón se simuló un escenario en el cual la tasa de cambio se devalúa un 25% en lugar del 22% supuesto en los dos escenarios anteriores (columna 3 del Cuadro 12). Los resultados muestran que una devaluación un poco mayor tendría un efecto ligeramente recesivo, pues reduciría el crecimiento de 2% a 1.75%, mientras que la inflación aumentaría practicamente en un punto en comparación con el escenario básico. Las consecuencias sobre las importaciones son importantes, reduciendo su ritmo de crecimiento en cerca de 2 puntos, mientras que las exportaciones aumentarían 2.5%. Por otro lado, el efecto sobre la inversión privada es muy significativo, puesto que se contrae debido al efecto de la mayor devaluación sobre el precio relativo de los bienes de capital.

Ante la incertidumbre sobre la evolución del mercado mundial del petróleo y dadas las implicaciones de esta variable sobre las cifras fiscales nos pareció interesante simular un escenario en el cual este precio cayera a un nivel de US$16/barril, comparado con el de US$18/barril que se incluyó en los demás escenarios y que es también el que se usó para la programación fiscal. Se mantuvo para este escenario el supuesto de que se va a lograr a toda costa el equilibrio fiscal. Los resultados muestran que el efecto sobre el crecimiento sería muy importante, pues la economía sólo crecería 0.7%. La inversión pública tendría que caer en términos reales un 2.1% y la privada un 1.3%. En este caso la inflación caería a 24.5%.

Otra variable exógena que puede tener efectos significativos sobre el desempeño final y sobre la cual también hay incertidumbre, es el crecimiento de la producción agrícola no cafetera. Se simuló, entonces, un escenario en el cual éste sector crece 3.5% y no 4.5% como en la proyección básica. Sorprendentemente el efecto inflacionario de la menor disponibilidad de alimentos no resulta tan alto como podría haberse esperado pues la inflación sólo aumenta a 25.5%. Sin embargo, el crecimiento

de los precios está atenuado por la disminución de la demanda, puesto que el crecimiento del PIB se cae a 1.6%.

En resumen, las dos proyecciones básicas indican que el crecimiento de la economía colombiana podría situarse en el presente año entre el 2 y el 2.5%, estando el límite superior determinado por la probabilidad de un relativo incumplimiento de las metas fiscales, siempre que logren contenerse los recientes ataques terroristas contra la infraestructura económica del país. El límite inferior de 2% puede ser optimista si no logra dominarse el terrorismo, si el precio del petróleo se reduce y esto implica un mayor ajuste fiscal o si la producción agrícola no crece al ritmo esperado.



COLECCION DE LUJO

Santafé capital del Nuevo Reino de Granada
Carlos Martínez

Quintas y estancias de Santafé y Bogotá
Juan Carrasquilla Botero

40 años de desarrollo. Su impacto social
Miguel Urrutia (editor)

Presente este anuncio y reciba un descuento del 50% en la compra de estos títulos

Librería Fondo de Promoción de la Cultura
Carrera 6a. No. 7-47 Tel. 2820940 ext. 41

MUSEOS ARQUEOLOGICOS

El Fondo de Promoción de la Cultura del Banco Popular por medio del diseño de las salas de exhibición de sus Museos Arqueológicos rompe los conceptos tradicionales de museología, para generar una ágil visión integral de las culturas precolombinas a través de los objetos cerámicos.

¡VISITE LAS NUEVAS MUESTRAS CERAMICAS PRECOLOMBINAS!

Museos Arqueológicos
Bogotá
Casa del Marqués de San Jorge
Cra. 6a. No. 7-43
Tel. 2820940

Cali
Casa Convento La Merced
Cra. 4a. No. 6-59
Tel. 813229

Villa del Rosario - Cúcuta
Casa La Bagatela
Tel. 700684

fondo de promoción de la cultura

Informes de Actualidad

CUADERNOS DE ECONOMIA
Nº 82 Diciembre 1990

SUMARIO

1. La Experiencia Socialista-Populista Chilena: La Unidad Popular, 1970-1973
   Felipe Larraín y Patricio Meller.
2. Los efectos de la indización cambiaria y salarial en el control de la inflación: El caso de Chile, 1975 - 1981.
   Luis Felipe Lagos M.y Alexander Galetovic P.
3. Inflación y retorno bursátil. Una investigación empírica: Chile, 1960-1988
   Leonardo Hernández T.
4. Conversión deuda-capital en Chile.
   Ricardo Ffrench-Davis
5. Análisis institucional y económico del sector de telecomunicaciones en Chile.
   Fernando Coloma C. y Luis Oscar Herrera B.
6. Notas sobre patentes, distorsiones y desarrollo
   Julio Nogués.
7. La Economía política de los impuestos: una aplicación al sector pecuario uruguayo.
   Claudio Sapelli.
8. Resumenes de Tesis de Grado
9. Reseña de Libros

10. Indice alfabético por autores de artículos publicados en Cuadernos de Economía durante 1990.

PRECIO SUSCRIPCION ANUAL (CUATRIMESTRAL), 1990

Chile	$ 5.500
América Latina	US$ 38 (incluye envío aéreo)
Europa y U.S.A.	US$ 46 (incluye envío aéreo)
Números sueltos o atrasados:	
CHILE	$ 2.000
EXTRANJERO	US$ 15(incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden de :

Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile
Oficina de Publicaciones
Casilla 274-V, Correo 21
Santiago-Chile

Implicaciones macroeconómicas de la composición del déficit fiscal

*Patricia Correa y Jorge Armando Rodríguez**

I. INTRODUCCION

En una economía abierta y con tasa de cambio controlada como la colombiana, donde el Estado actúa como un agente importador y exportador importante, los efectos macroeconómicos del déficit fiscal pueden llegar a ser muy diferentes a los que normalmente se atribuyen a éste. Por ejemplo, de manera que para algunos puede resultar totalmente contraintuitiva, un superávit fiscal puede constituirse en la principal fuente expansionista en un país con esas características.

Como siempre, el análisis de la composición de las variables macroeconómicas agregadas es fundamental para comprender mejor sus efectos y determinar las causas de su movimiento. La estimación de la balanza de pagos del sector público para el período 1987–1990 permitió a FEDESARROLLO analizar la composición del déficit fiscal colombiano. A la luz de este análisis, se pudo examinar con un mayor nivel de precisión las implicaciones reales y sobretodo, monetarias, del déficit fiscal durante esos años.

* Se agradecen las valiosísimas sugerencias de Eduardo Lora, así como los comentarios de Miguel Urrutia y la ayuda de Mauricio Alviar en el manejo de la información monetaria.

En este artículo se resumen los principales resultados de ese estudio. En el capítulo de "Análisis Coyuntural" de esta revista el lector encontrará desarrollados algunos de estos argumentos en el contexto del examen de los problemas de la coyuntura más reciente.

II. COMPOSICION DE LA BALANZA DE PAGOS COLOMBIANA

A. Balanza de pagos del sector público

La balanza de pagos se define, de ordinario, como un sistema de cuentas que registra las transacciones económicas de una economía con el resto del mundo en un período determinado. La balanza de pagos de un sector institucional no es más que un desglose de la balanza de pagos de un país. Así, aquellas transacciones llevadas a cabo por agentes de naturaleza pública configuran la balanza de pagos del sector público, en tanto que aquellas realizadas por unidades de índole privada se compendian en la balanza externa del sector privado.

El universo contemplado en la categoría de sector público para las estimaciones de la balanza del sector oficial que aquí se presentan, en términos generales puede equipararse con el

implícito en la misma categoría del sistema de cuentas nacionales de Colombia. En la clasificación del DANE, este sector comprende las administraciones públicas, las sociedades no financieras públicas y las instituciones financieras públicas. Conviene anotar de paso que aquí están incorporados el Banco de la República y el Fondo Nacional del Café[1].

Puesto que, como se acaba de enunciar, para fines de balanza de pagos el Banco de la República forma parte del sector público, puede suscitar confusión el hecho de que esta institución participe, al amparo del Decreto–Ley 444 de 1967 o Estatuto Cambiario, en todas las operaciones con activos externos entre agentes económicos residentes y no residentes, salvo en unas pocas cobijadas por un régimen cambiario especial. En una primera instancia, podría pensarse equivocadamente que la balanza de pagos de este sector institucional es idéntica a la balanza cambiaria del país. En aras de clarificar este punto, no sobra recalcar que en este sentido el Banco opera principalmente como un simple intermediario entre el resto del mundo y el sector privado o público. La balanza de pagos de esta institución está constituida únicamente por las operaciones en cabeza del Banco, fundamentalmente de índole financiera, tales como la contratación de algunas líneas externas de crédito o las operaciones relacionadas con la inversión de las reservas internacionales del país.

La inclusión del Fondo Nacional del Café dentro del sector público implica que los ingresos por concepto de ventas externas del café que realiza la Federación Nacional de Cafeteros deben incluirse en la balanza de pagos oficial. Esta última institución, de carácter privado, opera como exportadora pero en calidad de *contratista* del gobierno o del Fondo. De esta manera, tanto a nivel legal como contable, es claro que estos ingresos externos pertenecen al sector público.

En el Cuadro 1 se presenta la balanza de pagos consolidada del sector público colombiano para el período 1987–1990. De acuerdo con los resultados obtenidos, en el último lustro –excepción hecha de 1988– esta balanza arrojó un superávit en cuenta corriente, producto tanto del buen comportamiento exhibido por la balanza comercial como de la reducción paulatina del déficit en la balanza de servicios. Esta última, como se puede apreciar, se ha presentado tanto en los servicios financieros netos como en los no financieros. El déficit registrado en 1988, del orden de US$ 117 millones, se debió a la desmejora sufrida por la balanza comercial, a raíz del apreciable aumento de las importaciones, las cuales crecieron a una tasa de 57.3% en relación con el año precedente. Según estimativos preliminares, durante 1990 el superávit en cuenta corriente del sector público alcanzó US$ 658 millones, cerca de US$ 480 millones por encima del promedio de los otros dos años.

Las cifras anteriores permiten concluir que la mejoría en la cuenta corriente de la balanza de pagos global de la economía observada desde 1988, se explica antetodo por el comportamiento del sector público. La balanza de pagos del sector privado, obtenida por diferencia con la balanza global, invariablemente registró déficit en cuenta corriente a lo largo del período de referencia, como se puede observar en el Cuadro 2, y como analizaremos más adelante. El comercio exterior de bienes del sector público en el período 1987–1990 se caracterizó, en primer término, por el notable dinamismo adquirido por las exportaciones. Mientras que en 1987 su valor era de US$ 1894.7 millones, en 1990 se situó en US$2381.1 millones (crecimiento anual promedio de 8.2%), y durante el subperíodo 1989–90 su ritmo de crecimiento fue todavía

[1] La omisión principal quizás sea, al menos para ciertos rubros, la de los bancos Cafetero, del Estado, Ganadero y Popular, omisión que obedece a la dificultad con que se tropieza para determinar a cabalidad sus operaciones en el exterior. En algunos casos se acoge, sin embargo, al universo cubierto por las estadísticas fiscales de la Contraloría General de la República, las cuales aluden al Gobierno Nacional Central, establecimientos públicos nacionales, empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta. Para mayores detalles véase Rodríguez (1991).

Cuadro 1. **BALANZA DE PAGOS DEL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO. (Millones de dólares)**

	1987	1988*	1989*	1990P
I. CUENTA CORRIENTE	182.4	-117.1	172.5	658.0
A. BALANZA COMERCIAL	1270.2	876.9	1159.3	1505.6
1. Exportaciones FOB	1894.7	1859.1	2080.2	2381.1
Café	845.7	907.2	771.1	721.0
Hidrocarburos	858.4	656.9	915.6	1256.6
Carbón	114.7	134.5	205.8	263.5
Ferroníquel	75.9	160.5	187.7	140.0
2. Importaciones FOB	624.5	982.2	920.9	875.5
Bienes de consumo	69.3	37.8	33.3	131.2
Bienes intermedios	242.9	428.5	403.2	351.9
Bienes de capital	312.3	515.9	484.4	392.3
B. BALANZA DE SERVICIOS	-1079.0	-1013.2	-989.1	-855.1
1. Servicios no financieros	-73.3	-69.7	-28.0	-25.6
Ingresos	267.4	298.0	328.7	370.4
Egresos	340.7	367.7	356.7	395.9
Embarques	34.7	5.3	25.2	35.7
Ingresos	68.7	61.7	67.8	76.2
Egresos	34.0	56.4	42.6	40.5
Otros transportes	-24.3	-0.6	0.6	-0.2
Ingresos	68.8	79.5	86.2	96.0
Egresos	93.1	80.1	85.6	96.1
Viajes	-26.5	-31.6	-30.5	-32.6
Ingresos	0.0	0.0	0.0	0.0
Egresos	26.5	31.6	30.5	32.6
Transacciones petroleras	0.0	0.0	0.0	0.0
Otras transacciones	-57.2	-42.8	-23.4	-28.4
Ingresos	129.8	156.7	174.6	198.2
Egresos	187.0	199.5	198.0	226.7
2. Servicios financieros	-1005.7	-943.5	-961.1	-829.5
Ingresos	161.3	210.3	245.3	307.7
Egresos	1167.0	1153.8	1206.4	1137.2
C. TRANSFERENCIAS	-8.8	19.1	2.4	7.5
II. CUENTA DE CAPITAL	-173.0	615.4	559.7	14.1
A. CAPITAL DE MEDIANO Y LARGO PLAZO	-42.9	620.0	402.9	74.5
1. Inversión directa	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Inversión neta de cartera	47.8	0.0	178.9	-18.0
3. Endeudamiento externo neto	-90.7	620.0	224.0	149.8
4. Aportes organ. internacionales	0.0	0.0	0.0	-57.3
B. CAPITAL DE CORTO PLAZO	-130.1	-4.6	156.8	-60.4
1. Endeudamiento externo neto	-92.6	84.9	128.8	-60.4
2. Movimiento actvs. en exterior	-37.5	-89.5	28.0	0.0
III. CONTRAPARTIDAS	90.0	-70.4	152.3	0.0
IV. ERRORES Y OMISIONES	0.0	0.0	0.0	0.0
VARIACION DE RESERVAS	99.4	427.9	884.5	672.1

(e) Estimado.
(p) Proyección de FEDESARROLLO.
Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro 2. **BALANZA DE PAGOS DEL SECTOR PRIVADO COLOMBIANO. (Millones de dólares)**

	1987	1988e	1989e	1990p
I. CUENTA CORRIENTE	-202.9	-49.8	-315.5	-103.3
A. BALANZA COMERCIAL	190.8	-49.6	314.7	400.0
1. Exportaciones FOB	3359.8	3483.5	3951.6	4643.4
Café	787.3	713.9	705.7	761.3
Hidrocarburos	483.2	331.3	484.2	650.4
Carbón	148.2	169.7	251.2	301.4
Ferroníquel	0.0	0.0	0.0	0.0
Oro	384.8	412.7	365.7	371.5
No tadicionales	1556.3	1855.9	2144.8	2558.7
2. Importaciones FOB	3169.0	3533.1	3636.9	4243.4
Bienes de consumo	418.9	477.0	437.1	390.4
Bienes intermedio	1681.7	1984.7	2089.2	2335.8
Bienes de capital	1068.4	1071.4	1110.6	1517.3
B. BALANZA DE SERICIOS	-1403.4	-944.6	-1526.1	-1537.1
1. Servicios no financieros	-717.2	-294.2	-516.4	-480.3
Ingresos	899.7	1108.0	981.1	1002.4
Egresos	1616.9	1402.2	1497.5	1482.8
Embarques	-182.1	-181.0	-172.6	-193.8
Ingresos	37.1	45.0	44.3	48.7
Egresos	219.2	226.0	216.9	242.5
Otros transportes	74.7	105.1	37.8	39.8
Ingresos	284.4	289.0	258.8	292.1
Egresos	209.7	183.9	221.0	252.4
Viajes	-290.7	-45.2	-128.4	-164.
Ingresos	348.6	461.1	334.8	315.1
Egresos	639.3	506.3	463.2	479.5
Transacciones petroleras	-252.4	-135.5	-281.1	-202.7
Ingresos	27.0	87.2	61.9	68.8
Egresos	279.4	222.7	343.0	271.5
Otras transacciones	-66.7	-37.6	28.0	40.7
Ingresos	202.7	225.8	281.4	277.7
Egresos	269.4	263.4	253.4	236.9
2. Servicios financieros	-686.2	-650.4	-1009.7	-1056.8
Ingresos	31.4	37.1	33.6	37.0
Egresos	717.6	687.5	1043.3	1093.8
C. TRANSFERENCIAS	1009.7	944.4	895.8	1033.8
II. CUENTA DE CAPITAL	163.8	342.9	-94.2	174.6
A. CAPITAL DE MEDIANO Y LARGO PLAZO	227.8	233.9	250.5	252.1
1. Inversión directa	287.1	178.9	547.1	344.1
2. Endeudamiento ext. neto Inversión neta de cartera	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Endeudamiento e xterno neto	-59.3	55.0	-296.6	-92.0
4. Aportes organismos internacionales	0.0	0.0	0.0	0.0
B. CAPITAL DE CORTO PLAZO	-64.0	109.0	-344.7	-77.5
1. Endeudamiento externo neto	194.0	335.4	-208.2	-30.0
2. Movimiento activos en el exterior	-258.0	-226.4	-136.5	-47.5
III. CONTRAPARTIDAS	0.0	0.0	0.0	0.0
IV. ERRORES Y OMISIONES	-88.1	-361.0	-417.7	-149.6
VARIACION DE RESERVAS	-127.2	-67.9	-827.4	-37.9

e: Estimado.
p: Proyección de FEDESARROLLO.
Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

mayor, con una tasa de crecimiento anual de 13.2%. Este dinamismo, sinembargo, no se tradujo en una mayor participación de las exportaciones públicas en las exportaciones totales del país. Como se aprecia en el Cuadro 3, se produjo un leve descenso en dicha participación : de representar el 36% en 1987 pasaron a 34% en 1990.

Dos aspectos sobresalen del examen de la estructura de ingresos de la balanza comercial del sector público. Por un lado, como sucede en la mayoría de los estados latinoamericanos, su dependencia casi absoluta de las condiciones en los mercados de productos básicos, cuya inestabilidad es bien conocida. Por otro, conviene señalar que en el período bajo estudio las exportaciones de origen minero, y sobre todo las

Cuadro 3. **BALANZA DE PAGOS DE COLOMBIA. CUENTA CORRIENTE (Composición porcentual por sector institucional)**

	1987	1988 e	1989 e	1990 p
I. INGRESOS				
Exportaciones de bienes y servicios	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	35.1	33.8	34.8	35.0
Sector Privado	64.9	66.2	65.2	65.0
Exportaciones de bienes	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	36.1	34.8	34.5	33.9
Sector Privado	63.9	65.2	65.5	66.1
Exportaciones de servicios	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	31.5	30.7	36.1	39.5
Sector Privado	68.5	69.3	63.9	60.5
Servicios no financieros	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	22.9	21.2	25.1	27.0
Sector Privado	77.1	78.8	74.9	73.0
Servicios financieros	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	83.7	85.0	88.0	89.3
Sector Privado	16.3	15.0	12.0	10.7
II. EGRESOS				
Importaciones de bienes y servicios	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	27.9	30.8	28.7	26.1
Sector Privado	72.1	69.2	71.3	73.9
Importaciones de bienes	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	16.5	21.8	20.2	17.1
Sector Privado	83.5	78.2	79.8	82.9
Importaciones de servicios	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	39.2	42.1	38.1	37.3
Sector Privado	60.8	57.9	61.9	62.7
Servicios no financieros	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	17.4	20.8	19.2	21.1
Sector Privado	82.6	79.2	80.8	78.9
Servicios financieros	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	61.9	62.7	53.6	51.0
Sector Privado	38.1	37.3	46.4	49.0

e: Estimado.
p: Proyección de FEDESARROLLO.
Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

de hidrocarburos, afianzaron en forma casi ininterrumpida su predominio en el conjunto de las exportaciones públicas, con la consiguiente pérdida de importancia de las ventas externas de café realizadas en nombre del Fondo Nacional del Café[2].

Las importaciones de bienes efectuadas por el sector público exhibieron, por su parte, un comportamiento en cierto modo inverso al de las exportaciones, pero con fluctuaciones mucho más severas que las sufridas por éstas. Tras presentar su valor más bajo en 1987 (US$ 624.5 millones), alcanzaron la cima del período en el año siguiente, adentrándose luego en una fase de declinación continua, tanto en términos absolutos como relativos. En el curso del período las importaciones de bienes de capital representaron, en promedio, el 50% del total, seguidas por las de bienes intermedios con el 41.6% . En 1990, las de bienes de consumo durable repuntaron en forma ostensible, en buena medida a raíz de las compras de armas y equipo militar.

Otro rasgo sobresaliente que aflora del examen de la cuenta corriente del sector público constituye, sin duda, el significativo déficit de la balanza de servicios, pese a su ligera reducción en los últimos años. Este déficit, como se aprecia en el Cuadro 1, se ubica primordialmente en la cuenta de servicios financieros. El pago de intereses de la deuda pública externa, que pasó de US$ 1167 millones en 1987 a aproximadamente US$1137 millones en 1990, en promedio dio cuenta del 76.2% de los egresos por concepto de servicios oficiales. Su lento ritmo de crecimiento (1.5% en promedio), sinembargo, contribuyó en forma notable al señalado decrecimiento del déficit de la balanza de servicios. El significativo y creciente superávit de la balanza de servicios del Banco de la República (véase el Cuadro 4), proveniente del rendimiento de la inversión de las reservas internacionales del país, fue otro factor fundamental para explicar la mejoría observada en esta cuenta de la balanza de pagos oficial.

En lo que respecta a los servicios no financieros, conviene mencionar que el grueso de los ingresos del sector oficial provienen de aquellos servicios de comunicaciones prestados por Telecom, los portuarios ofrecidos por Colpuertos y los de transporte de mercancías brindados por la Flota Mercante Grancolombiana. Estos representan el 27% del total de ventas de servicios no financieros del país, cifra inferior a la participación del sector público en los ingresos por exportaciones de bienes.

Las erogaciones por concepto de servicios no financieros se situaron, por su parte, en US$ 395.9 millones en 1990 (dato estimado), casi US$ 55 millones menos que en el primer período, con una tasa media de crecimiento anual de 6.3%. Los servicios de comunicaciones a cargo de Telecom, los asociados a las llamadas transacciones oficiales (v.g. gastos de sostenimiento de las embajadas en el exterior), el alquiler de naves y los gastos portuarios de la Flota Mercante,así como los embarques de importaciones públicas pagados a empresas de transporte extranjeras dieron lugar, en su orden, a las principales erogaciones por concepto de servicios no financieros. Los gastos por viajes al exterior y sus correspondientes pasajes sufragados con recursos públicos apenas representaron el 8.5%, en promedio, del total de dichas erogaciones[3].

La cuenta de capital del sector público por ser, junto con la de servicios financieros, mucho más conocida que las demás, no amerita una descripción detallada. Baste señalar que tras registrar un saldo negativo de US$ 173 millones en 1987, arrojó superávit considerables en los dos años subsiguientes (US$615.4 y US$ 559.7 millones, respectivamente) y uno mas pequeño,

[2] En tanto que en 1987 el 55.4% del valor de las exportaciones públicas provenía de las de origen minero, esta participación se elevó hasta 69.7% en 1990.

[3] La metodología del cálculo de estas operaciones y el detalle de su composición se encuentran en Rodríguez (1991).

Cuadro 4. **BALANZA DE PAGOS DEL BANCO DE LA REPUBLICA (Millones de dólares)**

	1987	1988 e	1989 e	1990 p
I. CUENTA CORRIENTE	94.1	140.2	178.3	214.9
A. Balanza comercial	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Balanza de servicios	94.1	140.2	178.3	214.9
1. Servicios no financieros	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Servicios financieros	94.1	140.2	178.3	214.9
Ingresos	144.7	191.7	225.3	260.7
Egresos	50.6	51.5	47.0	45.8
C. Transferencias	0.0	0.0	0.0	0.0
II. CUENTA DE CAPITAL	20.5	-5.2	100.2	-20.8
A. Capital de mediano y largo plazo	14.9	-4.7	8.1	19.6
1. Inversión directa	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Inversión neta de cartera	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Endeudamiento externo neto	14.9	-4.7	8.1	19.6
4. Aportes organismos internacionales	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Capital de corto plazo	5.6	-0.5	92.1	-40.4
1. Endeudamiento externo neto	8.7	0.8	80.8	-40.4
2. Movimiento actvs. en exterior	-3.1	-1.3	11.3	0.0
III. CONTRAPARTIDAS	90.0	-70.4	152.3	0.0
IV. ERRORES Y OMISIONES	0.0	0.0	0.0	0.0
VARIACION DE RESERVAS	204.6	64.6	430.8	194.1

(e) Estimado.
(p) Proyección de Fedesarrollo.
Fuente: Banco de la República y cálculos de Fedesarrollo.

de US$ 14.1 millones, en 1990. Las operaciones con líneas externas del Banco de la República (véase el Cuadro 4) , que en 1989 habían arrojado un saldo positivo de US$ 100 millones, en 1990 generaron una transferencia neta de recursos al exterior por US$ 20.8 millones. La balanza de capitales del resto del sector público, por otra parte, ha mantenido un saldo positivo, aunque decreciente, a partir de 1988.

El resultado neto de todas estas operaciones externas del sector público, como se aprecia en el Cuadro 1, fue un incremento notable en el stock de reservas internacionales. Entre 1987 y 1990, el sector público generó una acumulación de reservas de US$ 2083.9 millones aproximadamente (46.3% de las reservas de 1990), en contraste con el sector privado, que ocasionó pérdidas de reservas por US$ 1060.7 durante ese mismo período. No sobra advertir que estos últimos resultados deben interpretarse con sumo cuidado ya que, como se sabe, el monto de errores y omisiones de la balanza de pagos es considerable, y aquí hemos trabajado con el supuesto de que éstos pertenecen exclusivamente a la balanza del sector privado (véanse los cuadros 1 y 2).

B. La balanza de pagos del sector privado

El comercio exterior del sector privado experimentó, en términos generales, un vigoroso dinamismo en el curso del período. Las exportaciones de bienes crecieron en forma sostenida, a una tasa que en promedio alcanzó el 11.5%, pasando de US$3359,8 millones en 1987 a US$4643,4 millones en 1990. Gracias a ello representaron una proporción ligeramente creciente en el conjunto de las exportaciones de bienes del país, ubicándose en 66% en 1990, porcentaje dos puntos superior, aproximadamente, al observado en 1987 (véase

Cuadro 2). A semejanza del caso del sector público, las ventas externas de café cedieron terreno en forma paulatina, pero, a diferencia de aquel, en favor de las exportaciones no tradicionales y, en menor medida, de las de carbón. Igualmente, perdieron importancia relativa las compras de oro de origen doméstico por parte del Banco de la República (netas de ventas para usos industriales), las cuales se clasifican en Colombia dentro de las exportaciones de origen privado por analogía con el efecto que produce sobre las reservas internacionales una verdadera exportación.

Las importaciones privadas, equivalentes –por término medio– a 81% del total de importaciones del país, también crecieron en forma pronunciada, aunque a un ritmo más lento que las exportaciones. En 1990, año en el que se expandieron a una tasa de 16.7%, cerca de seis puntos por encima del promedio del período, su valor bordeó los US$4243 millones. El carácter esencialmente complementario de las importaciones privadas se evidenció en la preponderancia que tuvieron las importaciones de bienes intermedios y de capital, cuyo monto representó alrededor de 55% y 33% de las mismas, respectivamente.

El comportamiento de la balanza de servicios del sector privado resultó de la combinación de dos tendencias más o menos definidas: la disminución del déficit arrojado por los servicios no financieros, de una parte, y la elevación del correspondiente a los servicios financieros, de otra. De las dos tendencias la más firme e impresionante fue la segunda. El déficit en la balanza de servicios financieros se situó, en efecto, en US$1056,8 millones en 1990, excediendo en un 54% el observado en 1987. Debido a que los ingresos por esta clase de servicios se mostraron bastante estables, y en extremo reducidos, la tendencia creciente del déficit en cuestión reflejó el alza sustancial de los egresos. La magnitud del fenómeno se manifestó también en la estructura sectorial de los egresos del país por concepto de servicios financieros: mientras que en 1987 el 38.1% de los mismos correspondía al sector privado, en 1990 esta proporción se había elevado hasta ubicarse en 50%.

La conjugación en 1987 y 1989/90 de importantes superávit en la balanza comercial privada con saldos positivos considerables en las transferencias netas, no fue suficiente para contrarrestar los déficit arrojados por la balanza de servicios. En 1988 la balanza comercial privada se tornó negativa, circunstancia que se proyectó sobre la cuenta corriente, pese a la caída del déficit de la balanza de servicios que tuvo lugar en ese año.

En lo concerniente a la cuenta de capital privada cabe destacar la importante afluencia de recursos hacia el país en forma de inversión directa. En 1990, por ejemplo, su monto rondó los US$344 millones, valor muy cercano al promedio del período. De otro lado, tanto el endeudamiento externo neto de mediano y largo plazo como la cuenta de capital de corto plazo obtuvieron siempre saldos negativos, salvo en 1988. El sector privado fue, en suma, importador neto de capitales en 1987/88 y 1990, y exportador neto en 1989. La variación de las reservas internacionales proveniente de las transacciones económicas con el exterior del sector privado se caracterizó, por último, no sólo por ser negativa en todos los años del período sino también por experimentar fluctuaciones drásticas, especialmente durante 1989 y 1990.

III. EL DEFICIT FISCAL Y LA BALANZA DE PAGOS DEL SECTOR PUBLICO

Las cifras anteriores permiten desentrañar la compleja relación que existe entre el balance financiero del sector público y la balanza de pagos. Esta relación, hasta el momento poco analizada por los académicos[4], y prácticamente ignorada por aquellos responsables de la programación financiera y la formulación de los

[4] Excepciones son el análisis de Ocampo (1984), Bernal (1989) y algunos trabajos sobre el ajuste ahorro-inversión realizados por FEDESARROLLO.

respectivos planes de ajuste, es de crucial importancia para determinar el resultado y éxito de estos últimos.

El impacto macroeconómico de las políticas fiscales puede llegar a ser bastante diferente según el efecto que éstas ocasionen sobre el déficit (superávit) corriente en la balanza de pagos. La respuesta de la demanda agregada, los mecanismos de generación de ahorro macroeconómico para financiar la inversión privada, así como el comportamiento de las variables monetarias y de la inflación, entre otros, podrán operar incluso en sentido contrario según si la reducción (aumento) del déficit fiscal viene acompañada de un superávit o de un déficit externo. Como es intuitivamente claro, por ejemplo, un aumento del gasto público representado en importaciones de bienes o servicios (v.g. pago de viajes al exterior de funcionarios públicos, o compra de aviones para el ejército) no tendrá en el corto plazo el mismo efecto sobre la demanda agregada interna que un gasto equivalente en bienes o servicios producidos domésticamente.

Para ilustrar formalmente el punto anterior conviene acudir a las identidades macroeconómicas básicas. El balance de las operaciones externas corrientes, como se recordará, es idéntico a la suma de los balances corrientes del sector público y privado. Si descomponemos el resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos global entre el saldo del sector oficial y del sector privado [$(X_o - M_o)$ y $(X_p - M_p)$, respectivamente], y procedemos de manera similar para desagregar el déficit fiscal total entre su componente externo e interno [$(X_o - M_o)$ y $(Y_d - G_d)$, en su orden], obtendremos una expresión como [1], que puede simplificarse para llegar a [2].

$$[1]\ (X_o - M_o) + (X_p - M_p) = (Y_d - G_d) + (X_o - M_o) + (S_d - I_d)$$

$$[2]\ (X_p - M_p) = (Y_d - G_d) + (S_d - I_d)$$

$$[3]\ I_d = (Y_d - G_d) + S_d + (M_p - X_p)$$

donde:
Y_d = Ingresos corrientes domésticos (tributarios)
G_d = Gasto doméstico
S_d = Ahorro privado doméstico
I_d = Inversión privada doméstica

Como se desprende de estas identidades, *ex-post* la inversión privadaes igual a la suma del ahorro corriente interno del sector público $(Y_d - G_d)$, el ahorro privado doméstico (S_d), y el ahorro externo generado por el sector privado $(M_p - X_p)$. Así, las operaciones externas corrientes del sector público ejercerán su influencia sobre el ahorro macroeconómico que *financia* a la inversión privada sólo en la medida en que afecten a estas últimas variables.

La aseveración de que el *déficit* fiscal genera, por definición, un exceso de demanda interna en el corto plazo, carece de sustento teórico a menos que se esté refiriendo exclusivamente al déficit público *doméstico*. Lo mismo se puede decir respecto a los argumentos que atribuyen la inflación al deterioro del déficit fiscal global. Si este se explica por un deterioro de la cuenta corriente externa del sector público, su impacto de demanda agregada es contraccionista, e incluso puede tener efectos antiinflacionarios. Lo contrario cuando se produce un balance corriente externo positivo; es decir, un superávit fiscal puede ser expansionista macroeconómicamente si su origen es externo. De allí la importancia de examinar la composición de este último para hacer un adecuado análisis de la coyuntura macroeconómica y derivar conclusiones de política acertadas.

El mismo tipo de razonamiento aplica al análisis del impacto monetario del déficit. La financiación de este último, por definición contable, se compone de los flujos de crédito externo neto (C_x), crédito interno neto monetario (es decir, del Banco de la República, C_d) y crédito interno no monetario (endeudamiento con el sistema financiero privado y colocación de títulos en el resto del sector privado doméstico, C_p). Si denominamos DF al déficit fiscal global (excluyendo el déficit cuasi-fiscal del Banco de la

República con el objeto de simplificar el análisis) lo anterior se puede expresar en forma simple como sigue:

$$[4]\ DF = (M_o - X_o) + (G_d - Y_d) = \Delta C_x + \Delta C_d + \Delta C_p$$

$$[5]\ (G_d - Y_d) = (X^o - M_o) + \Delta C_x + \Delta C_d + \Delta C_p$$

Puesto que los dos primeros elementos de la expresión del lado derecho de la ecuación [5] no son otra cosa que la variación de reservas internacionales ocasionado por el sector oficial (suponiendo que no hay errores ni omisiones en el cálculo de esos componentes), esta expresión se puede recomponer para obtener la siguiente igualdad:

$$[6]\ (G_d - Y_d) - \Delta C_p = \Delta R_o + \Delta C_d$$

donde ΔR_o es el cambio de reservas originado en las transacciones corrientes y de capital del sector público. Avanzando más en este análisis es fácil comprobar que el componente derecho de esta última expresión es el impacto sobre la base monetaria del déficit, el cual por definición depende únicamente del déficit fiscal interno neto del endeudamiento no monetario. Así, se llega a la conclusión de que el efecto monetario primario del desbalance corriente del sector público es idéntico a la porción del déficit corriente interno no financiada con ahorro privado doméstico.

Habiendo establecido estas realidades contables, el impacto real y monetario del déficit fiscal global colombiano en los últimos años amerita una reconsideración a la luz de este marco de análisis. En el Cuadro 6 aparece el cálculo del déficit fiscal interno durante los últimos cuatro años, basado en las cifras de déficit global del DNP hasta 1989[5], y en las estimaciones de la balanza de pagos del sector público presentadas anteriormente (en particular, las del Cuadro 5). En forma compatible con la definición de sector público de la mayoría de los ejercicios de programación financiera, aquí se ha excluido al Banco de la República del universo de instituciones públicas. Naturalmente, su inclusión modificaría los resultados de dicho cuadro, permitiendo un análisis consistente con la metodología de cuentas nacionales.

Se puede observar cómo el déficit *interno* del sector público colombiano, a diferencia del déficit global, se mantuvo relativamente constante como proporción del PIB a lo largo del último lustro, en un nivel promedio de 1.68%. Durante el período 1988/87 éste registró una disminución de dos décimas del PIB, para volver a aumentar en 1989 y llegar a una cima equivalente a 1.9% del Producto Interno Bruto. En 1990 cae nuevamente para colocarse ligeramente por debajo de su nivel promedio.

La notable caída del déficit total entre 1988 y 1990 – del 2.2% al 0.5% del PIB, respectivamente– tuvo, por consiguiente, origen en el mencionado incremento del superávit externo, y no en un ajuste real interno de las finanzas públicas. Como se vio, el comportamiento de la cuenta corriente externa del sector oficial está determinado fundamentalmente por factores de índole exógena (precio del café, petróleo, etc.) y no por decisiones de política fiscal. Por consiguiente, puede concluirse que el esfuerzo por corregir el desajuste estructural de las finanzas del sector público no ha sido tan fructífero como lo sugieren las cifras de déficit global, y que el verdadero "problema" fiscal ha permanecido encubierto por el manto de los incontrolables y ciertamente inestables ingresos de exportación oficiales (particularmente de café, como se aprecia en el cuadro).

En efecto, las operaciones del FODEX y toda la gama de transferencias de excedentes dentro de las instituciones del sector público en los últimos años son un reflejo de este desbalance entre el déficit fiscal interno y externo. Como se ha señalado en repetidas oportunidades en *Coyuntura Económica*, esta situación no es

[5] Véase DNP (1991). La cifra para 1990 es una proyección de FEDESARROLLO, consistente con estimaciones preliminares de la Contraloría General de la República.

Cuadro 5. **BALANZA DE PAGOS DEL SECTOR PUBLICO SIN BANCO DE LA REPUBLICA (Millones de dólares)**

	1987	1988 e	1989 e	1990 p
I. CUENTA CORRIENTE	88.3	-257.3	-5.8	443.1
A. Balanza comercial	1270.2	876.9	1159.3	1505.6
1. Exportaciones FOB	1894.7	1859.1	2080.2	2381.1
Café	845.7	907.2	771.1	721.0
Hidrocarburos	858.4	656.9	915.6	1256.6
Carbón	114.7	134.5	205.8	263.5
Ferroníquel	75.9	160.5	187.7	140.0
2. Importaciones FOB	624.5	982.2	920.9	875.5
Bienes de consumo	69.3	37.8	33.3	131.2
Bienes intermedios	242.9	428.5	403.2	351.9
Bienes de capital	312.3	515.9	484.4	392.3
B. Balanza de servicios	1173.1	-1153.4	-1167.4	-1069.9
1. Servicios no financieros	-73.3	-69.7	-28.0	-25.6
Ingresos	267.4	298.0	328.7	370.4
Egresos	340.7	367.7	356.7	395.9
Embarques	34.7	5.3	25.2	35.7
Ingresos	68.7	61.7	67.8	76.2
Egresos	34.0	56.4	42.6	40.5
Otros transportes	-24.3	-0.6	0.6	-0.2
Ingresos	68.8	79.5	86.2	96.0
Egresos	93.1	80.1	85.6	96.1
Viajes	-26.5	-31.6	-30.5	-32.6
Ingresos	0.0	0.0	0.0	0.0
Egresos	26.5	31.6	30.5	32.6
Transacciones petroleras	0.0	0.0	0.0	0.0
Otras transacciones	-57.2	-42.8	-23.4	-28.4
Ingresos	129.8	156.7	174.6	198.2
Egresos	187.0	199.5	198.0	226.7
2. Servicios financieros	-1099.8	-1083.7	-1139.4	-1044.4
Ingresos	16.6	18.6	20.0	47.0
Egresos	1116.4	1102.3	1159.4	1091.4
C. Transferencias	-8.8	19.1	2.4	7.5
II. CUENTA DE CAPITAL	-193.5	620.6	459.5	34.9
A. Capital de mediano y largo plazo	-57.8	624.7	394.8	54.9
1. Inversión directa	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Inversión neta de cartera	47.8	0.0	178.9	-18.0
3. Endeudamiento externo neto	-105.6	624.7	215.9	130.2
4. Aportes organismos internacionales	0.0	0.0	0.0	-57.3
B. Capital de corto plazo	-135.7	-4.1	64.7	-20.0
1. Endeudamiento externo neto	-101.3	84.1	48.0	-20.0
2. Movimiento actvs. en exterior	-34.4	-88.2	16.7	0.0
III. CONTRAPARTIDAS	0.0	0.0	0.0	0.0
IV. ERRORES Y OMISIONES	0.0	0.0	0.0	0.0
VARIACION DE RESERVAS	-105.2	363.3	453.7	478.0

e: Estimado. p: Proyección de Fedesarrollo.

Fuente: Banco de la República y cálculos de Fedesarrollo.

sostenible en el largo plazo, tanto por el carácter iestable de los excedentes externos, como por las dificultades de política y las ineficiencias en la asignación de recursos que acarrea el continuo traslado de recursos de las entidades superavitarias a las deficitarias.

En la coyuntura más reciente, sin embargo, se ha producido sin duda un notable ajuste en este sentido. Entre 1989 y 1990, como se anotó, el déficit interno pasó de $284 a $340.2 miles de millones, lo cual representa un incremento nominal de sólo 19.7% – inferior a la inflación – y una caída de éste como proporción del PIB (véase la parte inferior del Cuadro 6). De allí que, como se señala en el capítulo de Análisis Coyuntural de esta revista, difícilmente puede atribuirse a los desajustes fiscales toda la explicación de la aceleración de tres puntos porcentuales en la inflación durante 1990.

En el Cuadro 7 aparece una estimación de los componentes de la identidad macroeconómica [2], utilizando la definición de déficit fiscal del cuadro anterior. Puede observarse cómo, en promedio durante los últimos cuatro años, el

Cuadro 6. **COMPOSICION DEL DEFICIT FISCAL COLOMBIANO**

	1987	1988	1989	1990 p
	Miles de millones de pesos			
TOTAL	-127.7	-254.1	-286.3	-110.0
Externo	21.99	-79.8	-2.3	230.2
Sin café	-188.40	-361.1	-309.9	-144.0
Interno 1	-149.69	-174.3	-284.0	-340.23
Def. 2 (a)	60.70	107.0	23.6	34.0
Impacto Monetario (b)	-96.70	-90.9	-180.6	-236.8
	Proporción del PIB			
TOTAL	-1.45	-2.18	-1.90	-0.53
Externo	0.25	-0.69	-0.02	1.12
Sin café	-2.14	-3.10	-2.05	-0.70
Interno 1	-1.70	-1.50	-1.88	-1.65
Def. 2 (a)	0.69	0.92	0.16	0.16
Impacto Monetario (b)	-1.10	-0.78	-1.20	-1.15

a: Déficit interno consistente con balance externo sin café
b: Deficit interno 1, neto de financiamiento no monetario
Fuente: DNP. y Cuadro 4; 1990. p: proyección FEDESARROLLO.

Cuadro 7. **IDENTIDAD MACROECONOMICA AJUSTADA (Porcentajes del PIB)**

	1987	1988	1989	1990
Cta. Cte. externa				
Sector Privado (a)	-0.31	0.24	-0.36	0.28
- Banco de la República	0.27	0.37	0.47	0.54
- Sector privado	-0.57	-0.13	-0.83	-0.26
Déficit interno				
Sector Público (b)	-1.70	-1.50	-1.88	-1.65
Balance Interno				
Sector Privado (a)	1.39	1.74	1.52	1.93

a: Incluye Banco de la República.
b: Consistente con la definición 1 del Cuadro 6.
Fuente: Cuadros 2, 4 y 6.

desahorro público interno se ha "financiado" macroeconómicamente ante todo con un exceso de ahorro sobre inversión privados y del Banco de la República, y no tanto con ahorro externo generado por estos sectores, con excepción quizás de 1989.

IV. EL IMPACTO MONETARIO DEL DEFICIT FISCAL

Lo anterior, naturalmente, se ha reflejado en las variables monetarias y en las contrapartidas financieras de los balances corrientes sectoriales. Gracias a la información suministrada por las balanzas de pagos pública, del Banco de la República y del sector privado, FEDESARROLLO ha podido hacer una sectorización de la base monetaria que permite establecer, en cada año, la contribución de cada uno de estos sectores a la expansión primaria del dinero en la economía[6]. Dentro del contexto de este artículo, interesa especialmente medir el impacto monetario del déficit fiscal (sin Banco de la República) que, como vimos, equivale a la ecuación [6].

[6] Las cuentas de balanza de pagos en dólares se transformaron a valores en pesos utilizando la tasa de cambio implícita (THP) en la contabilidad de reservas del Banco de la República, que aparece en el Cuadro A1 del Anexo. Véase Correa y Alviar (1991) para una descripción detallada de la metodología de sectorización de la base monetaria,

Cuadro 8. **BASE MONETARIA**

FUENTES DE EXPANSION	VARIACIONES (miles de millones de pesos)				VARIACIONES (Porcentaje del PIB)			
	1987	1988	1989	1990	1987	1988	1989	1990
I. **BASE MONETARIA (IV + V)**	166.5	186.8	268.4	267.1	1.9	1.6	1.8	1.3
II. **OPERACIONES SECTOR PUBLICO (A+B+C)**	187.1	128.1	300.7	355.5	2.1	1.1	2.0	1.7
A. Moneda Tesorería	6.9	0.7	5.9		0.1	0.1	0.0	0.0
B. Reservas Internacionales	-26.2	112.7	181.0	248.4	-0.3	1.0	1.2	1.2
C. Crédito Neto (1+2+3+4)	208.7	8.5	119.0	101.2	2.4	0.1	0.8	0.5
1. Creditos	106.7	85.7	50.7	34.6	1.2	0.7	0.3	0.2
2. Traslados CEC (a)	-0.8	0.0	87.0	110.0	0.0	0.0	0.6	0.5
3. Intereses Titulos Canjeables	27.9	91.3	111.4	53.5	0.3	0.8	0.7	0.3
4. Pasivos	74.8	-168.4	-130.1	-96.9	0.8	-1.4	-0.9	-0.5
III. **OPERACIONES BANCO REPUBLICA**	-8.2	69.2	263.7	174.7	-0.1	0.6	1.7	0.8
A. Devaluación	152.3	211.6	338.5	466.7	1.7	1.8	2.2	2.3
B. Reservas Internacionales (BP)	50.9	20.0	170.8	100.9	0.6	0.2	1.1	0.5
C. Obligaciones externas de largo plazo	-29.7	-27.9	-37.1	-85.5	-0.3	-0.2	-0.2	-0.4
D. Resto cuentas CEC (a)	-81.1	-156.8	-205.6	-255.4	-0.9	-1.3	-1.4	-1.2
E. Otros pasivos B.R.	-100.7	22.3	-2.8	-51.9	-1.1	0.2	0.0	-0.3
IV. **OPER. SECT.PUBLICO TOTAL (II+III)**	178.9	197.4	564.5	530.3	2.0	1.7	3.7	2.6
V. **OPERACIONES SECTOR PRIVADO (A+B)**	-12.4	-10.6	-296.0	-263.2	-0.1	-0.1	-2.0	-1.3
A. Reservas Internacionales (BP)	-31.7	-21.1	-330.0	-19.7	-0.4	-0.2	-2.2	-0.1
B. Crédito Neto	19.3	10.5	34.0	-243.5	0.2	0.1	0.2	-1.2
1. Activos B.R.	59.9	70.1	81.6	42.4	0.7	0.6	0.5	0.2
2. Intereses OMAs	44.7	7.9	26.5	106.0	0.5	0.1	0.2	0.5
3. Pasivos B.R.	-85.2	-67.5	-74.2	-391.9	-1.0	-0.6	-0.5	-1.9

a: Pagos a la Tesorería sobre el saldo de la CEC.
Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

En el Cuadro 8 aparecen los principales resultados de este ejercicio. El efecto monetario *primario* de las operaciones del sector público aparece en el numeral II de dicho cuadro. Como se puede observar, las variaciones de la base monetaria explicadas por este sector , medidas como proporción del PIB, han tenido una evolución muy similar a las del déficit fiscal interno. En promedio, durante los últimos cuatro años han representado el 1.8% del Producto Interno Bruto, registrando descensos en 1988 y 1990. Rigurosamente, siguiendo la expresión [6], el impacto monetario del cambio en reservas ocasionado por el sector público (numeral II.B) más el crédito neto del Banco de la República (deduciendo el pago de intereses sobre títulos colocados en el Banco) debería ser igual al déficit interno neto que aparece en el Cuadro 6. Aunque los errores de medición impiden un ajuste perfecto entre estas dos variables, en promedio los resultados son bastante parecidos: el déficit neto como proporción del PIB registró en promedio un valor de 1.1% (Cuadro 6), en tanto que la media de esta variable vista a través de la base monetaria arrojó un dato de 1.18%. Dejando de lado los detalles metodológicos, del examen del Cuadro 8 se desprenden conclusiones importantes respecto a los orígenes de la expansión primaria del dinero en Colombia en los últimos años, a saber :

1. Las operaciones del sector público con el Banco de la República fueron sin duda la principal fuente de expansión de la base monetaria en Colombia durante el período 1987–90, en tanto que el sector privado actuó en forma contraccionista.

2. En los últimos tres años, las operaciones *externas* (tanto corrientes como de capital) del sector público se han convertido en el principal componente de la expansión monetaria generada por este sector. El incremento en reservas

internacionales –producto de las mayores exportaciones públicas o de los desembolsos de crédito externo para el sector oficial– se ha congelado parcialmente en el Emisor mediante la adquisición de títulos[7]. No obstante, en el mediano plazo su impacto monetario neto ha sido expansivo (equivalente al 1% del PIB aproximadamente en 1989 y 1990) debido al servicio de los intereses de dichos títulos, a cargo de la Cuenta Especial de Cambios (CEC).

3. Pese a los excesos de liquidez generados por esta entrada de divisas, otras ramas del sector público han requerido crédito interno primario. Así, en los dos últimos años, se ha recurrido a los famosos "traslados" de la Cuenta Especial de Cambios, generando emisiones por montos que excedieron el 0.5% del PIB de 1989 y 1990, respectivamente. Así, éstos también han contribuido en forma significativa a la expansión de la base monetaria.

4. Los mencionados traslados, más los pagos de intereses sobre títulos emitidos por el Banco de la República al sector público y privado (renglones II.C.4 y V.B.2 del Cuadro 8)[8], excedieron con creces a las demás operaciones contraccionistas a cargo de la CEC. Se pone al descubierto, nuevamente, el peligro monetario y fiscal que acarrea la inadecuada interpretación de la CEC y la "disponibilidad" o derecho a los recursos de esta cuenta por parte del gobierno.

5. En forma similar al caso de los títulos del Banco de la República poseídos por el resto del sector público, las cifras del Cuadro 8 también ponen en evidencia la poca efectividad de la política monetaria contraccionista a través de Operaciones de Mercado Abierto (OMAs). Como es natural, entre mayor sea la inflación y la necesidad de captar recursos para contrarrestar incrementos endógenos en la base monetaria a través de fuentes como las reservas internacionales, mayor deberá ser la tasa de interés de estos títulos y menor la contracción monetaria neta por peso captado. En los dos últimos años, en promedio se ha logrado contraer efectivamente alrededor de 68 centavos por peso captado a través de OMAs.

V. CONCLUSIONES

El déficit fiscal global colombiano ha tendido a disminuir en forma importante a largo de los últimos tres años. Sinembargo, no por ello las operaciones del sector público han dejado o dejarán de tener un impacto nocivo sobre la economía, en particular en lo que concierne al manejo cambiario y monetario. Además de un problema de tamaño, el del déficit es un problema de composición y de estrategia de financiación.

Por una parte, en buena medida el equilibrio fiscal que ha alcanzado Colombia desde la crisis de mediados de la década pasada se atribuye al superávit externo. El déficit fiscal interno, aunque experimentó una reducción real apreciable en 1990, ha permanecido en un nivel promedio de 1.7% del PIB en los últimos cuatro años.

La no distinción entre el componente externo e interno del déficit acarrea varios peligros para el éxito de la política macroeconómica. Dada la naturaleza inestable de los ingresos corrientes externos del sector público, el principal problema es la inconveniencia de que las autoridades diseñen las políticas tributarias y las estrategias de financiamiento de largo plazo con base en el supuesto de la permanencia de estos recursos. Así; se corre el riesgo de aplazar los ajustes necesarios para crear unas bases financieras sólidas que permitan el crecimiento de largo plazo.

En el otro extremo, cuando la cuenta corriente externa del sector público es altamente deficitaria y ésta se refleja en un mayor déficit global, las autoridades pueden tender a sobreajustar la economía al intentar disminuir dicho déficit. En resumen, la política de estabilización de la

[7] Véase el movimiento del rubro "pasivos", en el numeral II.C.4 del Cuadro 8, y el Cuadro A2 del Anexo para mayores detalles.

[8] Véase el Cuadro A3 del Anexo.

demanda debe poner sus ojos antetodo en el *déficit* fiscal interno (y/o en el superávit externo), utilizando instrumentos de política que actúen directamente sobre él. Aunque un aumento de esta variable no necesariamente implica un desbalancel finan-ciero, si representa una expansión de la demanda agragada.

Por otra parte, aun cuando el déficit fiscal (total o interno) no generó mayores excesos de demanda en 1990, las operaciones financieras del sector público han sido las principales responsables de los problemas monetarios.

Como se aprecia en el Cuadro 9, el cual resume los principales resultados numéricos de este estudio, las operaciones netas del sector público se han constituido en la fuente por excelencia de la expansión monetaria en Colombia durante los últimos años. Este fenómeno se acentuó en 1989 y 1990, años en los cuales el sector privado contrarrestó gran parte de esa expansión mediante la compra de títulos emitidos por el Banco de la República.

El influjo neto de divisas generado por el sector público ha sido considerable (1.2% del PIB en los últimos dos años) y superior al crédito interno neto monetario del Banco de la República. En gran parte, esto último se debe a que los excesos de liquidez provenientes de operaciones externas oficiales se han congelado en el Emisor en la forma de títulos, y no a que el crédito monetario bruto haya sido pequeño. Los traslados de recursos de la Cuenta Especial de Cambios a la Tesorería, por ejemplo, sobrepasaron el 0.5% del PIB en 1989 y 1990.

En el mediano plazo, la congelación de recursos externos (corrientes o de capital) en el Banco de la República tiene un impacto monetario superior a la simple monetización de ellos, si los títulos en los cuales éstos se colocan tienen un rendimiento superior a la devaluación. Así, si bien la constitución de estos títulos contribuye a diferir el crecimiento de la base monetaria, el pago de sus intereses perpetúa el círculo vicioso entre inflación, devaluación y expansión monetaria que se ha dado en todos los países con inflación crónica.

Esto nos remite a un segundo punto importante: el pago total de intereses sobre pasivos o papeles emitidos por el Banco de la República, incluidas las OMAs, representa en la actualidad 0.8% del PIB aproximadamente. Estos pagos, con cargo a la CEC, constituyen emisión pura y aumentan en la medida en que el Banco se vea forzado a captar más recursos para compensar las expansiones inducidas por el déficit fiscal interno y otras fuentes. Si la deuda interna del Emisor representada en esos títulos estuviera en cabeza del Gobierno, por ejemplo, el servicio de los intereses respectivos implicaría un déficit fiscal superior en 0.8% del PIB. Reemplazar la deuda interna del Banco por deuda interna del Gobierno, por consiguiente, pondría en forma aún más clara la necesidad de realizar ajustes en el déficit fiscal interno para disminuir los desbalances macroeconómicos que hay en la actualidad.

Cuadro 9. **DEFICIT FISCAL INTERNO Y EXPANSION MONETARIA (Variaciones)**

	Miles de millones de $				Porcentajes del PIB			
	1987	1988	1989	1990	1987	1988	1989	1990
1. Crecimiento Base Monetaria	166.5	186.8	268.4	267.1	1.9	1.6	1.8	1.3
2. Operaciones Sector Público	178.9	197.4	564.5	530.3	2.0	1.7	3.7	2.6
-Sin Banco de la República	187.1	128.1	300.7	355.5	2.1	1.1	2.0	1.7
3. Déficit Fiscal Interno Neto	-96.7	-121.3	-231.0	-287.2	-1.1	-1.04	-1.53	-1.39

Fuente: Cuadros 6 y 8.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bernal J., (1989) "El impacto monetario de las operaciones de Tesorería : análisis de sus determinantes fiscales" *Ensayos sobre Política Económica*, Junio.

Correa P. y M. Alviar (1991), "Metodología de sectorización de la Base Monetaria". Mimeo FEDESARROLLO.

DNP (1991), "Programa Macroeconómico". DNP–2507–UMACRO, Enero 21.

Ocampo J.A. (1984), "El Sector Externo y la Política Macroeconómica" en Ocampo ed. *La Política Económica en la Encrucijada*. CEDE.

Rodríguez J.A. (1991), "La Balanza de Pagos del Sector Público Colombiano". Mimeo, FEDESARROLLO.

ANEXOS ESTADISTICOS

Cuadro A1. CONTABILIDAD DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES

Contabilidad en dólares (US$ millones)	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**
Stock Reservas Netas	3477.7	3449.9	3809.9	3867.0	4501.1
Cambio Reservas Netas		-27.8	360.0	57.1	634.1
1. Sector privado		-127.2	-67.9	-827.4	-37.9
2. Sector público		99.4	427.9	884.5	672.1
a. Sin Banco República		-105.2	363.3	453.7	478.0
b. Banco República		204.6	64.6	430.8	194.1
Contabilidad en pesos (miles de millones)					
Stock Reservas Netas	712.9	858.3	1181.6	1542.5	2338.7
Cambio Reservas Netas (A+B)		145.4	323.3	360.9	796.2
A. Cambio en dólares valorado en pesos (a)		-6.9	111.6	22.8	329.5
1. Sector privado		-31.6	-21.1	-330.0	-19.7
2. Sector público		24.7	132.7	352.8	349.2
a. Sin Banco República		-26.2	112.7	181.0	248.4
b. Banco República		50.9	20.0	171.8	100.9
B. Efecto devaluación		152.3	211.7	338.1	466.7
TASA DE CAMBIO IMPLICITA (THP)	205.0	248.8	310.1	398.9	519.6

a: Información proveniente de los Cuadros 4 y 5.

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro A2. ORIGEN DE LA BASE MONETARIA (Miles de millones de pesos)

	STOCKS					VARIACIONES ABSOLUTAS			
	1986	1987	1988	1989	1990	1987	1988	1989	1990
I BASE MONETARIA (IV+V)	528.6	695.1	881.9	1150.3	1417.4	166.5	186.8	268.4	267.1
II OPERACIONES SECTOR PUBLICO (A+B+C)	105.9	293.2	421.3	722.0	1077.5	187.3	128.1	300.8	355.5
A. Moneda de Tesorería	10.6	15.2	22.1	22.9	28.8	4.6	6.9	0.7	5.9
B. Reservas Internacionales	0.0	-26.2	86.5	267.5	515.9	-26.2	112.7	181.0	248.4
C. Crédito Neto (1+2+3+4)	95.3	304.2	312.6	431.7	532.9	208.8	8.5	119.0	101.2
1. Créditos	409.2	515.9	601.6	652.3	686.9	106.7	85.7	50.7	34.6
Tesorería	373.8	430.1	478.1	466.2	478.1	56.3	48.0	-11.9	11.9
Resto Sector Público	35.3	85.8	123.5	186.1	208.8	50.4	37.7	62.6	22.7
Acuerdos FODEX	35.3	85.8	123.5	186.1	208.8	50.4	37.7	62.6	22.7
Préstamos y Descuentos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Traslados CEC	-2.0	-2.7	-2.7	84.3	194.3	-0.7	0.0	87.0	110.0
3. Intereses Titulos Canjeables	26.4	54.4	145.6	257.0	310.4	28.0	91.2	111.4	53.4
4. Pasivos	-338.3	-263.4	-431.9	-562.0	-658.8	74.8	-168.4	-130.1	-96.8
T.R.E.C.	87.3	89.9	59.9	57.8	69.9	2.6	-30.0	-2.1	12.1
T.R.E.N.	0.0	25.7	78.7	155.9	173.8	25.7	53.0	77.1	18.0
Ecopetrol	20.5	22.4	0.3	0.0	0.0	1.9	-22.1	-0.3	0.0
Títulos Participación FNC	31.0	8.2	22.9	34.8	39.9	-22.8	14.7	12.0	5.1
Exceso liquidez FNC	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1	0.2	-0.2	0.0	0.1
Títulos Canjeables Res 23 y 71/84 J.M.	56.5	20.9	9.4	56.0	21.5	-35.6	-11.5	46.6	-34.5
Otros Títulos Participación	12.2	11.1	11.2	3.0	30.7	-1.1	0.1	-8.2	27.7
Disponibilidades Tesorería	130.8	85.1	34.4	45.4	79.5	-45.7	-50.7	11.0	34.1
Pasivos No Monet. Otras Operac.	0.0	0.0	215.1	209.0	243.4	0.0	215.1	-6.0	34.4
III. OPERACIONES BANCO DE LA REPUBLICA	483.3	475.0	544.2	808.0	982.7	-8.3	69.2	263.7	174.7
A. Devaluación	712.9	865.2	1076.8	1415.3	1882.0	152.3	211.6	338.5	466.7
B. Reservas Internacionales (BP)	0.0	50.9	70.9	241.7	342.6	50.9	20.0	170.8	100.9
C. Oblig. externas largo plazo	-92.4	-122.1	-150.0	-187.1	-272.7	-29.7	-27.9	-37.1	-85.6
D. Resto cuentas CEC	-43.9	-125.0	-281.8	-487.4	-742.8	-81.1	-156.8	-205.6	-255.4
E. Otros Pasivos B.R.	-93.3	-194.0	-171.7	-174.5	-226.4	-100.7	22.3	-2.9	-51.9
(cuentas CEC)	19.5	73.4	138.9	146.2	238.1	53.9	65.5	7.3	91.9
IV. OPERACIONES SECTOR PUBLICO TOTAL (II+III)	589.3	768.2	965.5	1530.0	2060.2	178.9	197.3	564.5	530.2
V. OPERACIONES SECTOR PRIVADO	-60.6	-73.1	-83.6	-379.7	-642.8	-12.5	-10.5	-296.1	-263.1
A. Reservas Internacionales (BP)	0.0	-31.7	-52.8	-382.8	-402.5	-31.7	-21.1	-330.0	-19.7
B. Crédito Neto	-60.6	-41.4	-30.8	3.1	-240.3	19.2	10.6	33.9	-243.4
1. Activos	304.0	363.9	434.0	515.6	558.0	59.9	70.1	81.6	42.4
SECTOR FINANCIERO	296.7	356.8	424.0	503.6	548.4	60.1	67.3	79.6	44.7
-Bancos	56.5	54.3	55.7	42.7	33.0	-2.1	1.4	-13.0	-9.7
-FAVI	35.6	44.2	31.4	46.6	8.6	8.6	-12.8	15.2	-38.0
-Entidades de Fomento	73.0	100.7	130.7	147.1	167.5	27.6	30.0	16.5	20.4
Corporaciones Financieras	10.2	10.5	11.8	10.7	3.4	0.3	1.3	-1.1	-7.3
B.C.H	3.6	8.0	8.5	8.4	8.3	4.4	0.5	-0.1	-0.1
Fondo Garant. Sist. Finan.	29.4	36.3	45.9	52.9	64.4	7.0	9.5	7.1	11.5
Líneas externas	29.9	45.9	64.5	75.0	91.3	16.0	18.5	10.6	16.2
-Fondos Financieros	131.6	157.6	206.2	267.2	339.2	26.0	48.7	60.9	72.1
SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO	7.3	7.1	10.0	12.0	9.6	-0.2	2.8	2.0	-2.3
2. Intereses OMAS	21.8	66.4	74.4	100.9	207.0	44.6	8.0	26.5	106.1
3. Pasivos	-386.5	-471.7	-539.2	-613.4	-1005.3	-85.2	-67.5	-74.2	-391.9
SECTOR FINANCIERO	176.0	210.6	261.1	299.6	421.8	34.6	50.6	38.4	122.2
Obligaciones M.E Bancos	1.1	1.8	2.5	2.0	3.2	0.7	0.7	-0.5	1.2
Títulos R.28 y R.60/84	36.4	40.6	41.5	43.8	43.7	4.2	0.9	2.3	-0.2
Depósitos Entid Fomento	1.7	1.2	1.4	1.2	1.9	-0.4	0.2	-0.2	0.8
Pasivos no monet. entid.foment	115.6	146.2	182.8	231.3	300.1	30.6	36.5	48.5	68.8
Disponibilidades (FAVI)	21.2	20.7	33.0	21.4	73.0	-0.5	12.3	-11.6	51.6
SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO	210.5	261.1	278.1	313.8	583.5	50.6	16.9	35.8	269.7
Depósitos de Giro	61.9	84.5	125.3	128.7	157.8	22.6	40.8	3.3	29.2
Títulos del Banco de la República	148.6	171.3	146.4	176.7	414.6	22.7	-24.9	30.2	238.0
Certificados de Cambio	34.8	19.6	24.2	41.7	61.1	-15.2	4.6	17.5	19.4
Tit. de Participación (OMAS)	37.0	107.2	62.3	43.2	253.6	70.2	-44.9	-19.1	210.4
Tit.Canjeables (OMAS)	70.8	38.4	51.7	80.1	82.6	-32.5	13.4	28.4	2.5
Otros Canjeables	6.0	6.1	8.2	11.7	17.3	0.1	2.1	3.5	5.6
Otros pasivos sector privado	0.0	5.3	6.3	8.5	11.1	5.3	1.0	2.2	2.6

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro A3. **CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS - CEC. (Miles de millones de pesos)**

						(Proporción del PIB)			
	1986	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**
A. INGRESOS NETOS	-21.3	-16.19	-53.6	73.73	18.9	-0.31	-0.18	-0.46	-0.49
1. Inversión y manejo reservas	-23.3	-15.09	-51.2	-71.93	-17.8	-0.34	-0.17	-0.44	-0.48
a. Rendimiento	15.0	36.90	53.80	105.30	141.90	0.22	0.42	0.46	0.70
- Inversión reservas (a)	n.d.	36.00	59.50	89.90	135.40		0.41	0.51	0.60
- Intereses Lineas ext.B.R. y otros	n.d.	0.90	-5.70	15.40	6.50		0.01	-0.05	0.10
b. Oro	7.50	25.10	1.70	-23.17	-14.40	0.11	0.28	0.01	-0.15
c. Diferencial cambiario monedas	-3.90	-4.00	-6.30	-15.90	11.40	-0.06	-0.05	-0.05	-0.11
d. Intereses Títulos Canjeables	-48.20	-72.60	-99.20	-137.90	-159.50	-0.71	-0.82	-0.85	-0.91
e. Otros	6.30	-0.49	-1.20	-0.26	2.80	0.09	-0.01	-0.01	0.00
2. Diferencial Cambiario Líneas ext. B.R.	5.00	2.50	2.00	3.80	7.90	0.07	0.03	0.02	0.03
3. Administración CEC	-3.00	-3.60	-4.40	-5.60	-9.00	-0.04	-0.04	-0.04	-0.04
B. COMPRA-VENTA DIVISAS NETO	19.40	69.30	118.50	167.60	220.80	0.29	0.79	1.02	1.11
I. MOVIMIENTO PERIODO (A+B)	-1.90	53.11	64.90	93.87	201.90	-0.03	0.60	0.56	0.62
II. TRASLADOS A FONDOS	0.05	53.90	65.50	7.30	92.00	0.00	0.61	0.56	0.05
A. FIP	0.05	1.20	1.30	0.50	1.10	0.00	0.01	0.01	0.00
B. FEC	0.00	52.70	64.20	6.80	90.90	0.00	0.60	0.55	0.05
III. PAGOS TESORERIA	-1.95	-0.79	-0.60	87.00	110.00	-0.03	-0.01	-0.01	0.58
SALDO CEC (saldo anterior + II)	19.50	73.40	138.90	146.20	238.20	0.29	0.83	1.19	0.97

a: Tomado de la Balanza de Pagos del Banco de la República (estimación de FEDESARROLLO. Cuadro 4).
Fuente : Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

22

COLECCION

estudios CIEPLAN

REACTIVACION EXTERNA Y POLITICA FISCAL /
M. MARFAN

PAGARES DEUDA EXTERNA /
R. FFRENCH-DAVIS

FUGA DE CAPITALES /
J.P. ARELLANO Y J. RAMOS

DEMANDA POR DINERO /
R. LABAN

NO TRANSICION A LA DEMOCRACIA /
R. CORTAZAR

GESTION DE MUNICIPIOS EN SANTIAGO /
D. RACZYNSKI Y C. SERRANO

CRISIS CIENCIA ECONOMICA /
P. MELLER

Suscripción: 3 números US$ 28 c. Aéreo.
Colección Estudios CIEPLAN aparece los meses de junio y diciembre.
Editado por CIEPLAN, Av. C. Colón 3494, Casilla 16496, Correo 9, Santiago, Chile.

Reformas para la modernización de la economía colombiana

FEDESARROLLO

I. INTRODUCCION

La estrategia de modernización de la economía colombiana adoptada por el actual gobierno comprende un conjunto muy amplio de medidas destinadas a eliminar las principales rigideces que según el diagnóstico del equipo económico han sido causa del lento crecimiento de la economía en los últimos años.

Las medidas que más atención han atraído han sido las reformas al régimen de importaciones, las cuales han sido ya ampliamente discutidas y analizadas en entregas anteriores de Coyuntura Económica y en seminarios y foros dedicados al tema[1], y cuyos efectos recientes se describen en la sección de Indicadores Económicos de esta revista. Por esta razón no se tratan en mayor detalle en este informe. Las demás medidas que han sido tomadas en los últimos meses representan el complemento indispensable de la apertura económica, con el fin de que ésta pueda llevar efectivamente a la internacionalización del país. Las reformas recientes, que han sido objeto de un amplio debate nacional, y que a fines de 1990 fueron aprobadas por el Congreso en su forma definitiva, tienen que ver con el sector externo —en aspectos diferentes al del régimen de importaciones— con la legislación laboral, el régimen cambiario, las condiciones de funcionamiento de la inversión extranjera, el sector financiero, la infraestructura necesaria para apoyar la internacionalización y la organización misma de todo el aparato del Estado. El propósito de este informe es sencillamente, resumir los principales elementos de estas reformas. Para un análisis crítico de sus alcances y limitaciones se remite al lector al libro recientemente publicado por Fedesarrollo con el título "Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa". Este informe se basa en el primer capítulo de esta obra.

II. REFORMAS AL COMERCIO EXTERIOR

Como ya se anotó, es en este campo en donde se han concentrado las principales reformas recientes. Aunque ya desde fines del gobierno anterior se había tomado la decisión de liberalizar el comercio exterior, este proceso se aceleró fuertemente luego de posesionarse el presidente Gaviria. Las diferentes etapas por las que atravesó el proceso de liberación de las importaciones se han analizado en forma

[1] Véase Lora, Eduardo, (ed.), *Apertura y Crecimiento Económico: El Reto de los Noventa*, Tercer Mundo - FEDESARROLLO, 1991.

detallada en entregas anteriores de Coyuntura Económica[2]. Vale la pena destacar que con la última etapa de liberación, en la cual el 96.8% del arancel quedó bajo el régimen de libre importación, quedó eliminado el criterio de protección a la industria nacional que había sido hasta ahora la base de la política de importaciones.

A. Criterios generales de política

La reforma al comercio exterior, sin embargo, va más allá de la liberación de importaciones. Esta última se inscribe dentro de un concepto más general, el de la "internacionalización", el cual quedó consagrado legalmente en la Ley Marco de Comercio Exterior que presentó el gobierno al Congreso, y que fue aprobada en los últimos días del año (Ley 1 de 1991). En ella se establecen los criterios generales que deberán regir la política de comercio exterior del país, los cuales deben estar basados en el fomento del comercio libre de bienes y servicios, en la libertad a la competencia y la iniciativa privadas, en el impulso a la modernización y la eficiencia, y en el apoyo a los procesos de integración internacional.

B. Instrumentos de política

En esta ley se establecen los instrumentos que pueden manejar las autoridades en el diseño de la política de comercio exterior, los cuales podrán reglamentarse de acuerdo con la situación externa del país en cada momento, con sujeción a los anteriores criterios. Esto implica, en particular, que las restricciones al comercio (tales como los controles cuantitativos, etc.) podrán ser sólo temporales. Entre los instrumentos de carácter permanente que quedaron contemplados por la Ley están los siguientes:

a) los sistemas especiales de importación y exportación (Plan Vallejo);

b) el Certificado de Reembolso Tributario (CERT), que podrá ser utilizado con el criterio de estimular las exportaciones en forma selectiva y promover actividades que tiendan a aumentarlas;

c) los fondos de estabilización para productos básicos de exportación con el fin de estabilizar los ingresos de los productores;

d) aranceles variables con el objeto de compensar las fluctuaciones de productos básicos de importación (este mecanismo será la base para la eliminación de las restricciones cuantitativas que aún existen para los productos agropecuarios);

e) derechos compensatorios, los cuales se podrán fijar cuando se presenten casos de competencia desleal;

f) zonas francas, cuya regulación permitirá establecer condiciones cambiarias, laborales, tributarias y aduaneras especiales;

g) zonas fronterizas, las cuales se podrán regular para facilitar el libre comercio con los países vecinos;

h) regulaciones al transporte internacional de carga y pasajeros, con el criterio de promover la competencia, protegiendo a las compañías nacionales de prácticas desleales.

La mayoría de los instrumentos anteriores estaban ya en funcionamiento, con excepción de los aranceles variables y los derechos compensatorios. La Ley, más que crear nuevos instrumentos, estableció los criterios generales con los que se deben emplear. En el caso de los controles cuantitativos a las importaciones, aunque no se mencionan explícitamente en el texto de la ley, siguen siendo un instrumento que se puede usar pero sólo de forma temporal.

Cambia además el criterio con que se pueden imponer estos controles, pues ya no será el de la protección a la industria nacional, sino la defensa

[2] Véase *Coyuntura Económica*, Vol. XX, No. 2, 3 y 4 de 1990 y el artículo de Lora, E. (1990): "Las encuestas arancelarias y la apertura económica" en *Coyuntura Económica*, Vol XX, No. 2.

de las reservas internacionales en caso de crisis externa.

C. Aranceles

En materia de aranceles, la reforma establece la necesidad de su reducción y homogeneización. Ya en 1990 se tomaron medidas en esta dirección al reducirse la sobretasa a las importaciones de 16 a 13% y bajarse de 14 a 9 el número de distintas tarifas arancelarias. El cronograma de desgravación arancelaria que ha anunciado el gobierno hasta 1994 profundiza esta orientación. Su anuncio tuvo el propósito, en el corto plazo, de lanzar señales claras con el fin de evitar el comportamiento pasivo de los importadores a la espera de nuevas reducciones y, más a largo plazo, para facilitar el proceso de reestructuración industrial. Según este programa, el arancel promedio ponderado se reducirá de 16.5% en diciembre de 1990 a 7% en 1994 (sin incluir la sobretasa, la cual pasará de 13 a 8% en el mismo lapso). Las reducciones más importantes se darán para los bienes de consumo duradero —incluyendo automóviles—, cuyo arancel promedio pasará de 61.2 a 29.3%. Los bienes de consumo no duraderos también sufrirán una reducción notoria (de 26.2 a 11%), así como también los bienes diversos (de 37.1 a 11%). El material de transporte será otro de los rubros con reducciones sustanciales en su protección al reducirse su nivel promedio de arancel en 10 puntos.

D. Reorganizacion institucional

La reforma al sector externo incluye también un componente de reforma institucional con el fin de adaptar los organismos existentes actualmente —dedicados en gran parte al manejo de los controles cuantitativos— a los nuevos criterios generales de la política. En desarrollo de la Ley, próximamente se creará el Ministerio de Comercio Exterior con el fin de centralizar todas las labores relacionadas con esta actividad, las cuales estaban anteriormente a cargo del Ministerio de Desarrollo y de otros Ministerios. El nuevo Ministerio absorberá al INCOMEX —ahora simplemente dedicado al registro de las operaciones de comercio exterior—, la Dirección General de Aduanas, el Fondo Rotatorio de Aduanas, la Dirección General Marítima y Portuaria y otras entidades relacionadas con el comercio exterior. El Banco de Comercio Exterior, en el cual será transformado el actual PROEXPO, dependerá también de este ministerio, y asumirá su papel de promotor del sector exportador, pero a través de su labor como banco internacional. Los recursos provenientes del 6% de la sobretasa a las importaciones, que antes se destinaban a PROEXPO, se destinarán a un Fondo de Modernización Económica, que será parte del presupuesto nacional, y se utilizarán para pagar el CERT, financiar proyectos de infraestructura relacionados con el sector externo y, en general, proyectos que promuevan las exportaciones.

Se estableció también la creación del Consejo Superior de Comercio Exterior, que será el encargado de definir las políticas de exportación, importación, aranceles y, en general, de la reglamentación de los instrumentos de política que se enumeraron atrás.

E. Otras materias

La Ley también se refirió a las condiciones para la inversión extranjera, y a la reorganización de las entidades encargadas del transporte marítimo y por ferrocarril, temas éstos a los que nos referiremos más adelante.

III. REFORMA LABORAL (LEY 50 DE 1990)

De tiempo atrás los analistas han visto con preocupación la falta de flexibilidad del régimen laboral colombiano, considerada una de las causas de la baja productividad y competitividad de nuestros sectores productivos. Diversos estudios empíricos han encontrado una alta inestabilidad del empleo —lo cual no se contradice con la falta de flexibilidad— que seguramente ayuda a explicar la baja productividad laboral con sus efectos negativos

sobre el bienestar de los trabajadores. Lo anterior llevó al nuevo gobierno a plantear la reforma del régimen laboral como un elemento clave para el éxito del plan de internacionalización y modernización de la economía colombiana. Los puntos más importantes contenidos en la Ley 50 de 1990 expedida por el Congreso fueron los siguientes:

A. Cesantías

Se establece un nuevo sistema según el cual las cesantías se liquidan anualmente y se depositan a nombre del trabajador en un Fondo de Cesantías, vigilado por la Superintendencia Bancaria, donde percibirán rendimientos financieros por lo menos iguales a los del mercado. De esta forma se elimina la "doble retroactividad" para los *nuevos* trabajadores, que son los que deberán acogerse a este nuevo sistema (para los antiguos es opcional). Aunque de esta forma se elimina uno de los factores a los que se le atribuye una mayor incidencia negativa sobre la creación de empleo formal y estable, en el corto plazo la reforma podría tener un efecto perverso sobre la estabilidad del empleo pues, al aplicar solamente a los nuevos empleos, habrá incentivos para despedir a los antiguos, quienes pueden quedarse con el régimen vigente hasta ahora, que para ellos es más ventajoso.

B. Normas sobre la estabilidad a los diez años

Las normas sobre esta materia hasta el momento tenían el propósito de eliminar la inestabilidad de los trabajadores, protegiendo a los más antiguos. Sin embargo, quedó demostrado en varios estudios que estaban operando en sentido completamente inverso, fomentando los despidos antes de cumplirse este período con el fin de evitar los "castigos" que se tendrían después si era necesario despedir a un trabajador. El corto tiempo de duración del empleo —en Colombia el promedio está alrededor de 4.5 años— tiene efecto negativos muy importantes sobre la productividad de los trabajadores. Por esta razón, la reforma laboral se propuso cambiar estas normas. En primer lugar, se eliminó la "acción de reintegro" de los trabajadores despedidos después de diez años de labores, la cual era posiblemente la principal causa de despidos antes de que se cumpliera este límite de antigüedad, pues el empleador temía tener que verse obligado a reintegrar al trabajador despedido. Esta nueva norma es válida para los trabajadores que, al momento de aprobarse la ley, no hubieran cumplido los diez años.

Otra de las normas del antiguo código laboral que contribuía a la inestabilidad del empleo al acercarse los diez años de trabajo era la "pensión sanción", la cual quedó desmontada por la nueva ley, con excepción de los empleados de aquellas regiones donde no haya cubrimiento del ISS.

Una causa más de despidos antes de los diez años ha sido la indemnización por despido sin justa causa. Sin embargo, el nuevo régimen no la eliminó, sino que, por el contrario, aumentó la indemnización que debe pagarse si el trabajador ha estado en la empresa más de este lapso, de 30 a 40 días por año trabajado. Aunque esto puede interpretarse como una "compensación" a los trabajadores por las prerrogativas perdidas por las dos modificaciones anteriores, que posiblemente fue políticamente necesaria, podría anular el efecto benéfico que sobre la estabilidad del empleo puedan tener las medidas anteriores.

C. Flexibilización de la jornada laboral

Aunque éste era uno de los principales reclamos del sector empresarial, la reforma no flexibilizó de manera significativa la jornada laboral sino que, incluso, redujo el número de horas extras permitidas a la semana. La jornada laboral sólo se hizo más flexible para las nuevas empresas o factorías que se creen con posterioridad a la Ley siempre y cuando operen en forma continua (24 horas diarias). En este caso se podrán tener jornadas diarias de seis horas (36 horas semanales), con el mismo salario de la jornada de ocho horas, pero sin derecho a recargos por domingos y festivos. Esta medida resulta bastante limitada en su propósito de hacer más

flexible la contratación laboral con el fin de adaptarse a condiciones variables en el entorno de la empresa. Además, al igual que en el caso de las cesantías, por aplicar solamente a las empresas nuevas, puede poner en peligro la estabilidad del empleo en las empresas existentes. Por estas razones, sus posibles efectos benéficos tardarán en poderse observar.

D. Agencias de empleo temporal

La proliferación de este sistema de contratación, que ha llevado a que en Colombia haya actualmente más empleados temporales que trabajadores sindicalizados, ha resultado de la necesidad que tienen las empresas de reducir los costos laborales, y en particular los causados por la antigüedad. Sin embargo, esto se ha hecho a costa de la estabilidad, la productividad y los derechos de la clase trabajadora. La Ley de Reforma Laboral redujo la duración máxima de los contratos temporales y les dio a estos trabajadores los mismos beneficios de primas y vacaciones —proporcionales al tiempo trabajado—, además del mismo nivel salarial de un empleado permanente en una posición similar. La reducción de los costos laborales por antigüedad es coherente con esta medida que reduce la posibilidad de las empresas de operar por períodos largos de tiempo con trabajadores temporales. Se espera que la reducción en la rotación de los empleados redunde en incrementos en la productividad.

E. Contratos a término

Con el fin de introducirle una mayor flexibilidad al proceso de contratación, la ley autorizó el contrato de trabajo con un término inferior a un año, el cual puede ser renovable en tres ocasiones.

F. Período de prueba

El proyecto de reforma presentado al Congreso pretendía flexibilizar esta norma, extendiendo el período de prueba de los trabajadores calificados, de manera más acorde con las condiciones de otros países. Sin embargo, este cambio no fue aprobado por los legisladores.

La Ley de Reforma Laboral estableció además las condiciones del pago del salario en especie, creó el salario integral para empleados con más de diez salarios mínimos, extendió la licencia de maternidad de ocho a doce semanas, definió la unidad de empresa, redefinió los derechos colectivos de los trabajadores de acuerdo con los convenios de la OIT y concedió facultades extraordinarias al Gobierno para reformar el Código Procesal del Trabajo, la justicia laboral, y definir el régimen financiero y jurídico de las sociedades que administrarán los fondos de cesantías.

IV. REFORMA CAMBIARIA (LEY 9 DE 1991 Y MEDIDAS REGLAMENTARIAS)

Otro de los temas que fue objeto de discusión al empezar a plantearse el esquema de internacionalización de la economía fue el relativo al control de cambios. Se estimaba que el estricto régimen de control establecido desde 1967, y toda la estructura institucional que se conformó para manejarlo, representaban un obstáculo para el funcionamiento eficiente de una economía más abierta. El gobierno presentó un proyecto de reforma cambiaria, el cual se discutió al tiempo con un proyecto de iniciativa parlamentaria, siendo aprobado el primero, que tenía un carácter mucho más general que este último. (Ley 9 de 1991). La nueva Ley otorga al gobierno amplias facultades para regular el mercado cambiario. Mantiene los instrumentos de control previamente existentes pero le permite manejarlos en forma totalmente discrecional. Han empezado ya a reglamentarse algunos de los aspectos de esta Ley, pero quedan otros que están todavía pendientes al momento de escribir estas líneas.

A. Control cambiario

En lo que se refiere al control cambiario, la ley le da la facultad al gobierno de determinar cuáles operaciones pueden ser objeto de control y en

qué circunstancias. Esto permite que el régimen pueda ser tan libre o tan controlado como se quiera. Sin embargo, el gobierno ha adelantado que no pretende liberar en el corto plazo una proporción importante de las operaciones. A pesar de la generalidad de la ley a este respecto, fue consagrada una determinación de carácter muy específico, según la cual los ingresos provenientes de servicios prestados al exterior por residentes en el país no tienen la obligación de negociarse en el Banco de la República o en los intermediarios autorizados. Estas divisas serán de libre tenencia, posesión y negociación dentro o fuera del país, lo cual legaliza de hecho un mercado paralelo de divisas. La Ley permite además la tenencia de los activos poseídos en el exterior con anterioridad al 1o. de septiembre de 1990. Estos capitales podrán ser saneados según mecanismos establecidos en la ley de reforma tributaria, y no necesariamente deben ser reintegrados al país y convertidos a pesos.

B. Mercado libre de divisas

Los aspectos referentes al mercado libre de divisas contemplados en la Ley fueron reglamentados a través de la Resolución 4 de 1991 de la Junta Monetaria. En esta disposición se especifica, en primer lugar, que los ingresos de divisas que no están sujetos a control cambiario son los siguientes: los servicios personales, incluyendo los laborales, los ingresos por turismo y las donaciones. Estas divisas podrán ser mantenidas y negociadas en el país o en el exterior, no sólo por sus dueños originales sino por los que después las adquieran. Los bancos y corporaciones podrán fijar las tasas de compra y venta de las divisas del mercado libre. Las instituciones financieras pueden participar en este mercado comprando divisas y vendiéndolas para gastos e inversiones en el exterior, pero sus remanentes deberán ser vendidos semanalmente al Banco de la República. Las casas de cambio, por su parte, podrán comprar estas divisas pero sólo podrán venderlas a los intermediarios financieros autorizados y los remanentes al Banco de la República.

La conformación de un mercado dual de divisas como consecuencia de las medidas anteriores presenta riesgos importantes para el manejo cambiario y monetario del país y podría sentar las bases para la "dolarización" de la economía. La legalización de la tenencia de divisas puede contribuir a una mayor dolarización de las transacciones, la cual ya se da para algunas de ellas, a pesar de los problemas legales que ello implica. Contemplando la eventualidad de una crisis cambiaria, la ley establece que la libertad de divisas se suspenderá cuando las reservas internacionales alcancen un límite inferior equivalente a tres meses de importaciones.

C. Fijación del tipo de cambio

La Ley estableció que el gobierno podrá determinar su forma de intervención en el mercado cambiario. Por consiguiente, podría mantenerse una tasa de cambio controlada o una determinada por las fuerzas del mercado, con o sin intervención del Banco de la República. El gobierno ha anticipado que mantendrá el sistema de mini-devaluaciones, pero que habrá una tendencia a que la tasa de cambio sea más flexible en la medida en que el mercado libre empiece a cobrar importancia.

D. Administración del control de cambios

La Ley concedió facultades para descentralizar las funciones de manejo de las operaciones de cambio, no sólo las del mercado libre sino también las del controlado, delegándolas en los intermediarios financieros. Esto puede resultar positivo para agilizar y hacer más eficientes estas operaciones y para ampliar la capacidad de operación del sistema financiero. La periodicidad con que los intermediarios deberán reportar su posición propia al Banco de la República será muy importante para determinar la capacidad de que el mercado de divisas opere con mayor o menor libertad.

Las modificaciones en el sistema cambiario están complementadas por un cambio en la estructura y funciones de las entidades de con-

trol. La Superintendencia de Control de Cambios ejercerá un control selectivo y a posteriori de las operaciones efectuadas por los intermediarios financieros. La Oficina de Cambios tendrá la función de registrar la inversión extranjera y controlar los flujos de capital especulativo.

E. Disposiciones cafeteras

En otro aparte que contrasta con el carácter general de esta ley, se dictaron diversas disposiciones sobre el tema cafetero, las cuales son bastante específicas. Se eliminaron los impuestos ad–valorem, y de pasilla y ripio, y se consagró la retención cafetera como el único tributo del sector. Para reemplazar a los anteriores impuestos se establecieron los porcetajes de las transferencias que deben hacerse a los comités departamentales, a los programas cafeteros del Fondo Nacional del Café y al presupuesto nacional.

V. REFORMA TRIBUTARIA (LEY 49 DE 1990)

La reforma tributaria se orienta, en el marco general del programa de internacionalización, a apoyar medidas tomadas en otros campos y también a racionalizar algunos aspectos relacionados con la tributación y con su administración.

A. Saneamiento fiscal de capitales en el exterior

La Ley de reforma tributaria complementa las disposiciones dictadas en la reforma cambiaria, en lo que se refiere al saneamiento de los activos mantenidos en el exterior antes de septiembre de 1990, los cuales deberán incluirse en la declaración de renta de ese año. Se establecen tres mecanismos de saneamiento fiscal: a) la adquisición de Bonos Especiales de Financiamiento Fiscal, denominados en moneda extranjera y pagables en divisas; b) la adquisición de títulos representativos de deuda externa (operaciones SWAP), pagando un impuesto de 3% sobre el valor de estos títulos; y/o c) el pago de un impuesto complementario de 3% sobre el valor que se vaya a sanear, sin la obligación de repatriar el capital. En general todos los observadores coinciden en que no debe esperarse un retorno significativo de capitales fugados, pues, aunque las condiciones de rentabilidad sean atractivas domésticamente, se mantienen graves elementos de incertidumbre sobre la situación política y de inseguridad en el país, los cuales juegan un papel determinante sobre este tipo de decisiones. Por otro lado, a través de la posibilidad que se abre con estas medidas para la conformación de un mercado paralelo de divisas, sí se podría facilitar la fuga de capitales cuando se presenten condiciones que la incentiven.

B. Tarifa general del IVA

Como una medida para compensar la pérdida de ingresos fiscales por la reducción arancelaria decretada dentro del proceso de apertura, se establece en esta ley un aumento de la tarifa general del impuesto a las ventas, IVA, del 10 al 12%. Se amplía además su cobertura a algunos servicios como los de transporte, recreación, comunicaciones y personales, con alguna diferenciación en las tarifas.

C. Fortalecimiento del mercado de capitales

Otra medida tributaria que se tomó en esta ley tiene menos vinculación directa con el proceso de internacionalización, pero apunta hacia cambios estructurales necesarios. Se trata del fortalecimiento del mercado de capitales a través de la determinación de que las utilidades provenientes de la enajenación de acciones no constituyen renta ni ganancia ocasional. En el mismo sentido, se estableció que los fondos de inversión, los fondos de valores, los fondos comunes, los fondos de pensiones y los fondos de cesantías no deben pagar impuesto de renta.

D. Disposiciones tributarias

Con el fin de avanzar en la racionalización de las declaraciones de renta se eliminó la obligación de declarar para algunos tipos de contribuyentes, cuando sus ingresos sean inferiores a

los límites señalados en la misma ley. Por otro lado, se tomaron también medidas para reformar el Ministerio de Hacienda, con el fin de modernizar y tecnificar la administración tributaria y aduanera.

VI. INVERSION EXTRANJERA (LEYES 49 DE 1990 Y 1 Y 9 DE 1991, Y RESOLUCIÓN 49 DE 1991 DEL DNP)

La inversión extranjera es uno de los elementos claves de la estrategia de internacionalización, en la medida en que debe contribuir a la modernización de la estructura productiva del país y a su inserción en los mercados internacionales. La inversión extranjera fue objeto de varias de las reformas legales recientes.

A. Criterios generales de política

El criterio general de libertad de transacciones que se establece en la Ley Marco de Comercio Exterior (Ley 1 de 1991) rige también para la entrada y salida del país de capitales de inversión de origen externo. En esta ley se establece que, bajo estos criterios, el gobierno tiene la facultad de regular las condiciones en que la inversión extranjera podrá operar en el país. Se establece el principio de igualdad de condiciones en todos los aspectos para los inversionistas extranjeros y los nacionales. Además, las condiciones que se establezcan no podrán ser cambiadas en detrimento del inversionista, excepto temporalmente en la eventualidad de una crisis cambiaria.

B. Registro de la inversión y límites de giro

La reglamentación completa de la inversión extranjera se hizo recientemente a través de la Resolución 49 de 1991 del Departamento Nacional de Planeación. Entre sus puntos principales se elimina la autorización de Planeación para todo tipo de inversiones, excepto aquellas en servicios públicos y las garantizadas por convenios internacionales de cobertura de riesgos. Sin embargo, todas las inversiones deberán registrarse en la Oficina de Cambios. Se establece además una amnistía para las inversiones que se hayan realizado hasta agosto de 1991 y que no se hayan registrado debidamente. Por otro lado, con el fin de flexibilizar sus condiciones, se autoriza sustituir los titulares, el destino o la empresa de la inversión original.

En cuanto a las condiciones para la remisión de utilidades, éstas pasan a un régimen de virtual libertad, dejándose su control implícito a las normas tributarias. En efecto, el límite de remisión de utilidades quedó fijado en el 100% del valor del capital de la empresa, y se estableció además, que se podrán otorgar excepciones a este límite bajo solicitud. El capital, por su parte, puede remitirse total o parcialmente.

C. Tratamiento tributario

La reforma tributaria estableció las tarifas de los impuestos de renta y remesas de las sociedades extranjeras para los próximos años, las cuales van descendiendo progresivamente —de 20 a 12% entre 1990 y 1996—. Para las nuevas inversiones regirá desde ahora la tasa menor (12%). Con este régimen, se reduce la tasa de tributación total del 44% al 38.4% (incluyendo el 30% sobre el total de utilidades). En el caso de que las utilidades se reinviertan, la tasa de tributación es del 30%, como en el caso de la empresa de capital nacional.

D. Requisitos de transformación

El estatuto de inversión extranjera también elimina los requisitos de transformación en empresas mixtas de cualquier inversión que se haga. Las empresas que tienen actualmente compromisos de transformación pueden solicitar su exoneración a Planeación Nacional. Solamente deberán cumplir metas de transformación las empresas que quieran acogerse a las ventajas del mercado andino, según la Decisión 220 del Acuerdo de Cartagena.

E. Regímenes Especiales

De conformidad con la Ley Marco de Comercio Exterior, que había establecido la posibilidad de establecer regímenes especiales para la inversión extranjera en algunos sectores, la Resolución 49 de 1991 fijó una reglamentación específica para los sectores financiero y de hidrocarburos. En el caso del sector financiero se requiere aprobación previa de la Superintendencia Bancaria si la inversión supera el 20% del capital suscrito de la entidad. Para las inversiones en el sector de hidrocarburos se requiere autorización previa del Ministerio de Minas. Estas últimas no tienen obligación de reintegro de las divisas provenientes de sus exportaciones ni derecho a giro por importaciones, utilidades o remisión de capitales.

El Estatuto de inversión extranjera determinó también las condiciones para las inversiones de colombianos en el exterior. Estas inversiones requieren autorización de Planeación, para la cual se tendrá en consideración su contribución a la apertura, la balanza de pagos y la integración latinoamericana.

VII. REFORMA FINANCIERA (LEY 45 DE 1990 Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS)

A. Principales aspectos de la reforma

Durante los últimos años se ha venido dando un proceso de reestructuración del sector financiero, con los siguientes objetivos: sanear los balances de las entidades financieras; desmontar el complejo sistema de inversiones forzosas; mejorar los mecanismos de supervisión y control; reestructurar el crédito de fomento para eliminar los subsidios y estimular el financiamiento a largo plazo[3]. La Ley 45 de 1990, de Reforma Financiera, es un paso más en este proceso. Sus objetivos generales son fomentar la competencia para aumentar la eficiencia del sector financiero y ampliar su capacidad de intermediación. Con este propósito se facilita la entrada y salida de entidades al sector, estableciendo al mismo tiempo requerimientos mínimos de capital para todas las entidades. Se facilita también la transformación, la absorción, fusión, escisión o liquidación de entidades. Se eliminan las restricciones a la inversión extranjera en el sector. Se autorizan también una serie de nuevas actividades que podrán realizar las entidades, estableciendo filiales para la prestación de otros servicios, lográndose con esto un sano equilibrio en el dilema entre la banca múltiple y la banca especializada.

Por otro lado, la Ley otorga facultades a la Junta Monetaria para decretar inversiones sustitutivas de cualquier inversión forzosa, con el fin de reducir el costo de este sistema para el sector. Con el propósito de incentivar la financiación de largo plazo, se autoriza la capitalización de intereses para hacer viable este tipo de créditos.

B. Liberación de tasas de interés

En forma paralela a la discusión de esta reforma, se habían venido tomando algunas medidas orientadas por los principios básicos de reestructuración del sector arriba enumerados. Entre éstas se cuenta la liberación de la tasa de interés para las cuentas de ahorro, con el fin de permitirles competir libremente con otras formas de captación. Aunque los efectos de esta medida son difíciles de anticipar es cuestionable de todas formas que se haya permitido el encarecimiento de una forma de captación que ofrece una liquidez casi inmediata a los depositantes, ya que tal cosa difícilmente fomenta el ahorro[4].

C. Reestructuración del sistema de crédito agrícola

Otra medida que se tomó en el campo financiero fue la modificación del sistema de crédito al sec-

[3] Véase el artículo de Javier Fernández en el libro citado de Lora, E. (ed.), *Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa*

[4] Ibdi.

tor agropecuario, al reemplazar el FFAP por FINAGRO. Aunque las modificaciones básicas se conocieron hace varios meses, sólo en los últimos días de 1990 se expidió la reglamentación correspondiente (Resolución 77 de 1990 de la Junta Monetaria).

Según estas disposiciones, se mantienen las inversiones forzosas como el mecanismo básico de financiación del sector agropecuario, pero éstas se calculan ya no como un porcentaje de las colocaciones del sistema bancario sino con base en prácticamente todas las exigibilidades de *todos* los intermediarios financieros, incluyendo las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (aunque el porcentaje es menor para éstas). Estas inversiones forzosas tendrán un rendimiento bastante superior al que recibían anteriormente los Títulos de Fomento Agropecuario Clase A: sólo cinco puntos inferior a la tasa de mercado (DTF) en el año 1991 y dos puntos a partir de 1992 (para el grueso de las inversiones forzosas). La reglamentación de la Junta Monetaria también fija los topes máximos para el costo del crédito que, para los productores grandes podrá ser hasta de cuatro puntos por encima de la tasa DTF en 1991 y hasta seis puntos de 1992 en adelante. El costo para los pequeños productores será menor al DTF en 1991 y 1992 pero tendrá el mismo tope que para los grandes productores a partir de 1994. Lo anterior representa un paso importante en la tendencia hacia la reducción del subsidio al crédito de fomento.

La mayor rentabilidad de las inversiones forzosas también implica una reducción de la transferencia de recursos que hacían los bancos al sector agropecuario, justificada a menudo por las rentas extraordinarias que éstos obtienen por su capacidad de crear dinero a través de la emisión secundaria.

D. Encajes

A pesar de que la tendencia en los últimos años había sido hacia la sustitución del encaje por otros instrumentos de control monetario, esta tendencia tuvo que revertirse a finales del año pasado cuando se aumentó el encaje ordinario de los bancos en un punto y en forma más drástica con la decisión adoptada en enero de 1991 al imponerse un encaje marginal de 100% para todas las captaciones del sistema financiero (excepto las Corporaciones de Ahorro y Vivienda). Esta medida implica un fuerte retroceso en el proceso de reestructuración del sistema financiero.

VIII. INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

Uno de los principales obstáculos que entorpece la internacionalización de la economía es la deficiente infraestructura, especialmente en lo que se refiere a la capacidad de transporte de los productos de comercio internacional. Las carreteras del país son anacrónicas, especialmente si se tienen en cuenta las nuevas modalidades de transporte terrestre. Los puertos son ineficientes y atrasados tecnológicamente y el sistema de ferrocarriles y transporte fluvial están prácticamente acabados. Ante esta situación, desde el gobierno anterior, se empezó a considerar este tema como uno de los elementos claves para apoyar el proceso de internacionalización y modernización.

A. Ferrocarriles

En la administración Barco se emprendieron reformas a la estructura del sector ferroviario, liquidando la empresa de Ferrocarriles Nacionales y creando dos empresas, una de carácter oficial y una de capital mixto. La primera se encargará de los programas de inversión en infraestructura y mantenimiento de las vías, y la segunda de la operación del servicio de transporte, con la participación de empresas privadas. Además de que hay serias dudas sobre la eficiencia del transporte por ferrocarril en un país con las características del nuestro, debe tenerse muy en cuenta que, dada la forma en que se piensa financiar la recuperación de la infraestructura ferroviaria, será a costa de los recursos disponibles para la infraestructura de carreteras. Por consiguiente, es indispensable

definir prioridades en el tema de la modernización del sistema de transporte[5].

B. Puertos

La infraestructura portuaria ha sido identificada como otro de los limitantes para el logro de una mayor participación del sector externo en la economía. Recientemente se han tomado también algunas medidas sobre la materia. En la Ley 1a. de 1991 se aprobó la liquidación de Colpuertos y se estableció un nuevo estatuto de puertos. Se consagró además la libertad de creación y funcionamiento de empresas, ya sea oficiales, privadas o mixtas, las cuales operarán la infraestructura de puertos con criterios comerciales, y podrán realizar inversiones en infraestructura y adecuación de acuerdo con los lineamientos de la Superintendencia General de Puertos, que fue creada por el nuevo estatuto. La mayor libertad y competencia redundará seguramente en la eficiencia de la operación portuaria y en una reducción de sus costos, que actualmente son excesivos. Sin embargo faltan por definir las prioridades que se establecerán para las inversiones en infraestructura portuaria, pues las alternativas van desde la construcción de nuevos puertos en ambas costas hasta la adecuación de uno sólo de los puertos existentes a las necesidades de la modernización, siguiendo las tendencias mundiales que favorecen la utilización de grandes puertos de alta eficiencia.

C. Carreteras

Es notorio que en materia de infraestructura de carreteras no haya por parte del gobierno ninguna iniciativa o programa que defina claramente las prioridades de inversión. Una propuesta independiente, elaborada por Rodolfo Segovia, muestra que es posible modernizar el sistema de carreteras nacional con miras a internacionalizar la economía a un costo razonable, siempre que se concentren los esfuerzos en un número limitado de vías[6]. También existen propuestas para establecer un esquema administrativo y de financiamiento que permita emprender las obras necesarias en vías de transporte[7]. Lo que se requiere es, así, la definición de las prioridades oficiales en esta materia.

La falta de definición oficial sobre el programa de carreteras es sólo un aspecto del vacío que se encuentra en la política gubernamental sobre el problema de la infraestructura de transporte. Aunque se han hecho algunas reformas institucionales a los sectores de puertos y ferrocarriles, no se encuentran criterios claros sobre el papel que deberá jugar cada uno de éstos en el desarrollo de una infraestructura de transporte moderna, capaz de apoyar eficazmente la internacionalización que se está buscando para la economía. Incluso, como ya se anotó, la modernización de los ferrocarriles podría estar haciéndose a costa de las carreteras. A pesar de la importancia que se le ha atribuido al transporte en el nuevo modelo de desarrollo adoptado por el país, se percibe un gran vacío en la definición de la política en este sentido.

---

[5] Véanse al respecto los artículos de Rodolfo Segovia, José Fernando Isaza y Hernán Beltz Peralta en el libro citado

[6] Véase la propuesta de Rodolfo Segovia en el libro citado.

[7] Véase el artículo de Urrutia y Escobar de esta revista.

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberiamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Programa patrocinado por la Comisión Nacional para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América.

Junta de Asesores: Presidente: Aníbal Pinto. Vocales: Rodrigo Botero, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, Norberto González, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Santiago Roldán, Gert Rosenthal, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, Alfredo de Sousa, María C. Tavares, Edelberto Torres-Rivas, Juan Velarde Fuertes, Luis Yáñez-Barnuevo.

Director: Osvaldo Sunkel

Subdirector: Angel Serrano

Consejo de Redacción: Carlos Abad (Secretario de Redacción), Carlos Bazdresch, A. Eric Calcagno, José Luis García Delgado, Eugenio Lahera, Augusto Mateus, Juan Muñoz, Rodolfo Rieznik (S. Redacción) y Luis Rodríguez-Zúñiga.

Número 13 **Enero-Junio 1988**

SUMARIO

EL TEMA CENTRAL: «RELACIONES INTERNACIONALES. TENDENCIAS Y DESAFIOS»

ESTUDIOS DE AMERICA LATINA

- Luciano Tomassini: La cambiante inserción internacional de América Latina en la década de los 80.
- Roberto Bouzas: América Latina en la economía internacional: los desafíos de una década perdida.
- Carlos Ominami: Doce proposiciones acerca de América Latina en una era de profundo cambio tecnológico.
- Stephany Griffith-Jones: La condicionalidad cruzada o la expansión del ajuste obligatorio.
- Augusto Varas: Dimensiones internacionales y regionales de la defensa nacional.
- Carlos Rico F.: El Socialismo Europeo, la Alianza Atlántica y Centroamérica: ¿Una historia de expectativas frustradas?

ESTUDIOS DE ESPAÑA

- Juan Pablo de Laiglesia: Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado.
- José Antonio Alonso y Vicente Donoso: Perspectivas de las relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea.

ESTUDIOS DE PORTUGAL

- Fernando Freire de Sousa: Rumo à Europa. Um balanço da internacionalizaçao da economia portuguesa.

Y LAS SECCIONES FIJAS DE

- **Reseñas Temáticas**: Examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema.
- **Resúmenes de Artículos**: más de 150 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante 1986-1987.
- **Revista de Revistas**: Información periódica del contenido de más de 140 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica, España y Portugal.

— Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 5.000 pesetas ó 40 dólares; Europa, 45 dólares; América y resto del mundo, 50 dólares.

Instituto de Cooperación Iberoamericana
Revista Pensamiento Iberoamericano
Avenida de los Reyes Católicos, 4
28040 Madrid
Teléfono: 244 06 00 (Ext. 300)
Télex: 412 134 CIBC E

Informes de Investigación

EDUARDO LORA (editor)



El propósito de este libro es explicar la orientación y el contenido de las reformas económicas que se formaron recientemente sobre la legislación laboral, los regímenes cambiario y tributario, la política de transportes, el sistema financiero y el mismc aparato estatal.

Ventas: FEDESARROLLO y librerias de TERCER MUNDO

Precio $6.700

CABALLERO • CRANE
LORA • OCAMPO • RAMÍREZ
RODRÍGUEZ • VILLAR



Precio $5.700

En este libro se analizan las perspectivas de la economía colombiana durante la década de los 90 en el contexto de la apertura económica. Se tienen en cuenta las tendencias pasadas de crecimiento y cambio estructural, y las transformaciones que generarán las nuevas orientaciones de la política económica.

Ventas: FEDESARROLLO y librerias de TERCER MUNDO

Colombia, Guatemala y Costa Rica: Países cafeteros de la Cuenca del Caribe

*María del Pilar Esguerra**

I. INTRODUCCION

El café arábica es una variedad que se cultiva principalmente en el continente americano, en condiciones ecológicas bastante específicas. Su origen es africano, de Etiopía, en donde crece en las montañas a 1.300 mts. sobre el nivel del mar. Requiere para su desarrollo adecuado una temperatura promedio de 18 a 25°C durante todo el año, con una mínima de 13°C. Colombia, Guatemala y Costa Rica producen esta variedad de café, aunque existen algunas pequeñas diferencias en su calidad. En el mercado internacional, la variedad producida por Colombia se denomina "Suaves Colombianos" mientras que la que se cultiva en Guatemala y Costa Rica recibe el nombre de "Otros Suaves".

Las condiciones en las que se cultiva el grano en las tres naciones, desde el punto de vista agroecológico, tienen algunas similitudes. En todos los casos, por ejemplo, los terrenos dedicados al cultivo son de origen volcánico, con grandes concentraciones de materiales orgánicos. Sin embargo, en el caso de Colombia se realiza en terreno un poco más montañoso que en las otras dos naciones.

Las condiciones de la producción, en cambio, son sustancialmente distintas en las tres naciones. En este trabajo se analizan las principales diferencias en estos campos, y se examina la hipótesis de que son precisamente estas diferencias las que explican la dinámica tan diferente que han exhibido las caficulturas nacionales en los últimos 20 años.

En la segunda sección se estudia el peso del café en las economías de estos tres países. En la tercera, se comparan las organizaciones institucionales vigentes en ellos para el manejo del sector cafetero. En la cuarta se analizan las políticas de producción seguidas en las tres naciones y su impacto en las distintas variables sectoriales. La quinta profundiza en las implicaciones que esta dinámica ha tenido sobre su comportamiento en el mercado internacional. En la última sección se exponen las principales conclusiones que se extraen de este análisis.

*Este artículo es el resumen del trabajo "Colombia, Guatemala and Costa Rica: Caribbean Basin Coffee Producer Countries" de la misma autora. Presentado a CINDE - Panamá en enero de 1990. Quisiera mencionar que una parte de este escrito se basa en los borradores elaborados por María Errázuriz especialmente para este trabajo. Deseo, además, agradecer los comentarios de Miguel Urrutia y Rolph Luders, y a Catalina Crane por su ayuda en la elaboración de la versión final del articulo.

II. LA IMPORTANCIA DEL CAFE

A. Guatemala

A finales del siglo pasado, se dieron las condiciones para la expansión del sector cafetero en Guatemala. Las tierras que hasta entonces habían estado en manos de la iglesia, fueron expropiadas al abolirse el Censo Enfitéutico, y comenzó la colonización de terrenos baldíos. De esta manera, la tierra en manos del sector privado se multiplicó permitiendo su explotación más adecuada. Al mismo tiempo se solucionó el problema de la escasez de mano de obra, al promulgarse una ley mediante la cual se permitió el uso de mano de obra indígena en las explotaciones agrícolas, bajo un régimen esclavista.

Durante la expansión del cultivo de café, además, se presentaron flujos importantes de inmigrantes europeos, principalmente provenientes de Alemania. Estos tenían relaciones estrechas con banqueros de Hamburgo y Bremen, lo cual permitió la utilización intensiva de crédito externo en estas explotaciones. Hacia 1923 los alemanes eran propietarios de cerca del 10% de las fincas cafeteras en Guatemala y generaban más del 40% de la producción del grano, revelando una clara ventaja tecnológica de sus plantaciones.

Tradicionalmente, el café en Guatemala ha sido el principal producto de exportación, concentrando cerca del 30% de los ingresos por ventas externas. El segundo producto de importancia es el banano, pero éste concentra tan solo un 7% de tales ingresos. En épocas de bonanza cafetera, la participación del café ha aumentado hasta un 45%, mientras que en épocas de precios bajos ha estado por debajo del 29% (véase Cuadro 1).

En términos de su participación en el PIB, el café en Guatemala tiene gran importancia, muy superior a la que alcanza en Colombia o Costa Rica (véase mismo Cuadro). Esta participación es cercana al 20%. En relación con los ingresos fiscales, el café ha generado entre el 0.2 y el 25.3%, dependiendo de la evolución de sus precios internacionales. Estos ingresos han mostrado un altísimo grado de volatilidad, que obviamente en poco ha beneficiado a la economía de esa nación centroamericana, pues dicha inestabilidad se transmite hacia otros sectores de la economía. En 1989, como consecuencia de la ruptura del Acuerdo Internacional del Café (AIC), gran parte de los impuestos a este producto se desmontaron y, en consecuencia, cayó la participación de los ingresos fiscales del café dentro de los ingresos fiscales totales a menos del 1%.

B. Costa Rica

Desde el período en que se independizó Costa Rica de España, el café y el banano han constituido los productos de mayor importancia en sus exportaciones. El cultivo del café se localiza en las áreas densamente pobladas del Valle Central Andino, mientras que las plantaciones de banano se encuentran en las costas, en terrenos extensos de propiedad de empresas multinacionales. Entre 1880 y 1935 se registró una expansión significativa de la producción agrícola, y en particular la cafetera, en el Valle Central, que en ese momento se configuraba como la más desarrollada en materia de vías de transporte. No fue sino hasta después de los años treinta que la producción de café se expandió a otras regiones del país, como consecuencia de la construcción de carreteras y la instalación de molinos procesadores de café[1].

Entre 1930 y 1950 la producción y las áreas cultivadas permanecieron prácticamente inmodificadas al coincidir esta época con la Gran Depresión en Estados Unidos y la Segunda Guerra Mundial. Después de 1950 el área comenzó a crecer de manera importante, y la productividad del trabajo en el cultivo del café casi se duplicó. A partir de 1960 se inició el proceso de modernización de la caficultura y gradualmente se comenzaron a adaptar nuevas técnicas y variedades del grano, que reemplazaron a los híbridos nativos cultivados hasta entonces. En particular, se incrementó la densidad del cultivo, se empezaron a utilizar fertilizantes de manera intensiva y se mejoraron otras prácticas de cultivo.

[1] Casdyn (1976).

Cuadro 1 **GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA. PARTICIPACION DEL CAFE EN LA ECONOMIA (% del total)**

	Ingresos Fiscales			Exportación			Producto Bruto		
Años	Guatemala	Costa Rica	Colombia	Guatemala	Costa Rica	Colombia	Guatemala	Costa Rica	Colombia
1970	5.7	n.d.	n.d.	34.7	31.6	60.1	22.3	n.d.	3.5
1971	4.9	n.d.	n.d.	33.6	26.3	53.5	21.8	n.d.	2.6
1972	4.8	n.d.	n.d.	31.3	27.7	44.0	22.5	n.d.	2.8
1973	7.1	n.d.	n.d.	32.9	27.3	47.2	22.9	n.d.	2.8
1974	7.9	n.d.	n.d.	29.7	28.3	3.5	23.8	n.d.	2.4
1975	2.8	n.d.	n.d.	25.6	19.7	37.3	23.7	n.d.	3.2
1976	10.4	n.d.	n.d.	31.0	26.0	50.2	23.0	20.1	4.5
1977	25.3	n.d.	n.d.	45.4	38.6	57.0	23.5	21.8	4.0
1978	23.7	n.d.	n.d.	43.5	36.5	56.0	22.5	20.4	3.5
1979	18.5	n.d.	n.d.	34.8	33.8	56.0	21.9	19.7	3.0
1980	19.4	n.d.	5.9	30.5	24.2	55.0	19.8	19.9	2.8
1981	6.5	n.d.	3.2	25.2	23.7	56.0	20.1	18.4	2.5
1982	5.7	n.d.	3.3	32.0	27.0	51.1	20.3	17.7	2.8
1983	4.8	7.8	1.2	28.3	26.2	50.0	20.6	15.3	2.3
1984	4.4	7.5	0.8	31.8	26.6	52.2	20.9	12.8	2.4
1985	1.1	7.3	2.5	42.6	32.0	50.2	20.7	12.6	2.4
1986	12.0	12.0	4.1	48.1	34.8	59.7	20.3	9.4	3.2
1987	6.0	9.0	2.1	36.2	33.9	36.4	19.7	6.3	2.9
1988	4.0	7.6	2.1	37.8	30.0	44.2	19.9	5.0	2.8
1989	0.2	7.2	2.0	28.5	27.4	36.8	18.5	4.3	2.8

Fuente: Guatemala: McSweeney (1988) pg.28. Costa Rica: Jaramillo (1989) pg.8 FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, varios números. Jimenez (1978) pg.6. Colombia: FMI, EFI, varios números DANE, Cuentas Nacionales, Ministerio de Hacienda.

Al igual que en el caso de Guatemala, las exportaciones de café en Costa Rica han concentrado desde entonces cerca de un 30% de los ingresos por ventas externas, en promedio. Estas proporciones se han mantenido en el período 1970-89 (Cuadro 1), con muy pequeñas fluctuaciones, que pueden atribuirse, principalmente, a los cambios en los precios internacionales del producto.

Por otra parte, en Costa Rica –como se verá más adelante–existe una multitud de impuestos al café. Los ingresos percibidos por ellos representaron entre 7 y 12% de los ingresos fiscales del estado durante la década de los ochenta. Estos porcentajes también han estado sujetos a variaciones dependiendo de la evolución de los precios internacionales del grano, pero los movimientos han sido menos marcados que en el caso de Guatemala.

Desde el punto de vista de la importancia del café en la actividad productiva, la producción del grano en Costa Rica representa actualmente cerca del 5% del PIB. En 1976, sin embargo, esta proporción era cercana al 20%. Decreció permanentemente, especialmente en la última década, reflejando una saludable tendencia de la estructura productiva de esa nación hacia la diversificación.

Tal como ocurrió en Guatemala, durante 1989 las autoridades costarricenses eliminaron una parte importante de los impuestos al café, como consecuencia de la ruptura del Acuerdo Internacional del Café (AIC). También por efecto de este último hecho la participación del grano en las ventas externas y el PIB disminuyó, aunque en el último caso la caída fue menor, dada la relativamente baja elasticidad de la producción a los cambios en los precios en el más corto plazo.

C. Colombia

Desde principios del presente siglo el café comenzó a configurarse como el principal producto de exportación. En 1905 el país exportaba más de 500.000 sacos y en los años veinte estas ventas alcanzaban un millón, concentrando más del 50% de las ventas externas totales.

Los primeros cultivos de café se establecieron en la región oriental del país, en los departamentos de Santander y el oriente de Antioquia. En sus primeras etapas de desarrollo, hasta más o menos 1875, cerca del 90% de la producción era originaria del primero de esos departamentos. A principios del siglo, se produjo un cambio significativo en la localización geográfica del cultivo: Antioquia y Caldas, áreas muy activas de colonización, se convirtieron en las principales productoras del grano. Estos cambios estuvieron acompañados de modificaciones en las condiciones de producción, pasándose de grandes haciendas a fincas más pequeñas. Entre 1926 y 1932, por ejemplo, las fincas de menor tamaño aumentaron en número en más de 246%[2].

El dinamismo de la producción colombiana a partir de 1925 fue muy diferente al de Costa Rica. Entre ese año y 1945 la producción aumentó a tasas del 4.5% anual, en respuesta casi exclusivamente a los incrementos en el área cultivada. Entre 1950 y 1970 la producción disminuyó a una tasa promedio del 1.7% anual. Esta contracción se explica por la reducción en las nuevas plantaciones durante la época de la violencia en el campo, por el bajo grado de asimilación de nuevas técnicas de producción y por el envejecimiento de los cafetales. Como resultado de ello, la Misión de la CEPAL/FAO que visitó el país en 1958, caracterizó la producción como altamente ineficiente y recomendó su transformación hacia una estructura más productiva.

A partir de los años setenta y, en particular después de 1976, comenzó un proceso de modernización importante en la caficultura colombiana. Este proceso se basó principalmente en la utilización de insumos modernos (agroquímicos y fertilizantes), la introducción de nuevas variedades y la intensificación de nuevas prácticas de cultivo.

Desde la década de los veinte, el café comenzó a representar una parte significativa de los ingresos de exportación de Colombia. Entre 1970 y 1988 esta participación se mantuvo alta, generalmente por encima del 37% (Cuadro 1). En este último período, sin embargo, esta participación tendió a decrecer dado el gran dinamismo de otras exportaciones. Estas últimas se vieron impulsadas por las políticas gubernamentales de estos años, dirigidas especialmente a incentivar las ventas de productos no tradicionales. En 1976, sin embargo, esta tendencia se revirtió un poco en razón del alza de los precios del café en el mercado internacional. El peso relativo del grano en las exportaciones se mantuvo por encima del 50% hasta 1987, cuando se inició un nuevo proceso de diversificación de las ventas externas del país, en respuesta a la devaluación de la moneda y la iniciación de la exportación de petróleo. Así, en ese año el café bajó su participación en los ingresos por exportaciones al 36.4% por primera vez en la historia del sector externo colombiano (Cuadro 1).

Colombia ha sido un país dependiente del café y, en consecuencia, del comportamiento de sus precios en el mercado mundial. El ciclo económico interno está interrelacionado con este comportamiento, tal como ha sido analizado en varios trabajos[3], en mayor proporción que en Guatemala o Costa Rica. La generación de divisas proveniente del café es considerada crucial para el funcionamiento del resto de la economía. Ello explica ampliamente el tipo de políticas que el país ha diseñado para el manejo de su sector cafetero, como el sistema de estabilización del precio interno del grano y la organización institucional que posee. Al mismo tiempo explica las diferentes posiciones que ha adoptado Colombia en el mercado internacional del café.

En términos del PIB, la parte puramente agrícola

[2] Machado (1977).
[3] Por ejemplo, véase Ocampo (1989).

representa un 3%, pero si se incluye trilla y comercialización esta proporción aumenta hasta el 6%. Durante los años setenta, como resultado de la bonanza, el tamaño del sector con relación al resto de la economía aumentó, pero en los ochenta esta tendencia se revirtió en razón de la disminución del precio en términos reales.

III. ORGANIZACION INSTITUCIONAL Y COMERCIALIZACION INTERNA

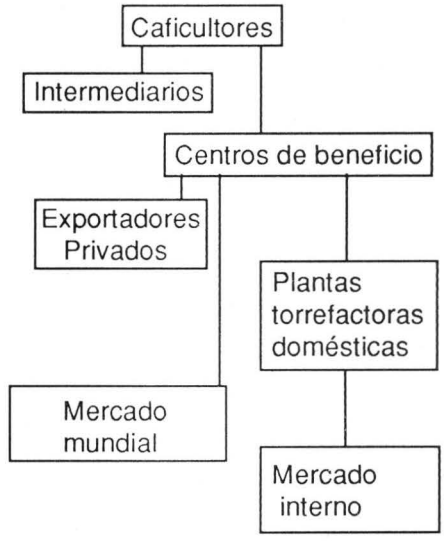
A. Guatemala

El café se cosecha en Guatemala, al igual que en Costa Rica y Colombia, entre septiembre y diciembre. Las cerezas que se recogen se transportan a los centros de beneficio, en los cuales se transforman en café pergamino y, más tarde, en café verde, forma en la cual se exporta. Cerca de un 90% de la producción doméstica se destina a los mercados de exportación (véase Diagrama 1).

En las épocas en las que el AIC no está en operación, el productor guatemalteco es libre de vender el volumen total de su cosecha. Puede venderlo o exportarlo directamente, si la cantidad es suficiente. Cuando las cuotas están en vigencia, en cambio, dicho productor enfrenta límites a los volúmenes que se le permite exportar y debe retener la diferencia entre esa cantidad y su producción total. Estos excedentes normalmente se guardan en los almacenes de depósito, que son de propiedad privada. La mayor parte del café producido en Guatemala se vende en los mercados internacionales como café verde. Los exportadores mismos lo procesan desde café pergamino y, en ocasiones, desde la cereza.

Las ventas de los productores pequeños se realizan casi en su totalidad a intermediarios. Estos agentes juegan un papel importante en la comercialización interna y el transporte del café en Guatemala, mientras que en Colombia y Costa Rica prácticamente no existen. En algunas ocasiones, además, financian la operación de los campesinos a través de avances en efectivo con intereses altos y exigen como contrapartida, descuentos en los precios en finca. En estas condiciones el pequeño

Diagrama 1. **CADENA DE COMERCIALIZACION EN GUATEMALA**



Fuente: Elaborado por la autora con base en McSweeney (1988) y Masters (1985)

caficultor, que ya se encuentra penalizado por su baja productividad, se le castiga adicionalmente en la comercialización de su producto.

De acuerdo con un estudio realizado en 1982[4], los pequeños productores tenían acceso a entre 18.8 y 24.1% de las utilidades del mercadeo del café, mientras que las cooperativas y los grandes productores obtenían entre el 73.9 y el 79% de estas utilidades, al comercializar el café directamente.

En 1988 existían en Guatemala 108 compradores-exportadores de café, de acuerdo con registros de ANACAFE[5]. Estos realizaban cerca del 85% de las exportaciones del café del país. Pero un pequeño número de ellos (18) concentraba el 85% de estas exportaciones. La mayor parte de los exportadores estaban afiliados a la Asociación de Exportadores de café (ADEC).

Del otro lado de la cadena de mercadeo había

[4] Véase McSweeney (1988).
[5] Op. cit.

cerca de 500 productores, cuyos volúmenes eran lo suficientemente importantes como para convertirse en exportadores individuales del grano pertenecientes a la Asociación de Productores de café (PROCAFE). Estos agentes normalmente establecen sus propios contactos internacionales con compañías compradoras. Deben además conseguir sus licencias de exportación y encargarse directamente de los demás aspectos administrativos relacionados con estas exportaciones.

Dado que la mayor parte del proceso de producción y comercialización del café en Guatemala se realiza por parte de agentes privados, el papel del Estado se limita al control y regulación de las distintas actividades y a la recolección de los impuestos.

La Ley del café del 30 de Abril de 1969 creó el Consejo Nacional de Política Cafetera, que es la autoridad máxima –después del Presidente– en todos los aspectos del sector. De acuerdo con su reglamento, al Consejo le corresponde la dirección, desarrollo, orientación y ejecución de la política cafetera. A él pertenecen los ministros de agricultura, finanzas, relaciones exteriores, el presidente de la Junta Monetaria y el presidente de ANACAFE. Este último es el secretario de este consejo.

ANACAFE es la Asociación Nacional del Café. Sus predecesoras hasta 1969 eran la Oficina Central del Café fundada en 1928 y que más tarde se convirtió en la Oficina Nacional. Es una organización privada que representa los intereses de los productores, cuyas funciones más importantes son: manejar todo lo que atañe a la investigación técnica, asistencia y difusión de tecnología en la industria cafetera; incentivar todas las actividades directa o indirectamente relacionadas con el sector cafetero y la diversificación productiva; organizar todos los servicios complementarios de la producción tales como pruebas, registros, almacenamiento, estadísticas, etc.; dirigir todos los esfuerzos a resolver problemas del pequeño productor, especialmente financiamiento y comercialización, cultivo, procesamiento, etc.; y, expedir permisos de exportación.

Aparte de ANACAFE, hay otras asociaciones de productores en Guatemala, como la Asociación de Cultivadores del Oriente (ACOGUA), la Asociación Unida de Productores (ACU), Asociación Experimental del Café (AEC), la Asociación Regional del Café (CAREOR) y la Asociación de Exportadores–Productores (PROCAFE). Casi todos los socios de estas asociaciones son grandes productores, aunque se permite también afiliaciones de pequeños caficultores. Estas instituciones juegan un papel muy importante en el desarrollo del sector, puesto que han asumido responsabilidades técnicas, políticas y sociales, y un rol muy activo en la difusión tecnológica.

Cerca de una tercera parte de los pequeños productores, por otra parte, se asocian en cooperativas. En 1988 existían unas 123 registradas ante ANACAFE. Las más antiguas se crearon en 1969 y fueron creciendo en número y en afiliados. Se estima que unos 9.500 productores están afiliados, lo cual representa un 24% de los productores del país. Hay tres de ellas de gran importancia FEDECOVERA, UCONOFEC y FEDECOGUA.

El papel marginal que juega el Estado en la caficultura de Guatemala se refleja también en la existencia de muy pocos instrumentos de control y regulación en la cadena de producción del café. A diferencia de lo que ocurre en Costa Rica o Colombia, en Guatemala las ventas externas no tienen mayor control. Eso sí, deben registrarse debidamente ante ANACAFE por motivos estadísticos y de impuestos. Sobre estas exportaciones pesaba un impuesto ad–valorem con niveles que se fijaron en junio de 1986, pero éste luego comenzó a desmontarse y actualmente no está vigente. Este impuesto se calculaba sobre la base del precio de las arábicas no lavadas ex–dock (NY), del cual se deducían costos de transporte, seguros y otros de comercialización para determinar el precio FOB en puerto guatemalteco, convertido a quetzales. Aparte de éste, existe otro impuesto de 1% sobre el valor de las exportaciones que se destina a financiar a ANACAFE, el cual sigue estando vigente.

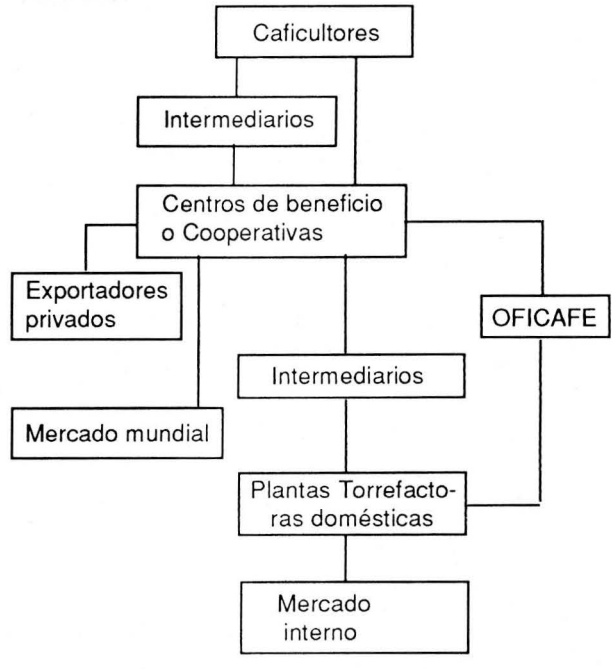
B. Costa Rica[6]

El flujo de café desde la finca hasta el puerto en Costa Rica es bastante directo (Diagrama 2). Por ley, los productores deben llevar el café en cereza a uno de los 100 beneficiaderos privados o a cualquiera de los puntos de recolección oficiales en las siguientes 24 horas después de la cosecha. Los beneficiaderos se encargan del procesamiento del grano para convertir la cereza en café verde[7]. Una vez se completa el proceso, le venden el café a alguna de las 25 firmas exportadoras registradas. En ocasiones son estas mismas firmas las dueñas de los centros de beneficio. El número de estos centros ha ido disminuyendo desde el siglo pasado. La capacidad de procesamiento, sin embargo, ha aumentado a la misma tasa que la producción, lo cual sugiere que el tamaño de los centros ha aumentado en el tiempo. En tiempo de la cosecha más grande, 1986–87 y 1988–89, no se advirtió un cuello de botella en este aspecto.

Las ventas para el consumo interno se llevan a cabo en subastas cada dos semanas, organizadas por el Instituto Costarricense del Café (ICAFE). Los centros de beneficio deben, por ley, vender para el consumo interno en estas subastas un porcentaje directamente fijado por el Instituto. En los ochentas, este porcentaje fluctuó entre el 10 y el 14%. Los comerciantes privados y los tostadores domésticos compran café en las subastas a un precio inferior al vigente en las fronteras. Para asegurarse que su destino es efectivamente el consumo interno, ICAFE lo almacena y lo trata con un colorante azul que evita que se exporte sin ser reconocido.

ICAFE, por su parte, es una entidad privada creada en 1948, encargada de regular todos los flujos de café. De acuerdo con sus normas, le corresponde vigilar y reglamentar todo aquello que tenga que ver con la entrega, procesamiento, comercialización y exportación del café en Costa Rica. Las responsabilidades más importantes de esta

Diagrama 2. **CADENA DE COMERCIALIZACION DE COSTA RICA**



Fuente: Leibovich (1989) pg. 31.

institución son la aplicación de la política de precio interno y la recolección de impuestos. Los precios al productor son fijados por la Junta de Liquidaciones de ICAFE, mientras que los precios al consumidor y los flujos destinados a estos agentes se regulan a través de las subastas mencionadas en el párrafo anterior. ICAFE se financia con un impuesto al consumo interno del 1% y un impuesto al procesamiento del grano.

Otras funciones de ICAFE son: manejar el programa de extensión; manejar el Centro de Investigaciones del Café (CICAFE); representar a Costa Rica en los foros internacionales; regular todas las calidades de café; asignar los permisos de exportación; y, ayudar al desarrollo del sistema cooperativo. Desde 1971, ICAFE sigue los lineamientos establecidos por el Congreso Nacional de Cafeteros, el organismo principal en la estructura institucional del sector. ICAFE no vende ni compra café directamente, aunque legalmente está autorizado para hacerlo.

[6] Esta sección se basa en Jaramillo (1989).

[7] Este proceso consiste en despulpe, lavado, fermentación, secado, trilla y empaque

Tradicionalmente, el café ha sido uno de los productos más gravados en Costa Rica. Hay algún tipo de impuesto en prácticamente cada paso de la cadena de comercialización y procesamiento del café. Existe, en primer lugar, un impuesto ad-valorem a la producción, que se recoge en los centros de beneficio, y es del 10% del precio FOR (*free on rail price*). En segundo lugar, hay un impuesto ad-valorem a las exportaciones, que debe ser pagado directamente al Banco Central, y fluctúa el 1 y el 18% del precio FOB dependiendo del precio pactado en cada contrato de exportación.

Hay otros impuestos, entre los que se destacan el certificado de origen de la Organización Internacional del Café, el impuesto a las exportaciones, y el impuesto al consumo interno. El primero es de 26 centavos de dólar por libra y se destina a la OIC. El impuesto a las exportaciones es del 1% sobre el precio FOB y sirve para financiar a ICAFE. Finalmente, el impuesto al consumo es de 2 colones por Kg. y se paga por los tostadores en las subastas. Este también se destina a financiar la operación de ICAFE.

Aparte de la carga impositiva, los flujos de café en Costa Rica deben soportar una serie de regulaciones y controles adicionales. El primer tipo de control consiste en la fijación de los márgenes de utilidad que se pueden obtener en el negocio del procesamiento del café. Los centros de beneficio pueden obtener una utilidad del 9% sobre el valor del producto que generan, después de deducir los impuestos y lo que la ley denomina "costos especiales de procesamiento".

Otro control es la asignación de cuotas que hace ICAFE cuando está en funcionamiento el AIC. Esta entidad es responsable de la distribución de las estampillas de exportación. También asigna la cuota de café que deben almacenar los centros de beneficio, basándose en la producción que han generado en los dos años inmediatamente anteriores.

Por último, existe una prohibición expresa de comerciar café entre intermediarios y procesadores. Esto se explica por la creencia de que los intermediarios son agentes que normalmente se aprovechan de los productores. Algunos autores[8], sin embargo, le atribuyen a esta prohibición el papel de haber incrementado el poder monopólico de los centros de beneficio y facilitado el proceso de integración vertical con otras actividades como el transporte del café antes y después de ser procesado.

C. Colombia

A diferencia de los dos casos descritos anteriormente, en Colombia una buena parte del café se comercializa internamente en la forma de café verde, lo cual significa que es el productor el que se encarga directamente de la labor de beneficio. Tanto la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) como los exportadores privados de café pueden comprar directamente al productor. El precio al cual se realizan estas transacciones es fijado por el gobierno, aunque existen algunas diferencias que se explican fundamentalmente por diversidad de calidades.

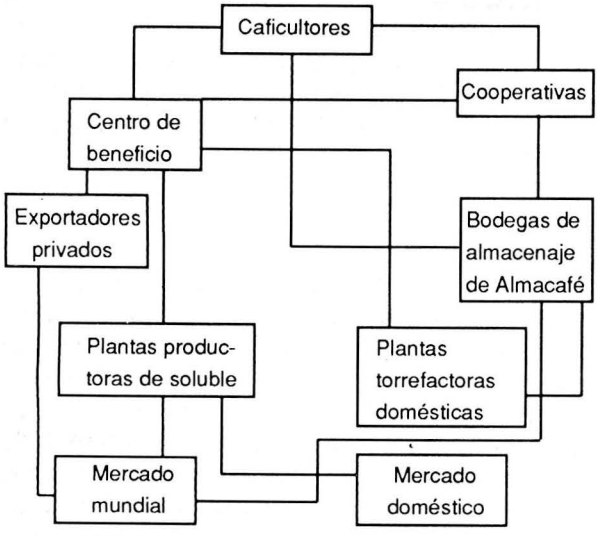
El café que se compra a los productores por parte de exportadores privados se destina necesariamente a la exportación. Este café paga el impuesto de retención, después de que ha sido seleccionado, empacado y transportado (Diagrama 3).

El resto del café -que se vende a la FNC- se destina a dos mercados claramente diferenciados. El de consumo interno, sobre el cual la institución posee un monopolio absoluto, y el mercado externo. En este último los exportadores privados cubren Estados Unidos, mientras que la Federación realiza sus ventas en Europa y Japón.

Colombia posee además un sistema de estabilización del sector cafetero muy complejo, solamente comparable al de Brasil, en el cual se combina la acción de entidades públicas y privadas. La FNC es una entidad privada, que administra por contrato el Fondo Nacional del Café, que es de carácter público. Algunos de los ingresos percibidos

[8] Jaramillo (1989).

Diagrama 3. **CADENA DE COMERCIALIZACION EN COLOMBIA**



Fuente: Leibovich (1989), pg. 19.

por concepto de impuestos al café se destinan a financiar el Fondo, que a su vez se encarga de la compra de la cosecha a un precio fijo. A este Fondo también le corresponde la financiación de los inventarios y costos de comercialización de la FNC.

En Colombia existen además una serie de instrumentos de política cafetera muy importantes. El precio mínimo de reintegro, por ejemplo, se estableció con el propósito de regular los flujos de divisas del café vendido por los exportadores privados (las realizadas por la FNC tienen un tratamiento distinto). También existe un impuesto de retención, creado en 1958, por el cual cada exportador tiene la obligación de entregar al Fondo una cantidad de café proporcional a la exportación. Se utiliza para financiar la FNC y los inventarios, y sus excedentes se mantienen como ahorro en períodos de bajos precios internacionales.

En Colombia, al igual que en los casos analizados anteriormente, existe un impuesto ad–valorem a la exportación del café. Los ingresos obtenidos se destinan al presupuesto del gobierno, y normalmente éste los redistribuye hacia las regiones cafeteras. Este impuesto se creó en 1967 y reemplazó a un sistema de tipos de cambio diferenciales que se aplicaba a las exportaciones de café. En los últimos 10 años, como ha sido señalado en otros trabajos[9], ha habido una tendencia hacia la disminución de este impuesto. Está fijado en 65% del valor de las ventas, y 25 puntos se redistribuyen a las regiones cafeteras.

IV. SISTEMAS DE PRODUCCION

Hasta ahora se ha visto cómo, a pesar de que en las tres naciones estudiadas las condiciones agroecológicas de la producción de café así como su peso relativo en las economías no son sustancialmente distintas, las fórmas de organización y los instrumentos de política sectorial sí lo son. Quizás esto sea uno de los principales elementos que contribuyen a explicar las grandes diferencias que se han evidenciado en el comportamiento de la producción en las tres naciones. En esta sección del artículo se presentan las principales características de la producción y su comportamiento en los tres países durante los últimos veinte años.

Cuadro 2. **GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA. RENDIMIENTOS Y DENSIDADES PROMEDIO**

País	Años	Rendimientos lb/ha	Densidades árboles/ha.
Guatemala	1961/62 - 1965/66	653	n.d.
	1971/72 - 1975/76	653	n.d.
	1981/82 - 1985/86	530	600 - 1100
	1986/87	523	n.d.
Costa Rica	1961/62 - 1965/66	878	n.d.
	1971/72 - 1975/76	1059	3498
	1981/82 - 1985/86	1401	3922
	1986/87	1507	4170
Colombia	1961/62 - 1965/66	574	2500
	1971/72 - 1975/76	468	2447
	1981/82 - 1985/86	754	2645
	1986/87	650	2650

Fuente: Elaborado con base en World Bank (1980) y Masters (1985).

[9] Véase Leibovich (1986).

Cuadro 3. **GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA. AREA SEMBRADA Y PRODUCCION**

Años	Guatemala		Costa Rica		Colombia	
	Area (ha.)	Producción (000 sacos)	Area (ha.)	Producción (000 sacos)	Area (ha.)	Producción (000 sacos)
1970/71	225	2078	76	1295	924	7800
1971/72	255	2385	77	1551	937	6910
1972/73	245	2269	78	1266	927	8240
1973/74	254	2427	80	1539	908	7380
1974/75	251	2624	83	1430	920	8600
1975/76	257	2318	82	1276	928	8760
1976/77	258	2643	82	1331	918	9840
1977/78	258	2804	81	1449	924	10490
1978/79	255	2827	81	1749	961	11570
1979/80	238	2747	81	1522	970	12550
1980/81	244	2957	83	2140	977	13040
1981/82	263	2321	83	1782	986	12900
1982/83	272	3156	85	2300	979	12800
1983/84	265	3050	87	2070	972	13460
1984/85	272	3277	90	2510	987	10710
1985/86	260	3027	91	1514	992	11890
1986/87	275	3280	92	2566	1008	10860
1987/88	280	3200	97	2375	1018	12670
1988/89	260	3000	100	2758	1100	10480
Tasas de Crecimiento (%)						
1970/71 - 1980/81	8.4	4.2	0.6	6.5	0.5	6.7
1981/82 -1985/86	0.3	7.6	2.4	-11.4	0.4	-2.0
1986/87 -1988/89	-1.8	-2.8	2.8	3.7	4.5	-1.7
1970/71 -1988/89	0.8	1.2	1.5	5.6	1.0	3.5

Fuente: Elaborado con base en World Bank (1980) y Masters (1985).

A. Guatemala

En lo que se refiere a la estructura de propiedad, el sector cafetero en Guatemala puede caracterizarse como extremadamente polarizado. De un lado se encuentran un gran número de productores pequeños que generan una parte insignificante de la producción, y del otro, un número pequeño de grandes cultivadores que concentran más del 70% de esta producción. Otros datos que confirman la polarización de dicha estructura son los siguientes: un 72.5% de las fincas utilizan el 7.3% de la tierra y generan el 5.4% de la producción total. Las fincas medianas (entre 2.2. y 10 hectáreas) utilizan el 8.8% de la tierra y participan en 5.8% de la producción. Esto implica que el 90.3% de las fincas en Guatemala son sumamente pequeñas y que su participación en la producción apenas alcanza al 12%.

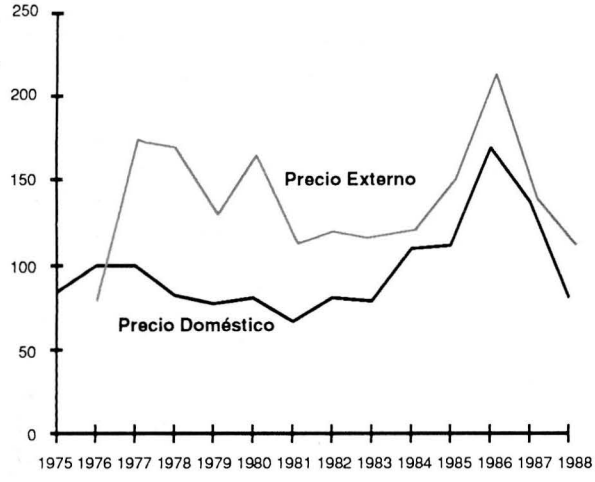
Una encuesta llevada a cabo por ANACAFE en 1982[10] detectó que existe también en este país una gran heterogeneidad en las técnicas de cultivo utilizadas. Esta encuesta identificó cerca de 24 modos de producción, distribuidos en diferentes regiones. Sin embargo, un rasgo común de todo el país era el bajo desarrollo de las tecnologías. Cerca de dos tercios del número total de las fincas encuestadas, por ejemplo, no utilizaban insumos químicos y no regulaban la sombra en los cafetales ni habían experimentado con otras variedades.

Dentro de estas últimas la más predominante es la denominada *Bourbón*, que se cultiva en el 70.3% de las fincas cafeteras. Le sigue la *Typica* (22.8%), *Caturra* (5.3%), *Pache* (1.1%) y *Catúa* (0.5%). Solamente las tres últimas son consideradas "mejoradas" debido a que implican mayor rendimiento y crecimiento más rápido de la planta. Otro aspecto que refleja el relativo atraso técnico de la caficultura en Guatemala es la baja densidad de las plantaciones. Un 75% de estas tiene apenas de 600 a 1.100 árboles por hectárea (Cuadro 2). Algo similar sucede con el control de la sombra: tan solo un 17.5% de las fincas lo hace de manera técnicamente recomendada y un 53.7% tiene sombrío excesivo.

En lo que se refiere al empleo cafetero, un 90% de las fincas utiliza mano de obra familiar y durante la cosecha contrata algunos trabajadores estacionales. La oferta de este tipo de empleo se nutre principalmente de trabajadores indígenas de la Sierra. La ocupación en la caficultura es una de las fuentes de empleo más importantes de la agricultura, ya que representa un 16.2% del empleo agrícola, y de la economía como un todo, al generar un 8.1% del empleo total. El relativo atraso tecnológico del sector en Guatemala es, sin lugar a dudas, uno de los factores que contribuye a explicar su relativo estancamiento. La manifestación más evidente de este estancamiento es el bajo dinamismo de la producción en los últimos 20 años (Cuadro 3). Ni siquiera durante la bonanza cafetera de 1977 se notó una reacción

[10] Véase Masters (1985).

Gráfico 1. **GUATEMALA: PRECIO DOMESTICO Y PRECIO EXTERNO**



Fuente: O.I.C.

positiva. Solamente en los últimos años se observó una tasa de crecimiento importante de la producción y el área cultivada.

Aparte del atraso tecnológico, este bajo dinamismo debe también atribuirse a la ausencia de políticas de producción coherentes y efectivas. Como ya se vio, Guatemala tiene unas instituciones y políticas sectoriales menos desarrolladas que los otros dos países estudiados. Por ejemplo, toda la investigación tecnológica la ha tenido que asumir el sector privado no institucional y, en particular, las cooperativas y las asociaciones de grandes productores. Ellas también se encargan de la difusión de estas técnicas. Esto se da, a pesar de que la ley establece claramente que ésta es una de las responsabilidades de ANACAFE. Sin embargo, esta agencia desde 1981 está dedicada única y exclusivamente a atender a los más pequeños caficultores de Guatemala.

Para estos grupos en particular, ANACAFE ha constituido los denominados "Grupos de Amistad y Trabajo". En ellos se organiza a los productores y se les instruye en técnicas más modernas de cultivo que las que tradicionalmente utilizan. El beneficio del programa es ciertamente el mejoramiento de los rendimientos disminuyendo las brechas existentes entre los productores más grandes y los pequeños, homogenizando así el sector. Sin embargo, su contribución al aumento de los rendimientos en promedio para la nación no es significativa. Estos rendimientos son bastante bajos si se les compara con los de otras naciones (Cuadro 2) y son heterogéneos entre los distintos grupos de productores según su tamaño. Todo ello se refleja en baja productividad y costos relativamente altos de producción en relación con otros países.

Aparte de este programa, casi no existe ninguna otra acción dirigida por el Estado hacia el sector cafetero y, en particular, hacia la producción. No existe en Guatemala, a diferencia de lo que sucede en Colombia o Costa Rica, una política de precio al productor. Existen únicamente siete calidades definidas de café, y teniendo en cuenta que el precio estándar es equivalente al precio internacional convertido a quetzales y deducidos los costos de transporte, comercialización e impuestos, se establecen las cotizaciones de las otras calidades. Como se aprecia en el Gráfico 1, el precio interno ha tenido un grado de inestabilidad similar al del precio externo, revelando la ausencia de una política de precios del café en esa nación centroamericana.

Tampoco existen líneas oficiales de crédito para la actividad cafetera. Todo el capital que se invierte en ella es de los mismos productores, lo cual impone fuertes limitaciones a la expansión del sector. Para dar una idea de estas limitaciones, basta decir que en los años cafeteros de 1985/86 y 1986/87, el financiamiento institucional representó solamente un 1.9 y un 1.8% del valor de las cosechas, respectivamente. De la misma manera, no existen instrumentos específicos para facilitar la distribución de insumos o semillas a los caficultores en Guatemala.

B. Costa Rica

En Costa Rica la tendencia de la producción ha sido de mucho mayor dinamismo. Esto se ha reflejado en un crecimiento muy importante de casi todas las variables cafeteras. De acuerdo con

datos comparativos de censos de 1973 y 1984, el número de explotaciones se incrementó en cerca del 6.5%, al pasar de 32.350 a 34.464 entre estos años. Su tamaño promedio además se mantuvo estable en 2.6 hectáreas.

A diferencia de Guatemala, las cifras censales entre 1973 y 1984 revelan que en Costa Rica se redujo sensiblemente la concentración de la estructura productiva, al disminuir la participación en la producción de las fincas grandes, y aumentar la de las medianas y pequeñas.

Al mismo tiempo, en las últimas dos décadas la caficultura costarricense se vio sujeta a una verdadera revolución tecnológica. Desde finales de los sesenta se inició la sustitución de las variedades autóctonas por otras más productivas. La *Typica* se ha reemplazado por *Hybrido Tico, Caturra, Catual y Mundo Nuovo*, en un esfuerzo por adaptar variedades que han probado ser productivas en naciones como Brasil, Colombia y El Salvador. La sustitución ha incentivado además la utilización de nuevas prácticas de cultivo, incluyendo la aplicación de fertilizantes y herbicidas. También se ha incrementado la densidad de las plantaciones, lo cual ha contribuido decisivamente al comportamiento de los rendimientos de los cafetales en esta nación centroamericana.

Ello ha sido así a pesar de que, a diferencia de los otros dos países, existen serias limitaciones a la expansión de la caficultura puesto que la tierra es un recurso escaso, al igual que la mano de obra. En respuesta a estas limitantes es que ha sido necesario adoptar nuevas variedades de café. En períodos de cosecha, por ejemplo, la restricción de mano de obra es tan aguda que la demanda del sector tiene que suplirse con trabajadores inmigrantes provenientes de Nicaragua. Con las nuevas variedades, sin embargo, la productividad del trabajo se ha incrementado sustancialmente. ICAFE ha estimado que más de un 90% del área cultivada tenía estas variedades nuevas de altos rendimientos.

La tecnología tradicional, predominante hasta los años sesenta, se caracterizaba por bajas densidades de cultivo (1.500 árboles por hectárea). Se utilizaban árboles de sombra y prácticamente no se recurría a los fertilizantes y otros agroquímicos. Actualmente, la densidad promedio supera los 4.000 árboles/ha. (Cuadro 2), y en casos extremos puede llegar a ser de 10.000 árboles. La sombra es opcional y en muchos casos innecesaria. Estas nuevas variedades responden muy favorablemente a la aplicación de fertilizantes y otros insumos modernos. También existe la práctica generalizada del zoqueo, como alternativa de inversión.

En lo que respecta a las enfermedades del cafeto, la roya apareció en Costa Rica a principios de la década del ochenta. La utilización de oxicloruro de cobre para combatirla se ha generalizado bastante, pero aún no se han adoptado variedades resistentes, aunque en los noventa es muy probable que CICAFE trate de introducir el *Catimor* con este propósito.

El sector cafetero de Costa Rica ha sido reconocido mundialmente por su gran dinamismo y altísimos rendimientos. La producción se ha expandido a una tasa anual promedio de 6.5 entre 1970–71 y 1988–89 (Cuadro 3), lo cual se atribuye principalmente al crecimiento de los rendimientos, dado que el área apenas ha crecido en 56% en todo el período. Los rendimientos, por su parte, pasaron de 878 lb/ha. a 1.507 lb/ha. en este mismo período, lo que representa un aumento superior al 90%.

La revolución tecnológica de la caficultura costarricense no hubiese podido lograrse sin una política de producción coherente. En el campo de la investigación tecnológica, por ejemplo, a diferencia de Guatemala, existe una estructura institucional muy sólida encargada de dirigir, promover y ejecutar las políticas tecnológicas de la producción de café. Los servicios de desarrollo y extensión rural –en los cuales Costa Rica es reconocida líder mundial–, por ejemplo, se comparten entre el Ministerio de Agricultura y CICAFE (creado en 1977 como departamento de ICAFE). Estas dos instituciones son responsables del éxito de la adaptación de nuevas variedades de

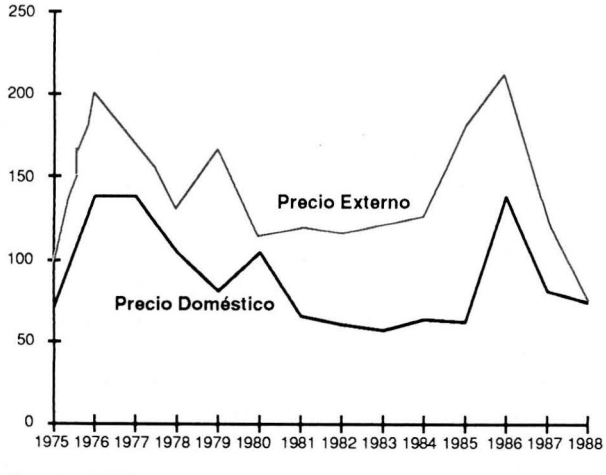
café en Costa Rica, lo mismo que del mejoramiento de las prácticas de cultivo.

Las prácticas mejoradas de cultivo son difundidas entre los productores por un número bastante extenso de agentes, entre ellos el propio Ministerio de Agricultura, ICAFE, los bancos y la Federación de Cooperativas (FEDECOP). De acuerdo con Jaramillo (1989) esta diversidad en la oferta, que involucra a tantas instituciones, introduce un nivel de competencia en el mercado que hace el servicio dinámico y efectivo.

También hay políticas orientadas a la protección y estímulo a las cooperativas, que son entidades que han contribuido decisivamente a la expansión del sector. Estas cooperativas están exentas del pago de impuesto a la renta y tienen acceso preferencial a crédito de la AID. A su vez, otorgan créditos de corto plazo a sus afiliados para la operación o para la comercialización del producto.

Pero quizás la política que más afecta la evolución de la producción en el corto plazo en Costa Rica es la que se sigue con respecto al precio al productor. Este se establece a través de la Junta de Liquidaciones (de ICAFE). Se exige a los dueños de los centros de beneficio dar un avance a los productores el día en que entregan la cosecha.

Gráfico 2. **COSTA RICA: PRECIO DOMESTICO Y PRECIO EXTERNO**



Fuente: O.I.C.

Esta Junta fija el valor mínimo de estos avances para todos los centros de beneficio del país. En la práctica, debido a que los centros compiten entre sí para comprar el café cosechado, este precio normalmente es mayor al originalmente fijado por las autoridades.

Los centros pueden vender su café a firmas exportadoras o compradores externos. También deben cumplir con la cuota para el consumo interno. Cuando se realizan estas ventas, se exige a los dueños de los beneficiaderos realizar los pagos mínimos trimestrales que fije la Junta de Liquidaciones. La lógica de fijar estos pagos trimestrales tiene que ver con el sistema del AIC de fijar cuotas trimestrales a cada país. Estas cuotas se distribuyen en Costa Rica entre los beneficiadores de acuerdo con el comportamiento histórico de sus ventas.

Una vez terminado el año cafetero, los dueños de beneficiaderos tienen que cancelar el precio mínimo de liquidación que se fija anualmente a cada centro por la misma Junta. Por ley este precio se puede calcular restando algunos costos especiales de procesamiento[11], los impuestos y el margen del 9% al ingreso total de ventas. Si a final del año el centro ha pagado un monto acumulado superior al precio mínimo, no podrá aspirar a que los productores le devuelvan los excedentes.

Este sistema es único en el sentido de que no permite que los productores reciban el pago total de la cosecha apenas la entregan a los centros. A diferencia de los sistemas en los cuales se paga el valor total a la entrega de la cosecha, que son los de la gran mayoría de países productores, con el sistema costarricense los productores otorgan implícitamente créditos a los beneficiadores, por el período de tiempo en que estos últimos tardan en encontrar compradores para su producto. De esta manera, todo el riesgo del precio se transmite al caficultor, cuya cotización final, en últimas, depende de las decisiones de comercialización de los beneficiadores.

[11] Transporte, combustible, energía, salarios y seguros.

El período de tiempo tan largo que transcurre entre el momento en que el productor recibe el primer y el último pago afecta necesariamente sus decisiones de inversión y de aplicación de insumos, dado que se enfrenta a un alto grado de incertidumbre, y no sabe a ciencia cierta el verdadero ingreso marginal que obtendrá de la producción adicional que genere. La evolución del precio interno frente al externo se presenta en el Gráfico 2. Allí se ve que existe alguna relación, pero que este complejo sistema ha asegurado alguna estabilidad del precio interno.

Por otro lado, existen en Costa Rica otras políticas que se orientan a mejorar la situación del productor cafetero. Una de ellas es la del crédito. Existen fundamentalmente recursos de crédito dirigido de corto y largo plazo, y un subsidio a través de las tasas de interés para créditos cooperativos. Hasta 1984 el sistema bancario era la principal fuente de crédito para el sector. Esta situación tuvo que modificarse con el ajuste macroeconómico que se llevó a cabo en ese año y que, entre otras cosas, eliminó totalmente estos recursos. En esas condiciones, tanto beneficiadores como exportadores tuvieron que acudir crecientemente al crédito externo. Este tipo de financiación incrementó sensiblemente el costo del capital para el sector, lo cual lo hace menos accequible, pero obliga a una mayor eficiencia de los agentes que lo utilizan.

El segundo instrumento es el crédito otorgado a cooperativas a tasas subsidiadas. Estos recursos provienen del sistema bancario, lo mismo que de créditos internacionales blandos. Casi todos estos recursos han sido utilizados para solucionar los problemas financieros de algunas cooperativas. Durante los ochenta, la utilización de fertilizantes y pesticidas se incrementó en el sector cafetero de Costa Rica al difundirse el cultivo de nuevas variedades, que han demostrado responder favorablemente a aplicaciones de estos compuestos químicos. Los pesticidas, por su parte, se utilizan hoy más intensivamente a raíz de la aparición de la roya.

Cerca de un 85% de los fertilizantes son suministrados por FERTICA, una planta estatal que produce mezclas de compuestos nacionales e importados. En algunos años se han otorgado también subsidios a fertilizantes ferrosos. A FERTICA, con el objeto de abaratar el costo de los fertilizantes, se le ha beneficiado con tasas de cambio preferenciales para sus importaciones de materias primas, se le han impuesto controles sobre los márgenes al por mayor y por menor, y se le han otorgado deducciones de impuestos a las ventas.

Por el lado de la provisión de semillas y almácigos, ICAFE ha adoptado un papel muy activo. Esta política es en buena parte la responsable de la muy rápida difusión de las variedades de alto rendimiento en Costa Rica. Los precios a los que se venden son subsidiados, pero también se han realizado campañas publicitarias encaminadas a mostrar a los productores los resultados que pueden obtener al sustituir antiguos tipos de café[12].

En resumen, la evolución de los rendimientos de los cafetos en Costa Rica ha sido la más dinámica del mundo lo cual, a su vez, ha incidido en la productividad del trabajo y en los costos de producción. De acuerdo con un reciente estudio, Costa Rica tiene costos de producción, por tonelada de café, sustancialmente inferiores a los de Colombia o Guatemala.

C. Colombia

La evolución de la estructura productiva cafetera de Colombia en relación con la propiedad y el tamaño de las fincas es difícil de evaluar, dado que el último censo disponible es el de 1980. En algunos casos, además, la información sobre tamaños de finca ni siquiera proviene de estos datos censales, sino que es anterior, del censo de 1970. En consecuencia, no es posible apreciar en toda su dimensión el efecto de la introducción de las nuevas tecnologías.

En términos generales, a diferencia de los otros

[12] Landell Mills (1989). Las diferencias en costos de producción de café en los tres países se presentan en el Cuadro 7.

dos países, en Colombia siempre ha existido una clara diferencia entre la estructura de propiedad y de producción del café y el resto de actividades agrícolas. Ello a pesar de que dentro del mismo sector cafetero existen condiciones y estructuras diferentes entre una región y otra.

En términos comparativos, el censo cafetero llevado a cabo en 1970 mostraba que la estructura de la propiedad en ese sector era menos concentrada que en el resto de la agricultura. Mientras que en el sector cerca del 45% de las fincas tenía entre 3 y 20 hectáreas, tan solo un 21.3% del resto de cultivos se realizaba fincas de 5 a 20 hectáreas. Además, la proporción de fincas medianas (entre 20 y 100 has.) era mayor en las zonas de producción de café que en el resto del país.

A partir de 1970, se inició en la caficultura colombiana un proceso de modernización muy importante, aunque un poco tardío en relación con otros países, tales como Costa Rica (allá se inició en los cincuenta). Este se caracterizó por la introducción de nuevas variedades, la intensificación de mejores prácticas de cultivo y un mayor uso de insumos químicos.

La intensificación y sistematización de las prácticas modernas de cultivo se reflejaron en mejores condiciones para la instalación de cafetales, la creación de laboratorios de semillas orientados al desarrollo de nuevas variedades y el proceso de densificación de cultivos. El consumo de fertilizantes también se incrementó sustancialmente al pasar de un nivel promedio de 150 Kg/ha. en los setenta a 300 Kg/ha. en los ochenta.

Esta modernización del aparato productivo colombiano implicó también cambios muy importantes en el empleo del sector. En primer lugar, el empleo estacional se generalizó para casi todas las tareas, a expensas de tipos de empleo más permanentes. En segundo lugar, se dio una expansión del trabajo asalariado en todo tipo de fincas, sustituyendo otro tipo de trabajo no remunerado. El empleo total en la caficultura ha sido estimado entre 400.000 y 700.000, dependiendo de la fuente que se consulte[13]. Esto significa que el empleo cafetero representa entre 5 y 7.5% del empleo total de la economía, y entre 19 y 30% del empleo agrícola.

La estructura del empleo en el sector, como ya se mencionó, se caracteriza por su gran estacionalidad. Sin embargo, en aquellos períodos en los cuales se ha adoptado el zoqueo de manera generalizada (en 1975 y 1986, durante las bonanzas), este tipo de inversión implicó un aumento del empleo en períodos de fuera de cosecha.

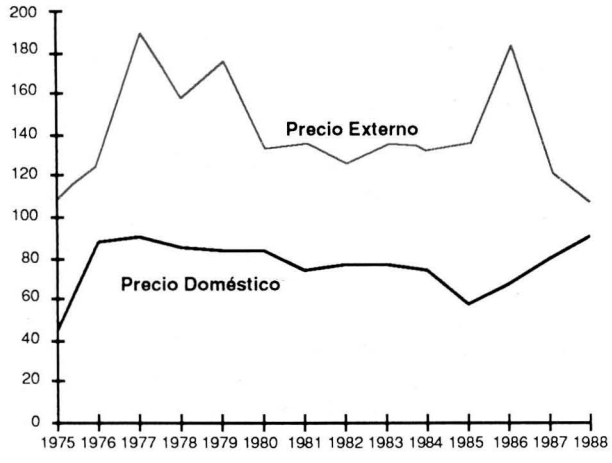
Por el lado de la oferta, la modernización de la caficultura en Colombia implicó una expansión significativa. La producción del café pasó de 8 millones de sacos en 1970 a 13 millones en 1983-84. Esta expansión debe atribuirse a que los recursos generados por la bonanza 1975–77 se invirtieron en la modernización y en la mejora de la productividad y no en el incremento del área sembrada. Esta área se ha mantenido relativamente constante desde 1979 hasta hoy en día.

Entre 1984 y 1986 se presentó un descenso gradual pero continuo del precio interno real del café, al tiempo que se reportó la expansión de la roya en la caficultura colombiana. Como resultado, el crecimiento de la producción comenzó a desacelerarse. En 1986 la tendencia se revirtió por el aumento del precio internacional, el cual se transmitió internamente a través de un incremento del precio real del café de cerca de un 23%. Este aumento del precio, además de estimular la producción en el corto plazo, incentivó una nueva fase de siembras y zoqueo.

Al mismo tiempo, el crédito para estas inversiones se incrementó en cerca de 290% en 1987 y 70% en 1988, con los recursos provenientes de la bonanza. Así mismo, la Federación repartió oxicloruro de cobre en forma gratuita con el propósito de atacar la expansión de la roya. Esta combinación de políticas tuvo un efecto muy favorable sobre la capacidad productiva. Expertos en el tema han

[13] Existen dos fuentes, fundamentalmente: Errázuriz (1987) y Urrea (1976).

Gráfico 3. **COLOMBIA: PRECIO DOMESTICO Y PRECIO EXTERNO**



Fuente: O.I.C.

proyectado que esto seguramente se reflejará en un incremento en la oferta colombiana entre 1990 y 1995.

Estas predicciones están basadas en los siguientes hechos: 1) se presentó un incremento sustancial en las nuevas siembras entre 1986/87 y 1987/88 con respecto a sus niveles del pasado, especialmente los que prevalecían entre 1981 y 1985; 2) hoy en día la caficultura tecnificada domina el sector. Para 1989/90 las fincas tecnificadas representaban el 57% del total de fincas y el 70% de la producción, mientras que, por ejemplo, en 1976 esta participación en el número de fincas era solo del 15%; 3) el sector cafetero colombiano posee hoy en día plantas más jóvenes –con una edad de 5 a 10 años–. En 1989/90, el 61% de los cafetos tenía menos de 5 años, lo cual indica que habrá incrementos de la producción a partir de 1993.

Al igual que en el caso de Costa Rica, el relativo dinamismo de la producción de café en Colombia debe atribuirse, como ya se dijo, a las políticas dirigidas específicamente a incentivar o regular su producción. Existen varios instrumentos, entre los cuales se destaca, en primer lugar, la promoción del desarrollo tecnológico en el sector. Tradicionalmente ésta ha sido una función de la Federación, entidad que desde 1930 la estableció como una de sus principales actividades. Sin embargo, fue solamente hasta 1960 que se creó el servicio de extensión rural. Su propósito era el de atender todos los aspectos referentes a la transferencia y difusión de la tecnología en las regiones cafeteras de Colombia.

Prácticamente todas las actividades relacionadas con la investigación y desarrollo de tecnologías son coordinadas por el Centro Nacional de Investigaciones de Café (CENICAFE) y el Laboratorio Químico del Café (LQC).

Desde 1950 el proceso de generación de tecnologías agrícolas ha sido constante, pero su difusión empezó de manera más generalizada en la década de los sesenta. Una vez se consolidó la estructura de servicios técnicos, comenzó el proceso de modernización de la caficultura, que se aceleró durante la bonanza, como ya se señaló. Durante la década de los setenta la mayor parte de estos servicios estuvieron dirigidos a la renovación de las variedades de café más tradicionales, reemplazándolas por la *Caturra*. También se llevaron a cabo campañas con el objetivo de incrementar la densidad de los cultivos, eliminar los árboles de sombra e incentivar el uso de insumos modernos.

Con respecto a los precios internos, la política que se ha seguido en este campo es claramente uno de los instrumentos más poderosos para afectar la producción en el mediano y largo plazo. Esta variable ha tenido un efecto sustancial en las decisiones de inversión del productor cafetero[14]. El precio interno en Colombia ha estado bastante aislado de las fluctuaciones internacionales al comparar con lo ocurrido en los otros dos países considerados en este trabajo, tal como se observa en el Gráfico 3. Su nivel ha sido tradicionalmente determinado en una negociación entre el sector cafetero y el gobierno. No existe una fórmula para fijarlo, como en el caso de Costa Rica, pero se tienen en cuenta múltiples variables sectoriales y

[14] Así ha sido demostrado en modelos econométricos estimados por Zambrano (1986), Leibovich (1985) y Ocampo(1983).

macroeconómicas, dado el impacto tan importante que tiene sobre el funcionamiento de la economía en general. Así, al fijarse este precio se deben tener en cuenta las posibilidades de compra de la cosecha por parte del Fondo Nacional del Café, el impacto sobre el poder de compra de las 300.000 familias que derivan su sustento de este producto, el impacto monetario, y la evolución del precio internacional.

Por el lado del crédito a la producción, desde 1967 la Federación ha llevado a cabo una política de orientación directa de recursos a tasas subsidiadas con el objeto de estimular las nuevas siembras, el zoqueo y la diversificación. La mayor parte de estos recursos provienen de tres instituciones: la Caja de Crédito Agrario, el Banco Cafetero y el Fondo Financiero Agropecuario.

Durante las bonanzas cafeteras de 1976 y 1986 una parte importante de estos recursos se utilizaron para capitalizar estos fondos e instituciones. En la década de los setenta, las autoridades resolvieron orientar estos recursos a la modernización del sector. En la bonanza de 1986 la estrategia consistió en destinarlos a la renovación de todos aquellos cafetales tecnificados que se sembraron después de 1975 y que se encontraban al final de su ciclo productivo. Por esta razón a finales de ese año el crédito para nuevas siembras y zoqueo aumentó de manera importante. Nuevos incrementos se observaron en 1987, 1988 y 1989. Estos créditos se otorgaron a tasas de interés subsidiadas, cerca de 5 puntos en promedio por debajo de la vigente para otros cultivos, con pocas restricciones en términos de los recursos disponibles.

En lo que se refiere a los insumos, desde la bonanza de 1976 la Federación ha llevado a cabo una política que tiene por objeto proveer de ellos a los agricultores. El principal instrumento ha sido el subsidio a los precios de algunos de estos productos a través de controles. Ello ha implicado un subsidio dirigido al sector moderno de la caficultura, que los utiliza intensivamente. Algunas estimaciones sugieren que el valor de este subsidio ascendió en 1988 a 4% del valor de la cosecha. Como consecuencia de él, durante los ochenta, las ventas totales de fertilizantes se duplicaron y especialmente a partir de la bonanza de 1986.

Adicionalmente, desde finales de los setenta la Federación ha estado dedicada a una campaña para erradicar la roya. Este programa se basa en subsidios y promociones publicitarias. Una buena parte de los árboles de café han sido reemplazados por variedades resistentes (variedad *Colombia*). Los pesticidas dedicados a atacar la roya se distribuyen sin costo y en ocasiones se le otorga algún dinero al productor para que lo use en su aplicación. En el segundo semestre de 1989, sin embargo, este programa comenzó a desmontarse dada la dramática caída de los precios internacionales que produjo la ruptura del Acuerdo Internacional.

En las regiones cafeteras, por otra parte, no existen políticas laborales específicas. Esto se debe a que tradicionalmente en estas regiones ha existido un flujo regular de oferta de mano de obra, lo cual significa que no se han tenido que crear instrumentos como los existentes en el caso de Costa Rica.

V. EL COMERCIO EXTERIOR DEL CAFE

Durante las últimas tres décadas, la economía mundial del café ha experimentado grandes fluctuaciones en producción y precios. Estos movimientos se atribuyen básicamente a la variabilidad de la producción del Brasil como resultado de sus condiciones climáticas, y a la respuesta de más largo plazo de los demás productores al aumento de precios en este mercado.

Entre 1955 y 1976 los precios reales del grano mostraron una tendencia decreciente, en razón del aumento gradual de la producción del Brasil. En 1975 ocurrió la helada en esa nación suramericana que triplicó los precios internacionales reales. Estos precios tan altos en el período 1976-78 estimularon grandes incrementos en producción en casi todos los países cafeteros. En cambio, la caída de precios reales en la primera mitad de los ochenta tuvo el efecto

opuesto, desestimulando la producción, principalmente en algunas naciones africanas. En 1985, una sequía afectó nuevamente la producción del Brasil. Como resultado, los precios internacionales se incrementaron en más del 75% en términos reales. Esto tuvo un efecto estimulante sobre la producción de algunos países, el cual se sigue reflejando todavía en la evolución del mercado internacional.

Al mismo tiempo, en estas últimas décadas se ha observado una tendencia a una mayor competitividad de la estructura del mercado cafetero mundial. Del lado de la producción, Brasil ha perdido participación en el mercado, cediéndole espacio a otras naciones productoras. En el lado del consumo, los Estados Unidos y Europa Occidental parecen haber mostrado cierto grado de saturación, mientras que otros mercados de Europa Oriental y Japón se comportan de manera más dinámica.

Estos cambios sustanciales en la estructura del mercado cafetero mundial también han estado influenciados por el Acuerdo Internacional del Café. Este acuerdo se firmó entre países productores y consumidores, por primera vez en 1962. Fue renovado en 1976 y 1983, y finalmente se rompió en 1989. Su objetivo era el de estabilizar los precios de este producto dentro de una franja predeterminada. Las regulaciones funcionaron de manera ininterrumpida entre 1962 y 1972, cuando se presentaron discrepancias en las negociaciones al devaluarse el dólar frente a otras monedas fuertes. Los países no lograron ponerse de acuerdo sobre la fórmula para modificar los mecanismos del acuerdo ante la ocurrencia de dicho fenómeno.

En 1975, después de un período intenso de negociaciones entre las naciones signatarias, finalmente se llegó a un nuevo acuerdo internacional. Sin embargo, aún no había entrado en operación cuando ocurrió la helada del Brasil y los precios se elevaron sustancialmente. En estas condiciones no fue posible volver al régimen de cuotas sino hasta 1980, cuando los precios finalmente alcanzaron el nivel máximo establecido para que el acuerdo operara de nuevo. En 1986, las cuotas se suspendieron otra vez como consecuencia de la sequía brasileña, pero se reestablecieron al año siguiente. En 1989 se rompió definitivamente el acuerdo, cuando no fue posible conciliar las posiciones que adoptaron las naciones en las negociaciones del Consejo de la Organización del Café.

En esta sección se hace una descripción breve de la situación de Guatemala, Costa Rica y Colombia en el mercado internacional del café entre 1967 y 1989. Aún cuando estos tres países cultivan y producen variedades distintas del grano, están altamente interrelacionados en el mercado mundial. En primer lugar, porque estas variedades tienen importantes elasticidades de sustitución en la demanda[15]. En segundo, porque de acuerdo con la reglamentación de la OIC, el comportamiento de los precios del Grupo de "otros suaves" es el precio de referencia que se toma para determinar los recortes o expansiones de cuotas para los tres países. En tercer lugar, porque las distintas políticas que han adoptado las tres naciones en el manejo de su sector cafetero se han reflejado en tendencias muy distintas de su participación mundial y de las posiciones que han adoptado frente al Acuerdo Cafetero.

A. Guatemala

Como ya se señaló, Guatemala pertenece al grupo de los países productores de "otros suaves". Este grupo está además conformado por los cinco grandes países centroamericanos, y por México, República Dominicana, India, Ecuador, Perú y Papúa Nueva Guinea. Es el grupo más numeroso de los que pertenecen al AIC, y concentran cerca de un 23.5% de las exportaciones mundiales.

Las exportaciones guatemaltecas representaron, en promedio, 2.9% de las ventas mundiales de café entre 1967/68 y 1987/88. Esta participación es muy similar a la del país en la producción mundial (3.0% en este mismo período). Estas exportaciones, sin embargo, se han caracterizado por su relativa inestabilidad, fluctuando entre 1.5 y

[15] Véase Leibovich (1989).

2.7 millones de sacos por año. Es posible decir, de todas maneras, que Guatemala mantuvo su participación en el mercado en el período mencionado.

La distribución de las ventas de Guatemala entre países miembros y no miembros del AIC ha variado mucho en los períodos en los cuales las cuotas han estado operando. Sin embargo, en términos generales, el mercado de no miembros ha adquirido mucha importancia para Guatemala en los últimos años, como ha sucedido para la mayor parte de países productores, lo cual demuestra un alto grado de indisciplina ante el AIC. En los sesentas y setentas, las ventas a los no miembros por parte de todos los países productores eran tan solo del 10.7% de las ventas totales. En los ochentas, esta proporción aumentó al 14.2%. Para el grupo de otros suaves, la proporción pasó de 8.4% al 19%. Para el caso particular de Guatemala, este aumento fue de 1.6% a 14.4% en estos años.

Este tipo de comportamiento se puede observar también al calcular la tasa de crecimiento de las ventas en los dos mercados (Cuadro 4). Entre 1967/68 y 1972/73, cuando las cuotas estaban vigentes, las exportaciones de Guatemala a los países miembros crecieron al 6.2% anual, mientras las dirigidas a no miembros disminuyeron al 51%. En el período 1973/74 a 1980/81 (cuando estaban suspendidas las cuotas) se observó a un comportamiento muy diferente: las exportaciones a miembros disminuyeron a una tasa del 0.66% anual, mientras que las dirigidas a miembros aumentaron al 26.3%. Entre 1980/81 y 1985/86 nuevamente las ventas a miembros aumentaron mientras que las dirigidas a no miembros disminuyeron (al 6.6% y el 80.5%, respectivamente). Y entre 1986/87 y 1987/88, con una nueva suspensión de cuotas, volvieron a caer las ventas a miembros y a aumentar las dirigidas a los no miembros. Esta vez, no obstante, las tasas de incremento y disminución de las ventas en los dos mercados fueron muy altas: las exportaciones a miembros disminuyeron en 40.7% y las ventas a no miembros aumentaron en más del 60.000%.

Este comportamiento revela un aspecto bien interesante del impacto del AIC en las exportaciones mundiales: siempre que las cuotas han estado en funcionamiento, el mercado de miembros se ha expandido muy lentamente, reflejando el lento crecimiento del consumo en estos países por saturación. En la medida en que las cuotas dejan de estar en operación, las oportunidades para expandir las ventas están en el mercado de no miembros. La razón es que al suspenderse las cuotas, las diferencias de precios en los dos mercados se eliminan y, cuando ello ocurre, se vuelve menos atractivo vender en los mercados saturados. En estos últimos la demanda crece muy lentamente, y cualquier aumento de la oferta se refleja en una caída de los precios. En cambio, en el mercado de no miembros las posibilidades de deprimir los precios en una situación de aumento de la oferta son sustancialmente menores.

Cuadro 4. **GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA. TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES A MIEMBROS Y NO MIEMBROS (%)**

Períodos	Guatemala		Costa Rica		Colombia	
	M	NM	M	NM	M	NM
1967/68 -1972/73	6.24	-50.03	6.57	-10.35	-0.33	-13.76
1973/74 -1980/81	-0.66	26.29	0.51	24.11	2.74	4.45
1981/82 -1985/86	6.63	-80.48	1.17	-5.43	7.73	-7.85
1986/87 -1987/88	-40.65	61.000	-46.76	208.10	-30.76	54.02
1967/68 -1987/88	0.33	9.34	1.40	7.81	1.28	6.28

M: paises miembros; NM: paises no miembros
Fuente: Cálculos basados en cifras de la OIC.

La cuota anual de Guatemala se fijó alrededor de 1.8 millones de sacos en promedio durante el período considerado, equivalentes al 3.2% de las exportaciones de los miembros con derecho a cuota dentro del régimen del AIC. A pesar de que después del año 1976/77 el acuerdo estipuló que estas asignaciones de cuotas deberían basarse en la combinación de dos criterios, capacidad productiva y niveles de inventarios en cada país, hasta 1986/87 ello no fue así, sino que se asignaron de acuerdo a una fórmula ad–hoc que dependía fundamentalmente del poder de negociación de cada país, más que de criterios estadísticos.

Bajo este sistema ad–hoc, es decir, antes de que

se suspendieran las cuotas en febrero de 1986, Guatemala tenía una participación de 3.4% en las ventas de los países miembros. Esta asignación era similar a la participación del país en la producción mundial. Sin embargo, solo en la primera parte del período analizado (1967/70 a 1970/71) estos límites eran correspondían a la producción exportable del país. A partir de 1970/71, en todos los años la cuota asignada fue inferior a la producción, y esta diferencia se acrecentó durante los ochenta. Este desequilibrio aumentó incluso en los dos últimos años considerados: en 1987/88 y 1988/89 las cuotas apenas representaron 65% de la producción exportable de Guatemala (Cuadro 5).

Para el año cafetero 1987/88 las cuotas se asignaron de acuerdo con criterios estadísticos. Se permitió, sin embargo, un pequeño "ajuste político" para aminorar las diferencias entre la nueva asignación y la que había prevalecido en el pasado, bajo el sistema ad-hoc. Como resultado de la nueva regla, Guatemala vio disminuir su cuota al 3.35%, puesto que sus niveles de inventarios eran bajos. Esta reducción de su cuota tuvo efectos muy desfavorables sobre las cuentas externas del país. Mc Sweeney (1988) calculó que por cada décima de punto porcentual que disminuyó la cuota, los ingresos por exportación cayeron en US$890.000.

Cuadro 5. **GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA. CUOTAS COMO PROPORCION DE LA PRODUCCION EXPORTABLE**

Años	Guatemala		Costa Rica		Colombia	
	Cuota Inicial	Cuota Final	Cuota Inicial	Cuota Final	Cuota Inicial	Cuota Final
1967/68	95.9	95.9	78.7	77.8	34.2	87.0
1968/69	101.4	101.4	85.2	84.3	98.6	101.9
1969/70	103.5	100.6	72.1	79.2	82.5	94.1
1970/71	122.5	108.9	95.6	78.2	105.0	94.0
1971/72	77.5	93.7	63.1	70.1	117.8	91.4
1980/81	85.3	73.1	76.7	66.5	83.7	71.6
1982/83	80.7	76.5	94.8	87.5	67.9	63.9
1983/84	87.3	92.2	54.9	55.9	74.8	30.0
1984/85	85.7	81.4	56.6	52.3	98.3	93.9
1985/86	80.6	89.5	109.2	118.3	75.2	82.2
1987/88	65.4	58.1	65.7	55.6	80.3	70.3
1988/89	64.6	68.1	59.9	63.1	82.5	86.9

Fuente: Cálculos basados en estadísticas de la OIC.

En el siguiente año cafetero, 1988/89, se volvió a aplicar el mismo sistema para asignar las cuotas, permitiendo todavía un pequeño "ajuste político". A las existencias verificadas, sin embargo, se les asignó un mayor peso que en el año anterior, por lo cual Guatemala volvió a experimentar una reducción de su cuota a 3.21%. Esta última reducción, no obstante, nunca operó puesto que fue precisamente en este año en que se aplicó el denominado "criterio de selectividad"[16], con el objeto de incrementar la participación de los cafés suaves en el mercado a expensas de otras variedades. Este mecanismo funcionó durante 1988, e implicó un aumento efectivo de la cuota de Guatemala al 3.36%.

Uno de los principales problemas de la organización institucional que posee Guatemala para el manejo de su sector cafetero, es que nunca ha contado con suficientes recursos para asegurar el mantenimiento de inventarios en las épocas en que los mecanismos del AIC han estado en operación. A pesar de que una de las principales funciones de ANACAFE es supuestamente la de proveer este tipo de servicio, su déficit de fondos se ha constituido siempre en cuello de botella para hacerlo eficientemente. Y aunque, como se señalaba en la sección II, la producción de Guatemala ha crecido lentamente, ha superado ampliamente la cuota asignada. Este desequilibrio se ha reflejado en altos niveles de inventarios, sobretodo en los ochentas, con respecto a sus niveles históricos.

En cuanto a los precios internacionales, los tres países considerados en este análisis venden su café a precios superiores al promedio internacional. Ello se debe, básicamente, a que poseen cafés de

[16] Se basaba en el hecho de que la demanda por los cafés suaves había sido muy dinámica en los últimos años, produciéndose un diferencial de precios importante entre los "otros suaves" y las otras variedades de café. Esto permitió a los países productores de café suave presionar por un aumento en su participación en el mercado mundial.

superior calidad. Sin embargo, de las tres naciones, Guatemala tiene un premio menor sobre este promedio. Es muy probable que este hecho se atribuya a una política de comercialización externa menos eficiente que la de Colombia o Costa Rica, ya que no se atribuye a diferencias sustanciales en la calidad del café exportado. Dicha comercialización externa es llevada a cabo por agentes privados. Cerca de 30 firmas tienen distintos canales de comercialización, y todas utilizan el Contrato "C" como precio de referencia. Sin embargo, no existen contratos de exportación y se otorgan descuentos teniendo en cuenta la calidad y los puertos de embarque.

Tradicionalmente, cuando las cuotas han estado operando, los precios en el mercado mundial de no miembros han sido inferiores a los del mercado de miembros. Estos descuentos se explican por la práctica generalizada de los países productores de colocar sus excedentes en estos mercados.

Durante los sesentas y setentas Guatemala otorgó descuentos que estaban en promedio, 20% por debajo del precio de mercado de miembros. Durante los ochentas, debido al desequilibrio creciente entre las cuotas y la producción exportable, las autoridades guatemaltecas tuvieron que hacer grandes esfuerzos para colocar sus excedentes en el mercado de no miembros. Como resultado de esto los descuentos promedio aumentaron a más del 58%.

La posición de Guatemala ante las negociaciones del AIC no fue nunca particularmente activa. En términos generales, se acogió siempre a las propuestas del grupo de países productores de otros suaves.

El rompimiento del Acuerdo ha tenido efectos desfavorables muy importantes sobre los países productores. La disminución de los precios fue de más del 45%, situando los precios en uno de los niveles más bajos históricos. Además, la mayor parte de los países tuvo que incrementar las ventas para tratar de compensar la caída del precio, a pesar que esto tiene a su vez efectos negativos sobre las cotizaciones mundiales. Las ventas mundiales aumentaron en 60%, y las de Otros Suaves en 43%, con respecto a la época en que estaba vigente el acuerdo.

Aunque Guatemala ha adoptado esta misma estrategia de incrementar sus ventas, estimaciones de algunos autores[17] señalan que este país perderá en el corto plazo más de un 20% de sus ingresos de exportación. En el largo plazo las pérdidas serán un poco menores (11%), a medida que los precios del grano comiencen a recuperarse. Esto hará que en el mediano plazo la capacidad productiva de esta nación se deteriore, aunque en el largo plazo pueda recuperarse de nuevo.

En relación con sus costos de producción, Guatemala, al igual que Colombia, como se verá más adelante, ha enfrentado precios internacionales que no los cubren totalmente (Cuadro 7). Sin embargo, estos precios siguen estando muy por encima de los costos variables, que es lo que, en últimas, determina si un país sigue o no produciendo café.

B. Costa Rica

También hace parte del grupo de productores de Otros Suaves. Sus exportaciones representaron en promedio 2.4% de las ventas mundiales de café en el período analizado. Esta participación se incrementó en más de un punto porcentual entre los setentas y los ochentas, revelando la tendencia especialmente dinámica de la producción de café en esta nación centroamericana.

Como en el caso de Guatemala, la distribución de las ventas de Costa Rica en los mercados de miembros y no miembros ha dependido de que las cuotas del AIC estén o nó en funcionamiento. Sin embargo, se puede afirmar que el último de estos mercados ha adquirido una importancia creciente para esta nación, particularmente en los últimos años, en la medida en que se han tenido que destinar los excedentes entre la cuota asignada y la producción exportable. En los años setenta

[17] Véase Akiyama y Varangis (1988).

Costa Rica destinaba cerca de un 8% de sus ventas a los países no miembros, mientras que en los ochenta esta proporción se incrementó al 26%. Esta alta participación ha hecho que Costa Rica, junto con India e Indonesia, se consideren los países más indisciplinados entre todos los signatarios del AIC.

La cuota de Costa Rica fijada por el acuerdo, a pesar de estar por debajo de su producción exportable (representó un 60.2% de éste en promedio durante los ochenta), se incrementó en los últimos años. Entre 1980 y 1987 era de 2.29%, pero como consecuencia de la aplicación de la selectividad, pasó en 1987/88 a 2.56%, siendo éste uno de los países más beneficiados con este régimen. En el año 1988/89 esta participación volvió a aumentar al 2.64%.

Como en el caso de Guatemala, los desequilibrios cuotas-producción en Costa Rica inducen su indisciplina en el mercado, dado que existe muy poca capacidad de almacenamiento. Esta capacidad, aunque limitada, ha tenido que incrementarse en los últimos años. En los setenta el nivel promedio de existencias que mantenía Costa Rica era de 11.7% de la producción, mientras que en los ochenta fue de 28.3%. Esto ha ocurrido a pesar de que en ese país está prohibido por ley almacenar inventarios. Los centros de beneficio han tenido que solicitar, de manera creciente, permisos especiales para poder mantener estos niveles de existencias[18] (Cuadro 5).

Por otra parte, los precios a los cuales se vende el café de Costa Rica se han situado históricamente por encima del promedio de todos los países productores, y este premio ha sido similar al del café colombiano, sobretodo en los ochenta. Como en el caso de Guatemala, son los exportadores privados los encargados de la comercialización externa del producto.

Este café se vende a corredores de productos básicos en su mayoría, sin contratos específicos o descuentos. El precio de referencia está denominado en términos FOB, con un sistema de *price to be fixed* basado en la segunda posición del contrato "C" de la bolsa de Nueva York. Las ventas a no miembros no tienen tratamiento preferencial y deben ser autorizadas por ICAFE cuando no se realizan al precio mínimo determinado por esta oficina.

Los descuentos otorgados a los no miembros han sido una constante, y se caracterizan por ser elevados. En los ochenta el v.u.e. en el mercado de no miembros estuvo un 53% por debajo del de miembros en promedio. En 1982/83 y 1983/84, este v.u.e. fue más del 100% inferior (Cuadro 6).

En las negociaciones del acuerdo internacional en los últimos años, la posición de Costa Rica ha sido claramente disidente. Indudablemente este país jugó un papel fundamental en su ruptura. Ante los grandes desequilibrios que estaba creando el acuerdo mismo, las autoridades de ese país

Cuadro 6. **GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA. DIFERENCIA EN EL VALOR UNITARIO DE EXPORTACIONES EN LOS MERCADOS DE MIEMBROS Y NO MIEMBROS (%)**

Años	Guatemala	Costa Rica	Colombia
1970	-20.38	0.67	-9.22
1971	-38.84	-44.32	-16.54
1972	-41.71	-28.23	-14.90
1973	-22.18	-3.77	1.30
1974	-15.64	0.74	-3.22
1975	-11.60	-12.25	5.72
1976	6.39	11.51	1.52
1977	6.52	-0.17	-2.91
1978	-3.43	-4.98	-1.07
1979	2.26	-0.11	-0.82
1980	-31.06	-34.33	-7.08
1981	-75.61	-71.92	-16.84
1982	-90.54	-133.91	-4.82
1983	-147.17	-142.34	-6.21
1984	-90.12	-86.31	-7.14
1985	-11.40	-38.52	11.31
1986	-21.63	3.29	6.35
1987	0.25	-26.60	5.07
Promedio	-35.64	-36.00	-3.50

Fuente: Cálculos con base en cifras de la OIC.

[18] Si algún centro de beneficio guarda café sin un permiso especial, y es detectado por las autoridades, se le obliga a venderlo en la subasta para el consumo interno.

estimaron que estaría mejor en una situación de libre mercado, dado que su café estaba siendo muy bien cotizado en el mercado internacional. La experiencia del primer año de ruptura ha demostrado que, sin embargo, este país también ha perdido en la situación de mercado libre frente a lo que habría sido si estuviera vigente el convenio[19], aunque esta pérdida habría sido pequeña.

En este sentido, lo ocurrido hasta ahora en el mercado internacional es consistente con lo que predecían expertos en el tema antes de que se rompiera el acuerdo. Costa Rica es uno de los países mejor equipados para enfrentar el mercado libre. Aunque los precios de los Otros Suaves fueron los que más descendieron a raíz de esta ruptura, este país logró compensar con cantidades una buena parte de este efecto sobre los ingresos de exportación.

Por otra parte, de acuerdo con estudios de costos realizados, Costa Rica posee un margen del precio sobre estos costos, aún incluyendo la comercialización del producto. Este hecho indudablemente la sitúa en una posición más privilegiada que la de los otros dos países considerados en este estudio (Cuadro 7).

Cuadro 7. **COMPARACION ENTRE COSTOS DE PRODUCCION Y PRECIOS INTERNACIONALES**

	Costos Producción (US$1990/lb)	Costos variables (US$1990/lb)	Precios Internacionales (Promedio 1990)
	lb	lb	
Guatemala	89.09	53.34	34.98
Costa Rica	78.99	45.94	34.98
Colombia	89.74	52.16	93.00

Fuentes: Costos - Landel Mills Commodity Studies (1989) y Banco Mundial. Precios: OIC (Otros Suaves y Suaves Colombianos) Cálculos de la autora.

C. Colombia

Es el segundo país cafetero mundial, después del Brasil. Su participación en el mercado se incrementó sustancialmente en el período 1967/68 – 1988/89 al pasar del 12.2 al 14.5% (miembros y no miembros), correspondientes a 6.1 y 7.7 millones de sacos, respectivamente.

Las ventas colombianas a los países no miembros han representado tradicionalmente una proporción baja de las ventas totales de café del país, ciertamente inferior a lo que significan para Guatemala o Costa Rica. Sin embargo, este mercado ha aumentando su importancia como destino de las exportaciones colombianas en los últimos años, y particularmente en 1987/88, cuando cerca de un 15.3% de las ventas se dirigieron a ese mercado[20].

La ganancia de participación de Colombia en el mercado cafetero mundial puede atribuirse en gran parte a la habilidad negociadora de sus representantes ante el AIC. Es este uno de los pocos países que ha logrado aumentar su cuota dentro de las regulaciones del acuerdo, de 14% en 1968/69 - 1971/72 a 16.2% en los ochenta. A pesar de ello, estas asignaciones siempre han estado por debajo de su disponibilidad exportable, incluso desde el principio de este período (Cuadro 5).

Cuando en 1987/88 se pusieron en funcionamiento los criterios "objetivos" para la asignación de las cuotas, la colombiana se incrementó a 16.41%, dado el alto nivel de inventarios que el país poseía. Con el mecanismo de la selectividad esta asignación aumentó a 16.57%.

Los niveles de inventarios que el país ha tenido que mantener han sido también altos, muy superiores a los de Guatemala o Costa Rica. En el

[19] Actualmente se adelanta en FEDESARROLLO con apoyo de la Fundación FORD un trabajo sobre este tema, en el cual se ha calculado que los ingresos netos de Costa Rica en una situación sin acuerdo fueron de US$19.2 millones, pero si hubiese existido el acuerdo hubiesen sido de US$58.1 millones.

[20] A pesar de que como proporción de las ventas totales las ventas a no miembros son bajas en el caso de Colombia, en términos absolutos son importantes en ese mercado. Mientras que Costa Rica destina unos 200.000 sacos en promedio, Colombia ha llegado a vender a esos países más de 1 millón.

caso colombiano, sin embargo, esta retención de existencias es necesaria para mantener los precios en el mercado internacional. Para las dos naciones centroamericanas, exportadores pequeños, la retención es simplemente una imposición del acuerdo y un reflejo del desequilibrio entre su asignación y su producción. Para Colombia, la retención representa su contribución al funcionamiento del acuerdo cafetero. Para los otros dos países es una mejor estrategia maximizar sus volúmenes de exportación, así ello implique una contravención de las normas pactadas.

En lo que respecta a los precios del café colombiano, estos han estado siempre en niveles superiores a los del promedio de los países exportadores, lo cual se atribuye a su calidad muy apreciada en el mercado. La comercialización externa está en buena parte en manos de la Federación. Una proporción menos importante es responsabilidad de los exportadores privados. Tradicionalmente se utilizan los llamados "contratos de oferta" con los países signatarios del AIC. De acuerdo con ellos, las firmas compradoras manifiestan su intención de comprar a la Federación o a los agentes privados, por un período de tiempo predeterminado que normalmente es de un año, una cantidad de café repartido en proporciones similares durante trimestres. El precio de referencia hasta hace unos años había sido el de Otros Suaves, pero actualmente se ha incorporado el contrato "C". Estos contratos se establecen a principios del año calendario, y la Federación garantiza la venta total de la cuota asignada para el año cafetero y el primer trimestre del siguiente. La cantidad que se exporta depende de la historia de las relaciones comerciales de las dos partes y de la situación general de la demanda en el mercado.

Este sistema de comercialización es ciertamente más organizado que el que tienen Costa Rica o Guatemala. Ha sido diseñado, además, para que se cumplan las normas del Acuerdo Internacional. Sin embargo tiene sus inflexibilidades que seguramente tendrán que adaptarse a una situación de mercado libre.

El sistema también previene un comportamiento demasiado indisciplinado en el mercado de no miembros, en particular con respecto a los descuentos que se otorgan. Mientras que para los productores en promedio el v.u.e. en ese mercado es un 13 a 18%, en el caso de Colombia, durante el período analizado, siempre ha sido menos de 10% menor (Cuadro 6).

En relación con su posición en las negociaciones del AIC, Colombia, junto con Brasil, ha sido uno de sus principales promotores. En la década de los ochenta, sin embargo, este último país perdió interés en el pacto, dejando a Colombia en posición de liderar las negociaciones. Se puede considerar que Colombia ha adoptado un punto de vista bastante contradictorio, sobretodo en los últimos diez años. Este tono se hizo más evidente en las negociaciones de 1989, cuando el país manifestó su disposición de ceder en algo su participación, si con ello se mantenía el acuerdo.

Como ya se mencionó, Colombia ha sido uno de los pocos países que ha logrado importantes aumentos de su cuota en el AIC. En un principio este tipo de comportamiento no generó mayores resentimientos entre otros países productores, por la única razón de que la pérdida de participación del Brasil en el mercado dejó suficiente espacio para que se repartiera entre aquellos que habían logrado aumentos en su producción. Más recientemente, países como Costa Rica, Indonesia e India estaban presionando el mercado fuertemente y estaban menos dispuestos a aceptar la cuota de Colombia en el mercado.

En relación con lo que puede esperar Colombia en un escenario de mercado libre, la experiencia del primer año ha demostrado que sus pérdidas han sido importantes[21], aunque la capacidad de reacción del país en términos del incremento en las ventas para compensar la caída del precio fue sorprendente. Sin embargo, no debe desconocerse

[21] En el trabajo citado Colombia obtuvo ingresos netos de US$83.3 en 1989/90 frente a US$432.4 millones en caso de haberse mantenido el acuerdo.

[22] Akiyama y Varangis (1988).

que el incremento tan importante de las ventas colombianas debió tener un efecto depresivo importante sobre los precios internacionales.

En términos de lo que predicen los modelos[22] sobre el mercado mundial del producto, es muy probable que Colombia recupere las pérdidas que está teniendo en el corto plazo, una vez los precios del producto se empiecen a recuperar. En estas circunstancias, es altamente probable que su capacidad productiva no se vea afectada en el muy corto plazo. Este tipo de conclusión también se deduce de comparar los precios y costos de producción.

Aunque a los niveles actuales del precio internacional, el país está exportando cada unidad con una pérdida, aún existe un margen amplio entre estas cotizaciones y el costo variable, que es lo que en últimas determina si se deja o no de producir (Cuadro 7).

VI. REFLEXIONES FINALES

En este trabajo se han estudiado los distintos aspectos del sector cafetero de tres países que cultivan una variedad similar del producto, en condiciones agroecológicas parecidas. Sus principales diferencias se encuentran, fundamentalmente, en la forma como manejan este sector y las instituciones que han creado para organizarlo. Quizás el aspecto en el cual estas diferencias reflejan con mayor intensidad es en el grado de transmisión que se permite, en cada caso, de las fluctuaciones del precio internacional sobre los precios domésticos del café. Guatemala se encuentra en un extremo, al permitirse una transmisión casi total, mientras que Colombia está en el otro, con un precio interno mucho más aislado. Costa Rica puede considerarse un caso intermedio: hay alguna transmisión del precio internacional, pero suavizada por la utilización de algunos instrumentos de política.

Puede establecerse, además, una relación muy simple entre este grado de transmisión y la estructura institucional de cada país. En el caso en que no hay aislamiento completo –Guatemala–, las instituciones y políticas cafeteras tienen un bajo grado de desarrollo y son bastante inestables. A su turno, las naciones en las que hay algún sistema de estabilización del precio –Costa Rica y, en mayor grado, Colombia– éste está acompañado de una estructura institucional compleja y una multitud de instrumentos de política bastante sofisticados.

Bajo un esquema de análisis puramente neoliberal, es de esperarse que aquel país que recibe las señales del mercado más directamente fuese el que se comportara de manera más eficiente. Sin embargo, es indudable que el modelo más productivo es el de Costa Rica, que constituye un caso intermedio en términos de transmisión del precio. El país que permite un seguimiento mayor del precio interno –Guatemala– es aquel en el cual la caficultura ha mostrado signos de estancamiento. En Colombia, con el mayor grado de aislamiento, la respuesta del sector ha sido medianamente dinámica.

El éxito de Costa Rica en lo que respecta a sus rendimientos, productividad, costos y dinamismo parece estar más en el modelo de desarrollo y difusión tecnológica, que ha llevado a una rápida y homogénea modernización de su caficultura. En Guatemala no se dio un proceso de modernización semejante y en Colombia, aunque se dio, no está aún totalmente generalizado. Todavía subsisten importantes diferencias en las condiciones en que se produce el café en distintas regiones, lo cual no ha permitido un mejoramiento de la productividad promedio, aunque haya regiones productoras que superen en todas estas variables a la caficultura de Costa Rica.

Sin embargo, existe por lo menos un elemento que vale la pena analizar en relación a la forma institucional que tiene el desarrollo tecnológico del café en Costa Rica, y que podría ser una de las razones por las cuales, aparte del tamaño del país, parece haber tenido más éxito la difusión tecnológica en esa nación. Como ha sido anotado por Jaramillo (1985), el hecho de que haya varias entidades encargadas de suministrar y difundir estos servicios, ha contribuido decisivamente a su

generalización y su eficiencia. En este sentido el caso colombiano, en el cual solamente una entidad, la Federación de Cafeteros, se encarga de estas labores, puede ser menos efectiva.

Es interesante, además, que este mayor grado de competencia entre las instituciones encargadas de suministrar servicios a los caficultores no significa que el estado se margine de este proceso. Curiosamente, en el caso de Costa Rica, el Estado tiene un nivel de ingerencia mayor sobre el sector que el que hay en Colombia y, definitivamente, en Guatemala. Así mismo, es un sector cafetero altamente subsidiado (aunque menos que en Colombia). Pero no parece que estos subsidios sean los responsables de la utilización generalizada e intensiva de insumos modernos. En realidad, no se puede decir que un mayor nivel de subsidios lleve a incrementos en productividad. De hecho la caficultura colombiana es más subsidiada y menos productiva, aparte de utilizar menos insumos modernos que la de Costa Rica. Otra característica del sector cafetero en Costa Rica es que mantiene una relación ciertamente más equilibrada con el resto de la economía que en el caso de Colombia. Los subsidios que recibe están compensados con el gran número de impuestos que debe pagar.

Sin embargo, el sistema costarricense también tiene grandes defectos e imperfecciones. Por ejemplo, el sistema de fijación del precio interno, aunque tiene en cuenta la evolución del precio internacional, se paga en avances en distintos momentos del tiempo, introduciendo un elemento de gran incertidumbre para los productores. Al mismo tiempo esta fórmula le asegura un margen de utilidad fijo (9%) al beneficiador, lo cual ciertamente resulta injusto. El sistema colombiano, al aislar el precio internacional y asegurar la compra de la cosecha, le transfiere el riesgo al Fondo Nacional del Café, y el productor está prácticamente asegurado. En Guatemala todo el riesgo de las fluctuaciones del precio debe asumirlas el productor.

Otro problema del sistema costarricense, que se aplica también al de Guatemala, es que no está diseñado para que los países puedan cumplir con las disposiciones del AIC. Esta descentralización de las actividades de producción y procesamiento, que resulta bastante apropiada en Costa Rica para el desarrollo y crecimiento del sector, ha diluido las responsabilidades con respecto a la necesidad de almacenar café para poder cumplir con las reglas del acuerdo.

A los centros de beneficio se les prohibe por ley en Costa Rica almacenar el producto y, por otro lado, no hay una institución que se encargue de esta labor. En estas circunstancias el productor está obligado a vender toda su producción, y los beneficiadores y exportadores a colocar la producción en los mercados internacionales. En este sentido, la estructura institucional vigente en Colombia resulta más apropiada para una situación en la cual haya un acuerdo internacional vigente.

Costa Rica ciertamente se ha ganado su reputación de ser una de las caficulturas de mayor productividad y rendimiento en el mundo. Esto ha llevado a muchos a concluir que es uno de los más preparados para enfrentarse a una situación de libre mercado. Esto no quiere decir que esta nación esté mejor en esta situación que bajo el Acuerdo. Como en el caso de Colombia y Guatemala, el país ha experimentado una pérdida sustancial de ingresos externos. Sin embargo, es muy probable que su estructura productiva sea la que menos se modifique en el corto y largo plazo en respuesta a los bajos precios internacionales.

La situación de Colombia es un poco más compleja. Los precios internacionales bajos han tenido un impacto negativo en los ingresos externos del país, aunque han sido compensados con las ventas de otros productos. Los costos de producción promedio de Colombia son además más altos, lo cual sugiere que puede haber cambios en la estructura productiva, al salir de la producción aquellos cultivadores con costos variables superiores a estos precios. Este impacto no será muy notorio y se repartirá en el tiempo, en la medida en que se permita la transmisión del precio externo.

Por último, Guatemala enfrenta la situación más complicada, si se tiene en cuenta que se espera un efecto importante sobre su capacidad productiva por efecto de la disminución de los precios internacionales. Esto se deduce de la comparación con sus costos de producción y es consistente con lo que predicen los modelos como el de Akiyama et. al. (1988). La supervivencia del sector cafetero en Guatemala parece depender decisivamente de que el gobierno le brinde un apoyo más grande. El proceso de desaparición de esta caficultura podrá ser muy traumático, si se tiene en cuenta la gran importancia de este producto en el PIB y el empleo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Akiyama, T. y P. Varangis (1988), "A Word Model of the International Coffee Market". *World Bank*. Mimeo.

Casdyn, H. (1976), *"Café y el Desarrollo Histórico-Geográfico de Costa Rica"*. Editorial Costa Rica y Universidad Nacional, San José.

Errázuriz M. (1987), "Evolución del Empleo Cafetero en Colombia: 1970-1985". *Coyuntura Económica*, Vol.17, No.3, Septiembre.

Jaramillo C.F. (1989), "Costa Rica: Coffee Sector Report". *World Bank*. Mimeo.

Leibovich (1989), "La Formación de Precios en el Mercado Mundial del Café". Informe final presentado a Fundación FORD, FEDESARROLLO, Mimeo, Marzo.

Landell Mills Commodity Studies (1990), *"A World Survey of Coffee Production costs 1987/88"*, Enero, Oxford, England.

McSweeney (1988), "El Sector Cafetero en Guatemala: Una Evaluación" Informe presentado al BID. Mimeo, Julio, Ciudad de Guatemala.

Masters D.C. (1985), *"Export sector policies and performance: Guatemala coffee sector, 1961-81"*. The George Washington University, PHD Thesis.

Ocampo J.A. (1983), "Un modelo de Oferta Cafetera" en *Ensayos de Economía Cafetera*. Editorial Tercer Mundo, Bogotá.

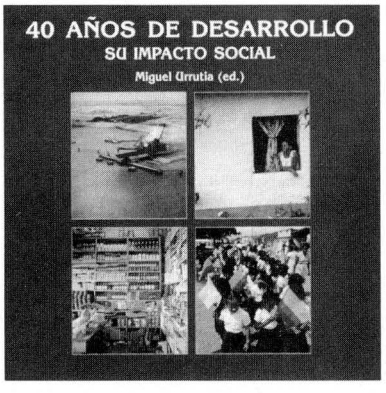
—— (1989), "Ciclo Cafetero y Comportamiento Macroeconómico en Colombia, 1940–1987". *Coyuntura Económica*, Vol.19, Nos.3 y 4, Octubre y Diciembre.

Urrea, F. (1976), "Mercados de Trabajo y Migraciones en la Explotación Cafetera". *Migraciones Laborales*, No.9.

Zambrano (1986), "Tendencias de la Caficultura Colombiana". *Economía Colombiana*, No.179, Marzo.

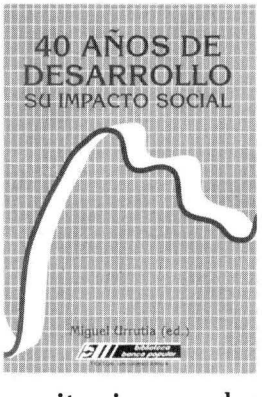
40 AÑOS DE DESARROLLO
SU IMPACTO SOCIAL

Miguel Urrutia (editor)



Presente este anuncio y reciba un descuento del 50% en la compra de este título

Versión lujo: valor ejemplar $30.000.oo



Versión textos universitarios: valor ejemplar $4.900.oo

Librería Fondo de Promoción de la Cultura
Carrera 6a. No. 7-47 Tel. 2820940 ext. 41

fondo de promoción de la cultura

Dominio tecnológico en una economía abierta*

J.J. Echavarría, H. Jaramillo, C.E. Bernal

I. INTRODUCCION

El cambio técnico evita la destrucción de recursos naturales, reduce la inflación mediante aumentos en productividad, mejora la balanza de pagos, elimina hambrunas, cura el cáncer y algunas enfermedades del corazón...Es tal su impacto en la sociedad que ya no se pregunta si algo es posible, sino cuán pronto y a qué precio[1].

Durante doscientos años, los economistas han discutido acerca de sus efectos sobre la distribución del ingreso, el empleo, el crecimiento y el ciclo, pero aún hay por resolver debates de tipo micro: la existencia de economías de escala y externalidades en el proceso de innovación, las características de una estructura de mercado conducentes a la innovación, y la incidencia del cambio técnico sobre la estructura del mercado.

En los países en desarrollo, adquieren especial relevancia otro tipo de preguntas: ¿ Hay que producir nueva tecnología o se debe adaptar la disponible a nivel internacional? ¿Cuál es el campo de acción del Estado en el área y cuál la forma óptima de intervención? ¿Qué determina la adopción de nuevas tecnologías y cuáles son las condiciones socio–económicas más favorables para el cambio?[2] ¿Cuál es el impacto y eficacia de las políticas alternativas para promover el cambio técnico?

La primera parte del trabajo trata aspectos generales relacionados con las características del cambio técnico en los países en desarrollo y la segunda evalúa los sistemas de promoción del cambio técnico en varios países. Finalmente, se presenta la situación colombiana actual en materia de incentivos y se proponen medidas complementarias.

II. ASPECTOS GENERALES RELACIONADOS CON EL CAMBIO TECNICO EN LAS EMPRESAS

A. El papel del cambio técnico en el crecimiento

Las preguntas en este campo son múltiples y de difícil solución. Sin embargo existe un relativo consenso sobre aspectos concretos del debate. Se sabe, en particular, que el cambio técnico

* La presente investigación fue financiada por Colciencias. Los autores agradecen la valiosa colaboración de los doctores Galo Tovar y Miguel Urrutia

[1] Kamien y Schwartz (1982), p.1.

[2] Ibid, p.12.

"explica" más de la mitad del crecimiento tanto en los países desarrollados, como en aquellos en desarrollo que han seguido estrategias comerciales abiertas. Su contribución es sustancialmente menor (cercana al 30%) en economías volcadas hacia el mercado interno[3].

Un país sub–desarrollado que sigue estrategias comerciales "hacia adentro" sólo crecerá al 6% por año cuando la inversión y el empleo lo hagan al 5%, mientras los países desarrollados y en desarrollo abiertos crecerán al 9%[4]. Es por ello que, con tasas similares de inversión, el crecimiento de Corea y Taiwán ha sido mucho más acelerado que el de Colombia[5].

También se sabe que el cambio técnico en los países en desarrollo no viene "inmerso" en nueva maquinaria y equipo[6], sino que depende del complejo conjunto de factores que se señalan a continuación[7].

B. Nuevas técnicas vs. dominio de tecnologías ya existentes

La secuencia usual en el desarrollo de capacidades tecnológicas en los países industrializados es: descubrimiento tecnológico –inversión– producción. Este proceso se revierte en los países en desarrollo, compradores de tecnología ya existente. En ellos, la producción se convierte en el eje a partir del cual se desarrollan la inversión y la innovación. Según Dahlman, et.al:

"El tema central en materia de desarrollo técnico en los países en desarrollo no es la adquisición de la capacidad para inventar productos y procesos. Es más bien, la capacidad para usar tecnología ya existente –para producir más eficientemente, para facilitar la producción, y para utilizar la experiencia adquirida en la producción e inversión, para adaptar y mejorar la tecnología utilizada–. Ello se hace a partir de tecnologías importadas, desarrollando las capacidades locales en las áreas donde sea más apropiado. Puesto que no se puede desarrollar todo simultáneamente, y puesto que la acumulación de la capacidad toma tiempo, un aspecto central es la secuencia de adquisición de estas capacidades, las cuales cambian a medida que las firmas y el país maduran"[8].

A partir de este diagnóstico, los autores concluyen que sólo se justifica la investigación básica cuando la tecnología no existe, cuando a pesar de existir no está disponible, o cuando es excesivamente costosa[9]. La política descrita se justifica aún más si se considera que la época de las invenciones "baratas" terminó hace décadas, y que se necesitan enormes recursos en el proceso de invención a nivel internacional[10].

El que ya haya un stock de tecnología disponible es favorable al crecimiento y explica por qué pocos países logran mantener su liderazgo económico durante períodos largos de tiempo. Además, el proceso es relativamente dinámico, y son varios los países "dependientes" que hoy exportan tecnología a partir de un proceso inicial de apropiación y experimentación[11].

Los estudios recientes en el área indican también que la innovación se da más por el mejoramiento en la administración de los recursos ya disponibles que a través de inversiones masivas y adopción de nuevas tecnologías. Las innovaciones suelen ser: normalización, adaptación de tecnologías conocidas, y ajuste de tecnologías importadas. Es en el proceso continuo de innovaciones incrementales y secundarias donde se adquiere competencia y competitividad. Se trata de pequeños progresos

---

[3] Chenery (1986), p.19; el contraste entre economías abiertas y cerradas ha sido confirmado con estudios a nivel de la firma. Ver Chen y Tang (1987).

[4] Ibid, p.26.

[5] Kuho, De Melo y Robinson, en Chenery (1986), p.150, Tabla 6.1.

[6] Chenery (1986), p.26.

[7] Chenery (1986), p.23.

[8] Dehlman, et.al. (1987).

[9] Ibid.

[10] Kamien y Schwartz (1982), p.11; Galbraith (1952).

[11] Lall (1980).

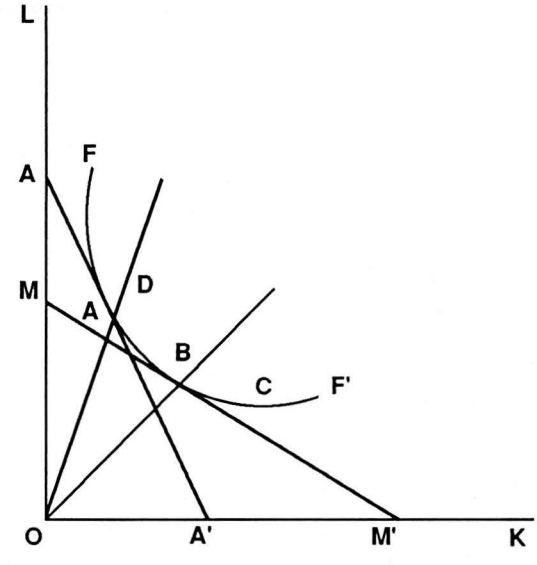
tecnológicos basados en imaginación, motivación y creatividad técnica y organizacional[12]. Según Sagasti[13], para aprovechar al máximo el potencial de las tecnologías disponibles, es necesario innovar en el campo de las actitudes gerenciales, las ciencias de la gestión y los procedimientos administrativos. Se requiere del trabajo de ingenieros y administradores, de información ágil, y de experiencia en la producción.

En la terminología empleada en la literatura, la innovación se da mediante desplazamientos hacia la "mejor práctica". El cambio técnico depende en lo fundamental de variaciones relativamente menores en el proceso diario de producción –dominio de la tecnología ya existente–[14]. Así, en una muestra de cinco países, Pack[15] encuentra que los cambios en producción hacia "la mejor práctica" pueden elevar el nivel de productividad de los factores hasta en 100% (India), mientras que las ganancias provenientes de cambios en tecnología (diferentes relaciones capital/producto) apenas dan cuenta de entre 7% y 17% de las ganancias en productividad.

El Gráfico 1 compara formalmente los conceptos de "eficiencia técnica" y de empleo de "nuevas técnicas". Las decisiones de producción de las firmas pueden ilustrarse mediante la isocuanta FABC, la cual representa diferentes combinaciones mínimas de capital (K) y mano de obra (L) para fabricar una unidad de producto. La plantas A, B y C están produciendo sobre la isocuanta y son por ello eficientes. No utilizan más insumos de los requeridos por unidad del bien final. La producción de la firma D se halla ubicada a la derecha de la isocuanta y es ineficiente pues requiere más capital y trabajo (el grado de ineficiencia lo mide la relación OA/OD). La firma produciría en forma más eficiente si mejora la administración de sus recursos y se ubica en A.

Por otra parte, las plantas pueden utilizar

Gráfico 1. **DOMINIO TECNOLOGICO VS. ADOPCION DE NUEVAS TECNICAS**



diferentes técnicas de producción (relaciones capital/trabajo), y sólo existirá un tipo de técnica óptimo para los precios relativos existentes en el país. Si la relación salario–renta fuese la correspondiente a la pendiente de la recta MM' existía una técnica "óptima" utilizada por la planta B. La firmas A y C emplean técnicas inadecuadas, y deberían modificarlas para reducir costos y elevar su eficiencia. La firma A emplea una técnica que utiliza demasiada mano de obra, y lo contrario sucede con la firma C.

La analogía suministrada por Bell, et.al. (1984) puede ser útil para ilustrar el punto. El montaje de un buen restaurante requiere la producción de múltiples bienes mediante la combinación de una gran variedad de equipo, con un conjunto amplio de insumos. No basta con la compra de una nueva máquina de café expreso para garantizar la buena marcha del local.

Existe otro interrogante en relación con los

[12] Rattner (1989).
[13] Sagasti, F. (1987).
[14] Westphal (1982), p.259; Enos (1962). Por supuesto, este hallazgo refuta a aquellos que atribuyen todos los males (en materia de tecnología) a precios relativos incorrectos.
[15] Pack (1988), p.363.

"nuevos" bienes que aún no se producen en el país. ¿Cómo hacer para que la empresa produzca por primera vez en D en el Gráfico 1? La respuesta no es simple. Corea decidió subsidiar la creación de centros de investigación e importar "cerebros fugados" con tareas concretas y sueldos muy elevados para los estándares nacionales. Dichos centros desarrollaron el producto mediante la copia simple de tecnología internacional y el sector productivo se encargó de la apropiación tecnológica necesaria para moverse a A. Las firmas japonesas jugaron el papel del Estado en Corea, en esta área particular.

Finalmente, para lograr el éxito en un proceso de innovación, el producto debe comercializarse ya que (para algunos autores)[16] la innovación no existe hasta que no se ha realizado la primera transacción comercial con el nuevo producto o proceso. La innovación "exitosa" se definiría entonces como el conjunto de actividades técnicas, productivas y comerciales que conducen a la comercialización de productos manufacturados nuevos y/o mejores y a la utilización comercial de procesos y equipos de producción nuevos y/o mejores.

Los planteamientos anteriores poseen serias implicaciones en materia de política económica. En primer lugar, tan importante como la existencia de un complejo y bien estructurado sistema de ciencia y tecnología, es garantizar un proceso de difusión eficiente de las innovaciones disponibles a nivel nacional e internacional. Segundo, debe existir un conjunto amplio de recursos humanos (ingenieros, administradores, etc.) para dominar (apropiarse) la tecnología disponible. Tercero, no basta con la implantación de precios "correctos" (salarios–costo de capital) para garantizar la eficiencia económica. Cuarto, en el contexto de la discusión sobre tecnologías "apropiadas" de los años sesenta, la visión que planteamos aquí implica que todas las tecnologías son inapropiadas, ya que lo fundamental es la costosa y difícil labor de apropiación de las tecnologías disponibles a nivel internacional. Finalmente, un desarrollo tecnológico adecuado debe culminar en su comercialización.

La caracterización del cambio técnico anteriormente planteado no implica en forma alguna que los países en desarrollo deban abandonar su esfuerzo por desarrollar una comunidad científica. Por el contrario, el sector productivo necesita la asesoría de la universidad y de los centros de investigación para competir exitosamente en los mercados internacionales. Se requiere formar doctores y científicos altamente calificados.

Más aún, es posible que la diferenciación planteada entre desarrollos científicos de punta y la realidad concreta de las empresas y el sector productivo no sea tan marcada cuando se trata de nuevas áreas, como la biotecnología por ejemplo, que se caracterizan por su relación cercana y directa con la producción.

C. El papel del Estado

El libre mercado no asigna recursos eficientemente en el caso de la investigación pura, por tratarse de un bien "público" (cuyos beneficios son apropiados por agentes diferentes al "productor") y con economías de escala sustanciales en la colección y organización de la información. Ello es especialmente claro en áreas cuya rentabilidad privada no es alta –y menos en el corto plazo–. El cambio técnico y la investigación benefician a varios sectores y firmas: el público adquiere mejores productos, la balanza de pagos mejora, el empresario demanda mano de obra más calificada (y mejor remunerada), etc. El Estado debe garantizar el desarrollo de Investigación y Desarrollo en las áreas de nuevos materiales, microelectrónica, informática, automatización industrial y biotecnología.

En el área de la transferencia tecnológica también se justifica la intervención estatal, dadas las características específicas de este

[16] Waissbluth (1990); C.Freeman, citado en UNCTAD (1984).

"producto". El mismo lenguaje empleado en el campo indica que no existe un mercado perfecto para la tecnología: se compra y vende algodón o cobre, pero se transfiere tecnología. Es un mercado en el cual la oferta no refleja los costos de producción, y la demanda no depende de los parámetros tradicionales[17].

No existe oferta competitiva de tecnología. Cerca del 98% de las patentes utilizadas en los países en desarrollo son de origen externo[18] y éstas son comercializadas y producidas por unos pocos grandes conglomerados[19]. En cuanto a la demanda, el acceso a nuevas tecnologías es imperfecto y depende de su origen, de las imperfecciones del mercado y de las habilidades, experiencia y conocimiento de los compradores potenciales de tecnología[20]. Dada la importancia del proceso de adaptación antes ilustrado, la capacidad técnica del comprador influye sobre lo que se busca y obtiene, y también sobre el precio pagado.

En resumen, se trata de una situación de oligopolio bilateral, y el precio al cual se transfiere la tecnología depende de factores extraeconómicos –poder de negociación básicamente–.

Lo anterior plantea la necesidad de desagregar e identificar los componentes de cada "paquete" tecnológico y de evaluar las diferentes fuentes de oferta y sus características. También, la necesidad de la cooperación entre países en desarrollo. Dado que la información es un elemento invaluable en este mercado, sería sumamente útil conocer el precio de compra de los componentes de los diferentes paquetes pagado por los distintos países.

[17] Ver Vaitsos, en Radice (1975).

[18] Ibid, p.202.

[19] Ibid., p.184. Allí se hace descripción del mercado de tecnología en los sectores de petroquímica y electrónica. La actividad de investigación en ciencia y tecnología es ciertamente concentrada al interior de la industria. En 1962, cinco sectores daban cuenta de cerca del 90% de los gastos en investigación y desarrollo en los Estados Unidos. Su participación en ventas ascendía a 39%, y en exportaciones al 72%. Ver Gruber, Mehta y Vernon, en Baldwin y Richardson (1974).

D. Características de una estrategia de Ciencia y Tecnología

La apropiación de la tecnología descrita anteriormente corresponde a las firmas y el sector privado en general. Por ello, lo indispensable es lograr un "ambiente" que estimule a las firmas y a los agentes productivos a embarcarse en esfuerzos de innovación y cambio técnico. Estos demandarán servicios de los centros de investigación y desarrollo tecnológico, de las firmas consultoras de ingeniería, de los centros de información y asistencia técnica, y de las universidades (fomentando los vínculos universidad–empresa). Algunos elementos esenciales para la creación de dicho "ambiente" son:

En primer lugar, si bien se justifica la intervención estatal en este campo, una estrategia sana debe reconocer, apoyar y reforzar las tendencias del mercado[21]. Existen opiniones divergentes sobre la medida en que el Estado dirige la actividad económica en los países del sudeste asiático, pero nadie negaría que el grado de intervencionismo es sustancialmente menor (también más flexible) que en América Latina[22]. Las decisiones se toman luego de un amplio proceso de consenso con el sector privado, y a ún la promoción de industrias "nacientes" se basa en el mercado, mediante la promoción de sectores que ya han mostrado un relativo potencial en materia de producción y dinamismo[23].

En el campo de interés específico de este trabajo, el desconocimiento de la anterior condición podría llevar a que los institutos públicos de investigación (también, por supuesto, las universidades públicas) produjeran un bien que no guarda relación alguna con las

[20] Stewart (1982), p.86.

[21] Ello es aún más claro para la adopción y transferencia de tecnología que para la investigación básica.

[22] Pack y Westphal (1986), p.86. Por supuesto, el estado también invierte directamente en algunos campos en que el mercado no es suficientemente dinámico o "confiable".

[23] Pack y Westphal (1896), pp. 98-99.

necesidades del sector productivo, justificándose quizá una política que les obligue a cubrir parte de su presupuesto mediante el cobro de sus servicios al sector privado.

Segundo, es necesario contar con un ambiente estable a mediano plazo, combinado quizá con amenazas esporádicas (y reales) de "apertura" y competencia. Katz (1984) sugiere que es necesario "contar con períodos de estabilidad macroeconómica, incrementos paulatinos en demanda, y bajos niveles de incertidumbre que permitan a las firmas reexaminar sus acciones y desarrollar y depurar diseños y tecnología"[24]. Además, la experiencia de otros países revela la importancia de un relativo grado de competencia que evite el anquilosamiento del sector productivo.

El planteamiento anterior es válido en varios campos. La protección externa (arancelaria y para–arancelaria) es un factor que va en detrimento de la innovación[25], pero una liberación total aniquilaría la industria nacional. De otra parte, la estructura ideal para fomentar la innovación se encuentra en un punto medio entre la competencia perfecta y el monopolio puro[26].

Tercero, es fundamental implementar un sistema que conlleve premios (castigos) a la eficiencia (ineficiencia). Dadas las dificultades para evaluar eficiencia y logro en forma permanente, los países del sudeste asiático han atado su sistema de premios y castigos al éxito exportador de las firmas y sectores. Es mejor subsidiar las exportaciones que la producción, ya que así se garantizan dos objetivos (mayor producción y mayor eficiencia) en forma simultánea.

Cuarto, es necesario contar con la oferta adecuada de capital humano (mano de obra calificada, ingenieros, administradores) en el momento en que la firma lo requiera. Por ello, la mejor política industrial podría consistir en la formación de recursos humanos para el futuro. La educación primaria y secundaria son gratuitas en Corea y el cubrimiento de sus programas de educación es total. Este país ha erradicado completamente el analfabetismo[27].

Finalmente, las características de la actividad de Investigación y Desarrollo (sección II.C: El papel del Estado) justifican su promoción directa e indiscriminada. Un buen número de países desarrollados y en desarrollo aplican con éxito este tipo de políticas, las cuales serán discutidas en la sección III.

E. La promoción selectiva

Cuando se entra al terreno de la selectividad cabe preguntarse: ¿Deben o no promocionarse sectores y actividades específicos? ¿Con qué criterios y durante cuánto tiempo? La "receta" general es relativamente simple, aun cuando sus implicaciones no son enteramente claras para el caso colombiano: debe descartarse completamente una estrategia selectiva cuando se cuenta con un estado débil, ineficiente y poco flexible, pero la "rentabilidad" social de una estrategia selectiva y discriminada puede ser altísima cuando se implementa en forma adecuada. El subsidio o protección sectorial debe ser de todas formas provisional, con períodos de protección–subsidio que no superen los diez años.

¿Ante estas recomendaciones, cuál es el diagnóstico de la capacidad administrativa del Estado colombiano y cuáles las posibilidades reales de administrar la estrategia "adecuada"?

La teoría económica justifica la protección a sectores nacientes, pero la promoción sectorial (o selectiva) es tarea ciertamente difícil. La evidencia empírica disponible indica que en pocos casos se encuentran procesos de innovación continua y sustancial y que el crecimiento de la

[24] Katz (1984), p.27.

[25] Bell (1984); Nishimizu y Robinson (1986); para el caso colombiano ver Echavarría (1990).

[26] Kamien y Schwartz (1982).

[27] Pack y Westphal (1986), p.92.

productividad es altamente volátil; pocas de las empresas analizadas en los países en desarrollo mantienen un nivel de cambio técnico siquiera comparable al internacional[28]. Se trata de todas formas de un proceso costoso, ya que el subsidio a firmas y sectores deberá mantenerse por unos diez años antes de que un sector "normal" llegue a ser competitivo[29]. Esta es la cifra "mágica" para una firma que produce a un costo (costo de los recursos domésticos, DRC) que dobla el precio internacional. Se requeriría de un arancel del 100%, o de un subsidio al valor agregado del 50%, cifras definitivamente superiores a las que recomienda el Banco Mundial[30].

Por otra parte, parece ser que pocos países han protegido significativamente los sectores con mayores tasas de innovación. Krueger encuentra una relación negativa entre protección y tasas de cambio técnico para el caso de Turquía, y en Colombia innovan en mayor medida los sectores que cuentan con bajas tasas de protección arancelaria y para–arancelaria[31]. En otras palabras, no se protegen los sectores con alto potencial en materia de cambios en productividad.

Para complicar aún más el panorama, los estudios de Katz (1984) para América Latina, indican que se requiere de estrategias diferentes para distintos tipos de firmas. El autor aconseja concentrar el esfuerzo de promoción en ciertos procesos discontinuos (calderas, turbinas, farmacéuticos, etc.), pues poco puede hacerse en sectores con procesos continuos y con grandes economías de escala.

Como premio de consolación para los defensores de las políticas selectivas, Westphal et.al. (1981) muestran que los períodos de maduración han descendido en Corea. La inversión en capital humano y en innovación tecnológica es costosa en un comienzo, pero desciende en las etapas posteriores. El sector de astilleros requirió de sólo dos años para "madurar".

La evidencia histórica ilustra, sin embargo, cuán "rentable" puede ser una política estatal agresiva. Así se ha hecho en los países del sudeste asiático, aun cuando las características de la promoción apenas ahora comienzan a ser entendidas. El Estado utilizó altos aranceles y para–aranceles, aplicó la prohibición de importaciones para bienes producidos localmente, controló las transferencias de tecnología y prohibió la inversión extranjera en ciertos sectores, movió recursos crediticios hacia sectores considerados como prioritarios y creó las grandes firmas comercializadoras[32].

Ya se dijo anteriormente que se trata de estrategias de promoción que en esencia refuerzan las directrices del mercado y que sólo en contadas oportunidades inducen dichas señales. Estrategias sumamente flexibles que premian el éxito y castigan el fracaso en unos pocos sectores y cuyos resultados están sistemáticamente atados al éxito alcanzado por las firmas en materia de exportaciones. Más aún, se apoya al oligopolio discriminante que obtenga utilidades en el mercado doméstico (cobrando altos precios) con tal que también produzca para el mercado internacional. No se discrimina en forma sustancial contra aquellas firmas no subsidiadas o promovidas.

Una estrategia selectiva, considerando ya concretamente la actividad de innovación y desarrollo, podría incluir algunos de los siguientes criterios:

Idealmente, los incentivos a la innovación no se deben aplicar en forma indiscriminada, debido a

[28] Bell, et.al.(1984), pp.113,114. Se exceptúan quizá el sector metalmecánico.

[29] Katz (1984), p.29; Dahlman, et.al.(1987), p.6. Las industrias de textiles y automóviles emplearon entre 3 y 6 décadas para "nacer" y competir en Japón, y la industria Coreana de textiles requirió de cuatro décadas. La evidencia disponible indica que se requiere al menos de diez años para permitir que un sector sea competitivo.

[30] Westphal (1986), p.262.

[31] Krueger (1984); Echavarría (1990).

[32] Pack y Westphal (1986), p.95.

que sus impactos son diferentes, en función de la situación en que cada industria se encuentre en relación con el proceso mismo de innovación.

El proceso de innovación tecnológica difiere según el tamaño de la firma[33]. En el caso de las grandes empresas, la investigación y el desarrollo formales son un factor esencial de la innovación tecnológica. Las empresas grandes, por lo general, participan en todas las etapas del proceso de innovación de una manera más activa pues disponen de recursos financieros, científicos y tecnológicos. No ocurre lo mismo en las empresas pequeñas y medianas, las cuales dependen (para su proceso de innovación e investigación básica y aplicada, y particularmente en sus primeras etapas), de instituciones y centros externos.

Es necesario distinguir entre innovaciones "menores" e innovaciones "radicàles"[34]. Rattner establece diferencias entre innovaciones primarias y secundarias, caracterizando las primeras por cambios profundos en la tecnología convencional utilizada, y las secundarias por alteraciones pequeñas en la búsqueda de aumentos de productividad o de mejoras en la calidad de los productos.

La diferenciación sectorial y de nuevas tecnologías permite seleccionar algunos sectores que pueden ser incentivados, con una acción más decidida por parte del Estado. En el caso de nuevas industrias y tecnologías (microelectrónica, informática, biotecnología, nuevos materiales), Marcovitch[35], recogiendo la experiencia de los países desarrollados, muestra que en estos campos la acción del Estado es fundametal, debido a que en ellos la innovación tecnológica requiere de largos períodos de investigación y desarrollo; se exige de otra parte grandes inversiones; es prioridad nacional, y necesita de la coordinación gubernamental, por exigir la participación de diversas empresas, que concurren a un mismo mercado.

III. INCENTIVOS A LA INNOVACION TECNOLOGICA EN DIVERSOS PAISES

A. Clasificación

Los incentivos generales a la innovación tecnológica se pueden clasificar en directos, indirectos y mixtos. Los primeros son: financiamiento directo, participación en el riesgo y financiamiento participativo. Los incentivos indirectos incluyen deducciones de impuestos y aranceles, incentivos de mercado, administrativos y mixtos.

1. Incentivos Fiscales

–Impuesto sobre las utilidades: permite la deducción de gastos corrientes y de inversión asociados a investigación y desarrollo. Utiliza dos modalidades: deducciones sobre la totalidad del gasto o descuentos únicamente sobre el nuevo gasto (gasto incremental). Los créditos fiscales pueden o no tener carácter progresivo. En ocasiones se permiten modalidades de depreciación acelerada con propósitos similares.

–Deducciones impositivas para las contribuciones y donaciones. Se puede deducir de los impuestos los aportes a universidades y centros de investigación para actividades de investigación y desarrollo tecnológico.
–Deducción de aranceles y paraaranceles sobre bienes importados.
–Deducción del impuesto a las ventas, tanto para el caso de bienes intensivos en Investigación y Desarrollo, como para la venta de conocimientos provenientes de tales gastos.

2. Incentivos de mercado

Uso del poder de compra del gobierno; proyectos especiales contratados por los gobiernos; y establecimiento de reservas de mercado para determinadas industrias con base tecnológica y de carácter estratégico.

[33] Naciones Unidas (1984).
[34] Rattner, H., (1990).
[35] Marcovitch, J., et.al. (1990).

3. Incentivos administrativos y legales

Agilización de procesos; participación de los diferentes organismos gubernamentales vinculados a actividades científicas y tecnológicas para facilitar el "paquete" tecnológico; protección en materia de patentes.

4. Incentivos mixtos

Formación de recursos humanos de alto nivel, establecimiento de fondos destinados a promover las innovaciones tecnológicas.

B. Ventajas y desventajas de los diferentes sistemas

Existen aspectos positivos y negativos en la utilización de diferentes modalidades de incentivos:

1. Los incentivos directos permiten establecer un control más efectivo por parte del gobierno, en lo que se relaciona con los recursos efectivamente utilizados en investigación y desarrollo tecnológico. Bajo esta modalidad pueden seleccionarse sectores, programas y proyectos según prioridades previamente establecidas; es posible integrar proyectos y apoyar grupos de investigación y desarrollo tecnológico de reconocida capacidad y excelencia en forma selectiva; puede garantizarse la estabilidad financiera y la rentabilidad de los paquetes de proyectos, con plazos determinados y con resultados específicos.

Para el caso de América Latina, Avalos[36] destaca la importancia del financiamiento directo por el escaso desarrollo del mercado de capitales en la mayoría de los países de la región. Sin embargo este tipo de incentivos debería contemplar todas las etapas que hacen exitoso un proceso de innovación tecnológica, incluyendo su comercialización. Ello no ha sucedido en los países en desarrollo, que se limitan a financiar la investigación misma, sin cubrir las etapas finales relacionadas con la comercialización del producto[37]

Su principal desventaja reside en que se requiere de un proceso de negociación previo que dificulta un flujo permanente y estable en materia de innovación. De otro lado la selectividad supone alta eficiencia y flexibilidad por parte de quien administra los recursos o quien implementa el programa.

2. Los incentivos indirectos permiten inducir la investigación y el desarrollo con rapidez, flexibilidad, bajo costo administrativo, cubrimiento nacional, con cierta autonomía decisoria, con selectividad (quizá para proteger ciertas actividades económicas), e igualmente benefician la cooperación e integración empresarial y la vinculación de éstas con centros y núcleos de investigación y desarrollo tecnológico.

En cuanto a las desventajas que se les atribuye a los incentivos indirectos merecen mencionar: la discriminación contra nuevas empresas que aún no brindan utilidades; su no concordancia con otras políticas del Estado y la dificultad para controlarlos montos gastados en el programa, dada la discrecionalidad con que cuentan las empresas para decidir qué rubros se consideran o nó bajo Investigación y Desarrollo.

C. Experiencias en diferentes países

La caracterización del proceso de Investigación y Desarrollo y de apropiación de tecnología en general (Sección II.C: El papel del Estado) justifica plenamente que el gobierno intervenga directamente en la escogencia de las técnicas de producción convenientes para el país, que promueva las importaciones de tecnología en condiciones favorables y que estimule el desarrollo de agentes especializados en el campo.

Brasil y México han desarrollado centros de información tecnológica que cobran sumas

[36] Avalos, I. (1990).

[37] Naciones Unidas UNCTAD, (1984).

pequeñas de dinero a aquellas firmas o agentes que utilizan sus bancos de datos. Además, dado que pocas firmas poseen la capacidad para evaluar apropiadamente técnicas de producción, corresponde al Estado el proveer y subsidiar la creación de dicha capacidad. Estos dos países también mantienen agencias estatales que subsidian los proyectos de costo–beneficio requeridos para evaluar tecnologías alternativas y se subsidia y financia el entrenamiento técnico y las compras de equipo en las firmas consultoras que adelantan dichos estudios[38].

Con base en Marcovitch[39], a continuación se describen y evalúan los diferentes incentivos –fiscales principalmente– implementados en Estados Unidos, Canadá, Europa, Japón, Corea, India y Brasil. En el Cuadro 1, se presenta un resumen.

Todos los países analizados consideran como gasto la totalidad de la inversión en investigación y desarrollo, y el empresario puede depreciar aceleradamente su maquinaria y equipo; Canadá, Corea, e India permiten depreciar la totalidad de la maquinaria (90% en Corea) en un solo año.

La mayoría de países conceden deducciones adicionales sobre el impuesto a la renta. Una parte del "crédito fiscal adicional" se concede en Corea sobre el gasto total en Investigación y Desarrollo, y otra parte sobre su incremento con respecto al promedio de los dos años anteriores.

Cuatro de los países estudiados (Estados Unidos, Francia, India y Brasil), permiten deducir como gastos la totalidad de las contribuciones hechas por las empresas a las universidades e institutos de investigación.

Se presenta una diferenciación importante entre Japón y los otros países desarrollados incluidos en el Cuadro 1. Mientras que los subsidios son de carácter general en los Estados Unidos y Europa, Japón favorece los sectores estratégicos y diferencia las pequeñas y grandes empresas. Los incentivos generales han perdido importancia en dicho país durante los últimos años.

Corea, India y Brasil permiten la deducción de aranceles sobre bienes importados, cuando éstos guardan relación con la actividad de Investigación y Desarrollo. En Corea, los aranceles se reducen en 65% para una lista de 223 items considerados esenciales para los programas prioritarios de desarrollo tecnológico del país. Los laboratorios gubernamentales de investigación gozan de una reducción del 90% de los impuestos de importación.

La experiencia brasileña es de especial relevancia para el caso colombiano. Después de aplicar políticas selectivas durante varios años, la comisión establecida recientemente para diseñar una nueva política en el área, señaló que todo incentivo debe ser de carácter general y de aplicación automática. A continuación se describe la experiencia individual en cada país, en cuanto al establecimiento de incentivos a la innovación tecnológica.

1. Estados Unidos

Hasta 1954 todos los gastos en Investigación y Desarrollo, inclusive los salarios, eran tratados en forma idéntica a la inversión. A partir de ese año se estableció la posibilidad de deducción inmediata de los gastos corrientes dedicados a Investigación y Desarrollo y la amortización de los gastos en un período de hasta cinco años, el cual se iniciaba a criterio de la empresa cuando el producto obtenido se introdujera en el mercado. También se dictaminó que los costos de investigación contratada externamente podían deducirse plenamente en el año en el cual se efectuaron.

Posteriormente, en 1982, se determinó que las empresas podían obtener un "crédito" de hasta el 20% sobre el aumento en los gastos de Investigación y Desarrollo, definiendo una base dada por la media de estos gastos en los tres

[38] Dahlman, et.al. p.15.
[39] Marcovitch, et.al. (1990).

Cuadro 1 **COMPARACION ENTRE LOS INCENTIVOS FISCALES DE INVESTIGACION Y DESARROLLO CONCEDIDOS A LOS PAISES ANALIZADOS**

LEGISLACION	E.U.A.	CANADA	FRANCIA	JAPON	COREA	INDIA	BRASIL
I. IMPUESTO SOBRE LA RENTA							
Deducción Anual de Gastos Corrientes	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %
Depreciación Anual de Gastos de Capital							
-Equipos	33.00 %	100.00 %	40.00 %	20 a 30 %	90.00 %	100.00 %	10.00 %
-Instalaciones	20 a 33 %	—	50.00 %	—	—	20 a 50 %	25.00 %
Crédito Fiscal (Adicional)	20% sobre el aumento gastos propios o contratados externamente	20 a 33% del de los gastos en Investigación y Desarrollo	15 a 20% de las inversiones en Investigación y Desarrollo limitadas a un máximo de 25000 ff por nuevo empleo creado (Credit d'iapot recherche) un incremento del 30% a los gastos de Investigación y Desarrollo sobre la base de los dos años anteriores con un máximo de 3 millones de ff. Si el valor es superior al impuesto pagado la empresa recibe la diferencia. un incremento del 25% a los gastos de formación de profesionales en base al año anterior con un máximo de un millón de ff.	6 a 15% del impuesto devuelto 7% de gastos con activos en sectores estratégicos	10% de los gastos más un 10% del incremento de los gastos sobre la base de los dos años anteriores, con un máximo del 30% del impuesto sobre la renta devuelto. 8% del costo de equipos (opcional según la depreciación acelerada).		100% de los gastos limitado al 8% del I.R. debido.
Diferido	Retroactivo a 3 años ó 15 años en adelante	Indefinido	—	—	—	—	—
Donaciones (Universidades e Institutos de Investigación)	100% del valor (para equipos, un valor intermedio entre el precio de costo y precio en el mercado.	—	100% del valor del costo	—	—	100% del valor del costo	100% del costo, limitado a 100% de lo recibido.
Fondo de Inversión	—	—	—	—	20% a 30% del Impuesto de Renta devuelto.	—	—
II. OTROS IMPUESTOS							
Importación Activos Investigación y Desarrollo	—	—	—	—	65% a 90% del valor FOB	Exentos *	Exentos *
Ventas (circulación en el mercado)	—	—	—	—	—	—	—
Know-How (patentes)	—	—	15% del impuesto a la Renta.	—	—	—	—

* Sólo para instituciones sin ánimo de lucro.

FUENTE: Marcovitch, 1990.

años anteriores. Si el monto del crédito excedía el valor del impuesto que debía pagar la empresa, este exceso podía diferirse hasta en 15 años. Sin embargo, en 1986 se restringió la definición de Investigación y Desarrollo para la obtención de crédito.

En la legislación tributaria existe también el sistema de depreciación acelerada de los equipos destinados a actividades de Investigación y Desarrollo, los cuales pueden ser depreciados en tres años. En cuanto a los equipos donados a las universidades, se deducen por un valor que fluctúe entre el costo y el precio del mercado.

2. Canadá

Se permite la deducción en forma inmediata del 100% de los gastos corrientes y de capital dedicados a Investigación y Desarrollo, así como la depreciación anual del 100% de los gastos de capital, referidos a equipos.

Existe en la legislación tributaria el 'crédito fiscal adicional' sobre gastos elegibles de capital, que opera entre el 20% y el 35%. Este crédito es sobre el impuesto causado en el ejercicio anual y su pago puede ser diferido hasta en cinco años.

Para efecto tanto de los créditos fiscales como de los demás incentivos establecidos, se consideran los siguientes gastos: pagos por investigación científica realizados por la propia empresa o por terceros; pagos a asociaciones, universidades, institutos de investigación y entidades similares y, finalmente, pagos realizados a corporaciones localizadas en el país.

3. Europa

Casi la totalidad de los países europeos hacen uso de incentivos fiscales para efectos del fomento a la innovación tecnológica en la industria. Inglaterra y Dinamarca permiten la depreciación instantánea de los gastos de capital. Por su parte, Austria, Francia y Bélgica solamente permiten que parte de esos gastos se deprecien en forma instantánea, distribuyendo los saldos durante el período de vida útil de los bienes.

Alemania y España ofrecen crédito fiscal sobre el incremento de los gastos de investigación o sobre el valor absoluto de esos gastos en el año en que se efectúan.

En Alemania, para el establecimiento de incentivos, tienen prioridad las actividades relacionadas con la difusión de tecnologías y el esfuerzo de llevar al mercado los resultados obtenidos en los laboratorios.

En el caso de Francia, en el cual el estudio en mención hace énfasis, existe la deducción del 100% de los gastos corrientes (incluso aquellos dedicados a investigación y desarrollo). En cuanto a los gastos de capital, se permite la depreciación acelerada de los equipos y de las instalaciones, con un valor del 50% para el primer año en los primeros, y del 40% en las segundas.

Las empresas francesas tienen derecho a un crédito fiscal del 15% al 20% para gastos en Investigación y Desarrollo, el cual tiene una cifra límite. En el caso de nuevas empresas, éstas se pueden beneficiar en el año de su creación, de un crédito del impuesto equivalente al 25% de los gastos de investigación llevados a cabo en dicho período. Los productos de la investigación (ganancias por venta de licenciamiento de patentes, conocimiento y otros derechos similares) reciben un tratamiento tributario favorable, consistente en una reducción del impuesto del 15%. Como gastos en Investigación y Desarrollo se consideran los siguientes: personal, los realizados externamente, de operación, de amortización y obtención de patentes.

4. Japón

Los incentivos de carácter general a las actividades de Investigación y Desarrollo han venido perdiendo importancia en los últimos años. La legislación tributaria favorece, por una parte, a los sectores estratégicos o prioritarios de

la política tecnológica japonesa y, por la otra, establece una diferenciación entre las grandes y las pequeñas empresas.

Sigue existiendo la deducción total de los gastos corrientes, la depreciación anual de los equipos (20% al 30% en el primer año) y el crédito fiscal sobre el impuesto causado. En este crédito se favorecen las empresas dedicadas a actividades en sectores de tecnologías básicas.

5. Corea

Existe la deducción total anual de los gastos corrientes involucrados en actividades de Investigación y Desarrollo. Adicionalmente se permite una reducción del 10% del impuesto calculado, más otro 10% del incremento de los gastos de Investigación y Desarrollo, verificados sobre la media de los dos años inmediatamente anteriores. Estas reducciones no pueden sobrepasar el 30% del impuesto debido. Las empresas pueden además depreciar los gastos efectuados en equipos y plantas pilotos en un porcentaje hasta del 90% en el primer año y optar por un crédito fiscal del 8% del costo del equipo.

Una innovación comercializable en nuevas tecnologías genera una deducción fiscal del 8% al 10% sobre la inversión de capital o sobre los impuestos de renta.

Las nuevas pequeñas y medianas empresas intensivas en tecnología, están exentas del impuesto a la renta por cuatro años y gozan de una reducción de la mitad de sus impuestos en los dos años siguientes.

Existen también incentivos orientados a la reducción de impuestos de importación, promoción de servicios de ingeniería, promoción de capital de riesgo y reducción de impuestos locales.

El incentivo más importante es el del Fondo de Reserva para el Desarrollo Tecnológico. Cualquier empresa puede reservar al inicio del año fiscal, una cantidad de fondos para Investigación y Desarrollo, que es reconocida como una pérdida para efectos tributarios. El fondo creado puede alcanzar el 20% de la renta bruta de la empresa y el 30% en el caso de empresas intensivas en tecnología. Se exige que la empresa presente un programa de Investigación y Desarrollo al Ministerio de Ciencia y Tecnología y use los recursos en un plazo máximo de cuatro años.

6. India

Se da la deducción integral de los gastos de Investigación y Desarrollo clasificados como corrientes y se extiende la exención a los gastos en bienes de capital; en cuanto a la depreciación en plantas y equipos necesarios para el desarrollo de innovaciones, se permite hasta el 50% en el primer año.

Otros incentivos considerados son: deducción del 100% de las donaciones hechas a entidades de investigación; exención de impuestos de importación de bienes necesarios para investigación y concesión de auxilios tributarios a la exportación de tecnología.

7. Brasil

En el documento se analizan claramente tres períodos: antes de 1988, entre 1988 y 1990 y a partir de marzo de 1990.

a. Primer período

Se eximieron de derechos de importación los bienes dedicados a Investigación y Desarrollo; se redujo el impuesto de renta a las instituciones de investigación; se permitió la depreciación acelerada para bienes de capital relacionados con los sectores de recursos minerales e informática; y se permitió la deducción de los gastos correspondientes al entrenamiento de recursos humanos.

b. Segundo período

Durante este lapso se ampliaron los incentivos así: reducción del 90% del impuesto de impor-

tación de equipos de investigación; deducción del 8% del impuesto de renta causado por las empresas e invertido en gastos corrientes de Investigación y Desarrollo; depreciación acelerada de gastos de capital; amortización de bienes intangibles en el año de adquisición; crédito del 50% del impuesto de renta para pagos al exterior por concepto de transferencia de tecnología y exención del 50% de los impuestos de importación sobre materias primas, productos intermedios y piezas de reposición.

c. Tercer período

A partir de marzo del 90, el gobierno terminó con todos los incentivos y subsidios vigentes. En la nueva política industrial se le concede una importancia fundamental a la capacitación tecnológica de la industria; se concibe que la modernización está vinculada a la capacitación tecnológica en las empresas, entendida ésta como la capacidad de seleccionar, absorber, mejorar o desarrollar tecnologías. Igualmente en la política trazada se les asigna un papel importante a las actividades científicas y tecnológicas en sus diversos aspectos.

Una comisión establecida por el nuevo gobierno es la encargada de diseñar nuevos incentivos para el área tecnológica, con el criterio de que los instrumentos que se implementen deben ser de carácter general y de aplicación automática.

En junio de1990 fueron aprobadas las directrices generales para la política industrial y de comercio exterior de Brasil. Dentro de las estrategias adoptadas se encuentra la capacitación tecnológica de las empresas, entendida como la capacidad de seleccionar, licenciar, adaptar, absorber, mejorar o desarrollar tecnologías nacionales o importadas a través de una protección tarifaria selectiva para las industrias de tecnología de punta y para el apoyo a la difusión de innovaciones en los demás sectores de la economía. Lo anterior enmarcado en la filosofía de que la tecnología pasa a tener al mercado como referencia y la empresa será el agente fundamental para la estrategia de capacitación tecnológica. Se considera que el financiamiento y los incentivos se deberán dirigir hacia la empresa, y que ésta a su vez será estimulada para contratar con institutos, universidades y pequeñas y medianas empresas tecnológicamente dinámicas. Igualmente, la ley considera que las agencias federales de crédito deberán definir sus operaciones aumentando los volúmenes de financiamiento para la capacitación tecnológica de la industria.

Las acciones para el apoyo a la capacitación tecnológica de la industria contemplan la creación y fortalecimiento de las condiciones externas a las empresas (formación y desarrollo de recursos humanos, concientización y motivación, desarrollo y difusión de métodos de gestión tecnológica, adecuación de infraestructura tecnológica y consolidación de redes de información tecnológica), y el apoyo directo a las empresas (investigación y desarrollo, desarrollo de programas estratégicos y de parques tecnológicos, compra y absorción de tecnologías, y apoyo al mercadeo tecnológico).

En septiembre del 90 se establecieron los siguientes incentivos fiscales para la capacitación tecnológica de la industria brasileña: deducción hasta un límite del 8% del impuesto de renta debido; exención de impuestos sobre productos industrializados para máquinas y equipos utilizados en investigación y desarrollo tecnológico industrial; depreciación acelerada de máquinas y equipos de producción nacional; amortización acelerada, mediante deducción, como costo de los gastos operacionales y de los gastos relativos a la adquisición de bienes intangibles vinculados a actividades de investigación y desarrollo tecnológico industrial; crédito del 50% del impuesto de renta y reducción del 50% del impuesto sobre operaciones de crédito; deducción para las industrias de tecnologías de punta o de bienes de capital no seriados, de la suma de los pagos hechos en el país o en el exterior hasta un límite del 10% de la renta líquida resultante de la venta de los productos provenientes de la aplicación tecnológica.

D. Impacto de los subsidios sobre los gastos de Investigación y Desarrollo

Existen múltiples dificultades para evaluar el impacto, ventajas y desventajas de los diferentes tipos de incentivos: ¿qué es innovación y cómo medirla? ¿cómo encontrar el efecto directo de los incentivos y "descontar" la influencia de otras variables 'externas'?.

Debe anotarse, sin embargo, que las evaluaciones han sido importantes, puesto que además de comprobar la eficacia de los incentivos, llevan a replantear la lógica de la legislación vigente y a modificar los sistemas de incentivos del momento.

En un estudio de Hall y Jorgenson[40] se demuestra cómo las medidas de depreciación acelerada adoptadas en los Estados Unidos, después de 1954 tuvieron un efecto importante sobre los gastos en maquinaria y equipo.

La inversión en Investigación y Desarrollo es un insumo en el proceso de producción de la firma, y posiblemente está determinada por variables similares a las que condicionan la inversión en planta y equipo: el nivel de producción (el llamado acelerador), los precios relativos[41], y la capacidad sub–utilizada, entre otros. En esta dirección, el estudio de Nadiri y Bitros[42] para los Estados Unidos, encuentra que un aumento del 100% en producción eleva los gastos en Investigación y Desarrollo en un 20% y una caída en la relación salario–costo del capital del 100% eleva los gastos de Investigación y Desarrollo en un 25%. El estudio también indica que el capitalista ajusta sus gastos en Investigación y Desarrollo mucho más rápido que el stock de capital físico.

Marcovitch[43] revisa diferentes estudios que analizan la evidencia empírica en lo que respecta al impacto de los subsidios sobre los gastos de Investigación y Desarrollo, mediante el cálculo del aumento de los gastos en Investigación y Desarrollo en comparación con la renuncia fiscal del gobierno. Los estimativos sobre esta relación varían según los estudios analizados. Es así como para los Estados Unidos, que trabajan con un estimativo de elasticidad–precio de la demanda de 0.2 y 0.5 se calcula esta relación entre el 15% y el 36%; para el caso de Canadá, utilizando una metodología de encuestas, algunos estudios encuentran que la relación entre el aumento de los gastos de Investigación y Desarrollo y la renuncia fiscal es del orden del 30% al 40%.

Para los casos considerados dentro del estudio en mención, se utilizaron diferentes metodologías: estimativos econométricos de la relación entre los gastos de Investigación y Desarrollo y sus costos después de impuestos, o sea el cálculo de elasticidadesprecio de la demanda; estimativos econométricos de los efectos del flujo de caja corporativo; evidencias de las declaraciones de impuestos de renta; evidencias de series temporales agregadas; evidencias de gastos de la empresa y, finalmente, evidencias de cuestionarios sobre el impacto del crédito. En los países en desarrollo no se ha estudiado de manera sistemática ni el carácter, ni los objetivos y efectos de las medidas de incentivos adoptadas para la innovación tecnológica.

IV. PROPUESTA PARA EL CASO COLOMBIANO

A partir de los anteriores planteamientos es posible diseñar una política de ciencia y tecnología para el país. La segunda sección del trabajo hizo énfasis en el papel del sector productivo como agente fundamental del cambio técnico y en la importancia de la acumulación de cambios "menores" en la empresa. Se resaltó, además, la relevancia de una política macroeconómica estable (combinada con "amenazas") y la necesidad de contar con una oferta adecuada: una fuerza de trabajo calificada y una

[40] Jorgenson, D. y R. Hall (1987).

[41] La relación entre el costo del capital y el salario. El costo de capital incluye la tasa de interés, la depreciación, los impuestos y los subsidios entre otros.

[42] Nadiri, M. y G. Bitros (1980), pp.396-399.

[43] Marcovitch, J., et.al. (1990).

comunidad científica lista a responder a las demandas del sector productivo. Como resultado de ello se afirma que la mejor política industrial consiste en la formación de recursos humanos para el país.

En la tercera sección se mencionaron los incentivos que conceden los países considerados a la innovación. Japón y Corea han optado por incentivos más específicos y selectivos, mientras que Francia, Canadá y Estados Unidos operan con incentivos generales. Se señaló que la estrategia selectiva puede ser altamente "rentable" si se cuenta con un Estado relativamente eficiente que logre adoptar políticas válidas en un ambiente de concertación con el sector privado, pero que nada garantiza el éxito de dicha política. En este sentido un ejemplo sintomático es que el Plan de Ciencia y Tecnología adoptado en Brasil haya renunciado parcialmente a los incentivos de carácter selectivo. Finalmente, se ilustró cómo el cambio técnico está estrechamente vinculado a los gastos en Investigación y Desarrollo y cómo éstos responden en forma relativamente rápida a los subsidios destinados a tal fin.

La situación colombiana actual en materia de ciencia y tecnología es ciertamente preocupante. La formación de mano de obra calificada no recibe la atención que merece, el monto de los gastos en investigación y desarrollo es bajo con relación a otros países en desarrollo y las empresas no muestran mayor interés en apoyarse en la universidad o en otros centros para innovar ni en colaborar entre sí.

Este panorama necesariamente cambiará en los próximos años. La "apertura" económica obligará a las firmas a competir en los mercados internacionales y a innovar. La forma en que se especialice el país dependerá en parte de la política tecnológica que se adopte y de la respuesta de las firmas a los nuevos incentivos y presiones. Las ventajas comparativas se crearán como resultado del tipo de innovación implementado[44].

El Gobierno Nacional ha presentado propuestas en dicha dirección. Ha decidido incorporar las actividades de ciencia y tecnología a la estrategia de desarrollo y adoptará reformas importantes en el campo, gracias a las facultades extraordinarias de que dispone hasta febrero de 1991.

A continuación se esbozará la situación actual del país en el área de ciencia y tecnología y, posteriormente, se presentarán recomendaciones concretas en este campo.

A. La situación actual

Al nivel más general, la política macroeconómica colombiana ha sido relativamente estable y las tasas de crecimiento satisfactorias (al menos en relación con otros países de América Latina), comparables a las de los países en desarrollo.

Sin embargo el país carece de una fuerza de trabajo educada. El número de años de educación promedio (para personas mayores de quince años) apenas asciende a 7 años, en comparación con 13 y 14 años en Corea, Taiwán o en los países desarrollados. El número de ingenieros por cada 100.000 habitantes era 367 en 1987, comparado con 548 en Corea y 594 en Singapur[45].

Las deficiencias también son enormes al considerar los gastos en Investigación y Desarrollo, que apenas llegan al 0.1% del PIB en Colombia (1.8% en Corea, 2.8% en Japón, y 3% en Suecia). Por lo anterior, para un grupo de países (América Latina, Estados Unidos, Japón, Alemania y Colombia), Urrutia (1990) encuentra que la participación relativa de Colombia en población y PIB es quince veces su peso en los gastos en Investigación y Desarrollo y 150 veces su participación en la formación de autores científicos.

De otra parte, las empresas colombianas no

[44] Chaparro, F. (1990).
[45] Urrutia (1990), Cuadros 4 y 7.

invierten en Investigación y Desarrollo ni están interesadas en cooperar con las universidades, los centros de investigación o las otras empresas[46]. Los gastos en Investigación y Desarrollo en las firmas son ciertamente bajos. El pago de regalías equivale al 6% de los gastos en publicidad y al 5% de los pagos por intereses[47].

A continuación se presentan algunos de los mecanismos concretos que existen en Colombia para el fomento de la innovación y el cambio técnico (todos ellos relacionados con la política actual de Colciencias):

1. Créditos para proyectos de desarrollo tecnológico

a. Las tasas de interés para proyectos de Investigación y Desarrollo son sustancialmente menores (8-12 puntos) a las de "mercado", y disminuyen aún más (3 o 4 puntos) cuando la empresa vincula centros de investigación a sus proyectos o cuando el proyecto de desarrollo tecnológico contribuye a la solución de problemas sociales[48]. Se conceden descuentos adicionales (1 a 4 puntos) en los proyectos de desarrollo tecnológico que generan exportaciones.

b. Se conceden períodos de gracia mediante los cuales solamente se pagan intereses durante la vida del proyecto; la amortización puede hacerse hasta por un límite de seis años. Infortunadamente, el período de gracia y de amortización de los créditos es independiente del resultado del proyecto.

c. Para respaldar los créditos, los empresarios tienen que presentar garantías reales, constituidas básicamente por hipotecas y pignoración de equipos. La garantía es del 120% del valor del crédito.

d. Montos financiables: se financia hasta el 60% del valor del proyecto. El 40% restante es contrapartida de la empresa, que puede ser en especie o en costo incremental.

2. Créditos condicionales de riesgo compartido

Estos no operan aún, pues corresponden a la segunda fase del proyecto BID. Sus características son las siguientes: plazos de amortización de doce años y bajas tasas de interés (similares a las de los créditos anteriores). La modalidad actual castiga el éxito, debido a que la empresa exitosa (definido a criterio del financiador) deberá pagar 10 puntos de interés por encima de lo pactado, y repagar la totalidad del crédito. La empresa que fracasa sólo repaga el 50% del crédito.

3. Fondos de desarrollo tecnológico

Existen diversos fondos que guardan relación con las etapas de desarrollo tecnológico de los proyectos: el Fondo de Desarrollo Tecnológico de la Pequeña y Mediana Empresa, de la Corporación Financiera Popular, líneas de préstamo y de donaciones de FONADE, líneas concedidas por Promotoras Regionales de Inversión[49] y líneas de crédito de PROEXPO para la financiación de equipos de control de calidad para las exportaciones.

4. Deducciones tributarias

Los recursos corrientes destinados a Investigación y Desarrollo en las empresas, al ser considerados como gastos desde el punto de vista contable, no forman parte del impuesto de renta.

B. Propuestas

La situación de diversos países desarrollados y de industrialización reciente, muestra que el

[46] Echavarría, J.J. (1990).

[47] Echavaría, J.J. y Pilar Esguerra (1990), p.32.

[48] Por ejemplo, para proyectos que desarrollan tecnologías de suministro de agua potable para municipios menores de 100.000 habitantes.

[49] De carácter mixto, y que en una política futura de desarrollo tecnológico pueden ser un posible enlace para la creación de empresas de base tecnológica.

establecimiento de incentivos a la innovación tecnológica es fundamental en contextos de apertura económica. Tomar esta experiencia, adecuarla a nuestra propia realidad y modernizar los diferentes instrumentos de política científica y tecnológica hasta hoy existentes, constituye un gran reto para la sociedad colombiana y la modernización de la economía.

Todos los países considerados en la sección III, mantienen una política agresiva en materia de subsidios de uno u otro tipo a la investigación y el desarrollo. Una primera sugerencia sería entonces la de adoptar en Colombia políticas similares a las descritas: depreciación acelerada para inversión en Investigación y Desarrollo, deducciones y créditos, fiscales. Es también conveniente desgravar las donaciones concedidas a las universidades y a centros de investigación y otorgar aranceles especiales a la importación de equipos destinados a dicho fin. Finalmente, puesto que las actividades relacionadas con la Investigación y Desarrollo son generalmente de alto riesgo, sería ventajoso crear fondos tanto de capital de riesgo como de garantías.

1. Criterios generales para el diseño de incentivos

La presente sección desarrolla y complementa las sugerencias antes planteadas. Se agrupan los diferentes incentivos potenciales en fiscales, financieros e institucionales. Todos ellos deben permitir vínculos estrechos entre las entidades financieras y las empresas innovadoras.

Cada tipo de incentivos está referido a las distintas actividades que puede comprender el proceso de innovación tecnológica: inversiones nuevas en infraestructura científica y tecnológica; realización de programas de desarrollo tecnológico precompetitivos; organización de programas de innovaciones tecnológicas menores; entrenamiento y formación de recursos humanos; creación de empresas de base tecnológica, gestión tecnológica y, finalmente, difusión y comercialización de innovaciones tecnológicas.

2. Incentivos

a. Financieros

La propuesta de mecanismos de financiamiento directo de las actividades tecnológicas en las empresas comprende cuatro modalidades de créditos: blandos, mixtos, condicionales y aportes de capital.

Los créditos blandos permitirán el financiamiento de inversiones nuevas para la constitución de Núcleos de Innovación Tecnológica (NITs) en las empresas, centros tecnológicos sectoriales, incubadoras, parques tecnológicos, empresas o entidades cooperativas de investigación y desarrollo y en firmas de ingeniería y consultoría tecnológica.

Estos se orientarán a financiar programas de desarrollo tecnológico "precompetitivo", programas de innovación en productos y procesos, gestión tecnológica, difusión y comercialización de innovaciones y creación de empresas de base tecnológica.

Los créditos mixtos permitirán combinar recursos reembolsables y no reembolsables para un mismo programa. Las empresas podrán beneficiarse de esta modalidad exclusivamente en los siguientes casos:

- Inversiones nuevas en infraestructura científica y tecnológica, compartidas entre grupos de empresas, la universidad y el gobierno.

- Realización de programas de desarrollo tecnológico precompetitivos que correspondan a prioridades del gobierno.

Los créditos condicionales se destinarán a premiar el éxito de las empresas innovadoras y de algunos de los centros tecnológicos. En los contratos de préstamo, las condiciones favorables de financiamiento dependerán del logro de los objetivos propuestos de antemano en los proyectos, mediante resultados verificables en plazos definidos.

Se harán aportes de capital para la creación de centros tecnológicos mixtos y para la creación de empresas de base tecnológica, entre el Estado y los particulares.

b. Incentivos fiscales

La propuesta de incentivos fiscales para la innovación tecnológica comprende tres modalidades: depreciación acelerada, exenciones tributarias y crédito fiscal.

La depreciación acelerada se aplicará a las compras que realicen las empresas, centros tecnológicos sectoriales, incubadoras y demás organizaciones de fomento a la innovación tecnológica, las cuales estarán referidas estrictamente a la adquisición de equipos destinados a actividades de investigación y desarrollo. Se podrá depreciar en un año la totalidad de la inversión en equipos e instalaciones dedicadas a innovación tecnológica.

Las exenciones tributarias se aplicarán a las empresas que realicen inversiones nuevas en investigación y desarrollo tecnológico o efectúen donaciones a centros tecnológicos sectoriales, incubadoras y a empresas de parques tecnológicos. Las empresas que realicen estas actividades, recibirán una exención del impuesto sobre la renta, correspondiente al total de los montos dedicados a este fin. Lo anterior sin perjuicio de los derechos que tienen las empresas de deducir de los ingresos los gastos corrientes de investigación y desarrollo.

El anterior mecanismo se aplicará a las entidades y empresas que inviertan o donen recursos para la constitución de fondos de desarrollo tecnológico o que compren acciones de centros de desarrollo tecnológico, incubadoras o empresas de parques tecnológicos.

Se disminuirán los impuestos y las barreras a la importación de tecnología; asimismo, las empresas y centros tecnológicos que "vendan" tecnología para el mercado local o el de exportación, tendrán exención tributaria con relación a las utilidades generadas por este concepto.

La creación de empresas de base tecnológica, en sectores o grupos de productos no existentes en el país, recibirá exención tributaria sobre las utilidades obtenidas durante un período máximo de cinco años.

Para las empresas del sector productivo se establecerá crédito fiscal por valor del 20% de los gastos ocasionados por actividades de investigación y desarrollo. El mismo valor será deducido de los impuestos a pagar en el período en que se ocasionen.

c. Incentivos a entidades financieras

Los incentivos dirigidos a las entidades financieras están orientados a la constitución de fondos de capital de riesgo, fondos de garantías y fondos de desarrollo tecnológico.

Se requieren estímulos para que el sector financiero privado establezca fondos de capital de riesgo relacionados con las actividades de la innovación tecnológica. Adeodato y Stal[50] establecen tres diferencias básicas entre la oferta de financiamiento tradicional y la oferta de capital de riesgo. El capital de riesgo interviene donde las empresas y proyectos por financiar no satisfacen los criterios de financiamiento tradicional; donde las participaciones representan un nivel de riesgo más elevado que en las operaciones clásicas, compensado por las perspectivas de gran rentabilidad a largo plazo; y finalmente, establece que los operadores de capital de riesgo son "activos" ya que además de los recursos financieros que suministran, asesoran a las empresas financiadas o participan en las mismas.

Al hacer una revisión del funcionamiento del capital de riesgo en diversos países, los mismos autores muestran el tipo de incentivos establecidos, entre los cuales se destacan: reducción de la renta imponible de los perjuicios resultantes de la inversión; disminución de la reserva de

[50] Adeotato de Souza, J. (1990).

capital de reinversión; desgravación de los dividendos distribuidos y garantías hasta por el 50% de los perjuicios que los fondos puedan sufrir en un período de diez años.

En cuanto al establecimiento de fondos de garantías, éstos se orientarán a las empresas de base tecnológica, que por lo general adolecen de garantías reales suficientes para tener acceso al crédito institucional público y privado. Los fondos estarán constituidos por aportes públicos y privados y su orientación será la de ofrecer garantías a las entidades que asignen o administren recursos para el fomento de la innovación tecnológica.

Se autorizará a las entidades financieras para que puedan constituir fondos de desarrollo tecnológico, en asociación y/o coordinación con COLCIENCIAS. Los mismos podrán tener carácter general, sectorial o regional y se otorgarán incentivos fiscales y financieros a las instituciones que hagan aportes para su constitución.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Adeodato, J. y E. Stal (1990), "Financiamiento de Riesgo para Innovación Tecnológica en la Empresa", en BID-CINDA-SECAB. Gestión Tecnológica en la Empresa, Santiago.

Adeodato, J. (1986), *Instrumentos de Fomento a Innovacao Tecnologica*, Buenos Aires.

Avalos, I. (1990), "Papel del Estado en el Proceso de Innovación Tecnológica", en BID-SECAB-CINDA. *Conceptos Generales de Gestión Tecnológica*, Santiago.

Baldwin, R. y J.D. Richardson (1974), *International Trade and Finance*, Readings, Little, Brown and Co., Boston.

Bell, M. et.al. (1984), "Assessing the Perfomance of Infant Industries". *Journal of Development Economics*, Vol.101-16.

CEDETI (1980), *La Innovación Industrial y su Tratamiento Fiscal*, Octubre, España.

CEE (1983), "Orientation of National Policies on Industrial Researchand Development". Development and Innovation in the Member *States of the European Communities*, Luxemburg.

Chaparro, F. (1990), "El Nuevo Contexto de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico. Reflexiones Generales", Documento Preparatorio para el Seminario Internacional sobre el Nuevo Contexto de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico, CIID-IDRC, Montevideo.

Chenery, H, et.al. (1986), *Industalization and Growth. A Comparative Study*, Oxford University Press, Oxford.

Chen, T.C. y Tang,D. (1987), "Comparing Technical Efficiency between Import–Substitution–oriented and Export–Oriented Foreign Firms in a Developing Economy". *Journal of Development Economics*, Vol.26-2, pp.277-290.

Dahlm, C. J. et. al. (1987), "Managing Technological Development: Lessons from the NICs". *World Development*, Vol.15-6.

Dahlm, C. y Sercovich, F. (1984), "Exports of Technology from Semi-Industrial Economies and Local Technological Development". *Journal of Development Economic*, Vol.101.

Echavarría, J. J. (1990), "Cambio Técnico, Inversión y Reestructuración Industrial en Colombia". *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, Junio, Bogotá.

Echavarría, J.J. y Pilar Esguerra, "Empresas Transnacionales y Reestructuración Industrial en Colombia". Mimeo, a ser publicado en el próximo número de la revista de *Planeación y Desarrollo*.

Economic Development Board (EDB) (1989), "Development Assistance Programmes for Small and Medium Enterprises", en EDB. *Innovate and Grow*, Singapur.

Enos, J. L. (1962), "Invention and Innovation in the Petroleum Refining Industry". *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, Princeton, University Press, Princeton, pp.299-321.

Galbraith, J.K. (1952), *American Capitalism*, Boston, Hougthon Mifflin.

Gruber, W., D. Mehta y R. Vernon (1974), "The R and D Factor in International Trade and International Investment of United States Industries", en: R. Baldwin y Richardson.

Industrial Development and Investment Center, Statute for Encouragement of Investment, (1990).

Jorgenson, D. y R. Hall (1967), "Tax Policy and Investment Behavior", *American Economic Review*, Vol.53, pp.247-259.

Kamien, M. y N. L. Schwarz (1982), *Market Structure and Innovation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Katz, J. (1984), *Domestic Technological Innovations and Dinamyc Comparative Advantage: Further Reflections on a Comparative Case-Study Program.*

Korea Technology Development Corporation (1989), *Innovative Financing for Tomorrow's Technology*, Korea.

Kruger, A., R. W. Jones and P. B. Kenen (1984), "Trade Policies in Developing Countries". *Hand book of International Economics,* North Holland.

Kubo, Y., De Melo, J., et.al. (1986), *Trade Strategies and Growth Episode Industralization and Growth*, Oxford University Press.

Lall, S. (1980), "Developing Countries as Exporters of Industrial Techology", *Research Policy*, 9.

Marcovitch, J., et.al. (1990), "Inventivos Fiscaius para a Actividad de Investigación y Desarrollo na Empresa Brasileira", PADCT/PGCT y NPGCT/USP, Sept.

Marcovitch, J. (1990), "Tecnología y Competitividad", en BID-SECAB-CINDA, *Conceptos Generales de Gestión Tecnológica*, Santiago.

Mason, O. (1990), "Instrumentos de Política Científica y Tecnológica", en BID-SECAB-CINDA, *Conceptos Generales de Gestión Tecnológica*, Santiago.

Naciones Unidas, UNCTAD (1984), *Políticas e Instrumentos para la Promoción y el Fomento de la Innovación Tecnológica*, Agosto.

Nadiri, I. y G. Bitros (1980), "Research and Development Expenditures and Labor Productivity at the Firm Level: A Dynamic Model", en J. Kendrick y B. Vacara, *New Developments in Productivity Measurement and Analysis*, the University of Chicago Press.

Pack, H., H. Chenery and T. N. Srnivasan (1988), "Industrialization and Trade", *Handbook of Development Economics*, North Holland, Amsterdam, pp.333-372.

Pack, H., Westphal, Larry, E. (1986), "Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality", *Journal of Development Economics.*

Pérez, C. (1988), "The Institutional Implications of the Present Wave of Technical Change for Developing Countries", paper prepared for the World Bank Seminar on Technology and Long-Term Economic Growth Prospects, November.

Radice, H., (Ed.) (1975), *International Firms and Modern Imperalism*, Penguim Books.

Rattner, H. (1990), "Revolución Científica Tecnológica", en BID–SECAB–CINDA, *Conceptos Generales de Gestión Tecnológica*, Santiago.

Rothwell, R y W. Zegveld (1981), " Industrial Innovation and Public Policy". *Preparing for the 1980s and 1990s*, Sussex University.

Sagasti, F. (1987), "Perspectivas Futuras de la Ciencia y la Tecnología en América Latina", *América Latina en el Mundo del Mañana*, Editorial Nueva Sociedad Unitar/ Profal, Venezuela.

Solleiro, J. L. (1988), *Análisis de la Efectividad de los Instrumentos de Fomento al Desarrollo Tecnológico en México*, CIT, México.

Stewart, F. and G. K. Helleiner (1982), " Industrialization, Technical Change and the International Division of Labor" G.K. Helleiner, *For Good or Evil: Economic Theory and North-South Negotiations*, University of Toronto Press, pp. 83–100, Toronto.

Urrutia, M. (1990), *Política de Recursos Humanos para la Apertura.*

Vaitsos, C. (1975), en H. Radice.

Waissbluth, M, et.al.(1990), "El Paquete Tecnológico y la Innovación", en BID-SECAB–CINDA, *Conceptos Generales de Gestión Tecnológica*, Santiago.

Westphal, L. E., "Fostering Technological Mastery by Means of Selective Infant-Industry Protection", in: M. Syrquin and S. Teitel, *Trade, Stability Techology and Equity in Latin America*, Academic Press, New York, pp. 255-279.

Publicaciones de FEDESARROLLO

Precio (US $) para el exterior	Precio ($) para Colombia	Título de la publicación
1800	4.500.00	Colombia y la economía mundial, 1830 - 1910, por José Antonio Ocampo, 1984.
10.00	850.00	El endeudamiento externo en economías fluctuantes y segmentadas, por Eduardo Sarmiento, 1985.
12.00	1.590.00	Diez años de reformas tributarias en Colombia, por Guillermo Perry y Mauricio Cárdenas, 1986.
12.00	1.800.00	La crisis de la deuda en América Latina, Editores Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, 1986.
14.00	2.060.00	Sindicalismo y política económica por Hernando Gómez Buendía, Rocío Londoño y Guillermo Perry, 1986.
12.00	1.760.00	Lecturas sobre economía colombiana, por Jesús Antonio Bejarano, 1986.
18.00	4.500.00	Técnicas de medición económica, por Eduardo Lora, 1987.
18.00	3.900.00	Historia económica colombiana, editado por José Antonio Ocampo, 1987.
12.00	1.600.00	¿ Hacia un nuevo modelo de desarrollo ? Un debate, editores José Antonio Ocampo y Eduardo Sarmiento, 1987.
14.00	2.200.00	Lecturas de economía cafetera, editor José Antonio Ocampo, 1987.
18.00	3.200.00	Lecturas de macroeconomía colombiana, por Eduardo Lora, 1988.
14.00	1.950.00	Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas, por José Antonio Ocampo y Eduardo Lora, 1988.
12.00	1.500.00	El Sistema Nacional de Salud, por Jorge Vivas Reyna, Eugenio Tarazona Betancourt, Carlos Caballero Argáez y Nancy Marrero, 1988.
12.00	1.400.00	El sector Comercio en Colombia : estructura y comportamiento, editado por Eduardo Lora y José antonio Ocampo, 1988.
25.00	5.640.00	Introducción a la macroeconomía colombiana, por Eduardo Lora y José Antonio Ocampo (coordinadores), Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, 1989.
40.00	5.700.00	Apertura y Crecimiento –El reto de los Noventa–, por Carlos Caballero, Catalina Crane, José Antonio Ocampo, Manuel Ramírez, Ana María Rodríguez, Leonardo Villar. Eduardo Lora Editor.
45.00	6.700.00	Apertura y Modernización –Las Reformas de los Noventa–, Eduardo Lora.
38.00	4.500.00	Revista Coyuntura Económica (valor unitario).
35.00	3.500.00	(Precio Estudiantes y profesores)
5.00	500.00	Indice Revista Coyuntura Económica.
150.00	18.000.00	Suscripción anual a Coyuntura Económica.
38.00	3.500.00	Revista Coyuntura Social (valor unitario).
75.00	6.000.00	Suscripción anual a Coyuntura Social.
40.00	5.700.00	Apertura y Crecimiento –El reto de los Noventa–

NOTA. Si cancelan con cheques de otras plazas, favor incluir $750.00 por concepto de transferencia bancaria. Los cheques deben ser girados a nombre de **FEDESARROLLO**.