análisis coyuntural

Introducción y resumen

I. Situación y Perspectivas

La recesión continúa con posibilidades de agravarse. Las últimas cifras del DANE y los indicadores de avance disponibles sugieren que el crecimiento de la producción en la industria manufacturera en 1982 será inferior al previsto en la última entrega de la revista y que difícilmente llegará a 1.0%. De otra parte, las expectativas optimistas expresadas en el pasado reciente por los empresarios se han modificado lo cual constituye síntoma adverso de la evolución del nivel de la actividad industrial en el futuro inmediato.

En lo referente a la agricultura, la cosecha cafetera resultó inferior a la esperada por razones climáticas. No existe, de otra parte, información adicional que permita prever una alteración positiva en la baja cifra de crecimiento estimada para el resto del sector agrícola en el presente año. Por el contrario, las cifras denotan un descenso considerable en el área sembrada en el país, factor que afectará en forma negativa la producción en el próximo semestre. La mayor reducción es debida a la crisis del cultivo de algodón pero hay también disminución en productos como el arroz, el sorgo, la soya, el maíz y la papa. Debe señalarse, sin embargo, que el área sembrada en aquellos cultivos que tradicionalmente se han considerado parte de la economía campesina, productora de alimentos, ha aumentado. La evidencia podría indicar que el sector moderno ha comenzado a encontrar rentable competir con los agricultores tradicionales, en algunos casos, en vista del acelerado incremento en precios —muy superior al de los costos— que han experimentado estos productos debido a la disminución registrada en su oferta.

La construcción continúa estancada. En particular la actividad edificadora se mantiene en un nivel inferior al correspondiente al mismo período del año anterior. Los constructores, a su turno, no esperan una pronta recuperación. Unicamente el sector energético y el minero continúan expandiéndose a un ritmo satisfactorio

pero, como se anotó en en el número anterior de *Coyuntura Económica*, su baja participación en el Producto Interno Bruto impide que su avance afecte en forma significativa la tasa global de crecimiento de la economía.

La prolongada recesión ha terminado por afectar el mercado de trabajo y se constata una fuerte desaceleración del ritmo de generación de puestos de trabajo. Entre septiembre de 1981 y el mismo mes de 1982 el aumento de empleo en las grandes ciudades ha sido inferior al de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, fenómeno que se registra por primera vez en el país desde que el DANE lleva estadísticas de desempleo. La reducción en el ritmo de expansión de la oferta de trabajo ha evitado que esa baja creación de empleo se exprese en cifras más elevadas de la tasa de desempleo. Aún así, en el último año (septiembre 1981 – septiembre 1982) la tasa de desempleo subió 1.3 puntos que representaron 47.000 desempleados adicionales en las cuatro grandes ciudades.

Infortunadamente la recesión no ha tenido un impacto sensible sobre la tasa de inflación. Si bien, como sucedió el año pasado, los precios industriales al por mayor registran la fuerte contracción de la demanda, y se han elevado a un ritmo promedio del 20.2% durante los diez primeros meses del año, los precios agrícolas continúan reflejando problemas subyacentes de oferta y se han incrementado a una tasa equivalente anual del 36.1% en el mismo período. El crecimiento del índice de precios al por mayor de alimentos producidos y consumidos en el país, entre octubre de 1981 y octubre de 1982, es del 32%, aunque esta evolución no se ha trasladado todavía, totalmente, a los precios al consumidor. El alza de precios continúa siendo mayor en el caso de los productos de la agricultura tradicional. Esta situación es claramente atribuible a limitaciones de la oferta; en efecto, la frontera agrícola para uso en la economía campesina y en áreas de colonización se ha expandido muy lentamente, el progreso tecnológico ha favorecido muy poco a los productos respectivos; y el aumento en el área sembrada de café desde 1976, en combinación con los problemas de orden público en zonas de colonización, han limitado, todavía más, la oferta de este subsector de la agricultura.

Los problemas de oferta interna, así como la depresión continuada de los mercados internacionales, han hecho que el deterioro de la balanza comercial del país y la pérdida de reservas internacionales ocurran de manera más acelerada de lo que siempre se previó. En esas condiciones se estima que el déficit en cuenta corriente de la balanza cambiaria se aproximará a los US$ 1.470 millones al finalizar el año y que la caída en reservas internacionales, que a octubre era de US$ 824.5 millones, pueda resultar siendo de US$ 970 millones, con lo cual su saldo a fin de año se situaría en los US$ 4.733 millones. El deterioro ha sido más agudo de lo previsto a causa de la disminución en el valor de las exportaciones agropecuarias menores y de las exportaciones de servicios.

De otro lado, a pesar de la austeridad aplicada por la actual administración en los gastos públicos, a fina-

les de septiembre el déficit en operaciones efectivas del gobierno[1] era de 66.624 millones de pesos; las nuevas apropiaciones, por una suma que se aproxima a $ 27.000 millones, el alto faltante por ejecutar, y las decisiones recientes de acelerar el ritmo de ejecución en los pagos de tesorería, permiten calcular que, a fin de año, el déficit pueda ascender a la cifra de $ 109.000 millones.

El déficit en cuenta corriente en la balanza cambiaria había provocado una contracción de la base monetaria de $ 63.739 millones hasta el 30 de septiembre mientras las operaciones de mercado abierto del Banco de la República reducían el circulante en $21.445 millones adicionales. La contracción originada en estos dos factores se compensó sólo parcialmente mediante la expansión primaria realizada para financiar el déficit fiscal ($51.982 millones) y los bancos y el resto del sector privado ($ 23.808 millones). En consecuencia, la base monetaria se había contraído en $ 12.947 millones pero, gracias a un aumento considerable del multiplicador en razón de la mayor flexibilidad en la política de liberación de recursos de encaje, los medios de pago habían crecido en 5.4%, porcentaje inferior, de todas maneras, el incremento en los precios durante el mismo período. La economía había logrado funcionar con una liquidez algo mayor a causa del crecimiento de los cuasidineros (un 22.1% en el mismo lapso) de tal manera que la oferta monetaria ampliada se había elevado en un 14.8% durante los tres primeros trimestres del año. Este ha sido el mecanismo de ajuste en los últimos años: entre diciembre de 1980 y septiembre de 1982 la participación de los cuasidineros en la oferta monetaria ampliada pasó del 49.6% al 60%. Por supuesto, la operación de este tipo de ajuste requiere la vigencia de tasas de interés reales muy altas. Los acontecimientos recientes en el sector financiero provocaron una baja en el nivel de dichas tasas por cuanto los ahorradores alteraron sus preferencias, dando prelación a la seguridad sobre el rendimiento, y porque el gobierno, acogiendo la propuesta presentada por *Coyuntura Económica* en su último número, aprovechó la circunstancia para presionar hacia la baja las tasas de interés, reduciendo, en forma coordinada, los rendimientos de algunos papeles del Banco de la República (Títulos de Participación y Títulos Canjeables) y de los depósitos a término en la banca oficial. A pesar de ello, es posible que se requiera un mayor incremento o una menor inestabilidad en la liquidez monetaria real para obtener tasas de interés, aún más bajas, en forma permanente.

Ahora bien, la aceleración de pagos de tesorería en el sector público, y las decisiones recientes de la Junta Monetaria mediante las cuales se suspendió la colocación en el mercado monetario de algunos títulos del Banco de la República, se entró a comprar certificados de cambio y se ampliaron los cupos de crédito para el sector privado, dan lugar a prever una considerable expansión de la liquidez primaria en los últimos tres meses del año. Se repetirá así el patrón de los últimos años cuando se ha aplazado para el último trimestre

[1] Definido como la suma de gastos de funcionamiento y de inversión menos ingresos corrientes, excluídos los no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios.

más del 80% del ensanchamiento en la base monetaria, con las consecuencias nocivas que ello implica en términos de inestabilidad en la demanda agregada, de restricción de liquidez durante la mayor parte del año —lo cual contribuye a la recesión— y de saltos bruscos en la cantidad de dinero concentrados a final de año, que dificultan el descenso de las tasas de inflación.

II. La Política Económica

En los últimos meses se han registrado avances considerables en la formulación y puesta en marcha de algunas políticas sectoriales. Se ha definido, igualmente, en forma más clara, una política cambiaria y de comercio exterior agresiva, orientada a limitar el rápido deterioro del sector externo. No es claro todavía con todo, que se hayan superado las vacilaciones y las contradicciones en la política macroeconómica; en particular, aún no se manifiesta con nitidez la aplicación de una estrategia que permita reactivar la demanda agregada y, en consecuencia, superar la recesión en forma efectiva.

A. Políticas Sectoriales

1. Política agropecuaria

El mayor progreso en la formulación y ejecución de las políticas sectoriales se ha manifestado en el sector agropecuario. De una parte, se han adoptado varias medidas que incrementan la financiación disponible para varios cultivos. Estas se han orientado específicamente hacia los algodoneros, los arroceros y los cafeteros e incluyen, también, acciones destinadas a ampliar la financiación y reducir los costos de los bonos de prenda, así como a la refinanciación del IDEMA para evitar la demora en los pagos por concepto de la adquisición de cosechas y al aumento de las colocaciones de Fondo Financiero Agropecuario. En el caso del café se incrementó el precio interno en un 9%, se autorizaron reintegros anticipados y se ha anunciado un plan de refinanciación, todo lo cual mejorará la situación financiera de los productores y elevará su capacidad de compra; conviene anotar, en este sentido, que es importante ocuparse de programas de diversificación que tengan como meta el incremento de la oferta de alimentos en las zonas cafeteras.

De otro lado, el haber hecho más atractivo para la banca el otorgar préstamos sobre bonos de prenda, y simultáneamente, reducido los intereses a los usuarios, facilitará el flujo de caja del IDEMA y reducirá los costos de almacenamiento, lo cual podría tener una incidencia en los precios a los consumidores. Es de interés señalar, sin embargo, que la industria procesadora de insumos agrícolas utiliza en promedio el 62% de la financiación a través de bonos de prenda y que, dada su estructura oligopólica, nada garantiza que efectivamente se traslade a los consumidores el menor costo del almacenamiento, a no ser que se impongan controles adecuados de precios. Las colocaciones del Fondo Financiero Agropecuario han aumentado, con todo y la disminución en área financiada, mediante un incremento grande en la financiación promedio por hectárea, que no corresponde a aumentos en el uso de insumos ni en los costos y que, por lo tanto, re-

presenta un subsidio a los agricultores que no necesariamente se reflejará en incrementos en la producción.

Finalmente, el IDEMA ha estructurado una nueva política de precios de sustentación, intervención y abastecimiento. Hay que destacar que en el futuro la fijación de precios de sustentación exigirá de los productores el cumplimiento de metas de incremento de productividad y no validará automáticamente todos sus aumentos en costos —en perjuicio de los consumidores— como venía ocurriendo en los últimos años. Esta política debería complementarse con el subsidio a los costos de insumos para así lograr el doble propósito de estimular la producción y de reducir los precios relativos de los alimentos. Sin embargo, lo más novedoso es la adopción de un esquema de importaciones que permitirá la participación de los particulares sin otorgarles rentas excesivas —como ha sucedido en el pasado reciente— y asegurará que el menor precio internacional se traduzca en precios bajos para los consumidores finales o, en su defecto, en recursos financieros para el ICA, la Caja Agraria y el mismo IDEMA. La aplicación de este esquema exige modificar el régimen actual de importación de productos tales como la torta de soya; el fríjol-soya, la cebada y la malta; la experiencia en estos casos sugiere la conveniencia de que el Estado retome el monopolio de la importación bajo el esquema propuesto, sin excluir la participación de los particulares.

2. Política Industrial

Recientemente se anunciaron los lineamientos del plan de desarrollo industrial. De ellos se desprende que la reactivación del sector a corto plazo ha de influir considerablemente la política económica. Coincidiendo con los análisis presentados en *Coyuntura Económica,* el gobierno considera que la reactivación debe basarse en la recuperación del mercado doméstico, cuyo deterioro se debe principalmente a la pérdida de la capacidad de compra de los consumidores. A este respecto, el gobierno propone cinco estrategias: ampliar la demanda interna, mediante el impulso a la actividad constructora y al sector agropecuario; reorientar las compras oficiales hacia el mercado externo; proteger el mercado nacional de las prácticas de "dumping"; otorgar una protección selectiva a la industria nacional; y vigilar el manejo de los precios para que la mayor protección no se traduzca en un simple encarecimiento de los productos nacionales. El enfoque general parece apropiado pero la formulación y ejecución concreta de las estrategias de reactivación de la industria deja aún mucho qué desear.

En lo que hace a la adopción de medidas concretas se ha avanzado mucho menos que en el caso del sector agropecuario. Las medidas más interesantes se refieren al apoyo y a los acuerdos que se han anunciado con algunas grandes empresas textileras. El apoyo gubernamental se condicionará a acuerdo sobre precios, aumentos en la capitalización de las empresas y a la presencia de un representante del gobierno en sus juntas directivas para así asegurar el cumplimiento de los mismos. La experiencia previa indica lo apropiado de esta aproximación por cuanto en 1975 y 1979, años de recesión interna, cuando el Gobierno financió

con largueza a dichas empresas, se elevaron sustancialmente los precios lo cual contribuyó adicionalmente a la caída de demanda efectiva por los productos del sector e invitó la competencia del contrabando. De otra parte, las empresas no se capitalizaron y, en consecuencia, la ayuda financiera del gobierno terminó por agravar su situación de endeudamiento.

3. Política de vivienda

Un análisis de la estructura financiera del programa de vivienda popular del Gobierno facilita la identificación de dos graves problemas. En primer lugar, en ausencia de nuevos recursos, el efecto del programa en la reactivación de la economía puede ser muy modesto. De hecho, la financiación para nueva vivienda de clase media ha disminuido ya y no sería de extrañar que el arranque de la construcción de vivienda popular, financiada por las corporaciones, sea lento.

De otra parte, las cuotas mensuales de la vivienda popular financiada con recursos del sistema UPAC serán del orden de $5.000 a $7.000 mensuales, a tiempo que el Gobierno intentaba limitar el salario mínimo a $9.000 al mes. La demanda efectiva de vivienda popular en estas condiciones puede no ser muy grande; se requeriría dotar el sector de recursos de presupuesto, o de redescuento subsidiado, para ofrecer las viviendas a un costo que asegure el éxito del programa.

4. Política Energética y Minera

La definición de políticas en este sector se ha retrasado en forma preocupante. De una parte, si bien la exploración de pozos llegará en este año a su más alto nivel, será inferior a lo planeado. Por ello se impone que el Gobierno considere medidas orientadas al fortalecimiento financiero de Ecopetrol y a la puesta en marcha del Fondo Nacional de Exploración asegurando, así, que en años futuros se incremente el nivel de perforación por parte de la empresa estatal. De otra, aún no se ha iniciado el ambicioso programa de exploración de carbón que se definió en la administración pasada y que debería constituir una prioridad central de la política energética de la actual.

Preocupa, finalmente, la congelación temporal de las tarifas de energía eléctrica y la falta de definición de una política futura al respecto. Las necesidades financieras del sector no se resuelven simplemente mediante mayor endeudamiento; las tarifas promedio deben seguir ajustándose gradualmente en términos reales. No obstante, el equilibrio financiero es compatible con aliviar las cargas para las familias de bajos ingresos, limitando el crecimiento de las tarifas para niveles bajos de consumo residencial, como lo ha indicado el Gobierno. Más aún, la unificación tarifaria en el territorio nacional puede lograrse alrededor de las estructuras más progresivas sin provocar una crisis financiera.

3. Política Cambiaria y de Comercio Exterior

El Gobierno procedió a efectuar el anunciado incremento en la estructura arancelaria, elevándola en un 20% para la mayoría de las posiciones. Se hicieron algunas excepciones impor-

tantes en bienes que pesan en la canasta familiar y obrera y en bienes de capital. Por lo demás, el aumento no cobija las importaciones sujetas a acuerdos de desgravación automática y al Arancel Externo Común en el Grupo Andino ni a las preferencias otorgadas en el marco del GATT. La elevación de aranceles afecta bien poco las importaciones de bienes de capital en razón de las exenciones existentes en el caso de las compras oficiales y por la existencia de la tarifa única del 5% para las amparadas por licencias globales que cubren un alto porcentaje del total.

De otra parte, a partir de octubre se ha elevado el ritmo de devaluación a una tasa equivalente anual del 25.3%, cifra similar a la propuesta por *Coyuntura Económica* en su pasada entrega. En este número de la revista se propone complementar la aceleración del movimiento de la tasa de cambio con la eliminación definitiva del Certificado de Cambio, unificando así el tipo de cambio aplicable a todas las exportaciones, por considerar que las condiciones actuales son radicalmente opuestas a las de 1977 cuando se introdujo este mecanismo para posponer la monetización de las divisas.

En la situación actual conviene utilizar todo el instrumental disponible con el fin de enderezar la tendencia al rápido deterioro que caracteriza al sector externo y que bien podría acentuarse cuando se reactive la economía. En este sentido deberían contemplarse medidas adicionales a las ya mencionadas, algunas de las cuales podrían centrarse alrededor de un apoyo a la sustitución de importaciones en áreas en las cuales existe un potencial industrial en el país, como es el caso de ciertos bienes de capital. Además, el Gobierno, mediante un nuevo estatuto, debería considerar la posibilidad de eliminar las exenciones arancelarias que benefician hoy en día a ciertas compras públicas y de igualar las condiciones crediticias para los bienes de capital que se producen en el país y los importados.

C. Política Fiscal, Monetaria y Salarial

Al menos hasta finales de septiembre se había continuado ejecutando una política de austeridad en el gasto público y una política monetaria muy restrictiva. Adicionalmente, el Gobierno propendía por una política salarial que limitara los ajustes para 1983 alrededor del 20%, tasa considerablemente inferior al ritmo de inflación y, sobre todo, a la de incremento en los precios de los alimentos. Este manejo de la política fiscal, monetaria y salarial corre en dirección contraria de las necesidades de reactivación de la demanda agregada. Parecería ser que el Gobierno no hubiera caído todavía en cuenta de la magnitud de la disminución en la demanda agregada ni de la contracción monetaria que se origina en el sector externo, como tampoco de la exigencia que ambos factores imponen de una revisión fundamental de las políticas restrictivas que se han venido aplicando. Es posible, como se comentó, que en octubre y noviembre se haya comenzado a reversar en algo esta orientación.

No se perfila aún con nitidez la decisión de aplicar una estrategia agresiva de reactivación mediante la

compensación, por otras vías, de la caída en demanda agregada que procede del sector externo. En particular, como se ha señalado atrás, preocupa la falta de decisión de inyectar recursos adicionales importantes al sector de la construcción. Si el Gobierno no termina de enmendar el rumbo de la política macroeconómica las perspectivas de crecimiento del próximo año serán muy precarias.

De otra parte, resulta dudosa la efectividad de la política de precios y salarios propuesta como alternativa para reducir significativamente la tasa de inflación. En efecto, mientras no se logre limitar el crecimiento de los precios de los alimentos, —que no son concertables— se dificultará la aplicación de controles a las alzas de salarios y, aún en caso de lograrlo ello podría repercutir en una agudización de la situación de recesión. Tampoco es claro que así los gremios de la producción se comprometan con acuerdos de precios ellos tengan la capacidad efectiva de influir sobre el comportamiento de sus asociados, o que el Gobierno tenga a su disposición instrumentos suficientes para garantizar el cumplimiento de dichos acuerdos.

Actividad económica general

I. Introducción y Resumen

1. La Industria y la Política de Reactivación

Las expectativas de mejoría que habían caracterizado hasta hace pocos meses las opiniones empresariales se han deteriorado, lo que constituye un síntoma preocupante respecto al nivel de actividad económica en los próximos meses. Este hecho, y las cifras más recientes sobre producción, indican que su crecimiento no será superior al 1% al terminar 1982.

La recesión continúa afectando en mayor medida al sector textil y al metalmecánico. Un estudio especial del sector textil indica la necesidad de que cualquier apoyo gubernamental a esta actividad se condicione de una parte, a acuerdos sobre precios para evitar que (como sucedió en 1975 y 1979) el ejercicio del poder oligopólico de las grandes empresas frustre las posibilidades de reactivación, y de otra, a aumentos en la capitalización de las empresas para que no se agrave su situación de endeudamiento, como ocurrió en el pasado[1]. Los anuncios recientes del gobierno en este sentido permiten prever que la lección ha sido aprendida. Otra conclusión importante del estudio radica en el hecho de que la reactivación del sector no resolverá los problemas de empleo que en él se han generado, como consecuencia del profundo cambio tecnológico que está teniendo lugar. Ello obliga a tomar medidas específicas sobre empleo en las ciudades afectadas por este fenómeno, en particular en Medellín.

En días recientes el Director del Departamento Nacional de Planeación presentó los lineamientos de política para el sector industrial que seguirá el actual gobierno. Esta pre-

---

[1] Ver el informe de investigación de Eva Paus, *La Dinámica de la Acumulación y el Empleo en la Industria Textil Colombiana durante los 70: De la Promoción de Exportaciones de Contrabando,* en este número de *Coyuntura Económica.*

sentación permite formarse una idea más clara de lo que piensa hacer el ejecutivo en comparación de lo que puede deducirse de las medidas individuales tomadas hasta el presente.

En primer término, el gobierno considera que la reactivación del sector productivo es prioritaria y que, por lo tanto, la situación coyuntural ha de influir considerablemente en la política económica. Coincidiendo con los análisis presentados en *Coyuntura Económica* se considera que la reactivación debe basarse en la recuperación del mercado doméstico cuyo deterioro se ha originado, principalmente, en la pérdida de capacidad de compra de los consumidores. A este respecto el Gobierno propone cinco estrategias. En primer lugar, ampliar la demanda interna mediante el impulso a la actividad constructora y al sector agropecuario. La construcción puede jugar este papel, siempre y cuando se incrementen los recursos destinados al sector y sea posible ofrecer vivienda popular a un costo que pueda ser asumido por los usuarios potenciales, lo cual no resulta claro de las medidas ya tomadas, tal como se señala en la sección de construcción de este capítulo. De otra parte, como se indicó en el número pasado de *Coyuntura Económica*, se requiere la utilización de otros mecanismos complementarios para aumentar la demanda agregada, como por ejemplo los salarios. Los planteamientos de política salarial del Gobierno contradicen estos propósitos. Igualmente se indica que sería el sector cafetero, en particular, el pilar de la reactivación de la demanda por el lado del sector agropecuario. Las perspectivas de precios internacionales señalan la viabilidad de esta opción; por el contrario, se requeriría sustituir siembras de café por otros cultivos, especialmente de alimentos.

La segunda estrategia propuesta consiste en reorientar las compras oficiales hacia el mercado interno. En el capítulo dedicado al sector externo se presentan algunas consideraciones al respecto. Las otras tres estrategias propuestas por el gobierno son las de proteger el mercado nacional contra las prácticas de "dumping", otorgar una protección selectiva a la industria nacional, y vigilar el manejo de los precios para que la mayor protección no se traduzca en el simple encarecimiento de los productos nacionales.

Aparte de estas medidas orientadas a la reactivación, los lineamientos del nuevo plan de desarrollo proponen una estrategia de generación de empleo mediante la promoción de las microempresas y el establecimiento de un CAT al empleo. Se señalan también otras acciones para orientar el desarrollo a mediano plazo pero todos estos propósitos han sido apenas esbozados por lo cual es temprano aún para analizarlos detenidamente. Debe observarse, en todo caso, que su realización dependerá del grado de condicionamiento a las políticas de orden macroeconómico. Concretamente, si se mantiene el énfasis en el control de la inflación mediante acciones puramente monetarias y arancelarias sin importar los costos reales de esta política, no cabría esperar para este cuatrienio un tratamiento para la industria muy distinto del practicado en el pasado.

2. *La actividad y la política agropecuaria*

Los distintos indicadores disponi-

bles demuestran un descenso preocupante en el área sembrada en el país. La mayor reducción corresponde a la crisis del cultivo de algodón pero afecta también otros como el arroz, el sorgo, la soya, el maíz y la papa. No obstante, el área sembrada en cultivos propios de la economía campesina ha aumentado; la evidencia sugiere que, al menos en algunos casos como el del fríjol, el sector moderno ha comenzado a encontrar rentable el entrar a competir con los productos tradicionales. En efecto, el gran incremento en precio que han sufrido estos productos no se compadece con los menores aumentos en costo y podría atribuirse a problemas de oferta. La frontera agrícola en la economía campesina y en áreas de colonización se ha expandido muy lentamente; el progreso tecnológico ha favorecido muy poco a los productos respectivos, y el aumento en área sembrada de café desde 1976 y los problemas de orden público en zonas de colonización han limitado adicionalmente la oferta de este sector de la agricultura.

A pesar de la disminución en área sembrada y financiada las colocaciones del Fondo Financiero Agropecuario han aumentado. En un esfuerzo por evitar que el Fondo continuara actuando como un elemento adicional de contracción monetaria se ha elevado sustancialmente la financiación por hectárea sin guardar ninguna relación con el uso de insumos ni el aumento de costos. En consecuencia se ha optado por un tipo de subsidio a los agricultores comerciales que no garantiza la expansión de la actividad; sería más conveniente canalizar estos subsidios en otra forma, por ejemplo a través del costo de los fertilizantes y otros insumos.

Los precios de los productos de la agricultura tradicional han continuado creciendo con rapidez en tanto que los de los cultivos comerciales mecanizados han mostrado un incremento moderado como consecuencia de la desaceleración en los precios de los insumos importados. Entre los semi-mecanizados se dan casos de grandes alzas, como en la papa, y de descensos, como en el maíz. La ganadería se encuentra en la parte ascendente del ciclo de precios y de mayor retención de hembras para la reproducción; por fortuna, el impacto de las alzas en el precio de la carne puede moderarse sustituyendo su consumo por productos de la industria avícola cuyos precios han disminuido en términos reales.

Debe observarse que en muchos casos el descenso en precios de insumos importados no se ha trasladado al consumidor debido a la estructura oligopólica de la industria respectiva. Tal es el caso del pan y los aceites y grasas, los que requieren, en consecuencia, de controles de precios.

Un comentario especial merece el caso del arroz cuyo precio doméstico ha descendido en razón de los excedentes de producción que no han encontrado salida en el mercado internacional ante los menores precios externos. Esta experiencia indica la necesidad de establecer fondos de sustentación, como el del café que regulen el ingreso de los productores, el nivel de producción y las exportaciones. Los excedentes de arroz han sido almacenados principalmente por el IDEMA contribuyendo a su crisis de liquidez y al desestímulo de las siembras, por las demoras en pagos en que incurrió el Instituto.

El gobierno ha entrado a ocuparse de la refinanciación de esta entidad y, entre otras medidas redujo los intereses de los bonos de prenda e hizo más atractivo para los bancos el otorgar préstamos sobre ellos. Esta decisión, por supuesto, tuvo un propósito más general, como fue el de reducir los costos de almacenamiento. Debe observarse, sin embargo, que la industria procesadora utiliza el 62% en promedio de la financiación a través de bonos de prenda y que dada su estructura oligopólica, no hay garantía de que vaya a trasladar a los consumidores los menores costos de almacenamiento como no se impongan controles adecuados de precios.

Por su parte, el IDEMA ha hecho pública una nueva política en materia de precios de sustentación, intervención y abastecimiento. Hay que resaltar que en el futuro la fijación de precios de sustentación exigirá de los productores el cumplimiento de metas de incremento de productividad y no validará todos los aumentos en los costos, en perjuicio de los consumidores, como ha venido ocurriendo en los últimos años. Esta medida debería complementarse con el subsidio a los costos de insumos para obtener el doble propósito de estimular la producción y reducir el precio relativo de los alimentos. Otras decisiones permiten prever una mayor racionalización en el sistema de intervención y la intención de beneficiar en mayor medida a los productores tradicionales y a los consumidores de bajos recursos a través de la labor del Instituto, entre otras a través de una mayor integración de ésta con los programas DRI y PAN.

Lo más novedoso, sin embargo, radica en un esquema de importaciones que permitirá la participación de los particulares sin otorgarle rentas excesivas, como ha venido sucediendo, y asegurando que el menor precio internacional se refleje en precios bajos para los consumidores finales o, en su defecto, en recursos financieros para el ICA, la Caja Agraria y el mismo IDEMA. La aplicación de este esquema, sin embargo, exige modificar el régimen actual de importación de productos tales como la torta de soya, el fríjol, la soya, la cebada, y la malta. La experiencia en estos casos sugiere la conveniencia de que el Estado retome el monopolio de la importación bajo el esquema propuesto, que no excluye la participación de las particulares.

Finalmente, debe observarse que la balanza comercial del sector agropecuario continúa deteriorándose en razón primordialmente del descenso en los precios internacionales de las exportaciones agropecuarias menores del país y de algunos problemas de oferta exportable. Un análisis a nivel de producto sugiere que el gran aumento del CAT no logrará incrementar significativamente el volumen exportado y que, en las circunstancias actuales, se requieren medidas específicas dirigidas a apoyar la producción y la comercialización de los productos con el fin de recuperar las exportaciones a mediano plazo.

En lo que hace al café, las condiciones climáticas condujeron a un descenso de la producción en el año que terminó del 1.3%. Este descenso no afectó las exportaciones, en virtud de las existencias acumuladas pero sí los ingresos y el nivel de demanda de los productores. El Gobierno decidió incrementar por esta razón

el precio interno en un 9%, autorizó reintegros anticipados y ha anunciado un plan de refinanciación que permita mejorar la situación financiera de los productores.

Por último, a causa de la crisis algodonera en la región del Cesar, el Gobierno ha diseñado un plan especial para este departamento orientado, en parte, a la diversificación de la producción. Se hará necesario asegurarse de que los estímulos se concreten en incrementos en la actividad económica y en el empleo en la región.

3. La construcción y la financiación del programa de vivienda

La actividad constructora continúa estancada y la edificación de vivienda ha caído con respecto al mismo período del año pasado sin mostrar aún signos de recuperación. Las medidas recientes han apenas comenzado a incrementar las captaciones de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

Un análisis de la estructura financiera del programa de vivienda popular del Gobierno identifica dos graves problemas. En primer lugar, que en ausencia de nuevos recursos el efecto reactivador del programa puede ser muy modesto; la financiación para nueva vivienda de clase media puede disminuir en el corto plazo mientras que el arranque de la construcción de vivienda popular será posiblemente lento. De otra parte, las cuotas financiadas con recursos del sistema UPAC serán del orden de $5.000 a $7.000 mensuales, a tiempo que el Gobierno intenta limitar el salario mínimo en $9.000 mensuales. La demanda efectiva por vivienda popular en estas condiciones puede no ser muy grande; se requeriría dotar al sector de recursos de presupuesto, o de redescuento subsidiado, para ofrecer las viviendas a un costo que asere el éxtito del programa.

4. Energía y Minería

La producción de hidrocarburos continúa creciendo a un buen ritmo mientras el consumo de derivados de petróleo se ha aumentado ligeramente como consecuencia de la recesión. Estos hechos, y el comportamiento favorable de los precios internacionales, han disminuído el saldo comercial deficitario del sector energía. El efecto hubiera podido ser más positivo, de haber estado en plena operación la refinería de Cartagena con lo cual se hubieran evitado costosas importaciones de gasolina. De otra parte, el número de pozos exploratorios llegará este año al nivel más alto, si bien resultará inferior a lo planeado. Urge tomar medidas que aseguren un mayor nivel de exploración por parte de Ecopetrol.

Por su parte, Carbocol no ha iniciado un ambicioso programa de exploración que se definió en la administración pasada y que el Estudio Nacional de Energía definió como una prioridad central de la política energética. Esta parálisis de la empresa en acometer nuevas tareas resulta preocupante.

También inquieta la congelación temporal de las tarifas de energía eléctrica y la falta de definición sobre la política futura al respecto. Las necesidades financieras del sector no se pueden resolver simplemente con un mayor endeudamiento: las tarifas promedio deben seguir ajustándose gradualmente en términos reales. Sin

embargo, el equilibrio financiero es compatible con aliviar las cargas para las familias de bajos ingresos limitando el crecimiento de las tarifas para niveles bajos de consumo residencial, como lo ha indicado el Gobierno. Más aún, la unificación tarifaria en el territorio nacional puede lograrse, sin crear una crisis financiera en el sector, alrededor de las estructuras más progresivas. No obstante, estas políticas exigirían enmendar el error de haber abandonado la aplicación de tarifas marginales por tramos adicionales de consumo, y diseñar esquemas que faciliten la reinversión en el sector de los superávits financieros que alcanzarían algunas empresas, frente a los déficits de otras, con el proceso de unificación.

II. Industria Manufacturera

1. Situación y perspectivas

La recesión industrial continúa. Hasta el mes de agosto la producción real del presente año era inferior en 2.5% a la del mismo período del año pasado, y el empleo promedio había descendido en cerca del 5.0%[2]. Esto se ha reflejado en las tasas de desempleo, las cuales en septiembre último alcanzaron niveles superiores a los registrados en septiembre del año pasado. En conjunto, el desempleo promedio de las cuatro principales ciudades del país pasó de 8.1 a 9.4%. Como al mismo tiempo aumentó considerablemente la población económicamente activa (o sea, la suma de ocupados y desocupados), el aumento de la tasa de desempleo implicó un aumento aún mayor en el número de desempleados. En efecto, éste se incrementó en 19.8% (46.966 personas) entre esas dos fechas, alcanzando la preocupante suma de 283.846 desempleados en sólo esas cuatro ciudades[3].

La situación precaria de la industria se refleja en los indicadores cualitativos de la *Encuesta de Opinión Empresarial* que se presentan en la Gráfica II-1. El clima de los negocios que había alcanzado un buen nivel en agosto, volvió a deteriorarse en los dos meses siguientes, debido especialmente, como se observa en la gráfica, al considerable descenso en las expectativas de situación económica. Estas últimas eran las que sostenían el clima empresarial en un nivel favorable, y su descenso constituye un síntoma adverso de lo que puede ser la actividad productora en los próximos meses.

La misma conclusión se desprende del comportamiento de las existencias de productos terminados, las cuales continúan relativamente altas, y de los pedidos, cuyo nivel sigue siendo considerado demasiado bajo por cerca del 40% de las empresas.

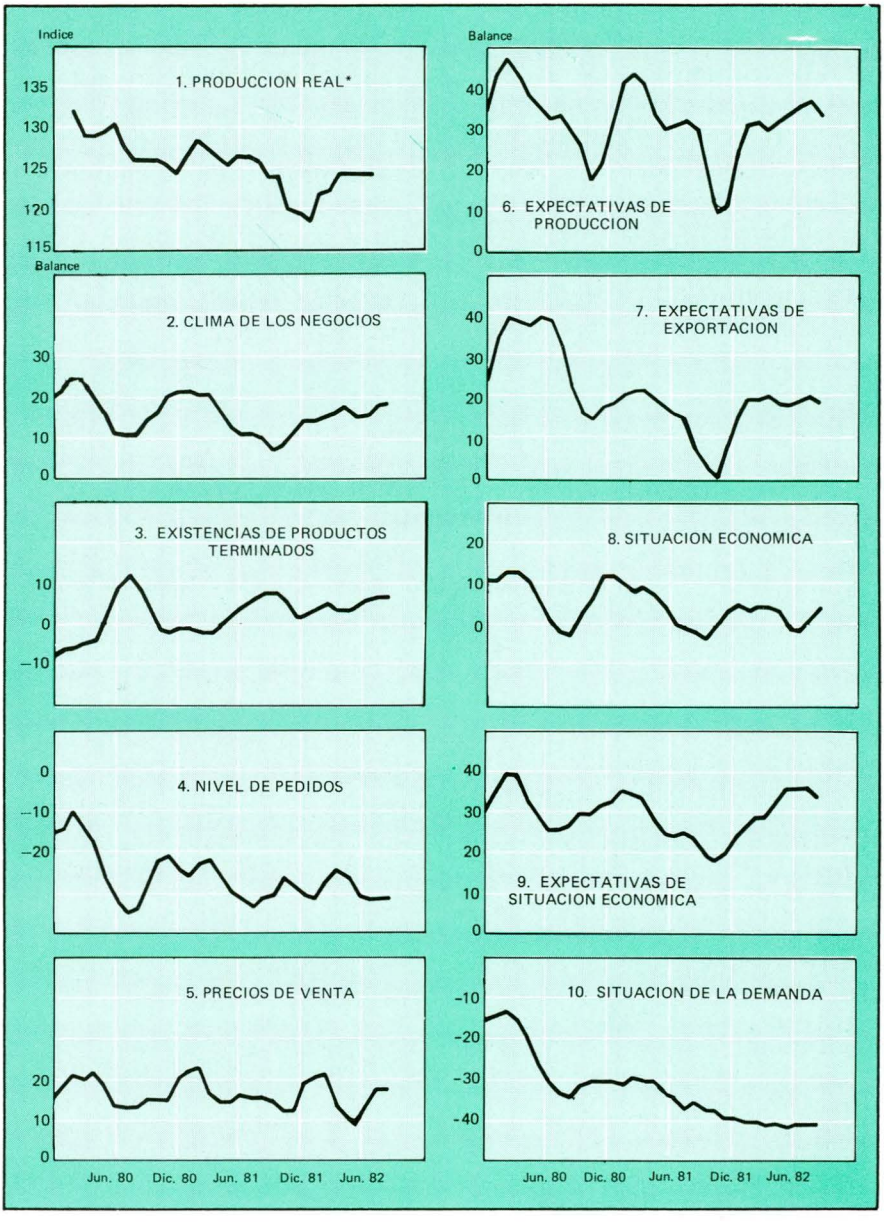
---

[2] Fuente: DANE, *Muestra Mensual Manufacturera.* Las cifras citadas excluyen la trilla de café, cuyas estadísticas están siendo revisadas por el DANE. La exclusión de esta actividad ha hecho más negativas las tasas de crecimiento industrial. Así, por ejemplo, la cifra de - 1.8 o/o registrada en el primer semestre, y citada en el número anterior de esta revista, cambió a - 2.8o/o al ser excluída la trilla.

[3] DANE, *Avance estadístico,* noviembre de 1982.

GRAFICA II-1

INDICADORES DEL SECTOR INDUSTRIAL (TOTAL NACIONAL)



Al deterioro del clima empresarial, la acumulación de existencias y el estancamiento de los pedidos, se suma el cambio desfavorable que se acaba de producir en las expectativas de exportación (ver el indicador correspondiente en la Gráfica II-1). Este parece ser en parte un fenómeno estacional y, como las expectativas se refieren únicamente a "los próximos tres meses", ellas no reflejan todavía el efecto inicial que pudiera tener el reajuste del CAT decretado recientemente y que comenzará a regir a partir de enero de 1983. El pesimismo exportador y la situación de demanda débil y con tendencia a empeorar, explican, finalmente, la caída que se observa en las expectativas de producción, las cuales también están afectadas por el fenómeno estacional de fin de año.

La información que se resume en los Cuadros II-1, II-2 y II-3 completa el diagnóstico de la situación actual de la industria: Con respecto a la utilización de capacidad, ésta se mantiene en un nivel bajo cercano al 71%. La subutilización está presente en la mayoría de las empresas y equivale a un aumento potencial del 38% de la producción actual. El orden de importancia de los cuellos de botella continúa igual, con la falta de demanda a la cabeza.

CUADRO II-1

UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INSTALADA
(Porcentajes)

	1981				1982		
	Febrero	Mayo	Agosto	Noviembre	Febrero	Mayo	Agosto
Capacidad utilizada (%)	71.9	71.7	70.4	72.6	69.1	70.2	71.2
Empresas que pueden aumentar producción con su capacidad instalada actual (%)	74	74	78	76	81	81	82
Aumento posible en producción (%)	38	35	39	40	46	43	38
Razones que han impedido efectuar ese aumento (%)*							
a) Falta de demanda	50	51	57	50	57	58	59
b) Capital de trabajo insuficiente	26	21	26	25	19	23	23
c) Escasez de materias primas	11	11	8	8	9	11	6
d) Problemas técnicos	6	6	4	7	4	5	5
e) Otros	6	9	6	6	8	4	8

* Algunas empresas mencionan varias razones (fuentes o impedimentos), por lo cual los porcentajes no necesariamente suman 100.

Fuente: FEDESARROLLO.

CUADRO II-2

TENDENCIAS EN COSTOS DE PRODUCCION

(Porcentaje de empresas)

	1981				1982			
	Enero	Abril	Julio	Octubre	Enero	Abril	Julio	Octubre
Durante los últimos tres meses los costos de producción								
Aumentaron	84	77	77	69	82	74	72	63
Permanecieron aproximadamente igual	16	22	23	30	17	25	28	37
Disminuyeron	0	0	0	1	1	1	0	1
Principales fuentes variación en los costos*								
a) Precios de materias primas e insumos	75	69	66	57	72	60	61	50
b) Salarios	59	44	28	26	61	39	27	20
c) Tarifas de servicios	41	40	35	34	39	32	34	38
d) Costos financieros	48	36	44	46	43	35	37	28

* Preliminar.

Fuente: FEDESARROLLO.

CUADRO II-3

PRINCIPALES PROBLEMAS

(Porcentaje de empresas)

	1981				1982		
	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre	Marzo	Junio	Septiembre
Empresas con impedimentos para desarrollar su actividad productiva	53	54	55	59	58	61	60
Impedimento							
a) Capital de trabajo	22	24	25	26	22	19	22
b) Escasez de materias primas	9	8	9	8	10	8	11
c) Ventas muy bajas	25	30	28	35	32	35	36
d) Fallas en equipos	5	3	6	6	5	7	5
e) Otros	10	10	7	5	7	8	7

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial, Sector Industrial.

Los costos de producción aumentaron en octubre en el 63% de las empresas encuestadas, porcentaje inferior al de hace un año. En el Cuadro II-2 se puede apreciar que, en general, las elevaciones de costos afectaron este año a menos empresas que el año pasado y ésto está en línea con lo observado en los precios de los bienes industriales. Entre las fuentes de elevación de costos se destacan las tarifas de servicios como el único rubro cuya incidencia en octubre de este año fue mayor a la que tuvo en octubre de 1981.

Por último, de la información relacionada en el Cuadro II-3 cabe destacar que el bajo nivel de las ventas continúa acentuándose como el principal problema inmediato que afrontan las empresas en tanto que la incidencia de la falta de capital de trabajo y de otros problemas permanece estable o tiende a aliviarse.

2. Análisis Sectorial: Industria textil

Hasta el mes de agosto la industria textil registraba un considerable descenso tanto en producción (—8.3%) como en empleo (—5.6%) con respecto al año pasado. De acuerdo con la Encuesta de Opinión Empresarial, durante el segundo semestre de este año los indicadores de esta industria mostraron un deterioro acentuado en el clima de los negocios y en la situación de existencias, y un nuevo estancamiento en la demanda (Gráfica II-2). La utilización promedio de la capacidad alcanzó apenas al 74% en agosto, en tanto que la falta de demanda seguía constituyendo el principal impedimento enfrentado por la industria. Sin embargo, la incidencia de este problema ha tendido a disminuir, al tiempo que la falta de capital de trabajo se ha venido acentuando[4].

Como ha sido expresado en numerosas oportunidades, la crisis textil no obedece únicamente a problemas coyunturales sino que tiene su explicación en factores de tipo estructural, relacionados especialmente con el atraso tecnológico de algunas importantes empresas. Así lo muestra un estudio reciente sobre el sector que se publica en esta entrega de *Coyuntura Económica*[5].

Vale la pena destacar aquí dos de las principales conclusiones del citado estudio. La primera se relaciona con la incompatibilidad existente entre la innovación tecnológica y la generación de empleo. En efecto, durante los últimos veinte años la industria textil de los países industrializados ha desarrollado una serie de adelantos tecnológicos que han terminado por devolver a esos países la ventaja comparativa en la producción de telas al convertir a esta industria en una actividad intensiva en el uso de capital. Actualmente la CCE, los Estados Unidos y el Japón son los mayores exportadores mundiales de textiles.

La adopción de las nuevas técnicas ha producido en esos países una importante disminución en el empleo generado por el sector; exactamente el mismo fenómeno deberá producirse en los países subdesarrollados que decidan modernizar sus factorías textiles.

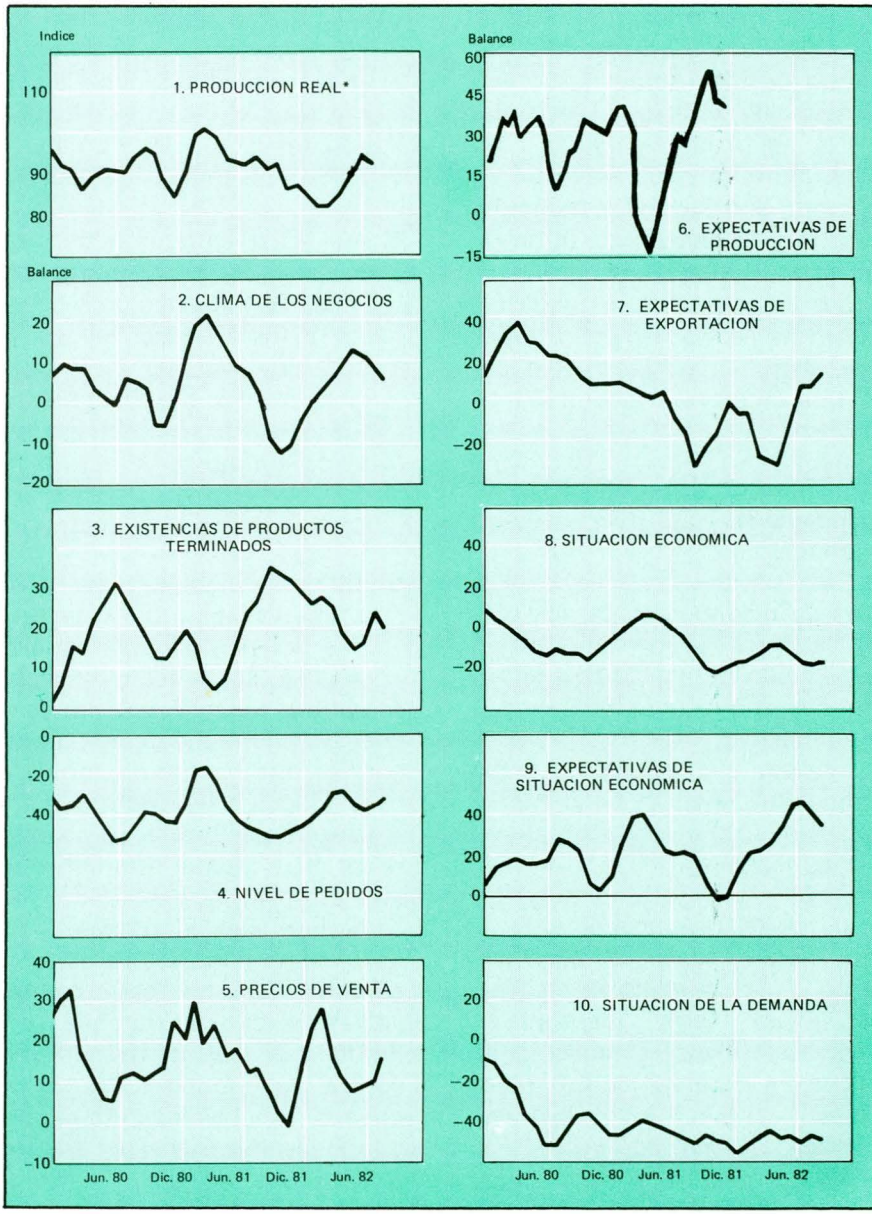
---

[4] Estos resultados se muestran en detalle en el boletín de *Indicadores de la actividad productiva,* FEDESARROLLO, noviembre de 1982.

[5] Paus Eva, op. cit.

GRAFICA II-2

INDICADORES DE LA INDUSTRIA TEXTIL



La segunda conclusión que se desea destacar se refiere a la incidencia que han tenido los precios en la pérdida de competitividad de la industria nacional tanto en el mercado interno como en el externo. El excesivo aumento en los precios de los textiles nacionales en los últimos años obedece especialmente al encarecimiento de los insumos, a las elevadas tasas de interés, al estancamiento de la productividad y a las prácticas monopolísticas en virtud de las cuales en períodos de recesión los precios son reajustados para tratar de contrarrestar el efecto que las menores ventas causan sobre los ingresos, lo cual no ha hecho sino agudizar las crisis del sector. Los salarios sólo han tenido una incidencia secundaria en este proceso.

De lo anterior surge una serie de recomendaciones que bien vale la pena destacar:

1) Como la disminución de los precios relativos es crucial para la recuperación del mercado interno, cualquier apoyo gubernamental a la industria debe imponer condiciones que garanticen dicha disminución, incluso mediante el establecimiento de controles directos si es necesario.

2) Como los salarios no han sido el factor determinante del encarecimiento de los textiles en los últimos años, sería inapropiado buscar las necesarias reducciones de costos a expensas de los trabajadores. Las interrelaciones identificadas entre costos y precios aconsejan más bien actuar en fuentes tales como la productividad en el cultivo del algodón, los costos de producción de fibras sintéticas, los costos financieros y los cuellos de botella que pueden surgir de una renovación desordenada de los equipos.

3) Los textileros nacionales deben desarrollar una producción más orientada a satisfacer las necesidades y gustos de los consumidores, ya que su inflexibilidad en cuanto a estilos y calidades de telas ha sido un factor determinante en la pérdida de competitividad.

4) Aún si se lograran rebajas sustanciales en costos y mejoras en la calidad, las exportaciones colombianas a los Estados Unidos y a la CEE estarían eventualmente limitadas por las cuotas existentes. En consecuencia, se requiere acometer la conquista de nuevos mercados, particularmente en el área latinoamericana y del Caribe.

5) El desempleo que ha generado últimamente la industria textil no va a desaparecer automáticamente cuando ésta se recupere, debido al cambio tecnológico. Por lo tanto, el problema del desempleo requiere su tratamiento directo, es decir, la adopción de medidas orientadas específicamente a su solución en las áreas donde está concentrado.

Las acciones adoptadas en el pasado reciente para resolver la crisis textil contrastan con estas recomendaciones ya que el tratamiento se ha limitado al reajuste de la protección contra las importaciones, al otorgamiento de subsidios para exportar, y a la inyección masiva de crédito subsidiado que no ha solucionado los problemas de fondo y más bien puede haber contribuido a agravar la frágil estructura financiera de la indus-

tria. El actual gobierno ha seguido en parte la misma política (con la elevación del CAT, el aumento de los aranceles y el traslado de posiciones a licencia previa), pero ha estado mucho más acertado en el manejo del problema financiero, al promover la capitalización de la industria mediante el financiamiento de la emisión y compra de acciones, en vez de otorgar directamente crédito subsidiado a los industriales. En el momento de escribir esta sección el gobierno anunciaba el establecimiento de un "pacto de entendimiento" con los textileros, en virtud del cual éstos a cambio de la ayuda recibida asumirían compromisos frente al gobierno en materia de producción, precios y empleo. Este experimento sería la primera manifestación concreta de lo que se ha denominado la "contratación del desarrollo" en el sector industrial y constituye, indudablemente, un avance sustancial con respecto a la actitud tradicional del Estado colombiano de proteger y otorgar estímulos a las actividades privadas sin comprometer con resultados a los beneficiarios. Había que esperar los términos concretos de este tipo de acuerdos para emitir un juicio más definitivo al respecto.

3. La política industrial

Recientemente el gobierno ha adoptado varias medidas de carácter económico que afectan al sector industrial. Normalmente, el análisis de estas disposiciones debería constituir una guía adecuada para identificar los rasgos fundamentales de la política que se propone adelantar frente a este sector. Sin embargo, la complejidad de la coyuntura actual, y la naturaleza urgente de algunos problemas, hace que algunas de las medidas adoptadas tengan un propósito diferente del que se les podría atribuir en condiciones normales, y esto dificulta su interpretación. Así por ejemplo, el traslado de 500 posiciones del régimen de libre importación al de licencia previa podría significar que se pretende utilizar la restricción a las importaciones como mecanismo para reactivar la producción interna. Sin embargo, parece ser que el propósito de dicha medida ha sido más bien el de reducir el déficit de la balanza comercial, es decir, su alcance se debe evaluar en relación con el problema cambiario inmediato y no por su impacto de mediano plazo sobre la actividad productiva.

De otro lado, la decisión de elevar el CAT y de aumentar los aranceles podría interpretarse como una maniobra para reactivar la economía pero, también, como una medida tributaria para corregir parcialmente el "atraso cambiario" y evitar una aceleración excesiva de la tasa de devaluación.

Finalmente, la misma elevación de aranceles tiene efectos directos sobre los ingresos del gobierno y por ello puede estar motivada por consideraciones relacionadas con la grave situación fiscal por la que atraviesa actualmente el país. El caso de los automóviles, para los cuales se decidió elevar el precio de referencia y los aranceles, constituye un buen ejemplo del tipo de medidas que pueden estar inspiradas tanto en razones de protección como en razones fiscales[6]. Por lo anterior, la identificación

[6] Discurso del Director del Departamento Nacional de Planeación. Barranquilla, noviembre 19 de 1982.

de la política industrial de este gobierno debe basarse, por el momento, en lo que ha sido planteado explícitamente por las propias autoridades. De acuerdo con los "lineamientos de política para el sector industrial 1983-1986"[7] la reactivación de la industria constituye uno de los objetivos centrales del Plan de Desarrollo del actual gobierno. Esto significa que, a diferencia de los planes anteriores, la situación coyuntural va a jugar un papel determinante en el diseño de la política económica. En efecto, en opinión de Planeación Nacional, "parece imposible que sin dar solución rápida y definitiva a los problemas de corto plazo se pueda pensar en objetivos y estrategias de desarrollo para un período relativamente largo y en el cual son inciertas las tendencias de la economía mundial"[8]. Esta posición contrasta abiertamente con la de la pasada administración, para la cual era la política coyuntural la que debía acomodarse a los objetivos de largo plazo. Así por ejemplo, era una insensatez proponer estímulos al consumo para reactivar la producción industrial porque ello se consideraba contrario al objetivo de largo plazo de aumentar el ahorro. Con el mismo argumento se defendían las tasas de interés altas a pesar de su evidente efecto negativo sobre la producción y el empleo.

Ahora bien, de acuerdo con los lineamientos del nuevo plan, la reactivación debe basarse en la recuperación del mercado doméstico cuyo deterioro es atribuido principalmente a la pérdida de poder de compra de los consumidores colombianos. El diagnóstico de Planeación coincide ampliamente con los análisis realizados por *Coyuntura Económica*. Para lograr la reactivación Planeación propone cinco estrategias básicas:

1) ampliar la demanda interna mediante la expansión de la actividad constructora y del sector agropecuario;

2) reorientar las compras oficiales hacia el mercado interno;

3) proteger el mercado nacional contra las prácticas de "dumping";

4) otorgar una protección "racional y selectiva" a la industria nacional; y

5) vigilar el manejo de los precios para que la mayor protección no se traduzca en simple encarecimiento de los productos nacionales.

Los puntos anteriores merecen un breve comentario:

1) El papel asignado a la construcción como reactivador de la demanda interna constituye la pieza fundamental de la estrategia económica (y también social) del gobierno. Este aspecto ya ha sido ampliamente comentado en esta revista. Dadas las relaciones interindustriales que ligan a la actividad de la construcción con otros sectores de la economía, no hay duda de que la estrategia propuesta, si logra ejecutarse, implicaría un estímulo sustancial a la demanda agregada. Sin embargo, como se anota en la sección dedicada a este

---

[7] Recientemente el Ministro de Desarrollo, anunció la posibilidad de rebajar el precio interno de los automóviles ensamblados en el país, pero sobre este punto no ha habido mayor precisión.

[8] Op. cit. pág. 13.

sector, el impacto esperado no va a ser muy importante si no se adoptan las medidas que aseguren en traslado de recursos necesarios para poder ofrecer vivienda popular a un costo que pueda ser asumido por los demandantes potenciales. Por otra parte, en la entrega anterior de *Coyuntura Económica* se sugirió que existen vías alternativas para estimular la demanda, especialmente en el campo de los salarios. Sin embargo, el gobierno parece estar empeñado en una política salarial muy restrictiva, por considerar únicamente el rol que estos desempeñan como parte de los costos de producción, descuidando su función como determinantes del ingreso y de la demanda efectiva de las clases consumidoras.

El papel asignado al sector agropecuario no ha sido aún suficientemente precisado ni analizado. Hace apenas unos días se anunció que sería concretamente el sector cafetero el "pilar" de la reactivación por el lado del sector agropecuario. Ello sugiere que la contibución esperada de este sector a la recuperación de la economía descansaría en su función como *demandante* de bienes industriales antes que en su función como *oferente* de alimentos y de materias primas para la industria. Este enfoque no sería consistente con la hipótesis de que la recesión actual se debe en buena medida al encarecimiento relativo de los productos agrícolas por falta de una oferta adecuada, la cual debería resolverse mediante incrementos en la producción y reducciones en los costos. A menos que se produzca una nueva helada de grandes proporciones en el Brasil, el sector cafetero colombiano no podrá desempeñar en los próximos años el papel de activador de la demanda interna y su contribución a la economía deberá estar por el lado de la oferta, sustituyendo siembras de café por otros cultivos, especialmente alimentos.

2) La reorientación de las compras oficiales hacia el mercado doméstico enmienda graves errores del pasado, cuando las decisiones a este respecto consultaban más la oportunidad de los suministros que su impacto sobre la economía nacional[9]. De haber consistencia con este nuevo enfoque, la ejecución de las obras previstas en el sector de la construcción deberá programarse de tal forma que guarde relación con la capacidad interna de suministro de materiales, lo cual permitirá maximizar el efecto multiplicador de la demanda agregada.

3) La mayor protección del mercado nacional y la adopción de un estatuto "antidumping" constituye un claro avance en el manejo del sector externo. Equivale a reconocer que el objetivo de abrir la economía en el largo plazo para garantizar una mayor eficiencia no puede pasar por alto el hecho elemental de que en condiciones de recesión mundial la competencia de las importaciones tiene más efectos negativos sobre el nivel de empleo que efectos positivos sobre la eficiencia de la industria nacional.

---

[9] En el capítulo de Comercio Exterior en esta entrega de la Revista se hacen algunas recomendaciones concretas en relación con este punto.

4) El propósito de vigilar los precios para evitar que se desvirtúen los objetivos de la protección (aumentar producción y no aumentar precios) constituye también un avance en la concepción de la política económica. En efecto, esta se ha basado tradicionalmente en el supuesto de que para lograr ciertos objetivos basta con crear las condiciones favorables y otorgar a los agentes económicos los incentivos suficientes. Supuestamente movidos por su propio afán de lucro los agentes se comportarán en la forma esperada, lográndose así los objetivos buscados. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que debido a las "imperfecciones" del mercado o a la presencia de "externalidades", o simplemente porque existen varias alternativas de respuestas, el comportamiento de los agentes no se ajusta muchas veces a lo que se espera, de tal suerte que las medidas se traducen en beneficio para ciertos sectores pero no producen resultados.

   Para obviar lo anterior se ha empezado a reconocer que los estímulos deben estar acompañados de disposiciones que comprometan u obliguen a los beneficiarios a responder en la forma buscada. Esta parece ser la filosofía que inspira al concepto de "contratación del desarrollo", como quedó ilustrado atrás en los comentarios sobre el sector textil[10].

Aparte de los cinco puntos anteriores, los lineamientos del nuevo Plan de Desarrollo proponen una estrategia de generación de empleo mediante la promoción de las "microempresas" y el establecimiento de un CAT al empleo.

En lo que respecta a los objetivos de largo plazo se ha planteado como uno de los principales la "consolidación" del proceso de industrialización mediante acciones tales como la capitalización de las sociedades anónimas, la modernización de la industria, la capacitación laboral y empresarial, la descentralización industrial, el desarrollo de la industria de bienes de capital, el impulso a las empresas pequeñas y medianas y, para que el desarrollo no parezca demasiado sesgado hacia adentro, la conquista de mercados externos para las manufacturas nacionales.

Todos estos propósitos han sido apenas esbozados por lo que es aún temprano para analizarlos individualmente. Su factibilidad sólo podrá apreciarse cuando se conozca el monto de los recursos y las disposiciones concretas que se adopten para su ejecución. Cabría añadir, finalmente, que además de la instrumentalización de los objetivos lo que efectivamente se logre con respecto al sector industrial en la presente administración depende también decisivamente de las prioridades concretas que se establezcan en el Plan de Desarrollo. Ha sucedido en anteriores oportunidades que a pesar de los múltiples y loables propósitos secto-

[10] Un ejemplo de cómo la falta de acción coercitiva del Gobierno puede dar al traste con un objetivo económico para el cual "todas las condiciones estaban dadas" lo constituye la experiencia con las tasas de interés. En varias oportunidades la propia banca se ha manifestado partidaria de su disminución y ha llegado incluso a "acuerdos de caballeros" para ponerla en práctica. Sin embargo, tales acuerdos han fracasado por causa de externalidades, porque ningún banco quiere arriesgarse a ser el primero en bajar sus tasas de captación.

riales consignados en los planes de desarrollo, éstos pierden toda posibilidad de verse realizados por estar condicionados al logro de otros objetivos de orden macroeconómico en cuya persecución muchas veces se adoptan medidas que contradicen los objetivos sectoriales. Concretamente, si se mantiene el énfasis en el control de la inflación mediante instrumentos puramente monetarios y arancelarios, sin importar los costos reales de esta política, no cabría esperar para este cuatrienio un tratamiento para la industria muy distinto del que se practicó en el pasado.

III. Agricultura y Ganadería

1. Café

En el Cuadro II–4 se presentan los resultados del año cafetero 1981–1982 en Colombia. Como se observa, la producción total disminuyó en un 1.5% con respecto a la del año anterior. Este fenómeno obedeció principalmente a los cambios en las condiciones climáticas que se presentaron en las zonas cafeteras. El estimativo inicial que se tenía para el año cafetero 1981-1982 era el de una producción total de 14 millones de sacos; la producción reportada fue de sólo 12.9 millones lo cual indica que las pérdidas ocasionadas por las variaciones climáticas fueron del orden del 8.0%. La menor producción no afecta el volumen de exportaciones en vista del alto nivel de las existencias acumuladas.

CUADRO II-4

PRODUCCION, EXPORTACIONES Y EXISTENCIAS DE CAFE
(Año Cafetero 1981 - 1982)

Concepto	Volumen (Millones sacos 60 kilos)
Existencias iniciales	6.3
Producción total	22.9
Consumo doméstico	1.9
Producción exportable	11.1
Exportaciones	9.0[1]

[1] Estimado, FEDERACAFE.

Fuente: OIC.

El Gobierno Nacional ha venido tomando una serie de medidas tendientes a mejorar el ingreso de los productores. Entre estas pueden mencionarse la elevación del precio interno del grano en un 9.0% y la autorización del reintegro anticipado de divisas. Además, se han anunciado acciones de refinanciación en algunas zonas. Es de esperar que estas permitan a los productores disponer de una mayor cantidad de recursos y, de esta manera, mejorar su situación financiera.

Ante la coyuntura actual, que se caracteriza por un exceso de oferta en el mercado mundial, el Gobierno Nacional y la Federación de Cafeteros nuevamente han mostrado interés en la promoción de programas de diversificación de las zonas cafeteras para, de esta manera, disminuir la dependencia que los cultivadores tienen del mercado internacional. El país debe aprovechar las economías de escala que se han generado en las zonas cafeteras para desarrollar no sólo nuevas actividades agropecuarias sino

agroindustriales, que puedan complementar la actividad cafetera. Para ello se necesita, sin embargo, la formalización de un plan alrededor del cual se comprometan tanto el Gobierno Nacional como el sector privado.

2. *Otros cultivos*

a. Siembras

Al compararse el área sembrada inscrita en el ICA hasta octubre de este año, con la correspondiente al mismo mes de 1981 se observa una disminución de 60.949 hectáreas (ver Cuadro II–5). Esta reducción se explica en un 84% por el descenso en las siembras de algodón, que pasaron de un área inscrita de 103.000 hectáreas el año pasado a sólo 52.000 en el presente año. (Ver Cuadro II–6). Esta situación obedece, como es bien conocido en el país, al problema originado en la crisis de la industria textil (la cual consume el mayor porcentaje del algodón producido domésticamente) y a la caída del precio internacional del algodón. Adicionalmente, muchos productores se han visto imposibilitados para cancelar sus deudas ante el atraso en el pago de parte de las cosechas anteriores y, por lo tanto, no han estado en capacidad de obtener nuevos fondos que les permita dedicar sus tierras a otras actividades.

Otros cultivos mayores que han sufrido reducción en el área inscrita son el arroz, el sorgo, la soya, el maíz y la papa, los tres primeros corresponden a cultivos comerciales mecanizados que, como grupo, presentan la mayor reducción porcentual en el área inscrita, evidenciando la crisis por la cual atraviesa actualmente la agricultura comercial. Los otros dos cultivos, el maíz y la papa, son cultivos mixtos semimecanizados, grupo que disminuyó el área inscrita en un 6%; Para los cultivos tradicionales el área inscrita aumentó en un 90% con respecto a 1981, en tanto que los otros cultivos (maní y hortalizas) aumentaron en 28%. En estos productos se han presentado los mayores incrementos en precios lo cual posiblemente ha estimulado las siembras, especialmente en el caso de los secto-

CUADRO II-5

AREA INSCRITA EN EL ICA PARA CULTIVOS TRANSITORIOS SEGUN TIPOS DE CULTIVOS*

Tipo de Cultivo	1981	1982	Variación %
Cultivos tradicionales	1.382	2.627	90.1
Cultivos comerciales mecanizados	356.400	295.612	−17.1
Cultivos mixtos semimecanizados	32.751	30.826	− 5.9
Otros	1.881	2.400	27.6

* Acumulado a octubre 31.

Fuente: ICA y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO II-6

AREA INSCRITA EN EL ICA PARA CULTIVOS TRANSITORIOS
(Acumulados a octubre 31)
(Hectáreas)

Cultivos Transitorios	1981	1982	Variación %
Algodón	103.260	52.043	–50.0
Arroz riego	103.418	97.462	– 5.8
Arroz secano	7.095	7.489	5.6
Fríjol	650	350	85.7
Hortalizas	1.826	1.105	–65.2
Papa	5.379	7.976	32.6
Otros	170.786	165.040	– 3.4
Total	392.414	331.465	–15.5

Fuente: ICA (División de Programas de Producción Agrícola).
* Ajonjolí, cebada, maíz, maní, sorgo, soya, tabaco rubio, trigo, yuca, ñame.

res más modernos en los cuales los niveles actuales de precios justifican la producción y la competencia con el productor más tradicional.

Por supuesto que los incrementos en precios no son condición suficiente para que se den aumentos en áreas de siembras; no obstante, como los precios de los principales insumos agrícolas no registraron aumentos significativos durante 1982, se puede afirmar que la rentabilidad de estas actividades se ha incrementado y que por consiguiente, ha existido mayor estímulo para la siembra en nuevas áreas disponibles.

Al entrar a analizar casos individuales se observa que el área inscrita para cebada aumentó con respecto a la de 1981 como reflejo de los nuevos precios de sustentación y de mercado (que se incrementaron en los últimos meses) con todo y los mayores riesgos que presenta el continuar utilizando semillas que son susceptibles a varias plagas, especialmente a la roya parda, para cuyo control se requiere una mayor utilización de químicos encareciendo la producción. La crisis que se presentó en la producción de cebada por esta causa indica la necesidad de que el Estado se apersone de la investigación y producción de semillas y no deje esta actividad en manos de las empresas privadas usuarias del producto, como sucede hoy en día.

Lo sucedido con el fríjol, las hortalizas y la papa es una demostración de que en Colombia el abastecimiento alimentario depende en extremo de las condiciones climáticas; en estos cultivos se han presentado variaciones de clima que han afectado la oferta total, por lo cual se han presentado aumentos importantes en los precios para el consumidor final.

CUADRO II-7

CREDITO FONDO FINANCIERO
EJECUCIONES PRESUPUESTALES A SEPTIEMBRE 30*
(Millones de pesos)

Actividades	Presupuestos			Aprobaciones			Utilización (%)		
	1981	1982	Variación %	1981	1982	Variación %	1981	1982	Variación %
Corto plazo	18.657.3	23.265.8	30.0	12.474.2	16.538.0	33.0	66.9	68.2	
Mediano plazo	6.114.3	7.956.0	30.1	3.960.3	4.712.7	19.0	64.8	59.2	
Largo plazo	5.828.4	7.558.2	30.0	3.540.7	5.349.6	51.0	60.7	70.8	
Total	30.600.0	39.780.0	30.0	19.975.2	26.600.3	33.0	65.3	66.9	

* Cifras provisionales.

Fuente: Fondo Financiero Agropecuario.

b. Crédito

Las aprobaciones totales de crédito del Fondo Financiero Agropecuario hasta septiembre 30 de 1982 eran de 26.6 mil millones de pesos, lo que representa un aumento del 33% en términos corrientes con respecto al monto en la misma fecha de 1981. Del Cuadro II–7 se desprende que en este año se ha presentado un mayor porcentaje de utilización del crédito del Fondo que en 1981 y que dentro de ésta el mayor porcentaje corresponde a las actividades del largo plazo, especialmente a la ganadería, en vista de que ésta atraviesa por la fase de precios crecientes lo cual hace atractivo para el productor invertir tanto en ganado (la cría se vuelve relativamente más rentable) como en otras actividades tendientes a incrementar la productividad ganadera.

No obstante lo anterior, en el Cuadro II–8 se observa la disminución del 26% en el área total financiada por el Fondo Financiero entre 1981 y 1982. El mayor descenso en área se registra en el cultivo del algodón cuya área disminuye de 67.500 hectáreas en 1981 a sólo 23.600 en 1982; los otros cultivos que señalan menores áreas financiadas son el arroz de riego y el sorgo. El aumento del área financiada para fríjol por el Fondo, por su parte, confirma lo dicho arriba en el sentido de que el sector comercial ha visto justificado entrar a producirlo en condiciones competitivas con el sector productivo más tradicional.

Al analizarse en el Cuadro II–8 el valor financiado por hectárea, se observa un aumento del 37% para los cultivos transitorios entre 1981 y 1982. Los incrementos varían de un valor mínimo de 23.0% para el arroz de riego a un valor máximo de 71.0% para las hortalizas. Teóricamente esta evolución debería estar reflejando aumentos en los costos de producción que, al no poder absorberse mediante fondos propios disponibles del agricultor, requerirían un mayor valor financiado por las fuentes de crédito institucional. Pero, si como se verá en la sección de precios y se comentó en la última entrega de *Coyuntura Económica,* los precios de los principales insumos agropecuarios no se han elevado de una manera importante (su crecimiento promedio es muy inferior al 20%) no parece razonable un incremento de tal magnitud en la cuantía financiada por hectárea; ello sólo sería justificable en el caso en el cual los otros componentes de los costos hubieran crecido a tasas muy superiores al 35% anual supuesto éste que no resulta muy válido en la actualidad por cuanto así exista evidencia de aumentos (p. ej., en el caso de los costos de arrendamientos de tierras) ella no es generalizada a todo el país y tampoco justifica la mayor financiación por hectárea.

Por lo anterior podría afirmarse que la agricultura comercial está recibiendo un subsidio neto adicional que no ha repercutido en un incremento del área sembrada. Aparentemente, ante la menor demanda de recursos del Fondo como consecuencia de la reducción en áreas sembradas, se ha optado por incrementar la financiación por hectárea sin establecer relación alguna con la evolución de los costos o con la rentabilidad de las actividades respectivas o sea, simplemente con el propósito de no congelar excedentes financieros disponibles. Debe aclararse que, si bien en las circunstancias actuales conviene

CUADRO II-8

CREDITOS APROBADOS PARA CULTIVOS TRANSITORIOS SEMESTRE B
FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO -- (Hasta septiembre 30)
(Cifras provisionales)

Cultivos	Area Financiada (Has)			Valor financiado por Ha($/ha)		
	1981	1982	Variación %	1981	1982	Variación %
Ajonjolí	445	292	– 34.4	11.910	15.070	26.5
Algodón	67.543	23.626	– 65.0	24.000	32.000	33.3
Arroz riego	50.091	48.642	– 2.9	30.083	37.000	23.0
Arroz secano	3.863	3.998	3.5	19.000	27.014	42.2
Avena	120	62	– 48.3	14.167	22.581	59.4
Caraota	–	5	–	–	40.000	–
Cebada	393	441	12.2	15.013	21.995	46.5
Fríjol común	150	319	112.7	21.333	31.034	45.5
Maíz comercial	13.412	14.035	4.6	19.594	26.997	37.8
Maíz semilla	265	257	– 3.0	21.510	28.016	30.2
Maní	55	131	138.2	9.091	11.450	25.9
Papa	5.468	3.977	– 27.3	25.950	37.013	42.6
Sorgo	51.248	48.990	– 4.4	13.200	20.000	51.5
Soya	9.410	11.852	25.9	16.302	25.987	59.4
Trigo	106	101	– 4.7	17.925	23.762	32.6
Subtotal	211.569	156.728	– 25.9	21.081	28.805	36.6
Hortalizas	745	738	– 0.9	55.570	95.257	71.4
Tabaco rubio	807	162	– 80.0	38.042	59.877	57.4
Subtotal	1.552	991	– 36.1	46.456	83.451	80.0
Total	213,121	157.719	– 26.0	21.265	29.148	37.1

Fuente: Fondo Financiero Agropecuario y cálculos de FEDESARROLLO.

subsidiar la producción agropecuaria para que ella se expanda suavizando la elevación de los precios reales al consumidor, un incremento en la financiación por hectárea como el comentado no parece constituir el subsidio más eficiente. Sería más conveniente explorar alternativas de subsidio como rebajar el costo de insumos, fertilizantes, por ejemplo.

c. Abastecimiento

Las existencias totales de los productos agropecuarios en el IDEMA y los almacenes generales de depósitos eran superiores en un 5% en septiembre de 1982 a las correspondientes a la misma fecha en 1981 (Ver Cuadro II-9). La principal diferencia radica en que las existencias de arroz cre-

cieron en un 50% y representan uno de los mayores volúmenes almacenados del producto desde 1978. Dichas existencias se encuentran en su mayor parte en manos del IDEMA pues los molinos particulares no entraron a comprar la cosecha en razón de la caída en los precios internacionales y los altos costos de almacenamiento[11] obligando al IDEMA a hacerlo. Esta situación ha implicado una carga financiera adicional para un Instituto cuyas utilidades operacionales no logran compensar los costos financieros de la inmensa deuda acumulada. Además, como consecuencia de la falta de liquidez del IDEMA se presentaron demoras en el pago a los productores de arroz por lo cual éstos se vieron en serias dificultades para pagar sus créditos anteriores y para obtener nuevos, lo que explica la reducción en el área sembrada. Con el fin de solucionar estos problemas el Gobierno ha procedido a refinanciar parcialmente la deuda del Instituto y a dotarlo de recursos adicionales para cancelar las adquisiciones recientes de cosechas; así mismo, ha prorrogado los pagos de los créditos al Fondo Financiero Agropecuario por parte de los arroceros. Aún con estas medidas no existen incentivos suficientes para aumentar el área de siembra pues los precios permanecen deprimidos y sin posibilidades de aumentar en el corto plazo.

[11] Consecuencia de las altas tasas de interés del mercado, pues un alto porcentaje de los costos de almacenamiento son costos de financiación.

CUADRO II-9

EXISTENCIAS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS EN EL IDEMA Y LOS ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO*
(Toneladas)

Productos	1981	1982	Variación %
Ajonjolí	17.774	4.357	–75.5
Algodón fibra	52.134	29.492	–43.4
Algodón semilla	65.326	14.517	–77.8
Arroz paddy	234.705	351.923	49.9
Azúcar	3.755	4.595	22.4
Cacao	5.411	6.575	21.5
Cebada	12.511	6.070	–51.5
Fique en Rama	1.012	564	–44.3
Fríjol	1.687	714	–57.7
Maíz	81.346	89.961	10.6
Sorgo	92.510	110.662	19.6
Soya	27.987	40.238	43.8
Tabaco	23.003	17.689	–23.1
Trigo	84.331	70.018	–17.0
Total	711.372	747.375	5.1

* A septiembre 30.

El hecho de que sea el IDEMA quien haya tenido que llevar a cabo la compra de la mayoría de la cosecha anterior de arroz plantea una difícil situación al Instituto respecto al mercadeo de estas existencias: si sale al mercado doméstico a venderlas deprimirá aún más el precio doméstico, y generará mayores pérdidas; exportar las existencias por su lado, daría lugar a una pérdida aún mayor pues los precios internacionales están muy por debajo de los internos. La posibilidad más viable puede estar originándose en las condiciones del mercado pues, como se explicó, el área de siembra de este segundo semestre va a ser menor que la del año anterior por lo cual, se dispondrá de menores volúmenes ofrecidos, gestándose así la oportunidad para el Instituto de mercadear en el futuro parte de las existencias que tiene acumuladas. Otro factor que favorecerá el mercado doméstico en los próximos meses es el de la reciente disminución de las tasas de interés sobre los bonos de prenda por cuanto los costos de almacenamiento serán menores y, por ende, la posibilidad de ofrecer el producto a precios no muy altos asegurando así la absorción por parte de los consumidores. Esta medida estimulará adicionalmente a los agentes privados a conservar parte de las existencias.

Las existencias de algodón fibra y semilla se han reducido y representan el volumen más bajo desde 1978. Ha habido también una reducción en el nivel de existencias de fique y de cebada, en el último caso debido a la disminución en la producción y los rendimientos durante el primer semestre del año.

d. Precios

i. Precios al por mayor (Ver Cuadro II-10)

Los precios al por mayor de los productos agrícolas han tenido muy diferente comportamiento dependiendo de su clasificación según nivel tecnológico. En tanto que los precios de los productos de cultivos tradicionales, a excepción de los de la panela, han continuado presentando un rápido crecimiento, los de los productos de cultivos comerciales mecanizados presentan o un moderado incremento (la mayoría de ellos) o una disminución (como sucede con el arroz). En cuanto a los precios de los productos de cultivos mixtos semi-mecanizados se observan diversos comportamientos: el precio del maíz ha venido disminuyendo mientras el de la papa ha registrado un crecimiento del orden del 22% entre julio y septiembre de 1982, y del 80% en año completo; el precio del trigo, por su parte, ha mostrado una leve tendencia al alza.

Entre los productos agrícolas menores debe destacarse la continua tendencia creciente del precio de las frutas y las legumbres (50% para el año completo septiembre de 1981 - septiembre de 1982). Como se comentó anteriormente, condiciones climáticas variables han afectado la producción y reducido la oferta del fríjol, de la papa, y de las frutas y las legumbres. Aunque el precio de la papa ha venido incrementándose en los últimos meses, el área inscrita en el ICA para este segundo semestre disminuyó con respecto a la de 1981, la explicación de lo cual parece residir en el riesgo de pérdidas si se presentan heladas en el mes de enero de 1983.

CUADRO II-10

VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR
(Septiembre 1981 – Septiembre 1982)

Tipo de Cultivos	%
Cultivos tradicionales:	
Panela	9.0
Fríjol	54.0
Plátano	28.2
Yuca	85.0
Cultivos comerciales mecanizados:	
Algodón	16.0
Semilla de algodón	39.0
Arroz	14.0
Ajonjolí	13.0
Cebada	16.0
Soya	24.0
Azúcar crudo	–
Azúcar refinada	18.0
Cultivos mixtos semimecanizados:	
Maíz trillado	19.0
Papa primera	60.0
Papa segunda	87.0
Trigo	19.0
Otros alimentos:	
Avena	13.0
Frutas y legumbres	50.0
Manteca vegetal	44.0
Aceites vegetales	31.0

Fuente: Banco de la República.

Al analizar el comportamiento de los precios de los productos provenientes de la agricultura tradicional (fríjol, panela, plátano y yuca) se observa su continuo crecimiento relativo durante un largo período de tiempo y su agudización en los últimos años. Aunque no se dispone de estudios ni evidencia suficiente, parece ser que dicho incremento se debe a limitaciones de oferta. Se sabe que en el mediano plazo una mayor oferta dependerá de la adición de nuevas tierras a la producción y del cambio tecnológico. Este tipo de agricultura ha sido relegada a la producción en las tierras de ladera y colonización. En las primeras, la posibilidad de expansión territorial son muy limitadas y de llevarse a cabo tendría lugar en tierras de menor fertilidad. En las de colonización la adición de nuevas tierras ocurre en lugares cada vez más lejanos de los centros de consumo, implicando mayores costos de transportes. El proceso de adición de nuevas tierras es muy limitado o se tendría que llevar a cabo en condiciones de altos costos. De otra parte, el aporte tecnológico para este tipo de agricultura ha sido mínimo y ha cubierto muy pocos productos. Se podría concluir que en los últimos años las posibilidades de ampliación de la oferta de productos provenientes de la agricultura tradicional han sido muy limitadas y probablemente han estado lejos de satisfacer la creciente demanda. Si a ello se añaden el desplazamiento de cultivos tradicionales en las zonas cafeteras a raiz de la bonanza, los problemas de inseguridad en las zonas de colonización y la posibilidad de que se hubiera sustituido producción de comida por estar limitando la oferta de alimentos.

ii. Precios al por menor

Al analizar el crecimiento de los precios de los principales productos alimenticios a nivel del consumidor entre julio de 1981 y julio de 1982 se observa que los mayores aumentos se han presentado en aceite vegetal, arroz, carne, papa, plátano y yuca, destacándose el incremento del

precio de la yuca que ha sido del 95% en promedio para las cuatro principales ciudades del país (Ver Cuadro II-11). En términos reales han crecido los precios del aceite vegetal, arroz, carne, papa, plátano y la yuca[12]. Todos estos productos participan en un alto porcentaje en el gasto de las familias de más bajos ingresos, siendo su elasticidad precio de la demanda muy baja (del orden de 0.60 en promedio), razón por la cual los aumentos de los precios reales de todos estos productos han deteriorado considerablemente el ingreso real de este grupo de consumidores.

3. Ganadería

a. Precios y Sacrificio

Los indicadores del comportamiento de la ganadería señalan que se continúa atravesando por la fase del ciclo ganadero que se caracteriza por el alza de los precios y, la mayor retención de hembras para la reproducción. Los precios del ganado vacuno en la feria de ganados de Medellín han venido creciendo durante el presente año tanto en el caso de las hembras (24.5%) como en el de los machos (23.0%). Más aún en el Cuadro II-12 se observa que los precios del ganadc gordo en la feria de Medellín han aumentado en términos reales en comparación con 1981 durante cada uno de los meses del presente año.

En esta parte del ciclo, los precios son el resultado de una reducción en la oferta ganadera producto a la vez, de una disminución paulatina del número de vientres dedicados a la cría. El aumento en el precio del ganado vacuno lleva a que se retenga un mayor número de hembras para la reproducción y a que se reduzca el número de hembras destinadas al sacrificio. En efecto, el sacrificio total pasó de 1.118.743 cabezas en el período enero - agosto de 1981 a 1.021.724 cabezas en los mismos meses de 1982, lo que representa una reducción en el sacrificio total del 9.0%. Además, el sacrificio de hembras se redujo en 3.4% entre los mismos períodos. En el Cuadro II-13 se detecta cómo la participación de las hembras dentro del sacrificio total disminuyó drásticamente entre 1976 y 1980.

El aumento de los precios del ganado vacuno en feria ha traído consigo incrementos del precio de la carne de res al por mayor (34% entre septiembre de 1981 y septiembre de 1982). Los precios al consumidor han aumentado en términos reales (11.3% en el promedio de las cuatro principales ciudades). No obstante, en Medellín se produjo un descenso del 1.7% entre julio de 1981 y julio de 1982 en el precio real de la carne de res con hueso.

Entre los sustitutos de la carne (en cuanto a fuentes de proteína animal) se cuentan el pollo y los huevos. Por fortuna el precios de éstos ha crecido mucho menos que el de la carne de res, lo cual facilita la sustitución en el consumo. En efecto, el crecimiento del precio al por mayor de los huevos (entre septiembre de 1981 y septiembre de 1982) fue de apenas 15% y al por menor (entre julio de 1981 y julio de 1982) del 11% lo

[12] El aumento del precio del arroz se le debe principalmente a la evolución del año anterior y de los primeros meses del presente, pues, como se comentó atrás el precio se ha reducido en los últimos meses de este año.

CUADRO II-11

VARIACIONES PORCENTUALES DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR DE ALGUNOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS
(Julio 1981 – Julio 1982)

	Aceite Vegetal		Arroz		Azúcar común		Maíz Trillado		Panela		Papa		Plátano		Yuca	
	ΔPc	ΔPr	ΔPc	ΔPr	ΔPc	ΔPr	ΔPc	ΔPr	ΔPc	ΔPr	ΔPc	ΔPr	ΔPc	ΔPr	ΔPc	ΔPr
Bogotá	50.0	18.2	29.0	5.2	23.0	0.5	–	–	1.6	–16.0	15.0	–6.4	50.0	22.3	127.0	85.8
Medellín	48.0	19.2	23.0	–0.8	18.0	–5.6	13.0	–9.4	6.0	–14.6	28.0	2.9	25.0	0.4	115.3	73.1
Cali	47.0	16.7	31.0	4.6	18.0	–6.2	6.5	–15.4	9.0	–13.7	38.0	9.4	21.0	– 4.0	129.0	81.8
Barranquilla	40.0	20.5	35.0	8.7	19.0	–3.7	14.0	– 8.0	13.0	– 9.3	22.5	–1.3	30.0	4.8	10.0	–11.1

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.
ΔPc = Variación porcentual a precios corrientes.
ΔPr= Variación porcentual a precios constantes (1970= 100).

CUADRO II–12

PRECIO PROMEDIO MENSUAL DEL GANADO MACHO GORDO DE PRIMERA EN LA FERIA DE MEDELLIN
(Precios constantes de 1970) ($/kilo)

	1981	1982	Variación %
Enero	4.31	4.99	15.8
Febrero	4.29	4.79	11.6
Marzo	4.36	4.83	10.8
Abril	4.37	5.10	16.7
Mayo	4.42	5.24	18.6
Junio	4.55	5.11	12.3
Julio	4.54	5.13	13.0

Fuente: Fadegan, Banco Ganadero, cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO II–13

PARTICIPACION PORCENTUAL DE MACHOS Y HEMBRAS EN EL SACRIFICIO PARA CONSUMO INTERNO*

Año	Machos	Hembras	Total
1976	50.5	49.5	100.0
1977	54.0	46.0	100.0
1978	56.9	43.1	100.0
1979	57.4	42.6	100.0
1980	56.7	43.3	100.0
1981	65.0	35.0	100.0
1982*	63.0	37.0	100.0

Fuente: DANE.
* Acumulado hasta agosto.

cual representa una reducción del 13% en términos reales. Los aumentos de la carne fueron de 34% y 38% respectivamente durante esos períodos (Ver Cuadro II-14).

b. Insumos

Del estudio del comportamiento de los precios al por mayor de los insumos ganaderos se desprende una elevación del 34% en los precios de los alimentos balanceados para ganado (utilizados principalmente en hatos lecheros) entre los meses de septiembre de 1981 y septiembre de 1982, y del 24% en los de las matamalezas y los herbicidas. El costo de éstos creció a una tasa casi igual a la de los precios de los productos finales de la ganadería, leche (35%) y carne (25%). Sin embargo, no es posible inferir nada con respecto a la evaluación reciente de la rentabilidad ganadera puesto que los insumos considerados no son los únicos que se utilizan en la ganadería.

b. Exportaciones

Las exportaciones colombianas de carne han disminuido en volumen (12.3%) y en valor (21.5%) entre 1981 y 1982[13]. Las exportaciones de carnes sin deshuesar han predominado durante 1982 al contrario de lo ocurrido en 1981. Se ha exportado carne por un valor de US$ 36.1 millones, de los cuales la carne sin deshuesar representa un 87% del total cuando en 1981 ese porcentaje era del 24%. Existe alguna expectativa de mejoramiento del precio internacional de la carne puesto que dos de los principales productores y exportadores mundiales, Argentina y Australia, han sufrido problemas de abastecimiento doméstico que se han reflejado en la reducción de los volúmenes exportados de carne.

[13] Comparando enero-septiembre de ambos años.

CUADRO II–14

VARIACIONES PORCENTUALES DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR DE CARNE DE RES Y HUEVOS*

	Carnes de res con hueso		Huevos	
	Δ Pc.	Δ Pr.	Δ Pc.	Δ Pr.
Bogotá	37.0	12.0	10.0	- 10.4
Medellín	22.3	- 1.7	- 0.5	- 20.0
Cali	50.0	19.5	9.0	- 13.6
Barranquilla	43.0	15.5	16.0	- 6.4

Fuente: DANE y Cálculos de FEDESARROLLO.
* Julio 1981–julio 1982.
Δ Pc. = Variación porcentual a precios corrientes.
Δ Pr. = Variación porcentual a precios constantes (1970=100).

4. Comercio Exterior

a. Precios internacionales

Los precios de los principales productos agropecuarios de exportación e importación de Colombia registran una tendencia a la baja con excepción del café y del tabaco. Como se observa en el Cuadro II-15, los precios internacionales de algunos productos de exportación como el algodón, el arroz, el azúcar y el banano han disminuido continuamente a lo largo del presente año. El producto de exportación cuyo precio cayó en forma más dramática en el período agosto de 1981 - agosto de 1982 fue el azúcar pasando de US$0.15 por libra a US$0.07. Estos precios son los del mercado internacional abierto que, como se sabe, se comportan en forma diferente al precio "spot" en los Estados Unidos que para el mismo período se elevó en 29%[14]. En contraste, el precio del tabaco ha venido incrementándose continuamente desde 1979; en ese año tenía un valor de 132.15 centavos de dólar por libra (precio promedio del año) mientras en agosto de 1982 era de 175.49 centavos de dólar lo cual representa un aumento del 33%. Este es el único producto agrícola de exportación de Colombia que ha mantenido hasta el presente sus precios al alza.

En el caso de los productos de importación (cacao, maíz, soya, sorgo, trigo) la baja en los precios en el mer-

[14] Este es el precio de sustentación para el productor estadounidense; los países exportadores reciben un precio intermedio entre éste y el del mercado internacional abierto por las cuotas asignadas. La correspondiente a Colombia representa tan sólo el 2.4o/o del total, participación muy inferior a la de países como Perú, El Salvador y Nicaragua.

CUADRO II–15

PRECIO DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS EN LOS ESTADOS UNIDOS

	1981	1982						Var. (%)
	agosto	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Agos./81–Agos./82
Café. N.Y. Spot (US$/libra)	1.29	1.44	1.41	1.39	1.41	1.40	1.38	7.0
Algodón, promedio 10 mercados Spot (UScents/libra)	66.44	59.73	62.02	62.44	61.10	64.96	60.38	- 9.0
Arroz, Houston (US$/c.w.t.)	25.00	19.20	19.00	19.00	18.79	17.75	18.25	- 27.0
Azúcar, N.Y. Spot. (UScents/libra) [1]	17.42	17.13	17.90	19.57	21.03	22.15	22.42	29.0
En el mercado de USA[2]	15.00	11.00	10.00	8.00	7.00			- 56.2[3]
Banano, FOB puerto de entrada. ($US/caja de 40 libras)	5.54	7.65	8.64	7.95	7.25	5.94	5.49	- 1.0
Tabaco, promedio (UScents/cwt)	162.04	169.97	168.94	168.94	169.51	161.00	175.49	8.3
Aceite de soya, Decatur (UScents/libra)	20.41	18.47	19.52	20.54	19.36	19.03	17.82	- 12.7
Cacao, N.Y. (US$/libra)	0.97	0.84	0.75	0.73	0.66	0.66	0.66	- 32.0
Maíz, FOB puerto de salida (US$/b.u)	3.38	2.95	3.05	3.04	2.97	2.87	2.68	- 20.7
Sorgo, FOB puerto de salida (US$/b.u)	5.59	2.92	2.98	3.03	2.90	2.67	2.66	- 52.4
Soya, FOB puerto de salida (US$/b.u)	7.25	6.53	6.81	6.92	6.56	6.55	6.15	- 15.2
Torta de soya, Decatur, (US$/ton)	200.36	184.78	190.67	192.00	183.89	180.69	168.57	- 15.9
Trigo, FOB puerto de salida (US$/b.u)	4.36	4.62	4.65	4.56	4.14	4.15	4.20	- 3.7

[1] Precio Spot
[2] Precio en el mercado de los Estados Unidos.
[3] Variación junio/81 a junio/82

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Revista del Banco de la República.

cado de los Estados Unidos entre agosto de 1981 y agosto de 1982 es generalizado. Se destaca la persistente caída que desde 1979 se viene registrando en el aceite de soya; de un precio promedio en dicho año de 27.59 centavos de dólar por libra se ha pasado a 17.82 centavos en el mes de agosto de 1982. Durante el presente año se ha reversado, además, la tendencia al alza de los precios de los otros productos de importación que se había iniciado en 1979.

b. Exportaciones

El valor total de las exportaciones agropecuarias colombianas ha aumentado en lo corrido del año hasta septiembre en un 7.0% con respecto al mismo período en 1981. El volumen exportado se incrementó, por su parte, en un 5%. El mayor valor exportado obedece exclusivamente a un incremento en exportaciones de café (18%) en razón de mejores precios puesto que su volumen solamente superó al de 1981 en un 3%. Las exportaciones de los productos agropecuarios expresadas en volumen crecieron en un 6% pero su valor total disminuyó en 19% como resultado de la caída en sus precios internacionales.

La tendencia general a la baja en los precios internacionales de los productos agropecuarios ha afectado las exportaciones colombianas, específicamente las de algodón, arroz y azúcar. El caso del algodón se puede ilustrar al analizar tanto el volumen exportado (que disminuyó reflejando los problemas domésticos de producción) como el valor de las exportaciones (que cayó en forma más pronunciada por la reducción en precios). El Cuadro II-16 presenta la evolución de las principales exportaciones agropecuarias pero no incluye las exportaciones de arroz; éstas alcanzaron apenas un volumen mínimo y su disminución se debió exclusivamente a la baja del precio internacional puesto que el país ha registrado un exceso de oferta doméstica en el presente año que se ha manifestado en reducciones en el precio interno y acumulación de inventarios. Dadas las condiciones de competitividad tan favorables del país en la producción de arroz sería deseable el diseño de una política clara de largo plazo para elevar las exportaciones. No es razonable que un descenso en el precio internacional haga necesario mercadear la totalidad del producto dentro del país conduciendo a bajas en el precio interno, a la acumulación de inventarios y a que, en consecuencia, se desestimulen las nuevas siembras. Debería buscarse un nivel más estable y continuo de producción y exportaciones para lo cual deben suavizarse las variaciones en el ingreso de los exportadores a través de un fondo similar al Fondo Nacional del Café.

El caso del azúcar ilustra cabalmente el impacto de la reducción de los precios agrícolas externos para la economía. Entre 1981 y 1982 el volumen total exportado de azúcar pasó de 111.500 toneladas a 160.300 (un aumento del 44%) pero el valor de dichas exportaciones se redujo de US$ 54.4 millones a US$ 31.0 millones. Este ejemplo dice, además, de la inelasticidad de la demanda del azúcar en el mercado internacional. Finalmente, como la melaza es un subproducto de la industrialización del azúcar, en ella también se refleja

CUADRO II–16

PRINCIPALES EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
(Acumulado enero–septiembre)

Producto	Tonelaje 1981	Tonelaje 1982	Variación %	Valor (US$) 1981	Valor (US$) 1982	Variación %
Café crudo o verde sin descafeinar	386.018.9	397.599.0	3.0	1.011.961.924	1.190.641.884	17.7
Plátanos frescos o secos	658.802.9	652.000.3	- 1.0	98.966.654	122.721.381	24.0
Flores frescas	26.309.5	27.260.6	3.6	75.689.816	83.743.007	10.6
Carnes de bovinos sin deshuesar	5.616.9	14.202.3	152.8	11.115.053	31.557.873	189.9
Azúcar crudos	111.499.7	160.264.9	43.7	54.413.944	31.228.590	- 42.6
Tabaco negro en rama	9.733.6	9.266.0	- 4.8	19.779.100	20.004.302	1.1
Langostinos congelados	1.191.1	1.354.5	13.7	11.607.059	15.898.962	37.0
Algodón fibra larga	9.596.0	5.907.7	- 38.4	18.794.404	9.357.860	- 50.2
Carne de bobino deshuesada	12.330.8	1.543.6	- 87.5	34.911.386	4.579.576	- 86.9
Algodón fibra corta	42.724.3	2.998.7	- 93.0	67.322.631	4.046.754	- 94.0
Semillas y frutos de ajonjolí	9.506.0	4.519.0	- 52.5	6.827.201	3.509.308	- 48.6
Quesos de pasta dura	3.400.0	1.780.0	- 47.6	10.200.000	5.407.500	- 47.0
Melazas	66.500.0	133.000.0	100.0	7.778.250	5.915.760	- 23.9
TOTALES	1.343.229.7	1.411.696.6	4.8	1.429.367.422	1.528.612.758	6.94

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

la reducción del precio internacional (aumentos del volumen exportado y reducciones del ingreso total).

c. Importaciones

Las importaciones de productos agropecuarios en lo corrido del año hasta septiembre alcanzaban un valor de US$ 238.8 millones de los cuales el 89.0% fue efectuado por los particulares y el restante 11.0% por el IDEMA. El Cuadro II-17 presenta volúmenes de las importaciones y los compara con los del período correspondiente en 1981; es posible observar que los mayores aumentos se han registrado en sorgo, soya y torta de soya, productos éstos que se utilizan principalmente como materias primas para la industria. Los valores unitarios de los productos de importación han disminuido en el presente año lo cual debería reflejarse en el nivel de los precios domésticos, especialmente en aquellos productos en los cuales la participación de las importaciones es sustancial dentro de la oferta como en el caso del trigo y de los aceites vegetales.

d. Balanza Comercial Agropecuaria

El Cuadro II-18 consigna la evolución de la balanza comercial agropecuaria entre 1979 y 1982[15]. Con todo y la exclusión del café, la balanza registra un superávit neto, si bien éste ha venido erosionándose a partir de 1980 como consecuencia de la caída de los precios de exportación de los productos agropecuarios colombianos. El incremento que se observa en las exportaciones diferentes al café en 1980 tuvo como origen el alza, en ese año, de los precios internacionales de productos como el algodón, el arroz, el azúcar y el banano.

e. La Política Estatal y el Comercio Exterior Agropecuario

Comoquiera que tradicionalmente el sector agropecuario ha contribuido con un importante volumen de divisas a la balanza cambiaria y que, como se ha señalado, tanto las exportaciones de café como las de los demás productos agropecuarios han venido disminuyendo, el Gobierno Nacional ha buscado reversar esta situación mediante el otorgamiento de un CAT del 15% a las exportaciones agropecuarias. Con esta medida se trató de devolver a los productos colombianos de origen agropecuario su competitividad en el mercado internacional, afectada por el aumento de los costos de producción y por un manejo de la tasa de cambio que no ha favorecido la exportación.

La caída de las exportaciones se origina tanto en problemas externos como internos según se trate uno u otro producto. Por ejemplo el arroz ha venido acusando aumentos en sus costos de producción, especialmente en los Llanos Orientales, por problemas fitosanitarios. La carne es un producto que al atravesar por la fase de precios altos y disminución de oferta para sacrificio encuentra dificultades para competir en los mercados externos; aún suponiendo el caso que la demanda externa aumentase su venta no sería fácil puesto que, en circunstancias como las actuales, la exportación contribuye a elevar los precios domésticos. Por consiguiente, si realmente se desea expandir nuevamente las exportaciones agropecuarias va a ser necesario no solamente

[15] Hasta septiembre 30 de 1982.

CUADRO II–17

IMPORTACIONES DURANTE 1982
(Toneladas)

Producto	Primer semestre				Segundo semestre				Gran total	Variac. anual frente a 1981
	Idema	Particulares	Total	Var. a 1981 %	Idema	Particulares	Total	Var. a 1981 %		
Aceite de soya	1.000.0	53.966.0	54.966.0	26.4	1.000.0	35.354.0	36.354.0	— 46.4	91.320.0	— 17.9
Butter oil	—	—	—	—	380.0	—	380.0	—	380.0	—
Cebada	—	37.745.0	37.745.0	134.6	—	33.331.0	33.331.0	— 48.8	71.076.0	—12.4
Leche descremada	3.036.0[1]	—	3.036.0	- 39.5	1.899.7	—	1.899.7	26.6	4.935.7	— 24.3
Leche entera	700.0	—	700.0	16.7	1.291.6	—	1.291.6	—	1.991.61	231.9
Maíz	—	31.912.0[2]	31.912.0	—	—	115.0	115.0	—100.0	32.027.0	41.8
Sorgo	58.004.0	—	58.004.0	—	74.895.3	—	74.895.3	36.2	132.899.3	141.8
Soya	—	24.463.0	24.463.0	—	—	44.967.0	44.967.0	179.2	69.430.0	331.1
Torta de soya	13.401.3	2.770.0	16.171.3	—	13.139.0	—	13.139.0	70.7	29.310.3	280.7
Trigo	—	190.860.0	190.860.0	4.8	22.000.0	350.233.0[3]	372.233.0	23.1	563.093.0	12.0
TOTAL	76.141.3	341.716.0	417.857.3	57.3	114.605.6	464.000.0	578.605.6	1.4	996.462.9	19.2

Fuente: IDEMA–División de comercio exterior.
Particulares – Revista sobordos (Importaciones llegadas por puertos marítimos).
6–XII–82

1 Incluye 1.536 toneladas contratadas en 1981.
2 No incluye maíz del grupo Andino
3 Incluye 49.240 toneladas para molinos, contratadas por llegar.

CUADRO II-18

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA
(US$ Millones)

	1979	1980	1981	1982*
Exportaciones agropecuarias totales	2.460.3	3.027.8	2.014.0	1.528.6
Importaciones totales (particulares más IDEMA)	257.7	444.7	477.0	238.8
Balanza comercial Agropecuaria (total)	2.202.60	2.583.1	1.537.0	1.289.8
Exportaciones agropecuarias sin café	435.4	653.7	621.10	337.9
Importaciones totales (particulares más IDEMA)	257.7	444.7	477.0	238.8
Balanza comercial agropecuaria (sin café)	177.7	209.0	144.10	99.1

* Hasta septiembre 30.
Fuente: INCOMEX, IDEMA.

actuar en materia de política comercial sino operar, mediante acciones específicas, sobre la producción y la comercialización de los productos.

A continuación se examina el efecto que puede tener el simple aumento del CAT sobre algunos de los principales productos agropecuarios de exportación en la coyuntura presente: en el caso del banano, cultivo que ha venido experimentando un continuo aumento en sus costos de producción motivado por la presencia de la sigatoka negra, el CAT constituye una compensación del efecto de las políticas del pasado (especialmente el manejo cambiario) y de los mayores costos con miras a mantener el nivel actual de exportaciones.

De manera similar el incremento en los costos de producción de arroz, conjuntamente con la caída de los precios internacionales y domésticos, ha generado problemas de liquidez a los arroceros y la elevación del CAT no es suficiente para expandir las siembras con destino a la exportación; para que ello ocurra se va a requerir, además del CAT, una recuperación del precio internacional o una más rápida devaluación de la tasa de cambio. En cuanto al algodón, es obvio que primero será necesario resolver algunos problemas internos

antes de que el CAT tenga un efecto sobre sus exportaciones; entre otros se requiere revisar el del precio al productor (aun cuando si ello se hace y los precios internacionales continúan deprimidos va a ser más difícil exportar con todo y CAT), refinanciar las altas deudas de los algodoneros y ampliar la disponibilidad de crédito para nuevas siembras. El precio del azúcar ha caído en forma tan dramática en los mercados internacionales que ni con el CAT del 15% se logrará compensar la disminución en el ingreso; en este caso es más importante un incremento en el volumen exportado. De tal manera que las exportaciones de azúcar no serán mayores con el nuevo CAT. La única posibilidad de mejoramiento en sus exportaciones se daría en la carne y ello siempre y cuando el precio en el mercado internacional aumentase más rápidamente que el interno y de que éste prosiga su ciclo normal sin verse alterado por la situación externa. En el caso de las flores el aumento del CAT ya ha dado lugar al anuncio de eventuales medidas del gobierno estadounidense para contrarrestarlo, lo que hace difícil prever que el auge exportador sea mayor. Por último, en el tabaco sí se presentan posibilidades reales de ampliación de la oferta exportable por cuanto el precio internacional ha estado en alza desde 1979.

En conclusión, no puede esperarse que con el nuevo CAT vayan a incrementarse significativamente las exportaciones agropecuarias; por lo tanto, en el mejor de los casos, el aumento de CAT debe considerarse como una medida diseñada con el fin de detener la tendencia decreciente de dichas exportaciones. Su mayor efecto será devolver rentabilidad a aquellos productores que continúan exportando a costa de un cuantioso sacrificio fiscal.

5. Otras Medidas de Política Agropecuaria

a. Financiación

i. Bonos de Prenda

La Resolución 61 de 1982 de la Junta Monetaria bajó la tasa de interés sobre los créditos que se efectúan a través de los bonos de prenda del 30% anual al 24%. Con esta medida se avanza en integrar el crédito de producción y el de comercialización puesto que la distribución de las cuantías mensuales de redescuento de bonos, anteriormente determinada para los diferentes productos por la Junta Monetaria, será efectuada en adelante por el Comité Consultivo del Fondo Financiero Agropecuario. Esto permitirá una mayor coordinación entre la producción y la comercialización de los productos agropecuarios en vista de que un alto porcentaje de los cultivos de ciclo semianual son financiados por el Fondo y son aquellos que se benefician de los bonos de prenda. Otro aspecto importante de la resolución en cuestión tiene que ver con el incremento en el margen que pueden cobrar los establecimientos bancarios en la operación; éste pasó de 5 a 14 puntos (reduciéndose en 16 puntos la tasa de redescuento) con lo cual se hace más atractivo el redescuento de créditos mediante bonos de prenda.

La reducción de la tasa de interés de los bonos de prenda en el caso de los productos agropecuarios conducirá, sin lugar a duda, a una rebaja en el costo del almacenamiento de los

mismos. Pero, ¿quiénes se benefician de esta medida? En lo que va corrido del presente año el redescuento promedio mensual de los productos que constituyen materia prima para la industria procesadora representa el 62% de los redescuentos totales de bonos de prenda (Cuadro II-19). Por lo tanto, una menor tasa de interés de los créditos a través de bonos de prenda aliviará sustantivamente a la industria procesadora al reducir sus costos de almacenamiento. Dado el carácter oligopolista de la industria colombiana es poco probable que los consumidores se beneficien de las reducciones en dichos costos y que, más bien, aumenten las rentas para la industria. Ello dependerá de si, simultáneamente, se aplican o no controles de precios.

El segundo beneficiario importante de la medida es el IDEMA por cuanto esta entidad es usuaria de los créditos a través de los bonos de prenda sobre las mercancías almacenadas en razón de su actividad. A través de la disminución de los costos de almacenamiento se aligera la carga financiera del Instituto y se le facilita fijar menores precios al consumidor final. Este posiblemente recibirá el beneficio de menores precios en productos tales como arroz, leche en polvo, maíz, etc. que utilizan la financiación a través de bonos de prenda.

ii. Plan de Recuperación del Cesar

Debido a la disminución de la demanda doméstica de fibra, y a la caída internacional de los precios del algodón, los productores de este cultivo redujeron el área sembrada abandonando en unos casos la tierra y dedicándose a nuevas actividades, en otros. Como el algodón era la principal actividad económica en el Departamento del Cesar, la crisis ha dado lugar a un problema de tipo regional al afectarse los ingresos de buena parte de la población de esta sección del país.

Con miras a reactivar la economía regional el Gobierno Nacional ha diseñado un plan integral de recuperación departamental que se basa en la necesidad de diversificar la producción agropecuaria. Para tal efecto se han iniciado la perforación de pozos profundos, la recuperación de un distrito de riego en Valledupar, y un programa de investigación y transferencia de tecnología. Con este plan el Gobierno espera que la región adquiera nuevamente su tradicional dinamismo; para lograrlo va a ser necesario que las autoridades se aseguren sobre la utilización de los recursos con el fin de que ella contribuya, efectivamente, al bienestar del mayor número de habitantes del Cesar. En efecto, se trata no solamente de usar en la mejor forma el recurso tierra sino también el recurso humano. Para este fin, deberían planearse las actividades a llevarse a cabo en la región creando mecanismos por medio de los cuales se estimulen aquellas intensivas en el uso de la mano de obra y desestimulen otras que, como la ganadería extensiva, hace poco uso de la mano de obra.

b. Precios de sustentación, intervención y abastecimiento

La Junta Directiva del IDEMA ha establecido en un documento reciente los criterios que regirán el manejo de los instrumentos de política bajo control del IDEMA, a saber: precios de sustentación y política de com-

CUADRO II-19

CUPO UTILIZADO POR EL SISTEMA BANCARIO A TRAVES DE BONOS DE PRENDA

(Millones de pesos)

	Cupo utilizado por el sistema Bancario a través de bonos de prenda		Cupo utilizado por el sistema bancario para materia prima agro-pecuaria a través de bonos de prenda		Porcentaje de utilización del cupo para materias primas agro-pecuarias (%)	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982
Enero	1564	1745	972	1038	62.0	60.0
Febrero	2273	2343	1570	1375	69.0	59.0
Marzo	2260	2618	1949	1592	73.0	61.0
Abril	2580	2484	1962	1554	76.0	63.0
Mayo	2149	2616	1662	1794	77.0	69.0
Junio	1694	2406	1305	1765	77.0	73.0
Julio	1402	2565	1047	1886	75.0	74.0
Agosto	1633	3301	1214	2307	74.0	70.0
Septiembre	2246	3979	1474	2340	66.0	59.0
Octubre	2249	3512	1376	1850	61.0	53.0

Fuente:

pras, precios y políticas de ventas, y políticas de importación y de existencias reguladoras.

En cuanto a la determinación de los precios de sustentación, ésta continuará basándose en estimativos de costos totales de producción pero se reducirán para reflejar, una meta de incremento de productividad. Adicionalmente, se buscará un incremento más moderado en los precios de sustentación de aquellos productos que presentan hoy en día diferenciales mayores entre los precios internos y los precios internacionales. Además, la fijación de precios de sustentación puede orientarse a privilegiar los productos de la economía campesina teniendo el cuidado de no crear distorsiones graves en asignación de recursos.

Los aumentos de los precios de sustentación en los últimos años reconocieron en su totalidad la elevación de los costos de producción. Y como éstos crecieron más rápidamente que los precios internos y, por supuesto, que los precios internacionales (que han mostrado una tendencia a la baja) se llegó a una situación en la cual los precios de sustentación determinan los precios internos de la mayoría de los productos y los sitúan en un nivel muy superior a los internacionales. Si bien esta política ha permitido proteger la agricultura y evitar un estancamiento mayor en su producción, también ha sancionado la ineficiencia, ocasionando un incremento muy sustancial de precios al consumidor y creando situaciones de difícil manejo tales como la generación de excedentes de

arroz a costos muy superiores a los precios del mercado internacional y que, por tanto, no encuentran salida fácil en dicho mercado.

La nueva política busca, entonces, presionar a los agricultores para obtener incrementos en productividad dentro de un marco de protección a la producción. Por supuesto que estas medidas requieren complementarse con inversión estatal en investigación agropecuaria y adecuación de tierras, por cuanto, de lo contrario, las posibilidades de incremento de productividad serían muy limitadas.

Así mismo, si bien esta política busca un cierto equilibrio entre los intereses de los productores y los de los consumidores, conviene contemplar la posibilidad de subsidiar los costos de los principales insumos con lo cual la aplicación de los criterios anteriores permitiría continuar estimulando la producción y, al mismo tiempo, disminuyendo los precios relativos de los alimentos. En esta forma, como lo ha venido sugiriendo *Coyuntura Económica*, podría liberarse capacidad de gasto de las familias para incrementar su demanda por bienes industriales y contribuir simultáneamente a la reactivación de la agricultura y a la de la industria.

Por otra parte, se determinó que el IDEMA tenga como meta la de convertirse en un comprador de última instancia, complementando la acción de los particulares. Esta definición tiene el propósito de evitar una participación excesiva en la compra de las cosechas —como sucedió recientemente en el caso del arroz, ocasionando dificultades financieras tanto al Instituto como a los productores y desestimulando las nuevas siembras. Así mismo, se ha dispuesto que el IDEMA amplíe sus puestos de compras en zonas de economía campesina, de colonización y fronterizas, con el objetivo de que los beneficios de su acción favorezcan en mayor medida a los agricultores pequeños. Finalmente, cuando el precio de sustentación sea inferior al de mercado, el IDEMA intervendrá en éste para adquirir y garantizar un mínimo de existencias reguladoras y para comprar productos con destino a sus despensas y al programa PAN.

En lo que hace a los precios de venta se dispuso que el Instituto, una vez terminados los períodos de cosecha, pondrá a disposición del mercado sus existencias cuando éstas sean superiores a las existencias mínimas requeridas, al precio de compra más los costos de manejo de inventarios en los cuales se hubiera incurrido desde la mitad del período de cosecha. Partiendo de un promedio acumulativo de costos de manejo de inventario a razón de un 3.5% mensual los precios de venta se irán ajustando mensualmente en la misma proporción.

Con esta política se inducirá a los agentes privados a participar en la compra de cosechas y a almacenar inventarios por su cuenta, puesto que en el futuro el IDEMA no subsidiará, como lo hizo en el pasado, los costos de almacenamiento de sus propias existencias. Adicionalmente se evitará que el Instituto continúe registrando pérdidas cuantiosas por este concepto.

Con respecto a la política de importaciones el documento en cuestión reconoce que, dadas las condi-

ciones actuales del mercado, se requiere en general mantener las importaciones bajo el régimen de Licencia Previa. Dicho régimen, y la brecha actual entre precios internos e internacionales, exige la fijación de cupos globales de importación de productos por semestre. Las importaciones se autorizan solamente cuando la producción nacional no permita abastecer un crecimiento razonable del consumo interno y con el fin de mantener existencias regulares equivalentes a un mes y medio de consumo. En estos se evitará que las importaciones faciliten sustituir otros productos de producción nacional en favor del producto importado, como ha venido sucediendo en el caso del arroz y el sorgo, que han enfrentado la competencia de importaciones crecientes del trigo a bajos precios. De otra parte, en el largo plazo se persigue lograr una sustitución gradual de las importaciones.

Lo más interesante de la nueva política de importaciones, radica, sin embargo, en que mantiene en principio el monopolio de las importaciones por parte del Estado pero autoriza cupos globales de importación a los gremios usuarios, siempre y cuando éstos se comprometan en acuerdos de precios de los productos procesados y a contribuir en el financiamiento de los programas oficiales de apoyo al sector. Los gremios tendrán la responsabilidad de distribuir entre sus asociados los cupos globales minimizando así al Instituto el desgaste inevitable que trae consigo esta tarea. En esta forma, se podrá evitar en el futuro que los particulares se apropien de grandes rentas al importar, sin beneficio de los consumidores ni de los productores, como ha venido sucediendo en el caso de la soya, los aceites, las grasas, la cebada, la leche y el sorgo. La política definida por la junta del IDEMA, de ser correctamente aplicada, implicará que la diferencia entre los precios de sustentación y de importación se traslade a los consumidores o se destine a financiar programas de investigación del ICA, de producción de semillas por parte de la Caja Agraria, o a fortalecer las finanzas del IDEMA para que el Instituto esté en capacidad de ejercer sus políticas de intervención. Debe observarse que la aplicación de esta política requerirá cambios sustanciales en el régimen actual de importación de varios productos, en particular en el caso de la cebada, de la torta de soya y el fríjol soya, los cuales se habían dejado hasta el momento en manos de los usuarios respectivos.

IV. Construcción y Vivienda

1. Actividad Edificadora

El estancamiento en esta actividad, previsto en el número anterior de *Coyuntura Económica*, parece quedar confirmado por los hechos puesto que, manteniendo las reservas ya anotadas sobre la validez de las licencias de construcción como indicadores de corto plazo, éstas han descendido un 8% en lo referente a vivienda durante el período enero-septiembre con respecto a los mismos meses de 1981. El nivel del

total de la construcción en el país es, por su parte, inferior al del año pasado.

La Encuesta de Opinión Empresarial, en su sondeo trimestral de la construcción, indica que en el último período observado (julio-septiembre) la tendencia efectivamente ha sido la de una muy baja actividad edificadora en general, marcada por un franco retraso de las obras en ejecución debido, básicamente, a la falta de capital de trabajo. Aunque en vivienda pudiera haberse presentado un ligero repunte, todavía dentro de un nivel de postración, las expectativas para los próximos meses, de acuerdo con los indicadores de la Encuesta señalan tendencias más bien pesimistas. En efecto, tanto las expectativas de actividad propiamente dichas, como el clima de los negocios y el nivel de compromisos actuales (Ver Gráfica II-3) exhiben pendientes marcadamente negativas lo cual podría interpretarse como una actitud un tanto escéptica de los constructores frente a una inmediata reactivación de la actividad constructora como resultado de los planes gubernamentales de vivienda popular. Sólo se espera que ella ocurra hacia mediados del año entrante, dependiendo de la eficacia de las medidas gubernamentales.

Haciendo un rápido balance de la actividad constructora durante 1982, se puede afirmar que su nivel será similar al del año anterior, en general muy bajo, pero con tendencia favorable hacia una posible recuperación, que no se presentó en 1981.

2. La financiación de la construcción de vivienda popular

Dentro de los planes del Gobierno se ha señalado insistentemente a la construcción de vivienda como uno de los sectores líderes o bandera dentro de la estrategia de reactivación económica. Es indudable el potencial reactivador del sector si se tiene en cuenta su capacidad generadora de empleo, sus efectos multiplicadores hacia otros sectores de la economía, su baja utilización de divisas, etc.

Como se anotó anteriormente es justamente el problema de capital de trabajo uno de los factores básicos de depresión en la actividad edificadora puesto que el suministro de cemento y de otros materiales está garantizado en buena medida en el corto plazo. Es consistente, entonces, que la canalización de recursos financieros hacia esta actividad —y en particular hacia la vivienda popular— constituya la meta de las medidas adoptadas con respecto al sistema UPAC. Subsisten, sin embargo, algunos motivos de preocupación no sólo ante la débil respuesta inmediata —apenas natural para esta época del año— que han causado las medidas en los niveles de captación (Ver Gráfica II-4), lo cual sugiere que sus efectos sobre el nivel de construcción se podrían percibir sólo hacia el segundo trimestre del año entrante, postergándose, por tanto sus posibles efectos reativadores. Pero, por sobretodo, resulta preocupante analizar el origen y la naturaleza de los recursos con los cuales espera el Gobierno adelantar su política de vivienda popular.

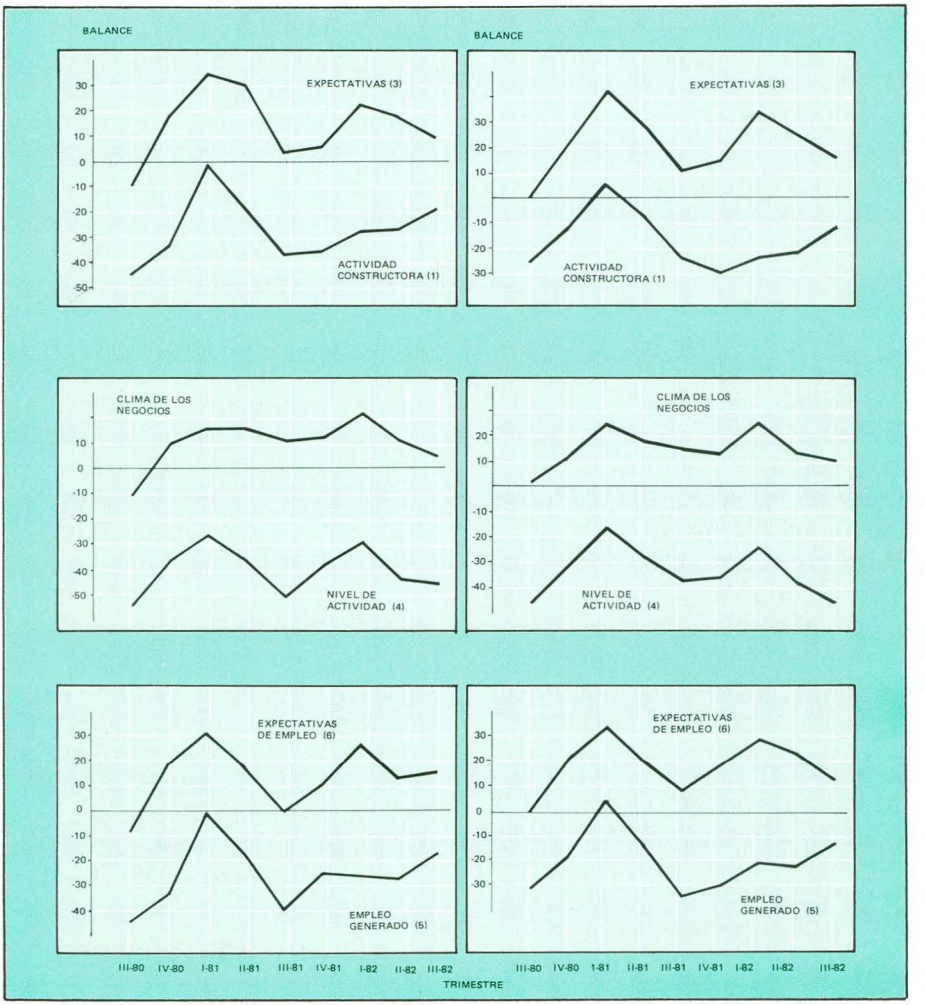
En primer lugar, se destaca la participación conjunta de las entidades especializadas del sector estatal (ICT, BCH y FNA) —con una relativamente amplia trayectoria en la construcción de este tipo de vivienda— y de las corporaciones de ahorro y vivien-

GRAFICA II-3

INDICADORES DE LA CONSTRUCCION

EDIFICACION DE VIVIENDA

TOTAL CONSTRUCCION



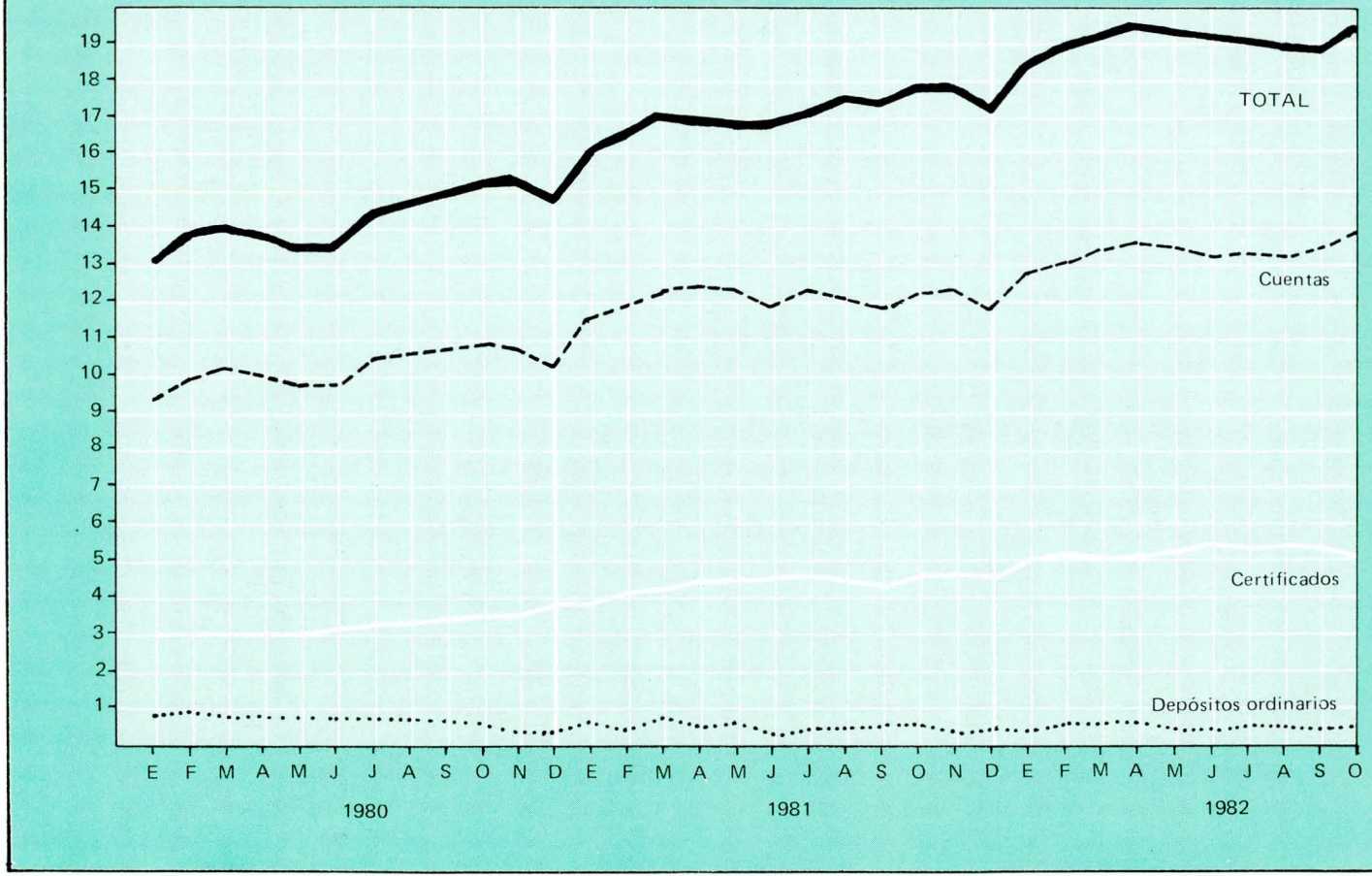
* Los números entre paréntesis indican el orden de la pregunta correspondiente en el cuadro II-12.

FUENTE: FEDESARROLLO. Encuesta de opinión empresarial. Sector construcción.

GRAFICA II-4

CAPTACIONES DE AHORRO

En pesos constantes



da (CAVS), que hasta ahora han participado marginalmente en este segmento del mercado.

Según el Departamento Nacional de Planeación existen argumentos sólidos en diversas direcciones para afirmar que tanto el ICT, el BCH y el FNA, como las CAVS manejan recursos que no son enteramente estables, pues incluso las corporaciones difícilmente pueden comprometer recursos a largo plazo cuando sus captaciones en un 65% tienen el carácter de alta liquidez[16]. Este aspecto de la inestabilidad de los recursos orientados hacia la construcción de vivienda es digno de un análisis más detallado.

En segundo lugar, debido a la poca experiencia del sistema UPAC en vivienda popular, podría presentarse el efecto negativo de descuidar la vivienda de clase media, que ha constituido hasta ahora el objeto principal de los préstamos del sistema, corriéndose simultáneamente el riesgo de no satisfacer convenientemente la demanda en el mercado subsidiado de vivienda popular por las razones que a continuación se exponen.

Como tercer punto de análisis, se ha dispuesto que las entidades estatales, particularmente el ICT, dadas sus restricciones de recursos, puedan cumplir las funciones de grandes firmas constructoras recibiendo recursos de UPAC a un determinado costo que debe ser cubierto por los compradores de las viviendas.

En el mismo estudio del DNP ya citado, se presenta un análisis econométrico del mercado subsidiado de vivienda, del cual se deducen conclusiones interesantes tanto del lado de la oferta como de la demanda. La oferta de vivienda subsidiada (básicamente unidades construidas y/o financiadas por el ICT, el BCH y el FNA) entre 1960 y 1980 dependió de las disponibilidades financieras de las entidades citadas, del costo real de la unidad producida, del costo del subsidio asumido por las entidades y del déficit acumulado de unidades habitacionales. Sin embargo, el estimativo de la ecuación señala que si los recursos disponibles crecieran un 100%, la oferta de vivienda sólo reaccionaría en un 34% y, por otro lado, que si el costo de la unidad crece en un 100%, la oferta cae en 88%[17]. Si esta estimación es válida la respuesta que se espera, de un aumento en la oferta de vivienda subsidiada mediante la inyección de recursos costosos de UPAC, puede no corresponder a la realidad.

Del lado de la demanda, el mismo estudio presenta una ecuación en la cual las variables independientes son el déficit habitacional acumulado, el precio de la vivienda (costo real institucional sin intermediación comercial), el índice de arrendamientos de vivienda para consumidor-obrero, y el ingreso real permanente en familias de más bajos ingresos. Desde este ángulo, las conclusiones son aún más contundentes: en primer lugar, ni variaciones en el déficit de vivienda, ni el cambio en precio, ni en el arriendo mismo parecen ejercer una influencia siquiera discreta. En cambio, el ingreso real permanente de la familia es determinante en forma abrumadora

[16] DNP, *Revista de Planeación y Desarrollo,* Vol. XIII, No. 3 – julio - diciembre, 1981 "La edificación de vivienda en Colombia" Unidad de Programación Global y Unidad de Desarrollo Regional y Urbano, Págs. 49-56.

[17] DNP, Idem págs. 72 y 73.

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

de la demanda de vivienda subsidiada por el Estado[18].

Por otra parte, la demanda real de "soluciones de vivienda" de especificaciones mínimas, y además incompletas, debe depender aún más del ingreso real ya que éste no sólo debe alcanzar para cubrir la cuota mensual correspondiente al préstamo de largo plazo sino que es imperativo que exista un margen adicional para hacer realmente habitable la vivienda "jibarizada" en el corto plazo[19]. La alternativa de la autoconstrucción resulta en últimas equivalente pues también exige un préstamo a largo plazo por el terreno y los materiales básicos así como gastos frecuentes mientras se va terminando la vivienda por parte del "beneficiario".

Y aunque el precio de la vivienda no sea tan significativo como el nivel del ingreso real permanente es obvio que la demanda de vivienda subsidiada debe aumentar al disminuír aquel. Resulta particularmente útil analizar la composición del precio de venta de un metro cuadrado de construcción para vivienda unifamiliar en términos de un constructor privado, según se presenta en el Cuadro II-20.

Se observa en este cuadro cómo la composición del precio de venta del metro cuadrado cambió radicalmente con la introducción del sistema UPAC pues aunque la tierra y los impuestos no sufrieron cambios importantes los costos financieros aumentaron su participación casi cuatro veces y las utilidades del constructor crecieron casi un 70% para asegurar una rentabilidad bruta entre el 105% y el 130% sobre su propia inversión[20] que en esas condiciones sólo debe cubrir entre el 12.8% y el 14.6% del precio de venta. Así el margen de utilidad para el constructor aumentó en forma espectacular, haciendo realmente atractiva la actividad edificadora mientras estuviera disponible el cupo de crédito necesario en alguna corporación de ahorro y vivienda. Naturalmente, todo este proceso de financiación elevó los costos financieros al nivel necesario para cubrir las tasas de captación ofrecidas al ahorrador, así como los márgenes de intermediación.

En otras palabras, al hacerse tan atractiva la construcción, efectivamente se incrementó la oferta de un tipo de vivienda (para familias de altos y medios ingresos) cuya demanda toleró la introducción de dos intermediarios nuevos que no existían antes del sistema UPAC: la corporación (intermediaria financiera) y el constructor-inversionista llevando a una estructura de precios en la cual sólo el 44% corresponde a la construcción propiamente dicha.

Dentro de estos esquemas resulta que si el ICT asume el papel del constructor que recibe recursos del sistema UPAC, sólo podría hipotéticamente reducir entre un 15% y un 20% el precio comercial de la vivienda suponiendo que las posibles economías de escala en materiales y

[18] DNP, idem págs. 24 y 25.

[19] Según el CENAC, por analogía con los indios jíbaros, reducidores de cabezas.

[20] Suponiendo que el 70o/o del precio de venta es invertido inicialmente por la Corporación de Ahorro y Vivienda para financiar el proyecto de construcción y luego es transferido por subrogación al usuario del crédito de largo plazo.

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

CUADRO II-20

COMPOSICION DEL PRECIO DE VENTA DE UN METRO CUADRADO DE VIVIENDA UNIFAMILIAR

	1965-1970[1]	1979[2]
Materiales, mano de obra, equipos	46.1	
Costos indirectos	24.7	44.4
Impuestos	5.2	8.2
Terreno	9.2	10.7
Costos financieros	5.6	21.3
Utilidad (Constructor)	9.2	15.4
Precio de venta 1 mt.[2]	100.0	100.0

Fuente: CENAC, DNP, Cálculos de FEDESARROLLO.

1 Tomado de *"CENAC — Una Recopilación Analítica de los Principales Estudios Colombianos para Reducir los Costos de Edificación"*. Bogotá, mayo, 1979.

2 DNP, op. cit. Pág. 47.

terrenos no se deterioraran en el proceso burocrático.

La pregunta es si una familia de escasos recursos sin casa propia está interesada en recibir una "solución de vivienda jibarizada", por la cual deberá asumir un crédito a 15 años por unas 800 upacs, debiendo pagar cada mes entre $ 5.760 y $ 7.042 (por cada $ 100.000 prestados corresponden entre $ 1.200 y $ 1.467 de cuota mensual para niveles inferiores a 1.000 upacs), que naturalmente crecerán con la corrección monetaria y el interés del 6%, mientras simultáneamente el Gobierno ofrece ajustar el salario mínimo a escasamente el nivel de inflación esperada para 1983, llevándolo a apenas $ 9.000 y no se observan indicios, en el largo plazo, que muestren tendencias de crecimiento en el ingreso real permanente en las familias de bajos ingresos.

En consecuencia, parecería existir una potencial inconsistencia dentro del propio programa de vivienda popular y los recursos canalizados para su realización, así como entre la política de salario mínimo y el ofrecimiento de casas aún sin cuota inicial.

Como conclusión podría afirmarse que tanto el éxito del programa de vivienda popular en sí como el impacto reactivador de la construcción de vivienda en general, dependerán críticamente de que se dote de recursos adicionales baratos (de presupuesto nacional o de redescuento) al sector, o al menos a las entidades oficiales del mismo, con lo cual se podría subsidiar la vivienda popular y simultáneamente aumentar signifiativamente la construcción de vivienda en general.

Si se quiere que éste sea el programa bandera en lo social y el

agente compensador en lo económico, no se puede dejar a la suerte de las captaciones del sistema UPAC ni operar exclusivamente con estos costos. Así mismo, el planteamiento sobre salario mínimo debería ser consecuente con la importancia otorgada al programa de vivienda popular.

V. Energía y Minería

Las cifras de septiembre ratifican las tendencias en producción y comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados que se señalaron en el número anterior de esta revista. En particular, la producción nacional de crudos ha crecido un 7.7% en comparación con el mismo período del año anterior. El incremento se debe, en su totalidad, a aumentos de producción de las compañías privadas bajo contratos de asociación, en particular en el área del Huila.

Por su parte, el consumo de combustibles ha crecido globalmente apenas en un 3.3%, reflejando la recesión económica que vive el país. El consumo total de gasolinas ha aumentado a una tasa del 3.5%, el de derivados medios a un 4.8% y el de fuel oil a un 2.6%. El efecto de la recesión ha sido compensado en alguna medida por el descenso en los precios reales de los combustibles, al no haberse efectuado ajustes de precios en el año en curso.

Como consecuencia de lo anterior, la balanza comercial del sector, en términos de los volúmenes transados, continúa mejorando. Las exportaciones han crecido en un 19.1% en total, y de fuel-oil, en particular, en un 24.1%, mientras las importaciones han crecido a un menor ritmo (17.4%). No obstante, su comparación se ha alterado reduciéndose las

CUADRO II-21

PRODUCCION NACIONAL DE CRUDO
ENERO – SEPTIEMBRE
(BPDC)

Compañía	Producción		Variación
	1981	1982	%
Total Ecopetrol	68.308	67.885	– .6
Total Privadas	62.934	73.418	16.7
Total País	131.242	141.303	7.7

Fuente: ECOPETROL.

CUADRO II-22

CONSUMO NACIONAL DE COMBUSTIBLES
ENERO – SEPTIEMBRE
(BPDC)

Producto	Consumo 1981	Consumo 1982	%
Gasolina regular	70.505	72.687	3.1
Gasolina extra	2.854	3.226	13.0
Total Gasolina motor	73.359	75.913	3.5
ACPM	25.497	27.013	5.9
Queroseno	6.458	5.676	−12.1
JP-A	10.174	11.451	12.6
Total Medios	42.129	44.140	4.8
Avigas 100/130	1.011	1.039	2.8
Bencina industrial	2.159	2.249	4.2
Cocinol	2.703	2.999	11.0
Propano	7.704	7.762	0.8
Total Blancos	129.065	134.102	3.9
Combustóleo	10.402	10.669	2.6
Crudo como combustóleo	4.237	3.642	−14.0
Total Combustibles	143.704	148.413	3.3

Fuente: ECOPETROL.

de gasóleo y aumentando las de crudo y gasolina motor. El cambio de composición de las importaciones y el aumento en exportaciones de fuel-oil reflejan tanto la mayor proporción de crudos pesados en la producción nacional, como la suspensión de actividades en la refinería de Cartagena. Al sustituir crudos por gasóleo, y crudos más pesados por livianos, en la carga de refinerías, se redujo la producción de gasolina y, en consecuencia, tuvieron que aumentar sus importaciones. Al mismo tiempo se incrementó la producción de productos pesados, en particular del fuel-oil, y por consiguiente se hicieron mayores las exportaciones de este producto.

La evolución de los volúmenes transados y de los precios internacionales favorables ha hecho que el balance comercial deficitario del sector se haya reducido, como se señaló en la revista anterior. Este efecto hubiera sido mayor de no haberse incrementado las importaciones de gasolina por las razones anotadas.

Por otra parte, el consumo de gas natural ha aumentado en un 8%

CUADRO II-23

CONSUMO NACIONAL DE GAS NATURAL POR USOS
ENERO – SEPTIEMBRE
(MMBTU/DIA)

Usos	1981	1982	%
Termoeléctrico	149.989	162.602	8.4
Ecopetrol	82.844	89.390	7.9
Petroquímico	10.595	11.032	4.1
Industrial	69.447	74.300	7.0
Doméstico	813	1.357	66.9
Total	313.688	338.681	8.0

Fuente: ECOPETROL.

anual, incrementándose en todos los rubros de consumo. Este aumento refleja en alguna medida la sustitución progresiva de electricidad y derivados del petróleo por gas que continúa ocurriendo en la Costa Atlántica y, por tanto, no puede tomarse como un indicador de la demanda total por energía en esta región.

Finalmente, debe señalarse que la exploración de pozos A-3 (aquellos que pueden encontrar nuevos yacimientos) alcanzará una cifra del orden de 70, de los cuales 13 corresponden a Ecopetrol. Esta cifra sería la más alta alcanzada en un año en el país, si bien resulta algo inferior a lo previsto.

Por su parte Carbocol inició en días pasados exportaciones de carbón del proyecto Cerrejón Centro, que se lleva a cabo mediante un contrato de servicios con el Consorcio Prodeco-Demi-Auxini, pero se ha demorado en iniciar el ambicioso programa de exploración que quedó definido desde la administración pasada. Adelantar este programa resulta crucial tanto para un oportuno desarrollo de nuevos yacimientos de carbón que permitan abastecer la demanda potencial del sector industrial y eléctrica, como para que el país esté en capacidad en el momento más apropiado de llevar a cabo nuevos proyectos de exportación o de negociar la explotación de yacimientos conocidos, en mejores términos, con compañías extranjeras, si ello resultare necesario. El Estudio Nacional de Energía demostró claramente la prioridad de acometer esta tarea.

Finalmente, el gobierno ha tomado algunas medidas temporales sobre tarifas de energía eléctrica y ha anunciado revisiones de fondo. La congelación generalizada que se está aplicando resulta en extremo peligrosa ante la situación deficitaria del sector y sus grandes necesidades de inver-

CUADRO II-24

IMPORTACIONES DE CRUDO Y DERIVADOS
ENERO – SEPTIEMBRE
(BPDC)

Producto	Importación 1981	Importación 1982	%
Crudo	18.168	24.547	35.1
Gasolina motor	13.554	22.920	69.1
Gasóleo Atmosférico	2.712	2.630	– 3.0
Gasóleo de Vacío	11.065	2.703	
ACPM	–	912	–
Crudo Descabezado	285	43	15.1
Total	45.784	53.755	17.4

Fuente: ECOPETROL.

sión. Urge definir pronto la nueva política. El énfasis en congelar las tarifas de los consumos inferiores a 200 Kw-hr por mes señala el camino probable de solución de los dilemas de política tarifaria. En efecto, disminuír en términos reales las tarifas aplicables a los primeros 300 Kw-hr mes beneficiará al 66% de los usuarios residenciales de más bajos ingresos y afectaría a menos del 10% de los ingresos de las empresas del sector. La pérdida resultante podría resarcirse fácilmente incrementando más rápidamente las tarifas para consumos superiores y para el sector productivo.

No obstante, el hacer más progresiva la estructura tarifaria retornar a la aplicación de tarifas marginales y no medias, por tramo adicional de consumo. La mayor parte de las quejas contra el alza de tarifas tienen su origen en esta lamentable equivocación de la Junta de Tarifas de la pasada administración, puesto que familias cuyo consumo pasa de un tramo a otro, sufren incrementos inusitados en el valor de su facturación. Al aumentar la progresividad se agravaría este problema. Los textos básicos de finanzas públicas han demostrado desde hace muchos años el efecto pernicioso de otros "brincos" y por ello han recomendado siempre la utilización de tarifas progresivas marginales cuando se usan tramos amplios.

En cualquier caso, lo más urgente es suspender la congelación total. Como lo demostró el Estado Nacional de Energía, mientras la tarifa promedio continúe sustancialmente por debajo del costo incremental medio de provisión del servicio el sector no puede autofinanciarse, y continuará requiriendo aportes cuantiosos y crecientes del presupuesto nacional. El gobierno debe abandonar la ilusión de que puede evitar los incrementos

CUADRO II-25

EXPORTACION DE PRODUCTOS
ENERO – SEPTIEMBRE
(BPDC)

Producto	Exportación 1981	1982	%
Combustóleo	25.411	31.534	24.1
Parafina y Acido nafténico	29.595	18.539	–37.4
Benceno	107	174	62.6
Avigas	42	44	4.8
JP-A	3.366	3.025	–10.1
Marine Diesel	480	366	–23.8
Marine Gas	44	36	–18.2
Bunker C	356	325	– 8.7
Total	29.806	35.504	19.1

Fuente: ECOPETROL.

tarifarios al ampliar el acceso del sector al crédito interno. Una equivocación en este campo puede conducir a un déficit fiscal futuro de proporciones incalculables o a nuevos racionamientos.

Queda además por definir el proceso de unificación de tarifas en todo el territorio nacional, según lo ha anunciado el gobierno. Este propósito enfrenta múltiples dificultades. En principio, la discusión anterior sugiere que la unificación debe producirse equiparando las distintas estructuras tarifarias a la más progresiva que exista en el país. Ello puede evitar un colapso financiero del sector y, al mismo tiempo, lograr importantes objetivos de equidad. No obstante, requeriría modificar la propiedad de los nuevos proyectos de expansión o algún otro mecanismo que permita a las empresas que obtendrían superávit invertirlos de una manera atractiva en la expansión del sector y, al mismo tiempo, que evite que ésta se pueda detener debido a la situación deficitaria que podría presentarse en otras empresas.

Empleo, salarios y precios

I. Introducción y resumen

La recesión económica ha terminado por impactar el mercado de trabajo a través de una fuerte desaceleración del ritmo de generación de puestos de trabajo. Entre septiembre de 1981 y el mismo mes de 1982 el crecimiento del empleo en las grandes ciudades ha sido inferior al aumento de la población en edad de trabajar, fenómeno que se registra por primera vez en el país desde que el DANE lleva estadísticas de desempleo.

La reducción en el ritmo de aumento de la oferta de la fuerza de trabajo ha impedido que esa baja creación de empleo se exprese en mayores cifras de la tasa de desempleo; aún así, en el último año (septiembre 1981-septiembre 1982) la tasa de desempleo subió 1.3 puntos, que representaron 47.000 desempleados adicionales en las 4 grandes ciudades.

La dinámica de empleo registra diferencias entre regiones y sectores económicos. Las estructuras productivas de las grandes ciudades ayudan a entender su comportamiento ante el ciclo y señalan cómo una crisis de empleo que se inició en el sector empresarial grande, y en Medellín, ha comenzado a generalizarse a los demás sectores y ciudades del país.

De otra parte, a partir de 1979 la política salarial del gobierno ha consistido en subir anualmente los salarios mínimos y los del sector público de acuerdo con el nivel de la inflación. A pesar de que esta modalidad de ajuste ha logrado mantener el salario promedio sin mayores cambios, su aplicación en el contexto de una inflación alta y estable genera una apreciable inestabilidad del poder adquisitivo de los salarios a lo largo del año. Por ejemplo, al sumar las pérdidas mensuales acumuladas por concepto de la inflación en 1981, los trabajadores perdieron el equivalente a 1.4 meses de salarios, alcanzando, en promedio, apenas el 88.6% del salario inicial.

La modalidad de ajuste actual tiene otro inconveniente: aumentar por una sola vez un precio (en este caso el salario) puede tener mayores implicaciones inflacionarias que hacerlo en varias etapas, en razón de la formación de expectativas de inflación y de las presiones de ajuste brusco que se generan en los precios en los cuales dicho salario es un elemento importante de costo.

La evolución de las negociaciones colectivas firmadas durante 1982 permite inferir que el poder sindical ha servido a los asalariados para proteger sus ingresos reales. En promedio se han pactado aumentos superiores al ritmo de la inflación siendo estos mayores en el sector oficial que en el privado, en las convenciones que en los pactos colectivos, y en las empresas grandes que en las medianas. Los aumentos de salarios de 1982 han estado ligeramente por encima a los del año anterior.

Adicionalmente al nivel actual de salarios las negociaciones colectivas introducen una cierta inercia en el nivel futuro de salarios, derivada del hecho de que la mayoría de las convenciones se firman a dos años o incluso a más, y se comienzan a presentar casos de negociación de "cláusulas móviles" en la fijación de los salarios.

En las últimas entregas de *Coyuntura Económica* se ha afirmado que el ritmo inflacionario persistente en la economía colombiana ha dejado de ser el producto de presiones de demanda, para cimentarse sobre nuevas bases: las condiciones de la oferta agrícola y la realización de expectativas de los diferentes agentes de la economía con poder de mercado.

La estabilización de la inflación a un ritmo cercano al 25% depende en gran medida del comportamiento de los precios agrícolas. La evolución de los precios al por mayor señala el reaparecimiento de presiones inflacionarias provenientes del sector agropecuario, que aún no alcanzan a manifestarse significativamente sobre los precios del consumidor.

Mientras los precios industriales al por mayor registran la fuerte contracción de la demanda, los precios agrícolas manifiestan los problemas subyacentes de la oferta agrícola: en efecto, mientras los primeros han crecido a un ritmo promedio de 20.2% durante los diez primeros meses del año, los últimos han aumentado al 36.1%. Los alimentos producidos y consumidos internamente presentan un crecimiento de 32.0 en dicho período, si bien estos incrementos aún no se han reflejado totalmente en los precios al consumidor. El aumento en precios resulta mayor en el caso de productos de la economía campesina; aparentemente por limitaciones de oferta y no por aumentos de costos.

Ahora bien, en estas circunstancias el Gobierno ha propuesto una política concertada de precios y salarios para reducir el ritmo de inflación y ha solicitado a las centrales obreras dar el primer paso aceptando ajustes de apenas un 20%. Una comparación con las experiencias europeas al respecto, y la revisión de la literatura académica, evidencian la dificultad de que tal política tenga éxito en Colombia, teniendo en cuenta la menor cohesión gremial y sindical, el hecho de que los salarios no constituyen el componente principal de costos y que por lo general estos se ajustan en

forma rezagada a los precios. Pero, ante todo, por la alta responsabilidad que cabe a los productos agrícolas, y especialmente a los alimentos, en el proceso inflacionario actual. Los precios de estos productos no son "concertables" y, como se ha señalado, han venido elevándose con singular rapidez por problemas de oferta.

La regulación de las expectativas que se propone el gobierno no puede ignorar la existencia de estas y otras presiones inflacionarias adicionales a la espiral de salarios –precios, que constituyen el gran reto de la política anti-inflacionaria. Sin un comportamiento adecuado del precio de los alimentos la política de concertación puede atentar contra el nivel real de los salarios y las expectativas de inflación salirse del rango en el que ahora se ubican. Adicionalmente la política anti-inflacionaria tiene que tener en cuenta las condiciones actuales de la economía; su éxito global va a depender de la posibilidad de no deprimir aún más las condiciones de la producción y la generación de empleo.

II. Empleo

La recesión económica ha terminado por reflejarse sobre el mercado de trabajo a través de una fuerte desaceleración del ritmo de generación de puestos de trabajo. Entre septiembre de 1981 y el mismo mes de 1982 el crecimiento del empleo en las grandes ciudades ha sido inferior al aumento de la población en edad de trabajar, fenómeno que se registra por primera vez en el país desde que el DANE lleva estadísticas de desempleo.

El comportamiento de la oferta de la fuerza de trabajo permite entender la razón por la cual esa baja creación de empleo no se expresa siempre en mayores cifras de la tasa de desempleo; aún así, en el último año (septiembre 1981–septiembre 1982) la tasa de desempleo subió 1.3 puntos, que representaron 47.000 desempleados adicionales en las 4 grandes ciudades.

La dinámica de empleo ha presentado diferencias entre regiones y sectores económicos. Las estructuras productivas de las grandes ciudades ayudan a entender su comportamiento ante el ciclo y señalan cómo una crisis de empleo que se inició en el sector empresarial grande, y en Medellín, ha comenzado a generalizarse a los demás sectores y ciudades del país.

1. El empleo global y sus determinantes

En los últimos años la economía colombiana ha venido registrando una caída continua en el ritmo de generación de empleo. El período de la bonanza cafetera reflejó un alto ritmo de creación de empleo pero el cambio en las condiciones externas a partir de 1980 comienza a tener delicadas implicaciones en el mercado de trabajo (ver Gráfica III–1).

El crecimiento de las oportunidades de empleo hizo posible hasta 1980 la incorporación a la fuerza de trabajo de la creciente población en edad de trabajar. A partir de este año la situación cambia: en 1981 crece la demanda de empleo (4.2%) a un ritmo ligeramente superior al de la fuerza de trabajo (3.9%) y en 1982 lo hace

a un ritmo (1.4%) sustancialmente menor que ésta (3.2%). En términos absolutos, el asunto es aún más delicado: mientras en 1978 se crearon 145.000 empleos en las cuatro grandes ciudades y en 1981 108.000, en 1982 sólo se crearon 37.000 puestos de trabajo. El agravamiento de las condiciones de empleo se ha debido a un deterioro de las condiciones de la demanda de trabajo. Como se observa en el Cuadro III–1, el desempleo creció más, y el empleo creció menos, debido a la falta de oportunidades de trabajo[1]. Con el fin de mantener las tasas de desempleo vigentes en septiembre de 1981, la economía –dadas las tasas de participación– debería haber generado 86.793 empleos en el último año incorporando así la creciente población en edad de trabajar y adicionando a los desempleados 7.490 personas. Pero, con todo y que la menor tasa de participación global disminuyó la presión por nuevos puestos, el bajo crecimiento de la demanda total de trabajo (37.109 empleos) fue el determinante principal del aumento de 46.966 nuevos desempleados que se produjo en las 4 grandes ciudades en el último año.

2. Dinámica regional

Como se observa en el Cuadro III–1 y en el Gráfico III–1 las grandes ciudades han presentado un comportamiento disparejo en el período reciente, que se explica por la diferente conformación de sus estructuras de empleo.

Para tener una visión más clara de estas diferencias regionales se presenta el Cuadro III–2 que señala la importancia relativa de los diferentes sectores económicos en las cuatro ciudades. Adicionalmente, el Cuadro III–3 incluye la estructura ocupacional de Medellín y Bogotá.

Dentro del grupo de las cuatro ciudades en Bogotá predominan las clases medias (profesionales, técnicos y personal administrativo) y las actividades microindustrial y financiera. Medellín es una típica ciudad donde tienen mayor peso los trabajadores de la gran industria. Cali es una ciudad industrial y comercial, con gran importancia del empleo informal. Barranquilla por último, es una ciudad en la cual la actividad comercial y de transporte tiene gran importancia. Tales características explican la diferente sensibilidad de las regiones al ciclo económico.

Medellín es la ciudad con estructura de empleo más frágil. La minirrecesión industrial de 1977 fue apreciable y la actual recesión económica la ha golpeado con especial fuerza. En 1981 prácticamente no se creó empleo, y en 1982 (Cuadro III–1), la generación de empleo fue insuficiente para ocupar la creciente fuerza de trabajo por lo cual entre septiembre de 1981 y septiembre de 1982 se presentaron más de 22.000 desempleados adicionales en la ciudad.

Bogotá ha sido la ciudad mejor librada en términos de generación de empleo, puesto que ha logrado man-

[1] El DANE ha presentado recientemente su publicación "Problemas de interpretación de las estadísticas de empleo" que complementa la metodología tradicionalmente utilizada por FEDESARROLLO para su análisis del desempleo, y profundiza en su interpretación. A partir de esta entrega *Coyuntura Económica* incorpora dichos aportes.

CUADRO III-1

DESCOMPOSICION DE LOS CAMBIOS DE EMPLEO Y DESEMPLEO EN LAS 4 GRANDES CIUDADES
(Septiembre 1981 – Septiembre 1982)

Empleo						Desempleo				
4 ciudades	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Variaciones	4 ciudades	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla
37109	30690	12487	5417	−11.485	Total	46966	27804	22298	2319	−5455
86793	49957	18911	19004	− 1101	"Demográfica"	7490	3027	2606	2021	− 207
−8780	5495	11643	−12010	−13909	Oferta	−1381	15	1603	−1275	−1724
−40302	−24670	−17705	−1617	3690	Demanda	40302	24670	17705	1617	−2690
− 612	− 92	− 384	40	− 166	Residual	602	92	384	− 40	166

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO con base en datos del DANE. Para el análisis de las variaciones de desempleo se utiliza la metodología tradicional de FEDESARROLLO, y para las variaciones de empleo se adopta la metodología sugerida por el DANE en "Problemas de interpretación de las estadísticas de empleo" (Bogotá, DANE, 1982).

CUADRO III-2

EMPLEO POR POSICION OCUPACIONAL

	Bogotá	Medellín
Profesionales y técnicos	11.9	8.9
Directores y altos funcionarios	2.9	2.2
Personal administrativo	14.4	10.6
Comerciantes y vendedores	16.5	17.3
Trabajadores servicios	18.9	19.0
Trabajadores agrícolas	1.0	1.4
Trabajadores no agrícolas	34.2	40.5
	100.0	100.0

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares, septiembre, 1981.

tener el ritmo de creación de puestos de trabajo más alto y más estable de la economía. No obstante, la producción de bienes (industria, agroindustria y construcción) tuvo una fuerte baja en 1981 que parece haberse extendido al resto de su economía en 1982. Son, por tanto, las condiciones de la demanda de trabajo las que explican la aparición de 28.000 desempleados adicionales en el último año.

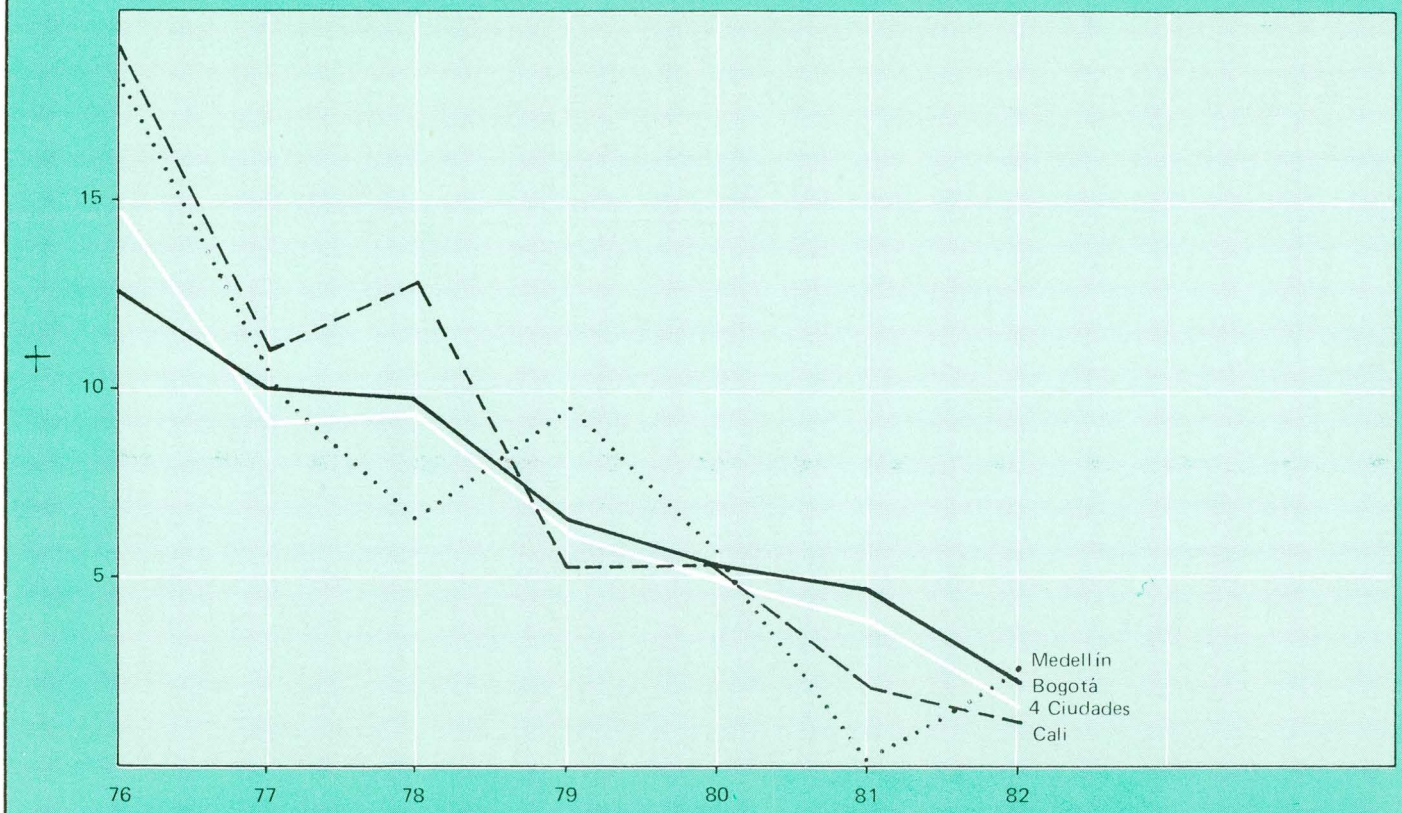
En Cali y Barranquilla la reducción de la tasa de participación evitó que la baja creación de puestos de trabajo redundara en mayores tasas de desempleo. En Barranquilla, en septiembre de 1982, hubo 11.000 puestos de trabajo menos que en el mismo mes del año anterior, y los desempleados disminuyeron al desanimarse los grupos de la población que se habían incorporado en el segundo semestre de 1981 al mercado de trabajo.

En general el año 1982 muestra que, luego de un pequeño lapso, el sector no formal de la economía está dejando de funcionar como "amortiguador" de la crisis de empleo de los sectores productivos urbanos. Adicionalmente, una crisis de empleo que pareció inicialmente circunscrita a Medellín, se generalizó a las demás ciudades grandes del país.

III. Salarios

Una inflación alta carcome el poder adquisitivo de los salarios que se fijan por períodos largos. Una inflación persistente por otra parte, genera expectativas de inflación que se manifiestan en la fijación de las remuneraciones en las convenciones colectivas. Ambos fenómenos se ilustran en la sección y son útiles como elementos de juicio en la determinación de la política salarial del Gobierno.

GRAFICA III-1
CRECIMIENTO DEL EMPLEO



Fuente: Cálculos FEDESARROLLO con base en DANE. Los datos 1976-1978 se basan en los antiguos datos de población, que pueden sobreestimar el crecimiento del empleo en ese período.

CUADRO III-3

ESTRUCTURAS DE EMPLEO EN LAS GRANDES CIUDADES
(Septiembre 1981)

	Bogotá		Barranquilla		Cali		Medellín		Total
	(2) %	(2) Importancia	(2) %	(2) Importancia	(3) %	(2) Importancia	(4) %	(2) Importancia	(5) %
Agropecuaria	0.9	97	0.9	95	0.6	60	1.4	42	1.0
Minas y canteras	0.4	150	0.1	17	0.2	60	6.1	49	0.3
Industria	22.7	92	20.3	82	28.6	115	28.9	117	24.3
grande[1]	11.3	87	13.7	117	13.7	105	22.9	176	13.0
micro[1]	11.4	98	6.5	56	14.8	127	6.0	51	11.6
Electricidad	0.7	87	1.5	188	0.3	32	1.2	142	0.8
Construcción	7.1	105	5.3	79	5.2	77	7.9	117	6.7
Comercio	23.4	95	28.2	114	26.3	106	20.5	99	24.6
Transporte	6.6	101	9.7	150	5.4	83	5.2	81	6.5
Financiera	8.6	121	4.2	60	6.1	87	5.3	75	7.0
Servicios	29.4	104	29.7	105	27.3	96	25.3	89	28.3

[1] Se tomó para el último trimestre de 1980, con el dato de la encuesta anual manufacturera como dato de la "gran empresa" y el residuo como "Microindustria" las empresas con menos de los trabajadores.

[2] Es un índice de importancia relativa que resulta de la razón de la participación del sector en la ciudad sobre el promedio de las 4 ciudades.

Fuente: DANE, Encuesta de hogares.

1. La inestabilidad del poder adquisitivo de los salarios

A partir de 1979 la política salarial del Gobierno ha consistido en subir anualmente los salarios mínimo y los del sector público de acuerdo con el nivel de la inflación. A pesar de que esta modalidad de ajuste ha logrado mantener el salario promedio sin mayores cambios, su aplicación en el contexto de una inflación alta y estable genera una apreciable inestabilidad del poder adquisitivo de los salarios a lo largo del año. Dicho fenómeno se ilustra en el Cuadro III–4 en donde se muestra la evolución mensual del poder adquisitivo de algunos salarios. En enero de 1981 y 1982 los salarios mínimo y público subieron a niveles similares a los del año anterior. No obstante, la inflación persistente fue socavando su poder adquisitivo a lo largo del año llegándose al extremo de que este se redujera, a finales del año, en aproximadamente un 25% con respecto a la capacidad de compra inicial. Al sumar las pérdidas mensuales acumuladas por este concepto en 1981 los trabajadores perdieron el equivalente a 1.4 meses de salarios, alcanzando en promedio, apenas el 88.6% del salario inicial (ver Gráfico III–2).

En los salarios que no están sujetos a negociación tales oscilaciones son menos fuertes pues los salarios nominales parecen capturar más rápidamente la inflación del período creciente. Adicionalmente, no parece existir concentración de la firma de convenciones en algún período del año.

Del ejercicio anterior se infieren dos implicaciones negativas de la modalidad de fijación anual de salarios. La primera, que ha sido analizada en anteriores entregas de *Coyuntura Económica*, es la generación de una enorme inestabilidad en la demanda, fenómeno que podría haber influido en el comportamiento negativo de la producción industrial en los últimos años. La segunda tiene que ver con la modalidad de ajuste nominal: aumentar por una sola vez un precio (en este caso el salario) puede tener mayores implicaciones inflacionarias que hacerlo en varias etapas, en razón de la formación de expectativas de inflación y de las presiones de ajuste brusco que se generan en los precios en los cuales dicho salario es un elemento importante de costo.

De estas razones y aquellas que se desprenden de la sección de precios que se presenta a continuación en este Capítulo, se deduce un par de implicaciones interesantes con respecto a la política salarial: que el manejo del precio de los alimentos es una forma indirecta de afectar el nivel real de los salarios y que el patrón temporal del movimiento del salario nominal tiene grandes implicaciones para la dinámica de la demanda y de los precios.

Por último, dada la existencia de presiones inflacionarias por el lado de los alimentos, el incremento de los salarios mínimos y oficiales en un porcentaje inferior al de la inflación atentaría contra los salarios reales y, por ende, contra la demanda efectiva necesaria para la reactivación del mercado interno.

2. Las negociaciones colectivas

La existencia de una inflación estable ha permitido a los agentes

CUADRO III-4

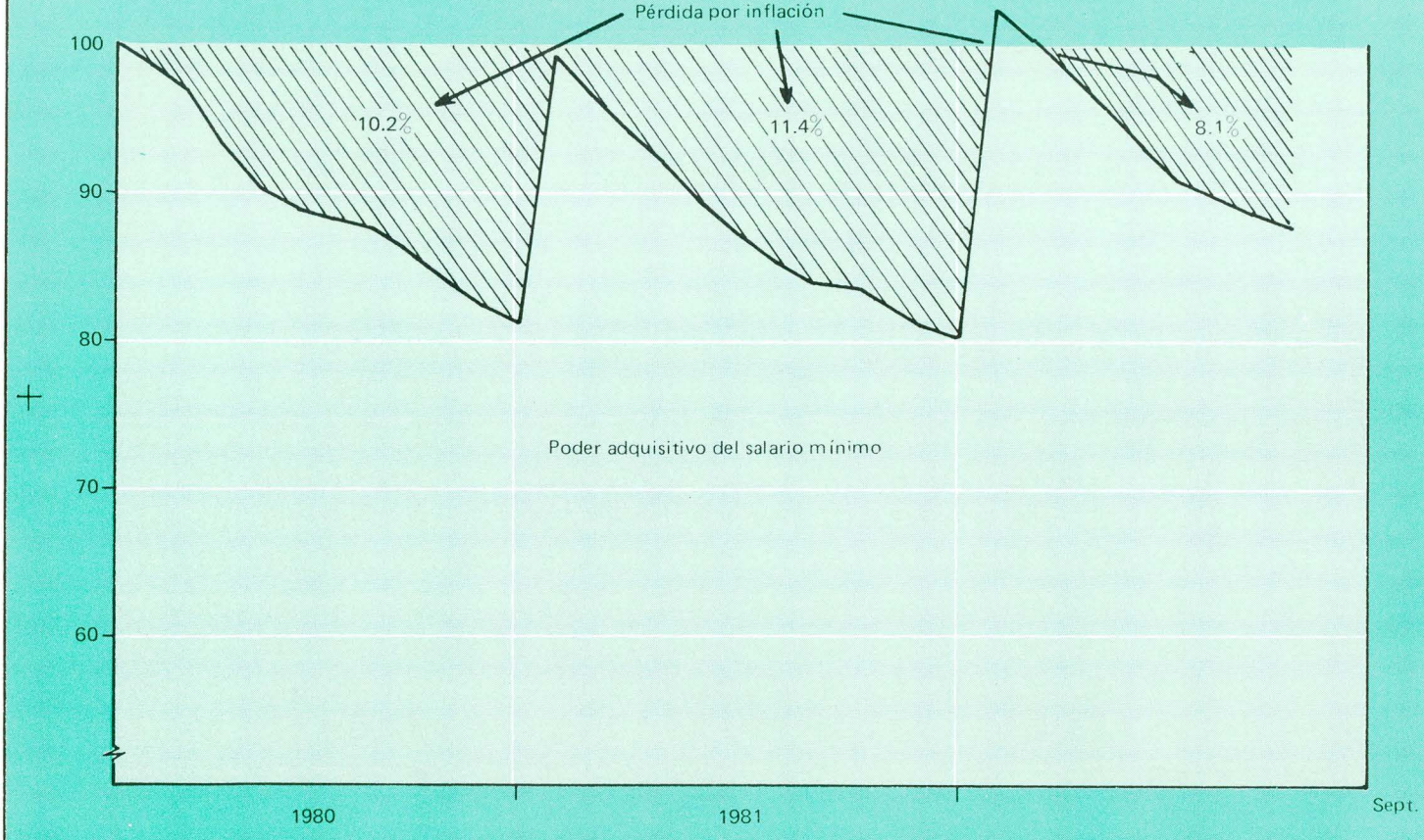
EVOLUCION MENSUAL DE SALARIOS REALES
(Indice enero 1980 = 100)

		Agrícola	Comercio	Mínimo	Oficial
1980	enero	100.0	100.0	100.0	100.0
	febrero	100.0	98.8	98.9	98.9
	marzo	100.0	98.8	96.9	96.9
	abril	96.0	97.2	93.3	93.3
	mayo	96.0	96.3	90.2	90.2
	junio	96.0	–	89.1	89.1
	julio	92.2	98.3	88.2	88.2
	agosto	92.2	97.0	87.5	87.5
	septiembre	92.2	97.3	86.1	86.1
	octubre	101.9	98.5	84.2	84.2
	noviembre	101.9	97.5	82.4	82.4
	diciembre	101.9	–	81.3	81.3
1981	enero	97.9	101.4	99.3	98.9
	febrero	97.9	95.0	96.6	96.0
	marzo	97.9	97.1	94.2	93.7
	abril	95.1	95.7	91.8	91.3
	mayo	95.1	99.6	89.4	88.8
	junio	95.1	–	87.0	86.4
	julio	93.2	93.8	85.4	84.8
	agosto	93.2	90.3	84.2	83.8
	septiembre	93.2	91.5	83.7	83.3
	octubre	95.7	91.9	82.7	82.2
	noviembre	95.7	93.3	81.3	80.8
	diciembre	95.7	–	80.2	79.8
1982	enero	95.2	99.4	102.4	98.7
	febrero	95.2	98.2	100.5	96.1
	marzo	95.2	100.0	98.4	94.9
	abril	92.2	100.4	95.7	92.2
	mayo	92.2	98.9	93.1	89.7
	junio	92.2	–	91.0	87.7
	julio	–	–	89.8	86.5
	agosto	–	–	88.7	85.5
	septiembre	–	–	87.3	84.2

Metodología: Se deflactaron los índices de salario nominal por los respectivos índices de precios (en comercio se excluyeron los datos de junio y diciembre que incluyen pagos diferentes a salarios).

GRAFICA III-2

EVOLUCION DEL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO MINIMO



Fuente: FEDESARROLLO (cuadro III - 4).

CUADRO III-5

AUMENTOS DE SALARIOS EN LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS (1982)

	Sector Oficial				
	Convenciones		Pactos		Sector
	Grandes	Medianas	Grandes	Medianas	Oficial
Bogotá	30.6	29.7	27.2	26.9	28.3
Antioquia	30.1	28.3	27.3	25.1	29.9
Valle	28.6	20.9	24.6	25.8	31.1
Barranquilla	29.3	25.1	26.2	nd	nd
Resto	27.7	nd	23.4	nd	nd
Promedio	29.2	27.8	26.1	25.9	30.4

1981 Promedio sector privado: 28.1o/o
Promedio sector público: 29.7o/o
Promedio total: 28.4o/o

Metodología: Se tomó una muestra de 359 negociaciones realizadas durante el primer semestre de 1982 y se calculan promedios aritméticos para los aumentos de salarios.

Fuente: Ministerio de Trabajo. Sección de estudios y estadísticas.

económicos formarse expectativas más o menos correctas sobre el curso de la inflación futura. Aún así, el disponer de esta información no garantiza que dichos agentes puedan realizarla en sus transacciones de mercado: anticipar la *inflación* exige información correcta y poder de mercado suficiente para actuar de acuerdo con lo esperado. De todas maneras, la evolución de las negociaciones colectivas firmadas durante 1982 (Cuadro III–5) permite inferir que el poder sindical sí ha servido a los asalariados para proteger sus ingresos reales. En promedio se han pactado aumentos superiores al ritmo de la inflación siendo estos mayores en el sector oficial que en el privado, en las convenciones que en los pactos colectivos, y en las empresas grandes que en las medianas. Los aumentos de salarios de 1982 han estado ligeramente por encima a los del año anterior.

Adicionalmente al nivel actual de salarios, las negociaciones colectivas introducen una cierta inercia en el nivel futuro de salarios, derivada del hecho de que la mayoría de las convenciones se firman a dos años (ver Cuadro III–6), o incluso a más, y se

CUADRO III-6

VIGENCIA DE LAS CONVENCIONES FIRMADAS EN 1981

Hasta 1 año	21.9%
Entre 1 y 2 años	72.6%
Entre 2 y 3 años	5.3%
Más de 3 años	0.2%

Fuente: Ministerio de Trabajo.

comienzan a presentar casos de negociación de "cláusulas móviles" en la fijación de los salarios de éstas lo cual indicaría reajustes automáticos (o negociados) de las remuneraciones según el ritmo inflacionario.

III. Precios

En el panorama del proceso inflacionario actual parecería que están emergiendo síntomas de presiones inflacionarias adicionales que vendrían a perturbar la relativa estabilidad del crecimiento de los precios que ha caracterizado a los últimos años. Las condiciones de la oferta agrícola y algunas características del manejo externo tienen costos inflacionarios que no deberían dejarse de lado si es que el Gobierno se propone la reducción del ritmo de crecimiento de precios.

Una estrategia de concertación en las condiciones actuales de la economía requeriría del uso de mecanismos coercitivos para el cumplimiento de las metas de crecimiento de ciertos precios, así como políticas para controlar el alza de los precios de los alimentos para los consumidores; sin el cumplimiento de estos requisitos, o sea si se da prioridad al control de los salarios, la concertación podría resultar en una reducción de los salarios reales que es indeseable desde una perspectiva económica y social.

1. Diagnóstico

En las últimas entregas de *Coyuntura Económica* se ha afirmado que el ritmo inflacionario persistente en la economía colombiana ha dejado de ser el producto de presiones de demanda, para cimentarse sobre nuevas bases: las condiciones de la oferta agrícola y la realización de expectativas de los diferentes agentes de la economía con poder de mercado.

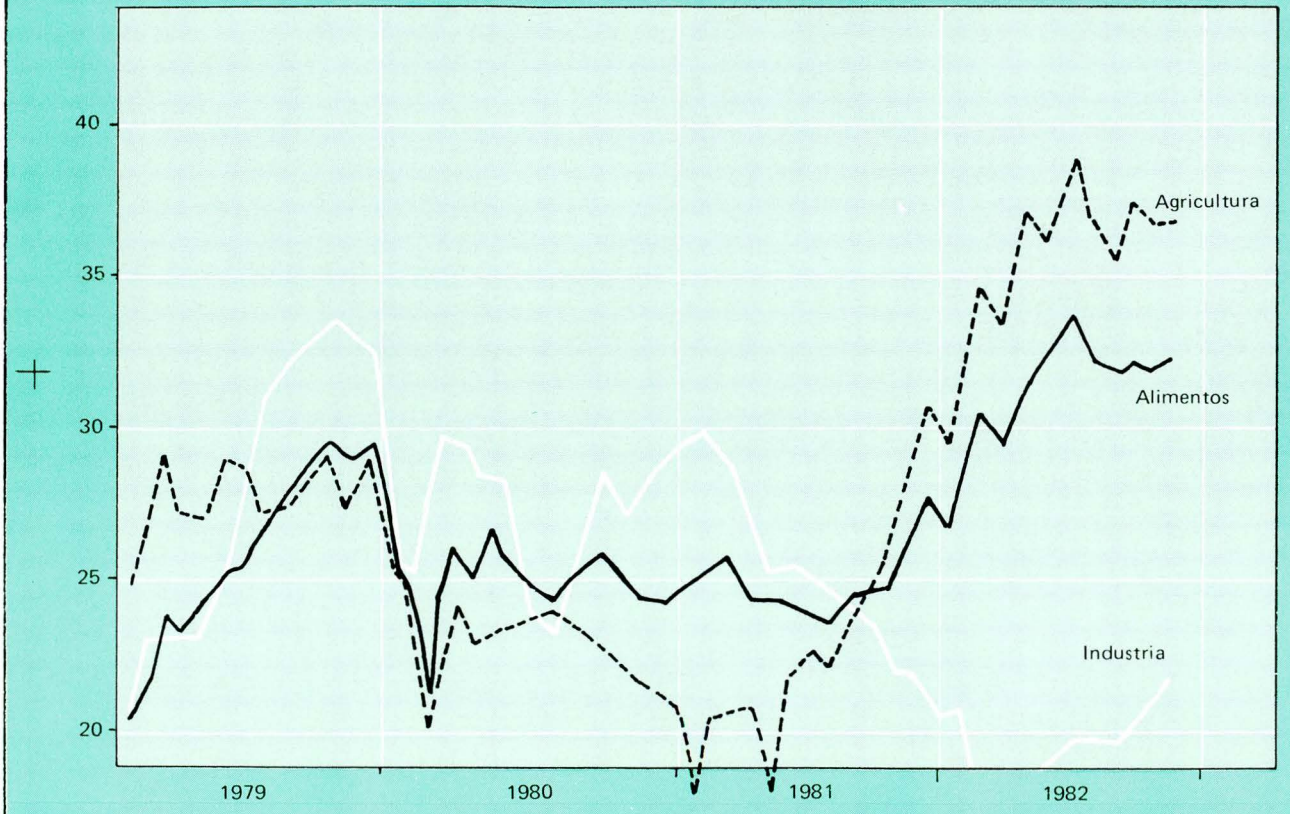
No obstante, la estabilización de la inflación a un ritmo cercano al 25% depende en gran medida, del comportamiento de los precios agrícolas. La evolución de los precios al por mayor señala el reaparecimiento de presiones inflacionarias provenientes del sector agropecuario, que aún no alcanzan a manifestarse significativamente sobre los precios al consumidor.

El Gráfico III-3 refleja la dinámica inflacionaria en mercados de precio año y mercados de precio flexible en la economía colombiana. Mientras los precios industriales registran la fuerte contracción de la demanda, los precios agrícolas manifiestan los problemas subyacentes de la oferta agrícola: en efecto, mientras los primeros han crecido a un ritmo promedio de 20.2% durante los diez primeros meses del año, los últimos han aumentado al 36.1%. Los alimentos producidos y consumidos internamente presentan un crecimiento de 32.0 en dicho período.

El índice de precios al consumidor aún no alcanza a incorporar estas presiones básicas en forma sistemática: aunque el último trimestre (septiembre-noviembre) presenta una aceleración promedio de un punto frente a los tres meses anteriores (que venía, a su vez, descendiendo lenta pero regularmente desde agosto de 1981), la dirección del cambio no es clara. Septiembre y octubre presentan un fuerte crecimiento del

GRAFICA III-3

PRECIOS AL POR MAYOR EN LA INDUSTRIA Y EN LA AGRICULTURA



Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en el índice de precios al por mayor del Banco de la República (el índice industria excluye petróleo).

precio de los alimentos (especialmente alto si se considera la estacionalidad típica —Cuadro III--7 del segundo semestre), pero éste no se mantuvo en noviembre. El índice de precios de los bienes de diferentes alimentos continúa señalando un leve descenso.

Como se analiza en el Capítulo de Agricultura de esta Revista, el aumento de precios ha tenido lugar en ciertos proyectos de bastante peso en la canasta familiar, como los tubérculos, las frutas, las carnes y el pescado, que provienen (exceptuando la carne) de la economía campesina. Dado que el precio de tales productos responde, en general, al juego de oferta y demanda, y que la economía se encuentra en una etapa recesiva, los mayores precios tendrán su origen en deficiencias de la oferta agrícola. No obstante, la dinámica de la economía campesina es aún un proceso por explicar, dada la falta de conocimiento que sobre ella se tiene en Colombia.

CUADRO III-7

ESTACIONALIDAD DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

	Total	Alimentos
Enero	1.0722	1.19738
Febrero	1.23796	0.843868
Marzo	1.64003	1.50285
Abril	1.46978	2.4096
Mayo	1.60163	1.91921
Junio	1.03508	1.37445
Julio	0.578624	0.438977
Agosto	0.400234	0.205811
Septiembre	0.608916	0.328672
Octubre	0.811085	0.7118445
Noviembre	0.881959	0.77 8071
Diciembre	0.662505	0.282658

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en datos del DANE (1975-1982).

El precio de los alimentos de origen agrícola es de crucial importancia en la dinámica macroeconómica de corto plazo por su influencia en el valor real de los salarios y en la composición de la demanda. Por afectar algunas variables económicas (nivel de inflación y crecimiento industrial) y distributivas (salarios), es absolutamente indeseable para la economía colombiana, en sus actuales condiciones, un encarecimiento del precio de los alimentos, por lo cual un objetivo básico de la política económica debería ser garantizar el de asegurar el abastecimiento de los mismos a precios adecuados.

2. La política antiinflacionaria

Las autoridades económicas anunciaron en los últimos dos meses el marco general y las metas de la nueva política inflacionaria. Mediante una estrategia de concertación de precios y salarios el Gobierno considera que puede, lograrse que la inflación no sobrepase el 20% en 1983 y su reducción gradual en 1984 (14%) y en 1985 (10%). Por este motivo resulta útil efectuar una breve revisión de la literatura sobre las políticas de ingresos y sobre las condiciones en las cuales tal política tiene mayor viabilidad en la práctica.

a) Las políticas de ingresos

La política de ingresos y salarios como estrategia antiinflacionaria tiene su origen en la teoría keynesiana, dentro de la cual los salarios son la señal básica de precio en la econo-

mía. En una economía cerrada, predominantemente industrial y con sub-utilización de capacidad, los aumentos de precios tienen su origen en aumentos de costos, especialmente de los salariales. Dado el poder de negociación de los trabajadores, (que les permitía elevar sus ingresos por encima de la productividad) cualquier desequilibrio inflacionario (originado en la falta de un acuerdo sobre la distribución del ingreso) tendería a reproducirse a través de una espiral de salarios-precios.

Ante el movimiento exógeno de los salarios, que impulsa la inflación, la restricción de la demanda sería una política poco adecuada, al ocasionar una caída en el ritmo de actividad que no necesariamente reduce la presión salarial.

El Estado, mediante un "pacto salarial" –de claras dimensiones políticas-regularía el acuerdo mutuo, y de buena voluntad de empresarios y trabajadores, para romper la espiral inflacionaria.

En los años sesenta, la rápida expansión de las economías industrializadas redujo el nivel de desempleo, aumentando el poder de negociación sindical. Ante el claro origen salarial de las presiones inflacionarias, los esquemas de políticas de ingresos y salarios tuvieron su auge en Europa Occidental y en Norteamérica. En los años setenta el énfasis de la política inflacionaria cambió por diversas razones. El equilibrio antiinflacionario era muy inestable, pues el apoyo de los sectores asalariados se resquebrajaba ante la menor posibilidad de control de la variación de precios. En la mayoría de los países se viró entonces, hacia políticas de contracción de la demanda para controlar la inflación las cuales como se sabe, tampoco han resultado ser efectivas por completo en parte debido a la falta de coordinación entre la política monetaria y la política fiscal.

Luego de su declinación, la política de ingresos ha surgido en la academia norteamericana con nuevo auge y nuevas dimensiones: de ahí que recientemente se hayan planteado, otra vez, propuestas para inducir la reducción de precios y salarios[2].

Wallich y Weintraub[3] han sugerido una política antiinflacionaria basada en los impuestos (tax antinflacionary policy: TIP), que pretende internalizar para las empresas el costo social que significa la inflación. Mediante impuestos se castigaría a los empresarios que concedieran aumentos de salarios excesivos. A. Okun[4], por su parte propuso cambiar el anterior enfoque del "garrote" de la TIP, por el enfoque de la "zanahoria", utilizando un sistema de castigos y recompensas de acuerdo con las desviaciones de las metas propuestas de crecimiento de precios: a quienes se excedan se cargará un impuesto, y a quienes se sacrifiquen se los subsidiará. El costo fiscal neto de tal política sería nulo y po-

---

2 Una completa revisión de las propuestas de nuevas versiones de políticas de ingresos se encuentra en A. Okun y G.L. Perry. Curación de la inflación crónica. México, Noema Ediciones, 1981.

3 H.C. Wallich and S. Wintreub. "A tax-based incomes policy" Journal of economic issues. Vol. 5 (june 1971).

4 A. Okun. "The great stagflation swamp" Challenge, Vol. 20 (1977).

dría lograrse la meta de inflación. Abba Lerner[5], por último, recomienda la utilización de incentivos directos de mercado en lugar de la política fiscal para el logro antiinflacionario. Su propuesta se denomina MAP (Market Antinflacionary Policy) y consiste en crear un mercado de derechos al aumento de precios por encima de la tasa prevista: un empresario o sindicato sólo puede sobrepasar la meta de inflación al negociar tales derechos en el libre mercado con otro empresario que esté dispuesto a un menor crecimiento de sus precios. El precio del derecho, determinado por las fuerzas de la oferta y la demanda, representa la compensación por el cambio de precios. Todo movimiento de precios sería un cambio puro de precios relativos, con un nivel de precios estable.

A pesar de que los nuevos enfoques no han salido de la mesa de discusión académica, la dirección de los mismos señalan el gran problema de las políticas de ingresos en una economía de mercado: *la falta de instrumentos que garanticen el cumplimiento de las metas concertadas.* La opinión generalizada entre los partidarios de las políticas de precios y salarios es que éstas no pueden descansar por más tiempo en la buena voluntad de los agentes económicos y que deberían por lo tanto, crearse mecanismos *coercitivos* que ayuden a su implementación: la política fiscal o el condicionamiento de ciertos incentivos (crédito, protección, etc.) al cumplimiento de metas de crecimiento de precios.

b. ¿Es factible y deseable una política de ingresos y salarios en las condiciones actuales?

Hay que destacar que las políticas de ingresos han sido diseñadas en economías industriales en momentos en los cuales se enfrenta la fase de expansión del ciclo económico, con sectores externos competitivos, y con una estructura política sólidamente formada. Estas condiciones no parecen darse en la economía colombiana lo cual podría impedir, la implementación de la política de ingresos y salarios planteada por el Gobierno.

En las economías avanzadas el componente de mercados de precios fijo es mayor lo cual permite hacer más operativa la administración de precios y salarios. La formación de precios industriales domina el nivel general de precios por cuanto los productos de origen agrícola han perdido importancia. Los salarios, determinados por el poder sindical constituyen el componente principal de costos. En la economía colombiana el sector agrícola desempeña un papel clave en la dinámica no monetaria de la inflación y sus precios, por estar sujetos a oferta y demanda, son poco "concertables". Los salarios son un componente relativamente menor de costo y, más que ocasionar inflación, se han ajustado rezagadamente a ésta. En la formación de precios industriales, por otro lado, el salario no ha jugado mayor papel; los verdaderos factores básicos de costo han sido las materias primas agrícolas, los insumos importados y los costos de recursos energéticos[6].

[5] A. Lerner y P. Colander. "A market antinflation Plan", *Kyklos,* 1982.

[6] Ricardo Chica. *Dinámica de los precios en la industria colombiana 1958-1980.* (Universidad de los Andes, 1982, Mimeo).

CUADRO III-8

DESAGREGACION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1979-1982

Variaciones porcentuales, año completo

	1979	1980	1981	1982
TOTAL				
Enero	21.2	27.6	25.6	26.0
Febrero	21.6	26.6	28.0	25.1
Marzo	22.8	24.2	28.8	24.6
Abril	23.1	26.6	27.0	24.8
Mayo	22.9	28.3	26.0	24.8
Junio	21.9	27.7	27.9	24.2
Julio	23.6	27.4	28.9	23.5
Agosto	25.6	26.1	29.5	23.5
Septiembre	27.6	25.5	28.3	24.5
Octubre	26.9	26.5	27.1	25.3
Noviembre	28.2	26.2	26.4	24.8
Diciembre	28.8	25.9	26.4	
TOTAL SIN ALIMENTOS				
Enero	26.3	26.2	25.5	23.6
Febrero	26.1	25.6	26.1	24.6
Marzo	27.3	23.1	27.2	24.7
Abril	26.2	24.2	27.5	24.5
Mayo	27.3	25.1	26.1	23.9
Junio	26.4	24.7	27.2	23.3
Julio	27.0	24.2	26.2	23.3
Agosto	27.6	24.0	26.3	23.2
Septiembre	28.5	23.3	26.0	23.2
Octubre	28.0	24.5	24.8	23.1
Noviembre	27.0	24.9	24.0	23.4
Diciembre	26.0	26.0	24.4	
ALIMENTOS				
Enero	16.8	30.1	25.5	28.8
Febrero	18.5	28.0	29.2	25.8
Marzo	19.3	25.9	29.9	24.6
Abril	21.0	29.6	26.0	25.4
Mayo	19.8	31.7	25.5	25.8
Junio	19.6	30.8	28.1	25.1
Julio	21.6	30.8	30.6	23.8
Agosto	25.0	28.7	31.9	23.6
Septiembre	27.8	27.8	30.1	25.6
Octubre	27.1	28.6	29.0	26.8
Noviembre	29.9	27.7	28.6	26.6
Diciembre	32.0	25.8	28.5	

De otra parte, el carácter complementario del sector externo colombiano trae consigo una fuente adicional de presiones inflacionarias derivadas de decisiones de políticas económicas que no siempre son concertables.

Por último, para la negociación efectiva de precios y salarios se requieren gremios y sindicatos de amplia cobertura y gran poder de concertación. Estas condiciones tampoco parecen cumplirse en la estructura política colombiana[7]. A pesar de la solidaridad que despierta un nuevo Gobierno, con amplia popularidad, las difíciles condiciones económicas actuales agudizan los conflictos entre los sectores económicos, eludiendo el cumplimiento de pactos sociales.

Una política de concertación de precios y salarios exige un alto grado de coherencia en la reducción de presiones inflacionarias por parte de la propia política económica. Las medidas sobre el sector externo (alza de aranceles e impulso de las exportaciones agropecuarias) tienen costos inflacionarios. Además, el deterioro de las condiciones de la oferta agrícola ha significado que los precios de los alimentos hayan aumentado sensiblemente, generando presiones inflacionarias adicionales. Así las cosas el anuncio de restricciones salariales sin un previo control de las presiones inflacionarias puede significar una caída en el valor real de las remuneraciones, con los costos sociales, políticos y de demanda efectiva que ello implica.

---

[7] Miguel Urrutia. *Gremios, políticas económicas y democracia.* FEDESARROLLO, próximo a publicarse.

CUADRO III-9
PRECIOS AL POR MAYOR
(Variación en año completo)

		Alimentos[1]	Agricultura	Industria[2]
1979	Enero	20.3	24.4	20.6
	Febrero	21.5	25.7	22.4
	Marzo	23.3	28.4	22.4
	Abril	22.6	26.9	26.9
	Mayo	23.7	26.6	22.7
	Junio	24.8	28.3	25.2
	Julio	25.0	28.1	27.5
	Agosto	26.2	27.0	31.3
	Septiembre	27.9	27.3	32.8
	Octubre	29.0	28.6	33.5
	Noviembre	28.3	27.2	33.0
	Diciembre	29.0	28.3	30.4
1980	Enero	26.0	25.9	26.2
	Febrero	24.5	24.3	25.5
	Marzo	21.2	20.0	27.0
	Abril	23.9	22.1	29.0
	Mayo	25.7	23.9	28.7
	Junio	25.0	22.4	27.7
	Julio	26.2	22.9	27.6
	Agosto	25.4	24.3	24.3
	Septiembre	24.8	24.5	23.8
	Octubre	25.3	24.0	27.8
	Noviembre	24.3	22.3	25.9
	Diciembre	24.1	21.3	27.9
1981	Enero	23.3	18.4	29.2
	Febrero	25.5	20.3	29.7
	Marzo	26.1	20.9	28.2
	Abril	24.8	20.9	26.7
	Mayo	21.8	18.5	25.0
	Junio	24.3	22.2	25.1
	Julio	24.0	23.1	25.0
	Agosto	23.6	22.4	24.3
	Septiembre	24.6	23.8	24.1
	Octubre	24.8	25.9	19.1
	Noviembre	28.6	30.8	21.8
	Diciembre	27.4	29.3	20.5
1982	Enero	30.5	34.6	20.6
	Febrero	28.6	32.7	19.8
	Marzo	31.5	37.0	19.2
	Abril	31.2	36.1	19.0
	Mayo	33.7	38.5	19.5
	Junio	32.4	36.7	20.0
	Julio	32.1	35.5	20.5
	Agosto	33.0	37.2	20.6
	Septiembre	32.4	36.4	21.7
	Octubre	33.3	36.4	22.3

[1] Producidos y consumidos.
[2] Excluyendo petróleo.

En síntesis, aunque la estrategia de precios y salarios es de difícil ejecución puede ser útil, pero no es suficiente para el manejo del actual proceso inflacionario; la regulación de las expectativas que se propone el Gobierno no puede ignorar la existencia de presiones inflacionarias adicionales a la espiral de salarios-precios, que constituyen el gran reto de la política antiinflacionaria. Sin un comportamiento adecuado del precio de los alimentos la política de concertación puede atentar contra el nivel real de los salarios y las expectativas de inflación salirse del rango en el que ahora se ubican[8]. Adicionalmente la política antiinflacionaria tiene que tener en cuenta las condiciones actuales de la economía y su éxito global va a depender de la posibilidad de no deprimir aún más las condiciones de la producción y la generación de empleo.

En el proceso inflacionario actual las expectativas juegan un gran papel. Por ello es útil la definición de metas de inflación y las propuestas de concertación. Pero adicionalmente a ello se requiere controlar las presiones inflacionarias básicas como son las derivadas de los productos de origen agrícola para que las propuestas de concertación no lleguen a ser contraproducentes, económica y políticamente. Finalmente va a ser necesario intentar, algunas formas de control de precios para garantizar el logro de los objetivos que la nueva administración se ha propuesto.

Algunas consideraciones adicionales al respecto se desprenden de un informe de investigación sobre "Sindicalismo y Política Económica" que se publica en esta entrega. De una parte, las confederaciones que participan en el Consejo Nacional de Salarios llevan más de una década exigiendo y logrando ajustes en el salario mínimo que superan la tasa de inflación. Por demás han insistido en que el Consejo dé cabida al resto del movimiento sindical y se ocupe de otros temas de política salarial y política económica; en particular, repetidamente han solicitado la "concertación" de controles de precios para asegurar que los ajustes en el salario mínimo nominal conlleven incrementos efectivos en su poder de compra. En esas condiciones no había posibilidad alguna de que aceptaran un incremento inferior a la tasa de inflación, máxime cuando el Gobierno no les ofreció esquemas viables de control de precios, ni está en capacidad de ofrecerlos, al menos en lo que se refiere a los alimentos.

De otra parte, resulta evidente que el movimiento sindical no se conforma ya, con una participación tan precaria en las decisiones de política económica. Y está plenamente dispuesto a entrar en negociaciones más amplias. ¿Habrá llegado el momento de dejar de tratar a las Confederaciones como menores de edad y sentar las bases de una verdadera política concertada, la cual, por supuesto, no se podría reducir a los salarios sino cubrir otras áreas de la política económica y social?

---

[8] C. Van Duyne "Food prices, expectations and inflation". American Journal of Agriculture Economics (agosto 1982) ha demostrado la sensibilidad de las expectativas inflacionarias de los consumidores al precio de los alimentos, desde la perspectiva moderna de las expectativas racionales.

Sector externo

I. Introducción y resumen

Las perspectivas del comercio internacional no registran aún signos de mejoría. Se espera que en Estados Unidos continúe ejecutándose, por algunos meses, una política monetaria menos restrictiva que la prevaleciente hasta mediados del año con un ligero efecto expansivo lo cual permitirá mantener bajas las tasas de interés. Sin embargo, el sector financiero internacional no será proveedor de una cuantía amplia de crédito para los países del Tercer Mundo, los cuales, como es sabido, exhiben niveles altos de endeudamiento externo. En estas circunstancias no cabe esperar un crecimiento promedio elevado en las economías de los países en desarrollo; su desempeño dependerá, por tanto, y en forma crítica, del manejo doméstico.

El deterioro de la balanza comercial y de pagos del país ha superado todas las previsiones. La proyección final de *Coyuntura Económica* para 1982 es la de que el déficit en cuenta corriente ascenderá a cerca de US$1.470 millones al finalizar el año y que la caída en reservas internacionales, que a octubre alcanzaba los US$824.5 millones, podría llegar a una cifra del orden de los US$970 millones con lo cual su saldo a fin de año se situaría en los US$4.733 millones.

Ante esta situación, el Gobierno parece haber optado por complementar su política de incremento de subsidios a la exportación y aranceles y controles a las importaciones, con una aceleración del ritmo de devaluación. A partir de octubre el tipo oficial de cambio se ha modificado a una tasa anual equivalente del 25.3%, cifra similar a la recomendada en la última entrega de *Coyuntura Económica*.

De otra parte, el aumento en la demanda de certificados de cambio, por razones de seguridad, y la intervención reciente del Banco de la República en ese mercado, apuntan a la reducción del descuento. Conven-

dría, con todo, contemplar la eventual eliminación de los certificados tanto por razones cambiarias como monetarias.

El anunciado aumento en aranceles elevó su promedio aritmético en cerca de un 20% para casi todas las agrupaciones de la clasificación arancelaria a tres dígitos. Con ello se reversó la tendencia a su reducción que se había iniciado desde 1970. Sin embargo, hubo excepciones importantes en bienes que pesan en la canasta de consumo familiar obrero y en bienes de capital. Por lo demás el aumento no cobija las importaciones sujetas a acuerdos de desgravación automática y al arancel externo común en el Grupo Andino, ni a las preferencias otorgadas en el marco del GATT. El incremento en aranceles afecta bien poco las importaciones de bienes de capital en razón de las exenciones existentes en favor de las compras oficiales y de la tarifa única del 5m para las amparadas por licencias globales, que cubren un alto porcentaje del total.

En la coyuntura actual conviene utilizar todo el instrumental del cual se dispone para enderezar la tendencia del rápido deterioro que caracteriza al sector externo y que bien podría acentuarse, aún más, cuando se reactive la economía. En este sentido deberían considerarse medidas adicionales a las mencionadas, algunas de las cuales podrían girar alrededor de un apoyo a la sustitución de importaciones en áreas en las cuales existe un potencial industrial en el país, como es el caso de ciertos bienes de capital. El gobierno, a través de un nuevo estatuto de compras oficiales, puede promover esos sectores. Como complemento a este estatuto debe considerarse la posibilidad de eliminar las exenciones arancelarias que hoy benefician a ciertas compras públicas y de igualar las condiciones crediticias de los bienes de capital producidos en el país con los importados.

Más hacia el futuro es de esperar que el Plan de Desarrollo considere la puesta en funcionamiento de mecanismos para estimular selectivamente algunas exportaciones agropecuarias promisorias así como ramas de actividad industrial en las cuales se puede sustituir importaciones y generar nuevas divisas. Todo parece indicar que el país ha entrado en un período largo de precios estables pero relativamente bajos de café por lo cual el equilibrio del sector externo va a depender en mayor medida de la sustitución de importaciones, de la misma manera en la cual el crecimiento económico colombiano estará estrechamente ligado con la expansión de la demanda interna.

II. Situación económica internacional

1. Evolución reciente y perspectivas

Las condiciones de la economía internacional han variado muy poco en los últimos dos meses. La tendencia a la baja en la inflación, en las tasas de interés, y en la producción, ha continuado vigente. Sin embargo, los indicadores parecen señalar que la fase sustancial de "caída" en la producción ya ha pasado y que la economía tiende a ajustarse en un nivel más reducido de actividad. En Estados Unidos no hubo modificación en el Producto Interno Bruto en el tercer trimestre del año; durante oc-

tubre la producción industrial descendió en 0.8% y la utilización de capacidad se redujo al 68.4%. Por esta razón no se espera mayor alteración en la actividad productiva estadinense durante el cuarto trimestre del año.

A finales de noviembre existía ya evidencia de que, al menos en los Estados Unidos, la recuperación económica durante 1983 será extremadamente lenta y continuará dependiendo del manejo de la política monetaria. La perspectiva es la de que la laxitud reciente del Federal Reserve Board se mantenga por algunos meses pero que, en algún momento en el curso de 1983, se refuercen nuevamente los controles. De todas maneras, lo más probable parecería ser que las tasas de interés se mantengan a niveles similares a los actuales pudiendo inclusive registrar una leve tendencia a la baja a lo largo de 1983[1].

2. El problema de la deuda externa

La recesión en los países industriales ha tenido como consecuencia la reducción en su demanda de importaciones y la caída en los precios de los productos importados —especialmente los de los productos básicos— lo cual ha llevado a que los países en desarrollo enfrenten problemas de liquidez para el pago de su deuda externa.

De acuerdo con el Banco Mundial, la deuda de los países en desarrollo se elevó a un ritmo de 11% por año en términos reales en el período 1970-82 y la participación de los créditos de la banca privada dentro de los totales pasó de 43% a 64%[2]. La deuda de los países importadores de petróleo, expresada como porcentaje del PIB, pasó de 16% a 26% y el coeficiente de servicio aumentó del 14% al 25%. Esta evaluación ha conducido a un incremento en el número de países que han buscado una reprogramación de sus deudas, tanto con entidades multilaterales como con la banca privada. Aparentemente los bancos no pudieron anticipar la longitud y la magnitud de la recesión actual fenómeno que, combinado con prácticas ligeras en el otorgamiento de los créditos, trajo consigo la situación actual. Esta coyuntura —de deficiencia en la liquidez mundial— es manejable siempre y cuando las entidades financieras multilaterales (FMI y Banco Mundial) y las privadas, así como los gobiernos de los países industrializados, actúen oportunamente para evitar el colapso de países excesivamente endeudados y que los países en desarrollo ajusten hacia abajo la magnitud de sus déficit externos. En la práctica ello va a implicar un muy lento crecimiento promedio de los países en desarrollo en el futuro inmediato, en particular, de los que registran deudas muy altas y déficits comerciales.

3. Las perspectivas de los países en desarrollo para los años ochenta[3]

La evolución económica en los países en desarrollo dependerá en los

---

[1] "In a hell of a mess", *The Economist*, november 27, 1982, p. 44.

[2] Waide, Bevan. *International Development Trends*, Banco Mundial. Documento presentado a Seminario sobre el Informe de Desarrollo Mundial patrocinado conjuntamente por el Banco Mundial y FEDESARROLLO y que se llevó a cabo en Bogotá el 19 de noviembre de 1982.

[3] Esta parte se basa también en Waide Bevan, *International Development Trends, Ibid.*

próximos años, como es obvio, del ritmo de crecimiento de los países industrializados. No es muy probable, sin embargo, que la expansión económica en estos últimos exceda el 3.0% en el promedio de los diez años (1980-1990) o el 3.5% entre 1983 y 1990. En el período 1960-73 esa tasa fue de 5.1% y en el siguiente, 1973-80, fue de 2.5%.

Los tres vínculos importantes entre los países industrializados y aquellos en desarrollo son el comercio, los flujos de capital, las migraciones y la tecnología. Se ha calculado que si la naturaleza de estos vínculos se mantiene en el futuro, una tasa de crecimiento de 3% anual en los países de la OECD se traduciría en una en los países en desarrollo importadores de petróleo de 4.3% y en los países de ingreso medio (dentro de los cuales se clasifica a Colombia) de 4.5%, o 2.2% anual per-cápita. De otra parte, si los países de OECD crecieran un poco más aceleradamente (por ejemplo al 4% anual) los países en desarrollo elevarían su expansión en 0.4 - 0.5% y, lo que es más importante, se doblaría la tasa de expansión del comercio entre las dos áreas, particularmente en el caso de las exportaciones de manufacturas.

El crecimiento del comercio mundial es más importante como fuente de expansión de los países en desarrollo que los flujos de capital. De ahí que la lucha contra el proteccionismo en los países industrializados resulte prioritaria para países como Colombia. Si los niveles de protección se mantiene en lo que fueran a finales de los años setenta sin aumentar, el efecto de incrementar las exportaciones en un 1% por año a los países de la OECD sería el de elevar la tasa de expansión económica en el mundo en desarrollo en 0.3%. El comercio norte-sur continuará de otro lado siendo más importante para los países del sur —al menos en el futuro inmediato— que el que tiene lugar entre los países en desarrollo.

En síntesis, si se dan una serie de acontecimientos favorables en lo externo va a ser posible para los países en desarrollo crecer por encima del ya mencionado 4.3% anual que se prevé. Para lograrlo se requerirá, además, un manejo interno cuidadoso por cuanto se ha demostrado que las diferencias en el crecimiento de los distintos países en desarrollo no solamente están determinadas por sus vínculos con la economía internacional sino por el tipo de conducción de la política económica interna. "Para los países de ingreso medio importadores de petróleo las políticas internas pueden explicar la diferencia entre la ausencia de crecimiento per-cápita y un crecimiento de 4% o más como el que registraron en los sesenta y setenta algunos pocos países del mundo en desarrollo"[4].

III. Tasa de cambio

En lo corrido del año hasta el fin de noviembre la devaluación de la tasa de cambio oficial del peso frente al dólar de los Estados Unidos fue de 16.8%. Por su parte el movimiento de la cotización del Certificado de Cambio "fresco" en la Bolsa de Bogotá, en los once meses, fue de 19.9%. El Cuadro IV—1 presenta la evolución del certificado de cambio

[4] Ibid, p. 13.

CUADRO IV-1

EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

Período	$/US$ Oficial[1]	Variación anual equivalente (%)	Variación año completo(%)	$/US$ en bolsa[2]	Variación anual equivalente (%)
1977	37.96		4.5	–	
1978	41.00		8.0	–	
1979	44.00		7.3	–	
1980	50.92		15.7	–	
1981	59.07		16.0	–	
1982					
Enero	59.84	16.8	16.3	57.09	16.7
Febrero	60.63	17.0	16.7	57.87	17.7
Marzo	61.40	16.4	17.0	58.74	19.6
Abril	62.21	17.0	17.5	59.40	14.3
Mayo	63.02	16.8	17.6	61.70	60.5
Junio	63.84	16.8	17.8	61.30	(9.1)
Julio	64.69	17.2	17.8	61.95	13.5
Agosto	65.55	17.2	17.7	63.45	33.2
Septiembre	66.42	17.1	17.8	63.83	7.4
Octubre	67.68	25.3	20.0	65.50	36.3
Noviembre	68.97	25.4	18.7	67.61	47.9

1 Precio a fin de período.
2 Ultima cotización en Bolsa del certificado de cambio "fresco".
Fuente: Banco de la República, Bolsa de Bogotá y Cálculos de FEDESARROLLO.

a lo largo de 1982 y calcula su variación anual equivalente mes por mes. El ejercicio se efectúa, tanto con la tasa de cambio oficial como con la cotización en bolsa del certificado recién emitido.

Se observa, en primer lugar, la aceleración del ritmo de la devaluación de la tasa oficial en los meses de octubre y noviembre como quiera que, después de oscilar alrededor del 17% anual, se ha pasado al nivel del 25%. En segundo lugar, es del mayor interés analizar la variación anual equivalente que resulta de los cambios mensuales en la cotización del cambio en bolsa; las bruscas fluctuaciones reflejarían una menor oferta de papel como la presión ejercida sobre éste por motivos especulativos o en razón del interés de algunos inversionistas en realizar una inversión "segura" en términos del riesgo de devaluación que, simultáneamente, prevé la oportunidad para evadir impuesto. Las mayores variaciones (en los meses de mayo, octubre y noviembre) serían indicativos, en un caso, de exceso de demanda de certificados antes de la elección presidencial (previendo la posibilidad de una devaluación) y, en otro, del mismo fenómeno en una coyuntura de "crisis financiera" y de

menor oferta en razón del comportamiento del sector externo. Es evidente, además, que el mayor ritmo de devaluación de la tasa oficial de cambio se manifiesta en un movimiento más acentuado de la cotización del certificado de cambio en bolsa.

En los primeros días del mes de diciembre la autoridad monetaria optó por intervenir en el mercado de certificados de cambio "frescos" (hasta con tres días de emisión) anunciándose que la meta era la de recomprar una cuantía de hasta $3.000 millones. Se ha decidido utilizar el mecanismo de los remates diarios en el cual los bancos comerciales ofrecen certificados al Banco de la República a una tasa que el Banco puede aceptar o no aceptar. En una situación en la cual la demanda de certificados excede a la oferta, el precio del certificado debería elevarse hasta que prácticamente desapareciera la diferencia entre la tasa oficial y la del certificado. Todo indicaría que se trata del primer paso hacia la eliminación del descuento del certificado en una coyuntura cambiaria en la que este descuento no tiene razón de ser. De una parte las reservas internacionales del Banco de la República están descendiendo; de otra el sistema vigente hace atractiva la venta de dólares provenientes de la exportación de servicios, o de las transferencias de colombianos residentes en el exterior, en el mercado negro, manteniendo el precio en este mercado artificialmente bajo. Parece acertado, entonces, que el Gobierno se oriente gradualmente —como parece ser el caso— hacia la suspensión del certificado de cambio y la unificación de las tasas de cambio; las circunstancias de finales de 1982 son radicalmente diferentes a las de principios de 1977 cuando se estableció el mecanismo del descuento del certificado de cambio como vía para posponer la monetización de divisas.

IV. Exportaciones e importaciones

Las cifras preliminares del INCOMEX señalan que en lo corrido del año hasta el 20 de octubre el déficit de la balanza comercial llegaba a los US$1.699.8 millones. Los registros de exportación eran mayores en 1.5% a los de igual período del año anterior y los de importación en 2.2%. El valor de las exportaciones diferentes al café se había reducido, a su vez, en 13.4%, ubicándose, a esa fecha, en US$983.5 millones mientras los de café eran superiores en 16.6% a los de los mismos meses de 1981.

Ante el retraso de INCOMEX en la divulgación de la información más detallada de tonelaje y valor de las exportaciones y de las importaciones, los Cuadros IV—2 y IV—3 incluyen la evolución de estos indicadores en el período enero-agosto.

V. Balanza cambiaria

La evolución de la balanza cambiaria entre enero y octubre de 1982 arrojó una caída en las reservas internacionales de US$824.5 lo cual señala, una vez más que el deterioro externo ha sido mucho más pronunciado de lo que se ha venido pronosticando a lo largo del año en *Coyuntura Económica.* El Cuadro IV—4 presenta estos movimientos e incluye una proyección "final" de balanza cambiaria para 1982 que incorpora cambios desfavorables en los rubros

CUADRO IV-2

EXPORTACIONES APROBADAS
(Enero – Agosto 1982)

Concepto	Toneladas 1981	%	Toneladas 1982	%	±%	Miles US$ – FOB 1981	%	Miles US$ – FOB 1982	%	±%
Total Exportaciones	2.660.262	100.0	2.538.778	100.0	–4.57	1.949.619	100.0	1.999.373	100.0	+2.55
Café	350.204	13.2	353.858	13.9	+1.04	926.631	47.5	1.067.614	53.4	+15.21
Nuevas	2.310.058	86.8	2.184.920	86.1	–5.42	1.022.988	52.5	931.759	46.6	–8.92

Fuente: Incomex.

CUADRO IV-3

IMPORTACIONES APROBADAS
Según Régimen y Carácter
Enero – Agosto

	Libre 1981	Libre 1982	± %	Previa 1981	Previa 1982	± %	Total 1981	Total 1982	± %
Total General	2.205.306	2.181.495	– 1.08	1.909.330	2.000.212	+ 4.76	4.114.636	4.181.707	+ 1.63
Industria	1.295.418	1.103.603	–14.81	625.122	697.928	+11.65	1.920.540	1.801.531	– 6.20
Comercio	681.549	900.530	+32.13	423.768	413.483	– 2.43	1.105.317	1.314.013	+18.88
Oficial	229.339	177.362	–22.33	860.440	888.801	+ 3.30	1.088.779	1.066.163	– 2.08

Fuente: Incomex, Sección de Estadística.

de exportación e importación de servicios y en el balance en la cuenta de capital. La diferencia con la proyección efectuada en el número anterior de la revista es la de que, de acuerdo con la nueva, el déficit en cuenta corriente se eleva a US$100 millones lo cual indicaría que al finalizar el año este podría ser de US$1.470 millones mientras el saldo en la cuenta de capital se reduce a US$20 millones para colocarse en diciembre 31 de 1982 en US$500 millones. La caída en reservas se prevé en US$970 millones y su saldo al término del año en US$4.733.

VI. La política cambiaria y de comercio exterior

1. Elevación de aranceles

El Decreto 3080 de 1982 elevó los aranceles en 20% para la mayoría de posiciones, con lo cual, como se verá más adelante, se revierte parcialmente el proceso de desgravación que venía registrándose desde 1970.

Las principales excepciones al ajuste del 20% cubren algunos productos cuyo precio incide en forma significativa en la canasta familiar; rubros que no pueden ser modificados por existir acuerdos previos de Colombia con otros países (Arancel Externo Común, Acuerdos de desgravación automática con los países del Grupo Andino y preferencia otorgadas por Colombia dentro del GATT); ciertas importaciones de bienes de capital; e importaciones con destino a regiones cuyo desarrollo se desea promover.

El Cuadro IV–5 presenta la evolución del promedio aritmético de los aranceles para cada capítulo de la nomenclatura CIIU a tres dígitos. Las cifras sugieren que el aumento fue prácticamente generalizado; el menor de ellos, que corresponde al grupo de artículos clasificados como instrumentos de precisión, fue del 16.5%. No obstante, estas magnitudes no reflejan adecuadamente la importancia cuantitativa de los productos para los cuales el ajuste fue inferior al 20%. Ello se debe, de una parte, a que los rubros exceptuados podrían constituir la mayor parte de los volúmenes importados de cada grupo lo cual no se traduce en el cálculo del promedio aritmético. De otra parte, estas cifras no incorporan la reducción en tarifas para los bienes importados del Grupo Andino, sujetados a desgravación automática, ni las relacionadas con las importaciones destinadas a ciertas zonas específicas del país. Tampoco reflejan las exenciones que favorecen a las importaciones efectuadas por entidades públicas y algunas otras empresas, ni el hecho de que las importaciones efectuadas bajo licencia global tienen una tarifa uniforme del 5%. En ninguno de estos casos el aumento arancelario encarece las importaciones.

Por consiguiente, para apreciar la importancia de las excepciones se requiere llevar a cabo un análisis más desagregado. Ello no es, posible sin embargo, en todos los casos, con base en la información disponible.

Las excepciones en materia de bienes de la canasta familiar fueron significativas si se considera que bajo tales posiciones se importaron más de US$195 millones en 1981. En términos relativos esta cifra representa cerca del 60% de las importaciones de bienes de consumo no duradero en el

CUADRO IV-4

BALANZA CAMBIARIA

	Valor (US$ Millones) Enero – Octubre 1981	1982	Variación % 82/81	Valor 1981 Enero - Diciembre	Proyección[1] 1982 Enero Diciembre
I. Balance en Cuenta Corriente (A-B)	−798.7	−1.243.6		−647.2	−1.470
A. Ingresos Corrientes	3.912.9	3.522.6	−10.0	4.985.6	4.380
1. Exportación de Bienes	2.281.1	2.140.5	− 6.1	2.925.8	2.700
a) Café	(1.177.3)	(1.144.1)	− 2.8	1.561.4	1.500
b) Otros	(1.103.8)	(996.4)	− 9.7	1.364.3	1.200
2. Exportación de Servicios	1.352.2	1.104.8	−18.3	1.487.1	1.350
3. Otros	279.6	277.3		572.7	330
B. Egresos Corrientes	4.711.6	4.766.2	1.2	5.632.8	5.850
1. Importación de bienes	3.185.3	2.817.1	−11.6	3.862.8	3.500
2. Importación de servicios	1.384.9	1.637.4	18.2	1.674.1	1.950
3. Pagos para ref. de petróleo y gas	141.4	311.7		168.4	400
II. Balance en Cuenta de Capital	796.3	419.1		860.5	500
III. Variación en reservas brutas (I+ II)	−2.4	−824.5		213.3	970
IV. Saldo Reservas Brutas	5.235.7	5.041.6	− 3.71	5.633.1	4.733

[1] Proyección final para 1982.

Fuente: Banco de la República, cifras preliminares.

CUADRO IV-5

EVOLUCION DEL ARANCEL PROMEDIO

	Sector CIIU	1979	1980	1982(a)	1982(b)	Ultimo aumento %
311 + 312	Productos Alimenticios	27.05	24.50	25.10	29.91	19.2
313	Bebidas	55.88	49.13	52.42	62.90	20.0
314	Tabaco	27.14	27.14	21.00	25.20	20.0
321 + 322	Textiles y Confecciones	61.96	61.08	55.14	65.91	19.5
323	Manufac. de Cuero (exc. calzado)	30.97	28.87	32.19	38.63	20.0
324	Calzado	51.67	51.67	57.69	69.23	20.0
331	Manufac. de madera (exc. muebles)	41.07	36.70	33.81	40.57	20.0
332	Muebles de Madera	55.00	52.50	36.17	43.40	20.0
341	Papel y Produc. de papel	28.26	26.70	26.74	32.09	20.0
342	Imprentas y Editoriales	40.54	30.96	24.26	29.11	20.0
351 + 352	Produc. Químicos	20.30	18.59	18.40	21.93	19.2
353 + 356	Petróleo, plásticos, caucho y carbón	32.70	28.37	18.89	22.08	16.9
361	Produc. de Cerámica	51.67	45.56	34.16	40.99	20.0
363	Vidrio	39.24	27.28	25.96	37.71	45.3
369	Cemento y otros Min. no metálicos	28.84	24.64	27.63	33.16	20.0
371	Hierro y Acero	21.26	20.49	22.95	27.34	19.1
372	Metales no ferrosos	20.25	18.50	24.52	29.42	20.0
381	Produc. Metálicos (exc. Maquinaria)	40.03	35.79	37.91	44.76	18.1
382	Maquinaria no eléctrica	24.00	22.22	20.55	24.00	16.8
383	Maquinaria eléctrica	34.03	31.90	28.69	33.98	18.4
384	Material de transporte	36.99	33.60	33.66	40.35	19.9
385	Instrumentos de Precisión	25.04	23.43	22.18	25.84	16.5
Arancel promedio	Ponderado	28.87	26.24	24.84	19.52	18.8
	Aritmético	28.84	26.48	25.60	30.55	19.3

Fuente: G. Giraldo (1979), "Estructura de la Protección Arancelaria y Para-arancelaria en Colombia después de las Reformas de 1979", *Revista de Planeación y Desarrollo,* Mayo-Agosto.
L.J. Garay (1982), "La Política de Importaciones. Una Evaluación", (Mimeo).

Metodología: Las cifras del cuadro corresponden a promedios aritméticos, considerando el número de posiciones NABANDINA en cada capítulo CIIU.

—El arancel promedio ponderado se obtuvo con base en las cifras de importación para cada Capítulo CIIU en 1981.

Para calcular el arancel promedio en cada CIIU a tres dígitos se utilizó la siguiente fórmula:
AP82b (i)= AP82a (i)+ .20 $<$(AP82)(i) − (AE)/No. Items en i)$>$
Donde. AP82b: Nuevo Arancel Promedio
AP82a: Arancel Promedio antes de la última medida (en Garay).
i: Sector CIIU a tres dígitos.
AE: Arancel para cada una de las excepciones del nuevo decreto.

—En los cálculos no se incluyen las excepciones correspondientes a los acuerdos al interior del Pacto Andino dife rentes al Arancel Externo Común; tampoco las de los decretos Nos. 1643 de 1981 y 1643 de 1982.

mismo año, aun cuando parte de tales importaciones podrían clasificarse, más bien, como materias primas y productos intermedios para la industria. Los ítems de excepción con mayor peso en las importaciones de 1981 fueron "aceites vegetales" y "harinas y polvo de pescado". Pero tal vez la excepción más importante es la de las importaciones de bienes de capital en razón del peso que tienen algunos productos específicos exceptuados del aumento del 20% y, especialmente, por el hecho de que del total de importaciones de bienes de capital un porcentaje elevado corresponde a importaciones oficiales no sujetas a gravámenes, y cerca de un 25% a importaciones efectuadas bajo licencia global cuyo arancel del 5% no sufrió ninguna modificación[5].

Ahora bien, a pesar de las salvedades anotadas, conviene analizar la evolución de más largo plazo de los promedios aritméticos de los aranceles, que se incluye en el Cuadro IV–6.

En términos generales el valor promedio alcanzó su máximo nivel en 1970, con ascensos significativos durante las dos décadas anteriores. El arancel promedio pasó de 17.8% en 1951 a 51.71% en 1970. Posteriormente, durante la década de los años setenta, se presentaron disminuciones paulatinas alcanzándose el menor nivel en 1982 con un promedio comparable al de 1959. La actual reforma no hace más que retornar el arancel al nivel de 1979.

En términos sectoriales el arancel para los bienes de consumo ha sido mucho mayor que el de los bienes intermedios y los bienes de capital por lo cual se puede afirmar que la protección efectiva a dicho sector es sustancialmente mayor a lo que indicarían las cifras nominales. El concepto de protección efectiva incluye la consideración tanto del arancel nominal al producto como a sus insumos y de esa manera refleja en forma más apropiada la protección neta que el sistema arancelario otorga a cada actividad. Infortunadamente los trabajos que han calculado la estructura de protección efectiva en Colombia en diferentes años utilizan metodologías distintas y sus resultados no son, por tanto, estrictamente comparables. No obstante, en general puede decirse que los grupos a los cuales se aplica un arancel nominal más alto que el promedio están sujetos a una protección efectiva mayor que los demás y superior al valor nominal de dichos aranceles.

Así mismo, en la medida en la cual exista una mayor heterogeneidad en los aranceles nominales la dispersión de la protección efectiva será mayor y más pronunciada que la anterior. En este contexto es importante observar que con el transcurrir del tiempo la dispersión arancelaria disminuyó significativamente hasta 1982. Por ejemplo, el nivel arancelario promedio para bienes de consumo era 1.84 veces el de los bienes intermedios y 3.66 veces el de los bienes de capital en 1951; para 1982 estas relaciones habían disminuido a 1.62 y 1.33 respectivamente. La úl-

[5] No existe la información apropiada para conocer, con un buen grado de confiabilidad, la relación entre las importaciones oficiales de bienes de capital (exentas de gravamen arancelario) y el total de las importaciones de bienes de capital. Pero las importaciones oficiales constituyeron en 1981 un 28.62% de los totales y un 95.26% de los bienes de capital.

CUADRO IV-6

EVOLUCION DEL ARANCEL (CUODE)

	1951	1959	1964	1970	1973	1975	1979	1980	1982(a)	1982(b)
Bienes de consumo	35.10	39.20	52.60	98.90	84.90	50.50	37.68	34.83	33.89	
Bienes Intermedios	19.10	24.50	25.40	49.60	47.10	35.90	25.16	22.72	20.96	
Bienes de Capital	9.60	17.30	20.90	37.60	40.50	32.00	27.19	25.20	25.54	
Promedio Ponderado	17.81	23.85	27.31	51.71	49.63	36.40	27.48	24.98	23.64	28.10

Fuente: 1951-75. G. Montes y R. Candelo (1981) "El Crecimiento Industrial y la Generación de Empleo en Colombia. Entre la Sustitución de Importaciones y la Promoción de Exportaciones", *Revista de Planeación y Desarrollo,* Enero-Junio.
1979-82(a) L.J. Garay, *op. cit.*

Metodología: El arancel promedio entre 1951 y 1975 se ponderó con base en la estructura de importaciones CUODE para 1981. Sin embargo, puesto que las cifras agregadas del Cuadro IV-5 son más precisas, se supuso que la evolución del arancel promedio entre 1979 y 1982(b) coincide con la de dicho Cuadro.

tima reforma sin embargo, no afectó fundamentalmente la dispersión.

La evolución del arancel no ha sido homogénea para los diferentes sectores. Entre 1951 y 1970 el arancel promedio se elevó mucho más (181.77%) para los bienes de consumo que para las materias primas y bienes intermedios (159.69%), por lo cual la protección efectiva tuvo un aumento excesivo para el primer conjunto de bienes, a pesar de que el mayor incremento de los bienes de capital (292%) podría disminuir tal variación. Entre 1970 y 1982 sucedió lo contrario. El arancel promedio para los bienes de consumo cayó mucho más que el de los demás rubros. En resumen, la evolución general para los diferentes sectores indica que durante los dos períodos analizados la protección efectiva para los bienes de consumo osciló más de lo que indicarían los movimientos en el arancel nominal. Si se comparan las cifras del Cuadro IV–6 el nivel de protección efectiva en 1980-1982 sería relativamente similar al de 1951–1959.

2. Otros aspectos

En el último número de *Coyuntura Económica* se comentó que el Gobierno parecía haber optado por una política de incrementos en los subsidios a las exportaciones y en los aranceles a las importaciones, como un sustituto a la necesidad de devaluar más rápidamente para recuperar el atraso cambiario que se gestó en los últimos años. La expedición del decreto sobre aranceles que se comenta parece confirmar tal suposición. Las medidas tomadas por el Gobierno constituirían, en la práctica, una alternativa a devaluar más rápidamente en la medida en la cual los aumentos en subsidios y en aranceles fuesen parejos para todos los productos y su aplicación fuere efectiva. Como se observó en la entrega anterior de la revista el incremento en subsidios a la exportación no cumplió con esta condición puesto que benefició en mucha mayor medida a los productos de origen agropecuario que a los productos de origen industrial. Por su parte, el análisis sobre la medida de aranceles señala que, si bien el incremento en estos fue en principio más parejo, tampoco cumplió enteramente con la condición mencionada, en particular en lo que respecta a los bienes de capital, a algunos productos que pesan en forma importante en el presupuesto familiar, y a las importaciones cuyos aranceles están sujetos a acuerdos internacionales previos, en especial en el Grupo Andino y en el GATT. Adicionalmente, no sobra repetir que el incremento en aranceles no afecta las importaciones ilegales y que, por el contrario, las estimula en alguna medida.

De otra parte, el gobierno ha incrementado el ritmo de devaluación a partir de octubre, a una tasa equivalente anual del 25.3%, como lo indican las cifras del Cuadro IV-1 y como lo había propuesto *Coyuntura Económica* en el número de octubre de 1982. Parecería entonces, que ante la evidencia de un deterioro más drástico de lo previsto en la balanza comercial, como se indicó en la sección de balanza cambiaria de este capítulo el Gobierno decidió complementar su política de alzas en subsidios a la exportación e incrementos en aranceles y controles a las importaciones, con un ritmo mayor de devaluación. Frente a la preo-

cupante evolución del sector externo de la economía resulta apropiado utilizar todo el arsenal de instrumentos de política que faciliten recuperar el equilibrio, sin causar traumatismos a la economía.

En este sentido conviene contemplar algunas medidas adicionales. Entre ellas podría considerarse la eliminación definitiva de los certificados de cambio, con el propósito de otorgar un estímulo adicional a las exportaciones. Más importante aún, debe apoyarse la sustitución de importaciones por producción doméstica en sectores en los cuales ésta puede responder en el futuro inmediato e incluso a un mayor plazo.

El país espera la expedición de un nuevo estatuto de compras oficiales, anunciado por el Gobierno, que invierta la considerable preferencia por importaciones que de tiempo atrás ha venido caracterizando tales compras. Tres medidas adicionales deberían complementar un nuevo estatuto de este tipo. De un lado, convendría eliminar todas las exenciones arancelarias establecidas a favor de las importaciones oficiales, las cuales explican en buena medida el sesgo importador en el comportamiento de las entidades públicas descentralizadas. De otro, urge equiparar las facilidades de crédito de que disponga la industria nacional de bienes de capital, con las que apoyan las exportaciones de esos productos efectuados por terceros países hacia el nuestro. En tercer lugar, resulta indispensable eliminar la independencia absoluta de la inversión pública en el endeudamiento externo, que se ha consolidado en los últimos años. Estos son otros factores que explican en gran medida la preferencia por importaciones que exhibe la inversión pública en el país.

Otras medidas de sustitución de importaciones a corto plazo pueden referirse a sectores específicos como el automotor con el objeto de elevar el nivel de utilización de su capacidad productiva ya instalada.

Más hacia el futuro se confía en que el plan de desarrollo que prepara el Gobierno contemplará mecanismos para estimular selectivamente algunas exportaciones agropecuarias promisorias, como el arroz, y ramas de la actividad industrial con alto potencial para sustituir importaciones y generar divisas en forma eficiente. La evidencia histórica sugiere que se ha entrado en un largo período de precios bajos del café, similar al que se vivió entre 1955 y 1971 y que el país debería prepararse para diversificar sus exportaciones en cuanto sea posible. No obstante, a diferencia de lo ocurrido en ese período, no se prevé una dinámica considerable de los mercados internacionales y, por consiguiente, el equilibrio en el sector externo habrá de depender en mayor medida de la sustitución de importaciones así como el crecimiento económico del país estará estrechamente ligado con la expansión de la demanda interna.

Finanzas públicas

I. Introducción y resumen

Al concluir 1982, la situación de las finanzas públicas nacionales dependerá de las decisiones de acuerdo y giro que hubiera adoptado el Gobierno Nacional sobre la base de una ejecución pendiente a fines de octubre de 142 mil millones de pesos, equivalente al 41% de la apropiación presupuestal definitiva. Hasta mediados de noviembre la tendencia en el ritmo de ejecución de los gastos apropiados de funcionamiento y servicio de la deuda era similar a la del año anterior, en tanto que los de inversión muestran un aumento considerable. La relación entre ejecución y apropiaciones en el presupuesto de inversión ya se había elevado en 1980 y 1981.

La ejecución presupuestal no ha sido mayor por cuanto el Gobierno no dispuso de apropiaciones suficientes. El déficit de apropiaciones fue estimado en veintisiete mil millones de pesos por el Gobierno, hasta el mes de noviembre: crédito adicional de la Ley 34/81 por veinticuatro mil millones de pesos y crédito adicional por tres mil millones de pesos, pendiente de sanción presidencial. De otra parte, hasta la fecha, ha habido una clara actitud de austeridad en el gasto con el objeto de no expandir el déficit fiscal.

Esta situación que ha implicado un frenazo fuerte en la operación del Estado, se reversará rápidamente en vista de la inercia del gasto apropiado que se intenta ejecutar, como es costumbre, a final de año, y por el hecho de que en la coyuntura de corto plazo el gasto público y el déficit fiscal contribuyen a mantener un nivel de demanda agregada evitando así la profundización de la recesión económica. Por esta última razón el déficit fiscal crónico deja accidentalmente de ser un problema para convertirse en el principal agente de la compensación global del sistema económico. La concurrencia de estas dos razones hace posible llevar a cabo una actividad importante de gasto que se había presupuestado, pero cuya ejecución

se represó durante el año, sin que ello se convierta en un agente perturbador de la estabilidad. En estas condiciones, la inelasticidad del sistema tributario no constituirá una limitante de la política económica en el muy corto plazo. Si, como se desprende de declaraciones recientes, el Gobierno opta por acelerar el ritmo de pagos, en razón de las consideraciones previas, el déficit en operaciones efectivas (gastos de funcionamiento[1] más inversión, menos ingresos corrientes efectivos, excluidos los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios) ascenderá a aproximadamente 97.000 millones de pesos al finalizar el año.

Lo anterior no significa que la condición fiscal deficitaria, como elemento estructural del proceso económico, sea conveniente. Lo es, únicamente, cuando cumple una misión contracíclica, como podría hacerlo en la coyuntura actual. A mediano plazo, en la medida en la cual se reduzca el déficit en cuenta corriente de la balanza cambiaria se hará indispensable limitar la cuantía del déficit fiscal. Para lograrlo habrá que tomar medidas pronto, que devuelvan la elasticidad a los ingresos tributarios.

Finalmente, un análisis especial de los problemas de control de recaudo y evasión del impuesto a las ventas, indica la inconveniencia de la modificación propuesta por el Gobierno en el artículo 5o. del Proyecto de Ley sobre regulación del comercio exterior, en el sentido de sustituir el sistema actual de devoluciones de impuesto de ventas a las exportaciones por una cadena de exenciones imposible de controlar administrativamente.

II. Situación y perspectivas

En el Cuadro V—1 se incluye la situación probable de las finanzas nacionales, bajo dos parámetros: la primera, en términos de caja para gastos e ingresos y, la segunda, en términos de causación de gastos (giros) y de operaciones efectivas en cuanto a ingresos.

Con este enfoque se muestra el déficit causado en el año en dos instancias de la ejecución del presupuesto. Estos déficits, así calculados, difieren del estimado en la entrega de *Coyuntura Económica* de octubre de 1982 en el sentido de que en ninguno de ellos se acumulan los pasivos deficitarios de años anteriores.

Sobre la base de informaciones sobre políticas de pago, expresadas tanto por el Presidente como por el Ministro de Hacienda, se colige que el represamiento del gasto público ini ciado en 1981, que continuó la actual administración hasta el mes de octubre, se ha modificado en el sentido de que el Gobierno pagará un conjunto de compromisos pre-existentes. Por lo expresado, es enteramente previsible que el déficit de caja aumente notoriamente.

Son tres las razones de índole fiscal que sustentan la política presupuestal descrita para noviembre y diciembre de 1982:

1) Presión natural a ejecutar lo apropiado antes de finalizar el año.

2) Ejecución de parte de los créditos adicionales de noviembre por valor

[1] Sin incluir, por supuesto, amortizaciones de deuda.

CUADRO V-1

BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL
(Años Completos)

	Operación Efectiva		Variación	Causación Gastos		Variación
	1981	1982	%	1981	1982	%
I. Ingresos Corrientes	212.744	258.707	21.6	212.744	258.707	21.6
II. Gastos Corrientes	153.828	224.235	45.8	165.289	198.272	19.9
III. Ahorro	58.916	34.472	−36.4	47.455	60.435	27.4
IV. Gastos de Inversión	61.166	85.902	40.4	71.176	77.022	8.2
V. Déficit Fiscal	− 2.250	− 51.430	2185.8	− 23.721	− 16.587	−30.1
VA. Déficit fiscal al excluir ingresos no tributarios C.E.C.	−50.294	−109.753	118.2			
VI. Financiación	50.294	+109.753	118.2			
Crédito Neto	14.321	16.860	17.7			
Ingresos no tributarios C.E.C.	48.044	58.323	21.4			
Cambio en depósitos	− 12.071	14.273	218.2			
Crédito Banco de la República	−	20.000	−			
Déficit no cubierto en Tesorería		297	−			

Fuente: Informe Mensual Tesorería General de la República Septiembre, 1982.
Informe Financiero Contraloría, octubre, 1982.
Informe de Recaudos Dirección General de Impuestos Nacionales.
Cálculos de FEDESARROLLO.

de veintisiete mil millones de pesos.

3) En lo que se refiere al concepto de caja, presión por cancelar giros pendientes de pago desde 1979.

Al parecer, el Gobierno ha sido particularmente sensible en lo referente al tercero de estos puntos pues sus anuncios de pagos a un ritmo de dos mil millones diarios durante el mes de diciembre son indicativos de la intención de eliminar la deuda flotante acumulada por la administración anterior. Respecto a los puntos 1 y 2, al cierre de la presente edición de *Coyuntura Económica* ya se conocían los términos de los acuerdos de noviembre y diciembre, lo cual hace más factible pronosticar el resultado por ejecutar en términos de giro y operaciones efectivas. Si el Gobierno opta por utilizar el margen de compensación monetaria que le ha dejado el sector externo, podrá posiblemente reversar la inactividad presupuestal que muestran las cifras hasta octubre.

III. Déficit fiscal

Los cálculos del déficit fiscal (Cuadro V—1) se basan en la hipótesis de apertura de las llaves del gasto, enmarcados en los siguientes juicios:

1. Absorción considerable de pasivos no correspondientes a la vigencia actual en el nivel de la tesorería (ya iniciada en noviembre).

2. Indices de ejecución del presupuesto de la vigencia, incluidos los créditos adicionales de noviembre, similares a los históricos.

En el Cuadro V—2 se muestran los datos históricos hasta octubre; en el Cuadro V—3 se presentan las implicaciones de la hipótesis de cálculo en la ejecución de noviembre y diciembre. En cuanto a este último, se observa que, evidentemente, el volumen de pagos no tendrá precedentes y que parte importante de la financiación se hará por medio de la utilización del saldo de la cuenta especial de cambios (cerca de ocho mil millones) y por crédito del Banco de la República que se estima en aproximadamente veinte mil millones de pesos en vista de que la expectativa de ingresos corrientes no asciende a más de cincuenta mil millones de pesos (véase ordinal de ingresos corrientes), y de que no se esperan incrementos adicionales en crédito externo neto.

Dado el planteamiento del acuerdo inicial de diciembre, y suponiendo adiciones a éste en cuantía de quince mil millones de pesos[2], se deduce que el Gobierno efectivamente elevará el nivel de ejecución presupuestal en las postrimerías del año. Este dato significa en términos de ejecución de acuerdos un nivel próximo al noventa por ciento cuando al comenzar noviembre ascendía únicamente al setenta por ciento.

Finalmente, en el Cuadro V—4 se presenta la serie de giros y pagos para el período comprendido entre 1978 y 1982, de la cual se deduce el nivel de traslación de obligaciones de un año a otro. Es posible que un monto

[2] La asimilación del crédito adicional de noviembre por 24 mil millones de pesos fue parcial en el acuerdo inicial de gastos de diciembre por lo cual este necesariamente tendrá que adicionarse sustancialmente.

CUADRO V-2

BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL
(Enero – Octubre)

	Operación Efectiva 1981	1982	Variación %	Causación Gastos 1981	1982	Variación %
I. Ingresos corrientes efectivos	175.775	213.201	21.3	175.775	213.201	21.3
II. Gastos corrientes	120.974	161.709	33.7	117.651	146.836	24.8
III. Ahorro	54.801	51.492	– 6.0	58.124	66.365	14.2
IV. Gastos de inversión	51.284	63.430	23.7	39.454	57.124	44.8
V. Déficit fiscal	+ 3.517	– 11.938	–439.4	+ 18.670	+ 9.241	–50.5
VA. Déficit fiscal al excluír ingresos no tributarios C.E.C.	– 38.096	– 66.624	74.9	– 22.943	– 45.445	98.1
VI. Financiación	38.096	66.624				
Crédito neto	4.502	5.882	30.7			
Intereses no tributarios	41.613	54.686	31.4			
Cambio en depósitos	– 8.019	+ 6.066	175.6			
Crédito Banco de la República	–	–	–			

Fuente: Informe Mensual Tesorería General de la República, septiembre, 1982.
Informe Financiero Mensual Contraloría, octubre, 1982.
Informe de Recaudos Dirección General de Impuestos Nacionales, octubre, 1982.
Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO V-3

BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL
(Noviembre – Diciembre)

	Operación Efectiva		Variación	Causación Gastos		Variación
	1981	1982	%	1981	1982	%
I. Ingresos corrientes	36.969	45.506	23.1	36.969	45.506	23.1
II. Gastos corrientes	32.854	62.526	90.3	47.638	51.436	8.0
III. Ahorro	4.115	– 17.020	–513.6	– 10.669	– 5.930	44.4
IV. Gastos de inversión	8.882	22.472	153.0	31.722	19.898	–37.3
V. Déficit fiscal	4.767	– 39.492	–928.4	– 42.391	– 25.828	39.1
VA. Déficit fiscal al excluír ingresos no tributarios C.E.C.	– 12.198	– 49.011	301.8	– 49.822	– 35.347	29.1
VI. Financiación	12.198	49.011	301.8			
Crédito neto	9.819	6.392	– 34.9			
Ingresos no tributarios C.E.C.	7.431	9.519	28.1			
Cambio en depósitos	– 5.052	8.391	266.1			
Crédito Banco de la República	–	20.000	–			
Déficit no cubierto en Tesorería	–	4.709	–			

Fuente: Informe Mensual Tesorería General de la República,.
Informe Financiero Mensual Contraloría.
Informe de Recaudos Dirección General de Impuestos Nacionales.
Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO V-4

EJECUCION SEGUN GIROS Y PAGOS
1978 – 1982

	1978			1979			1980			1981			1982		
	Vigencia	Vigencia Anterior	Total	Vigencia	Vigencia Anterior	Total	Vigencia	Vigencia Anterior	Total	Vigencia	Vigencia Anterior	Total	Vigencia	Vigencia Anterior	Total
Giros															
Gastos Corrientes	59.261	1.357	60.618	86.250	1.795	88.045	116.790	2.909	119.699	168.175	1.610	169.785	194.362	3.910	198.272
Inversión	20.291	2.732	23.023	29.562	5.826	35.388	52.640	11.250	63.890	64.529	6.647	71.176	70.370	6.652	77.022
Amortización	7.017	–	7.017	10.007	–	10.007	11.942	–	11.942	14.970	–	14.970	18.465	–	18.465
Total	86.569	4.089	90.658	125.819	7.621	133.440	181.372	14.159	195.531	247.674	8.257	255.931	283.197	10.562	293.759
Exigible al Terminar			2.895			8.033			7.356			18.640			
Operaciones Efectivas															
Gastos Corrientes	55.121	1.702	56.823	78.498	3.159	81.657	112.581	8.780	121.361	145.666	8.163	153.829	184.644	26.786	211.430
Inversión	17.904	3.065	20.969	20.457	5.500	25.957	29.656	12.300	41.956	38.836	22.330	61.166	52.777	33.125	85.902
Amortización	7.215	–	7.215	7.355	–	7.355	10.794	–	10.794	11.988	–	11.988	18.465	–	18.465
Total	80.240	4.767	85.007	106.310	8.659	114.969	153.031	21.080	174.111	196.490	30.493	226.983	255.886	59.911	315.797

Fuente: Informe Tesorería General de la República
Informe Financiero Contraloría General

Explicación del año 1982

Vigencia: Ejecución Pago/Giro corriente 95o/o, Inversión 75o/o, Amortización 100o/o

Vigencia Anterior: Pagos Corrientes, Datos de agosto más informes de absorción del déficit.
Inversión: Ejecución del pendiente, vigencia anterior.

sustancial de deudas presupuestales pretéritas hubiera revivido su iniciativa de cobro con la llegada de un nuevo Gobierno, con la consecuente presión sobre los recursos disponibles de la vigencia actual. Probablemente, además, y con buenas razones, el Gobierno actual decidió pagar parte importante de lo debido por vigencias anteriores (y aún de lo represado en la vigencia) cristalizando así la presión latente sobre la caja.

IV. Ingresos corrientes

El comportamiento de los ingresos corrientes hasta el 31 de octubre de 1982, mantiene, en su conjunto, las tendencias observadas en el último número de *Coyuntura Económica* con base en los datos disponibles hasta julio. De acuerdo con la información más reciente se ha ajustado la proyección para el año completo pero el nuevo estimativo no implica una modificación sustancial: La proyección inicial pasa de 255.4 a 258.7 miles de millones de pesos. No obstante, al analizar los estimativos individuales, se deduce que fue preciso: primero, aumentar los correspondientes a aduana y a recargos, la cuenta especial de cambios y el rubro "otros", en cuantía de cinco mil millones de pesos y, segundo, disminuir los efectuados por los impuestos de ventas y de gasolina y ACPM en cuantía superior a los tres mil millones. La proyección de los recaudos del impuesto de renta se mantiene idéntica (ver Cuadro V–5).

Aunque a la luz de los propósitos expresados por el Gobierno la estructura y composición de los rubros más importantes de los ingresos corrientes se modificará en el futuro próximo, se presenta una proyección de los ingresos corrientes en 1983 (ver Cuadro V–6), haciendo abstracción de las eventuales medidas. Esto con el propósito de encontrar en dicha proyección la razón misma de la necesidad de dichas medidas. En vista de que en la entrega anterior se hizo un análisis detallado de los principales ítems de ingresos, los aspectos identificados a continuación deben mirarse en ese contexto.

El punto fundamental es el deterioro continuo a partir de 1981 de la tributación en su conjunto debido, en primera instancia, a la reversión observada en los ingresos derivados del sector externo y a las modificaciones efectuadas al impuesto sobre la renta (incentivos de la Ley 20/79). Esta situación se ha agravado por la condición de recesión por la cual atraviesa la economía, que afecta los ingresos base del impuesto de renta así como aquellos base del impuesto de ventas. Es decir, las variables que determinan el volumen de estos tributos no muestran signos que permitan suponer para 1983 un aumento siquiera similar al de 1982. En el caso del impuesto de renta esta situación se verá agravada por la normalización de las tasas de crecimiento de algunos recaudos por retención en la fuente, que mostraron un incremento considerable en 1983[3]. Por su parte, el impuesto a las ventas, correlacionado directamente con la actividad económica corriente, al señalar crecimientos efectivos próximos al treinta

[3] Estos nuevos recaudos por retención entraron en vigencia a partir de 1982 (comisiones y honorarios) y han registrado un comportamiento atípico en razón de la crisis financiera que condujo a una mayor demanda de activos financieros sujetos a retención.

CUADRO V-5

INGRESOS CORRIENTES Y PROYECCION 1982 Y RESULTADOS A OCTUBRE

	A Octubre 31		Variación	Año Completo		Variación
	1981	1982	%	1981	1982	%
Ingresos corrientes	175.775	213.201	21.3	212.744	258.707	21.6
Impuesto de Renta	43.994	55.153	25.4	53.841	67.834	26.0
Impuesto de Ventas	34.077	43.078	26.4	41.156	51.020	26.4
Aduanas	23.558	28.480	20.9	27.787	33.593	20.9
Utilidad Cuenta Especial de Cambios	46.191	54.119	17.2	55.369	65.037	17.5
Gasolina y ACPM	15.117	15.763	4.3	18.036	18.807	4.3
Otros	12.838	16.608	29.4	16.555	21.416	29.4
Retiro Saldo Cuenta Especial de Cambios	309	5.882		133	14.273	
Total Disponible	176.084	219.083	24.4	212.877	272.980	28.2
Cuenta Especial de Cambio	46.191	54.119	17.2	55.369	65.037	17.5
Impuesto de café	5.318	4.950	− 6.9	6.957	6.100	−10.9
Impuesto de remesas	260	364	40.0	367	514	40.0
Manejo de reservas (neto)	15.927	14.224	−10.7	17.688	15.800	−10.7
Utilidad compra-venta de divisas	24.686	34.580	40.1	30.356	42.523	40.1

Impuesto de café se ajustó la estimación de Nov.-Dic. en un 25o/o para tomar en cuenta la reducción decretada.

Fuente: Informe Mensual Tesorería General de la República.
Informe Financiero Mensual de la Contraloría.
Cálculos de FEDESARROLLO.

por ciento, contradice las apreciaciones que diagnostican una recesión con base en otros indicadores. Este fenómeno llevó a indagar más profundamente sobre el fenómeno para concluir en que el volumen de recaudo estaba afectado por los resultados de un gran programa administrativo (de control y de sistematización integral del impuesto) en la regional de Bogotá que al parecer cortó, de plano, un elevado porcentaje de evasión, ocasionada principalmente por devoluciones y créditos tributarios improcedentes.

En el Cuadro V–7 se ilustra lo anotado. Se puede observar que los recaudos de impuesto a las ventas en el resto del país (diferente a Bogotá) registran tasas de crecimiento muy bajas, cercanas a la inflación, que sí son indicativas de estancamiento. Los elevados incrementos observados en la Administración de Impuestos de Bogotá no son, por lo tanto, reflejo estricto de la actividad económica y distorsionan la capacidad del impuesto como indicador de corto plazo.

De otro lado, lo ocurrido en Bogotá permite comprender las posibilidades administrativas que existen cuando éstas se asumen desde el más alto nivel de la administración tributaria. Además, si se tiene en cuenta que, con todo y el diseño legal de control en materia de devoluciones, hay brechas abiertas de evasión y fraude como aquellas que se reflejan en las cifras, parece sumamente peligroso desmontar el sistema de pago y devolución, pues se caería en la tolerancia de mecanismos claros de evasión con muy pocas posibilidades de control. En este contexto resulta altamente inconveniente la modificación propuesta por el mismo Gobierno en esta dirección, en el artículo 5o. del Proyecto de Ley sobre regulación del comercio exterior (Proyecto de Ley 97-82 de 1982).

El impuesto de aduanas ha registrado, en el segundo semestre, un repunte en su crecimiento debido, en parte, al cambio en el ritmo de la devaluación y, en parte, a los aumentos tarifarios establecidos por el Gobierno. Dada la complejidad de la com-

CUADRO V-6

PROYECCION DE INGRESOS CORRIENTES EN 1983

	1982	1983	Variación %
Ingresos corrientes	258.707	306.893	18.6
Impuesto de renta	67.834	81.401	20.0
Impuesto de ventas	51.020	62.244	22.0
Aduanas	33.593	40.311	20.0
Utilidad Cuenta Especial de Cambios	65.037	76.418	17.5
Gasolina y ACPM	18.807	19.747	5.0
Otros	21.416	26.770	25.0

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO V-7

IMPUESTO DE VENTAS — RECAUDACION DISCRIMINADA ENTRE BOGOTA Y EL RESTO DEL PAIS

	Año Completo			Enero – Octubre		Tasas de Crecimiento		
	1979	1980	1981	1981	1982	80/79	81/80	82/81 (Oct.)
Bogotá	9.398.7	11.012.5	16.088.5	13.484.5	18.690.6	17.2	46.1	38.6
Resto Doméstico	6.157.5	7.745.7	9.624.3	7.657.9	9.618.7	25.8	24.3	25.6
Aduanas	9.341.8	14.806.1	17.159.4	14.386.6	17.529.4	58.5	15.9	21.8
Total	24.898.0	33.564.4	42.872.2	35.529.1	45.838.7	34.8	27.7	29.0

Fuente: Informe de recaudos Dirección de Impuestos, Octubre.

posición del arancel no es posible evaluar con un período de vigencia tan corto cuál será el efecto de la elevación de aranceles sobre la tasa efectiva del impuesto ni el ajuste que tendrá el volumen y la composición de las importaciones.

V. La contabilización de los ingresos y el déficit fiscal

En sus recientes entregas el informe financiero de la Contraloría ha identificado un elemento importante relacionado con el déficit fiscal, el del componente ficticio existente en el cómputo de los ingresos, concretamente en el cálculo del disponible presupuesto por concepto del impuesto de renta y complementarios. Se trata de la diferencia existente entre los recaudos (operaciones efectivas) y los reconocimientos (causación). Junto con los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios y el crédito público, este faltante constituye el tercer elemento de desequilibrio fiscal originado en la contabilización vigente de los ingresos.

Por lo expresado en los distintos estudios que se han ocupado del tema, lo que está en consideración es la apropiación de ingresos no existentes o, por lo menos, no disponibles para la operación de gasto que pretenden financiar. Ello se explica, por una parte, en la contabilización como disponible presupuestal de liquidaciones oficiales del impuesto de renta que en parte dan origen a reclamos de los contribuyentes y en un crecimiento de la cartera del mismo impuesto en proporciones muy elevadas, que por razón del mismo procedimiento de contabilización se hace parte de los ingresos apropiables para gasto sin que efectivamente, ni en el corto ni mediano plazo, se conviertan en fondos disponibles. Es obvio que la operación de un sistema presupuestal basado en este tipo de cómputos de ingresos, necesariamente creará condiciones permanentes de insolvencia en la Tesorería. La magnitud del problema se presenta en el Cuadro V–8.

CUADRO V-8

SOBRESTIMACION DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO DE RENTA

	Ingresos presupuestales no disponibles*	Acumulado
1973 y anteriores	4.076.8	4.076.8
1974	5.221.3	9.298.1
1975	3.954.7	13.252.8
1976	6.419.4	19.672.2
1977	2.535.1	22.207.3
1978	21.031.4	43.238.7
1979	–405.5	42.833.2
1980	8.278.1	51.111.3
1981	16.953.1	68.064.4

* Corresponde a la causación de cartera no cobrada de impuesto de renta.

Fuente: Déficit Fiscal, Eduardo Wiesner Durán y otros, Contraloría General y FESCOL, pág. 118.

Moneda y crédito

I. Introducción y resumen

Los medios de pago en circulación aumentaron en un 25.4% entre septiembre de 1981 y septiembre de 1982. Este aumento es apenas ligeramente superior al de los precios en el mismo período, lo que pone en evidencia la continuación de una situación restrictiva de la liquidez monetaria de la economía que ha caracterizado los últimos 2 años.

El carácter restrictivo se aprecia más claramente al observar que el crecimiento de los medios de pago durante los 3 primeros trimestres del año alcanza apenas un 5.4%, si bien esta cifra es superior a la correspondiente al mismo período de los últimos 2 años. La economía ha logrado obtener una liquidez algo mayor gracias al crecimiento de los cuasidineros (un 22.1% en el mismo período), de tal modo que la oferta monetaria ampliada se ha elevado en un 14.8% durante los 3 primeros trimestres del año. Este ha sido el mecanismo de ajuste en los últimos años; entre diciembre de 1980 y septiembre de 1981 la participación de los cuasidineros en la oferta monetaria ampliada pasó del 49.6% al 60% Por supuesto que la operación de este mecanismo de ajuste ha requerido la vigencia de tasas de interés real muy altas. Los acontecimientos recientes en el sector financiero provocaron una baja en el nivel de estas tasas por cuanto los ahorradores alteraron sus preferencias, privilegiando algo más la seguridad sobre el rendimiento, y el Gobierno, acogiendo la propuesta que presentó *Coyuntura Económica* en su último número, aprovechó esta situación para presionar aún más las tasas a la baja reduciendo, en forma coordinada, los rendimientos de los títulos del Banco de la República y los depósitos en bancos oficiales. No obstante es posible que se necesite un incremento mayor o menos inestable en la liquidez monetaria real para conseguir tasas de interés real aún más bajas en forma permanente.

El lento crecimiento de la liquidez monetaria se debe a que la base

se contrajo en 12.947 millones de pesos entre diciembre de 1981 y septiembre de 1982. En esta forma, aún con un aumento considerable en el multiplicador en razón de alguna flexibilidad en la política de encajes, se obtuvo apenas el crecimiento de 5.4% en medios de pago que se ha comentado. La fuerte contracción en la base monetaria fue causada, en primer lugar, por el déficit en cuenta corriente en la balanza cambiaria, que la contrajo en 63.739 millones, y, en segundo lugar, por las operaciones de mercado abierto del Banco de la República que redujeron el circulante en 21.445 millones. La contracción debida a estos dos factores fue sólo parcialmente compensada por la expansión primaria en favor del Gobierno (51.982 millones) y del sector privado (23.808 millones).

Debe observarse que la expansión debida al déficit fiscal ha resultado inferior al margen que permite la situación deficitaria del sector externo, lo que indica que el impacto monetario del déficit fiscal a *corto plazo* no debe ser motivo de preocupación. A mediano plazo, en la medida en que se mejore el balance cambiario en cuenta corriente, lo que es necesario, resultará indispensable no solamente evitar que crezca sino aún reducir el déficit fiscal para lo cual se requiere tomar medidas desde muy pronto.

De otra parte, debe señalarse que la expansión primaria en favor del sector privado se ha visto casi completamente compensada por la magnitud de la contracción debida a colocaciones de títulos del Banco de la República. Si bien esta última se debió en parte a una demanda no prevista del público por estos papeles, en busca de mayor seguridad, de ninguna manera se justifica la continuación de tales operaciones en esta cuantía en momentos de recesión económica y estrechez de liquidez. Por fortuna, la autoridad monetaria recientemente ha anunciado en la primera semana de diciembre, la suspensión de nuevas emisiones de títulos del Banco Central y ha iniciado operaciones de mercado abierto en sentido inverso, comprando Certificados de Cambio y entregando mayor liquidez a la economía.

La expansión primaria en favor del sector privado se ha debido a la necesidad de resolver problemas de liquidez vigentes que se han presentado en el sector financiero y a una mayor colocación de los recursos de los fondos de fomento, aumentando la financiación por hectárea en el caso del FFA.

Las nuevas medidas anunciadas recientemente, sugieren que el gobierno busca incrementar la liquidez, favoreciendo especialmente el acceso del sector privado a nuevas fuentes crediticias. Sin embargo, como lo ha venido destacando FEDESARROLLO, la aplicación de una política monetaria más laxa no es deseable en sí misma, sino en la medida en que se constituya en uno de los soportes de una política general y coherente de reanimación de los sectores productivos, la cual debe descansar en medidas que garanticen incrementos en la demanda agregada.

II. Oferta monetaria y cuasidineros

Al cierre del tercer trimestre del año en curso, el indicador tradicional de la liquidez monetaria de la econo-

mía, los medios de pago, arribó a la cifra de $ 273.760 millones. Vistas las estadísticas en términos del año completo, el nivel alcanzado en septiembre de 1982 es un 25.4% superior al registrado en el año anterior; pero si únicamente se observa el comportamiento de la unidad de dinero en el año corrido, su expansión no pasa de 5.4%. La conducta anual de la oferta monetaria sugiere que se ha alcanzado el índice más moderado en los últimos seis años, sin contar las tasas excepcionales de 1979 y 1980. Por su parte, los resultados que arroja el año corriente establecen que se ha repetido la experiencia de los últimos tres años consistente en aplazar para el último trimestre el 90% del ensanchamiento monetario, si bien la tasa de crecimiento del dinero en los tres primeros trimestres de 1982 ha sido superior a la de los dos años precedentes (3.7% en 1980 y 1.9% en 1981).

Uno de los recursos tradicionales de los analistas para explicar la evolución temporal de la oferta monetaria es el de acudir a su desglose entre lo que se conoce como *dinero primario* y cuya fuente es el banco central, y el *dinero secundario,* cuya expansión se inicia en la banca de crédito. Siguiendo este procedimiento común, en el Cuadro VI-1 se destacan las fuentes de los cambios en el dinero primario, también conocido como la base monetaria, y en el Cuadro No. 2 se resumen las tasas de crecimiento en el año corriente de los medios de pago, la base monetaria, y el multiplicador, resaltando este último indicador como una aproximación para evaluar el curso de la expansión secundaria del dinero.

En el Cuadro No. 1 se ilustran las variaciones de la base monetaria ocurridas a lo largo de los tres primeros trimestres de 1981 y 1982. Al comparar las cifras respectivas se comprende que si bien en el resultado final fue el mismo, o sea un descenso de la base monetaria que en el año en curso duplicó al del anterior, los motivos que implicaron su expansión así como los orígenes de las fuerzas restrictivas fueron diferentes. Un caso particular es el de las Reservas Internacionales Netas, valoradas en pesos, las cuales representaron el 69.2% de los movimientos expansionistas de la base durante los tres primeros trimestres de 1981 y en el mismo período de 1982 han constituido cerca de la tercera parte de las motivaciones contraccionistas. El cambio de signo en la incidencia monetaria de las Reservas revela la profundización del déficit del balance externo corriente y la incapacidad compensatoria de los movimientos de capital para impedir el descenso de las Reservas Brutas.

En lo tocante al crédito del Banco de la República, se aprecia cómo los saldos de la cuenta en Tesorería que ya habían delatado movimientos expansionistas en 1981, en 1982 han protagonizado más de la mitad de los influjos expansionistas de la base monetaria. También se aprecia cómo el crédito neto a los bancos se ha elevado sensiblemente en 1982 en comparación con el año anterior, como resultado de una mayor utilización de los cupos de redescuento. En particular, el empleo del cupo extraordinario de crédito de los bancos en el Emisor, para superar graves situaciones de iliquidez. De otra parte, el crédito neto otorgado a las entidades de fomento ha abandonado el papel contraccionista tan de-

CUADRO VI-1

ORIGEN DE LAS VARIACIONES EN LA BASE
(Millones de $)

		Dic./80 – Sept./81 Variación absoluta	% del total	Dic./81– Sept. /82 Variación absoluta	% del total
I.	Reservas Internacionales Netas	12.699	69.2	(11.651)	(28.4)
II.	Crédito doméstico				
	a) Crédito neto a la Tesorería	5.149	28.1	15.149	53.9
	b) Crédito al resto del sector público	(4.726)	(19.1)	(3.403)	(8.3)
	c) Crédito neto a los bancos	(218)	(1.3)	6.286	22.4
	d) Crédito neto a las entidades de fomento	(16.876)	(44.0)	2.814	10.0
	e) Crédito neto al sector privado	256	1.3	3.069	10.9
III.	Operaciones con títulos del Banco de la República	(3.795)	(15.3)	(21.445)	(52.2)
IV.	Obligaciones externas a largo plazo	(2.252)	(9.1)	(2.907)	(7.1)
V.	Otros activos netos	(2.760)	(11.2)	(1.649)	(4.0)
VI.	Moneda de Tesorería	266	1.4	790	2.8
VII.	Total incrementos	18.370	100.0	28.108	100.0
VIII.	Total disminución	(24.727)	(100.0)	(41.055)	(100.0)
	(VII - VIII)	–6.357		–12.947	

Fuente: Notas Editoriales Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

terminante en 1981, apoyando la expansión de la base en los últimos meses del período considerado, durante 1982[1]. Finalmente, el crédito neto al sector público exceptuando la Tesorería destaca su incidencia contraccionista en los períodos comparados, si bien con menos ímpetu en lo corrido de este año.

Resumiendo, los componentes del cuadro general del crédito del Emisor en el curso de los tres primeros trimestres de 1982 revelan un comportamiento opuesto al practicado en el mismo período de 1981; las urgencias del sector público, agobiado por el peso del déficit fiscal, tenían que presionar sobre los depósitos de la Tesorería en el Banco de la República; así mismo, las contingencias de extrema iliquidez sobrevenidas en varias instituciones del sector financiero obligaron al empleo de los cupos extraordinarios de crédito en el Banco de la República, el cual venía a cumplir, nuevamente, su función clásica de "prestamista de última instancia". Sin embargo, la incidencia expansionista del crédito del Emisor resultó superada por la acción contraccionista tanto de las Reservas Internacionales como de las

[1] La aclaración es pertinente en la medida en la que para julio del año corriente el efecto del crédito a las entidades de fomento seguía siendo contraccionista.

operaciones del Banco de la República en el mercado monetario. En particular, las transacciones de títulos del Emisor no sólo han alcanzado un nivel absoluto sin precedentes sino que han predominado dentro del conjunto de los factores contraccionistas (52.2%) en el curso del año. La vitalidad de tales operaciones ha sido en buena parte el fruto de reorientación del público ahorrador hacia oportunidades de colocación de sus excedentes de liquidez que le auguran un mejor premio relativo en términos de seguridad.

El Cuadro VI-2 recoge, también, los valores alcanzados por el multiplicador, al final de los tres primeros trimestres de 1981 y 1982. Como puede apreciarse inmediatamente, el multiplicador ofrece variaciones porcentuales positivas, siendo notablemente superior la exhibida en 1982. En definitiva, la influencia negativa de los descensos de la base monetaria sobre los medios de pago se encuentra compensada por el ascenso en los guarismos del multiplicador. Tal comportamiento del multiplicador del dinero se deriva de la tendencia declinante de la relación de encaje, en lo cual inciden al menos dos tipos de eventos diferentes: el primero se relaciona con la puesta en práctiva de ciertas definiciones de la autoridad monetaria relacionadas con el alivio de algunas restricciones sobre las operaciones bancarias, tales como la posibilidad de emplear una parte de los recursos congelados en la forma de encaje marginal, como recursos propios en los créditos de fomento, y la eliminación del encaje sobre los depósitos en moneda extranjera. El segundo se relaciona con la presencia de reducciones en la posición de encaje del sistema bancario. La primera clase de los factores mencionados genera efectos permanentes que propenden por el descenso de la relación de reservas, mejorando las posibilidades crediticias del sistema bancario. El segundo grupo de factores se limita a recoger las situaciones en las cuales, se deprime la liquidez de las instituciones bancarias, afectando transitoriamente el

CUADRO VI-2

MEDIOS DE PAGO, BASE MONETARIA Y MULTIPLICADOR
1981 – 1982
(Cifras en millones de pesos corrientes a fines de septiembre de cada año)

Años	Medios de pago	Var. % año corrido	Base Monetaria	Var. % año corrido	Multiplicador	Var. % año corrido
1981	218.267	1.7	163.765	–3.9	1.3328	5.6
1982	273.760	5.4	194.217	–6.7	1.4096	12.4

Fuente: Banco de la República.

comportamiento de la relación de reservas a depósitos.

En todo caso, el cambio en el multiplicador apenas permitió una expansión del 5.4% de los medios de pago en lo corrido del año.

La presentación que se hizo en relación con las fuentes de la base sigue de cerca el esquema del Balance del Banco de la República, el cual resume contablemente las fuentes inmediatas de la expansión y de la contracción del dinero primario. Complementariamente, en el Cuadro VI-3 se descomponen los movimientos expansionistas y contraccionistas de la base monetaria según los centros económicos que contribuyen a su formación; son ellos, el sector gubernamental que alimenta la expansión de la base monetaria a través del endeudamiento externo del gobierno, mediante el endeudamiento con el Banco de la República y por medio del empleo de las utilidades en la compra-venta de divisas que realiza el banco Emisor; también, el sector privado, en virtud de su acceso al crédito del banco central y al crédito internacional para ciertas actividades; además, el sector externo, considerando únicamente las transacciones de bienes y servicios; y por último, las operaciones del Banco de la República en el mercado monetario, reguladoras de la liquidez primaria de la economía, mediante la recolección de recursos de pago en manos del sector privado.

El Cuadro VI-3[2] permite observar cómo la acción contraccionista del sector externo ha permitido la ampliación de las operaciones monetarias del gobierno sin producir un efecto expansionista neto en el dinero primario. Además, el mismo Cuadro ilustra acerca de cómo la magnitud absoluta de las operaciones monetarias del Banco de la República anulan prácticamente la emisión primaria en favor del sector privado. En definitiva, la incidencia contraccionista originada en el déficit corriente de la balanza cambiaria ha permitido la apertura de una franja libre para la expansión monetaria de los sectores público y privado, la cual fue aprovechada en una proporción superior a las dos terceras partes por el sector público. Pero adicionalmente, las ventas de títulos del Banco de la República en el mercado monetario recogieron una porción de la liquidez monetaria equivalente a la que el sector privado había obtenido en el exterior y a través de los créditos del Banco de la República. Se perfecciona así, un cuadro general de restricciones a la exportación del dinero primario, con especial afectación del sector privado de la economía.

Otro de los indicadores tradicionales empleado por los economistas es el de la oferta monetaria ampliada, el cual además de recoger la información relacionada con la liquidez monetaria de la economía, revela la composición y evolución de los sustitutos cercanos del dinero. El Cuadro VI-4 discrimina la composición de la oferta monetaria ampliada para los períodos considerados; en principio pueden hacerse dos observaciones: primero, el notorio avance en menos de dos años de la cifra de los cuasidineros a lo largo de los tres primeros

[2] Esquema provisional que se aspira a perfeccionar en las próximas entregas de *Coyuntura Económica*.

CUADRO VI-3

ORIGEN DE LA BASE MONETARIA SEGUN SECTORES ECONOMICOS
Diciembre 31/81 – Septiembre 30/82
(Millones de pesos corrientes)

			%
(I) Expansión de la Base Monetaria			
Sector Gobierno		51.982.1	68.6
Crédito del Banco de la República	11.746		
Endeudamiento Externo	9.097		
Utilidades en compra-venta de divisas[1]	31.139.1		
Sector Privado		23.808	31.4
Crédito del Banco de la República	12.169		
Endeudamiento Externo	11.638		
Total	75.789.1	75.789.1	100.0
(II) Contracción de la Base Monetaria			
Sector Externo		63.739.5	71.8
Saldo corriente de la balanza cambiaria	63.739.5		
Operaciones del Banco de la República en el mercado monetario		21.445	24.1
Otros		3.551.6	4.1
Total		88.736.1	100.0
(I) -- (II) Cambio en la Base Monetaria		−12.947	

Fuente: Banco de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.
[1] Los ingresos netos por el manejo de las Reservas Internacionales se incluyen dentro del saldo co-corriente de la balanza cambiaria.

trimestres de 1982, en comparación con el mismo período en 1981. El afianzamiento de la participación de los cuasidineros durante los dos últimos años, revela la correspondencia de los hechos con los resultados buscados por la política monetaria encaminada a facilitar el acrecentamiento de la liquidez financiera de la economía, como medio de financiación de los requerimientos del crédito ordinario, sin exponer el imperativo central de la política, cifrado en el control de los medios de pago.

Si bien la serie estadística de los cuasidineros había ofrecido un dinamismo particular desde mediados de la década, la mayor demanda de activos financieros sustitutos del dinero se inició en 1980 luego de las resoluciones de la Junta Monetaria que permitieron la libre negociación de los intereses de los Certificados de Depósito a Término.

A partir de tales determinaciones, las tasas de interés institucionales se elevaron respondiendo al "jalonazo" de las tasas vigentes en el mercado de transacciones financieras extrainstitucionales; tales tasas se habían colocado en un nivel más alto con motivo de las rígidas restricciones crediticias

CUADRO VI-4

MEDIOS DE PAGO Y OFERTA MONETARIA AMPLIADA
(Millones de $)

	I 1980 Dic.	Comp. %	II 1981 Sept.	Comp. %	III 1981 Dic.	Comp. %	IV 1982 Sept.	Comp. %	Variación % I-II	Variación % III-IV
I. Medios de pago	214.663	50.4	218.267	42.7	259.709	43.6	273.760	40.0	1.7	5.4
II. Cuasidineros	210.989	49.6	293.369	57.3	336.029	56.4	410.186	60.0	39.0	22.1
III. Oferta monetaria ampliada (I + II)	425.658	100	511.636	100	595.738	100	683.946	100	20.2	14.8

Fuente: Banco de la República.

impuestas sobre las instituciones reguladas, a partir de 1977. En realidad, el mecanismo de ajuste de la política monetaria restrictiva se expresó en el ascenso de las tasas de interés de los mercados no institucionales, y luego, al permitirse la flexibilidad de las tasas de interés de los Certificados de Depósito a Término, las tasas correspondientes se elevaron buscando equilibrarse con las vigentes en los segmentos no institucionales del mercado financiero.

La admisión institucional de las nuevas tasas de interés tuvo como efecto inmediato la aceleración en el crecimiento de los cuasidineros, los cuales pasaron de representar del 45% al 60% de la oferta monetaria ampliada entre diciembre de 1979 y septiembre de 1982. La mayor importancia relativa de los cuasidineros consolida el avance de la liquidez financiera obtenida con remuneraciones reales más altas a la demanda de activos financieros y a expensas de un control severo sobre la expansión de la liquidez monetaria. Al mismo tiempo, la política monetaria ha logrado sustituir parcialmente la fuente tradicional del crédito bancario, anclada en la expansión secundaria de dinero, mediante la intermediación de los recursos allegados a través de la oferta de activos financieros sustitutos del dinero. En conclusión, el racionamiento crediticio aplicado sobre los mecanismos originarios de la expansión secundaria propició niveles superiores de las tasas de interés, las cuales, al ser asimiladas institucionalmente coadyuvaron al proceso de expansión de los cuasidineros y de la liquidez financiera; ésta, a su vez, ha venido a sustituir a las fuentes tradicionales y menos onerosas en la irrigación del crédito.

De otra parte, el descenso de las tasas efectivas de interés de los Certificados a noventa días, logrado en los primeros meses del año, como que de niveles del 40% se han reducido al 37%, han debilitado la demanda de los Certificados en el año corriente, afectando el crecimiento absoluto y relativo de los cuasidineros, tal como se demuestra en el Cuadro VI-4 . Aquí hay que ponderar el efecto de las decisiones monetarias adoptadas en febrero y mayo, particularmente de aquellas que han podido incidir en una mayor expansión del dinero secundario. Tales definiciones significan en la práctica no sólo una mayor capacidad crediticia sino una disposición más alta de recursos sin costo financiero directo. Estas nuevas condiciones de operación interna, dentro del marco del descenso de las tasas de interés internacionales, favorecieron la reducción de las tasas de interés. Por último, las circunstancias conocidas que han afectado al sector financiero y las primeras disposiciones gubernamentales —exceptuando las que elevaron la tasa de la corrección monetaria— han aclimatado los niveles inferiores de las tasas de interés.

III. El marco general de la política monetaria y financiera

Las estadísticas comentadas en la sección anterior corresponden a la evolución de los principales indicadores monetarios durante los nueve primeros meses de 1981 y 1982. Ya se han señalado algunas de las causas económicas que provocan el comportamiento citado de los agregados mo-

netarios. Sin embargo, es necesario precisar algunas variaciones ocurridas en la política monetaria y financiera que alteran el contexto dentro del cual se forman los indicadores mencionados.

Como es bien sabido, la guía central de la política monetaria durante los últimos años ha sido la de la estabilidad del nivel de precios, partiendo del supuesto según el cual la motivación inflacionaria fundamental residía en excesos de la demanda provocados por tasas inmoderadas en el crecimiento de la cantidad de dinero. Alrededor de este objetivo prioritario de la política monetaria se concentraron otros objetivos complementarios que cerraban el cuadro integral de la política financiera. A grandes rasgos, lo que el esquema general de la política sugería era que el aparato financiero institucional podría asegurar un ritmo sostenido en el crecimiento del ahorro financiero y del crédito tanto ordinario como de fomento, sin provocar ampliaciones desmedidas en el volumen de circulante que llegaran a comprometer los cometidos de la estabilización.

Precisamente, el resultado obtenido a finales de 1981 en la tasa de crecimiento de los medios de pago parecía cristalizar la aspiración principal de la política. Empero, concurrían simultáneamente diversas inquietudes que disminuían la importancia de la cifra alcanzada en el crecimiento anual de los medios de pago. De un lado, persistían los coeficientes inflacionarios de los últimos años agravándose la situación por un descaecimiento de las actividades productivas; del otro, se inquiría acerca de la irregularidad extrema en la distribución de la liquidez a lo largo del año, y sobre todo, acerca de su repartición entre el sector público y el sector privado. Fue así, como sin alterar los trazos característicos del esquema de la política monetaria se adoptaron algunas medidas encaminadas a proveer de una mayor liquidez al sector privado de la economía, pretendiendo ofrecer nuevos estímulos a la producción y crear una situación propicia para el descenso de las tasas de interés. Le correspondería a la administración ejecutiva entrante iniciar el "replanteamiento" de la política monetaria.

Gradualmente, el gobierno que se inicia ha venido exponiendo sus directrices en torno a la política financiera; este proceso ha sido afectado, sin duda alguna, por las eventualidades que han sacudido al sector financiero en los meses precedentes. De todas maneras, lo que se quiere resaltar aquí es el cambio de énfasis en algunos aspectos críticos que identifican la política monetaria; nuevamente sin alterar el cuadro global de los objetivos de dicha política, el pensamiento gubernamental ha optado por eximir a la política monetaria de buena parte de la responsabilidad de la inflación. Sin abdicar de la defensa de una política monetaria restrictiva, las reflexiones en torno a la persistencia del fenómeno inflacionario han dejado de concentrarse en la administración de los medios de pago para apoyarse en aquellas explicaciones que resaltan la capacidad de las expectativas para reproducir unos niveles determinados de inflación. Así las cosas, si bien se libera a la oferta monetaria del fardo pesado de la inflación, de ninguna manera se abren las compuertas de

una intervención monetaria más laxa que dote de mayor liquidez a la economía. La razón de este comportamiento aparentemente contradictorio parece descansar en la convicción según la cual los alicientes que se forjen para levantar a los sectores productivos de su estado de postración no dependen sola ni principalmente de una mayor provisión de liquidez monetaria. Parece ser éste el marco de las primeras definiciones gubernamentales destinadas a promover distintos sectores de la actividad económica, como el externo, a través de las modificaciones del CAT y los aranceles; como el de la vivienda, por medio del intento de modificar el portafolio de los ahorradores, ajustando los rendimientos de los activos financieros en UPAC; como el agrícola, mediante el franco alivio de las condiciones financieras establecidas sobre los bonos de prenda; y en general, el conjunto de los sectores de la producción, a través de la iniciativa gubernamental para provocar un descenso de las tasas de interés liderado por la banca oficial.

Tanto las variaciones surgidas en el trasfondo de la política monetaria, como las últimas disposiciones gubernamentales en materia de tasas de interés exigen al menos una breve consideración. En primer lugar, al exonerar a la oferta monetaria de buena parte de la responsabilidad que generalmente se le ha reconocido con la inflación, no se asume una actitud más flexible que admita la posibilidad de una tasa superior de crecimiento del dinero, sin que simultáneamente renazcan los temores acerca de su impacto inflacionario. Esta postura, que puede derivarse de las convicciones ya señaladas, coloca el manejo de la oferta monetaria ante la disyuntiva extrema de, o mayor inflación si se moderan las restricciones actuales, o agudización de las circunstancias recesivas si se acentúan las fuerzas contraccionistas.

En estas condiciones, se subestima la posibilidad no tanto de inducir como de apoyar el proceso de recuperación de los sectores productivos mediante una provisión mayor de liquidez. A fin de cuentas, el tema de la expansión monetaria puede tratarse en los términos que los economistas han denominado "el efecto Cantillon" según el cual, los efectos de una inyección monetaria diferirán de acuerdo con los canales empleados para su distribución en el organismo económico. Precisamente, la sugerencia hecha por FEDESARROLLO en los últimos meses, señala que dentro del marco de una estrategia general para la reactivación podría consentirse en una política monetaria más laxa que sirviera no como fuerza originaria sino como apoyo al conjunto de estímulos que se otorguen a ciertos sectores básicos para la reanimación económica. Descartar esta posibilidad significaría aceptar la inercia como la norma en el manejo de la política monetaria, descalificando sus aportes potenciales al proceso de recuperación de la economía.

Otro tema descollante es el de la intervención estatal en el sector financiero y las tasas de interés. Las circunstancias inusuales que han afectado a las instituciones financieras en los últimos meses han acaparado gran parte de las decisiones iniciales del gobierno en materia financiera. Entre ellos hay que resaltar las definiciones adoptadas en la primera semana de noviembre, concebidas para acentuar el descenso de las tasas de

interés; tales medidas son importantes no sólo por los niveles inferiores asignados a las tasas de interés de los cupos de crédito ordinario y extraordinario de los bancos en el Banco de la República — Resolución 59 J.M.— o por la disminución de los rendimientos de los Títulos Canjeables por Certificados de Cambio —Resolución 60 J.M.—, sino por la concepción misma del mecanismo para orientar hacia abajo el comportamiento de los intereses. El gobierno ha decidido intervenir en la reducción de los tipos de interés mediante la acción coordinada de los bancos oficiales y del Banco de la República. Se trata, en principio, de un reconocimiento de la capacidad de los instrumentos disponibles por el gobierno para liderar los cambios requeridos en el sector financiero. Aunque demorada, ya que probablemente la eficacia de la determinación gubernamental habría sido mayor dos meses antes cuando se palpaba un mayor deterioro de la confianza pública en el sector financiero, la acción del gobierno constituye un importante precedente de lo que puede significar la intervención del Estado en los procesos de intermediación financiera.

Desde el punto de vista funcional, las decisiones del gobierno procuran que al tiempo que se promueve una reducción de los costos financieros se redistribuya la liquidez bancaria en favor de la banca privada, la cual, durante los últimos meses ha reincidido en la presentación de posiciones deficitarias de encaje[3] ; de esta última manera se contribuye a crear unas condiciones de mercado propicias para que la banca privada siga la ruta trazada por la banca oficial.

Aquí, es necesario destacar la coincidencia de las disposiciones gubernamentales con las propuestas realizadas por FEDESARROLLO en la edición anterior de *Coyuntura Económica* y con los planteamientos esbozados en foros diversos, principalmente en el Simposio sobre el Mercado de Capitales y en la Convención Bancaria.

Finalmente, hay que comentar la decisión de la autoridad monetaria de suspender la oferta de Títulos de Participación y de iniciar la compra de Certificados de Cambio. Esta actitud se esperaba en la medida en la que se ha hecho más profundo el déficit de la cuenta corriente de la balanza cambiaria, ya que precisamente las operaciones monetarias del Banco de la República fueron fortalecidas a partir de la bonanza del sector externo. Además, como ya se mencionó en este capítulo la acción contraccionista en los tres primeros trimestres del año, prácticamente anuló la expansión monetaria obtenida por el sector privado mediante el crédito externo y del Banco de la República. Por lo tanto, se trata de una decisión más que oportuna en favor de una mayor liquidez para el sector privado.

---

[3] A pesar de las medidas adoptadas desde principios de octubre para recuperar la confianza pública en el sector financiero privado, la banca oficial continuó percibiendo los mayores incrementos de depósitos en sus distintas modalidades. El caso más elocuente es el de los Certificados de Depósito a Término: en el período septiembre-octubre, mientras los bancos de mayor tamaño redujeron sus captaciones de CDT en un 5o/o, los medianos en un 18o/o y los bancos en desarrollo en un 8o/o, los bancos oficiales elevaron sus captaciones de CDT en un 20.4o/o.

Simultáneamente la Junta Monetaria ha expedido nuevas resoluciones que concurren al propósito de incrementar el acopio de liquidez al sector privado. Tales medidas procuran que la nueva liquidez se oriente hacia sectores específicos. De esta manera, la Resolución 66 J.M. coloca a disposición de la Corporación Financiera del Transporte una parte de los recursos de redescuento del FFI; de igual modo, la Resolución 70 J.M. autoriza a la Caja Social de Ahorros para redescontar sus préstamos también en el FFI. La Resolución 68 J.M. reafirma el carácter selectivo del endeudamiento externo de los particulares al autorizar a la Oficina de Cambios para registrar créditos externos destinados a los contratistas de obras públicas. La Resolución 72 crea un cupo ordinario de redescuento para las Corporaciones Financieras equivalente al 100% del capital pagado y la reserva legal de las corporaciones; esta última determinación cuya reglamentación es similar a la de los bancos, entra a formar parte del grupo de disposiciones expedidas por el gobierno con motivo de las contingencias recientes del sector financiero. Por último, la Resolución 69 J.M. incrementa en $ 10.000 millones el límite de emisión de los Títulos Agroindustriales con el propósito de financiar actividades de fomento, entre otras las contempladas en la Resolución 70 ya mencionada. Una nueva emisión de Títulos Agroindustriales significa un respaldo adicional al financiamiento de las actividades crediticias con recursos provenientes de los bancos o del público; parte de dichos recursos seguramente provendrán de la redención de Títulos de Participación o de la compra por el Banco de la República de los Certificados de Cambio. Se estaría cumpliendo entonces una sustitución de fondos no transferible por fondos transferibles en el propio banco emisor.

Las disposiciones anteriores sugieren que existe no sólo la intención sino el empeño de la autoridad monetaria por favorecer el incremento de la liquidez del sector privado y reducir el nivel promedio de las tasas de interés. Sin embargo, el hecho de disponer de una política monetaria más laxa no es suficiente, si el problema que se tiene entre manos no es solamente el de las restricciones monetarias, sino el de contribuir a la reactivación de la economía. Es innegable que las autoridades económicas han expedido algunas medidas con el propósito de estimular la demanda y reanimar los sectores productivos. Empero, hasta ahora no existe un plan general e inmediato de reactivación económica a cuyo desarrollo estaría sujeta la mayor liquidez monetaria de la economía.

Política social

Proyectos de Ley en materia laboral

En tanto el Gobierno Nacional insiste en que no patrocinará iniciativa laboral alguna en ausencia del consenso, difícil por decir lo menos, entre gremios y confederaciones, cursan en el Congreso diversos proyectos de ley. Algunos vienen de legislaturas anteriores, como el del senador J. Tadeo Lozano que restructura por entero el régimen colectivo. Los presentados a estudio del Congreso durante la legislatura actual, por ser más novedosos, o por contar con mayor respaldo político aparente, merecen un breve comentario; ellos se refieren a la unificación de pensiones, el seguro de desempleo, la huelga en el sector público y el sindicalismo de industria.

1. Unificación de pensiones

Colombia se caracteriza por tener una gran variedad de subsistemas de seguridad social, con distintos requisitos de edad o tiempo de servicio y reglamentación heterogénea. La falta de homogeneidad en la protección se agrava por el hecho de que el trabajador no puede hacer valer el tiempo servido bajo un sistema para pensionarse bajo otro sistema. En efecto, quien se desvincula del sector público antes de 20 años de servicio, aunque continúe aportando al ISS por más de las 500 semanas exigidas, carece hoy del derecho de jubilarse.

Varios proyectos de ley intentan remediar esta injusticia palmaria; pero la disparidad entre regímenes exige que tal intento se medite cuidadosamente. Al respecto han sido presentadas cuatro fórmulas concretas. Según la primera, del senador Alberto Santofimio, la pensión equivaldría al 75% del salario promedio devengado durante el último año y tendrían derecho a ella los varones de 55 años o las mujeres de 50 después de 20 años de servicio continuo o discontinuo en entidades públicas o privadas; en otras palabras, se universaliza de un tajo el régimen hoy vigente para la Caja Nacional de Previsión. Sin embargo, debe recordarse

que el ISS reconoce hoy como pensión el 45% del salario base de cotización durante los tres últimos años, por lo cual la medida implicaría alzas drásticas e inmediatas en las cotizaciones al ISS si se quiere evitar su total bancarrota.

La segunda propuesta presentada por el representante C. Nader recoge en esencia la idea anterior agregándoles dos aclaraciones necesarias: Primero, la pensión —sanción correría con cargo exclusivo a la entidad responsable del despido, y segundo, el organismo responsable del pago de la pensión queda habilitado para repetir contra "los otros patronos o instituciones el valor de las cuotas partes que les corresponden a pro-rrata del tiempo servido a cada una de ellas"; otra vez, se trata de una nivelación inmediata y por lo alto, deseable quizá para el pensionado pero incosteable en términos actuariales.

Un tercer proyecto, acoge los más exigentes límites de edad del ISS —60 años para el varón, 55 años para la mujer— y aclara la incompatibilidad de esta nueva pensión con el disfrute de cualquier otra, pero insiste en la fórmula del 75% sobre el salario del último año de servicio. Esta última propuesta aunque menos ambiciosa, consulta mejor la capacidad de pago de las distintas entidades del sistema; según sus propios reglamentos de cotización, salario base para liquidar pensiones y edad tope, el organismo queda obligado a pagar la cuota correspondiente al trabajador que desvincule antes de completar los 20 años o las 500 semanas según sea el caso.

2. Seguro de Desempleo

Los senadores Mercedes de Rivera y Luis G. Giraldo han presentado sendos proyectos para la creación de un "seguro de desempleo"; mientras la primera aboga por un instituto especial para administrarlo, el segundo adscribiría su prestación a "alguno de los organismos oficiales encargados de la seguridad social". El reglamento difiere también en varios sentidos, la senadora propone reconocer el 75% del salario y el senador entre el 50 y el 70%, ambos hasta por un término de 6 meses; la primera contempla cotización unilateral del trabajador y el segundo cotización bipartita pero afiliación voluntaria del empleado, y así sucesivamente... En general, se trata de textos relativamente "crudos" que tendrían que revisarse con detenimiento antes de su eventual adopción. Por el momento, y sin negar las ventajas sociales que puede tener una innovación laboral de esa naturaleza se hace necesario meditar sobre varios temas delicados: la existencia de la cesantía que en cierto sentido constituye un seguro de desempleo (aunque no el mejor imaginable); el que uno de los papeles del "sector informal" sea impedir que el desempleo abierto muestre niveles escalofriantes; la gran dificultad para evitar fraudes, el costo mismo de la iniciativa, y el papel financiero del Estado en esta materia.

3. Derecho de huelga en el Sector Público

Pese a la ilegalidad de la huelga en los servicios públicos es un hecho innegable que son cabalmente los trabajadores del Estado y otros servicios, como la banca, quienes llevan a cabo una proporción cada vez mayor de los paros en Colombia. Más aún,

el reclamo de los derechos sindicales mínimos —convención, huelga— figura a la cabeza entre las causas del conflicto laboral en el sector público. Por tanto, es oportuno el proyecto de ley donde se restringe la definición de "servicio público" a las actividades relacionadas con el mantenimiento del orden y la defensa nacional, la protección ciudadana contra calamidades públicas y los servicios médicos de urgencia. En dicho proyecto se dispone además, aún en caso de huelga, estarían obligados a prestar servicio los trabajadores responsables de la seguridad en el transporte, el suministro de agua, energía y telecomunicaciones, y el normal abastecimiento de combustibles. Con estas salvedades, y la del personal de manejo y confianza, quedan los trabajadores del Estado facultados para organizarse en sindicatos, presentar pliegos, suscribir convenciones e ir a la huelga, limitada por un tribunal de arbitramento después de 15 días. Así mismo, se establece que el gobierno debe estar representado en las negociaciones no sólo por la entidad afectada, sino también por voceros del Ministro de Hacienda y Planeación Nacional, entre otros, con el fin de asegurar la responsabilidad e ir buscando alguna uniformidad en el régimen de los servicios públicos.

4. Sindicalismo de Industria

Por último —idea no menos controvertible— se propone al Congreso fortalecer el sindicalismo de industria, para lo cual es preciso modificar una veintena de artículos del Código vigente: fuero, coexistencia de sindicatos, representación patronal, etc... Se arguye, en contra de la iniciativa, que ello podría enturbiar las relaciones obrero-patronales al obligar la negociación con un "extraño" a la empresa, o que conduciría a la quiebra de las empresas más débiles en el sector. Lo primero tiene ribetes de paternalismo; a lo segundo contestan las experiencias de Alemania, Japón, Estados Unidos o Inglaterra, donde hace tiempo actúan los sindicatos de industria, si no contestan ya dos cláusulas del proyecto: el Ministerio de Trabajo ha de calificar si la empresa en cuestión forma o no parte de la industria o sector, y la convención puede desdoblarse en una parte general, otra para subsectores o grupos de empresa, y aún otra parte empresas individuales. Finalmente, entre las ventajas que ofrece el sindicalismo de industria se puede indicar que tiende a regular la competencia; a rebajar las distancias, tan agudas como gratuitas, entre el nivel de vida de los trabajadores de la firma X y los de la firma Y; es requisito para la concertación efectiva de las políticas macroeconómicas y, no menos, para la participación efectiva de la clase trabajadora en la toma de decisiones agregadas. El proyecto, por supuesto, no pretende hacer obligatoria la formación de sindicatos de industria.

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA