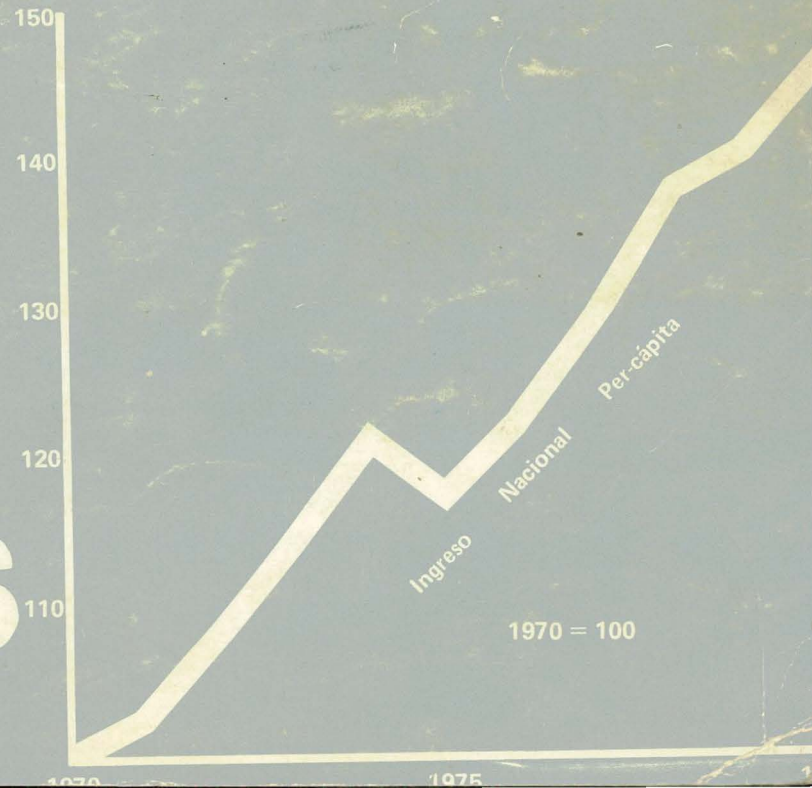
VOLUMEN X No. 1
ABRIL 1980

FEDESARROLLO

coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

10 años



DIRECTOR EJECUTIVO
Miguel Urrutia Montoya

SECRETARIA GENERAL
María Cristina Trujillo de Muñoz

EDITOR COYUNTURA ECONOMICA
Eduardo Sarmiento Palacio

DIRECTOR DE PUBLICACIONES
Juan Orlando Buitrago D'Lleman

INVESTIGADORES MIEMBROS

Hernando Gómez Buendía
Juan José Echavarría Soto
Yesid Castro Forero
Camila Botero Restrepo
Martha Bermúdez Calderón
José Antonio Bello Maldonado
Martha Lucía Chaparro de Higuera
María del Rosario Sintes de Restrepo
Carlos Díaz Ortiz
Juan Luis Londoño de la Cuesta
Mauricio Cepeda Pizarro

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Mauricio Carrizosa Serrano
Guillermo Galán Correa
Roberto Junguito Bonnet
Rodrigo Losada Lora
Guillermo Perry Rubio
Diego Pizano Salazar
José Vallejo Gómez
Ricardo Villaveces Pardo
En licencia:
Luis Jorge Garay Salamanca

CONSEJO DIRECTIVO DE FEDESARROLLO

Alberto Vargas Martínez
José Alejandro Cortés
Henry Eder Caicedo
Alvaro Hernán Mejía
José Vicente Mogollón
Juan Gonzalo Restrepo
Jorge Cárdenas Gutierrez
Oliverio Phillips Michelsen
Jorge Mejía Salazar
Gastón Abello
Javier Ramírez Soto

Sara Ordoñez de Londoño
Rodrigo Botero Montoya
Hernando Gómez Otálora
Francisco Ortega
Roberto Junguito Bonnet
Jaime Carvajal Sinisterra
Miguel Urrutia Montoya
Carlos Haime
Benjamín Martínez Moriones
Alejandro Figueroa
Rodrigo Escobar Navia
Guillermo Perry Rubio

Coyuntura Económica es una publicación de la
Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO
Calle 37 No. 20-27 — Teléfonos: 2323592 - 2853196 - 2854105
Apartado Aéreo 20513 — Bogotá, D.E., Colombia
Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374

Impresor: EDITORIAL PRESENCIA, Calle 23 No. 24-50 — Teléfono 2427722, Bogotá

Impreso en Propalcote de 90 gramos

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

coyuntura económica

VOLUMEN X
No. 1
ABRIL 1980

coyuntura económica

Análisis Coyuntural

Introducción y Resumen 5
Actividad Económica General 9
Salarios y Empleo 34
Sector Externo 43
Finanzas Públicas 61
Moneda y Banca 70

Informes Especiales

125 – La Reforma Constitucional de 1979. *Camila Botero* 83
126 – Precios Agrícolas, Producción y Asignación de Recursos: La Experiencia Colombiana. *Roberto Junguito Bonnet* 104
127 – Política de Precios Agropecuarios e Ingresos Rurales en el Perú. *Adolfo Figueroa*, ... 125

Comentarios 141

análisis coyuntural

Introducción y Resumen

Sin existir ninguna razón clara para ello, 1979 fue un año de bajo crecimiento para la economía colombiana. Debido a una situación internacional excepcional no solamente los precios de café se mantuvieron a buen nivel sino que fue posible exportar el mayor volumen en nuestra historia. A diferencia de 1975, el año pasado no fue un año de recesión en los países industrializados, y por lo tanto el mercado externo para las exportaciones menores no estuvo postrado. En esas circunstancias el bajo crecimiento industrial y agrícola que se consigna en el Cuadro I-1 tiene que ser el resultado de un comportamiento poco dinámico de la inversión y el consumo nacional.

Parte del problema radica en que durante todo el año la política económica oficial se basó en el supuesto de que la economía estaba creciendo aceleradamente. Por ejemplo, tan tarde como en octubre, el gobierno después de la voz de alarma dada por FEDESARROLLO sobre un estancamiento industrial y agrícola ratificó que la economía crecería a 7% en el año. Este error podría deberse a los retrasos de la información estadística oficial [1], fenómeno varias veces denunciado por FEDESARROLLO, pero también a una falta de análisis coyuntural objetivo. Por ejemplo, el documento Coyuntural de Planeación Nacional presentado al Conpes en marzo de 1980 y publicado en la prensa nacional dá cifras de crecimiento de la economía en 1979 que parecen muy altas.

Los datos de nuestras propias encuestas e información sugieren que el Producto Interno Bruto creció a 4.8%, un ritmo menor del 5.4% calculado por Planeación. La información existente no da bases para estimar una tasa de crecimiento del PIB superior a la que aparece en el Cuadro I-1. De todas maneras es necesario esperar las cifras definitivas del Banco de la República para saber cuál fue el crecimiento de la economía.

¿Por qué este resultado desalentador? Tal vez el principal problema en 1979 fue la incertidumbre. En el primer semestre había dudas de que se pudiera mantener el sistema cambiario vigente, había expectativas inflacionarias, y el tema de la economía paralela estaba de

[1] En los últimos meses, los retrasos en las estadísticas del DANE han disminuido, lo cual refleja un buen esfuerzo de actualización. Los datos de OPSA también se están produciendo con mayor oportunidad.

Cuadro No. I-1

AUMENTO EN EL PIB EN 1979 Y ESTIMATIVOS DE CRECIMIENTO PARA 1980

(Tasas de crecimiento)

	Ponderación utilizada para 1979	Ponderación utilizada para 1980	1979	1980
1. Agropecuario	23.3	23.0	3.6	5.5
2. Minería[1]	1.0	0.9	—3.3	—2.0
3. Industria[2]	19.2	19.2	4.5	6.0
4. Construcción privada[3]	1.4	1.2	—12.0	10.0
5. Comercio[4]	17.0	17.0	5.0	6.0
Subtotal	61.8	61.3	3.8	5.8
Otros[5]	38.2	38.7	6.5	7.0
Total	100.0	100.0	4.8	6.2

1 En 1980 se prevé una disminución en el sector minero inferior a la de 1979 debido a aumentos en los crudos marginales de Orito y algún aumento en la producción de carbón.

2 Esta cifra es bastante superior a la que resulta en la Encuesta de FEDESARROLLO. Vale la pena mencionar que si se incluye Ecopetrol y las ensambladoras de automotores en la muestra de gran industria de FEDESARROLLO el crecimiento del sector sería bastante inferior al 3%. Los resultados de la Encuesta de FEDESARROLLO se reajustaron hacia arriba con base al aumento registrado en el indicador de consumo de energía eléctrica para usos industriales.

3 Se consideró que la construcción cayó menos en el campo y las pequeñas ciudades que en las grandes.

4 Los datos del DANE y los del Banco de la República sugieren un crecimiento inferior al 4.4%. Sin embargo, se considera que si se incluyen aspectos como el contrabando y las importaciones vendidas directamente a industrias, esta cifra puede subir a 5%.

5 Se supone un crecimiento más acelerado que en el resto de la economía para los sectores de transporte, electricidad, gas y agua, y servicios financieros.

moda. Esta incertidumbre, que difícilmente podía mitigar el gobierno, probablemente llevó a que se pospusieran inversiones, lo cual inevitablemente tenía que repercutir en la tasa de crecimiento.

Pero la política económica tendió a aumentar la incertidumbre. Durante todo el primer semestre se discutió una liberación de importaciones y disminución de aranceles que nunca ocurrió. Como lo demostramos en la **Coyuntura** de octubre, las medidas que finalmente se tomaron solo liberarán ítems que constituyen el 3.6% del comercio, y la rebaja arancelaria promedio apenas llegó a 2 puntos porcentuales. Sin embargo, durante todo el primer semestre los empresarios que serían afectados por una política de liberación paralizaron sus inversiones, y los que pensaban de todos modos importar maquinaria y equipo no nacionalizaron sus bienes en espera de menores aranceles. El manejo de la oferta monetaria también fue desigual durante el año y la restricción a la tasa de devaluación creó una diferencia entre tasas internas y externas de interés que perjudicó la producción nacional. Durante la mayoría del año se mantuvieron estrictos controles crediticios para el mercado interno, y tasas de interés mucho mayores que las internacionales. El resultado fue que la mayoría del crédito se generó en el exterior especialmente para importaciones, lo cual disminuyó la demanda por bienes producidos en el país. Adicionalmente, el bajo nivel de la tasa de cambio negra facilitó importaciones de contrabando y subfacturación, fenómeno que también afectó el mercado de las empresas nacionales. En resumen, la incertidumbre sobre la dirección futura de la economía disminuyó la inversión, y el consumo se

vio afectado por la política cambiaria y de tasas de interés.

Adicionalmente, demasiado optimista sobre la fortaleza de la economía, el gobierno pospuso ciertas decisiones estratégicas. Los intereses de UPAC se ajustaron sólo después de una disminución excesiva en la financiación de la construcción. Ecopetrol no pudo negociar contratos de importación de petróleo, y Colombia no le dio suficiente importancia a este problema en su estrategia internacional. El resultado fue una disminución en la producción de refinados. Por otra parte, no se ajustaron suficientemente los precios de la gasolina, lo cual disminuyó la inversión en el sector energético. La negociación del contrato de Renault y retrasos en las autorizaciones de ensamble determinaron un crecimiento muy pequeño en un sector tan importante como el automotriz.

El año terminó entonces con una alta tasa de inflación, bajo crecimiento, y un quiebre en la tendencia de disminución del desempleo. La nota positiva fue la evolución de los salarios, los cuales sorprendentemente no disminuyeron en términos reales en un año en que se aceleró la inflación.

A. Perspectivas para 1980

A diferencia de lo que va a ocurrir a nivel internacional, 1980 va a ser un buen año económico en Colombia. Las proyecciones del sector agrícola son alentadoras, y las encuestas industrial y de opinión empresarial de FEDESARROLLO muestran mucho optimismo de parte de los empresarios. Esto es un buen indicio de que la inversión va a aumentar.

Por otra parte, el gobierno ha adoptado una política cambiaria que disminuirá tanto las presiones inflacionarias del aumento en reservas como el efecto nocivo sobre la producción nacional de importaciones subfacturadas. La combinación de altas tasas de interés externas y una tasa de devaluación más acelerada facilitarán el manejo monetario y disminuirán la proporción del financiamiento externo en el total de la financiación del país.

Las perspectivas de inflación también son halagadoras. El control monetario del año pasado y una menor presión monetaria por aumentos en las reservas internacionales deberían facilitar un descenso en el ritmo de aumento en precios de 30% a cerca de 22%. La disminución no podrá ser mayor debido a la necesidad impostergable de reajustar significativamente los precios de gasolina en por lo menos 50%.

Este año es el primer año en que Colombia encara en serio la crisis energética. Ecopetrol tendrá que hacer importaciones netas (importaciones menos exportaciones) por US$1000 millones. Desafortunadamente para el país, dada la situación financiera de la empresa y los retrasos en los aumentos de precios de la gasolina, Ecopetrol no pagará todas estas importaciones este año y aumentará su deuda para financiar el consumo de combustibles. Este tipo de deuda externa es muy peligrosa para el país.

B. Perspectivas Fiscales

La inversión pública en 1980 va a depender nuevamente del comportamiento de las reservas internacionales. Si Ecopetrol refinancia sus importaciones de gasolina y no se aceleran los giros por importaciones, el gobierno nuevamente tendrá que restringir el endeudamiento externo para inversión. Como se analiza en el capítulo de Política Fiscal de esta **Coyuntura**, no es realista pensar que se pueden disminuír los gastos de funcionamiento y las transferencias al sector social, como lo ha propuesto el Gobierno [2]. Es claro, por lo demás, que aún si fuera viable, dicha reducción sería indeseable tanto

[2] En el capítulo de Finanzas Públicas se muestra una disminución en la proporción de la fuerza de trabajo en el Gobierno.

desde el punto de vista social como del crecimiento futuro de la economía, si se tiene en cuenta que las inversiones en educación y salud mejoran la productividad de la mano de obra de mañana. No es claro que estas inversiones sean menos deseables a las hechas en carreteras.

Por otra parte, como en el caso del Plan de Integración Nacional, PIN, lo que se desea es financiar un aumento importante en inversión de carreteras, lo lógico sería utilizar el mecanismo existente del impuesto a la gasolina y el ACPM. Si se aumentara el precio de gasolina a un nivel similar al existente en la mayoría de los países, el impuesto actual podría financiar la mejoría deseada en la red de carreteras. Vale la pena recordar que el financiamiento de vías con ingresos tributarios corrientes es ineficiente, pues implica una transferencia hacia los usuarios de gasolina equivalente a un subsidio a favor de quien consume este recurso escaso. Si las carreteras se construyen con recursos generados por el impuesto de gasolina, los costos del transporte se le cargan al usuario, y se evita desestimular modos de transporte energéticamente eficientes como los ferrocarriles, el transporte fluvial o de cabotaje, y al mismo se evita fomentar un desarrollo urbano y regional basado en costos de transporte irreales.

Por todas las razones anteriores parece ineficiente e injusto pensar en financiar la inversión pública del Plan de Integración Nacional congelando o disminuyendo las transferencias sociales del presupuesto nacional.

Actividad Económica General

A. Introducción y Resumen

La tasa de crecimiento industrial, luego de haber llegado a 8.9% en 1978, se estima entre 4.5% y 5% para 1979. No es fácil explicar este comportamiento en un momento en que el sector externo experimentaba, tanto en materia de exportaciones como de importaciones, una expansión notable y en que no se divisaba ninguna restricción global que pudiera cambiar sustancialmente la tendencia. El retroceso industrial obedeció a fallas de coordinación de la política económica y a factores incontrolables que, en conjunto, crearon un ambiente negativo de expectativas. No se trata de una situación permanente. Los problemas se presentaron en forma acentuada durante el segundo trimestre; pero los indicadores disponibles señalan una recuperación en los trimestres siguientes y permiten esperar una mejoría sustancial para el presente año.

La tasa de crecimiento del sector agrícola bajó de 9% a 3.6%. Esta caída está asociada con dificultades específicas en algodón, azúcar, maíz, y yuca. No debe atribuírse a problemas de clima, porque el área sembrada disminuyó con relación al año anterior.

El sector de la construcción, debido en parte a las dificultades de crédito, también cayó drásticamente con relación a 1979. La disminución de la construcción privada se estima en 12%.

Los sectores descritos, por determinar en gran parte el comportamiento de las actividades restantes, permiten estimar en una primera instancia el producto interno bruto. En el Cuadro I-1 se resumen los estimativos sectoriales y se calcula el crecimiento del PIB alrededor de 4.8% para 1979. Es un resultado insatisfactorio. Se ha presentado en épocas en que la economía colombiana o la economía mundial han atravesado situaciones de crisis, que no era ciertamente la del año anterior. Las condiciones internas y externas configuraban un marco apropiado para alcanzar como mínimo una tasa de crecimiento de 7%.

Es plausible que el comportamiento del PIB se modifique en el presente año. Los elementos que llevaron al estancamiento de la actividad industrial no tiene por qué presentarse de nuevo en este año. El sector industrial, al parecer, se ha venido recuperando sostenidamente del fuerte receso que experimentó en el segundo trimestre de 1979. Los productos agrícolas que contribuyeron en un mayor grado al crecimiento modesto del sector, como el algodón y el maíz, muestran signos posi-

tivos. Por último, la construcción privada muestra una evolución normal y la inversión pública, a juzgar por los anuncios del gobierno, aumentará sustancialmente con relación a 1978. La presencia simultánea de estos factores permite esperar para 1980 una tasa de crecimiento de 6.2%, superior a la de 1978.

B. Industria manufacturera

1. Evaluación de 1979

El comportamiento de la industria manufacturera durante 1979, fue ampliamente analizado en los dos últimos números de **Coyuntura Económica** con base en los resultados de la Encuesta Industrial correspondiente al primer semestre de ese año[1]. En esta entrega se presentan los resultados de la encuesta correspondiente al año completo, los cuales confirman ampliamente las tendencias que indicaban las proyecciones recogidas por la encuesta anterior: estancamiento de la actividad productiva a nivel global debido al retroceso de algunos subsectores y menor crecimiento en el empleo.

En efecto, los resultados que se relacionan en el Cuadro II-1, y que corresponden a 93 grandes empresas, indican un crecimiento en la producción del 34.8% a precios corrientes y de sólo 3.2% en términos reales. Es importante señalar que en esta oportunidad la encuesta no incluye a las mayores empresas del sector textil, del de derivados del petróleo, ni a las ensambladoras. Empero, la información disponible sobre refinación de petróleo y ensamblaje de automotores indica que la inclusión de estas ramas en la encuesta llevaría a un estimativo aún más bajo de crecimiento industrial en 1979.

El comportamiento de la producción nominal y real implica que el nivel promedio de los precios industriales en 1979 fue superior al nivel promedio del año anterior en un 30.6%. El aceleramiento de la inflación fue, entonces, otro de los rasgos sobresalientes del

[1] *Coyuntura Económica*, Vol. IX, No. 3, octubre 1979, pp. 8-13 y Vol. IX, No. 4, diciembre 1979, pp. 7-16.

Cuadro II-1

INDICADORES DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL EN 1979

(Cambios porcentuales 1978-1979)

	Sector industrial	Producción Nominal	Producción Real[1]	Precios Promedios[2]	Empleo a Dic. 31	Capacidad utilizada
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	31.1	8.3	21.1	—4.6	4.6
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	37.0	—10.7	53.4	1.6	—2.8
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	34.2	—1.8	36.7	—4.6	—1.5
35	Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos	37.8	5.7	30.4	3.3	—0.4
36	Productos de minerales no metálicos	42.4	9.4	30.2	3.5	0.1
37	Industrias metálicas básicas	26.7	—5.1	33.5	2.2	—6.1
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	36.6	15.9	17.9	2.3	18.9
	Total	34.8	3.2	30.6	0.3	0.2

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial 1979.*

1 Con base en producción física de productos principales.
2 Deflactor implícito calculado con base en los cambios de producción nominal y real.

comportamiento industrial en 1979[2]. Dicha inflación, medida en términos del índice de precios al consumidor, ascendió al 26.5% para empleados y al 29.8% para obreros según el DANE. Al comparar estos guarismos con el incremento en los salarios nominales (Cuadro II-2) se concluye que el poder adquisitivo de ambas categorías de consumidores se redujo ligeramente durante ese año.

En el Cuadro II-2 se observa igualmente que, en conjunto, las empresas encuestadas registraron prácticamente el mismo nivel de empleo en diciembre de 1978 y diciembre de 1979, es decir, hubo tendencia al estancamiento en esta variable. La falta de correspondencia que muestran algunos sectores entre el comportamiento de la producción y el del empleo (por ejemplo, en el sector textil la producción real bajó considerablemente pero el empleo aumentó) se explica por las razones expuestas en la **Coyuntura** de octubre pasado. Basta añadir solamente que en el caso particular de los textiles y de las industrias metálicas básicas (siderúrgicas) el fenómeno obedece también a las pérdidas de producción ocasionadas por problemas laborales, los cuales podrían explicar en parte la baja en la utilización de capacidad registrada en esos sectores. En otras palabras, aunque el empleo tendió a crecer en esas actividades, la producción real se redujo debido, en parte, a la paralización temporal de algunas plantas importantes, y esto se refleja en el índice promedio de utilización anual de la capacidad instalada (Cuadro II-3).

[2] Entre 1977 y 1978 el aumento en los precios promedio fue de 20.6% según la *Encuesta Industrial*.

2. *Perspectivas para 1980*

Las proyecciones empresariales (Cuadro II-4) reflejan un estado de considerable optimismo con respecto a la recuperación de la actividad industrial en 1980. El aumento promedio espera-

Cuadro II-2

EMPLEO Y SALARIOS

(Variación porcentual)

Cód. CIIU	Sector Industrial	Número de trabajadores		Salarios			
		Dic/78-Dic/79	Dic/79-Dic/80*	Dic/78-Dic/79		Dic/79-Dic/80*	
				E	O	E	O
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	—4.6	9.7	27.5	25.0	27.6	30.0
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	1.6	1.7	23.3	30.4	23.2	28.7
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	—4.6	3.1	27.7	42.6	28.3	30.7
35	Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos	3.3	5.6	25.6	30.0	27.4	27.9
36	Productos de minerales no metálicos	3.5	1.8	22.7	27.0	28.4	31.4
37	Industrias metálicas básicas	2.2	—7.5	28.2	28.1	29.8	29.9
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	2.3	3.2	29.5	31.1	28.6	30.3
	Total	**0.3**	**2.7**	**26.0**	**28.7**	**27.4**	**29.6**

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial 1979.*

E = Empleados.
O = Obreros.
* Variación esperada.

Cuadro II-3

PORCENTAJES DE CAPACIDAD UTILIZADA SEGUN CRITERIO DE LOS EMPRESARIOS

Cód. CIIU	Sector industrial	1978	1979	Variación % 79/78
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	81.7	85.5	4.6
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	74.9	72.8	—2.8
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	91.3	89.9	—1.5
35	Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos	84.2	83.9	—0.4
36	Productos de minerales no metálicos	92.1	92.2	0.1
37	Industrias metálicas básicas	93.2	87.5	—6.1
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	51.8	61.6	18.9
	Total	84.0	84.2	0.2

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial 1979.*

do para la producción real (16.6%) es exagerado y constituye un indicador defectuoso de la **magnitud** probable del crecimiento real debido al influjo de las expectativas de inflación, pero sí constituye un buen indicador de las **tendencias** de esa tasa de crecimiento. En consecuencia, la interpretación en sentido favorable de ese 16.6% no se basa solamente en el hecho de que esta sea una cifra elevada de crecimiento, sino también en el hecho de que indica unas expectativas de crecimiento mayores a las que se tenían un año antes (9.9%)[3].

[3] *Coyuntura Económica*, Vol. IX, No. 1, abril 1979, Cuadro II-16.

Cuadro II-4

PROYECCIONES EMPRESARIALES PARA 1980 EN TERMINOS REALES

(Cambio porcentual con respecto a 1979)

Cód. CIIU	Sector industrial	Producción	Ventas internas	Exportaciones
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	13.2	16.9	27.4
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	34.8	39.6	32.0
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	13.2	14.1	—23.5
35	Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos	17.6	18.1	—0.4
36	Productos de minerales no metálicos	16.8	15.7	22.6
37	Industrias metálicas básicas	10.8	15.6	—11.0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	13.3	15.0	33.0
	Total	16.6	19.0	23.3

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial 1979.*

Un indicador más aproximado de la magnitud del crecimiento esperado en la producción real se basa en el incremento proyectado en el empleo y en la tendencia esperada en la productividad del trabajo (producción por trabajador). En este aspecto, la encuesta arroja un crecimiento proyectado en el empleo relativamente bajo, del 2.7% cuyo significado en términos de producción real depende de lo que suceda con el producto por trabajador. Asumiendo para éste un crecimiento similar al registrado por la encuesta para 1979 (2.9%), puede proyectarse tentativamente el crecimiento del producto industrial para 1980 en un 5.6%. Esta proyección se basa en una muestra cuya composición no corresponde con la distribución sectorial o por tamaños de la industria nacional, lo cual no le resta valor al resultado ya que no se trata de adivinar el comportamiento futuro de la industria sino de señalar hacia dónde apuntan las tendencias recientes y las expectativas actuales de los empresarios.

En lo relativo a la inflación, dichas expectativas apuntan hacia una leve disminución, al proyectar un aumento promedio del 21.2% en los precios durante 1980, contra el 25.6% registrado el año anterior (Cuadro II-5). Este resultado parece apoyarse en el menor ritmo de crecimiento que, en promedio, se espera para los precios de las materias primas tanto nacionales como extranjeras (Cuadro II-6). Sin embargo, no todos los sectores individuales se ajustan al patrón de comportamiento de los promedios. Obsérvense, por ejemplo, las cifras correspondientes a los sectores de textiles y de papel y sus productos. Por otra parte, las expectativas sobre salarios indican que no deben ser bastante firmes las proyecciones de menor inflación, pues se espera que la remuneración al trabajo crecerá a tasas muy similares a las del año pasado (Cuadro II-2).

3. Situación actual

Si bien las proyecciones empresariales para 1980 arriba descritas reflejan en parte las tendencias y expectativas presentes de la actividad industrial, un reflejo mucho más fiel y detallado de esas tendencias y expectativas se obtiene a través de la **Encuesta de Opinión**

Cuadro II-5

VARIACION EN LOS PRECIOS INTERNOS Y DE EXPORTACION

(Porcentajes)

Cód. CIIU	Sector industrial	Precios internos		Precios de exportación	
		Dic/78-Dic/79	Dic./79-Dic/80*	Dic/78-Dic/79	Dic/79-Dic/80*
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	29.1	19.6	19.4	34.9
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	20.6	24.4	18.3	18.0
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	18.9	22.4	0.0	5.7
35	Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos	23.2	21.0	13.9	10.7
36	Productos de minerales no metálicos	27.4	22.3	17.6	14.6
37	Industrias metálicas básicas	29.0	20.6	7.7	0.0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	22.0	23.9	9.6	9.0
	Total	25.6	21.2	17.3	19.1

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial 1979.*

* Variación esperada.

Cuadro II-6

VARIACION EN LOS PRECIOS DOMESTICOS Y DE IMPORTACION DE LAS MATERIAS PRIMAS

(Porcentajes)

Cód. CIIU	Sector industrial	Materias primas nacionales		Materias primas importadas	
		Dic/78-Dic/79	Dic /79-Dic/80*	Dic/78-Dic/79	Dic/79-Dic/80*
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	30.2	26.9	20.2	22.9
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	23.8	27.0	26.8	29.9
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	24.4	25.8	27.8	33.9
35	Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos	32.7	21.5	30.9	21.2
36	Productos de minerales no metálicos	24.1	28.4	19.9	20.6
37	Industrias metálicas básicas	43.9	26.3	28.7	19.1
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	21.2	26.2	16.9	18.7
	Total	29.4	26.0	26.9	22.4

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial 1979.*

* Variación esperada.

Empresarial, por tratarse de una encuesta especialmente diseñada para estos propósitos, que cubre períodos más cortos y que abarca un número mucho mayor de participantes (unas 370 empresas en febrero de 1980).

En el Cuadro II-7 se relacionan los resultados totales de la encuesta para los meses de noviembre de 1979 a febrero de 1980[4], lo cual permite apreciar los resultados del último mes "en perspectiva" para facilitar su interpretación. A continuación se relacionan algunos de los resultados más destacados:

a. Situación económica

La mayoría de las empresas (57%) considera que su situación actual (pregunta 1) es aceptable o normal, y el balance correspondiente (es decir, la diferencia entre el porcentaje de respuestas "positivas" y el porcentaje de respuestas "negativas") mejoró ligeramente. Esto implica que los factores determinantes de la situación económica de las empresas (utilidades, ventas, etc.), han venido evolucionando favorablemente en un número creciente de ellas. Las expectativas sobre la situación en los próximos seis meses (pregunta 11) han evolucionado en forma marcadamente positiva, lo cual es indicador de un optimismo creciente que habrá de reflejarse en la actividad real industrial de los próximos meses.

b. Producción

La actividad productiva (pregunta 2) ha venido aumentando en un número creciente de empresas, de tal forma que el balance correspondiente pasó de negativo (—7%) en enero a ampliamente positivo (22%) en febrero. Esta tendencia creciente en la producción durante los primeros meses del año obedece en alguna medida a factores estacionales que caracterizan a algunas actividades

[4] En la *Coyuntura Económica* anterior se presentaron los resultados correspondientes a septiembre y octubre.

Cuadro II-7

ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL — SECTOR INDUSTRIAL

RESUMEN DE RESULTADOS

(Porcentajes)

	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero
I. DESARROLLO Y EVALUACION DEL MES				
1. Situación económica de las empresas				
Buena	31	27	27	28
Aceptable (normal)	50	56	57	57
Mala	19	17	16	15
BALANCE	12	10	11	13
2. Actividad productiva comparada con la del mes anterior				
Mas intensa	28	19	22	36
Aproximadamente la misma	52	48	49	50
Más débil	20	33	29	14
BALANCE	8	—14	—7	22
3. Existencias de productos terminados, a fin de mes				
Demasiado pequeñas	24	25	21	20
Suficientes	60	60	65	62
Demasiado grandes	17	15	14	18
BALANCE	7	10	7	2
4. Pedidos recibidos en comparación con el mes anterior				
Aumentaron	34	20	30	44
No cambiaron	40	40	38	39
Disminuyeron	26	40	32	17
BALANCE	8	—20	—2	27
5. Volumen de pedidos por atender a fin de mes, en comparación con el mes anterior				
Mayor	26	14	26	35
Aproximadamente igual	51	47	40	48
Menor	24	40	34	17
BALANCE	2	—26	—8	18
6. Apreciación del volumen de pedidos por atender a fin de mes				
Alto	17	11	15	17
Normal	56	57	58	59
Bajo	27	32	26	24
BALANCE	—10	—21	—11	—7
7. Precios de venta en el país durante el mes				
Aumentaron	10	15	30	15
No cambiaron	86	80	69	84
Disminuyeron	4	5	1	1
BALANCE	6	10	29	14
II. PLANES Y EXPECTATIVAS				
8. Producción en los próximos tres meses				
Aumentará	37	45	56	54
Aproximadamente igual	45	44	38	41
Bajará	17	11	6	5
BALANCE	20	34	50	49

Continúa ..

Cuadro II-7 (Continuación)

	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero
9. Precios: crecimiento esperado en los próximos tres meses comparado con el crecimiento en el trimestre anterior				
Mayor	52	57	39	36
Igual	37	26	39	33
Menor	11	18	22	31
BALANCE	41	39	17	5
10. Exportaciones en los próximos tres meses				
Aumentarán	29	39	46	51
Permanecerán aprox. igual	52	45	46	40
Bajarán	19	16	7	9
BALANCE	10	23	39	42
11. Situación económica de las empresas en los próximos seis meses, en comparación con la situación actual				
Más favorable	42	37	47	51
Aproximadamente la misma	45	51	42	41
Mas desfavorable	13	12	11	8
BALANCE	29	25	36	43
III. PREGUNTAS ESPECIALES				
12. Capacidad instalada en relación con la demanda actual				
Más que suficiente	32	29	29	30
Suficiente	52	57	56	53
Insuficiente	16	14	15	17
BALANCE	16	15	14	13
13. Capacidad instalada en relación con la demanda esperada en los próximos doce meses				
Más que suficiente	21	22	22	23
Suficiente	49	54	55	55
Insuficiente	30	24	23	22
BALANCE	—9	—2	—1	1

industriales (las confecciones constituyen el ejemplo más conocido) y en esa medida simplemente refleja la recuperación que normalmente sigue al retroceso habitual de fin de año. El resultado ampliamente favorable de la pregunta 8 (expectativas de producción para los próximos tres meses) indica que la tendencia creciente de la producción probablemente se mantendrá por lo menos hasta mediados del año, lo cual no puede atribuirse a factores puramente estacionales. Esta tendencia creciente es consistente con la evolución favorable de las existencias de productos terminados (pregunta 3) de los pedidos (preguntas 4, 5 y 6) y de las exportaciones (pregunta 10).

c. Precios

En febrero parece haber cedido la tendencia creciente de los meses anteriores, ya que solamente el 15% de las empresas aumentaron precios, contra el 30% en enero. A su turno, las expectativas de inflación para los próximos tres meses (pregunta 9) muestran claramente una tendencia favorable, al crecer el porcentaje de empresas que espera un crecimiento en sus precios inferior al crecimiento del trimestre inmediatamente anterior. Esto constituye un síntoma muy positivo, porque implica una actitud psicológica de apoyo a las tendencias antiinflacionarias.

Otro factor que puede contribuir a reducir las presiones inflacionarias lo constituye el comportamiento de los costos de producción: en febrero el 63% de las empresas registraron incrementos notables en sus costos. Si bien dicho porcentaje de empresas es elevado, constituye una considerable mejoría si se le compara con el de enero: 82%.

En síntesis, los resultados del Cuadro II-7 indican que las variables económicas industriales están evolucionando muy favorablemente a principios de este año, y prometen un comportamiento también favorable de la actividad industrial durante el primer semestre. Ello se ajusta a las proyecciones obtenidas con base en la Encuesta Industrial y discutidas en la sección anterior, las cuales permiten esperar una reactivación de la industria en 1980.

C. Petróleo y minería

El producto del sector minero durante 1979 registró una disminución del 3.3%, lo cual se compara favorablemente con reducciones superiores al 4% que se venían observando desde hace ya varios años debido a la declinación que viene presentando la producción petrolera, que participa con un 77% del producto del subsector. Para 1980 las perspectivas pueden ser aun mejores, ya que es factible controlar un poco la declinación de algunos campos y es posible que se observe algún incremento de importancia en la producción de carbón. Los problemas en el sector continúan siendo más de índole institucional que estructural, y un manejo acertado de sus políticas puede tener una gran trascendencia en los resultados económicos del país en los próximos años.

1. Petróleo

La producción de crudo durante 1979 llegó a 45.3 millones de barriles, manteniendo así la tasa de declinación del 5% observada en 1978. Aunque es un hecho positivo que no se haya acelerado el agotamiento de los yacimientos en producción, termina un año más sin hallazgos que despejen el oscuro panorama previsible para la década que comienza. De los 37 pozos que se habían fijado como meta para 1979 se perforaron 29 con resultados poco halagüeños. Solo Caño Garza en Casanaré tiene alguna importancia, pero difícilmente su producción, aún junto con las de Castilla y Trinidad, justificaría la construcción de la refinería de los Llanos.

En 1980 las perspectivas en materia exploratoria no parecen ser mucho mejores a pesar de la mayor actividad que se espera de parte de las compañías privadas. El programa comprende 57 pozos[5], 35 de los cuales se espera sean perforados por las empresas privadas. Los otros 22 los tiene programados Ecopetrol, pero con el presupuesto de inversión con que cuenta para el año (US$22 millones para exploración) difícilmente perforará más de 7 pozos, habida cuenta del costo esperado para alguno de ellos (el Río Ele, por ejemplo). Para agravar el problema, a nivel del CONPES se resolvió darle prioridad a las inversiones en refinería y oleoductos antes que a la exploración, debido a lo cual las perspectivas por lo que hace a la compañía estatal son poco prometedoras.

La empresa privada, en cambio, sí ha demostrado un mayor interés en la exploración y en lo corrido de 1980, por ejemplo, lleva firmados seis nuevos contratos de asociación, y se espera que en los Llanos Orientales se desarrolle una actividad importante. De otra parte, hacia 1981-1982 es factible esperar un incremento significativo en la producción de negociarse las condiciones en que puede explotarse el campo de Cocorná. Esta negociación, sinembargo, después de estar a punto de concluir parece haberse congelado. Las solicitudes de la compañía interesada son fundamentalmente un aumento en el área de la concesión y precio internacional para el crudo que se obtenga a menos que el país decida valorizar sus reser-

[5] DNP. *Plan de Integración Nacional.* Sector Petrolero. DNP-1630-UINF-1980.

vas de petróleo manteniéndolas inexplotadas. La alternativa se presenta entonces entre aceptar unos términos que sean atractivos para la compañía que tiene la concesión y poner a producir este campo en el menor tiempo posible, o comprar los faltantes de petróleo en el "Sport-market", con el riesgo que implica no conseguirlo y dejar ociosa la capacidad de refinación.

El problema del abastecimiento de crudo es realmente serio si se tiene en cuenta que gran parte de las inversiones que se han venido realizando se han orientado hacia la ampliación y el mejoramiento de la capacidad de refinación. Durante 1979 las dificultades en el abastecimiento no permitieron llevar la carga de las refinería más allá de los 142.9 miles de barriles diarios, que equivale aproximadamente a una utilización del 75%, lo cual es excesivamente bajo en una industria tan intensiva en capital. El único contrato vigente de suministro de crudo es con Venezuela por 20.000 barriles diarios a US$27 el barril pero se trata de un crudo con calidad deficiente; el Ecuador ofreció 15.000 barriles diarios de crudo a US$42 el barril. Lo anterior muestra la necesidad de vincular la política energética con la posición y la política de Colombia en el Pacto Andino. Es inconcebible que mientras se desarrollan las negociaciones del Acuerdo de Cartagena, se habla de Parlamento Andino, se hacen concesiones en materia de programación industrial y se toman posiciones conjuntas en materias de política internacional, Colombia tenga que tratar de comprar el crudo que requiere en el Irak, país en el cual ni siquiera tiene embajada, y sea imposible negociar con un país como Ecuador al que tantos privilegios se ha dado en el Grupo Andino. Es necesario, pues, integrar la política energética con la política internacional del país.

En razón de los problemas en la consecución de crudo, la producción de refinados mostró una disminución en casi todos los productos (Cuadro II-8), aumentandose así el déficit de gasolina motor y ACPM. El consumo, sinembargo, creció a tasas inferiores a las observadas en los últimos años y en gasolina, que es quizás el producto más crítico, se incrementó el 3.3%. Aunque este crecimiento parece bajo, no deja de ser preocupante que estas cifras de incremento en el consumo se presenten en un año en el cual el crecimiento del PIB fue de 4.5% y se llevaron a cabo reajustes de precios que en el caso de la gasolina llegaron al 71.7% en términos nominales[6]. Las anteriores cifras sugieren que se requieren aumentos muy sustanciales en precios para lograr alguna disminución en la demanda por gasolina.

[6] Se estima la elasticidad ingreso del consumo de energía en 1.2. y en 0.2 la elasticidad precio. Véase: *Coyuntura Económica* Vol. IX. No. 3. pp. 91-125. Con base en las cifras anteriores se podría estimar una elasticidad precio bastante menor que 0.2.

Cuadro II-8

PRODUCCION Y CONSUMO DE REFINADOS DURANTE 1979

(Millones de barriles de 42 galones)

	Producción			Consumo		
Producto	1978	1979	Variación (%)	1978	1979	Variación (%)
Gasolina regular	15.9	15.3	(3.8)	24.1	24.9	3.3
Gasolina extra	1.2	1.2	—	1.2	1.3	8.3
ACPM	8.2	7.8	(4.9)	7.9	8.6	8.9
Queroseno	3.1	3.2	3.2	3.1	3.0	(3.2)
Combustóleo	18.9	15.3	(19.0)	8.5	7.3	(14.1)
Otros	10.2	14.8	45.1	10.6	13.5	27.4
Total refinados	57.5	57.6	0.1	55.4	58.6	5.8

El desbalance entre producción y consumo fue compensado con importaciones de gasolina y ACPM según se ve en el Cuadro II-9, donde se muestra también el monto de las exportaciones del sector y el balance comercial neto. El déficit causado ascendió para el año a los 420.5 millones de dólares, acercándose así a las cifras previstas por FEDESARROLLO para 1980 (US$502.4 millones de 1979)[7]. La importancia de tener cuidado con el programa de dieselización, aspecto en que se insistía en el mismo estudio[8], se pone de presente al observar que el precio del ACPM que se tuvo que importar estuvo un 30.2% por encima del de la gasolina. El consumo del ACPM, además, se encuentra más vinculado al crecimiento del sector productivo, razón por la cual el costo de estas importaciones se elevará considerablemente en un año de mejor desempeño de la economía. Así mismo, el énfasis que da el Plan de Integración Nacional (PIN) a las obras públicas y a la iniciación de proyectos como los puentes en Bogotá y el aeropuerto de Medellín, originarán incrementos adicionales significativos en el consumo, razón por la cual el efecto del sector petrolero en la balanza cambiaría durante 1980 puede ser aún más negativo de lo que se había previsto.

Los precios internacionales, por otro lado, continúan siendo objeto de gran incertidumbre al no haberse resuelto situaciones como las de Irán y Afganistán. La posición de los distintos países petroleros tiende a convertir los precios acordados en las reuniones de OPEP en simples puntos de referencia, negociando condiciones particulares en cada caso a precios, en general, superiores a los de la OPEP.

Con este panorama la situación financiera de Ecopetrol es un aspecto fundamental, en la medida en que es la empresa estatal la que debe realizar las importaciones, invertir en oleoductos, refinerías y en exploración tanto en forma directa como a través de aquellos contratos en asociación que se encuentren en explotación. La observación de los estados financieros de la empresa ponen en evidencia la crítica situación de la compañía, cuyo nivel de endeudamiento llegó en 1979 al 85% y su índice de liquidez al 0.64, situación que refleja una reducción en su patrimonio del 13% en pesos corrientes en razón de las pérdidas que registró la empre-

[7] Urrutia M., y Villaveces R. "Reseña de las Perspectivas Energéticas de Colombia". *Coyuntura Económica*. Vol. IX. No. 3. Octubre de 1979.

[8] Ibid. P. 105.

Cuadro II-9

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES PETROLERAS DURANTE 1979

Productos	Miles de barriles	Miles de dólares	Precio promedio por barril (US$)
I. Importaciones			
A. Crudo	8.995.1	210.585.6	23.41
B. Gasolina	9.303.0	314.651.2	33.82
C. ACPM	1.037.9	45.716.8	44.05
Total importaciones		570.953.6	
II. Exportaciones			
A. Fuel-Oil	8.967.1	146.299.2	16.31
B. Otros (químicos y petroquímicos)	69.8	4.174.7	59.80
Total exportaciones		150.473.9	
Saldo		(420.479.7)	

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

sa durante el año. Los créditos externos contraídos por la empresa durante el año pasado se destinaron en un 85% a la sustitución de pasivos, ya que los resultados operacionales no permitieron orientar sumas significativas al necesario incremento en las inversiones. En estas circunstancias, el incremento en los precios de los combustibles es inaplazable y para no seguir aumentando el problema y poder cubrir los costos de operación durante 1980, los precios de la gasolina regular y extra tendrán que fijarse alrededor de los $35[9] y $45 por galón, respectivamente.

En cuanto a las perspectivas de producción petrolera durante 1980, no hay razones para esperar un comportamiento significativamente distinto al de 1979, ya que no ha habido hallazgos que pudieran entrar en producción durante 1980. Habría alguna posibilidad de incrementar la producción en el campo de Orito, ahora en manos de Ecopetrol, pero los problemas financieros de esta empresa pueden demorar los trabajos que serían necesarios para este propósito. La producción de refinados, por su parte, dependerá de las negociaciones que pueda concretar el país en materia de compra de crudos, lo cual hasta la fecha presenta todavía muchos interrogantes.

2. Gas

La producción de gas natural durante 1979 aumentó en un 2.5% con respecto al año anterior al llegar a 150.688 millones de pies cúbicos en comparación con 147.032 millones durante 1978. La exploración en busca de gas ha bajado su ritmo de actividad y los planes de inversión son más moderados, todo lo cual es explicable ante la ausencia de decisiones con relación al uso que se le dará al gas descubierto en la Costa Norte. De todas manera y a pesar de la menor exploración se ha descubierto en la Guajira un nuevo pozo (Santa Ana) que producirá 13.5 millones de pies cúbicos al día y hay muy buenas perspectivas para un segundo pozo en la zona que se está perforando (San José).

A pesar del gas disponible en la actualidad y de las buenas perspectivas que sin duda tiene la zona, se continúa especulando a nivel gubernamental acerca de las ventajas y desventajas de los distintos proyectos, con una actitud que parecería considera los distintos proyectos excluyentes, sin tener en cuenta que lo más importante es comenzar a darle utilización al gas disponible. Tomar una decisión cuanto antes reduce el costo de oportunidad que tiene el gas sin usar y estimula la nueva exploración. El primer paso debe ser iniciar los trámites para obtener la autorización de exportar gas licuado a los Estados Unidos, de tal manera que si los resultados de la exploración son positivos y la disponibilidad de gas aumenta, en el momento en que se quisiera aprobar el proyecto de exportación sería factible, pues se tendría el permiso para realizar la venta. Si no se encuentra gas suficiente, se pospondrá la exportación.

a. Gas y ciencia ficción

Aunque ya se ha dicho repetidamente en varios números de **Coyuntura Económica**, no sobra insistir en lo inconveniente que resulta aplazar las decisiones sobre la utilización del gas en función de los estudios sobre el proyecto de producción de metanol y gasolina metílica a partir del gas natural. Esta tecnología es muy reciente, no se han solucionado problemas como el de la separación por diferencia de densidades al mezclarse el metanol con gasolina, o el del catalizador adecuado para ciertos procesos. Las plantas que existen son a nivel puramente experimental y lo más razonable sería dejar esta alternativa como complemento, dentro de algunos años, de los demás proyectos que se hubieran desarrollado. En el presente, estas alternativas no son tecnológicamente viables a nivel comercial.

---

[9] Si el aumento de precios se hace en junio, solo un nivel de $44 por galón de gasolina ordinaria evitaría un deterioro en la situación financiera de Ecopetrol.

b. Utilizaciones viables del gas

En cuanto a la construcción de la planta de amoníaco-urea, aunque ya se aprobó a nivel del Conpes el montaje para Ferticol en Barrancabermeja y se ha vuelto a hablar de la construcción de una planta en Palomino (Guajira), no está demás insistir en el hecho de que este tipo de proyectos presenta varias dudas sobre su viabilidad económica. Si se tiene en cuenta que los fertilizantes producidos deberían tener precios relativamente bajos en razón de su incidencia en el costo de los productos agrícolas, es casi seguro que este tipo de plantas solo podría operar con precios muy bajos para el gas, lo cual sería grave para la empresa productora. Esto es más cierto si se tiene en cuenta la tendencia esperada en el mercado internacional, especialmente en la zona del Caribe, de aumentar considerablemente la producción de urea a partir de gas asociado cuyo costo es cero. Una muestra de lo anterior la está dando, entre otros, Trinidad Tobago cuyas reservas de gas llegan a los 12 trillones de pies cúbicos y, terminó en 1977 una planta de urea de 1.000 toneladas diarias y esperan terminar en el curso del próximo año otra de 2.000 toneladas[10].

Todas estas consideraciones recomiendan iniciar los trámites para la exportación de gas cuanto antes, y al mismo tiempo, teniendo en cuenta la crítica situación financiera de Ecopetrol, iniciar el proyecto alternativo del gasoducto de occidente, ya que aún en la alternativa máxima no consumiría más de 230 millones de pies cúbicos y la alternativa mínima, con la que podría iniciarse necesitaría solo 138 millones. Si se insiste en la planta de amoníaco-urea, el gasoducto permitiría montarla en una zona más estratégica en términos de la producción agrícola como podría ser algún punto de la zona cafetera y obtendría una protección adicional en razón de los costos de transporte que tendría la urea importada.

3. Minería

La producción de oro, plata y platino se presentan en el Cuadro II-10 donde se ve cómo el oro presentó un incremento del 9.5% después de haber tenido su producción una baja en 1978 con respecto a 1977. Esto refleja el estímulo que presentó el aumento de precios durante 1979, pero a su vez muestra como es de difícil en el sector reaccionar rápidamente a un incremento de precios de más del 100% durante el año. El Cuadro II-11 presenta la producción mensual y el precio en dólares por onza-troy para dicho mes. Si se tienen en cuenta que el Banco de la República fija el precio de compra semanalmente con base en las cotizaciones en los mercados de Londres y Zurich de la semana inmediatamente anterior, se debería esperar que estos precios estimularan al productor de manera significativa. El Cuadro mencionado muestra, sinembargo que, aunque hay alguna reacción en este sentido, la producción es muy variable y no se observa una clara relación entre los precios y las compras del Banco de la República. La especulación en estos metales en el mercado mundial seguramente permitirá algún crecimiento en el subsector durante 1980, aunque seguramente no superará el 10% en el año.

Volviendo al Cuadro II-10 se ve que la producción de plata presentó también una importante recuperación como respuesta al gran crecimiento de los precios en el mercado internacional. De esta manera, la producción vuelve a superar los niveles que se registraban en 1977 después de haber caído en 1978 a 76.8 miles de onzas-troy. El platino, en cambio, siguió perdiendo importancia como lo ha venido haciendo desde hace ya varios años.

En relación con los demás productos del sector minero el desconocimiento

[10] *Oil Gas Journal.* Feb. II, 1980. p. 47.

Cuadro II-10

PRODUCCION DE ORO, PLATA Y PLATINO
1978-1979

(Onzas - Troy)

Metal	1978	1979	Variación (%)
Oro	246.446.0	269.881	9.5
Plata	76.780.8	99.332	29.4
Platino	13.939.0	12.932	(7.2)

Fuente: Banco de la República.

sobre sus cifras sigue siendo el mismo que tradicionalmente se ha presentado, razón por la cual es difícil estimar su crecimiento durante el año de 1979.

Cuadro II-11

PRODUCCION Y PRECIOS MENSUALES DEL ORO

Mes	Producción (Miles de Onzas/Troy)	Precio (US$/ Onza-Troy)
Enero	19.9	227.30
Febrero	18.4	245.81
Marzo	13.6	242.24
Abril	21.5	239.07
Mayo	21.6	257.61
Junio	24.6	273.24
Julio	26.4	295.14
Agosto	18.2	301.31
Septiembre	27.3	355.94
Octubre	28.2	391.83
Noviembre	26.6	392.08
Diciembre	23.4	459.70

Fuente: Banco de la República.

Para 1980, se puede esperar algún incremento importante en la producción de carbón al comenzar la explotación de algunos proyectos del sector privado que pueden aumentar la producción en unas 100.000 toneladas adicionales al crecimiento vegetativo de este producto.

Cabe destacar también la definición acerca del proyecto de níquel en Cerromatoso, el cual se espera que entre en producción alrededor de 1983, con volúmenes del orden de los 50 millones de libras de ferro-níquel al año. Así mismo, a fines de 1979 se comenzaron los estudios de factibilidad para la explotación de los yacimientos de roca fosfórica de Sardinata y Pesca lo cual mejora las perspectivas de este mineral.

4. Transporte: una política elitista

En la Coyuntura de octubre de 1979 se comentó la irracionalidad de la política de transporte del Ministerio de Desarrollo. Se mostraba como con el fin de disminuir la carga fiscal del subsidio de buses, el Ministerio ha estado disminuyendo las autorizaciones de ensamblaje de buses urbanos. Mientras que en 1976 se autorizó una producción de 2766 buses, en 1979 solo se autoriza producción para 1.700. Esto implica un deterioro serio en el transporte público, precisamente en una época en que una política energética racional recomienda fomentar el transporte público y desestimular el privado.

La política de ensamble es precisamente contraria a esta filosofía. En 1979 se autorizó toda la producción de automóviles privados solicitada por las ensambladoras, pero se restringió la producción de buses. Por otra parte, se aumentaron las autorizaciones para la producción de busetas, debido a que estas no tienen subsidio, pero ignorando el hecho que las busetas consumen más gasolina por pasajero que los buses y que congestionan la vía de igual manera que los buses con mayor capacidad de transporte de pasajeros. A diferencia de algunos ingenieros de transporte, nosotros consideramos la buseta un modo de transporte eficiente, y por lo tanto no nos parece indeseable que crezca el parque de busetas. Pero es

claro que en ciertos corredores con altas concentraciones de viajes, el bus es un modo más eficiente de transporte. Por eso es absurda la política de empeorar la calidad del transporte público disminuyendo los incrementos al parque de buses.

En 1980 desafortunadamente no se corrigió esta política equivocada. Como se puede observar en el Cuadro II-12, se autorizaron menos buses de los solicitados por las ensambladoras. Al mismo tiempo, se autorizó la mayoría de la producción de automóviles privados solicitada. En 1980 la producción de buses será 8% inferior a la de 1978.

Cuadro II-12

PROGRAMA DE PRODUCCION
(1980)
Vehículos de Servicio Público
Solicitud Vs. Autorizado

Modelo	Solicitado	Autorizado
CCA		
OM-70- Buseta	100	100
673N Camión	800	800
673N Bus	200	200
COLMOTORES		
P-300/CP-30 Buseta	1.700	1.400
D-600/C-70 Camión	7.900	6.100
D-600/B-60 Bus	2.500	2.200
CNT/Bruin Camión y tractocamión	1.500	1.000

En resumen, la política de transporte es claramente elitista. Mientras que el plan de desarrollo plantea inversiones cuantiosas en infraestructura vial (carreteras troncales, puentes de Bogotá), se disminuye administrativamente el crecimiento del parque de buses y se fomenta el automóvil privado. Es claro que el gobierno está mejorando las condiciones de transporte de las familias de altos ingresos y causando un deterioro en el transporte de las clases populares.

Tampoco se entiende por qué el Ministerio de Desarrollo no autoriza todos los camiones pesados (CNT-BRUIN) solicitados por las ensambladoras, siendo que en este campo hay un crecimiento en las unidades importadas. En este caso específico sí parece que se esté discriminando en favor de los vehículos importados a través de limitantes administrativos a la producción nacional. Esta es una política original de promoción de importaciones.

Cuadro II-13

VOLUMENES DE VENTAS
VEHICULOS PESADOS

Tractomula y tractocamión

	1977	1978	1979
Producción nacional	240	428	806
Importados	263	328	652
% Importados	52.8	43.5	44.7
Mercado total	503	756	1.458
% Crecimiento			

En días pasados se ha planteado una polémica sobre las importaciones de automóviles, y los fabricantes de autopartes han solicitado la prohibición de importaciones. Dicha solicitud refleja una actitud de proteccionismo que afortunadamente ya tiene poco eco en el país. El Cuadro II-14 muestra el volumen de ventas de automóviles en el país, y sirve para hacer varios comentarios.

En primer lugar, la participación de los automóviles importados no parece haber aumentado significativamente, y todavía se mantiene a un bajo nivel (6.1%). Dichas importaciones no afectan el empleo nacional, pero tal vez sí contribuyen a evitar aumentos excesivos en los precios de los vehículos.

El Cuadro también muestra un descenso en las ventas de automóviles medianos en 1979, lo cual confirma el bajo crecimiento del ingreso nacional en el año. Como la demanda por automóviles es ingreso elástica, el descenso en las ventas en 1979 sugiere una disminución o un aumento bajo en el ingreso per cápita en el país. Es interesante notar que el único otro año de descenso en

Cuadro II-14

VOLUMEN DE VENTAS-AUTOMOVILES
1974-1979

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
Total	28.954	25.047	24.684	28.752	35.355	32.651	
Nacional	27.093	23.238	23.347	27.275	33.342	30.670	
Importados	1.861	1.809	1.337	1.477	2.013	1.981	
% Importados	6.4	7.2	5.4	5.1	5.7	6.1	
							Tipo de Vehiculo
Automóviles medianos							
Nacionales	9.858	8.090	9.979	12.183	16.195	13.749	Dodge 1800, R. 12, Alpine
Importados	684	1.016	600	612	474	426	Fiat 125
Automóviles grandes							
Nacionales							
Importados	218	186	209	150	326	309	Ford, Datsun, BMW.
Automóviles de lujo							
Nacionales	1.790	1.987	1.830	2.127	2.834	2.403	Dart, Coronet, Ford,
Importados	926	610	522	679	1.163	1.236	Mercedes Benz, BMW.

ventas fue 1975, año de recesión económica y en el que la baja es en parte ficticia debido a que mucha gente a finales de 1974 compró auto antes de que entrara en vigor el aumento en el impuesto a las ventas. Es interesante ver que en 1979 también bajaron las ventas de automóviles de lujo.

En resumen, el descenso en ventas de automóviles en 1979 confirma los datos presentados aquí sobre una disminución significativa en la tasa de crecimiento de la economía.

D. Sector agropecuario

Después de una recuperación parcial del sector durante 1978 al superar las bajísimas tasas de crecimiento observadas en 1976 y 1977, el año de 1979 muestra de nuevo un retroceso al presentar una tasa de crecimiento cuya magnitud final se ubicará entre un 3.4% y un 3.8% en el año. Con base en las cifras disponibles en la fecha, cuando todavía algunos de los guarismos tienen un carácter preliminar, el sector registraría un crecimiento del 3.6% según se ve en el Cuadro II-15, donde se presenta la distribución por subsectores. Las perspectivas para 1980, como se observa en el mismo cuadro, son más optimistas y permiten esperar una tasa de crecimiento que oscilaría entre el 5.5% y el 6.7% para el año en curso.

1. Agricultura

De acuerdo con los estimativos de la Federación Nacional de Cafeteros, la producción cafetera para el año civil de 1979 llegó a 11.9 millones de sacos de 60 kilos, lo que significa un crecimiento del 2.6% con respecto a 1978. El menor incremento con relación a lo que se venía observando en años anteriores parece explicarse por la disminución que se registró en la fertilización de los cafetales, como respuesta a la reducción que en términos reales experimentó el precio del café durante 1979.

En lo que respecta al resto de la agricultura, las cifras de la Oficina de Planeación del Sector Agrícola, OPSA, la mayoría de las cuales son ya definitivas para los cultivos mayores, muestran un aumento del 3.4% en el valor de la pro-

Cuadro II-15

VARIACION DEL PIB AGROPECUARIO DURANTE 1979 Y ESTIMATIVO PARA 1980

Producto	Participación del Subsector[1]	Variación durante 1979 (%)[2]	Rango de Variación Esperado para 1980	
			Alta	Baja
Café	14.5	2.6	3.6	3.1
Cultivos Mayores	31.0	3.4	11.0	9.0
Cultivos Menores	7.9	3.0	4.5	3.5
Ganado Bovino (carne)	15.0	4.8	4.5	4.0
Ganado Bovino (leche)	7.1	5.0	5.5	4.5
Ganado Porcino	4.6	1.7	5.0	4.5
Avicultura	6.4	8.0	12.0	10.0
Silvicultura, tala y corte	1.3	25.0	30.0	25.0
Otros	12.2	0.0	—	—
Total	**100.0**	**3.6**	**6.7**	**5.5**

Fuente: Estimativos de FEDESARROLLO.

1 Estimativos con base en información de las Cuentas Nacionales del Banco de la República y en estimativos de FEDESARROLLO.

2 Ver explicaciones en el texto.

ducción a precios de 1970, según se desprende del Cuadro II-16. Como ya se ha comentado en ediciones anteriores de **Coyuntura Económica**, el producto que presentó la reducción más apreciable en razón de su importancia relativa fue el algodón, que durante la primera cosecha del año anterior experimentó una disminución del 55% en su producción. La recuperación del mercado durante el segundo semestre mejoró significativamente esta situación, proceso que seguirá en el presente año, cuando ya se ha recolectado buena parte de la primera cosecha.

El modesto crecimiento del 3.4% durante el año no se debe atribuir tan sólo al algodón. Si se excluye en el cálculo el arroz que continuó creciendo, incluso a niveles inferiores a los de años anteriores, y que por su importancia compensa la caída del algodón, se encuentra que el crecimiento del resto de cultivos continúa siendo del orden del 3.5%. Cultivos tan importantes como el maíz, yuca y caña para panela presentaron tasas de aumento inferiores al 2%. En general, se puede decir que los resultados que se obtuvieron, más que problemas de clima o rendimiento, reflejan la disminución en el área sembrada de 3.4% para el total de cultivos. Además del algodón fue notorio el caso del maíz, cuya área sembrada fue un 8.4% inferior a la de 1978. Incrementos importantes en el área cultivada solo se presentaron en el caso del ajonjolí, como respuesta al estímulo que ha representado la libertad de exportación, y en la palma africana. La disminución en la producción de cultivos como el sorgo, tuvo que ver con el cambio en precios relativos de cultivos sustitutos como la soya, cuya demanda aumentó, al haber bajado la disponibilidad del algodón para producir tortas para la industria de concentrados.

Con respecto a los cultivos menores la información es menos confiable; OPSA ha estimado que entre los principales de estos, la producción de hortalizas creció un 0.8%, un 8.0% la de frutales y 2.7% y 3.7% la de ñame y la de fique respectivamente. Esto indica que las hortalizas fueron quizás el único producto seriamente afectado por el invierno del segundo semestre de 1979, ya que las zonas que sufrieron las consecuencias del invierno producen una proporción importante de ellas.

Cuadro II-16

AREA CULTIVADA Y VALOR DE LA PRODUCCION DE LOS CULTIVOS MAYORES DURANTE 1979

Cultivo	Superficie (Miles de Ha,)			Valor de la Producción (Millones de pesos de 1970)		
	1978	1979	Variación (%)	1978	1979	Variación (%)
Comerciales						
Arroz	311.7	347.1	11.4	2908.8	3311.6	13.8
Algodón	327.9	186.8	—43.0	1297.7	1023.5	(21.1)
Sorgo	224.8	215.5	— 4.6	690.2	631.2	(8.6)
Cebada	68.4	70.4	2.9	189.3	193.5	2.2
Ajonjolí	24.9	35.6	43.0	65.8	98.4	49.5
Soya	69.0	68.8	— 0.2	385.2	404.6	5.0
Azúcar	86.5	91.1	5.3	954.8	1020.2	6.8
Mixtos						
Maíz	670.9	614.6	— 8.4	1284.7	1296.9	0.9
Trigo	29.7	26.7	—10.1	72.9	73.7	1.0
Papa	141.6	150.8	6.5	2144.3	2219.6	3.5
Tabaco	28.8	31.2	8.3	274.9	304.9	10.9
Plantac. Cacao	60.5	64.5	6.6	453.0	482.2	6.5
Banano	20.8	21.0	1.0	909.9	1014.4	11.5
Palma	19.0	21.4	12.6	325.1	381.3	17.3
Tradicionales						
Fríjol	110.9	112.4	1.4	357.1	347.1	(2.8)
Yuca	216.9	237.7	9.6	1821.3	1854.3	1.8
Panela	197.8	200.8	1.5	1435.7	1463.0	1.9
Plátano	400.1	412.1	3.0	1670.3	1703.7	2.0
Total	**3.010.2**	**2.907.5**	— 3.4	**17.241.0**	**17.824.1**	**3.4**

Fuente: Oficina de Planeación del Sector Agrícola y Cálculos de FEDESARROLLO.

A propósito de invierno de 1979, la evaluación definitiva de sus efectos en las mesetas de Cundinamarca y Boyacá realizada por el ICA muestra que de 61.460 hectáreas sembradas se perdieron 14.323 hectáreas, lo que equivale al 23.3%. Los principales cultivos afectados fueron cebada (6.853 Ha.), papa (4.322 Ha.), hortalizas (1.221 Ha.), y maíz (1.024 Ha.) confirmando las apreciaciones que se hacían en el número anterior de **Coyuntura**, al decir que éste fenómeno podría ocasionar algunos problemas de abastecimiento regional, pero que su impacto sobre el total de la agricultura había sido muy poco significativo.

Para 1980 las perspectivas son más optimistas. En café, de acuerdo con los estimativos de la Federación Nacional de Cafeteros, la producción esperada sería de 12.3 millones de sacos de 60 kilos, lo que representaría un incremento del 3.4%. El mantenimiento de los niveles de precios en el mercado mundial ha permitido un primer reajuste del precio interno del 5.2%, lo cual puede contribuir a que se logre esta tasa de crecimiento.

De acuerdo con los estimativos de OPSA se espera que el valor de la producción de los cultivos mayores durante 1980 crezca en un 13%, según se presenta en el Cuadro II-17. Con relación a estas cifras, se debe tener en cuenta que en los cultivos transitorios la primera cosecha ya ha sido recolectada casi en su totalidad, pues corresponde a aquella sembrada durante el segundo semestre calendario del año de 1979. Aunque no existe todavía una evaluación oficial sobre los resultados de la

Cuadro II-17

AREA CULTIVADA Y VALOR DE LA PRODUCCION DE LOS CULTIVOS MAYORES ESPERADOS PARA 1980

	Superficie			Valor de la producción		
	(Miles de Hectáreas)			(Millones de Pesos de 1970)		
	1979	1980	Variación (%)	1979	1980	Variación (%)
Comerciales						
Arroz	347.1	440.7	27.0	3.311.6	3.571.1	7.8
Algodón	186.8	240.0	28.5	1.023.5	1.504.8	47.0
Sorgo	214.5	208.4	(2.8)	631.2	643.4	1.9
Cebada	70.4	77.8	10.5	193.5	257.2	32.9
Ajonjolí	35.6	37.5	5.3	98.4	100.8	2.4
Soya	68.8	95.0	38.1	404.6	587.5	45.2
Azúcar	91.1	104.0	14.2	1.020.2	1.178.5	15.5
Mixtos						
Maíz	614.6	640.2	4.2	1.296.9	1.382.6	6.7
Trigo	26.7	37.6	40.8	73.7	102.7	39.3
Papa	150.8	157.3	4.3	2.219.6	2.331.7	5.0
Tabaco	31.2	36.0	15.4	304.9	339.7	11.4
Plantaciones						
Cacao	64.5	67.5	4.7	482.2	599.1	24.2
Banano	21.0	21.2	0.9	1.014.4	1.118.7	10.3
Palma	21.4	22.7	6.1	381.3	431.4	13.1
Tradicionales						
Fríjol	112.4	117.5	4.5	347.1	391.0	12.6
Yuca	237.7	241.1	1.4	1.854.3	2.351.8	26.8
Panela	200.8	199.0	0.9	1.463.0	1.468.9	0.4
Plátano	412.1	432.6	5.0	1.703.7	1.789.2	5.0
Total	**2.907.5**	**3.176.1**	**9.2**	**17.824.1**	**20.150.1**	**13.0**

Fuente: OPSA y Cálculos de FEDESARROLLO

cosecha, la información que se conoce permite pensar que se ajustará a las cifras programadas por OPSA.

Para el segundo semestre, sin embargo, las proyecciones de OPSA pueden ser un tanto optimistas especialmente en lo que hace a algodón, debido a la incertidumbre generada por las huelgas en las fábricas de textiles y los problemas en la negociación de precios tanto de fibra como de semilla con la industria de las grasas. De todas formas, quienes siembran en esta ocasión, que son los agricultores del Tolima y del Valle, no se vieron afectados directamente por los problemas anteriores, ya que fueron las cosechas de la Costa y el Meta las que sufrieron las consecuencias de los problemas anotados. Para efectos de estos estimativos se considera, sin embargo, que de todas maneras la situación descrita impide una recuperación del orden de magnitud esperado por OPSA y que la cosecha del próximo semestre crecerá solo en un 22% aproximadamente.

Otra cifra que parece elevada es la de cebada, ya que aun cuando los precios son buenos, se está comparando con un año bastante bueno para la producción de este cultivo como fue 1979. Además, una proporción importante de las tierras que se destinan a este cultivo se vieron afectadas por el invierno de fines de año pasado, perjudicando la cosecha de mitaca y dejando muchas tierras en un estado que puede dificultar la obtención de buenos rendimientos. El verano

en la sabana, por otra parte, ha demorado las siembras, con riesgo de afectar adicionalmente la producción. Los estimativos para soya parecen demasiado altos, debido a los altos niveles de inventario de tortas que tiene la industria de concentrados y de materias primas oleaginosas en el caso de la industria de grasas. De esta manera, difícilmente la producción de soya crecerá en más de un 20% durante la segunda cosecha de 1980. Finalmente, el incremento esperado para yuca parece difícil de lograr, por tratarse de un cultivo tradicional donde no hay mucha razón para esperar un cambio tan significativo en los rendimientos como el que supone el cálculo de OPSA.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores y realizando los ajustes del caso, resulta que para el total del año 1980 el crecimiento en el valor de la producción de los cultivos mayores estaría alrededor del 10% en el año. El comportamiento del tiempo es también un factor que puede alterar en forma negativa estos estimativos, ya que el verano se viene prolongando en algunas zonas como el Valle y Tolima de manera ya un tanto peligrosa. Este fenómeno podría afectar seriamente algunas cosechas como las de algodón, sorgo y soya, dificultando aún más el crecimiento del sector para el año en curso. Con el grado de incertidumbre que se presenta, FEDESARROLLO estima que el incremento en el valor de la producción para los cultivos mayores podrá estar dentro de un rango que oscilará entre el 9 y el 11% para el total del año.

Por cuanto hace a los cultivos menores, el aspecto más destacado lo constituye la recuperación que se debe observar en la producción de hortalizas, razón por la cual el valor de la producción de este grupo de cultivos podrá crecer entre un 3.5% y un 4.5% según se presenta en el Cuadro II-15. El sector de silvicultura, tala y corte deberá seguir creciendo a las tasas que se vienen observando en los últimos años, por el estímulo que se viene dando al desarrollo de proyectos forestales y como resultado de las ampliaciones que vienen haciendo sectores que emplean estos productos como materia prima.

Por último, y con referencia al sector agrícola, vale la pena hacer un breve comentario respecto a su comercio exterior, tema que se trata con mayor profundidad en el capítulo correspondiente de esta misma revista. Según se vio en el número anterior de **Coyuntura Económica**, para el presente semestre se esperaban déficit de maíz, fríjol, sorgo, cebada y trigo. Estos son los productos para los cuales se han fijado cuotas de importación. Hasta la fecha (marzo de 1980) se han autorizado 100.000 toneladas de sorgo de las cuales 60.000 las traerá el IDEMA; 76.000 toneladas de maíz (40.000 importadas por IDEMA); 510.000 toneladas de trigo, 5.000 de fríjol y se encuentra por definir el cupo para la cebada. Para exportación se han autorizado, por el otro lado, 146.700 toneladas de arroz y 140.000 de azúcar y se sigue vendiendo al exterior ajonjolí. El balance y la situación de existencias de los principales productos agrícolas no ha variado fundamentalmente con relación al presentado en la última revista y tal vez solo en maíz sea necesario ampliar el cupo de importación para evitar problemas de abastecimiento.

2. Ganadería

Durante 1979 la producción ganadera de carne registró, con base en las cifras preliminares de OPSA, un incremento del 4.8% [11] El sector atraviesa una situación difícil, producto fundamentalmente de la fase en que se encuentra dentro del denominado ciclo ganadero. Cuando, en razón de la fase descendente en que se encuentran los precios, deja de ser atractivo invertir en el crecimiento del hato y se sacrifica un mayor porcentaje de hembras, se eleva la oferta de carne en el corto plazo y se crean las condiciones para una escasez de

[11] Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario. *Cifras del Sector Agropecuario 1979*. Ministerio de Agricultura 1979.

carne en el mediano plazo, al reducirse el número de nacimientos debido al mayor sacrificio de hembras. El nivel máximo de sacrificio de hembras se dio en 1976, cuando tuvo una participación del 49.5% dentro del sacrificio total (Cuadro II-18). En el pasado cada unidad del ciclo ha tenido una duración

Cuadro II-18

PORCENTAJE DE HEMBRAS SACRIFICADAS EN EL DEGUELLO TOTAL DE GANADO VACUNO 1973-1979

Año	Porcentaje
1973	36.6
1974	37.0
1975	44.6
1976	49.5
1977	46.0
1978	43.1
1979[1]	43.4

Fuente: DANE.

[1] Información correspondiente al período enero-septiembre.

aproximada de tres años, debido a lo cual la situación actual parece ser más crítica de lo usual, ya que las cifras del DANE que cubren el total del país, mostraban hasta septiembre una participación[12] de hembras en el degüello total del 43.4%. Si se considera que el sacrificio de hembras en el pasado tuvo durante la fase descendente del ciclo un promedio del 38%, parece ser que se está llevando a cabo una disminución en el número de vientres que va más allá de lo que se podría esperar, teniendo en cuenta el comportamiento que históricamente ha presentado la ganadería colombiana. En el mediano plazo esto puede traer consigo un desabastecimiento de carne, con el consiguiente efecto sobre los precios, perdiendo la posición que se había conseguido de darle al país un potencial de exportación significativo. Esta situación parece haberse originado en el cierre recurrente de mercados de exportación desde hace ya más de cuatro años (Cuadro II-19), a lo cual vino a dar punto final el cierre del mercado venezolano en 1979. La coincidencia de estos dos fenómenos: fase de precios en descenso e imposibilidad de exportar, además de ocasionar un problema coyuntural de importancia puede traer consecuencias de gravedad, de no encontrarse mercados para la exportación.

Durante 1980 las perspectivas siguen siendo un tanto oscuras, ya que el debate alrededor de la aftosa pudo haber incidido negativamente en el consumo interno y los contratos de exportación que se venían negociando con la Unión Soviética parece se pueden no concretar en razón de diferencias acerca de los precios. Nuevas gestiones se adelantan con el Perú, pero todo parece indicar que el primer semestre transcurrirá sin exportaciones de importancia. Asimismo, el hato venezolano parece haber llegado a un nivel en el cual es cada vez más competitivo con el ganado colombiano y por consiguiente las exportaciones no registradas seguramente bajarán, desestimulando adicionalmente la producción nacional. En términos de crecimiento del sector se puede esperar para este año un nivel similar al del año anterior, o incluso inferior, ya que el mayor sacrificio de hembras debe reducir la tasa de natalidad y por consiguiente disminuir el crecimiento de la población vacuna. Las cifras esperadas pueden estar entonces entre un 4% y un 4.5%, según se presenta en el Cuadro II-15.

La producción de leche por su parte experimentó un crecimiento del 5.0% de acuerdo con estimativos preliminares del Banco de la República[13]. Para 1980 la producción puede, por un lado, verse un tanto afectada en razón de la merma en producción en algunas zonas afectadas por el invierno y de la reducción que haya podido presentar el consumo, debido a la polémica que se ha

[12] DANE, *Boletín Mensual de Estadística*. No. 342. Enero de 1980.

[13] 2.615 millones de toneladas en 1979 v.s. 2490 millones en 1978.

Cuadro II-19

EXPORTACIONES GANADERAS SEGUN MERCADO 1976-1979
(En miles de dólares)

	1976	1977	1978	1979
Aruba	4688	967	496	3892
Ecuador	0	18	4	0
España	103	0	0	3687
Estados Unidos	0	34	0	0
Guadalupe	2238	826	322	0
Guay. Francesa	222	0	0	0
Italia	64	0	0	0
Martinica	559	136	0	0
Portugal	0	0	0	1004
Senegal	66	0	0	0
Venezuela	57482	54863	63550	28650
Total	65423	56842	64416	37129

Fuente: INCOMEX. Tabulados. Posiciones 02010100
01028901
01028902
01028999

venido desarrollando acerca de la calidad de la leche. Por el otro lado, sin embargo, el consumo industrial y la producción de otros derivados lácteos, así como el estímulo debido al sistema de libertad de precios que ha permitido un incremento nominal de cerca del 38% entre agosto de 1979 y marzo del 80, pueden compensar los problemas y permiten esperar una tasa de crecimiento similar a la del año pasado o incluso superior. Con referencia a especies menores como la de porcinos, al producirse en su mayoría en zonas de colonización donde las condiciones del mercado no juegan un papel muy determinante y la información es muy deficiente, es muy difícil estimar su crecimiento. Con base en los estimativos de producción de OPSA [14] se estima el crecimiento en un 4.6% para el año pasado y se puede esperar que en el presente año se registren cifras similares.

La avicultura, que ha sido durante los últimos años una de las ramas más dinámicas del sector agropecuario, atravesó durante 1979 un año difícil. Se estima su crecimiento de manera preliminar en un 8% [15] durante el año, después de venir registrando tasas de aumento superiores al 12%. La industrialización que se ha presentado en esta actividad ha llevado a una situación de costos donde la incidencia de los concentrados es bien significativa. Debido a los problemas que se presentaron con tortas de semilla de algodón en 1978 y con el sorgo en 1979, el crecimiento en los precios de los concentrados ha sido tal que entre mayo de 1978, y enero de 1980 se han registrado 13 alzas de precios, elevándolos en un 58.5% [16]. Esta situación ha originado una serie de incrementos en el precio de la carne de pollo, que comienza a ubicarse en niveles cercanos a la carne de res debido a la reducción que se viene observando en sus precios reales. Esto estimula la sustitución y complica aún más la situación de la avicultura.

Para 1980 la menor reposición de reproductoras facilitará salir de la etapa

[14] OPSA — op. cit. p. 200.

[15] Como resultado de un sacrificio de 68 millones de pollos y la producción de 3510 millones de huevos.

[16] Valencia Mauricio. *Los concentrados una industria concentrada*. Asohuevo. Marzo de 1980.

de exceso de oferta que se atraviesa en el ciclo avícola. Además, la garantía de abastecimiento de materias primas para la industria de concentrados con las importaciones autorizadas y con los estímulos dados a la producción nacional, permite esperar una situación más favorable que la del año anterior en términos de la estabilidad de sus precios. La mayor duda para este año radica en el grado de sustitución por carne de res que pueda darse, en la medida en que la crisis en el ganado vacuno continúe y la situación de precios relativos favorezca su consumo. Las perspectivas de exportación de carne vacuna pueden solucionar este problema, y sería factible entonces esperar un crecimiento más alto que el del año pasado, situándose entre un 10% y un 12%, según se presenta en el Cuadro II-15.

3. La política agropecuaria

Por resolución de la Junta Monetaria [17] se fijó el cupo global del Fondo Financiero Agropecuario en 15.817 millones de pesos, según se discrimina en el Cuadro II-20, donde se incluye también la recomendación del Ministerio de Agricultura para cultivos transitorios durante el semestre B. Como se aprecia en el cuadro, el crédito para el Fondo Financiero Agropecuario es un 36.6% superior al del año anterior, cuando ya había tenido una importancia relativa alta, si se tiene en cuenta el ambiente de restricción al crédito que se vivió el año pasado.

Además de elevar considerablemente los montos para financiar los cultivos semipermanentes, los de tardío rendimiento y las actividades complementarias como son los pozos profundos, el programa de crédito para 1980 tiene un cambio de énfasis que puede reportar beneficios importantes para el sector. En primer lugar se busca establecer líneas "integrales" de crédito para ganadería y cultivos de tardío rendimiento, con plazos y períodos de gracia acordes con la actividad principal. De otra parte, se le da flexibilidad a los cupos asignados para especies menores, sostenimiento y siembra de cultivos permanentes, semipermanentes y de tardío rendimiento, de tal manera que si una actividad específica no utiliza los recursos asignados, estos puedan ser reasignados a otra actividad que sí vaya a hacer uso de los mismos. Limita los fondos para compra de animales de ceba en explotaciones ganaderas que no tengan niveles tecnológicos aceptables, de manera que se obtenga una mayor productividad en la utilización de los recursos de crédito disponibles y, simultáneamente, con cargo al Fondo Ganadero del Banco de la República adelantarán programas pecuarios destinados a pequeños productores que busquen mejoras en la tecnología de sus explotaciones. Estos y otros aspectos, muestran el cambio de énfasis que se pretende dar en esta ocasión a los recursos del Fondo Financiero Agropecuario y que pueden traer beneficios, al hacer una redistribución más equitativa y eficiente de los recursos que hasta el momento se manejaban, fundamentalmente, bajo criterios que corresponden básicamente a los cultivos transitorios, que a pesar de su importancia, discriminaban en contra de algunas otras actividades del sector agropecuario.

De otra parte, se viene discutiendo nuevamente acerca de la conveniencia de complementar la financiación al sector agrícola a través del redescuento de los bonos de prenda. Durante los últimos años los cupos de redescuento han crecido menos que las demás líneas de crédito del sector agropecuario y cubren cada vez un menor porcentaje del valor comercial del producto. Esta situación, sumada a la política global de restricción de crédito, obliga a financiar la parte no cubierta por el bono de prenda con recursos del mercado extrabancario, lo cual puede ejercer presiones inflacionarias adicionales. Parece conveniente entonces revisar cuidadosamente la política de bonos de prenda, evaluando sus beneficios y costos en materia de política monetaria, pero teniendo en cuenta también las ventajas que representa como instrumento de

[17] Resolución de la Junta Monetaria Número 71 del 13 de diciembre de 1979.

política agrícola al facilitar el establecimiento de una política de existencias reguladoras, complementaria a la que puede desarrollar el IDEMA, al estimular o desestimular el almacenamiento de los productos de interés por parte de los particulares.

En cuanto hace al papel del IDEMA, por una parte reajustó los precios de sustentación del arroz, el maíz (blanco y amarillo), el fríjol, el sorgo, la soya, el ajonjolí, el trigo y la cebada, en porcentajes que oscilaron entre el 11.6% y el 25% [18] lo cual, seguramente, influirá positivamente en el logro de las metas propuestas para la producción del sector durante 1980. De otra parte, la participación del IDEMA ha sido muy activa en la reinaugurada Bolsa Nacional Agropecuaria.

El mecanismo de la Bolsa Agropecuaria es quizás, dentro de las acciones que se han seguido recientemente, el que más expectativas plantea. El papel que desempeña puede llegar a ser fundamental en el mercadeo agrícola, en la medida en que se convierta en el mecanismo que dé las señales de precios al mercado y permita, además, aumentar las alternativas de comercialización tanto a agricultores como a compradores, que hasta el momento se habían visto circunscritos al ámbito regional. A la fecha, sin embargo, son to-

[18] IDEMA. *Oficina de comunicaciones.* Marzo 20 de 1980.

Cuadro II -20

CREDITO DEL FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO DURANTE 1979 y PROGRAMA PARA 1980

(Miles de pesos)

Actividades	1979[1]	1980	% Var.
Agrícolas	**10.120.4**	**14.512.0**	**43.4**
Cultivos Transitorios:			
Semestre A	4.081.0	5.410.0	32.6
Semestre B	4.792.2	7.125.0	48.7
Cultivos Anuales	134.0	[2]	—
Sostenimiento cultivos tardío rendimiento	28.0	53.4	90.7
Siembra cultivos semipermanentes y otros	448.9	1.053.6[3]	134.7
Siembra cultivos tardío rendimiento	636.3	870.0	36.7
Pecuarias	**3.810.1**	**4.580.0**[4]	**20.2**
Bovinos	3.350.2	3.990.0	19.1
Avicultura	348.3	480.0	37.8
Especies menores	72.3	90.0	24.5
Otros	39.3	20.0	— 49.1
Complementarias	**2.861.7**	**3.850.0**	**34.5**
Maquinaria y Equipo	1.129.0	1.359.0	20.4
Adecuación e infraestructura	1.427.7	1.972.0[5]	38.1
Pozos profundos	132.0	273.0	106.8
Otros	173.0	246.0	42.2
TOTALES:	16.792.2	22.942.0	36.6

Fuente: Fondo Financiero Agropecuario

1 Al cierre de diciembre 28 de 1979
2 El programa de cultivos anuales se incluye en transitorios
3 Incluye $400 millones para renovación de cafetales
4 Incluye $600 millones para Programa Banco Ganadero — INCORA
5 Incluye $500 millones para beneficiaderos de Café

davía muchas las dudas que subsisten acerca del éxito potencial de la Bolsa. Durante las primeras diez ruedas se negociaron contratos por un valor de $183.3 millones, pero de estos el 81.6% correspondió a negocios del IDEMA. Aunque esta situación era previsible mientras los corredores independientes comienzan a participar, sólo hasta dentro de algún tiempo será factible poder tener una idea más clara al respecto. El otro aspecto que hace dudar del éxito de la Bolsa tiene que ver con el tipo de productos negociados. El 94.6% de las negociaciones con entrega a término y el 60.9% de las transacciones para entrega inmediata han estado constituidos por sorgo y maíz, productos cuyos mayores compradores son las fábricas de concentrados. Esta industria tiene características de monopsonio y, por consiguiente, la Bolsa podría inducir distorsiones adicionales en el mercado, en la medida en que las fábricas de concentrados intervinieran manipulando los precios. Habrá que esperar pues la evolución que presente la Bolsa en los próximos meses, antes de emitir un juicio sobre su conveniencia.

Finalmente, cabe señalar que el Gobierno estará en los próximos días presentando su Plan de Integración Nacional, cuyas principales directrices, en cuanto hace al sector agrícola, se reseñaron en la edición de octubre del año pasado de **Coyuntura Económica**. Su análisis detallado se hará una vez el plan se encuentre publicado.

Salarios y Empleo

A. Introducción

Estabilidad es la palabra que más se repite en el presente capítulo. Estabilidad registrada durante 1979 y estabilidad esperada durante 1980, en el salario real de los trabajadores manufactureros, de los dependientes del comercio al por menor, de los jornaleros agrícolas y tal vez también, de los sujetos al salario mínimo en la ciudad y en el campo. Estabilidad igualmente (o algún aumento) en el nivel de desempleo visible.

Tras la estabilidad del bienio existe sin embargo una transición relativamente bien definida entre dos décadas: la de los setenta, cuando se alivió el problema del desempleo y se elevó el nivel de vida del trabajador rural sin avance notable para el urbano, y la de los ochenta, cuando quedan por absorber los rezagos de la "explosión demográfica" de 20 ó 30 años atrás y cuando el propósito redistributivo, especialmente hacia el trabajador, "marginado" de la ciudad presumiblemente asumirá un papel más prioritario.

B. Salarios

1. *Salario y remuneración total en la manufactura y el comercio al consumidor*

Durante 1979, el salario base de los obreros fabriles fue siendo reajustado al paso de la inflación, de manera que el año cerró sin variaciones notables en su poder adquisitivo. El último dato disponible de la Encuesta Mensual Manufacturera indica una ganancia algo superior al 3% entre los meses de octubre de 1978 y octubre pasado (Cuadro III-1); a su vez, la extrapolación cruda a diciembre sugiere que el incremento anual neto no habría excedido de dos puntos porcentuales. Los empleados de la manufactura vieron en cambio reducir el valor real de sus salarios, en un 2.6% para octubre y quizá en la cercanía del 3% para diciembre.

Una mirada a las cifras del quinquenio 75-79 pone de presente cómo el salario industrial obrero fue progresando en su poder de compra, con la sola interrupción de 1977, hasta ubicarse un 13% por encima de su nivel inicial. Tal recuperación equivale aproximadamente a las mejoras en la productividad del trabajador fabril, de dónde se inferiría que el obrerismo ha elevado en algo su nivel de vida pero apenas ha retenido su participación relativa en el producto. Más aún, habría que recordar cómo el salario real había declinado en alrededor de un 15% a lo largo de la primera mitad del decenio, pese a los aumentos de productividad, para concluír que el salario básico no compra más bienes y

Cuadro III-1

SALARIO MENSUAL PROMEDIO PARA OBREROS Y EMPLEADOS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA 1975-1979

Año	Mes	Obreros		Empleados	
		Nómina ($)	Real	Nómina ($)	Real
1975	Octubre	2.824.2	89.4	6.530.5	98.7
1976	Octubre	3.497.6	90.0	7.888.6	96.9
1977	Octubre	4.450.4	85.9	9.723.3	96.6
1978	Octubre	5.855.8	97.9	11.998.9	95.9
	Diciembre	6.129.2	100.0	12.841.8	100.0
1979	Febrero	6.496.2	100.7	13.075.0	96.9
	Abril	6.850.1	100.0	13.608.4	95.5
	Junio	7.231.6	101.3	14.225.8	96.8
	Agosto	7.558.0	102.7	14.780.1	97.5
	Octubre	7.724.7	101.2	15.238.7	97.4

Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera y Avances.

servicios hoy que diez años atrás (las prestaciones, se dirá adelante, califican esta afirmación).

De su lado, el salario de los empleados de la industria continuó perdiendo en términos reales en cada año posterior a 1975, repuntó ocasionalmente en diciembre de 1978 y fluctuó un poco por arriba de la tendencia durante 1979. Para este segmento de la clase media por lo tanto, la década de los setenta fue en su conjunto desfavorable desde los puntos de vista de nivel de vida, ingreso real y distancia relativa de los trabajadores manuales. Este último proceso de convergencia entre el salario de obreros y empleados refleja quizá la "inflación de talento" derivada del credencialismo y la escolaridad en aumento o, si se prefiere, la productividad decreciente de una "burocracia" en expansión. Saludable como es desde ciertos ángulos, sería mejor que el acercamiento hubiese obedecido a ganancia de los obreros en lugar de a pérdida de los empleados; de todas formas la observación estadística puede tener corolarios interesantes para la política educativa y para la política a secas.

Los comentarios anteriores aluden a un fragmento de un fragmento de los trabajadores urbanos (los ocupados en 712 establecimientos incluídos en la Muestra Mensual del DANE) y además a un fragmento de su ingreso laboral total, el salario base. Para complementar un poco, y no obstante el desfase de dos años, el Cuadro III-2 describe la evolución de salarios, prestaciones sociales y remuneración total de la fuerza de trabajo en la actividad manufacturerta entre 1970 y 1977; su fuente es la Encuesta Anual del DANE cuya cobertura es bastante más amplia que aquela de la Muestra Mensual, casi un censo de la gran industria, pero donde todavía dejan de incluírse muchos establecimientos artesanales y de pequeña-mediana escala.

Según fue apuntado atrás, el salario real de los ocupados por la manufactura tocó su punto más bajo en 1975, fruto quizá del escaso incremento en el PIB y la recesión mundial de 1974-1975. El nivel máximo se registró en 1972, año de buen crecimiento en el producto, y las fluctuaciones anuales calcan en general los ritmos en tensión de la actividad económica del país por una parte y por la otra, de la presión inflacionaria. Sin obstar la (ligera) recuperación de 1978-1979, las cifras de la Encuesta Anual ratifican la hipótesis de que el salario base concluyó el decenio con un poder de compra disminuído. En claro contraste, las prestaciones sociales vieron acrecer su valor real, de modo que la

Cuadro III-2

SUELDOS, PRESTACIONES Y REMUNERACION TOTAL DE LA FUERZA DE TRABAJO[1] EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1970-1977

Año	Salario[2] Nominal (pesos mensuales)	Salario[2] Real Nivel	Salario[2] Real Variación	Prestaciones[3] Nominal (pesos mensuales)	Prestaciones[3] Real Nivel	Prestaciones[3] Real Variación	Remuneración total Nominal (pesos mensuales)	Remuneración total Real Nivel	Remuneración total Real Variación
1970	1.538	1.538	—	654	654	—	2.192	2.192	—
1971	1.760	1.599	3.97	703	638	— 2.45	2.463	2.237	— 2.05
1972	2.304	1.839	15.03	1.018	812	27.27	3.322	2.651	18.51
1973	2.151	1.374	— 25.29	994	634	—21.92	3.145	2.008	—24.25
1974	2.595	1.351	— 1.67	1.261	656	3.47	3.856	2.007	— 0.05
1975	3.135	1.301	— 3.70	1.654	686	4.57	4.789	1.987	— 1.00
1976	3.864	1.366	5.00	2.152	760	10.79	6.016	2.126	7.00
1977	5.011	1.363	— 0.22	2.574	699	— 8.03	7.585	2.062	— 3.01

Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera y Avance.

1 Se refiere a todo el personal remunerado.
2 Todos los pagos (en dinero y en especie) efectuados por el empleador.
3 Todas las prestaciones causadas, en dinero o en especie, legales o extralegales.

remuneración total de la fuerza de trabajo fabril no estaba en 1977 muy por debajo de la vigente en 1970 (alrededor de un 6%) y no sería aventurado extrapolar que el valor total de los ingresos de trabajo en el sector manufacturero es hoy sustancialmente igual al de hace diez años. Así, el nivel de vida se habría conservado (mejor para obreros que para empleados) pero, en vista de la más alta productividad del trabajo, la posición relativa de la mano de obra industrial en su conjunto habría retrocedido.

Al hecho de que las prestaciones sociales tengan más capacidad de protegerse ante la inflación, acompaña el que ellas representen una proporción creciente del pago a los trabajadores de la manufactura: de ser el 30% de la remuneración total en 1970, habían pasado a constituír el 35% siete años después. Esta doble circunstancia subraya la necesidad de proceder con tino en el controvertido "desmonte" o al menos "congelación" de algunas prestaciones pues, si bien es cierto que aquellas carecen de importantes ventajas técnicas y aún sociales, no lo es menos que han demostrado ser un elemento positivo en la defensa del ingreso obrero.

La gran industria emplea alrededor de 7 entre cada 100 trabajadores colombianos y a menos del 5% de la población urbana ocupada. Puede pues ser ilustrativo examinar las series salariales para otro sector de la fuerza laboral urbana, el de los vinculados al comercio minorista. El Cuadro III-3 dice de nuevo que 1979 fue esencialmente un año de estabilidad en el ingreso real de los trabajadores, pues los datos correspondientes a febrero, abril, agosto y octubre oscilan

Cuadro III-3

REMUNERACION PER CAPITA EN EL COMERCIO AL CONSUMIDOR, 1975-1979

Año	Mes	Nominal	Real
1975	Promedio	3.248	88.4
1976	Promedio	4.114	92.8
1977	Promedio	5.448	93.6
1978	Promedio	6.892	100.0
	Diciembre	8.819	119.5
1979	Febrero	7.744	99.8
	Abril	8.310	101.4
	Junio	9.842	116.6
	Agosto	8.715	100.0
	Octubre	8.654	96.4
	Noviembre	9.329	102.1

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

en la vecindad del 100.0 tomado como promedio de 1978 (los valores estacionalmente altos de junio y diciembre en cada año repiten la importancia económica de las prestaciaones).

Al remover el factor estacional y al descontar de la remuneración total *per cápita* la carga prestacional legal promedio, se colige que los empleados por el comercio experimentaron en su ingreso real una evolución muy similar a la de los trabajadores de la manufactura: sin exceptuar 1977, el salario comercial creció en cada año del quinquenio para concluír en 15% por encima del nivel original.

En términos reales, el progreso de los dependientes del comercio fue pues levemente más rápido que el de los obreros fabriles y, por lo mismo, bastante superior al de los empleados en la industria manufacturera. En términos nominales, sin embargo, la retribución media en el comercio se sitúa por debajo de la obrera y, por supuesto, más lejos todavía de la de los empleados industriales. Por lo tanto, la tendencia a reducir los diferenciales en el ingreso laboral no sólo actúa entre trabajadores fabriles sino además entre los vinculados a actividades de los sectores terciario y secundario. A riesgo de sobresimplificar, podría entonces concluirse que durante los últimos años los empleados industriales han convergido por descenso, y los trabajadores del comercio han convergido por ascenso, hacia el nivel del obrero fabril. Esta suerte de homogeneización de las clases medias urbanas puede significar tanto modernidad social cuanto alimentar nuevas tensiones.

Sin perjuicio de volver más adelante sobre las perspectivas e implicaciones de lo dicho en el mediano plazo, cabe aquí especular acerca del comportamiento de los salarios industriales durante el año en curso. Para empezar, y a falta de estadísticas salariales, los guarismos de inflación acumulada entre octubre pasado y el presente mes de marzo sugieren un pequeño deterioro o, cuando más, estabilidad en el poder de compra del salario urbano. Para los restantes trimestres es dable esperar una evolución parecida (estabilidad o leve descenso) si bien los reajustes nominales podrían ser considerables. La sustantiva corrección del salario mínimo vigente desde los primeros días de enero seguramente inducirá un efecto en cadena, cuyo período total de gestación se estima en seis meses; los empresarios consultados por la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO ponen de presente expectativas de inflación relativamente elevadas; el sector oficial ha convenido alzas salariales en la proximidad del 25%; y los sindicatos pueden encontrar fuerza adicional en los hechos de que el desempleo permanezca más bien reducido y de que el producto industrial probablemente crecerá a ritmo más satisfactorio que el del año pasado. En contrapartida, el nivel general de precios puede mantener su actual dinamismo si las políticas cambiaria y monetaria, pero sobre todo la de gasto público, no son administradas con suficiente cuidado. Así, como enseña una y otra vez la experiencia colombiana, en la inflación se encontrará el principal determinante de los salarios reales durante 1980.

2. *Jornales Agrícolas*

El Cuadro III-4 presenta la trayectoria de los jornales agrícolas, según clima y presencia o ausencia de alimentación, entre 1978 y el tercer trimestre de 1979 (no se dispone todavía de información para el año completo). Si se descartan los efectos estacionales del segundo y cuarto trimestre, resulta ser que el asalariado de clima frío avanzó escasamente y el de clima cálido retrocedió también un poco, de modo que el ingreso real del campesino permaneció en la práctica inalterado a lo largo de 1979. En contraste, las cifras históricas habían registrado aumentos de consideración en el valor real de los jornales, desde 1976 (cuando la encuesta rural fue reanudada por el DANE) e inclusive quizá desde 1969 (cuando la encuesta

Cuadro III-4

JORNAL AGRICOLA PROMEDIO, NOMINAL Y REAL[1], 1978-1979

	Clima Frío				Clima Cálido			
	Con Alimentación		Sin Alimentación		Con Alimentación		Sin Alimentación	
Año y Trimestre	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
1978								
I	69	100.0	103	100.0	78	100.0	115	100.0
II	71	96.4	108	98.2	81	97.3	119	97.0
III	78	103.1	117	103.7	88	102.9	129	101.6
IV	85	107.3	126	106.7	95	106.1	137	103.9
1979								
I	86	99.3	129	99.9	96	98.1	139	96.4
II	89	96.8	135	98.4	100	96.2	144	94.0
IV	100	104.4	150	104.9	111	102.5	159	99.6

Fuente: DANE, Jornales Agropecuarios y Avances.

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

fue descontinuada) hasta entrado 1978. En estas circunstancias, los asalariados en la agricultura llegaron a percibir un ingreso nominal comparable, si no algo superior, al de los dependientes del comercio urbano, haciendo extensiva al campo la atrás mencionada tendencia a la homogeneización. Con todo, el desaliento del impulso alcista entre 1978 y 1979 parecería indicar que el diferencial rural-urbano tiende a estabilizarse de nuevo.

Como explicaciones hipotéticas de la marcada ganancia en los jornales agrícolas durante la mayor parte del decenio, podrían invocarse los rápidos aumentos en la productividad del trabajador rural, la menor oferta relativa de mano de obra y la inclinación de los términos de intercambio en favor del agro. Pero tal vez con el pasar de la bonanza cafetera, con un año de aumento limitado en el producto agropecuario (1979) con el gradual amortiguarse de las corrientes migratorias y, más claramente, con la reversión de los términos de intercambio en desventaja de la economía rural a partir de los primeros meses del año pasado, los estímulos seculares para elevar el valor efectivo del salario agrícola hayan comenzado a perder eficacia. De prolongarse estas tendencias a 1980, el pronóstico para los jornales agrícolas será otra vez de estabilidad real o, si materializan las expectativas de mayor crecimiento en el producto, de incremento moderado. Pero, para insistir, mucho dependerá de cómo se manejan las herramientas anti-inflacionarias y de cómo ellas repercutan sobre la estructura de precios relativos.

3. Salarios Mínimos

En virtud del Decreto 3189 de 1979 rigen en el país, a partir del pasado 2 de enero, tarifas laborales mínimas de $150 diarios para las áreas metropolitanas y centros urbanos de alguna importancia, y de $140 para los municipios menores y la totalidad de las actividades primarias. La corrección así introducida equivale a tasas del 30.4% y 33.3% respectivamente (Cuadro III-5)

En términos nominales, el reajuste ha sido superado en varias ocasiones (agosto de 1962, enero de 1963, diciembre de 1973, noviembre de 1974 y enero de 1979). Pero, puesto que las alzas del año anterior ya habían sido sustanciales, los salarios mínimos alcanzaron sus más altos valores reales en los dieciseis

Cuadro III-5

SALARIOS MINIMOS NOMINALES Y REALES, 1974-1980

Año	Mes	Metropolitano o Urbano[1]			Rural o Resto del País[1]		
		Nominal (pesos diarios)	Real		Nominal (pesos diarios)	Real[2]	
			Nivel	Variación (%)		Nivel	Variación (%)
1974	Noviembre	40.0	81.9	—	34.0	75.8	—
1976	Agosto	52.0	68.9	—8.4	44.0	69.1	—8.9
1977	Enero	59.0	77.8	3.7	50.0	71.7	3.7
	Agosto	62.0	64.4	—17.3	53.0	59.9	—16.6
	Noviembre	78.0	81.1	26.1	67.0	76.3	27.5
1978	Mayo	86.0	82.1	1.1	73.5	76.8	0.7
1979	Enero	115.0	100.0	21.9	105.0	100.0	30.2
	Diciembre	115.0	77.0	—29.8	105.0	77.0	—29.8
1980	Enero	150.0	100.5	30.5	140.0	102.7	33.3
	Marzo[3]	150.0	93.7	—7.2	140.0	97.3	—7.2
	Diciembre[4]	150.0	77.3	—22.8	140.0	83.4	—22.8

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

[1] Hasta enero de 1979 existían tres categorías para el salario mínimo, a partir de entonces fueron reducidas a dos.

[2] Al corregir por el índice de precios al consumidor urbano de bajos ingresos puede introducirse algún error.

[3] Alza proyectada para marzo de 1980 : 3.9%.

[4] Alza proyectada entre febrero y diciembre de 1980: 22.8%.

años transcurridos desde enero de 1963. Si además se menciona que durante el mismo período han sido adoptadas o han entrado en vigencia decisiones que elevan la contribución prestacional directa o indirecta en cuantía cercana al 15% del salario base (retrospectividad de las cesantías luego de 1962, aportes al ICBF, mayor cotización porcentual al ISS, intereses sobre cesantías...) se tendría que los trabajadores sujetos al mínimo disfrutan hoy de un ingreso laboral real superior a todos los precedentes. Tal ganancia sin embargo cuando más correspondería *grosso modo* a los aumentos en productividad de la mano de obra no calificada, con lo cual había sido restaurada su posición relativa dentro de la distribución global del ingreso y se habría repetido una vez más el mencionado proceso de homogenización.

En sus últimas ediciones, **Coyuntura** ha venido recabando sobre la oportunidad de aumentar el salario mínimo, en virtud sobre todo de consideraciones redistributivas, pero siempre dentro del contexto de estabilidad monetaria (ya que las alzas exageradas suelen ser carcomidas a poco andar por la subsecuente espiral en los precios). El Decreto 3189 consulta en lo esencial estos criterios, pues sancionó aumentos de remuneración similares a la tasa de inflación registrada desde el último reajuste, y en vista de que no había sido contenido el ritmo de expansión en los medios de pago ni remediado el déficit fiscal implícito en la operación de diversas entidades públicas.

En la medida en la cual los parámetros monetarios y fiscales vuelvan a condicionar durante 1980 alzas pronunciadas en el nivel general de precios, será preciso prever una nueva corrección compensatoria de los salarios mínimos a partir del año entrante. En lo posible, los reajustes no deberían escalonarse por períodos inferiores al año, dados su impacto negativo sobre las expectativas de inflación y su muy desfavorable incidencia sobre la ya defi-

citaria situación financiera del ISS (como se recordadrá, la ley 4 de 1976 establece que las pensiones sean automáticamente revisadas con el salario mínimo, sin que su corrección pueda en ningún caso quedar por debajo del 15%).

En el mediano plazo, las circunstancias que han permitido utilizar el salario mínimo como herramienta de distribución y protección económica de los estratos menos favorecidos posiblemente continuarán operando. Tasas de desocupación relativamente bajas y niveles satisfactorios de expansión en la actividad económica general se conjugan para reducir el costo ocupacional de las alzas en el ingreso mínimo de los empleados (como estimativo máximo, los reajustes de enero, de $35 diarios, sacrificarían cuatro de cada mil empleos). En cuanto a la implicación inflacionaria, el costo directo de financiar los reajustes es bastante más bajo de lo que podría suponerse (estaría en el orden de los $600 millones mensuales para la última corrección, habida cuenta de que la evasión afecta al 9.5% de los trabajadores urbanos y al 45% de la fuerza de trabajo rural); en cambio, las incidencias indirectas vía encadenamiento con salarios superiores, expectativas de inflación, especulación, y mayor demanda de consumo por parte de la clase obrera pueden ser considerables, dependiendo de cómo sean coordinados o descoordinados los demás instrumentos de política macroeconómica en el momento dado.

Por último, y según ha sido anotado a menudo, las entidades que toman asiento en el Consejo Nacional de Salarios no necesariamente representan el interés de los más afectados por el salario mínimo, al punto que, en ocasiones, algunos gremios miran al trabajador no calificado más como consumidor potencial que como productor y determinante de sus costos. Esta circunstancia, que puede imponer una cierta modernización económica a los sectores más rezagados, debe empero ir siendo reavaluada en búsqueda de más amplia vocería para trabajadores y empleadores por igual.

C. Desempleo urbano

Debido tal vez al receso en la industria constructora de vivienda y al lento ritmo de expansión en el producto manufacturero, sobre todo durante el primer trimestre, las tasas urbanas de desocupación correspondientes al período marzo-septiembre de 1979 fueron relativamente altas. La estacionalidad navideña y algún repunte en la actividad constructora hicieron que el índice de desempleo disminuyera para diciembre hasta un nivel más comparable con el de 1978. En balance, las cifras del Cuadro III-6 muestran que la desocupación aumentó ligeramente durante el año pasado, contradiciendo o cuando menos mitigando, la tendencia al descenso en el desempleo urbano que venía siendo registrada desde 1976.

Cuadro III-6

PROMEDIO PONDERADO DE DESEMPLEO ABIERTO EN LAS CUATRO CIUDADES MAYORES, 1976-1979

Año	Trimestre	Tasa
1976	I	11.6
	II	10.4
	III	10.5
	IV	9.2
1977	I	10.2
	II	9.8
	III	9.4
	IV	8.0
1978	I*	9.9
	II**	7.6
	III	8.2
	IV***	8.4 —9.7
1979	I	9.5
	II	8.5
	III	9.0
	IV	8.6

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares y Avances.

* Dato correspondiente al mes de abril.
** Total Nacional Urbano.
*** El primer estimativo corresponde al DANE y el segundo a la encuesta Anif-Coldatos.

Cuadro III-7

TASAS DE PARTICIPACION CRUDA (p) Y DE DESEMPLEO ABIERTO (d) EN LAS CUATRO CIUDADES MAYORES, 1978-1979

		Bogotá		Medellín		Cali		Barranquilla		Total	
Año	Mes	p	d	p	d	p	d	p	d	p	d
1978	Abril	49.7	8.8	49.4	12.6	51.8	10.6	45.7	8.3	49.5	9.9
	Agosto	49.8	8.3	46.8	10.2	51.3	9.4	42.4	9.0	48.8	8.9
	Septiembre	50.5	6.7	49.1	12.4	53.4	9.1	45.3	6.9	50.2	8.2
	Diciembre	55.4	9.4	52.2	11.8	51.7	8.9	45.3	8.7	53.1	9.7
1979	Marzo	52.4	6.5	51.5	15.5	53.7	11.8	45.6	8.6	52.0	9.5
	Junio	51.6	6.1	51.3	13.9	55.8	10.4	46.5	6.2	51.7	8.5
	Septiembre	53.8	7.6	52.4	12.6	57.6	11.1	45.4	5.9	53.2	9.0
	Diciembre	54.6	6.3	54.0	15.4	59.3	9.6	45.5	4.5	54.3	8.6

Fuente: Abril y septiembre de 1978, y 1979, DANE, Encuesta Nacional de Hogares y Avances; agosto y diciembre de 1978, Encuesta Anif-Coldatos.

Al comparar, en el Cuadro III-7 las tasas de participación laboral (porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupado o buscando empleo) para el conjunta de las cuatro ciudades mayores, se nota cómo la demanda por colocaciones en cada trimestre de 1979 fue siempre mayor que la respectiva demanda durante 1978. Por lo tanto, pudo haber ocurrido que la *tasa* de desempleo aumentara pese a que el *número* de empleos existentes en la economía estuviese creciendo. Para aclarar este fenómeno conviene recordar que los cambios en el índice de desocupación abierta resumen la incidencia de cuatro procesos diferentes. Primero, el aumento de la población en edad de trabajar debido a simple inercia demográfica. Segundo, las expansiones o contracciones en la demanda por mano de obra asociadas con el ritmo de la actividad productiva. Tercero, la variación en el porcentaje de personas adultas que desean trabajar es decir, el cambio relativo en la oferta de brazos. Y cuarto, la acción combinada de oferta y demanda, interacción que puede asumir a su vez una de cuatro modalidades: la del trabajador "desalentado" (personas que desisten de buscar empleo porque ven que la tasa de desocupación está en aumento); la del trabajador "adicional" (miembros de la fuerza de trabajo secundaria, como la mujer o el anciano que salen al mercado para compensar la pérdida del puesto por otro miembro de la familia); la del trabajador "alentado" (quien sale al mercado porque el desempleo está bajando y es fácil encontrar empleo), o la del trabajador "excedente" (quien se retira porque otro miembro de la familia ya encontró colocación).

Valiéndose de la metodología de descomposición desarrollada por **Coyuntura** el Cuadro III-8 cuantifica el efecto de cada uno de los cuatro factores mencionados arriba sobre el cambio en el número de personas desocupadas en las cuatro ciudades mayores durante 1979. Puesto que los datos detallados para diciembre de 1978 provienen de la Encuesta Anif-Coldatos, que pareció diferir en metodología y cobertura de la Encuesta DANE, el ejercicio se refiere primero al período anual y luego a los quince meses comprendidos entre septiembre de 1978 y diciembre de 1979 (datos estos ambos provenientes del DANE).

Según la primera comparación, el número de desocupados residentes en las áreas metropolitanas habría disminuido en 20.000 durante 1979. Esta mejora en la situación del empleo ur-

Cuadro III-8

EXPLICACION DEL CAMBIO EN EL NUMERO DE DESEMPLEADOS ABIERTOS EN LAS CUATRO CIUDADES MAYORES DURANTE 1979

	Períodos			
	Dic. 78/Dic. 79		Sept. 78/Dic. 79	
Desocupados al comenzar el período	285.099		223.370	
Desocupados al terminar el período	265.029		265.029	
Diferencia		−20.070		+41.659
Componentes de la diferencia				
1. Crecimiento Demográfico	+23.558		+23.310	
2. Variación en la oferta de mano de obra	+10.560		+11.155	
3. Variación en la demanda de mano de obra	−52.990		+6.659	
4. Acción conjunta de la oferta y la demanda	−1.198		+ 535	
Suma de los Componentes		−20.070		+41.659

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

bano se debió preponderantemente a la apertura de más de 50.000 puestos de trabajo nuevos, los cuales fueron suficientes para absorber el crecimiento demográfico y ocupar a las 10.000 personas ya adultas que decidieron ingresar al mercado durante el período, además de ubicar aquellos 20.000 de los previamente desempleados. Por lo demás, una parte del aumento en la tasa de participación se debió a que el desempleo estuviese en descenso (trabajador alentado) de modo que la mayor disponibilidad de brazos estimuló la creación de otros 1198 puestos de trabajo.

La inestabilidad estacional del mercado laboral, notable en los centros urbanos, y quizá las diferencias metodológicas entre las dos fuentes de datos, explican porqué los resultados son distintos cuando se compara septiembre de 1978 con diciembre de 1979. En lugar de disminución, se nota ahora un aumento superior a los 40.000 desempleados abiertos (sobre un total que ronda en el promedio de 250.000 desde hace varios años). Esta más amplia incidencia de la desocupación se debe a que la actividad económica no sólo dejó de contrarrestar la inercia demográfica y la creciente participación laboral de los individuos en edad de trabajar, sino que dejó de emplear a más de 6.000 personas colocadas anteriormente. A su turno, la elevación en la tasa de desempleo aparentemente llevó a unos pocos miembros de la fuerza de trabajo potencial a vincularse activamente al mercado (trabajador adicional) con lo cual el número de desocupados abiertos o visibles aumentó levemente.

Salvo subrayar el cuidado con el cual deben interpretarse las estadísticas más comunes en materia de empleo, no es fácil derivar conclusiones del ejercicio precedente. La compración diciembre-diciembre puede estar viciada por la divergencia entre las fuentes; y la septiembre-diciembre puede estar confundida por el efecto puramente estacional. Sin embargo, es más probable que la actividad económica durante 1979 haya sido más bien adversa que favorable al empleo. Por una parte, la estacionalidad tiende a hacer que la tasa de desocupación correspondiente a diciembre sea inferior a la de septiembre, lo cual lleva a suponer que el 9.7% tomado como base de la primera comparación (diciembre de 1978) sea una sobreestimación del desempleo vigente al comienzo del período. De hecho, el estimativo DANE para entonces fue de 8.4% (Cuadro III-6) que, referido al 8.6% de diciembre pasado, significa aumento del desempleo durante 1979 (desafortunadamente, la Encuesta DANE a diciembre de 1978 no ofrece el detalle necesario

para efectuar la descomposición pertinente). Por otra parte, el apenas moderado crecimiento del producto durante el año anterior (bajo en la industria y negativo en la construcción privada) apoya sustancialmente la hipótesis de que no hubo recuperación del empleo por efecto de una mayor demanda de brazos.

Con el previsible aumento estacional de la desocupación en marzo, podrían esperarse par 1980 pequeñas rebajas en la tasa de desempleo urbano, sin que haya razones obvias para anticipar cambios pronunciados en una u otra dirección. Tal pronóstico se basa sobre el optimismo relativo expresado por los empresarios industriales, sobre la aparente ampliación de capacidad instalada en algunos subsectores de la manufactura (las cifras de inversión extranjera y las de registros de importación apuntan en dicho sentido) y sobre la mejor posición financiera de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Restan con todo dos incógnitas fundamentales: el comportamiento de las tasas de participación laboral, cuyos determinantes son poco conocidos pero que ya han llegado a niveles históricamente muy altos; y la evolución del gasto público, singularmente en lo tocante a expandir infraestructura (que estimularía empleo) a costa de reducir funcionamiento y transferencia al sector social (que llevaría la consecuencia opuesta).

Por último, y aludiendo ya al horizonte de los próximos años, es importante insistir sobre cómo el problema del desempleo, si bien no adquirió los visos dramáticos anticipados hace una década por la OIT y si bien fue reducido de hecho en su incidencia, no ha desaparecido, ni con mucho, de la escena colombiana. Más aún, las proyecciones de FEDESARROLLO indican que la presión sobre el mercado de trabajo seguirá en aumento durante la primera mitad del decenio que empieza, debido a que el declive en la fecundidad sólo alivia la demanda por colocaciones tras un intervalo aproximado de veinticinco años y a que la participación económica de la mujer viene creciendo.

Por lo demás, la gran industria, la agricultura y la construcción absorbieron apenas una pequeña proporción de la oferta adicional de brazos entre 1970 y 1979 lo cual hace suponer que la mayor expansión ocupacional se produjo en actividades propias del llamado (aunque impropiamente) "sector informal" urbano. Si ello es así, la prioridad en los frentes laboral y de distribución del ingreso deberá inclinarse hacia los muchos trabajadores y empleadores en las empresas y servicios menos "formalizados" de la ciudad.

Sector Externo

A. Exportaciones

En 1979 el valor de las exportaciones colombianas solamente aumentó en 14.3%, o sea a un ritmo levemente inferior al necesario para cubrir el aumento de costos del volumen de importaciones del año anterior. Como lo muestra el Cuadro IV-3, el poder de compra de nuestras exportaciones totales disminuyó 0.8% en 1979, lo cual sugiere que desde el punto de vista de comercio exterior el año no fue excepcionalmente bueno.

Los Cuadros IV-1 y IV-2 muestran que el valor de las exportaciones cafeteras fue similar en 1978 y 1979. Sin embargo, en 1979 se exportaron 11.0 millones de sacos contra 9.0 en 1978, lo cual implica un descenso fuerte en el precio promedio del café exportado. Dado el crecimiento de la producción nacional del grano no cabe duda que fue muy acertada la decisión de la Federación de Cafeteros de continuar con una política agresiva de comercialización, sin la cual hubiera sido imposible colocar la totalidad de dicho aumento. Parte fundamental de la política de comercialización fue la decisión de concentrar las exportaciones en la Federación, lo cual hizo posible evitar la especulación de corto plazo después de la helada en Brasil. Esta política hizo posible mantener un alto ritmo de ventas en todos los meses del año. Por otra parte, hubiera sido un error para el país haber dejado subir el precio internacional en una época en que se deseaba aumentar las ventas de físicos en más de veinte por ciento. Si el precio hubiera subido después de la helada en Brasil, cosa inevitable si el mercado hubiera estado en manos de los exportadores privados colombianos, sin duda la demanda se habría resentido.

Como se observa en los Cuadros IV-1 y IV-2 el aumento en las exportaciones se debió al comportamiento de las menores. La gran pregunta es si dicho aumento refleja una tendencia real o no. Dado el incentivo a sobrefacturar implícito en el CAT más el descuento del certificado de cambio, es probable que parte de este aumento sea ficticio. En efecto, las exportaciones a Europa, donde es difícil hacer exportaciones ficticias por los costos de transporte, disminuyeron. El aumento a Estados Unidos también fue muy inferior al registrado a los países vecinos.

Parte del aumento en las exportaciones menores a los países vecinos también puede deberse a que se volvió atractivo por el diferencial cambiario

Cuadro IV-1

VALOR Y DESTINO DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS

Enero-Diciembre

(Miles U. S. $) - FOB)

	1976		1977		1978		1979		Variación Nominal %		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	77/76	78/77	79/78
Total Exportaciones	**1.865.696**		**2.455.040**		**3.088.835**		**3.531.868**		**31.6**	**25.8**	**14.3**
I. Café	996.018	100.0	1.512.603	100.0	2.026.845	100.0	2.024.927	100.0	51.9	34.0	—0.1
Estados Unidos	351.605	35.3	468.560	31.0	536.596	26.5	636.088	31.4	33.3	14.5	18.5
CEE	379.611	38.1	617.536	40.8	938.091	46.3	823.520	40.7	62.7	51.9	—12.2
AELC[1]	116.308	11.7	188.146	12.4	232.876	11.5	240.267	11.9	61.8	23.8	3.2
Otros	148.494	14.9	238.361	15.8	319.282	15.7	325.052	16.1	60.5	33.9	1.8
II No Tradicionales[2]	**869.678**	**100.0**	**942.437**	**100.0**	**1.061.990**	**100.0**	**1.506.941**	**100.0**	**8.4**	**12.7**	**41.9**
Estados Unidos	159.528	18.3	171.566	18.2	252.155	23.7	306.687	20.4	7.5	47.0	21.6
CEE	180.997	20.8	216.333	23.0	201.150	19.0	193.230	12.8	19.5	—7.0	—3.9
AELC	16.979	2.0	12.904	1.4	17.426	1.7	55.930	3.7	—24.0	35.0	—221.0
Grupo Andino	269.199	31.0	337.146	35.8	366.745	34.5	552.302	36.7	25.2	8.8	50.6
Resto ALALC	33.999	3.9	26.609	2.8	42.955	4.0	79.798	5.3	—21.7	61.4	85.8
Otros	208.976	24.0	177.879	18.9	181.559	17.1	318.994	21.1	—14.9	2.1	75.7

Fuente: INCOMEX y Cálculos de FEDESARROLLO.

1 Incluye Finlandia e Islandia.
2 Registradas más no ajustadas.

Cuadro IV-2

VALOR DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS
Enero-Diciembre
(U. S. $ Millones)

Concepto	1976	Participación %	1977	Participación %	1978
Total Exportaciones	1.773.7	100.0	2.312.5	100.0	2.941.7
I. Café	996.0	56.1	1.512.6	65.4	2.026.8
II. Las demás[1]	777.7	43.9	799.9	34.6	914.9

Participación %	1979	Participación %	77/76	Variaciones 78/77	Variaciones 78/79
100.0	3.362.3	100.0	30.4	27.2	14.3
68.9	2.024.9	60.2	51.9	34.0	—0.1
31.1	1.337.4	39.8	2.9	14.38	46.2

Fuente: INCOMEX y Cálculos de FEDESARROLLO.

[1] Ajustadas.

Cuadro IV-3

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS[1]
ANUALES 1967-1979
(Millones de U. S. $)

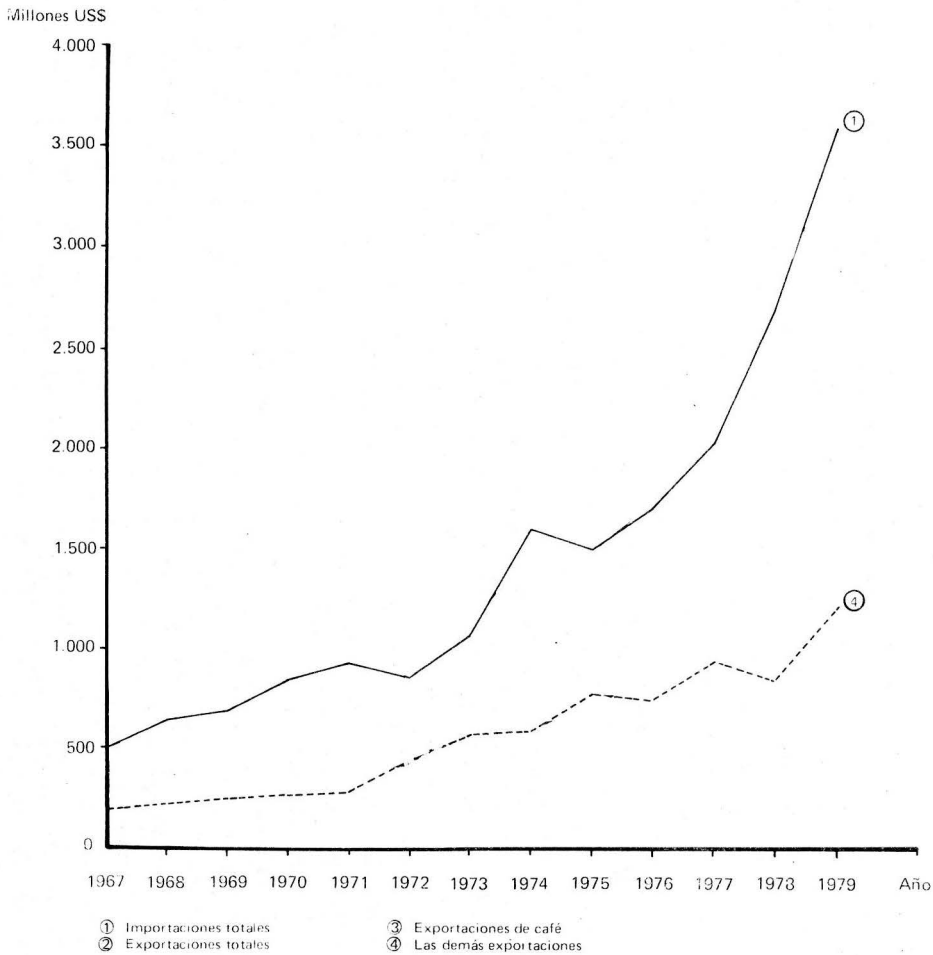
Año	Café[2]	Variación Nominal (%)	Variación Real (%)	Las demás[2]	Variación Nominal (%)	Variación Real (%)	Total[2]	Variación Nominal (%)	Variación Real (%)
1967	312.4	—	—	197.5	—	—	509.9	—	—
1968	352.0	12.67	10.0	226.3	14.58	11.8	558.3	9.49	6.9
1969	353.0	2.84	(3.5)	254.5	12.46	8.2	607.5	8.81	4.7
1970	461.0	30.59	26.0	274.6	7.90	4.1	735.6	21.09	16.9
1971	400.0	(13.23)	(16.0)	290.0	5.61	2.2	690.0	(6.20)	(9.2)
1972	429.0	7.25	2.7	436.9	50.66	44.2	865.9	25.49	20.1
1973	600.0	39.86	23.7	577.3	32.14	16.9	1177.3	35.96	20.2
1974	622.3	3.72	(12.7)	593.9	2.88	(13.4)	1416.7	20.33	1.3
1975	671.4	7.89	(1.3)	784.1	32.03	20.8	1465.2	3.42	(5.4)
1976	967.2	44.10	37.7	749.1	(4.46)	(8.7)	1745.2	19.11	13.9
1977	1497.7	54.85	45.9	945.5	26.22	18.9	2443.2	40.00	31.9
1978	2026.8[3]	35.33	25.5	852.5*	(9.84)	(16.4)	2879.3*	17.85	9.3
1979	2024.9[3]	(0.09)	(11.6)	12,02.1*	41.01	24.8	3227.0*	12.08	(0.8)

Fuente: DANE 1967-1977; 78-79 CAFE del INCOMEX; Demás y totales INCOMEX ajustados a DANE y Cálculos de FEDESARROLLO.

[1] Se utiliza como deflactor el Indice de Precios al por mayor USA. Fuente: IMF.
[2] Millones de Dólares corrientes.
[3] INCOMEX.
* Ajustados.

Gráfica IV-1

Exportaciones e Importaciones de Colombia 1967-1979



exportar legalmente lo que antes se exportaba de contrabando. En resumen, parte del aumento en las menores probablemente no refleja aumento neto en volúmenes exportados.

Pero sin duda otra parte sí es real. En particular, en el Cuadro IV-4 se observan aumentos significativos en las exportaciones de productos agrícolas como el azúcar, el ajonjolí y el plátano.

En 1979 el crédito de Proexpo siguió siendo un incentivo fundamental para las exportaciones. Este creció más de 26% en un año en que el crédito industrial estuvo bastante restringido, y en que el diferencial entre las tasas de interés de mercado y las de Proexpo constituía un subsidio importante. En estas condiciones algunos industriales consideraban útil exportar aún a pérdida para tener acceso a capital de trabajo subsidiado.

Cuadro IV-4

PRINCIPALES EXPORTACIONES COLOMBIANAS

ENERO-DICIEMBRE

(Valores en miles US$)

Artículo	1977	1978	1979	Variación % 78/77	Variación % 79/78	Posición Nabandina
A. Café Crudo o Verde	**1.487.401**	**2.011.935**	**2.005.398**	**33.0**	**—0.03**	**09010101**
B. Principales productos agropecuarios	**307.642**	**361.663**	**422.304**	**17.56**	**16.77**	
1. Plátanos frescos	57.288	75.536	84.792	31.9	12.3	08010101
2. Flores	38.629	53.432	79.246	38.3	48.3	06030000
3. Azúcar cruda	19	21.462	47.295	*	120.4	17010102
4. Algodón sin cardar ni peinar y linters de algodón	116.859	72.502	52.193	—38.0	—28.0	55010001
5. Arroz blanqueado y pulido	29	3.400	31.658	*	831.1	10068903
6. Carnes de bovinos frescos	34.370	49.368	31.085	43.6	—37.0	02010100
7. Tabaco en rama o sin elaborar (los demás)	24.926	27.477	25.424	12.8	—7.5	24010199
8. Langostinos congelados	13.277	13.470	19.348	1.8	43.6	03030202
9. Ajonjolí (semillas y frutas)	—	6.661	15.910	**	138.9	12018910
10. melazas	1.573	5.560	12.913	253.46	132.2	17030000
11. Quesos de pasta dura (los demás)	4.589	16.276	9.917	254.67	—39.07	04040399
12. Bovinos vivos para el consumo (otros)	11.814	9.699	3.047	—17.90	—68.58	01028901
13. Pescados para ornamentación	3.819	6.820	9.526	78.58	39.68	03018901
C. Principales productos manufactureros	**257.139**	**308.393**	**529.516**	**19.93**	**71.70**	
1. Piedras preciosas y semipreciosas para otros usos	25.387	40.672	93.374	60.3	129.6	71020300
2. Cemento gris	26.920	34.753	47.309	29.1	36.1	25230003
3. Estructuras de hierro o acero (las demás)	2.679	2.588	41.050	—3.40	1486.2	73210199

continua...

Cuadro IV-4 (continuación...)

Artículo	1977	1978	1979	Variación % 78/77	Variación % 79/78	Posición Nabandina
4. Ropa exterior para hombres y niños de algodón	9.175	17.300	40.743	88.6	135.5	61010300
5. Hilados crudos de algodón	29.002	10.359	29.046	—64.3	23.0	55050100
6. Cajas de cartón corrugado	28.590	26.383	31.327	—7.7	18.7	48160101
7. Otros tejidos de algodón crudos	14.221	21.702	28.512	174.2	31.4	55090100
8. Artículos de viaje de cuero	16.635	20.109	20.070	20.9	—0.20	42020100
9. Ropa exterior para hombres y niños de fibras sintéticas	15.260	16.384	19.995	7.4	22.0	61010400
10. Libros y folletos e impresos similares	7.131	12.986	19.988	82.1	53.9	49018999
11. Extractos y esencias de café	9.620	14.910	19.589	54.99	31.0	21020001
12. Ropa exterior para mujeres y niñas de fibras sintéticas	4.556	9.438	17.759	107.16	88.2	61020300
13. Hullas bituminosas	8.495	16.101	15.472	89.6	—3.90	27010102
14. Terciopelos, felpas, etc. alg.	7.749	10.400	15.430	34.2	48.0	58040300
15. Piedras preciosas y semipreciosas en bruto (las demás)	2.012	1.216	13.474	—39.56	1008.1	71020299
16. Ropa de cama, mesa, tocador	6.692	8.985	12.880	34.26	43.4	62020000
17. Ropa exterior para mujeres y niñas de algodón	6.067	6.235	12.791	2.77	105.1	61020200
18. Fungicidas a base de etilen-bisditio carbonatos	4.129	8.771	12.066	112.42	37.57	38118932
19. Cemento hidráulico (clinkers)	216	3.516	10.357	1527.78	194.6	25230001
20. Demás tejidos impregnados en fibras plásticas	6.435	7.445	8.090	15.70	8.7	59080099
21. Preparados alimenticios (l.d.)	15.230	7.188	5.385	—52.8	25.1	21078999
22. Otros tejidos de algodón (l.d.)	7.916	6.370	7.147	—55.2	12.2	55098999
23. Muebles de madera y sus partes	3.022	5.792	7.662	91.66	32.3	94030100
D. Demás exportaciones	**402.859**	**406.844**	**574.650**	**0.99**	**41.25**	**Sin especificar**
E. Total exportaciones	**2.455.041**	**3.088.835**	**3.531.868**	**15.9**	**14.3**	

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

* Variación muy alta.
** Variación indeterminada.
(l.d.) Los demás.

B. Importaciones

Según los Cuadros IV-5 y IV-6 las importaciones colombianas aumentaron 35.7% en valor, y 17.6% en términos reales. Se destaca el aumento de las importaciones de Estados Unidos, fenómeno que puede estar relacionado con la devaluación del dólar en los últimos

Cuadro IV-5

VALOR Y PROCEDENCIA DE LAS IMPORTACIONES COLOMBIANAS

ENERO-DICIEMBRE

(Miles US$)

	1976		1977		1978		1979		Variaciones %		
	Valor	Participación %	Valor	Participación %	Valor	Participación %	Valor	Participación %	77/76	78/77	79/78
Total importaciones	**1.990.662**	**100.0**	**2.665.829**	**100.0**	**3.412.831**	**100.0**	**4.629.742**	**100.0**	**33.9**	**28.0**	**35.7**
1. Estados Unidos	747.878	37.6	903.467	33.9	1.218.835	35.7	1.993.538	43.1	20.8	34.9	63.6
2. CEE	466.905	23.5	565.369	21.2	656.746	19.2	823.970	17.8	21.1	16.2	25.5
3. AELC	69.989	3.5	106.005	4.0	139.503	4.1	179.694	3.9	51.5	31.6	28.8
4. Grupo Andino	174.849	8.8	288.821	10.8	261.017	7.6	274.473	5.9	65.2	90.4	5.2
5. Resto ALALC	133.208	6.7	206.883	7.8	372.531	10.9	443.424	9.6	55.3	80.1	19.0
6. Resto América[1]	144.918	7.3	210.307	7.9	248.592	7.3	336.152	7.3	45.1	18.2	35.2
7. Otros	252.915	12.6	384.977	14.4	515.607	15.2	578.491	12.4	52.2	33.9	12.2
Según carácter del importador[2]	**1.520.678**	**100.0**	**2.259.919**	**100.0**	**2.755.300**	**100.0**	**4.200.969**	**100.0**	**48.6**	**21.9**	**52.5**
1. Industria	910.401	59.9	1.216.205	53.8	1.579.440	57.4	2.094.020	49.8	33.6	29.9	32.6
2. Comercio	460.441	30.2	655.167	29.0	880.207	31.9	1.095.107	26.1	42.3	34.3	24.4
3. Oficial	149.836	9.9	388.547	17.2	295.653	10.7	1.011.842	24.1	159.3	76.1	159.3

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

1 Indluye Puerto Rico y Canadá.

2 Se refiere a importaciones reembolsables.

Cuadro IV-6

EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES COLOMBIANAS
ENERO-DICIEMBRE, 1967-1979

(US$ millones)

	US$ corrientes	Variación nominal (%)	Variación real (%)[1]
1967	496.8	—	—
1968	643.2	29.5	26.4
1969	685.3	6.6	2.5
1970	842.9	23.0	18.7
1971	929.4	10.3	6.7
1972	858.9	—7.6	—11.5
1973	1.061.5	23.6	—6.9
1974	1.597.2	50.4	26.6
1975	1.494.8	—6.4	—14.4
1976	1.708.1	14.3	9.2
1977	2.028.3	18.7	11.9
1978	2.701.3*	33.2	23.5
1979	3.589.9*	32.9	17.6

Fuente: 1967-1977: DANE.
1978-1979: INCOMEX.
* Ajustados a DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

[1] Detallados por el Indice de Precios al Por Mayor, USA.

dos años. También se destaca el poco dinamismo del comercio con el Grupo Andino, y el incremento en las importaciones oficiales.

Sin embargo, el aumento en las importaciones no facilitó el manejo monetario en 1979. En el Cuadro IV-7 se observa cómo los giros por importaciones solo aumentaron 20.7% en 1979 contra un aumento de 35.7% en los registros de importación. Es claro que durante el año, debido a los altos diferenciales entre la tasa de interés externa y la interna y la falta de vigilancia sobre los plazos de pago establecidos por la Junta Monetaria, los giros por importación siguieron retrasándose.

El Cuadro IV-7 sugiere que en el año la deuda comercial probablemente aumentó en una cifra cercana a los mil

Cuadro IV-7

RELACION ENTRE IMPORTACIONES Y GIROS POR IMPORTACIONES

(Millones US$)

	Valor importaciones[1] (1)	Giros por importaciones[2] (2)	(1) — (2)
1975	1.494.8	1.317.4	177.4
1976	1.708.1	1.236.3	471.8
1977	2.028.3	1.772.2	256.1
1978	2.701.3[3]	2.110.2	591.1
1979	3.589.9[3]	2.546.5	1.043.4
Totales:	**11.522.4**	**8.982.6**	**2.539.8**

Fuentes:
[1] DANE.
[2] Balanza cambiaria Banco de la República.
[3] Estimados y cálculos de FEDESARROLLO.

millones de dólares, o sea que el 60% del aumento en las reservas netas del país en el año fue compensado por el aumento en la deuda. El Cuadro muestra cómo a partir de 1975 la deuda comercial ha venido aumentando todos los años, y como ésta actualmente puede tener comprometida una parte de las reservas internacionales.

En resumen, parte del problema monetario causado por el aumento de reservas en 1979 se debió a retrasos en los giros por importaciones, y la única fórmula para evitar este fenómeno es aumentar el ritmo de devaluación del peso. Desafortunadamente en 1979 el ritmo de devaluación se mantuvo bajo, y los giros se retrasaron como lo había previsto FEDESARROLLO en caso de que la devaluación fuera inferior al 12%. (Ver **Coyuntura Económica**, abril de 1979). La política cambiaria adoptada a principios de 1980, que implica un mayor ritmo de devaluación, parece entonces acertada a la luz de las cifras crecientes de la deuda comercial.

El análisis privisional del tipo de productos importados sugiere que hubo un incremento grande en varios rubros de bienes de capital como maquinaria de obras públicas, chapas de hierro o acero, centrales telefónicas, computadores, tractores de orugas, y barras de hierro o acero. La única disminución notable es en la importación de tractomulas, resultado de una política oficial caótica en materia de transporte.

C. Balanca comercial

El Cuadro IV-8 muestra una balanza comercial fuertemente deficitaria, lo cual quiere decir que el aumento en reservas internacionales no refleja una situación de comercio exterior sólida.

Cuadro IV-8

BALANZA COMERCIAL POR ZONAS ECONOMICAS

ENERO-DICIEMBRE

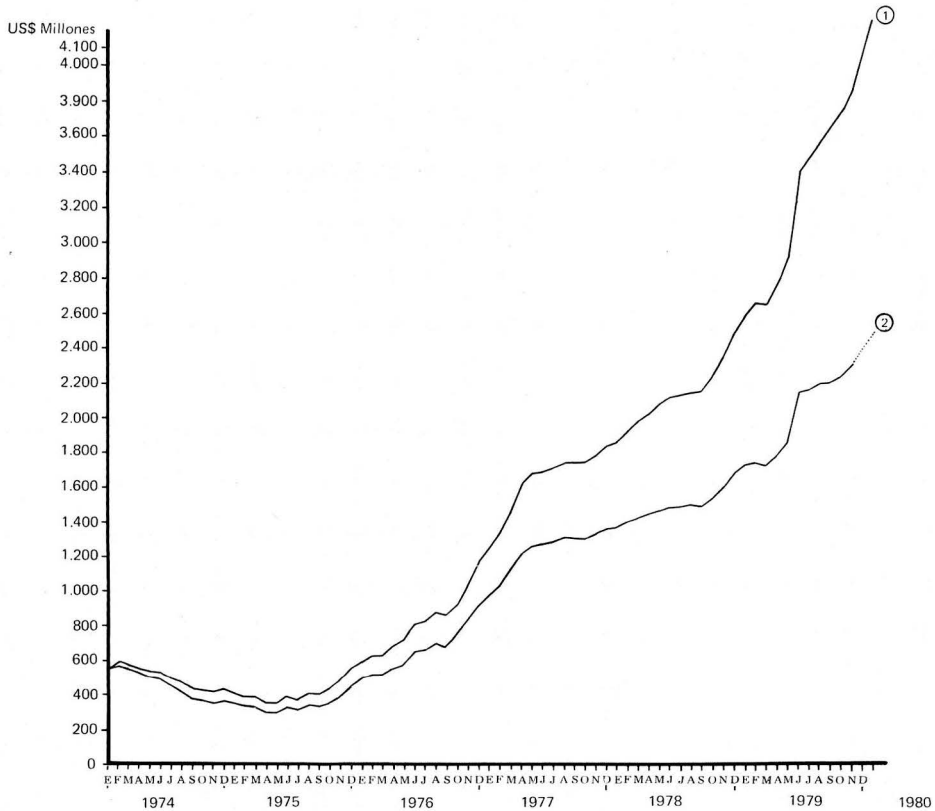
(Millones US$)

	1976	1977	1978	1979
Total general	—125.0	—210.8	—324.0	—1.097.9
Grupo Andino	94.3	48.3	105.7	277.8
Bolivia	1.3	—	—3.7	—3.1
Ecuador	—31.6	1.9	—35.4	4.0
Perú	16.0	2.7	—27.1	—96.2
Venezuela	108.6	43.6	171.9	373.1
Resto ALALC	—86.7	—144.8	—305.5	—335.9
Argentina	—7.9	—20.0	—11.2	2.5
Brasil	—22.9	—57.6	—215.7	—260.3
México	—26.9	—36.7	—43.9	—42.3
Chile	—23.3	—25.8	—31.5	—33.5
Mercado Común Centroamericano	14.8	17.9	—5.6	19.4
CARICOM	6.8	4.9	9.0	11.2
Canadá	—35.4	—56.7	—48.2	—54.0
USA[1]	—232.3	—263.5	—442.0	—1.003.9
Resto América	—4.5	—57.7	—85.6	—130.9

Continúa

Gráfica IV-2

Reservas Internacionales Netas 1974-1980
Nominales y Reales



1 Reservas normales
2 Reservas reales deflactadas por el índice de precios al por mayor USA Enero 1974 = 100.00 (.....) Estimados

	1976	1977	1978	1979
CEE	93.7	268.5	482.5	192.8
Alemania Occidental	120.5	267.2	412.1	293.3
Bélgica-Luxemburgo	9.7	17.4	55.5	18.4
Dinamarca	1.3	7.6	16.8	—17.3
Francia	—24.6	—45.9	—41.1	—99.1
Italia	—65.0	—49.4	—55.9	—65.7
Países bajos (Holanda)	77.4	89.2	154.4	150.8
Reino Unido	—25.7	—17.2	—57.7	—78.6
AELC	63.3	95.0	110.8	116.5
Austria	—3.4	—2.8	—3.9	—6.0
Finalndia	34.7	74.0	57.0	66.9
Islandia	—0.1	—0.1	0.0	0.1
Noruega	7.6	15.8	32.3	29.7
Portugal	—0.4	—0.2	—0.1	9.4
Suecia	49.6	54.0	83.2	53.5
Suiza	—24.6	—45.6	—57.7	—36.7
Resto Europa	43.6	53.5	—35.2	—13.2
Alemania Oriental	22.4	17.2	1.1	—14.1
Checoslovaquia	0.9	4.0	4.5	—1.2
Polonia	21.6	23.5	23.7	28.7
España	—10.9	6.7	0.3	—16.7
Yugoeslavia	2.8	—4.5	8.3	8.0
Japón	—79.8	—149.2	—194.4	—189.9
Resto mundo	2.8	27.0	—14.10	—12.20

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

[1] Incluye Puerto Rico.

D. Balanza cambiaria

La balanza cambiaria registrada en el Cuadro IV-9 explica las causas del aumento en las reservas. Se destaca el aumento pequeño en los giros por importaciones y los mayores ingresos por ingresos de capital. La suma del incremento en la deuda comercial de $US1.000 millones (Ver Cuadro IV-7) más el incremento de US$464 en ingresos de capital explica casi todo el aumento en reservas. Si esto es así, el déficit comercial de 1979 debe ser una voz de alarma sobre la situación cambiaria de largo plazo. La situación cambiaria no es tan buena como se podría pensar si solo se observa el movimiento de las reservas internacionales.

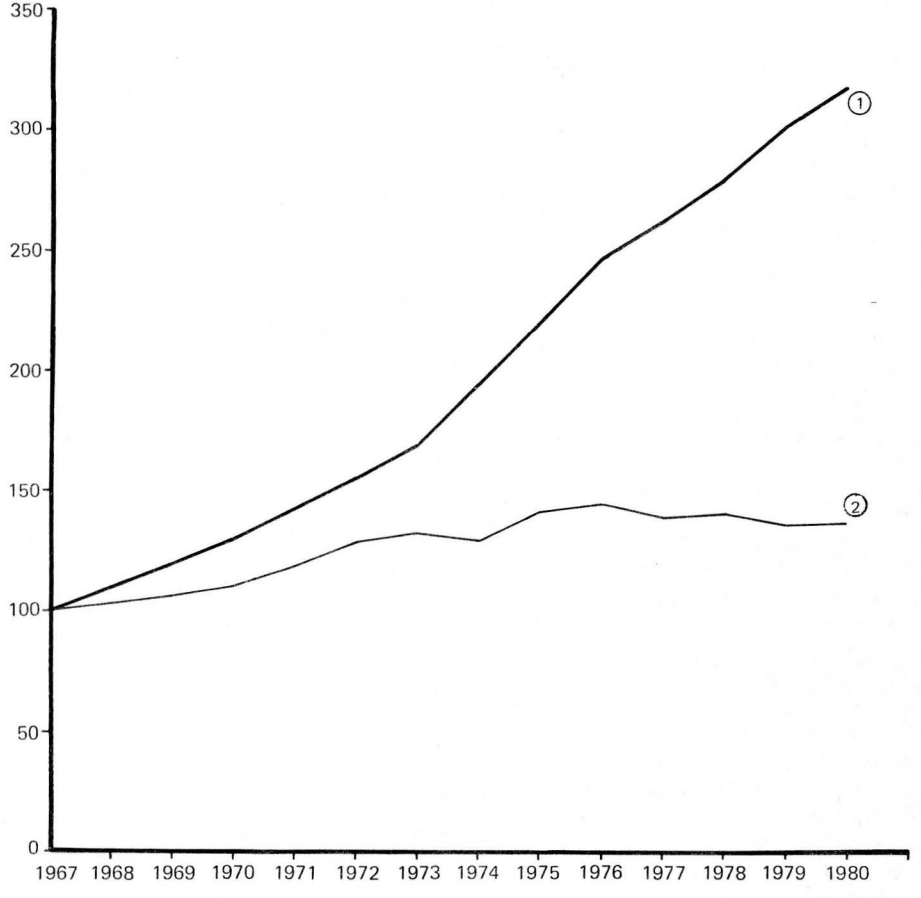
E. Tasa de cambio

El Cuadro IV-10 muestra que la tasa de cambio oficial se devaluó 7.4% con respecto al dólar en 1979. El movimiento del certificado fue cercano a 4%.

Los Cuadros IV-11, IV-12, IV-13 muestran la devaluación del peso con relación a las principales monedas y los índices de tasa de cambio real. El Cuadro IV-13 muestra que en 1979 la tasa real ponderada disminuyó, o sea que hubo una leve revaluación. El Cuadro IV-12, por otra parte, muestra que en el año se produjo una revaluación significativa de 2.67% con relación al dólar. Esto es un fenómeno inquietante, pues ya hemos visto que los Estados Unidos y los paísea atados al dólar son los principales mercados de nuestras exportaciones no tradicionales. En efecto, las exportaciones a los Estados Unidos, Grupo Andino y Resto de Alalc constituyen el 62% del total de las menores. Por otra parte, Colombia está teniendo serios problemas de penetración en la Comunidad Europea. Aún habiendo devaluado en relación a las monedas

Gráfica IV-3

Indices de la Tasa de Cambio Nominal $/US$ y Real Ponderada



1 Indice de la tasa de cambio nominal
2 Indice de la tasa de cambio real ponderada

Cuadro IV-9

BALANZA CAMBIARIA HASTA DICIEMBRE 31
(Millones de US$)

Conceptos	1977	1978	Variación % 78/77	1979[1]	Variación % 79/78
I. Ingresos de divisas	**3.208.6**	**3.598.7**	**12.16**	**4.634.3**	**28.78**
a. Exportaciones	2.242.8	2.569.0	14.54	3.049.5	18.70
1. Café	1.447.5	1.702.5	17.62	1.773.7	4.18
2. Otros productos	795.3	866.5	8.95	1.275.8	47.24
b. Compras de oro y capital petrolero	43.1	69.5	61.25	118.8	70.94
c. Servicios	841.1	857.9	2.00	1.365.2	59.13
1. Intereses	55.8	115.7	107.35	235.5	103.54
2. Otros	785.3	742.2	—5.49	1.129.7	52.21
d. Transferencias	81.6	102.1	25.12	100.8	—1.27
II. Egresos corrientes	**2.381.6**	**2.795.4**	**17.37**	**3.477.0**	**24.38**
a. Importación de bienes	1.772.2	2.110.2	19.07	2.546.5	20.68
b. Petróleo refinación y gas	71.3	77.3	8.42	77.8	0.65
c. Servicios	538.1	607.9	12.97	852.7	40.27
1. Intereses	235.9	251.7	6.70	382.8	52.09
2. Fletes	85.3	136.9	60.49	176.9	29.22
3. Viajes	41.0	44.6	8.78	47.4	6.28
4. Dividendos	48.2	54.1	12.24	54.7	1.11
5. Servicios oficiales	24.6	26.3	6.91	33.9	28.90
6. Regalías	9.1	7.9	—13.19	10.5	32.91
7. Otros	94.0	86.4	—8.09	146.5	69.56
III. Superávit	**827.0**	**803.3**	**—2.87**	**1.157.3**	**44.07**
IV. Movimiento de capital	**—163.0**	**—146.3**	**16.7[2]**	**464.4**	**610.7[2]**
V. Variación de reservas brutas	**664.0**	**657.0**	**—1.05**	**1.621.7**	**146.83**
VI. Saldo reservas brutas	**1.835.6**	**2.492.6**	**35.79**	**4.114.3**	**65.06**

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

1 Cifras preliminarles.
2 Variaciones en términos absolutos.

Cuadro IV-10

EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

Período	$/US[1] (oficial)	Variación %	$/US[2] (en bolsa)	Variación %
1976 Diciembre	36.20	—		
1977 Diciembre	37.71	4.17		
1978 Diciembre	40.79	8.17		
1979 Enero	41.14	0.86	39.40	—
Febrero	41.43	0.70	39.28	—0.30
Marzo	41.79	0.87	38.84	—1.12
Abril	42.21	1.01	39.32	1.24
Mayo	42.56	0.83	39.48	0.41
Junio	42.69	0.31	39.45	0.08
Julio	42.74	0.12	39.50	0.08
Agosto	42.80	0.02	39.70	0.51
Septiembre	42.82	0.05	39.90	0.51
Octubre	43.14	0.75	40.00	0.26
Noviembre	43.38	0.56	40.15	0.38
Diciembre	43.79	0.95	40.60	1.12
1980 Enero	44.16	0.84	41.00	0.99

Fuente: Banco de la República, Boletín mensual de la Bolsa de Bogotá y cálculos de FEDESARROLLO.

1 Promedio mensual compra.
2 Ultima cotización en Bolsa.

Cuadro IV-11

TASA DE CAMBIO DE LAS PRINCIPALES MONEDAS FRENTE AL U.S. DOLAR Y AL PESO

País	MCP[1] / US$ Feb. 21/79	Feb. 12/80	Variación %	Pesos Col[2] / MCP Feb. 21/79	Feb. 12/80	Variación %
Estados Unidos	1.00	1.00	0.00	41.53	44.62[3]	7.44
Japón	200.00	239.90	19.95	0.21	0.19	(9.52)
Alemania Federal	1.86	1.74	(6.45)	22.33	25.64	14.82
Francia	4.27	4.08	(4.45)	9.73	10.94	12.44
Reino Unido	0.50	0.44	(12.00)	83.06	101.41	22.09
Canadá	1.19	1.16	(2.52)	34.90	38.47	10.23
Italia	840.00	808.10	(3.80)	0.05	0.06	20.00
Bélgica	29.27	28.26	(3.45)	1.42	1.58	11.27
Holanda	2.01	1.93	(3.98)	20.66	23.12	11.91
Suecia	4.36	4.16	(4.59)	9.53	10.73	12.59
Suiza	1.68	1.62	(3.57)	24.72	27.54	11.41

Fuente: *The Economist* 9-15, febrero 1980; *Coyuntura Económica* abril/79; *El Espectador* febrero 13/80 y cálculos de FEDESARROLLO.

1 MCP: Moneda de cada país.

2 $\frac{\text{Pesos Col}}{\text{MCP}} = \frac{\text{PesosCol/US\$}}{\text{MCP/US\$}}$

3 Tasa de cambio oficial a febrero 12 de 1980.

Cuadro IV-12

TASA DE CAMBIO REAL PONDERADA[1]

País	Febrero 1979	Febrero 1980	Variación %	Participación exportaciones sin café
Estados Unidos	41.53	40.42	(2.67)	19.47
Japón	0.21	0.16	(23.81)	4.72
Alemania Federal	22.33	21.49	(3.76)	4.10
Francia	9.73	9.78	(0.51)	2.11
Reino Unido	83.06	94.69	14.00	1.81
Canadá	34.90	33.77	(3.24)	0.92
Italia	0.05	0.06	20.00	2.26
Bélgica	1.42	1.32	(7.04)	1.15
Holanda	20.66	19.37	(6.24)	1.06
Suecia	9.53	9.42	(1.15)	0.49
Suiza	24.72	23.12	(6.47)	1.98
Participación 11 países				40.07
Participación Grupo Andino y Resto ALALC				41.95
Participación 11 países + Grupo Andino + Resto ALALC				82.02
Variación ponderada 11 países			(3.47)	
Variación ponderada (11 países + Grupo Andino + Resto ALALC)			(1.70)	

Fuente: Cuadro IV y cálculos de FEDESARROLLO.

1 La Tasa de Cambio Real se define como:

$$\text{TC real: } \frac{\$/\text{IP Col.}}{\text{Divisa/IP cada país}} = \frac{\$}{\text{Divisa}} \times \frac{\text{IP cada país}}{\text{IP Colombia}}$$

donde: $/Divisa = Tasa de cambio de Colombia con respecto a la moneda de los diferentes países.
IP cada país = Indice de precios al consumidor de cada país.
IP Colombia = Indice de precios al consumidor promedio de Colombia (empleados y obreros).

Cuadro IV-13

INDICES DE LA TASA DE CAMBIO COLOMBIANA

	Tasa de Cambio Nominal $/US$[1]	Indice de la Tasa de Cambio Nominal	Indice de la Tasa de Cambio Real Ponderada[3]
1967	14.10	100.00	100.0
1968	16.04	113.76	105.2
1969	17.23	122.20	106.9
1970	18.35	130.14	114.2
1971	20.08	142.41	122.0
1972	22.02	156.17	126.8
1973	23.81	168.87	130.2
1974	27.11	192.27	126.7
1975	31.20	221.28	143.4
1976	34.98	248.09	146.7
1977	37.00	262.41	137.7
1978	39.13	277.52	139.8
1979[2]	42.54	301.70	134.4
1980 Feb. 12[2]	44.62	316.45	135.0

Fuentes:

1 IMF. International Financial Statistics, *Anuario 1979*. 1967-1977.
1978-79 Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.
1980 feb. *El Espectador*. Febrero 13/1980.

2 1979 y 1980 con cálculos aproximados por problemas de desface en las series.

3 Variación ponderada 11 países 78-79 y 80; 1967-1977. Véase *Coyuntura Económica* Vol. IX, No. 2, Cuadro 13. Resto ALALC y Pacto Andino.

europeas en 1979, el valor nominal de las exportaciones no tradicionales disminuyó 7%.

En resumen, la revaluación de la tasa de cambio en 1979 fue perjudicial para el país por dos razones:

1. La suma de la devaluación más la tasa de interés internacional implicó que el costo del crédito externo durante el año fue inferior a 24%, mientras que la tasa de interés del mercado de capitales interno fue superior al 33%. En estas condiciones se incentivó el aumento de la deuda externa privada (lo cual se tradujo en retrasos en los pagos por importaciones), fenómeno que determinó un aumento grande en reservas internacionales en un año en que hubo déficit en la balanza comercial. Este aumento indeseado en las reservas dificultó grandemente el manejo monetario y por lo tanto la política de control de la inflación.

2. La revaluación del peso en 1979 determinó que los exportadores han recibido un desestímulo constante a través de la tasa de cambio durante 5 años. Esta experiencia probablemente ha convencido a este sector que el país no está realmente comprometido con una política de promoción de exportaciones. Las implicaciones de esta situación para el desarrollo nacional en el futuro no son buenas.

F. Perspectivas cambiarias para 1980

El Cuadro IV-14 muestra la proyección cambiaria para 1980. Se observará en la columna A que se prevé un aumento muy pequeño en las reservas internacionales. Esto no es lo que la generalidad de la gente cree que va a ocurrir. La mayoría de los observadores y el gobierno preven que en 1980 nuevamente se producirá un aumento en reservas similar al de el año anterior.

Este optimismo en materia cambiaria simplemente refleja el hecho de que en el país no se ha hecho conciencia sobre la existencia de la crisis energética. El item más significativo del Cuadro IV-14 es la magnitud de los giros que se deberían hacer en 1980 para pagar los combustibles que importamos. Ecopetrol va a hacer importaciones netas de

Cuadro IV-14

PROYECCION PARA LA BALANZA CAMBIARIA
1980

(Millones de US$)

	A Situación real	B Situación probable
I. Ingreso de divisas	5391	
A. Exportaciones	3756	
1. Café	2356	
2. Otros productos	1400	
B. Compras de oro y capital petrolero	142	
C. Servicios	1535	
1. Intereses	435	
2. Otros	1100	
D. Transferencias	100	
II. Egresos corrientes	5703	
A. Importaciones de bienes	3600	3300
B. Petróleo[1]	1000	500
C. Servicios y transferencias	1103	
1. Intereses	550	
2. Fletes	216	
3. Viajes	58	
4. Dividendos	60	
5. Servicios oficiales	38	
6. Regalías	11	
7. Otros	170	
III. Superávit o déficit (—)	—312	488
IV. Movimento de capital		
A. Capital privado	—	
B. Inversión	100	
C. Capital oficial	350	
V. Variación de las reservas brutas	138	626

[1] Esto incluye los egresos en dólares de Ecopetrol menos las exportaciones. Los principales rubros son: exportaciones, US$180; egresos por pago crudos, US$420; gasolina, US$250; pagos crudo nacional, US$50; gastos financieros, US$80; amortización deuda, US$240. La diferencia es otros gastos como transporte, importación otros productos, etc.

US$1.000 millones, o sea que deberíamos dedicar el 50% del producido de las exportaciones cafeteras a hacer estos pagos.

Sin embargo, lo más probable es que este problema no se enfrente en toda su magnitud, y debido a un nivel de precios inadecuado de la gasolina, Ecopetrol se vea en la necesidad de aumentar aún más su deuda flotante. Por esa razón consideramos que en 1980 es más probable que la deuda de Ecopetrol aumente en US$500 millones, y solo se gire la mitad de los pagos que se deberían hacer al exterior. También es probable que no se hagan todos los esfuerzos necesarios para acelerar los giros de importaciones de bienes. En esas circunstancias las reservas aumentarán en unos US$600 millones, pero a costa de un aumento en la deuda del país por similar cuantía.

Las exportaciones de café se proyectan en US$2.356, cifra muy positiva para el país, y que implica embarques de 10.5 millones de sacos a un precio (neto de descuentos y costos de comercialización) de US$1.70 la libra. Como no es de esperar que en el futuro las cantidades vendidas y los precios sean muy superiores a estas cifras, es claro que debido a las importaciones del sector energético, en el país se está ges-

tando un problema cambiario para los próximos años. Si no se vuelve a emprender una política dinámica de promoción de exportaciones, en pocos años se puede volver a presentar una brecha en el sector externo que limite el potencial de crecimiento de la economía.

Vale la pena subrayar que en 1979 gran parte del aumento en reservas se vió compensado por un aumento en la deuda de corto plazo del país. En 1980 probablemente ocurrirá lo mismo. Esta política es peligrosa, y tuvo graves consecuencias en 1957. Sería una tragedia que esta bonanza cafetera tuviero el mismo fin de la de los años cincuenta, o sea que terminara en una crisis cambiaria creada por un exceso de deuda comercial de corto plazo.

G. Perspectivas de tasa de cambio

La decisión del gobierno de permitir un mejor ajuste en la tasa de cambio a las condiciones reales del comercio exterior es acertada. Como ya se mencionó, se hace necesario hacer un gran esfuerzo de promoción de exportaciones para evitar problemas cambiarios en la década del ochenta, y una tasa de cambio realista es un elemento fundamental en esa estrategia.

Por otra parte, una mayor devaluación del peso se hace necesaria para evitar retrasos en los giros al exterior por importaciones. Solo un ajuste cambiario de este tipo puede disminuir la brecha entre intereses internos y externos, y así evitar un incremento mayor al deseado en la deuda comercial.

Con tasas de interés externas del orden del 18%-20% en dólares, y tasas de interés internas de 36%, la tasa de devaluación de equilibrio sería de 14% a 16%. Esta debería ser la tasa de devalución en este año.

Finanzas Públicas

A. Introducción

Durante 1979 el gobierno central mantuvo su política de restricción al gasto iniciada desde 1976, a través de los acuerdos de gastos, que permitieron una situación holgada de Tesorería. El manejo del endeudamiento externo fue cauteloso a pesar del exceso de adicionales al presupuesto. Esta cifra fue el 44.4% del presupuesto inicial.

B. Ingresos y gastos del gobierno central durante 1979

La Ley de Presupuesto de 1979 consideraba apropiaciones por $108.256 millones. Los adicionales a lo largo del año ascendieron a $48.098 millones de pesos y equivalen al 44.4% del presupuesto inicial. Como se aprecia en el Cuadro V-1, es el porcentaje más alto de adiciones registrado en los últimos 4 años y solo es comparable con 1975, fecha en que se inició el recaudo de la reforma tributaria. Las mayores adiciones presupuestales de 1979 obedecen a una política de subestimación de ingresos en la ley de presupuesto que permitió efectuarlas sin generar un déficit de Tesorería. En la ley de 1979 se contemplaron ingresos por $101.730 millones, en tanto que los ingresos recaudados llegaron a $119.163 millones de pesos.

Cuadro V-1

ADICIONES PRESUPUETALES NETAS 1975—1979

(Millones de Pesos)

Año	Ley de Presupuesto	Adiciones Netas[1]	Adiciones como Porcentaje del Presupuesto inicial
1975	34.854	18.427	52.9
1976	53.387	3.651	6.8
1977	62.748	13.936	22.2
1978	86.581	18.806	22.0
1979	108.256	48:098	44.4

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto y estimativos de FEDESARROLLO.

[1] Corresponde a las adiciones menos los recortes (créditos menos contra créditos).

Estas mayores adiciones son también consecuencia de la intención del gobierno de aumentar especialmente el gasto en inversión pública.

1. Ingresos

Los ingresos efectivamente recaudados constituyen el 78.0% de los totales presupuestados. La diferencia es explicada porque las apropiaciones definitivas a cargo de los ingresos de capital fueron $46.719 millones y los ingresos efectivos de solo $12.312 millones, es decir solo ingresaron a Tesorería el 26.3% de los recursos de capital presu-

puestados. Nuevamente varios programas de inversión financiados con recursos del crédito se aplazan para otras vigencias. Del crédito externo solo se utilizó el 51% primordialmente para el servicio de deuda pública del Ministerio de Obras Públicas y los programas DRI y PAN. Los acuerdos de gastos autorizaron el 27% de lo presupuestado con crédito interno.

Por el lado de los ingresos corrientes se superó en 8.7% el total presupuestado ingresando efectivamente a Tesorería el 100%. (cuadro V-2). Esta concordancia constituye un indicador de una ejecución relativamente equilibrada, aún cuando el gobierno no hubiese recurrido al crédito interno o externo. Además, los recaudos en las Administraciones de Impuestos fueron superiores en $ 10.000 millones a los ratificados por Contraloría, esto implica que el Gobierno tiene esta suma congelada en el Banco de la República.

Los recaudos totales crecieron 34.4% con relación a 1978, cifra superior a la tasa de inflación. El impuesto de renta y complementarios creció el 24.7%, mientras que los impuestos de ventas y aduanas alcanzaron un nivel de crecimiento igual o inferior al obtenido en los tres últimos años, disminuyendo así en términos reales. Los otros rubros de ingresos crecieron por encima del 35%. En la cuenta especial de cambios el impuesto al café solo presentó un crecimiento del 8.5% pero en cambio continuó el crecimiento tanto en los intereses de las reservas internacionales del Banco de la República como en los ingresos por la compraventa de divisas. Este aumento obedece al descuento que se venía efectuando en la compra de divisas (8% Resolución 37 J.M., mayo 1979) y al incremento en la venta de estas que se liquidan en pesos. Esta cuenta en consecuencia aumentó los ingresos en un 68%.

Al dividir la tasa de crecimiento de los recaudos de 34.4% por la de aumento nominal del ingreso nacional de aproximadamente 30% para 1979 se obtiene una elasticidad del sistema tributario de 1.14. Esta elasticidad obtenida es menor a la de 1978, y la elasticidad del impuesto de renta es inferior a 1, lo cual demuestra que la ley de alivio tributario

Cuadro V-2

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DURANTE 1979

(Millones de pesos)

	Ingresos totales presupuestados[1]	Reconocimientos Contraloría[2]	Recaudos[3]	Ingresos efectivos[4]
Ingresos corrientes	109.635	109.103	119.163	109.757
Ingresos de capital	46.719	16.241		12.312
Total	**156.354**	**125.344**		**122.069**

	Gastos totales presupuestados[1]	Acuerdos de gastos	Ratificación de reservas	Gastos según Contraloría[2]	Pagos efectivos[4]
Gastos funcionamiento	88.292	78.688	4.346	80.696	77.835
Deuda pública	17.149	16.445	259	12.709	12.808
Gastos de inversión	50.912	27.824	3.590	28.026	25.957
Total	**156.354**	**122.957**	**8.195**	**121.431**	**116.600**

Fuente: Contraloría General de la República, Tesorería General de la República, Dirección Nacional de Presupuesto y Dirección de Impuestos Nacionales.

1 Corresponde a las apropiaciones definitivas a diciembre 31, o sea el presupuesto inicial más las adiciones y menos los recortes efectuados durante el año.
2 Cifras preliminares.
3 Cifras provisionales de la Dirección de Impuestos, incluye recaudos en documentos.
4 Cifras de la Tesorería General de la República.

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

Cuadro V-3

RECAUDOS ANUALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1976-1979[1]

(Millones de pesos)

					Variaciones anuales (%)			
	1976	1977	1978	1979[2]	1976	1977	1978	1979
1. Rentas y complementarios	20.631	24.058	31.423	39.196	14.2	16.6	30.6	24.7
2. Ventas	10.169	13.451	18.747	24.547	30.3	32.3	39.3	30.9
3. Aduanas y recargos	6.806	8.992	12.508	15.493	25.8	32.1	39.1	23.8
4. Cuenta especial de cambios	5.820	9.233	13.781	23.157	63.4	58.6	49.2	68.0
a. Impuesto café	(4.257)	(6.604)	(7.825)	(8.496)	(79.7)	(55.1)	(18.5)	(8.5)
b. Otros (neto)	(1.563)	(2.629)	(5.956)	(14.661)	(31.1)	(68.2)	(126.5)	(146.1)
5. Gasolina y ACPM	3.208	3.970	5.373	7.399	86.0	23.8	35.3	37.7
6. Otros	4.682	5.241	6.842	9.371	17.3	12.0	30.5	36.9
7. Total	51.255	64.945	88.674	119.163	22.6	26.7	36.5	34.4

Fuente: Dirección Impuestos Nacionales y estimativo FEDESARROLLO.

1 Incluye recaudos en documentos.
2 Cifras provisionales.

no aumentó los recaudos como se anunció oficialmente.

2. Gastos

Del total de gastos presupuestados durante 1979 por $156.354 millones se acordaron gastos por $122.957 millones, es decir, el 78.6% (Cuadro V-2). A su vez se ratificaron reservas de la vigencia anterior por $ 8.195 millones y se hicieron pagos efectivos por el 89% de la suma de los acuerdos y esas reservas. En líneas generales la política del gasto fue más contraccionista que en años anteriores, a pesar de un aumento del 32.4% con respecto a 1978 en los acuerdos de inversión. (Cuadro V-4).

Cuadro V-4

APROPIACION DEFINITIVA Y ACUERDOS DE GASTOS A DICIEMBRE 1977-1979

(Millones de pesos)

	A diciembre 31 de 1977	A diciembre 31 de 1978	Variación anual %	A diciembre 31 de 1979	Variación anual %
A. Apropiación definitiva	76.684	105.387	37.4	156.353	48.3
1. Funcionamiento[1]	50.329	72.210	43.5	105.441	46.0
a. Presupuesto inicial	(49.911)	(59.544)	—	(84.233)	—
b. Adiciones netas	(7.418)	(12.666)	—	(21.208)	—
2. Inversión	26.355	33.177	26.0	50.912	53.4
a. Presupuesto inicial	(19.837)	(27.037)	—	(24.022)	—
b. Adiciones netas	(6.518)	(6.140)	—	(26.890)	—
B. Acuerdos de gastos	66.867	88.634	32.5	122.957	38.7
1. Funcionamiento[1]	46.865	67.621	44.3	95.133	40.7
2. Inversión	20.002	21.013	5.5	27.824	32.4
C. Porcentaje acordado de la apropiación (B/A)	87.2	84.1	—	78.6	—
1. Funcionamiento	93.1	93.6	—	90.2	—
2. Inversión	75.9	63.3	—	54.6	—

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

1 Incluye servicio de la deuda pública.

Estos aumentaron en términos reales reflejando el deseo del gobierno por emprender una política más ambiciosa en inversión política. Sinembargo la relación porcentual entre los gastos acordados y los gastos autorizados fue de un 78.6%. Esto implica una mayor restricción en los acuerdos de gastos durante 1979 que en años anteriores.

C. Comentarios adicionales sobre el comportamiento de las finanzas públicas durante 1979

Para completar el análisis de la vigencia de 1979 se analiza a continuación lo relativo a la brecha presupuestal y la situación de Tesorería.

1. Brecha presupuestal

La brecha presupuestal se define como la diferencia entre el total de los gastos que el gobierno se compromete a efectuar en una vigencia dada (ya sea como reservas de la vigencia anterior, como gastos de la ley de presupuesto y como adiciones) y la suma de los gastos ejecutados según Contraloría, más las ratificaciones de las reservas[2] (Cuadro V-5). Es un indicador bastante aproximado de la forma como se cumple el proceso de programación y ejecución del presupuesto, ya que mide la diferencia entre los compromisos de gastos y los gastos ejecutados. Para 1979 la brecha fue mayor que para los dos años anteriores. Esto implica que un 18.3% de los gastos del gobierno se postergaron para 1980, o simplemente nunca se ejecutarán. Entre mayores sean las reservas de 1979 mayor es la presión de gastos en 1980 y, menores las opciones para adicionar la ley de presupuesto de este año. El 66.4% de las reservas solicitadas para 1980 corresponden a gastos financiados con recursos del crédito interno y externo.

2. Situación de Tesorería

La Tesorería cerró la vigencia con un superávit de $708 millones que se compara con el superávit de $116 millones en 1978 y el de $604 millones en 1977.

El mantener una situación holgada de Tesorería ha llevado a aumentar la brecha presupuestal, a pesar que ésta disminuyó en 1978.

D. Ingresos y gastos del gobierno central durante 1980

La ley de presupuesto para 1980 fijó el gasto del gobierno central en $153.798

[2] Los gastos de Contraloría con las autorizaciones de pago aprobadas por los delegados presupuestales que luego del control previo en Contraloría pasan a la Tesorería para su pago efectivo.

Cuadro V-5

LA BRECHA PRESUPUESTAL 1977-1979

(Millones de pesos)

	1977	1978	1979
A. Compromisos totales	82.361	113.490	168.937
1. Apropiación definitiva	76.684	105.387	154.979
2. Reserva vigencia anterior	5.677	8.103	13.958
B. Ejecución de gastos	68.246	100.520	129.626
1. Gastos según Contraloría	64.681	87.191	121.431*
2. Ratificación de reservas	3.565	5.184	8.195
C. Brecha presupuestal	14.115	16.877	30.866
1. Reservas (Gastos olvidados)	8.103	13.958	25.103*
2. Abandonos (Gastos postergados)	6.012	2.919	5.763
D. Relación entre brecha presupuestal y compromisos totales (C/A)	17.1	14.8	18.3

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección Nacional de Presupuesto y estimativos de FEDESARROLLO.

* Cifras preliminares.

millones, de los cuales el 96% serían financiados con ingresos corrientes y 4% con crédito externo. Los $150 millones de crédito interno que aparecen en esta ley son bonos de valor constante cuya destinación es específica para el Fondo Nacional Hospitalario. Las apropiaciones de la ley aumentaron en 42% con relación a 1979 y están representadas en un aumento del 35.7% de los gastos corrientes, en un 47.2% en el pago de la deuda, y en un 57.6% en los gastos de inversión. El alto incremento en estos últimos no incluye el último empréstito firmado en marzo de este año con un pool de nueve bancos internacionales. El empréstito por US$350 millones equivale a unos $15.800 millones de pesos que se utilizaría en varios sectores. El 45% para Minas y Energía y obras públicas, el 11% para los programas de desarrollo (PIN, DRI y PAN) y la diferencia del 44% para repartir entre educación, salud, agricultura y desarrollo. Esto demuestra el ánimo del gobierno de querer incrementar la inversión pública. Sinembargo, este hecho no está reflejado en los acuerdos mensuales de gastos ya que a marzo de 1980 se había acordado gastar al mismo nivel que en 1979. Es decir, un 20.88%[3]. Por lo tanto continúa la política de restricción al gasto público iniciada en 1976.

De acuerdo con la proyección que aparece en el Cuadro V-6 el incremento de los recaudos efectuados en 1980 sería del orden de un 35.4% indicando que el presupuesto de ingresos corrientes de la ley estaría $15.144 millones por debajo de dicha proyección. Renta y complementarios aparece en la ley sobre-estimada, ya que un incremento del 32% en este rubro no se ha presentado en los últimos 4 años. Mientras tanto la cuenta especial de cambios aparece subestimada, destacando un decrecimiento con respecto al recaudo efectivo de 1979.

Los rubros restantes están por el mismo nivel de la proyección de FEDESARROLLO. El impuesto ad-valorem a la

[3] Esta relación es acuerdo de gastos/apropiación inicial. En una política sin restricciones en el gasto este porcentaje no debería ser menor del 36% durante los 3 primeros meses.

Cuadro V-6

PROYECCION DE INGRESOS CORRIENTES PARA 1980

(Millones de pesos)

	Recaudos 1979	Ley Presupuesto 1980	Proyección FEDESARROLLO	Variación en recaudos (%)
Renta y complementarios	39.196	51.635	50.171	28.0
Ventas	24.547	31.515	32.205	31.2
CIF	1.350	1.900	1.919	42.1
Aduanas y recargos	15.493	22.520	23.990	54.8
Cuenta especial de cambios	23.157	19.215	33.489	44.6
a) Impuesto café	(8.496)	—	(12.189)	(43.4)
b) Otros (neto)	(14.661)	—	(21.300)	(45.2)
Gasolina y ACPM	7.399	8.470	8.500	14.8
Otros	9.015	12.315	12.440	37.9
Total	**120.157**	**147.570**	**162.714**	**35.4**

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales, Ley de Presupuesto, Banco de la República y Proyección de FEDESARROLLO.

Metodología: La proyección para 1980 se basa en los siguientes supuestos: a) El impuesto de renta y complementarios con base en una elasticidad con relación al ingreso nacional de 0.94 y un aumento real del ingreso para 1979 de 5.5%; b) El impuesto a las ventas según la tendencia histórica y con un incremento real para 1980 en el PIB de 5.0%; c) El impuesto de aduanas y CIF de acuerdo a una tasa de crecimiento de las mercancías nacionalizadas de 35%; d) Las utilidades de la cuenta especial de cambios, la parte del impuesto al café con base en un estimativo de reintegros por exportación de café durante 1980 de US$2.362 millones, el resto de acuerdo a la tendencia de los últimos meses; e) El impuesto a la gasolina y ACPM bajo el supuesto de un incremento en el consumo de la gasolina en 1980 de 5.0%; y f) El rubro de otros de acuerdo a la tendencia histórica.

gasolina y la cuenta especial de cambios pueden presentar cambios por decisiones políticas. En el primer caso el recaudo depende del incremento en los precios del combustible y lo que el gobierno decida destinar para el Fondo Vial. El segundo depende del precio externo del café durante este año y de las decisiones tanto sobre los niveles de reintegro como en el manejo de las reservas internacionales y la compraventa de divisas.

En materia cafetera se supuso un precio de US$1.70 por libra después de gastos de comercialización.

Este año el gobierno dispondría de cerca de $15.000 millones para hacer adiciones a la ley de presupuesto con recursos ordinarios. No se sabe si continuará la política de restricción del gasto a nivel de Acuerdos de Consejo de Ministros, como lo sugieren cifras de ejecución hasta marzo de este año, o si primará la política de alta inversión promulgada por el gobierno. Es por lo tanto muy complicado preveer qué puede pasar en materia fiscal. A manera de ejercicio de proyección y asumiendo como hipótesis una ejecución menos estricta que para los años de 1978 y 1979, se supone que el gobierno podría hacer adiciones por $30.800 millones, distribuidos en $15.000 millones en recursos ordinarios y aproximadamente $15.800 con recursos de crédito externo (Cuadro V-7). Se acordaría gastar el 98% de los gastos de funcionamiento y el 85% de los gastos de inversión. (Estos supuestos serían consistentes con el planteamiento hecho en el Conpes[11] reunido durante el mes de marzo pasado). Si se ratificaran reservas por $12.310 millones, terminaría el año con una situación equilibrada de Tesorería (Cuadro V-8). Pero en cambio si se adopta como política del gobierno no seguir postergando gastos de una vigencia a otra y considerar que **los gastos del Estado no contribuyen a acelerar la expansión en los medios de pago**, la situación de Tesorería pasaría de un pequeño superávit a un déficit cercano a los $5.000 millones aproximadamente.

La proyección más probable es la de la alternativa B. Si se cumple la alternativa A, 1980 será un año "normal" para las finanzas del gobierno central en el sentido de que no se presentaría iliquidez de Tesorería. Es decir, el déficit fiscal sería cubierto con el endeudamiento externo de $US350 millones, y con la disminución de los depósitos en el Banco de la República. Si se cumple la alternativa B, el efecto monetario del gobierno será expansionista en $6.000 millones.

---

4 Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Cuadro V-7

PROYECCION DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL DE 1980[1]

(Millones de pesos)

	Total presupuestado			Total acordado			
	Ley de presupuesto	Adiciones	Total	Acuerdos de gasto	Ratificación de reservas	Total	Pagos efectivos
Funcionamiento[2]	115.818	10.000	125.818	123.301	2.260	125.561	119.283
Inversión	37.980	20.800*	58.780	49.963	12.802	62.765	58.999
Total	153.798	30.800	184.598	173.264	15.062	188.326	178.282

Fuente: Ley de Presupuesto 1980 y proyecciones de FEDESARROLLO.

1 Proyección con base en las relaciones históricas entre el total presupuestado, el total acordado y los pagos efectivos.

2 Incluye servicio de deuda.

* Crédito externo por US$350 millones y $10.000 millones con recursos ordinarios.

Cuadro V-8

PROYECCION DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL EN 1980

(Miles de millones de pesos)

	Alternativa A	Alternativa B	Cambio %
Recursos congelados en el Banco de la República (diciembre 31, 1979)	22.0	22.0	
Proyección recursos (ingresos corrientes)	162.7	162.7	48
Crédito externo	15.8	15.8	28
Total recursos	178.5	178.5	46
Pagos efectivos Tesorería	178.3	184.3	58
Superávit Tesorería	2	(—5.8)	
Depósitos en el Banco de la República (diciembre 31, 1979)	22.0	16.2	

E. Gasto público y burocracia

En el país tiene popularidad la tesis de que los ingresos fiscales se gastan en burocracia improductiva. Esta hipótesis se ha utilizado con éxito para atacar cualquier intento para mejorar los ingresos fiscales. Recientemente Planeación Nacional ha hecho eco de esta opinión para justificar la disminución de los gastos en programas sociales y así poder aumentar los gastos en infraestructura.

Fuera de que el planteamiento de que los gastos en inversión pública son buenos y los gastos en funcionamiento son malos ignora todos los avances en la teoría del desarrollo de los últimos años, dicha idea es claramente regresiva, en el sentido de que perjudica a las familias de menores ingresos. Hoy en día la mayoría de los economistas reconocen que la división entre gastos de inversión y gastos de funcionamiento es arbitraria y poco útil. Los gastos en funcionamiento que van al sector salud o educación se consideran inversión en capital humano y varios estimativos sugieren que estas inversiones son más productivas que las hechas en industria o infraestructura [5]. Por otra parte, otros estudios muestran que el gasto público en educación y salud es muy redistributivo, y mejora significativamente el nivel de bienestar de las familias pobres [6].

En resumen, la política del gobierno en materia de gasto público es regresiva e indeseable. Tanto desde el punto de vista económico como político es absurdo plantear el objetivo de la política en 1980 como una "limitación en la expansión en los gastos de funcionamiento y del sector social en el presupuesto nacional" [7].

El citado documento de Planeación Nacional plantea la necesidad de disminuir los gastos de funcionamiento y las transferencias. FEDESARROLLO considera que esto no es ni viable ni deseable. No es viable porque los gastos en servicios personales crecieron 137% entre 1975 y 1978 (Ver Cuadro V-9),

[5] En Colombia varios estudios han mostrado muy altas tasas de rentabilidad para la inversión en educación y salud. Ver B. Kugler, "Influencia de la Educación en los Ingresos del Trabajo: El Caso Colombiano" *Revista de Planeación y Desarrollo*, Bogotá, 1974 y Jean Pierre Jallade, *Public Expenditures and Income Distribution in Colombia* (World Bank Staff Ocassional Papers, No. 18).

[6] Ver Miguel Urrutia y Albert Berry, *La distribución del Ingreso en Colombia* (Medellín, La Carreta, 1975) y Marcelo Selowsky, *Who benefits from gobernment expenditure? A case study of Colombia* (Washington, World Bank, 1979).

[7] DNP, *Evolución de la economía durante 1979 y perspectivas para 1980*. P. 19.

Cuadro V-9

EVOLUCION GASTOS DEL SECTOR CENTRAL, 1975-1979

(Millones de pesos)

	Servicios personales	Gastos generales	Transferencias Total	Situado Impo-ventas	Gastos funciona-miento entidades descen-tralizadas	Otros	Deuda	Inversión	Gran Total
1975	9292	2075	12509	7371	1503	3635	6283	19686	49845
1976	10230	2497	16011	8255	3392	4364	7446	16611	52795
1977	11409	3723	24423	10394	5253	8776	8668	24215	71838
1978	16467	6284	34803	15210	7323	12270	10876	32090	100520
1979[1]	22036	7028	51269	22537	7552	21180	12709	27079	120121
Tasa anual de crecimiento	24.1	35.7	42.3	32.2	49.7	55.4	19.3	8.3	24.6

[1] Cifras provisionales.

mientras que la inflación fue de 126%. Esto da un aumento real de 8.71%, en el período, o sea una cifra inferior al crecimiento de PIB (23.5%).

El aumento en las transferencias, dominado por el situado fiscal y la participación en el impuesto de ventas, benefició a los sectores de salud y educación primordialmente, y es un intento de descentralización del gasto que sería políticamente difícil de reversar. Es decir, no es realista pensar en disminuir el ritmo de aumento de los gastos de funcionamiento o las transferencias, como lo ha propuesto el Director de Planeación Nacional. La realidad es que la única manera de aumentar la inversión es aumentando los recaudos tributarios o aumentando la deuda pública. En 1979 el gobierno se decidió por la segunda opción, al promover una ley de alivio fiscal que disminuiría los recaudos. Desafortunadamente el endeudamiento externo es inflacionario mientras aumenten las reservas internacionales, y por lo tanto todo aumento en inversión será inflacionario mientras esto ocurra. Ningún argumento de Planeación ha logrado probar lo contrario.

El Cuadro V-10 muestra las cifras de crecimiento de los gastos en servicios personales. Se observan crecimientos altos en 1978 y 1979. Este fenómeno se debe a los reajustes de salarios de esos dos años. En 1976 y 1977 los reajustes fueron menores. Es probable entonces que el número de empleados públicos no haya crecido mucho, y que los aumentos de gasto reflejen sobretodo aumentos de salarios. Las cifras muestran un deterioro en los servicios del estado, al haber disminuido la proporción entre servidores públicos y población, sin que sea claro el aumento en la calidad (niveles de capacitación) del empleado promedio.

Cifras muy parciales e incompletas sobre el número de empleados públicos confirman esta impresión. El Cuadro V-11 muestra un aumento de 6.0% en el empleo público del gobierno nacional. Este es un aumento similar al crecimiento de la fuerza de trabajo en el período. Aunque los datos son muy incompletos, y no incluyen la mayoría de los maestros y los trabajadores de salud, el crecimiento global de la burocracia no pasa de 5% en los dos años.

Es absurdo que el estado no tenga información completa sobre el número de sus empleados, y que la única información sea de datos tan incompletos como

Cuadro V-10

EVOLUCION GASTOS DEL SECTOR CENTRAL, 1975-1979
(tasas de crecimiento anual)

			Transferencias						
	Servicios personales	Gastos generales	Total	Situado Impo-ventas	Gastos funciona-miento entidades descen-tralizadas	Otros[2]	Deuda	Inversión	Total
1975									
1976	10.1	20.3	28.0	12.0	125.7	20.0	18.5	(15.7)	5.9
1977	11.5	25.1	52.5	25.9	51.9	101.0	16.4	45.8	36.0
1978	44.3	101.2	42.5	46.3	42.1	39.8	25.5	32.5	39.9
1979[1]	33.8	11.8	47.3	48.2	3.1	72.6	16.8	(15.6)	19.5

[1] Cifras provisionales.
[2] Incluye pagos de previsión social, otras entidades del sector público, pagos a particulares, organismos privados y organismos internacionales.

los que muestra el Cuadro V-11. Es claramente prioritario perfeccionar la información sobre los empleados oficiales, para poder tener una mejor política de relaciones laborales en el sector. La falta de dicha información lleva a situaciones como la de el caótico reajuste salarial de 1978, cuando los gastos en servicios personales aumentaron entre 40% (Cuadro V-11) y 44% (Cuadro V-10).

En resumen, no es claro que la burocracia haya aumentado significativamente en los últimos años. Al contrario, hay indicios de que la proporción de la fuerza de trabajo en el sector gobierno puede haber disminuido. Este resultado va en contra de una creencia que se está generalizando en el país.

Cuadro V-11

DATOS DE EMPLEO OFICIAL

	1976		1977		1978	
	Empleados	Salarios millones de pesos	Empleados	Salarios millones de pesos	Empleados	Salarios millones de pesos
Sector central de la administración	178.138	8.828	187.087	10.179	189.931	13.130
Sector descentralizado nacional	147.709	8.916	144.385	14.785	151.767	23.168
Administración departamental[1]	66.467	3.403	70.253	3.389	64.086	4.222
Sector descentralizado departamental	20.977	1.194	29.344	2.366	29.565	2.571
Administración municipios capitales	17.211	740	17.493	1.006	14.070	1.234
Sector descentralizado municipal	14.565	886	17.150	1.113	18.795	1.738
Intendencias	1.412	56	1.824	81	1.494	106
Comisarías	1.212	49	521	27	538	30
Total	447.691	24.072	468.057	32.946	470.246	46.199

Fuente: Contraloría, Servicio Civil y estimativos FEDESARROLLO.

[1] No incluye Valle, del que no hay datos.

Moneda y Banca

A. Introducción y Resumen

Los distintos indicadores económicos coinciden en señalar a 1979 como un año irregular en los distintos campos económicos. Las tendencias de crecimiento del PIB y de la inflación se modificaron drásticamente en ese año. Nada de esto es nuevo. En la entrega de *Coyuntura Económica* de octubre se advirtió que la fallas en materia de coordinación de la política económica y el anuncio y discusión anticipada de las medidas económicas estaban conduciendo a la economía a una situación de difícil interpretación. De otro lado, las predicciones de los precios y de la producción presentadas en *Coyuntura,* no obstante las limitaciones de la información y las dificultades metodológicas para captar a tiempo los cambios de tendencia de la economía, se ajustaron a la realidad. La tasa de inflación se situó en el tope superior de la franja proyectada al principio del año. El crecimiento del PIB, cuya tasa se dijo a mediados del año que a lo sumo llegaría a 5%,a parece que estará muy cerca de ese guarismo. Todo esto contrasta con las proyecciones del Gobierno que hasta mediados del segundo semestre sostenía que la inflación sería cercana a la del año anterior y que la tasa de crecimiento de la economía se aproximaría a 7%.

Las reservas internacionales constituyeron la principal fuente de expansión de la base monetaria. Las causas de este comportamiento fueron, sin embargo, muy distintas a la de los años anteriores. Mientras que en el pasado el incremento de reservas provenía principalmente de un aumento en los ingresos de café y servicios, en 1979 obedeció a un incremento de los pasivos privados y oficiales con el exterior. La expansión de la base se contrarrestó principalmente mediante el crédito del Banco de la República al sector privado y los títulos de participación y en un menor grado por el Presupuesto Nacional y el encaje bancario. La base monetaria creció 30.4%. Los medios de pago crecieron 24.4%, cifra inferior a la de 30.3% registrada en 1979.

La reducción de la tasa de crecimiento de la oferta monetaria que tuvo lugar durante 1979 coincidió con la aceleración de la tasa de inflación. Esta evolución no constituye una evidencia en favor de los detractores de la política monetaria, ni exime a las autoridades económicas de la responsabilidad en la alta tasa de inflación registrada en 1979. La relación entre la cantidad de dinero y los precios no es exactamente constante en el corto plazo. Además, en 1979 se presentaron

dos factores que tendían a hacerla más inestable que en el pasado. La elevación de la tasa de interés determinó desplazamientos de depósitos en cuenta corriente que, si bien originaron una disminución de los medios de pago, no tuvieron ningún efecto real sobre la demanda agregada y los precios. El ajuste de los salarios en dirección contraria a la tendencia decreciente de los precios en 1978, al constituir una restricción a la reducción de la demanda agregada, amplió los rezagos entre la política monetaria y los precios. Sin embargo, tarde o temprano el efecto de la demanda agregada dominará el efecto de los costos. Es plausible, entonces, que la aceleración de los precios que tuvo lugar a lo largo del año fuera el resultado de la enorme expansión que se efectuó a finales de 1978 y que la reducción de la tasa de crecimiento de los medios de pago se manifieste en el presente año.

El gobierno adoptó diversas medidas al principio del presente año encaminadas a reestructurar el sistema de encajes. Se suspendió el encaje marginal de 100% que estaba vigente desde 1977, se redujo el encaje de los depósitos de las Corporaciones Financieras y se autorizó a las entidades oficiales a invertir sus recursos en UPAC. Adicionalmente se amplió la gama de encajes remunerados y se autorizó a los bancos fijar libremente la tasa de interés de los certificados de depósito a término. Estas decisiones fueron motivadas tanto por razones de tipo cuantitativo como de tipo conceptual. De un lado, las condiciones cambiarias previstas para el presente año dan margen para ampliar el crédito bancario. De otro lado, se advierte una clara intención de liberar el mercado financiero, sustituyendo los mecanismos forzosos de control monetario por los instrumentos regulados por la tasa de interés. Las implicaciones de esta política no deben pasar desapercibidas. Traslada los costos de la contracción del sistema bancario y del público al gobierno y determina una elevación de las tasas de interés que introduce dificultades al manejo de la política económica.

Las condiciones actuales de la economía favorecen el manejo de la política económica. El aumento de las reservas internacionales, que ha sido la principal fuente de expansión monetaria en los últimos años, debe ser muy inferior al del año anterior. Se estiman, en el supuesto de que los ingresos de crédito externo no superen las amortizaciones, en US$500 millones. La tasa de crecimiento de los medios de pago, aún si se continúa ampliando el crédito y se reduce la intensidad de la colocación de títulos de participación, podría situarse alrededor de 18% al final del año. La viabilidad de este resultado está íntimamente relacionada con las políticas monetaria y fiscal. Si la entrada de capital oficial excede las amortizaciones y se efectúa un cuantioso retiro de los depósitos presupuestales congelados en el Banco de la República, se requería una severa restricción del crédito para evitar un desbordamiento monetario. La tasa de crecimiento de los medios de pago sería superior al 18% y seguramente se elevarían las tasas de interés.

La tasa de inflación depende de las políticas monetaria y fiscal. Si la tasa de crecimiento de los medios se sitúa en 18% al final del año y las tasas de interés se reducen gradualmente, la tasa de inflación podría estar alrededor del 22%.

B. Evolución en 1979

1. Fuentes de Expansión

Los medios de pago pasaron de $134.880 millones a $167.637 millones durante 1979, lo cual corresponde a un aumento de 24.4% con respecto a 1978. Este aumento fue el resultado de un incremento de 30.4% en la base monetaria y una reducción de 4.7% en el multiplicador bancario. En el Cuadro VI-1 se presentan las principales fuentes de expansión de la base monetaria, las cuales se han clasificado en cuatro grupos siguiendo la metodología de entregas anteriores: reservas internaciona-

les, gobierno nacional, crédito del Banco de la República al sector privado y títulos del Banco de la República.

El sector externo fue la principal fuente de expansión de la base monetaria al generar un aumento de las reservas internacionales de $US1.383 millones durante el año. Las causas de este comportamiento fueron, sin embargo, distintas a las de los años anteriores cuando el superávit cambiario provenía principalmente de los reintegros de café. En 1979 los reintegros por este concepto sólo aumentaron 4.2% con respecto a 1978. El crecimiento sin precedentes de las reservas obedece a una evolución irregular de la cuenta corriente y a un viraje en la política de financiamiento externo. Los reintegros por concepto de exportaciones menores, al aumentar 47% con relación al año anterior, no son compatibles con el modesto crecimiento de la producción industrial y agrícola y con los precios relativos externos. Implicaría que más del doble del aumento de estos sectores se destinó a incrementar las exportaciones. No había, sin embargo, elementos fácilmente identificables que condujeran a los empresarios a movilizar la producción hacia el exterior. Por el contrario, la reducción de la tasa de cambio en términos reales más bien constituía un estímulo en la dirección contraria. Las exportaciones de servicios crecieron 57%, guarismo que se sale del comportamiento usual de las variables económicas. Los giros de importaciones, por su parte, crecieron 21.5%, aumento que no guarda proporción con la evolución de los registros que aumentaron 28% en 1978 y 38% en 1979. Todo esto constituye un claro indicio de que el país se vio abocado en 1979 a una entrada masiva de capital ilegal, la cual fue señalada y analizada en las distintas entregas de **Coyuntura Económica**. Simplemente el diferencial entre la tasa de interés interna y externa constituyó un estímulo al ingreso de capitales que superó ampliamente las posibilidades de los controles administrativos. Pero la entrada de capital no solo fue de origen ilegal. Adicionalmente, el gobierno siguió a lo largo del año una política ambiciosa de crédito externo. La cuenta de capital, que en los últimos años fue deficitaria en más de US$150 millones, pasó a ser superavitaria en US$464 millones. Lo cierto es que la expansión de las reservas internacionales, a diferencia de lo que ocurrió en años anteriores, no estuvo representada en una mayor riqueza nacional sino en un aumento de los pasivos internacionales.

El crédito del Banco de la República al sector privado, que está constituído por las entidades de fomento y las operaciones de redescuento, fue contraccionista. La colocación de títulos agroindustriales fue el determinante más importante de este resultado. Los ingresos por tal concepto permitieron subsanar los déficit del FFAP y del FFI registrados a finales de 1979 y atender el aumento de crédito de los mismos. El FAVI también contribuyó significativamente a la contracción. La utilización del cupo de crédito de las corporaciones de ahorro y vivienda para cubrir la caída de depósito de final de año se redujo de $8.460 a $2.800 entre diciembre de 1978 y diciembre de 1979. La utilización del cupo ordinario del sistema bancario, en cambio, fue aproximadamente neutral al registrar los mismos niveles del año anterior. Estos factores, en conjunto, generaron una contracción de la base monetaria de $10.007 millones.

En el Cuadro VI-1 se muestra que el crédito del Banco de la República al gobierno nacional fue negativo en $15.460 millones. En ese rubro se incluye los recursos congelados en el Banco de la República por concepto de depósito de tesorería, ingresos de la cuenta especial de cambios no incorporados en el presupuesto y recursos de crédito externo no gastados. Se tiene en cuenta, por lo tanto, únicamente las fuentes de emisión directa del gobierno. Algunos gobiernos, sin embargo, han acudido en ciertos momentos a mecanismos indirectos para disfrazar la emisión, entre los cuales el más conocido y atractivo es

Cuadro VI-1

FUENTES DE EXPANSION MONETARIA EN 1978
(Millones de Pesos)

	1978	1979	Aumento
Base Monetaria	101.254	131.995	30.741
Reservas Internacionales	94.935	167.282	72.347
Crédito del Banco de la República a Entidades de Fomento y Bancos	20.256	10.169	—10.087
Crédito al Gobierno Nacional	—237	—23.212	—22.975
Títulos del Banco de la República	—16.413	—31.879	—15.466
Otros	2.713	9.635	6.922
Multiplicador	1.332	1.270	
Medios de Pago	134.880	167.637	32.757

el crédito externo. Los ingresos externos del gobierno, que habían sido inferiores a US$100 millones en los últimos años, ascendieron a US$500 millones en 1979. Si este incremento de los ingresos se toma como un aumento de la emisión generada por las operaciones externas, la contracción neta del gobierno apenas llegaría a $6.000, lo cual es muy inferior a lo que señalan aparentemente las cifras. La capacidad contraccionista del presupuesto se redujo con relación a años anteriores y el año 1979 tuvo todas las características de ser una transición de una época de presupuestos contraccionistas a otra expansionista.

Las operaciones con títulos del Banco de la República originaron una contracción de $15.466 millones. En los últimos meses del año se siguió una política tendiente a colocarlos a cualquier costo. La tasa de interés efectiva de los títulos de participación se elevó gradualmente hasta llegar a 36% para las emisiones de 90 días, y se manifestó en una rápida colocación del papel que aumentó 7.066 millones en el año. Pero el efecto neto fue inferior, porque al mismo tiempo se generaron mecanismos compensatorios. El rendimiento de los títulos de participación empujó las tasas de interés no reguladas hacia arriba estimulando la entrada de capital especulativo y la sustitución de medios de pago por otros activos financieros. Lo cierto es que el aumento de divisas habría sido menor y la efectividad del control de los medios de pago mayor si las tasas de interés no se hubieran elevado.

El crédito del sistema bancario también fue contraccionista. El multiplicador bancario disminuyó de 1.33 a 1.22, es decir, 4.7, como consecuencia del encaje marginal que estuvo vigente durante todo el año. Las colocaciones bancarias aumentaron menos que la tasa de inflación.

Las reservas internacionales fueron prácticamente la única fuente de emisión y contribuyeron a una expansión equivalente al 165% de la base monetaria existente a finales de 1978. Una parte importante de esta cuantía fue neutralizada por la colocación de títulos del Banco de la República, la reducción del crédito del Banco de la República al sector privado, el superávit de caja del gobierno y la restricción del crédito bancario. Es así como la base monetaria aumentó 30.4% y los medios de pago 24.3%.

2. Evolución de los medios de pago y los precios

La tasa de crecimiento de los medios de pago se redujo de 30.3% a 24.3% entre diciembre de 1978 y diciembre de 1979. El índice de precios, en cambio, se elevó (según el Cuadro VI-2) de 17.8% a

Cuadro VI-2

VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

		Obreros (Nivel de Ingresos 1)					Empleados (Nivel de Ingresos 2)				
		Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Miscelánea	Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Miscelánea
Diciembre-Diciembre	1973	25.0	31.5	19.0	24.8	12.6	22.1	30.6	15.9	22.5	12.1
	1974	26.9	30.8	18.1	24.0	25.4	25.2	30.3	17.6	23.2	22.6
	1975	17.9	19.7	15.2	12.9	16.8	17.5	19.3	16.1	13.3	16.5
	1976	25.9	27.8	22.6	22.5	25.1	25.4	28.0	22.3	22.6	24.2
	1977	29.3	35.0	18.9	22.8	22.5	27.5	34.4	18.5	23.7	20.2
	1978	17.8	11.9	26.8	26.8	27.5	19.7	14.1	23.4	27.4	27.3
	1979	29.8	32.1	27.5	25.5	26.9	26.5	32.1	20.8	25.1	24.6
1980											
Enero-Febrero		2.31	2.87	1.72	0.79	1.97	2.52	2.87	2.15	0.87	3.13
		0.97	—0.07	2.23	2.12	2.00	1.23	0.95	0.97	1.82	1.86
Diciembre-Febrero	1973	3.23	3.58	2.09	3.66	2.25	3.44	4.00	2.83	3.31	2.74
	1974	5.74	7.87	3.52	4.54	1.43	4.78	7.95	2.44	4.05	1.08
	1975	4.75	6.48	1.91	1.29	4.56	4.05	5.39	2.07	11.31	4.65
	1976	4.60	5.99	3.14	3.24	2.54	4.78	6.87	3.04	2.51	2.85
	1977	6.40	7.26	5.58	4.04	5.46	5.49	6.28	4.53	3.78	5.05
	1978	2.35	1.00	4.18	6.34	3.06	2.99	1.59	3.45	7.01	4.45
	1979	5.30	6.10	4.20	4.40	5.00	5.10	7.20	3.50	4.00	3.90
	1980	3.31	2.80	4.00	2.94	4.01	3.79	3.86	3.14	2.71	5.05

Fuente: DANE.

29.8% para los ingresos bajos y de 19.7% a 26.5% para los ingresos medios. Es un resultado que a primera vista constituye un argumento poderoso en favor de los detractores de la política monetaria. Curiosamente también sirvió para que los funcionarios del Ministerio de Hacienda sostuvieran que la responsabilidad del problema inflacionario no estaba en esa dependencia porque ellos habían hecho su parte al reducir la tasa de crecimiento de los medios de pago. Sería muy grave que interpretaciones de este tipo hicieran carrera y terminaran influyendo las decisiones de política económica. Es conveniente, entonces, revisar algunos conceptos fundamentales. La relación entre la cantidad de dinero y el ingreso nominal no es exactamente constante a lo largo del tiempo. Los estudios empíricos sobre la economía colombiana señalan que la política monetaria está sujeta a rezagos que varían de acuerdo con las condiciones generales de la economía y el manejo del resto de la política económica. En 1979 se presentaron elementos que afectaron la estabilidad de la relación y acentuaron los rezagos. La elevación de la tasa de interés originó desplazamientos de depósitos en cuenta corriente a otros activos financieros que, si bien determinaron una reducción de los medios de pago, no tuvieron ningún efecto real sobre la demanda agregada y, por lo tanto, sobre los precios. Es un efecto de características relativamente permanentes en cuanto que tendrá lugar mientras se mantenga el incentivo a efectuar las sustituciones. El ajuste del salario mínimo en dirección contraria a la tendencia de la inflación durante 1978 constituyó un obstáculo a la reducción de la demanda agregada. Ello influyó principalmente sobre la duración de los rezagos, pues a la larga el efecto de la demanda agregada sobre los precios domina el de los costos. No es aventurado afirmar, entonces, que la elevación de los precios que tuvo lugar durante 1979 fue el resultado de la alta expansión efectuada en los últimos tres meses de 1978 y que la reducción de la tasa de crecimiento de los medios de pago se manifestará en el año en curso. De otro lado, no se puede ignorar la trayectoria oscilante que siguieron los medios de pago a lo largo del año, cuando es ampliamente aceptado que la política monetaria es más efectiva en la expansión que en la contracción. Seguramente, los períodos de restricción fueron muy cortos para manifestarse en la demanda agregada, mientras que los períodos de expansión fueron suficientes para borrar las acciones anteriores.

C. Medidas Monetarias

En los últimos años se ha venido siguiendo la práctica de adoptar los principales cambios a la política monetaria al principio del año. Es una práctica sana en cuanto que define un marco de referencia y suministra unas reglas de juego con relativa permanencia al sector privado. La conveniencia de esto se halla supeditada, desde luego, a la posibilidad de elaborar proyecciones confiables al principio del año. De otra manera se estimularían expectativas contrarias a las posibilidades de la economía y se crearían resistencias institucionales para ajustar la política. Es preferible no dar reglas del juego que cambiarlas con una frecuencia indebida.

Las medidas adoptadas al principio del año se orientaron principalmente a modificar la estructura del encaje. El encaje marginal de 100% sobre los depósitos en cuenta corriente que estaba vigente desde enero de 1977 se congeló al nivel registrado en enero del presente año y el encaje ordinario sobre los mismos depósitos se elevó de 45% a 50%. Las dos medidas, en conjunto, no tienen inicialmente mayor efecto sobre la expansión monetaria y el crédito. Se estima que la contracción originada por la elevación del encaje ordinario es equivalente al encaje marginal aplicado al 10% de los depósitos[1] La expansión del

[1] Un encaje de 100% sobre el 10% de los depósitos es aproximadamente igual al incremento del encaje ordinario de 45% a 50%.

crédito solo tendrá lugar cuando el aumento de los depósitos con relación al nivel existente en el momento de la medida llegue al 10% y ello ocurrirá en el segundo semestre. De otro lado, se redujo el encaje de las corporaciones financieras y se autorizó a las entidades oficiales a invertir sus recursos en depósitos de UPAC, lo cual se manifestará gradualmente en una mayor expansión monetaria.

Las medidas de encaje anotadas fueron acompañadas de otras decisiones orientadas a liberar el mercado de capitales. Se amplió la gama de encajes remunerados al autorizar invertirlos en títulos canjeables. Se autorizó a los bancos a colocar certificados a término con tasas de intereses libres.

Los cambios anotados se apoyaron seguramente en razones de tipo coyuntural. Hemos visto que la reformulación del encaje ordinario se manifestará principalmente en el segundo semestre. En ese mismo período, a juzgar por las proyecciones cambiarias, se espera un aumento relativamente modesto de las reservas internacionales que permitiría ampliar el crédito con relación al pasado sin comprometer la estabilidad monetaria. El conducto más apropiado para hacerlo, es, sin duda, el sistema bancario que se halla restringido desde hace varios años. La motivación más importante que condujo a adoptar esta política fue de tipo filosófico. Se pretende sustituír los instrumentos forzosos de contracción por mecanismos voluntarios estimulados por la tasa de interés. En la última entrega de *Coyuntura* se hicieron algunas consideraciones sobre este manejo. Se señaló que las operaciones de mercado abierto amplían la capacidad institucional de control monetario en cuanto que permiten difundir la contracción dentro de un mayor espectro del mercado financiero y remunera a los sectores que contribuyen a la misma. Se advirtió, además, que la sustitución de los mecanismos forzosos por la colocación de papeles voluntarios se manifiesta en una elevación de la tasa de interés. Simplemente hay que remunerar mejor la contracción cuando ésta se efectúa por el mecanismo de precios que cuando se impone en forma forzosa. También se advirtió que la elevación de la tasa de interés asociada con la colocación de los títulos de participación genera mecanismos de ajuste que tienden a compensar la contracción generada por tal conducto. Conduce a los individuos a sustituír medios de pago por activos financieros aumentando la velocidad ingreso y amplía la diferencia entre la tasa de interés interna y externa estimulando la entrada de capitales extranjeros a través de sobrefacturación de exportaciones y demoras en los giros de importación. Los resultados de fin del año corroboran esta apreciación. Los indicadores de rotación de cartera y la aparición de activos altamente sustitutos del dinero constituyen un claro indicio del aumento de la velocidad del dinero. El enorme superávit en cuenta corriente obedece a un aumento de las exportaciones menores y servicios y a una disminución de los giros con respecto a los registros de los años anteriores, los cuales solo pueden explicarse por una entrada masiva de capital ilegal y retrasos en los pagos.

El viraje de la política cambiaria adoptado en el presente año indica que el gobierno también ha identificado la presencia de estos fenómenos perversos. La tasa de cambio, que en 1970 se elevó 7.3%, se ha venido acelerando. Entre diciembre de 1979 y finales de marzo de 1980 se aumentó 3.5%, lo cual equivale a una tasa anual de 15%. De esa manera se pretende igualar la tasa de interés de los títulos de participación con la suma de la tasa de devaluación y la tasa de interés externa que se ha visto incrementada notablemente por las medidas monetarias adoptadas en los Estados Unidos. La conveniencia de este manejo depende del período de referencia. En general se acepta que en el corto plazo los movimientos de la tasa de cambio afectan en mayor grado la cuenta de capital que la cuenta corriente. Los flujos de capital se reducen más de los

que aumenta el balance de ingresos por exportaciones e importaciones. En el mediano plazo aparecen inevitablemente conflictos. La tasa de cambio, al aumentar las exportaciones reales y disminuír las importaciones, reduce la disponibilidad de bienes. De otro lado, constituye un factor de costos poderoso que se transmite a toda la economía a través de precios de las exportaciones y de los bienes sustitutos de los productos comerciales. Todo esto muestra que no es fácil manejar la economía con altas tasas de interés reales. No es evidente que el control de los procesos inflacionarios esté en la elevación de la tasa de interés. Por el contrario, el gran dilema de la política económica reside en encontrar fórmulas que permitan controlar simultáneamente la cantidad de dinero y las tasas de interés.

D. Perspectivas

1. Proyecciones Monetarias

La elaboración de proyecciones monetarias con un año de anticipación se enfrenta a dificultades de diferente índole. La autoridad monetaria tiene poderes y dispone de los instrumentos efectivos para modificar la tendencia de la mayoría de las fuentes de expansión. Así en 1979 el aumento de reservas proyectado por FEDESARROLLO resultó menor al resultado final. No se previó el aumento indeseado y no programado de los pasivos externos del país descrito en las secciones anteriores. Pero las proyecciones no pueden incorporar todas las opciones de política. Deben limitarse a contemplar solamente aquellas alternativas convenientes y viables. En ese sentido las proyecciones monetarias son una combinación de inferencias estadísticas sobre ciertas tendencias y cuantificaciones de supuestos razonables sobre el manejo de la política económica.

El sector cambiario ha sido el principal determinante de la expansión de la oferta monetaria desde mediados de 1975. En 1979 se observa, sin embargo, una modificación de las causas del aumento de las reservas. Hasta 1978 se explicaba por el incremento de los reintegros de café originado por los precios internacionales y por los mayores ingresos del sector servicios. En 1979, obedeció, en cambio, a una entrada masiva de crédito externo. De esa manera se ha pasado de una situación en que el aumento de reservas era determinado por factores ajenos al país a otra en que es provocada por la política económica. Las perspectivas para el presente año no son muy diferentes a las del año anterior. Las proyecciones cambiarias que se presentan en el capítulo de Comercio Exterior indican que si los reintegros de las exportaciones menores aumentan a un ritmo similar al de la actividad económica, los giros por concepto de importaciones se efectúan de acuerdo con los reintegros de las mismas y Ecopetrol cumple los compromisos de la deuda adquiridos en el pasado, la balanza en cuenta corriente arrojaría un déficit de US$328 millones. Pero este resultado que sería el más deseable, es muy improbable. El manejo de los precios internos de los combustibles no le da margen financiero a Ecopetrol para cumplir compromisos externos. Inevitablemente una parte de ellos se refinanciará mediante la adquisición de nuevos préstamos. Algo similar ocurre con los giros del sector privado. Los importadores, a juzgar por el enorme aumento de los registros, han venido adquiriendo bienes en el exterior más allá de sus posibilidades financieras. No están en capacidad de cubrir el servicio de la deuda al ritmo en que han evolucionado las importaciones físicas. En el mismo capítulo de Comercio Exterior se elaboró otra proyección contemplando estas restricciones institucionales. Se supone que Ecopetrol cubrirá únicamente el 50% de los compromisos y que los giros de importación estarán por debajo del crecimiento de los registros de los dos últimos años. En tales condiciones la balanza cambiaria en cuenta corriente arrojaría un superávit de US$500 millones. La cuenta de capital no es menos incierta. Los resultados

anotados contribuían a una expansión monetaria significativa que no es conveniente acrecentar con un déficit fiscal financiado con crédito externo. El gobierno, sin embargo, ha dado pasos en la dirección opuesta al contratar un empréstito por US $350 millones. Si firma nuevos empréstitos a lo largo del año el aumento de las reservas internacionales podría acercarse a los $ 1.000 millones. En ese caso sería menester una severa política contraccionista para evitar un desbordamiento monetario. Las proyecciones del Cuadro VI-3 se han elaborado bajo la hipótesis de que el gobierno sigue una política prudente y moderada de crédito externo. Se supone, que los ingresos por concepto de crédito externo serán iguales a la amortización. En Tales condiciones, el aumento de las reservas internacionales se estima en US $500 millones.

La política fiscal, no obstante estar bajo control del gobierno, es el gran interrogante. En 1979 se siguió un manejo que debilitó la discrecionalidad del gobierno para regular el gasto. Los presupuestos adicionales ascendieron a $40.098 millones y dieron lugar a una acumulación de reservas presupuestales de $25.000 millones al final del año que constituirá una presión institucional para el gasto del presente año. Esto no significa, desde luego, su realización. El gobierno está en capacidad de no ratificar las reservas del año anterior y de no acordar las apropiaciones del presupuesto básico. Se supone que el gobierno retirará a lo largo del año $6.000 millones de los $23.000 millones que se encuentran adicionalmente congelados en el Banco de la República.

El crédito del Banco de la República al sector privado fue un factor altamente contraccionista en 1979. En este año será probablemente neutral. El aumento del crédito de fomento se atenderá con los recursos provenientes de la colocación de títulos de participación y el aumento de los retiros del UPAC con respecto al año anterior se cubrirá con el aumento vegetativo del encaje.

Los títulos del Banco de la República están constituídos por los certificados de cambio, los títulos canjeables y los títulos de participación. El saldo de estos papeles está determinado en gran parte por la autoridad monetaria que mediante la fijación de los rendimientos puede estimular grandes desplazamientos entre activos. En la práctica existe sin embargo, un límite impuesto por el nivel de tasas de interés. La fijación de tasas de interés muy altas estimula la entrada de capital ilegal que termina neutralizando el efecto de la contracción. No se puede esperar, además, que la elevación de las tasas de interés internas pueda acompañarse indefinidamente de una aceleración de la tasa de cambio en un momento en que aumenta la inflación externa. Se generarían presiones de costos que operarían en la dirección de modificar las causas de la inflación. La contracción por este conducto se ha estimado sobre la base de que las tasas de interés no sufren mayores modificaciones durante el año.

Por último, hemos visto que las medidas adoptadas al principio del año se manifestarán en una ampliación significativa del crédito bancario en el segundo semestre. Como consecuencia, el multiplicador aumentará 1% entre diciembre de 1979 y diciembre de 1980.

Las consideraciones anteriores se resumen en el Cuadro VI-3. En él se

Cuadro VI-3
VARIACION DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE EXPANSION MONETARIA

	Variación absoluta (Pesos)	Variación relativa (Porcentajes)
Reservas Internacionales	23.000	
Crédito del Gobierno Nacional	6.000	
Crédito interno del Banco de la República	2.000	
Títulos del Banco de la República	—12.000	
Base Monetaria	19.000	14.0
Multiplicador Bancario		1.0
Medios de Pago	26.000	15.5

estima que la base monetaria crecería 14.4% y los medios de pago 15.5%. Las condiciones generales de la economía colombiana son, entonces, altamente favorables para el manejo de la política monetaria. La tasa de crecimiento de los medios de pago, aún en el caso de que se continúe ampliando el crédito bancario y se reduzca la intensidad de las operaciones de mercado abierto, se situaría alrededor de 18% al final del año. No es un resultado que pueda lograrse de cualquier manera. Es menester comprometer prioritariamente la política económica en la estabilidad monetaria y modificar algunos de los factores del esquema que se ha venido aplicando. La entrada de capital ilegal debe detenerse adelantando un manejo coordinado de las tasas de interés y la tasa de cambio y fortaleciendo los controles administrativos. La creación de un déficit fiscal debe evitarse reduciendo los ingresos de capital oficial al mínimo y manteniendo un control riguroso de los acuerdos de gastos.

2. Precios

Hemos visto que la autoridad monetaria está en condiciones de reducir la tasa de crecimiento de los medios de pago hasta situarla en 18% al final del año. Esto, en conjunto con la reducción de los medios de pago que tuvo lugar en 1979, originaría, bajo condiciones regulares, una fuerte reducción de la tasa de inflación. La economía se enfrenta, sin embargo, a fenómenos de diferente orden que tienden a manifestarse en una reducción de la capacidad contraccionista de la política monetaria. Las altas tasas de interés estimularon desplazamientos de depósitos que tienden a elevar la velocidad ingreso y los factores de costos crearon condiciones que tienden a ampliar el rezago entre la reducción de la tasa de crecimiento de oferta monetaria y los precios. Solo si la tasa de crecimiento de los medios de pago se mantuviera alrededor de 18% durante dos años y las tasas de interés se redujeran gradualmente se podría esperar una tasa de inflación muy inferior a 20%. Dentro de un horizonte de un año a lo sumo se podría lograr una reducción de la tasa de inflación de 8 puntos porcentuales.

De acuerdo con este marco de referencia, la tasa de crecimiento de los precios se proyecta entre 20% y 24%.

Los desajustes del presupuesto introducidos en el año anterior y las presiones políticas e institucionales por un mayor gasto pueden constituír un obstáculo al logro de este resultado. No sería sorprendente que condujeran a retirar los recursos congelados en el Banco de la República en una cuantía mayor a la contemplada en el Cuadro VI-3 y a una contracción de crédito externo ampliamente superior a las amortizaciones. El panorama dibujado en las proyecciones monetarias se modificaría totalmente. La presión expansionista sería mucho mayor y el logro de una tasa de crecimiento de la oferta monetaria razonable requeriría la aplicación de una severa política contraccionista que, dentro de la filosofía de la actual política económica, conduciría a una elevación de interés. Se repetirían muchos de los fenómenos compensatorios que tuvieron lugar en el año anterior. La entrada de capital especulativo se aceleraría y los desplazamientos de depósitos en cuenta corriente a otros activos se acrecentaría desfigurando el significado de los agregados monetarios.

informes especiales

La Reforma Constitucional de 1979

Camila Botero

Introducción

En este estudio se analizarán algunos de los puntos más sobresalientes de la Reforma Constitucional de 1979. Sin dejar de reconocer que todas las normas dentro de una Constitución, LEY DE LEYES, están íntimamente ligadas unas con otras para formar la cúspide de la pirámide Kelseniana, se considera por razones metodológicas mejor dividir el Acto Legislativo N°. 1 de 1979 en dos partes, más o menos disímiles: la Reforma al Congreso y la Reforma de la Justicia. Existen además algunos otros aspectos que de una u otra forma tocan con los anteriores, y que serán estudiados en la medida que se consideren de interés, tales como las reformas introducidas al régimen presidencial y aquellas que afectan el control constituciona [1].

Inicialmente examinaremos las modificaciones que se introdujeron al Congreso, especialmente aquellas referentes a la planeación, al desarrollo regional, la autonomía presupuestal del Congreso, el artículo 120 numeral 14 y las facultades extraordinarias.

Las reformas a la Justicia y al Ministerio público no se consideran aquí. Serán tema de posterior análisis. Vale la pena anotar, sin embargo, que la reforma en este punto tiene orígenes y antecedentes anteriores a las propuestas de reformas al Congreso, siendo el más próximo, el anteproyecto elaborado por la Comisión Echandía durante el gobierno del doctor López Michelsen, como parte integral de su propuesta para la Asamblea Constitucional1.

El antecedente inmediato de la reforma al Congreso se puede encontrar en la crítica insistente de la opinión pública a la institución legislativa. Al contemplarse el mecanismo excepcional de la Asamblea Constitucional se dejó bien claro que los temas que se someterían a las deliberaciones de la Asamblea serían limitados y no incluirían el de la Reforma al Congreso ya que se consideraba que éste

---

[1] No existe un proyecto oficial sobre las reformas a la administración departamental y municipal. En el Testimonio Final (II) se incluye un articulado sin comentario alguno sobre su origen.

debería auto-reformarse. Era, además, una manera de mostrar que el Congreso conservaba sus poderes en materia de Reforma Constitucional.

En consecuencia, el gobierno de Julio César Turbay no presentó proyectos de reforma del Congreso. Se limitó a ejercer las presiones políticas necesarias para que los quince proyectos introducidos por congresistas pertenecientes a diversos grupos políticos [2] se unificaran en un solo proyecto de Acto Legislativo, y que la ponencia fuera favorable a las iniciativas que el gobierno estimaba más apropiadas. Posteriormente, el Presidente urgiría la aprobación de la reforma de una manera más personal.

Aparte de estas consideraciones adjetivas, existe otra realmente sustantiva: los poderes del Congreso se habían visto lenta pero seguramente disminuídos en las reformas constitucionales anteriores y muy especialmente en cuanto hace referencia a la intervención en la economía del país. La presente reforma pretende recuperar para el Congreso algunas de las herramientas perdidas [3].

Tanto los problemas de la inseguridad, los secuestros, la acumulación de expedientes en los juzgados, el hacinamiento en las cárceles, los problemas de la droga, etc., como los problemas políticos emanados de la dificultad con la cual operan los partidos políticos y el Congreso, se consideran susceptibles de mejoría mediante la reforma de las leyes o de la Constitución. En Colombia se cree firmemente que un gobierno debe hacer reformas legales para enfrentarse a problemas que en otros términos serían considerados fallas estructurales de la sociedad, cuya solución no dependería exclusivamente del marco legal. Es lo que algunos estudiosos llaman el "fetichismo" legal de los colombianos. Por otra parte y casi simultáneamente se ven con escepticismo estos cambios, pues parece que aún es válido aquello de que "las leyes se obedecen pero no se cumplen" [4].

A pesar de lo anterior, jamás se deben subestimar las reformas constitucionales. Es posible que ellas no tengan los efectos específicos para los cuales fueron expedidas, pero esto no quiere decir que dejen de producir cambios o que las normas no sean utilizadas una vez que se hayan instituido. Un solo ejemplo bastará para ilustrar los efectos posibles de una reforma constitucional: mediante el Acto Legislativo N°. 1 de 1968 se introdujo el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional, el cual atribuía al Presidente, como suprema autoridad administrativa, la facultad de intervenir "en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado". Con base en esta facultad de iniciativa parlamentaria y poco debatida cuando fue adoptada [5], el gobierno del presidente Pastrana dictó los decretos 677 y 678 en mayo 2 de 1972, creando las UPACS e implementando así su plan de Las Cuatro Estrategias. La importancia económica y social de estas medidas ya ha sido ampliamente evaluada y no es este lugar para ahondar en el tema.
el tema.

---

2 *Anales del Congreso* No. 53, lunes 23 de octubre de 1978.

3 Findley, Roger W., Fernando Cepeda y Nicolás Gamboa. *Presidential intervention in the Economy and the rule of law in Colombia.* Sin publicar.

4 Solaún, Mauricio. Colombian Politics: "Historical Characteristics and problems". En: *Politics of compromise, coalition government in Colombia.* Edited by R. Albert Berry, Ronald G. Hellman, Mauricio Solaún, New Brunswick, Transaction Books, 1979. p. 19 y 37.

5 Lleras Restrepo, Carlos. *El Espectador*, martes 5 de febrero de 1980.

Finalmente, es interesante anotar que el Acto Legislativo N°. 1 de 1979 fue demandado[6] el mismo día de su sanción, demanda que fue admitida y, por lo tanto, es posible legalmente que la Corte Suprema de Justicia lo declare inexequible. Estamos, pues, ante una Reforma Constitucional *sub-lite*.

La planeación

El desarrollo de la planeación en Colombia ha sido estudiado en diversos y variados libros y artículos dentro de los cuales podemos citar los estudios de Fedesarrollo escritos por Augusto Cano Motta[7] y Guillermo Perry[8]. El tema fue además ampliamente elaborado en la tesis doctoral de Israel Rivera[9], éste último con una perspectiva de análisis político. Igualmente las agencias internacionales (Banco Mundial, AID, etc.)[10] se han referido en diversas oportunidades al tema, ya en sus estudios o en las evaluaciones que periódicamente formulan sobre la economía colombiana.

Para conocer los cambios que desde el punto de vista legal ha presentado la institución de la planeación en Colombia, es necesario analizar por lo menos el artículo 80 de la Constitución Nacional, tal como aparece en la reforma de 1968 y los cambios introducidos mediante el Acto Legislativo N° 1 de 1979[11].

Veámoslo a continuación:

1968	1979
Art. 80. Habrá una Comisión Especial Permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4° del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del gobierno, y rendirá los informes que determine la ley o las cámaras le soliciten. Esta comisión estará formada por un senador y un representante de cada departamento y dos representantes más de las intendencias y comisarías, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en las cámaras.	Art. 17. El artículo 80 de la Constitución Nacional quedará así: Habrá un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social presentado por el Gobierno y aprobado por el Congreso, que comprenderá una parte general en la cual se señalarán los propósitos nacionales y las metas y prioridades de la acción del Estado de acuerdo con el artículo 32, las inversiones para impulsar el desarrollo regional y la participación que se dará a los diversos sectores de la sociedad y de la economía; y una parte programática que determinará los recursos, medios y sistemas para su ejecución. La ley del plan tendrá supremacía sobre las que se expidan para asegurar su

6 Demandantes: Manuel Gaona Cruz, Tarcisio Roldán Palacio, Oscar Alarcón Núñez, Antonio José Cancino Moreno y J. Clímaco Giraldo Gómez.

7 Cano Motta, Augusto. *El proceso de la planeación en Colombia.* Bogotá, FEDESARROLLO, 1972.

8 Perry, Guillermo. *Desarrollo institucional de la planeación en Colombia.* Bogotá, FEDESARROLLO, 1973.

9 Rivera Ortiz, Israel. *The Politics of Development Planning in Colombia.* Tesis doctoral, State University of New York at Buffalo. Febrero, 1976. (Sin publicar.)

10 Colombia, A case of U.S. aid. *Committee on Foreign Relations.* U.S. Senate. Washington, U.S. Government Printing Office, 1969.

11 El Artículo 32 de la Constitución Nacional plantea cuál es la función del Estado en la economía. El Artículo 80 fija algunos de los instrumentos de que disponen el Gobierno y el Congreso para implementarla.

1968

En el primer debate de los proyectos de ley sobre las materias del ordinal 4° del artículo 76, cualquier miembro de las cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial Permanente, la propuesta de que una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes, si los hubiere.

Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan, con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior.

Con todo, si el gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la comisión insistiere, el gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

La Comisión Especial permanente tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en que le sean presentados por el gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara, o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido, pasará *ipso facto* al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley.

1979

cumplimiento. Toda modificación que implique una carga económica para el Estado o que varíe el inventario de sus recursos requerirá concepto previo favorable de los organismos de planificación. El Gobierno, durante los primeros cien días de su período constitucional, presentará al Congreso un proyecto con los cambios que en su concepto requiere la parte general del plan. De conformidad con tales cambios, podrá en todo tiempo proponer al Congreso las modificaciones que se hagan indispensables en su parte programática.

PARAGRAFO 1. Una ley normativa definirá la forma de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el plan.

PARAGRAFO 2. Una Comisión Permanente compuesta por veintisiete miembros en representación de los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Territorios Nacionales, trece de los cuales serán elegidos por el Senado, uno de ellos en representación de Bogotá, y catorce por la Cámara, cuatro de ellos por los Territorios Nacionales, a razón de uno por cada circunscripción electoral para la Cámara, teniendo en cuenta la proporción en que los partidos políticos estén representados, dará primer debate a los proyectos de ley a que se refiere este artículo, vigilará la ejecución del plan y la evolución y los resultados del gasto público. Esta Comisión funcionará también durante el receso del Congreso con la plenitud de sus atribuciones propias y de las establecidas por la Constitución para las demás Comisiones Permanentes. Si el Plan no es aprobado por el Congreso en los cien días siguientes de sesiones ordinarias o extraordinarias a su presentación, el Gobierno podrá poner en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley.

En el evento de que se crearen nuevos departamentos o circunscripciones electorales para la Cámara, cada uno tendrá

1968	1979
La comisión designará tres senadores y tres representantes para que concurran, con carácter informativo, ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas (art. 14 del Acto Legislativo N° 1 de 1968).	representación en la Comisión del Plan y su elección será hecha por la Cámara de Representantes. Las leyes del plan deberán ser tramitadas y decididas por las Cámaras con prelación sobre cualquier otro asunto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 91. PARAGRAFO 3. Si pasados 30 días de iniciado el período legislativo durante el cual deba elegirse la Comisión del Plan la elección no se verifica, las mesas directivas de las cámaras la integrarán teniendo en cuenta lo prescrito en el parágrafo anterior para que asuma sus funciones con los miembros así designados hasta cuando las cámaras o una de ellas los reemplacen mediante la respectiva elección. Si una Cámara hace la elección y la otra no, a la mesa directiva de ésta competerá nombrar a los miembros que corresponda y éstos actuarán hasta cuando sean sustituidos por los que elija la corporación.

En 1968 se creó una Comisión Especial Permanente en el Congreso de la República, cuya finalidad era la de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social. Es esta la que se ha llamado Comisión del Plan. El objeto principal de esta Comisión era el de darle a los planes y programas elaborados por el Gobierno el piso político y la aceptación nacional necesarios para que dichos planes y programas se cumplieran a cabalidad y que la totalidad de las ramas del poder público, o por lo menos el Ejecutivo y el Legislativo, estuvieran comprometidos con el desarrollo planificado.

La Constitución preveía sin embargo, que si la Comisión del plan no operaba perdía la competencia. De hecho los planes formulados por el Gobierno se ejecutarían en la forma en que éste los impulsara. Como es ampliamente conocido, la Comisión del Plan jamás pudo integrarse[12] y sin embargo, todos los gobiernos, antes de la reforma de 1968 y después, han elaborado planes, han dictado decretos (444 de 1967 sobre régimen de cambios y de comercio exterior; 677 y 678 de 1972 (UPACS); 1970, 1978, 1979, 1982, 1988, 1999, 2053, etc., de 1974 (emergencia económica)); y en general se han comprometido con las agencias internacionales a través de dichos planes y programas para la ejecución de las políticas de inversión[13]. No sobra anotar que los gobiernos jamás hicieron uso de la facultad de adoptar formalmente los planes por decreto.

---

[12] Rivera Ortiz, Israel. *Ibídem*, p. 90 y 91.

[13] *The Impact of International Organizations on legal and Institutional Change in the developing countries.* New York, International Legal Center, 1977.

En 1979 el artículo 80 es reformado con el objeto principal de que el Congreso ejerza la facultad de aprobar, improbar o modificar los planes presentados por el Gobierno. Para ello se reduce el número de miembros de la Comisión del Plan y además se fija un término de treinta días, durante el cual el Congreso debe elegirla; si no lo hace, las mesas directivas de ambas Cámaras deben proceder a integrarla. En este nuevo artículo 80 se le exige además al Gobierno que presente un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y lo define: se trata de una ley cuadro que deberá contener "propósitos nacionales... metas y prioridades del Estado" Y una parte programática. Prevé esta norma, además, que una vez dadas las pautas generales los gobiernos sucesivos deberán ajustarse a ellas, puesto que las modificaciones que se planteen deberán ser presentadas al Congreso durante los primeros cien días del Gobierno, para poder luego efectuar los cambios programáticos deseados. Se supone, entonces, que si no se somete el Gobierno a estos formalismos, tendrá que continuar con los planes del anterior gobierno.

El ponente para el segundo debate de la reforma en el Senado de la República, doctor Augusto Espinosa Valderrama, considera que la nueva fórmula para la planeación tendría como finalidad definir la concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el plan; sostiene además que "esa concertación se había quedado por fuera de las normas de nuestro derecho positivo. Y es indispensable para que la planeación resulte auténticamente democrática y no sea simplemente la imposición de una burocrasia no siempre en contacto con la ciudadanía"[14].

Es evidente, pues, que se trata según el ponente de que los "técnicos" sometan a los "políticos" el plan, y que estos últimos puedan ya en una forma definitiva opinar sobre la planeación formulada en términos concretos. El comentario de Augusto Espinosa ignora el hecho de que el Plan se discute en el Conpes antes de presentarse al Congreso, y por lo tanto ha sido negociado con los ministros, quienes frecuentemente representan importantes facciones políticas y el Presidente, en general, jefe de su partido. Los planes siempre son políticos. Lo que hace la reforma, a través de la concertación, es facilitar la intervención de grupos de interés independientes de los partidos.

En la misma ponencia se cita la experiencia francesa como un éxito en cuanto a la organización de la planeación. Esta es ya una comparación desafortunada. En Francia la planeación desapareció en 1968. Stephen S. Cohen, citado por Fernando Cepeda[15], sostiene que tanto el V Plan (De Gaulle) como el VI Plan (Pompidou) fracasaron. Por este motivo el presidente Giscard d'Estaing resolvió el problema declarando que si los planes no servían para anticipar las crisis entonces era preferible ser pragmáticos y disponer de libertad de maniobra.

Como vemos, en Colombia todavía es necesario, o por lo menos se crece que lo es, citar a Francia, o a sus leyes, o a sus tratadistas, cuando se van a realizar algunas reformas legales o cuando vamos a interpretar normas por la vía jurisprudencial.

El artículo 80 de la Constitución Nacional en los términos en los cuales quedó redactado, adolece todavía de las mismas fallas que el anterior, aunque minimizadas en los aspectos procedimentales. Por ejemplo, la Comisión del Plan sí va a poder elegirse. Lo que puede ser más dudoso es su efectividad: ¿Contará la

---

[14] *Anales del Congreso* No. 53, lunes 23 de octubre de 1978.

[15] *Estategia Económica y Financiera*, No. 17, noviembre de 1978, p. 33.

Comisión con la debida asesoría técnica para evaluar, y si es del caso modificar, el Plan? ¿Sí podrá la Comisión vigilar la ejecución del Plan y la evolución y los resultados del gasto público? Quedan además algunas dudas, que los exégetas plantean, por ejemplo: ¿Para cuál período se elige la Comisión del Plan? ¿Cómo va a ponerse en práctica, en la elección de los miembros de la Comisión del Plan, la proporción en que los partidos políticos estén representados?[16].

En realidad, el contenido fundamental del artículo 80 no cambió radicalmente. Exigir que el gobierno presente un plan no parece ser demasiado, puesto que como ya se dijo, los gobiernos antes y después de 1968 han tenido planes. Lo que no ha sucedido es que dichos planes se adopten por medio de decreto. La reforma plantea, si se quiere, más trabajo para el Congreso, lo cual evidentemente no es lógico puesto que en estas materias económicas y de planeación, no ha sido muy activo, ni debemos suponer que por la sola reforma, nuestro parlamento pase a ser un cuerpo no solo político, sino que adquiera la suficiente capacidad técnica para encarar las tareas que se le confían[17].

Hechas las consideraciones generales anteriores, conviene hacer referencia específica a algunas figuras jurídicas vinculadas a la planeación en Colombia, tanto en la reforma de 1968 como en la de 1979.

La Comisión del Plan [18]

Dentro de la organización interna de las Cámaras se contemplan las comisiones como los órganos mediante los cuales el Congreso puede realizar su trabajo esencial: dictar las leyes. El artículo 72 de la Constitución establece que la ley debe determinar el número de Comisiones Permanentes, el de sus miembros y las materias sobre las cuales cada una deberá ocuparse. La Comisión del Plan, establecida en la reforma de 1968, fue incorporada al reglamento del Congreso por medio de la Ley 17 de 1970[19], donde además se le creó un organismo asesor encargado de prestar asistencia técnica, y se estableció una planta de personal que debía trabajar a su servicio[20].

Desde este momento se puede decir que la Comisión del Plan queda definida como una comisión de origen constitucional, permanente, con unas funciones taxativamente enumeradas y un número definido de miembros. La reforma de 1968 le da el nombre de "Comisión Especial Permanente".

En la reforma de 1979 no se le cambia a esta Comisión su naturaleza jurídica, aunque en el Parágrafo 2 (artículo 17 del Acto Legislativo N° 1 de 1979), se suprime la palabra "especial".

Integración de la Comisión del Plan [21]

En 1968, al crearse la Comisión del Plan, y al determinarse su composición (un senador y un representante de cada departamento y dos representantes más de la

---

[16] Universidad de los Andes y Asociación de Abogados de los Andes. Seminario sobre Reforma Constitucional de 1979. Febrero de 1980.

[17] Hoskin, Gary. "The Impact of the National Front on Congressional Behavior: The attempted restoration of El País Político". En: *Politics of Compromise, ibídem*, p. 105-130.

[18] Pérez Escobar, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano.* Bogotá, Editorial Horizontes, 1977, p. 360-368.

[19] Ministerio de Gobierno, Oficina Jurídica. *Leyes de 1970.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1971.

[20] La Ley 2 de 1974 aumentó el número de los miembros de las 8 comisiones constitucionales permanentes, sin referirse a la Comisión del Plan.

[21] Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos.* Bogotá, Externado de Colombia, 1970. p. 178-180.

Intendencias y Comisarías) se quebró el principio de que las Comisiones Permanentes debían ser unicamerales, y se pensó que al estar representadas las regiones y los partidos políticos, se tecnificarían y acelerarían las actividades legislativas del Congreso.

El "Congresito", como fue bautizada la Comisión del Plan por la prensa, no pudo ser integrado. Israel Rivera cita varios motivos[22]: a) El problema de la representación impidió que los congresistas se pusieran de acuerdo sobre la filiación política de los miembros de cada departamento que debieran integrar la Comisión del Plan. El problema se agudizó durante el gobierno del presidente Pastrana, al entrar la ANAPO, como tercer partido, con una amplia representación en el Congreso. Los liberales y conservadores no estaban dispuestos a darle a los anapistas la representación que ellos deseaban. b) Los congresistas tenían enormes expectativas respecto a la Comisión. Esto hizo que todos quisieran formar parte de ella, pues se creía que desde esa posición se podría influir sobre las inversiones regionales y extender así el clientelismo político. c) Los ministros de Hacienda negociaban con los congresistas ciertas partidas presupuestales, con el objeto de que les aprobaran algunos proyectos de ley. Debido a estas maniobras los congresistas no estaban muy interesados en la integración de la Comisión del Plan, pues por este sistema recuperaban algo de la influencia presupuestal perdida en la reforma de 1968. d) El sector privado, industriales especialmente, se opuso a la creación de la Comisión, pues no estaba interesado en que el Plan de Las Cuatro Estrategias se adoptara por ley: no estaban dispuestos a que el impulso a la construcción se hiciera con recursos de otros sectores.

El Acto Legislativo N° 1 de 1979 varía sustancialmente la composición de la Comisión del Plan (son veintisiete miembros en representación de los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Territorios Nacionales). Restrepo Piedrahita[23] ya había previsto la necesidad de que el procedimiento de integración de la Comisión del Plan fuera objeto de una reforma que lo hiciera más expedito y eficaz. Parece ser que esto fue lo que el legislador hizo en 1979, pues además de disminuir el número de los miembros de la Comisión, lo cual no solucionaba por sí solo los problemas políticos, estableció un procedimiento paralelo mediante el cual, si el Congreso no se pone de acuerdo en 30 días, las Mesas Directivas de las Cámaras deben elegirla. Quedaría por resolver para la elección de la Comisión, cómo las mesas directivas la integrarían, "teniendo en cuenta la proporción en que los partidos políticos estén representados".

Rivera[24] es pesimista respecto a esta Comisión, no solo por los motivos anteriormente anotados sobre las dificultades de su elección, sino sobre el papel que pueda representar el Congreso en la planeación.

La elección de la Comisión del Plan quedó, pues, modificada en la reforma de 1979, y se cree que el mecanismo adoptado es más efectivo que el de 1968. Se hereda de 1968 el problema político, o sea el de la representación proporcional de los partidos políticos en la escogencia de los miembros de la Comisión; sin

---

22 *Ibídem*, p. 510, 517.

23 Restrepo Piedrahita, Carlos. *25 años de evolución político constitucional, 1950-1975.* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1976. p. 96-97.

24 "...la naturaleza de los factores políticos que impiden la constitución de la comisión del plan sugiere que a menos de que se sucedan algunos cambios estructurales, y que se modifiquen algunos aspectos de la cultura política tradicional colombiana, la contribución del Congreso a la planeación continuará inexistente o altamente marginal". *Ibídem*, p. 517. Traducción del autor.

embargo como la reforma disminuyó el quorum[25], es de suponer que las prácticas dilatorias que entorpecieron la elección en años anteriores, no van a surtir el efecto deseado, y que el Congreso sí elija la Comisión del Plan.

La nueva norma tiene además la ventaja de colocar en pie de igualdad a los Territorios Nacionales con los departamentos: se les asignan cuatro representantes dentro de la Comisión, es decir, que podrán intervenir en la determinación del gasto público, a través del Plan, situación ésta completamente nueva.

Procedimiento

La ley del Plan, de acuerdo con la reforma de 1979, deberá ser tramitada "con prelación sobre cualquier otro asunto". Esta provisión importante, debe asegurar que el Congreso aúne esfuerzos para que se apruebe sin necesidad de que el Presidente envíe permanentemente mensajes de urgencia[26].

La iniciativa para presentar el Plan permanece en el Gobierno, con la diferencia sustancial de que a éste se le exige en forma perentoria que lo presente a las Cámaras: tiene cien días a partir de su inauguración para presentar los cambios a la parte general del Plan, pues de lo contrario seguirá vigente el Plan anterior. La Comisión del Plan debe dar el primer debate y si no lo aprueba en los cien días siguientes a su presentación "el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decretos con fuerza de ley".

Este trámite es sustancialmente más sencillo que el establecido en 1968. No exige a los congresistas estudios de factibilidad o análisis costo-beneficio para hacer modificaciones. Solamente se les exige que si las modificaciones implican "una carga económica para el Estado o que varíe el inventario de sus recursos" consigan un concepto favorable de los organismos de planeación.

Recobra el Congreso, aquí sí, y en forma especialmente significativa, la posibilidad de intervenir en la planeación, y que su intervención pueda ser hecha con un criterio más político que técnico[27].

La Ley del Plan [28]

En 1968, los planes de Desarrollo Económico estaban previstos en el ordinal 4 del artículo 76 de la Constitución Nacional[29]. La reforma de 1979 modificó el anterior ordinal en el sentido de remitir directamente al artículo 80 de la Constitución Nacional para todo lo referente al Plan de Desarrollo[30].

---

[25] Artículo 8, Acto Legislativo No. 1 de 1979, *Constitución Nacional*, Artículo 70: "Las cámaras y comisiones permanentes podrán abrir sus sesiones y deliberar con cualquier número plural de sus miembros...".

[26] *Constitución Nacional*, Artículo 91.

[27] Las críticas al método de evaluación costo-beneficio, referidas al caso colombiano pueden verse claramente en el Ensayo Tres y en la Evaluación del Proyecto de Salvajina, en el libro: Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. *Poder e Información*. Bogotá, Canal Ramírez-Antares, 1977, p. 109-114 y 360 y ss.

[28] Vidal Perdomo, Jaime. *Ibídem*, p. 192 y ss.

[29] Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 11, Ordinal 4: "Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

[30] Acto Legislativo No. 1 de 1979. Artículo 14: "el numeral 4o. quedará así: Establecer el Plan de Desarrollo Económico y Social que se prevé en el Artículo 80 y los de obras públicas que haya de emprenderse o continuarse, con los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

El anterior artículo 80 de la Constitución Nacional hacía referencia al numeral 4 del artículo 76 ya citado y no especificaba cuál debía ser el contenido de la ley del Plan. Por el contrario, hoy en día el artículo 80 es más específico en su definición: "éste deberá contener una parte general que definirá los propósitos nacionales..." y una parte programática en la cual se deben determinar los "recursos, medios y sistemas para su ejecución".

Con este cambio, el gobierno tendrá que informar al Congreso por anticipado sobre los empréstitos internacionales que necesite para la ejecución del Plan y ajustar el gasto público a la legislación tributaria. Además se le impone una "camisa de fuerza" ya que el Plan, una vez que sea ley, lo tendrá que ejecutar y ya no serán unas políticas de desarrollo difusas sino unos derroteros definidos para la economía del país. Si el Plan no establece taxativamente qué políticas se van a seguir, será difícil determinar si una medida específica se ajusta o no al Plan. Por otra parte si el Plan es muy específico, puede volverse difícil adaptar las medidas económicas a la cambiante coyuntura económica interna o internacional.

Como ya se dijo, la experiencia con este último tipo de planes ha sido mala, pues no sirven para solucionar crisis. Esta situación la modifica un poco el mismo artículo 80 al prever que los gobiernos puedan presentar al Congreso proyectos que cambien el Plan.

Para Vidal Perdomo, la planeación según los tratadistas franceses, puede ser imperativa o indicativa. La imperativa supone sanciones, la indicativa enuncia opciones. Es evidente que si en Colombia el plan está ya definido constitucionalmente, supone una obligatoriedad para el sector público. El sector privado se verá obligado en la medida en que las leyes determinen la actividad económica. Ofrece mayores dificultades determinar la obligatoriedad de las metas de producción; éstas tendrán un carácter más bien indicativo.

En 1968 la planeación estaba concebida como "un proceso de integración del desarrollo a los niveles nacional, departamental y municipal..."[31]. Hoy se puede decir que la Constitución al darle a la ley del Plan una definición más estricta, hace que la Planeación sea una institución jurídica obligatoria para el Gobierno. El Congreso sí recobra parte de su soberanía legislativa, pero a costa de imponer a la planeación una estructura rígida. El resultado real probablemente serán cambios poco significativos, pues es dudoso que el ejecutivo presente planes lo suficientemente explícitos como para hacer posible a través de la discusión del Plan en el parlamento limitar la capacidad de acción del ejecutivo.

Planes regionales

El Acto Legislativo N° 1 de 1979 no reformó el artículo 187 de la Constitución Nacional. Por consiguiente, las Asambleas Departamentales tienen la competencia para:

> "Fijar, a iniciativa del gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales; "[32].

---

[31] Vidal Perdomo, Jaime. *Ibídem*, p. 196.

[32] *Constitución Nacional.* Artículo 187, Numeral 2o.

Esta norma deberá desarrollarse en concordancia con lo dispuesto en el nuevo artículo 80 de la Constitución Nacional en lo que se refiere a la parte general del Plan en la cual se deben señalar las inversiones para impulsar el desarrollo regional. El artículo 118, ordinal 3° conserva, respecto al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social que debe presentar el Presidente al Congreso, el objetivo de que dicho plan contemple "el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país"[33].

Es evidente que la reforma constitucional de 1979 no atacó el problema de la concertación regional, ni cambió la estructura del régimen departamental. Los propósitos expresados por el Presidente López Michelsen sobre este tema no fueron tocados por el Congreso. La Asamblea Constitucional tenía como misión reformar la administración departamental y municipal y reformar la administración de justicia[34]. El Presidente López la ideó porque sabía que el Congreso no podía entrar a reformar el régimen departamental, como en efecto sucedió en 1979. Oigamos al doctor López:

> "¿Qué puede hacer un gobierno en estas circunstancias, para modificar una situación tan aberrante? ¿Acudir ante el Congreso, cuya capacidad nunca ha sido puesta en duda por el actual Gobierno, pero que no disfruta de suficiente independencia frente al electorado, para modificar situaciones que las regiones acaban por considerar como verdaderos derechos adquiridos?"[35].

La Reforma Constitucional de 1979 dejó por fuera uno de los problemas más graves de que adolece la Constitución: la reorganización y reglamentación de la planeación en lo que toca a la "concertación" nacional. El Congreso se limitó a introducir un parágrafo[36] dentro del Artículo 80 señalando que "una ley normativa definiría la forma de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan". Esta ley cuadro ¿cómo será definida en el Congreso? ¿Cuáles serán sus alcances y cómo podrán los congresistas superar las dificultades políticas para dictarla? No sobra anotar que esta parte del artículo tiene un sabor corporatista. Los aspectos regionales se pueden tomar en cuenta a través de la representación regional en el parlamento. La concertación entonces solo puede implicar la inclusión de grupos no políticos en la elaboración de la ley marco, tales como gremios o sindicatos. Una alternativa es que estos grupos hagan concertación con los partidos políticos y el parlamento, para lo cual no era necesario el artículo. La intervención de estos grupos en el proceso de elaboración del plan implica una mayor interacción entre gremios y ejecutivo, fenómeno que puede tener implicaciones políticas de fondo.

Desarrollo regional

El Acto Legislativo N° 1 de 1979 reformó dos artículos del título 19 de la Constitución Nacional: el 207 que se refiere al desarrollo regional —auxilios parlamentarios— y el 208 relacionado con el Presupuesto Nacional.

Art. 55. El artículo 207 de la Constitución Nacional quedará así:

---

[33] *Constitución Nacional.* Artículo 118, Numeral 3o.

[34] Acto Legislativo No. 2 de diciembre 19 de 1977. Declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia en sentencia proferida el 5 de mayo de 1978.

[35] López Michelsen, Alfonso. *Testimonio Final.* Bogotá, Banco de la República, 1978. Tomo I, p. 125.

[36] Acto Legislativo No. 1 de 1979, Artículo 17, Parágrafo 1o.

No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Las partidas para el desarrollo regional sólo podrán aprobarse después de debate público en las Comisiones de Presupuesto y en las sesiones plenarias, previo anuncio de las fechas de su celebración por intermedio de los Anales del Congreso.

Con excepción de los aportes regionales para planteles educativos o de beneficencia pública oficialmente reconocidos o autorizados y de las juntas de acción comunal, que también vigilará el Gobierno, ninguno podrá destinarse a entidades privadas.

El total de la apropiación presupuestal para dichos aportes, que cada año señale la ley con base en propuesta del Gobierno será distribuido entre los departamentos por partes iguales y una cantidad proporcional para los territorios nacionales, sin que pueda existir diferencia en las asignaciones que señalen los congresistas de una misma circunscripción electoral.

En las reformas que se plantearon como benéficas para el ordenamiento del Congreso Nacional, se consideró de vital importancia incorporar a la Constitución Nacional un régimen que controlara dichos auxilios. En las discusiones iniciales se presentaron diversos argumentos en favor y en contra de esta propuesta. Como es obvio, el senador Espinosa Valderrama, ponente de la reforma en el Senado de la República, consideró que incluir la reglamentación de los auxilios regionales dentro del Acto Legislativo era evitar la legislación clandestina existente, con el objeto de "que al Congreso no lo avergüencen sus propios actos, porque deseamos que todo aquello que hagan o que tengan que hacer los congresistas sea a la plena luz del sol, a la vista de la república"[37]. Para Espinosa era necesario, ya que los auxilios regionales existían, incluir una reglamentación estricta de ellos dentro de la Constitución, con el objeto de establecer el control necesario para que si se presentaban fallas ellas no fueran directamente imputadas al Congreso, sino a los organismos e instituciones del Estado encargados de vigilar las apropiaciones respectivas.

El senador Luis Carlos Galán[38] asume una posición radicalmente opuesta a la anterior. Considera él que si la reforma establece claramente el plan de desarrollo, la inclusión de los auxilios es una "confesión de la impotencia y la ineficacia del plan". Para Galán es claro que estos recursos no buscan el desarrollo regional sino que son simplemente "un cómodo instrumento de reelección para quienes están en el Congreso". Esgrime además otro argumento: los auxilios parlamentarios son una nueva versión del situado fiscal, con la diferencia de que éste tiene unas reglas de juego claras.

En la ponencia para segundo debate, en la segunda legislatura ordinaria, presentada por Espinosa Valderrama, se limita éste a dar una explicación sobre el procedimiento adoptado para incluir algunas modificaciones al proyecto original en lo que se refiere a la institucionalización de los auxilios regionales[39].

---

[37] *Anales del Congreso* No. 61, lunes 6 de noviembre de 1978.

[38] *Anales del Congreso* No. 68, lunes 13 de noviembre de 1978.

[39] *Anales del Congreso* No. 88, martes 9 de octubre de 1979. Esta explicación adquiere relevancia cuando se estudia la demanda de incostitucionalidad que existe sobre la reforma.

El representante Zamir Silva Amín, ponente en la Cámara, refuerza las tesis expuestas por Espinosa Valderrama, añadiendo otras razones: la realidad política de los auxilios regionales requiere que se institucionalicen dentro de la Constitución Nacional y ellos aportan beneficios a las regiones marginadas ya que ellas no se encuentran incluídas en los planes de desarrollo[40].

Algunas constancias, después de adoptado el texto definitivo para el artículo 207 de la Constitución Nacional, resaltaron otros aspectos del tema. Salomón Figueroa[41], representante del Putumayo deja la siguiente constancia, que refleja la premura y falta de técnica jurídica con la cual fueron redactados varios artículos de la reforma:

> "...Los ponentes del proyecto de reforma han incurrido, tal vez dentro de sus nobles intenciones, en un especial olvido con los territorios nacionales, respecto al artículo 207 de la Constitución Nacional... Es muy posible que el honorable senador Espinosa Valderrama y el honorable representante Zamir Silva desconozcan que desde 1964 existen los Concejos Comisariales y los Concejos Intendenciales... Aunque ya no es viable introducir una modificación, por lo menos como representante del Putumayo quiero dejar constancia de que no pasa inadvertido el que se hubiera cometido tal omisión, para que en la futura reforma que tendrá la Constitución, puesto que ésta no va a ser la última, no se olvide a los Territorios Nacionales".

Con la anterior enumeración de los diversos puntos de vista de parlamentarios sobre los auxilios regionales, se ha querido mostrar cómo una de las preocupaciones fundamentales para hacer una reforma constitucional al Congreso, era la de rescatarle su perdido prestigio. No hay que olvidar que al mismo tiempo que se estaba debatiendo esta reforma, el presidente de la Cámara de Representantes fue enjuiciado y encarcelado.

También es importante resaltar que la argumentación del senador Luis Carlos Galán es válida respecto a los auxilios parlamentarios: un parlamentario necesita de ellos para asegurar se reelección.

La reforma del artículo 207, como la del artículo 80 de la Constitución Nacional son un ejemplo claro de que el Acto Legislativo N° 1 de 1979 adolece de ciertas fallas de técnica y metodología constitucionales. Una constitución debe ser una norma general y abstracta; son las leyes las que especifican el mandato constitucional y no la Constitución la que tiene que enumerar diversos aspectos del ordenamiento jurídico nacional.

Apena reconocer que un ponente de una reforma constitucional asegure en la misma exposición de motivos que la planeación económica es vital para el desarrollo integral del país y más adelante sostenga que una de las normas que propone solucionaría para algunas regiones del país la falta de un plan que las cobije.

Autonomía presupuestal del Congreso

Dentro del régimen presupuestal establecido en la reforma de 1968, el artículo 208 de la Constitución Nacional obligaba al Gobierno a incorporar al proyecto de

---

[40] *Anales del Congreso* No. 104, lunes 5 de noviembre de 1979.

[41] *Anales del Congreso* No. 120, martes 27 de noviembre de 1979.

ley de apropiaciones el presupuesto elaborado por el Congreso para su funcionamiento. En este régimen no se contemplaba la posibilidad de que el Congreso pudiera ejecutar su propio presupuesto y menos aún que pudiera celebrar contratos. Sin embargo, el Congreso fue asumiendo esta facultad por las vías de hecho: las mesas directivas de las Cámaras ordenaban gastos, celebraban contratos y efectuaban traslados.

En concepto del Consejo de Estado[42], citado por Hugo Palacios Mejía, la ejecución del presupuesto es una facultad presidencial y como es también al Presidente a quien la Constitución confiere la capacidad de celebrar contratos (Constitución Nacional, Art. 120, Ord. 11), no corresponde al Congreso ejercer esas funciones, así se trate de su propio presupuesto; el parágrafo del artículo 208 debía ser interpretado en forma restrictiva, y no podía aplicarse a la ejecución presupuestal.

Dentro del esquema planteado para reformar la Constitución y devolverle al Congreso parte de las facultades que había perdido, se consideró necesario darle en forma expresa autonomía presupuestal. Ya en noviembre de 1978 los senadores Edmundo López Gómez, Jaime Posada, Libardo Lozano Guerrero y Rodrigo Lara[43] en su exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo No... de 1978, reformatorio a la Constitución Política, proponían en el Art. 19 la autonomía presupuestal del Congreso.

En el texto definitovo del Art. 55 del Acto Legislativo N°. 1 de 1979, el parágrafo final dice:

> "Las mesas directivas de las cámaras ejecutarán el presupuesto del Congreso con estricta sujeción a la ley normativa del Presupuesto Nacional y rendirán informe público mensual de dicha ejecución".

El representante Zamir Silva Amín en su ponencia para primer debate, segunda vuelta, argumenta lo siguiente para que sea aprobada esta disposición:[44]

> "No hemos estado nunca de acuerdo con la práctica observada en materia de celebración de contratos por parte del Congreso, porque creemos que la citada disposición no se acomoda a nuestros preceptos constitucionales, ya que la Carta atribuye la representación legal de la Nación al presidente de la República.
>
> "La circunstancia de que el Congreso participe en el proceso de formación y expedición del Presupuesto, según se desprende de los textos constitucionales, en manera alguna supone la etapa de ejecución de las partidas presupuestales a él asignadas para su funcionamiento, razón por la cual el artículo 146 del Decreto 294 de 1973 viola ostensiblemente la Constitución.
>
> "Por lo expuesto, el proyecto de reforma al autorizar a las mesas directivas para ejecutar el Presupuesto de las Cámaras, viene a atribuirle al órgano legislativo una competencia constitucional de la que carecía; y, la que, tal como se expresó, no puede serle otorgada sino por la propia Constitución, como ahora se propone en aras de la independencia del Congreso".

---

42 Palacios Mejía, Hugo. *La economía en el Derecho Constitucional Colombiano.* Bogotá, ANIF, 1975. Tomo II, p. 532-533.

43 *Anales del Congreso* No. 61, lunes 6 de noviembre de 1978.

44 *Anales del Congreso* No. 104, lunes 5 de noviembre de 1979.

Haciendo un esfuerzo interpretativo se podría llegar a la conclusión de que el representante Zamir Silva Amín consideró necesario reformar la Constitución para que el artículo 146 del Decreto 294 de 1963 no violara la Constitución. El representante se otorgó así en esta ponencia las atribuciones que la Carta da a la Corte Suprema de Justicia.

El senador Espinosa Valderrama no ahonda en el problema de la autonomía presupuestal del Congreso. La realidad es, pues, que sin mayores explicaciones de parte de los ponentes y a pesar de los pocos parlamentarios que se opusieron hasta el final a la reforma, el Congreso de Colombia quedó con una atribución desconocida en el derecho constitucional. No es posible que los cuerpos legislativos sean los ejecutores del gasto; en los regímenes clásicos tripartitos donde hay una rama ejecutiva, una rama legislativa y una rama jurisdiccional, el ordenador del gasto es únicamente el ejecutivo.

El artículo 24 del Acto Legislativo N° 1 de 1979, refuerza aún más la autonomía presupuestal del Congreso al autorizar a las mesas directivas de las Cámaras para celebrar contratos publicitarios e informar a la opinión pública:

"Art. 24. Adiciónase el artículo 104 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

"La ley podrá determinar los espacios que los medios oficiales de información deban destinar a la divulgación de las sesiones de las Cámaras Legislativas. En virtud de decisión de las Cámaras, sus mesas directivas podrán contratar publicidad adicional para informar a la opinión pública sobre las labores del Congreso".

Esta autonomía presupuestal del Congreso es posible que presente, aparte de los inconvenientes teóricos enumerados, otros de tipo práctico: ¿Quién va a controlar el gasto del Congreso? ¿A quién deberá rendir informes mensuales el Congreso? ¿Se adoptará el sistema de los acuerdos de gastos del Ministerio de Hacienda? ¿El Congreso establecerá una maquinaria administrativa para manejar un presupuesto cuyo monto es indefinido?

Llevando hasta el absurdo esta institución se podría pensar que el Congreso podría copar la totalidad del presupuesto nacional con la excepción del situado fiscal y de los porcentajes contemplados en la propia Constitución Nacional para justicia y educación. El Gobierno queda sometido a una situación de incertidumbre con respecto a la programación del gasto público.

El artículo 120 (numeral 14)[45]

Antes de 1968 la Constitución Nacional daba al Presidente la facultad de "ejercer" la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás estableci-

---

[45] La historia y aplicación de esta norma pueden consultarse en varias fuentes. Para este trabajo se utilizaron las siguientes:

Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos.* Bogotá, Externado de Colombia, 1970.

————. *Derecho Administrativo,* Bogotá, Universidad de los Andes, 1975.

Restrepo Piedrahita, Carlos. *25 años de evolución político-constitucional, 1950-1975.* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1976.

Findley, Roger W., Fernando Cepeda y Nicolás Gamboa. *Presidential intervention in the Economy and the rule of law in Colombia* (sin publicar).

Palacios Mejía, Hugo. *La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano.* Bogotá, ANIF, 1975.

Toro Agudelo, Hernán. *La intervención presidencial en el Banco Emisor y en el ahorro privado.* Medellín, Editorial Lealon, 1973.

mientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes"[46]. En la reforma de 1968 se transformó esta facultad de inspección en una de intervención[47]

> "Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado".

Ya se anotó la importancia que adquieren ciertas modificaciones a la Carta y se citaba como ejemplo precisamente esta facultad presidencial. Brevemente se hará un resumen de su trayectoria con el objeto de analizar el significado que pueda tener, el traslado de este numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional al numeral 22 del artículo 76.

Vidal Perdomo[48], relata el origen de este ordinal analizando las Actas de la Comisión Primera del Senado en 1966 y 1967. En aquel entonces el interés que demostraban los senadores era el de vigilar el ahorro de los particulares para que las instituciones que lo manejaban no cometieran abusos. López Michelsen también se preocupó porque se vigilaran las sociedades extranjeras. De las actas se desprende que el impulsador de este artículo fue el senador Diego Tovar Concha, y que la redacción final estuvo a cargo de Carlos Restrepo Piedrahita y Juan José Turbay.

Las tesis sobre la interpretación y alcance de esta norma son variadas[49]. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado dictaron sentencias encontradas y su interpretación jurisprudencial no ha sido consistente. Esto sería lo que Hugo Palacios Mejía llamaría "la improvisación doctrinal".

La Corte, en sentencia del 18 de agosto de 1972, declaró inexequibles, sin salvamentos de voto, algunos de los artículos de la Ley 33 de 1971, que autorizaba a la Caja de Crédito Agrario para emitir bonos y facultaba a la Junta Monetaria para señalar las tasas de interés que las instituciones crediticias podían reconocer. La argumentación estableció que los "reglamentos constitucionales"[50] emanan de una facultad *exclusiva* que le da la Constitución Nacional al gobierno y que por lo tanto el Congreso no puede legislar en materias relacionadas con el Banco de Emisión y el ahorro privado. Los tratadistas han considerado que esta sentencia rompe la unidad de la Constitución Nacional puesto que de acuerdo con la cláusula general de competencia establecida en el artículo 76, es el Congreso quien hace las leyes[51].

En sentencia del 15 de diciembre de 1973, la Corte declaró inexequible buena parte del articulado de la Ley 7 de 1973 "por la cual se regula sobre la emisión, se dan unas autorizaciones al gobierno para celebrar un contrato, se adicionan las facultades de la Junta Monetaria y se dictan otras disposiciones"[52]. La Corte

---

46 *Constitución Nacional*, Artículo 120, Ordinal 15.

47 *Constitución Nacional*, Artículo 120, Ordinal 14.

48 *Ibídem*, Historia..., p. 252-256.

49 Palacios Mejía, *Ibídem*, p. 243-273.

50 Este término fue trasladado del derecho francés a nuestro derecho. Véase, por ejemplo, la intervención de Enrique Pardo Parra en el Senado de la República: *Anales del Congreso* No. 73, jueves 16 de noviembre de 1978.

51 En forma general, pues hay excepciones: Artículo 76, Ordinal 12 en 1968, y 121 y 122 en 1979.

52 Ministerio de Gobierno, Oficina Jurídica. *Leyes de 1973*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1974, p. 64.

reiteró en parte[53] su interpretación anterior, o sea la de que el Congreso no podría intervenir en el Banco Emisor puesto que esta facultad era exclusiva del Gobierno. Sin embargo no se declararon inconstitucionales algunos de los artículos acusados referentes a la Junta Monetaria.

En mayo de 1974 el Consejo de Estado se había declarado inhibido para fallar sobre el decreto 678 que permitía el establecimiento de Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Los demandantes no habían acusado el Decreto 677 de 1972 que establecía los UPACS. Aunque no hubo fallo, el Consejo sí estableció algunos puntos doctrinales, como por ejemplo que la facultad establecida en el numeral 14 del artículo 120 da al gobierno un poder pleno e ilimitado para legislar sobre el ahorro privado, que no se requiere un mandato legal previo para ejercerlo, que las facultades están limitadas en cuanto no pueden referirse a persona distinta de intermediarios financieros.

La sentencia sobre las UPACS solo vendría a conocerse en febrero de 1976. No fueron aceptados los argumentos de la demanda por el Consejo de Estado. Este estableció la siguiente interpretación: a) Los decretos dictados con base en el ord. 14 del Art. 120 tienen fuerza de ley y por consiguiente pueden derogar leyes anteriores; b) Estos decretos no deben crear entidades de derecho público o privado. Al contestar algunos de los argumentos de la demanda, el Consejo aclaró que la Junta de Ahorro es: a) Una entidad consultiva y b) Que las corporaciones de ahorro y vivienda habían sido creadas voluntariamente por entidades privadas.

El gobierno del presidente Pastrana con los antecedentes jurisprudenciales de la Corte, procedió en 1973 a dictar los decretos Nos. 98 y 265 mediante los cuales se establecían los Fondos Regionales de Capitalización Social y de paso se definía que las cesantías de los trabajadores particulares eran ahorro privado. Estos decretos fueron demandados ante el Consejo de Estado por inconstitucionales e ilegales. El Consejo de Estado, en sentencia del 14 de junio de 1974, calificada por Vidal Perdomo como "brillante pieza jurídica"[54], declaró la nulidad de la mayoría de las disposiciones contenidas en los dos decretos impugnados. La interpretación del Consejo es en muy pocas palabras la siguiente: a) Corresponde al Congreso hacer las leyes. Los reglamentos constitucionales dictados por el gobierno como suprema autoridad administrativa no pueden modificar o derogar las leyes a menos de que un nuevo precepto constitucional derogue la norma preexistente al trasladar la competencia del Congreso a la administración: es la "deslegalización". b) La facultad otorgada por el numeral 14 del artículo 120 supone la preexistencia de las personas jurídicas; es el Congreso quien tiene la facultad de crearlas y de determinar el régimen que las cobije. c) Las cesantías no son ahorro: la legislación laboral establece que los trabajadores tienen derecho a la cesantía y los patronos la obligación de pagarla al terminarse el contrato; se trata de una deuda, en otras palabras, la cesantía es un ingreso diferido.

La anterior sentencia del Consejo de Estado contiene la interpretación más restringida que se ha dado hasta el momento sobre el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional. Sin embargo, al comparar esta decisión con lo que el legislador debatió en 1968, es evidente que se dió a la norma un alcance superior al previsto.

---

[53] Once magistrados salvaron su voto, y la sentencia fue aprobada al sortearse un conjuez y éste aprobar la tesis descrita.

[54] Vidal Perdomo. "Derecho Administrativo", *Ibídem*, p. 368.

El Acto Legislativo N° 1 de 1979, deroga el numeral 14 del artículo 120, y reforma el numeral 22 del Artículo 76 de la Constitución Nacional, así:

"Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; intervenir en el Banco de Emisión y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado".

La facultad de intervenir en el Banco de Emisión y en el ahorro privado que tenía el Gobierno, queda así supeditada a una ley marco que el Congreso deberá dictar. El numeral 22 del artículo 120 de la Constitución Nacional también fue reformado y su redacción final es como sigue:

"Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, intervenir en el Banco de Emisión y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el numeral 22 del artículo 76".

El significado que tiene este cambio dentro de nuestra Constitución Nacional es difícil de calcular. Las discusiones que se presentaron a raíz de la jurisprudencia en torno a la interpretación del numeral 14 del artículo 120, siguen siendo válidas hoy en día: ¿Cómo va a interpretar el Consejo de Estado y cómo va a interpretar la Corte esta facultad trasladada ahora a una ley marco dictada por el Congreso de la República? ¿Cómo van a ser fallados leyes y decretos emanados de dicha ley marco? ¿Cómo podrá el gobierno manejar la economía del país si se presentan cambios inesperados a nivel nacional o internacional?

Los interrogantes planteados solamente encaran el problema general. Desde el punto de vista práctico se podrían enumerar las siguientes dificultades que se le presentarán al gobierno una vez que estas normas entren en vigencia[55]. Si se quieren introducir reformas al régimen recientemente dictado para el Banco de la República, o a las tasas de interés, o a las corporaciones de ahorro, ¿cómo va a proceder el gobierno?

La reforma de 1979 es inconsistente en este punto y además plantea una contradicción: si se trataba de devolverle al Congreso las facultades que la reforma de 1968 le había quitado, y así lo expresan los ponentes y el Presidente de la República en su mensaje al sancionar el Acto Legislativo N° 1 de 1979[56], cómo puede ser que introduzcan dentro de las normas transitorias la posibilidad para el gobierno de seguir disfrutando del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional durante dos años? Parece ser que, a pesar de lo que públicamente se

---

[55] Dentro de los artículos transitorios enumerados en el Artículo 63 del Acto Legislativo No. 1 de 1979, encontramos que el literal i) dice: "Durante dos años mientras el Congreso dicta las normas generales a que se refiere el numeral 22 del Artículo 76 sobre intervención en el Banco Emisor y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado, el gobierno podrá ejercer sin sujeción a ellas, la atribución conferida en el numeral 22 del Articulo 120".

[56] Presidencia de la República de Colombia. *Reforma Constitucional.* Acto Legislativo Número 1 de 1979 (sin fecha). p. 38-39.

afirma, no se cree en la capacidad legislativa del Congreso, por lo menos en lo que se refiere a las leyes marco establecidas en el ordinal 22 del artículo 76 de la Constitución Nacional. Esta interpretación toma características más definidas cuando se ve que el gobierno ya comenzó a dictar decretos basado en estas normas transitorias: los decretos números 252 de febrero 11 y 340 de febrero 19 del presente año, sobre controles a las corporaciones de ahorro y la intervención presidencial en el Banco de Emisión, respectivamente.

El actual gobierno dispone entonces de los medios expeditos para manejar el Banco de la República y el ahorro privado. Será a partir de diciembre de 1981 cuando se presenten los problemas para el manejo ágil y flexible de la economía nacional. Tal vez para ese entonces ya se esté pensando en otra reforma para solucionar los problemas no previstos en 1979...

La futura reforma constitucional ya la propuso Alberto Lleras, no en torno a la facultades extraordinarias, sino en forma amplia sobre toda nuestra estructura constitucional:

"Hace tiempo vengo hablando —no proponiendo, que ya no es mi función— de que el liberalismo se empeñe en desmontar el sistema monárquico que se ha establecido en el país, y que es causa fundamental de las perturbaciones y corrupciones de la democracia. El desarrollo desproporcionado del país no permite, ni aconseja que todas las decisiones se tomen, como hoy ocurre, por una sola persona en acuerdo con un funcionario elegido por ella, como es el gobierno de Colombia, integrado como dice la Carta, por el Presidente y el ministro del ramo. La creciente debilidad del Organo Legislativo que entrega sus facultades al Presidente, hace de este último un monarca con más poder del que ejercieron todos sus antecesores, aún en transitorias dictaduras. La pesadez y casi letargia del régimen político nace de esta conformación. Aparte de que la elección a término fijo, sin revisión posible por un electorado opuesto o insatisfecho por alguna modalidad del régimen, hace —al contrario de lo que se propuso el constituyente colombiano— que se consagre la inestabilidad y se perpetúen las situaciones confusas o equívocas y los conflictos entre los órganos del poder, cuando se susciten. He escrito que un jefe de Estado, con poderes muy limitados y precisos, ese sí por un término fijo, para que preserve la continuidad del poder, debería ser quien, de acuerdo con el Congreso, eligiera al Jefe del Gobierno de la Nación, que debería estar sujeto a la opinión expresada por el Congreso y a los votos de confianza o desconfianza sobre sus actuaciones. Tratar, como ha sido la tendencia antiliberal de Colombia, de endurecer artificialmente al gobierno para que soporte los embates de la opinión descontenta dentro de un período prefijado, es precipitarse gradualmente a la monarquía dictatorial y a la irresponsabilidad del Congreso, que es siempre el primero en someterse a situaciones que no puede alterar. Casi todo el mundo liberal tiene un sistema semejante a éste, que se defiende de la inestabilidad por la capacidad de disolución del Congreso cuando se presenta un conflicto sin aparente alternativa. Aquí lo condenamos de inmediato y a priori como nefasto y propenso al desorden. No hay un desorden más grande que la institucionalización de la monarquía dentro de un régimen aparentemente liberal y con un disfraz de democracia organizada"[57].

---

[57] *El Tiempo*, viernes 25 de enero de 1980.

Facultades extraordinarias[58]

En 1979 el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional fue modificado en la siguiente forma:[59]

"A solicitud del gobierno, revestir pro-tempore al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

"El Congreso podrá en todo tiempo, y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los decretos así dictados".

Con esta reforma se pretenden dos cosas: a) Que sea exclusivamente el gobierno quien solicite las facultades extraordinarias y b) Que el Congreso pueda legislar en todo tiempo y sobre las mismas materias objeto de la delegación.

Espinosa Valderrama en su ponencia para primer debate en el Senado, en la segunda vuelta[60] explica claramente el objetivo de la primera enmienda: "Se establece, empero que solo podrán otorgarse a solicitud del Gobierno y no por iniciativa de algunos parlamentarios que no completaban sus proyectos y apelaban al expediente fácil de autorizar al Ejecutivo para que lo hiciera". El ponente reconoce explícitamente las dificultades que se le presentan al Congreso para legislar, en abierta contradicción con la motivación general que se dio para la reforma al Congreso.

El parágrafo introducido al artículo 76 numeral 12, elimina una de las excepciones existentes a la cláusula genral de competencia, es decir, que es al Congreso a quien corresponde hacer las leyes. En esta forma se anulan algunos de los argumentos de la Corte Suprema de Justicia, que como vimos respecto al ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional, sostenía la exclusividad que el Ejecutivo tiene para la aplicación de ciertas normas, que le permitían "legislar".

Restrepo Piedrahita[61] al hacer el estudio del origen de las facultades extraordinarias, relata cómo éstas eran hasta 1886 autorizaciones que se le concedían al Ejecutivo para prevenir situaciones de orden público[62]. De 1886 a 1914 se dictaron leyes de autorizaciones que permitían al Gobierno dictar normas de diverso orden, iniciándose la "desconstitucionalización" de las facultades extraordinarias, pues el constituyente en 1886 consideró que ellas eran exclusivamente para que el Ejecutivo pudiera sortear problemas de orden público. A partir de 1914 el Congreso aplica extensivamente el ordinal 10 del artículo 76 y la Corte Suprema de Justicia respaldo jurisprudencialmente esta interpretación.

La evolución de las facultades extraordinarias corresponde a la evolución del Estado en el Siglo XX: el Ejecutivo toma para si las facultades que en la

---

58 Restrepo Piedrahita, Carlos. *Las facultades extraordinarias, pequeña historia de una transformación.* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1973.

59 Presidencia de la República de Colombia. *Reforma Constitucional.* Acto Legislativo Número 1 de 1979 (sin fecha). Artículo 14.

60 *Anales del Congreso* No. 54, jueves 2 de agosto de 1979.

61 *Ibídem*, p. 11-14.

62 Constitución de 1886. Artículo 76, Numeral 10 "Revestir, *pro tempore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija, o las conveniencias públicas lo aconsejen".

tradicional división de los poderes residían solamente en el poder legislativo. Para el autor citado se requeriría que la Ciencia Política imaginara "por qué medios efectivos se previene el peligro de que el poderío arrollador del Ejecutivo invada la totalidad del Estado como una implacable fuerza de ocupación"[63].

El cambio introducido al artículo 76 numeral 12 significa entonces que el Congreso teóricamente recupera para si parte de su facultad legislativa. Sin embargo no es previsible que este cambio sea benéfico, ya que cuál será la seguridad jurídica del país si dos poderes legislan al mismo tiempo sobre una misma materia? Por ejemplo, si el Congreso otorga al Presidente facultades extraordinarias para reformar un código de Procedimiento Penal, será posible que lo que determine el Ejecutivo sea a la vez resuelto en otra forma por el legislativo, todo ello dentro del marco constitucional?

Es probable que la anterior situación no se presente y que la reforma constitucional ofrezca en este punto un simple cambio político-teórico. Sin embargo, no se puede ignorar el hecho de que si a un órgano del Estado se le dan ciertas facultades es para que las ejerza y no necesariamente para que permanezca estático.

---

[63] *Ibídem*, p. 253.

Precios agrícolas, Producción y Asignación de Recursos: la Experiencia Colombiana

*Roberto Junguito Bonnet**

Sobre el papel, los programas agrícolas colombianos han asignado al manejo de los precios agrícolas todo tipo de funciones, obviamente sin atender la norma tipo Tinbergen (39) de buscar un instrumento para cada objetivo de la política económica. Todo programa colombiano típico ha establecido que los precios deben buscar elevar la producción y productividad; estimular las exportaciones; sustituir importaciones; contribuír a la mejor distribución del ingreso nacional y a la estabilización económica del país; fomentar el empleo, además de lo cual se establece que los precios no deben fluctuar en demasía; deben ser estimulantes para los productores y justos para los consumidores.

En la práctica, en Colombia sí se ha manejado dicho mecanismo en una u otra forma, ya sea ésta el establecimiento de precios de sustentación; o el control y fijación de precios de máximos de venta; o, aún, la adopción de impuestos y subsidios a los bienes agrícolas exportados o importados. Tal interferencia en los precios agrícolas mediante los instrumentos anotados ha sido, sin embargo, el resultado de medidas independientes adoptadas por diversas entidades y agencias del Estado, lo que implica que los planes agrícolas a pesar de enunciar múltiples metas no han incluído a los precios explícitamente como variable instrumental.

El presente documento, que se fundamenta en resultados de investigaciones anteriores del autor en FEDESARROLLO, se dirige únicamente a estudiar la forma como los precios agrícolas se pueden utilizar como herramienta o mecanismo discrecional para mejorar la eficiencia económica y promover la producción. Algunos estudios recientes se han orientado a abordar los otros objetivos de la política económica para el caso colombiano (Thirsk (37), Scobie-Posada (36), Hertford (20), Pinstrup, et. al (34)).

A nivel conceptual, en torno al manejo discrecional de los precios agrícolas en su tarea de asignación de recursos y como herramienta de planificación agrícola

---

* El autor es investigador de FEDESARROLLO. La financiación del presente informe estuvo a cargo de COLCIENCIAS. Por su parte, la base estadística de los resultados se desprende de trabajos previos de FEDESARROLLO citados en el texto. La responsabilidad del contenido de este trabajo es naturalmente exclusiva del autor.

para los países en desarrollo, los economistas tradicionalmente han solido polarizarse en dos grupos: Unos, los que creen que el mecanismo de precios es fundamental en la asignación eficiente de los recursos productivos, quienes, por tal motivo, no consideran adecuado interferir artificialmente en su formación. Otros, posiblemente los más, o al menos los que más frecuentemente expresan sus puntos de vista, quienes tampoco creen que el mecanismo de precios se deba utilizar simplemente porque consideran que los agricultores, especialmente de bajos ingresos, no responden a las señales del mercado.

Bajo el anterior contexto, el objetivo del presente informe es el de analizar una y otra posición, a la luz de la experiencia colombiana. Para adelantar las conclusiones del trabajo, aquí se sostiene que ninguna de las posiciones negativas expuestas atrás tiene asidero. De una parte, la evidencia estadística permite afirmar que la producción sí responde potencialmente a los precios aún para los productos considerados como "tradicionales", o sea, aquellos cuya producción se realiza casi totalmente por agricultores minifundistas de bajos ingresos con precios en localidades apartadas de los centros de distribución y consumo. De otra, el informe argumenta que el dejar operar las libres fuerzas del mercado, aún bajo el supuesto a la Johnson (23) que los mercados internacionales funcionan adecuadamente, es equivocado si en el país en consideración existen algunos precios fundamentales (como es el caso de la tasa de cambio en Colombia) que no se dejan al libre funcionamiento del mercado.

A. Los precios agrícolas y la producción

La literatura económica para los países en desarrollo que argumenta la existencia de rigideces en la oferta y por tanto las bajas o nulas elasticidades de oferta para los productos agrícolas ha sido muy abundante y en cierta manera influyente por cuanto ella trajo consigo un consenso entre sus adeptos en el sentido que las políticas de precios agrícolas orientados a la producción estaban destinadas al fracaso. Sin embargo, ha sido hasta muy recientemente cuando se ha podido poner a prueba empírica tan fundamental hipótesis en gran medida por la falta de una adecuada base estadística en los países en desarrollo.

1. Los modelos de respuesta en la oferta

En términos de metodología, la sensibilidad de los precios a la producción se puede verificar mediante los denominados modelos de respuesta en la oferta. Estos son mecanismos por medio de los cuales se puede analizar rigurosamente la relación precios-producción. Se fundamentan en la idea de que los agricultores deciden las áreas a sembrar y la intensidad de los insumos a utilizar en función de los precios reales que esperan vayan a regir en el futuro para sus productos. Estos "precios esperados" dependen, a su vez, de los precios observados en el pasado. Así, entonces, se puede identificar una relación entre la producción de un bien agrícola y los precios históricos. En términos generales, los modelos en referencia comprenden el siguiente conjunto de relaciones:

a. El área que se desea cultivar con un producto específico se expresa en función del precio esperado para tal producto en un año dado. Así:

$$A_t^x = a_1 + a_2 P_t^x \quad \text{donde,} \tag{1}$$

A_t^x = área que se desea cultivar del bien x en el año t

P_t^x = "precio esperado" para el producto x en el año t.

La relación se presume lineal siendo a_1 y a_2 coeficientes constantes que deben calcularse.

b. La nueva área que se cultiva en período dado, ΔA_t depende de la diferencia entre el área deseada (A_t^x) descrita anteriormente y el área efectivamente cultivada en el año anterior (A_{t-1}). Se supone que el agricultor ajusta el área cultivada hacia el nivel deseado a través del tiempo y no en un sólo período. Por lo tanto:

A_t = Area total efectivamente cultivada en el año t.
A_{t-1} = Area total efectivamente cultivada en el año $t-1$.
ΔA_t = Nueva área sembrada durante el año t.

$$\Delta A_t = A_t - A_{t-1} = a_3(A_t^x - At - 1) \quad \text{donde,} \tag{2}$$

a_3 es el coeficiente de ajuste de las áreas que se supone positivo y de valor entre cero y uno. Cuando el área deseada es inferior a la cultivada en el período anterior, en vez de incrementarse la nueva área se reduce.

Al reemplazar la ecuación (1) en la (2) y simplificar términos se puede expresar el área cultivada en un período dado en función del precio esperado para ese año y del área cultivada en el año anterior.

$$A_t = a_1a_3 + a_2a_3P_x^t + (1 - a_3)A_{t-1} \tag{3}$$

Al analizar la relación se observa que el área sembrada en un año dado es una función de precio que el agricultor espera que rija para la cosecha de ese período P_t^x. Ahora bien, la expectativa o previsión que se forma el agricultor sobre el precio que debe regir en un año dado no es una variable observable y debe entonces "descubrirse" y expresarse en función de alguna variable así observada. En general, se ha considerado que la expectativa que se forma el agricultor depende de los precios efectivamente observados en el pasado y principalmente del precio registrado en la última cosecha (P_{t-1}). Si éste fuese el único precio considerado la ecuación (3) podría expresarse así:

$$A_t = a_1a_3 + a_2a_3P_{t-1} + (1 - a_3)A_{t-1} \tag{4}$$

o sea una ecuación lineal con intercepto (a_1a_3), expresada en función del precio registrado en el año anterior (P_{t-1}), y del área cultivada en el período anterior (A_{t-1}). Los coeficientes deben mostrar signos positivos y en el caso de la variable (A_{t-1}) su coeficiente debe ser inferior a la unidad.

Sin embargo, los estudios realizados sobre las expectativas de los agricultores y en especial los realizados por M. Nerlove[1], sugieren que el agricultor, aunque toma en consideración los precios registrados varios años atrás, sistemáticamente le da mayor importancia relativa a los períodos más recientes, o sea lo que se denominan expectativas geométricas.

Sugiere dicho autor que los agricultores revisan expectativas de acuerdo, precisamente, al error que cometieron al prever los precios en el período anterior.

$$P_t^x - P_{t-1}^x = b_2(P_{t-1}^x - P_{t-1}) \quad \text{donde,} \tag{5}$$

[1] Marc Nerlove (31).

P_t^x = precio esperado en el período t.

P_{t-1}^x = precio esperado en el período $t-1$.

De cumplirse en la vida real un proceso de formación de expectativas de precios como el descrito por la relación (5), el cálculo de la respuesta en la oferta de los agricultores expresados por la relación (4) tiende a subestimar la incidencia real de los precios, al ignorar los precios de otros años.

Los análisis anteriores constituyen la base para la formulación de modelos de respuesta en la oferta y, en particular, de las áreas cultivadas en función de los precios. Específicamente, la ecuación (4) sirve para expresar la reacción de los productores en términos de áreas ante cambios en precios. Pero, al cambiar las previsiones sobre precios futuros, el agricultor también encuentra que el valor esperado de la productividad marginal de sus otros insumos se ha incrementado por lo cual le resulta rentable no sólo aumentar el área bajo cultivo sino también la intensidad de uso de otros insumos por hectárea. En esta forma, se obtiene que el agricultor, al incrementarse los precios esperados, procede a aumentar la producción no solo en razón de incrementos en el área cultivada, sino también por alza en los rendimientos. Para capturar el efecto total, o sea, tanto el impacto de mayores áreas como de rendimientos, se ha procedido en la literatura a formular el modelo, según aparece en la siguiente ecuación:

$$Q_t = c_1 + c_2 P_{t-1} + c_3 Q_{t-1} \quad \text{donde,} \tag{6}$$

Q_t = producción del bien en un año t

Q_{t-1} = producción del bien en el año $t-1$

P_{t-1} = Precio del bien en el año $t-1$.

Usualmente, los modelos anteriores también incluyen los precios de bienes que pueden ser competitivos con el bien en cuestión por el uso de la tierra o de otros recursos escasos. Por ejemplo, en el caso de la estimación de la función de respuesta en la oferta de cacao en Ghana, se incluyó el precio del café que aparece como el bien más competitivo en el uso de la tierra[2].

2. Los resultados para el caso colombiano

Antes de entrar a presentar algunos de los resultados encontrados en la literatura, se hace necesario entrar a definir el concepto de "elasticidad precio de oferta", medida que tiene como fin cuantificar el grado de sensibilidad que tiene el área o la producción ante cambios en precios. La elasticidad mide el porcentaje en que varía la producción o el área sembrada ante un cambio porcentual en el precio real[3] al productor. Tomando como referencia ya sea los modelos descritos por las funciones (4) ó (6), se tiene que la elasticidad a corto plazo estará dada por el coeficiente de la variable precio (en caso de ser calculada la función en términos logarítmicos) o por el coeficiente en referencia multiplicado por el cociente entre el valor promedio para el precio ($\overline{P_{t-1}}$) y el área promedio ($\overline{A_t}$) o producción promedio ($\overline{Q_t}$), según sea el modelo que se utilice (lo que corresponde al concepto de elasticidad-punto). Cabe destacar que la elasticidad respecto a la producción total tiende a superar aquella basada en la respuesta del área cultivada como consecuencia de la respuesta en términos de rendimientos.

---

[2] M. Bateman (7).

[3] Precios reales son los precios al productor divididos por un indice general de precios; ver nota 11.

Para calcular la elasticidad en el largo plazo, en el caso de funciones logarítmicas, ésta estará dada por el cociente entre el coeficiente de los precios (la elasticidad a corto plazo) y 1 menos el coeficiente de la independiente rezagada, ya sea A_{t-1} ó Q_{t-1}, según el caso. Para las funciones lineales, la elasticidad corresponderá al cociente de los coeficientes indicados multiplicados por el cociente entre los valores promedio de precios y áreas (o producción).

En el Cuadro N° 1 se presentan las elasticidades de oferta en países desarrollados. Para interpretar dichos resultados debe observarse cómo, para la mayoría de los productos estudiados, un cambio de un 10% en los precios reales al productor le lleva a incrementar su producción en más de un 2% en el corto plazo y 5% en el largo plazo. Es decir, los resultados observados en los países industrializados confirman que los cambios en las políticas de precios afectan en forma importante la producción agropecuaria.

Para los países de menores ingresos se han argumentado factores a favor y en contra de una alta sensibilidad en la respuesta en la oferta. Entre los negativos, que han sido los más expresados en la literatura económica, cabe mencionar que una gran proporción de la agricultura es del tipo tradicional, en la cual se presume que el incentivo de precios no es suficientemente atractivo ya sea porque existe un exceso de mano de obra o porque hay un gran auto-consumo en fincas, o porque el agricultor no tiene como objetivo maximizar los beneficios pecuniarios. Como factor a favor figura el hecho de registrarse una mayor flexibilidad en la adopción

Cuadro 1

ELASTICIDAD PRECIO DE LA OFERTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN PAISES INDUSTRIALIZADOS

País y producto	Variable Dependiente	Elasticidad		
		Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Inglaterra				
Producción agrícola	Producción			.3 - 1.1
Cosechas anuales	Producción			.4
Cereales	Producción			.9
Granos	Area	.2		.3 - .5
Trigo	Area	.3		.5
Cebada	Area	.6		1.8
Ganadería	Producción			.8
Comunidad Europea				
Producción agrícola	Producción		• .2 - .5	
Cosechas anuales	Producción	.4		.5
Ganadería	Producción	.2 - .7		.7 - 4.2
Australia				
Trigo	Producción	.2	.8	3.8
Granos	Producción	.2	.8	1.5
Ganadería	Producción	.2	.9	3.2
Estados Unidos				
Producción agrícola	Producción	.5	.8	3.0
Cosechas anuales	Producción	.2		1.6
Ganadería	Producción	.4		2.9
Trigo	Area	.5		.4
Maíz	Area	.1		.2
Algodón	Area	.3		.7

Fuente: D. Gale Johnson (23). Cuadro 6.5, p. 112.

Cuadro 2

ELASTICIDADES PRECIO DE OFERTA DE PRODUCTOS AGRICOLAS EN LOS PAISES EN DESARROLLO

País y producción	Elasticiad		País y producción	Elasticidad	
	Corto plazo	Largo plazo		Corto plazo	Largo plazo
Asia y Africa			América Latina		
Punjab					
Trigo	.1	.1	Perú		
Arroz	.3	.6	Arroz	.5	—
Caña	.3	.6			
Indonesia			Brasil		
Arroz	.3	—	Algodón	.2	2.0
India			Caña	.1	.2
Algodón	.6	1.3	Arroz	.3	1.7
Jute	.5	.7	Fríjol	.1	.4
Filipinas			Yuca	.1	1.0
Arroz	.2	.6	Maíz	.1	.6
Egipto					
Algodón	.4	—			

Fuente: Asia y Africa; D. Gale Johnson (23). Cuadro 6.7.

de capital y nuevas técnicas, lo que sería únicamente aplicable a la agricultura comercial (y no a la tradicional) de estos países[4].

El Cuadro N° 2 indica algunos resultados obtenidos en estudios recientes de varios autores tanto para el Asia como la América Latina que contradicen un tanto las inelasticidades de oferta que presumía la literatura tradicional de desarrollo económico. Además de los resultados allí señalados cabe destacar que datos similares se han obtenido en los estudios de Belli sobre algodón en Nicaragua, Echaverrría para Chile, Recca para Argentina, Withrell para algodón en Uruguay y Argentina y Arak para café en Brasil, todos los cuales encuentran una alta sensibilidad o respuesta en la oferta en Latinoamérica[5].

A forma de resumen, podría afirmarse que los estudios que han pretendido identificar la sensibilidad de los precios sobre la producción agrícola han encontrado que los precios sí pueden incidir en la producción del agro especialmente en el mediano y largo plazo. La elasticidad de la oferta de productos agropecuarios en el corto plazo tiende a ser, en promedio, del orden de (.2) y superior al (.5) en el largo plazo. Este resultado se ha cumplido no solo en la agricultura comercial de los países industrializados sino también en los países subdesarrollados y especialmente en Latinoamérica. Más aún, análisis de respuesta en la oferta fundamentados en datos de corte transversal han encontrado no solo que con dicha metodología se elevan los coeficientes de elasticidad sino además y más importante, que la respuesta en la oferta agregada para los países en desarrollo es inclusive más alta que para los más desarrollados[6].

El estudio de la respuesta en la oferta para productos agrícolas en Colombia es también relativamente reciente. Los estudios de Gutiérrez-Hertford (21) para el

[4] En lo que respecta a los factores que inciden a favor y en contra de una mayor respuesta en la oferta para los países subdesarrollados puede consultarse a John Mellor (29).

[5] Thompson (38) hace una buena reseña de estos resultados para la América Latina. También lo efectúa Dean (11).

[6] Véase, Peterson Willis (33).

arroz, de Dudley-Sandilands (13) para el trigo, de Palma (32) para seis productos de la agricultura comercial (soya, azúcar, fríjol, cebada, sorgo y algodón), de FEDESARROLLO (18) para la panela y de Bateman (8) Bacha (4), IBRD (22) y el autor (28) para el café dan una buena base inicial para comentar la sensibilidad de las políticas de precios en la agricultura colombiana. El Cuadro N° 3 resume los estimativos de elasticidades de oferta encontrados en dichos estudios, así como los encontrados en el otro estudio de FEDESARROLLO-Proexpo para los productos exportables de la agricultura comercial [7].

Los resultados obtenidos para el caso colombiano señalan que, al igual que para el resto de América Latina y para otros países en desarrollo, las políticas de precios sí pueden, y de hecho han tenido, incidencia en la producción agrícola, especialmente en el largo plazo. En general, se observa que la elasticidad precio de oferta tiende a ser del mismo orden de magnitud que la identificada en otras zonas.

Si bien todos los resultados anteriores para los países en desarrollo del Asia, Africa y América Latina contradicen las presunciones de la teoría tradicional, es una realidad que la mayoría de los trabajos hasta ahora publicados han estudiado casi con exclusividad el comportamiento de la agricultura comercial, no permitiendo, por lo tanto, comprobar también si, en efecto, el sector tradicional reacciona ante el cambio de precios. Esta hipótesis ha sido sostenida en la literatura. Por ejemplo, se encuentran los argumentos del tipo de la escuela estructuralista latinoamericana [8] que recomienda cambios en las estructuras de tenencia de la tierra como pre-requisitos para incrementar la producción y otros en el sentido de

[7] Véase FEDESARROLLO (16).

[8] Baer (5).

Cuadro 3

ELASTICIDADES PRECIO DE OFERTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN COLOMBIA

Producto	Autor	Coeficiente de elasticidad	
		Corto plazo	Largo plazo
Arroz	Gutiérrez-Hertford	.2	—
Algodón	Palma	.7	14.8
Algodón	Fedesarrollo-Proexpo	.7	19.4
Caña-azúcar	Palma	.1	1.6
Caña-azúcar	Fedesarrollo-Proexpo	.2	4.0
Caña-panela	Fedesarrollo-Asocaña	.1	3.6
Cebada	Palma	.1	.4
Cebada	Fedesarrollo-Proexpo	.1	.3
Café	Bacha	*	.5
Café	Bateman	.2	*
Café	IBRD	.2	.5
Café	Fedesarrollo-Junguito	.2	.8
Café	FAO	.2	.5
Fríjol	Palma	.6	1.4
Trigo	Dudley-Sandilands	.6	5.2
Trigo	Palma	.4	1.2
Sorgo	Palma	.1	.2
Sorgo	Fedesarrollo-Proexpo	.2	.9
Soya	Palma	.3	1.6
Soya	Fedesarrollo-Proexpo	.2	.8
Ajonjolí	Fedesarrollo-Proexpo	.4	1.4
Banano	Fedesarrollo-Proexpo	.2	.6

Fuente: Estudios citados.

que los minifundios, por registrar altos niveles de autoconsumo y vender en el mercado sólo una proporción de su producción, no se benefician de las políticas de precios[9].

[9] Hertford Reed (20).

Cuadro 4

RESULTADOS ESTADISTICOS DE LAS FUNCIONES DE RESPUESTA EN LA OFERTA DE CULTIVOS TRADICIONALES Y MIXTOS

	MODELO I - RESPUESTA DEL AREA (ecuación 4)							
	Modelo lineal				Modelo logarítmico			
Tipo de cultivo	Constante	Coeficiente Pt-1	Coeficiente At-1	r^2	Constante	Coeficiente Pt-1	Coeficiente At-1	r^2
Cultivos tradicionales								
Yuca	—21.28	.2574[a]	.9043[a]	.84	—.31	.2480[a]	.8986[a]	.81
		(4.21)	(9.67)			(3.69)	(8.82)	
Fríjol	—33.4	.3810[a]	.9211[a]	.77	—.45	.3942[a]	.8288[a]	.75
		(4.90)	(8.15)			(4.85)	(7.67)	
Plátano	21.97	.2285	.8452[a]	.72	—.19	.0919[c]	.8477[a]	.74
		(1.29)	(7.34)			(1.33)	(7.60)	
Cultivos mixtos								
Maíz	206.39	1.0918	.6248[a]	.41	.75	.1806[c]	.6191[a]	.43
		(1.25)	(3.77)			(1.48)	(3.93)	
Papa	40.20	.1063	.5779[a]	.34	.63	.1342[c]	.5716[a]	.34
		(3.01)	(2.97)			(1.34)	(3.13)	
Trigo	—38.63	.8126[b]	.6891[a]	.91	—.44	.3482	.8737[a]	.91
		(2.37)	(4.68)			(1.05)	(5.20)	
Tabaco	4.01	.0366	.6337	.45	.08	.2254	.5982[a]	.43
		(1.20)	(3.76)			(1.18)	(3.46)	

	MODELO II - RESPUESTA DE LA PRODUCCION (ecuación 4)							
	Modelo lineal				Modelo logarítmico			
Tipo de cultivo	Constante	pt-1	Qt-1	r^2	Constante	Pt-1	Qt-1	r^2
Cultivos tradicionales								
Yuca	—68.2	2.8189[a]	.6215[a]	.55	.28	.4232[a]	.5938[a]	.47
		(3.60)	(4.01)			(3.03)	(3.53)	
Fríjol	—21.4	.2731[a]	.8210[a]	.62	—.86	.6406[a]	.7336[a]	.63
		(3.90)	(5.64)			(4.12)	(5.77)	
Plátano	45.7	1.738[c]	.8349	.73	.27	.1399[c]	.8233[c]	.72
		(1.67)	(7.48)			(1.55)	(7.29)	
Cultivos mixtos								
Maíz	—70.9	3.07[b]	.6628[a]	.52	—.01	.5215[a]	.6372[a]	.57
		(2.25)	(4.69)			(2.55)	(4.76)	
Papa	93.8	1.1206	.8123[a]	.58	.3082	1886[c]	.7740[a]	.83
		(.99)	(5.12)			(1.46)	(4.97)	
Trigo	—15.38	.5588[a]	.6755[a]	.83	—.28	.4736[b]	.6813[a]	.79
		(2.81)	(5.09)			(2.10)	(4.24)	
Tabaco	—6.48	.8314[a]	.1240[b]	.69	—.39	.3400[a]	.8142[a]	.72
		(6.59)	(2.31)			(1.80)	(7.19)	

Fuente y metodología: La información estadística se presenta en (16) - Número de grados de libertad 21.

[a] Significativo al 99%.
[b] Significativo al 95%.
[c] Significativo al 90%.

A fin de comprobar las hipótesis anotadas arriba para el caso colombiano, el autor en trabajos previos de Fedesarrollo aplicó el modelo de respuesta en la oferta para los productos de la agricultura tradicional o de subsistencia. Estos resultados se transcriben en el Cuadro N° 4 y que resume los coeficientes de todas las funciones estadísticas identificadas; sus valores (t); los coeficientes de determinación (r^2). A este respecto, es interesante anotar que en todos los casos los coeficientes de las variables independientes presentan el signo esperado (el positivo). Así mismo, los coeficientes de la variable retrasada (área o producción según el modelo) tienen la magnitud esperada (o sea inferiores a la unidad en las regresiones lineales) y sus coeficientes son significativos al 99% de confianza. Por su parte, los coeficientes correspondientes a la variable precio real son en su gran mayoría estadísticamente significativos al menos al 90% de confianza y la significación tiende a aumentar en los modelos logarítmicos y es mayor en los modelos de producción que en aquellos cuya variable dependiente es el área cultivada.

Por otra parte, el Cuadro N° 5 presenta los coeficientes de elasticidad implícitos en los resultados anteriores para tres productos de la agricultura tradicional (yuca, fríjol y plátano) y para cuatro cultivos mixtos (maíz, papa, trigo y tabaco), que en conjunto con los resultados presentados atrás para trigo, café y panela, contradicen las hipótesis teóricas y los resultados empíricos de la literatura en el sentido de no esperar una buena sensiblidad a los precios en los cultivos tradicionales.

En efecto, los resultados del cuadro indican que, en promedio y en el corto plazo, para los cultivos tradicionales (tanto para las especificaciones de las funciones logarítmicas como las lineales) la elasticidad es de .4 y cercana a 2.0 en el largo plazo. Por su parte, los correspondientes valores en los cultivos mixtos alcanzan elasticidades superiores a .3 y 1.0 respectivamente. Si se comparan estos

Cuadro 5

ELASTICIDAD PRECIO DE LA OFERTA PARA LOS CULTIVOS TRADICIONALES Y MIXTOS EN COLOMBIA

	Modelo I - Respuesta del área				Modelo II - Respuesta de la producción			
	Corto plazo		Largo plazo		Corto plazo		Largo plazo	
Tipo de cultivo	Lineal	Logarítmica	Lineal	Logarítmica	Lineal	Logarítmica	Lineal	Logarítmica
Cultivos tradicionales								
Yuca	.28	.25	2.90	2.40	.47	.42	1.25	1.00
Fríjol	.39	.39	4.97	2.30	.63	.64	3.52	2.40
Plátano	.09	.09	.58	.60	.14	.14	.88	.79
Cultivos mixtos								
Maíz	.15	.18	.39	.44	.44	.52	1.30	1.43
Papa	.10	.13	.23	.31	.13	.19	.67	.83
Trigo	.58	.35	1.72	2.80	.44	.47	1.36	1.47
Tabaco	.19	.23	.52	.56	.40	.34	2.37	1.80

Fuente y metodología: La información estadística utilizada correspondió a series anuales de tiempo. La variable Precio es el precio al productor deflactado por el índice de precios implícitos del PIB para la agricultura. La clasificación del tipo de cultivos proviene de Atkinson, J. (3). Los datos originales se presentan en el estudio FEDESARROLLO-Proexpo (16) y comprenden el período 1950-1976.

MODELO I : RESPUESTA EN AREA - ECUACION (4).
MODELO II: RESPUESTA EN PRODUCCION - ECUACION (6).

resultados con lo señalado en el Cuadro N° 3 para el caso de los cultivos comerciales colombianos (arroz, algodón, caña de azúcar, cebada, sorgo y soya) se deduce que los cultivos más tradicionales en Colombia muestran coeficientes positivos de elasticidad de oferta, los cuales resultan comparables e incluso mayores que los correspondientes a cultivos comerciales.

¿Por qué se han observado relativamente bajas elasticidades de oferta (en algunos casos no significativamente diferentes de cero o aún negativas) para los cultivos comerciales (Cuadro N° 3), frente a un gran crecimiento en su producción durante los últimos veinticinco años? Este comportamiento puede originarse en los cambios tecnológicos surgidos en este período. Al difundirse, a través del tiempo, nuevas tecnologías, que en efecto han implicado un cambio en la función de producción para los agricultores, es concebible que se observen incrementos en la producción aún cuando los precios reales estén bajando. Esta situación ocurre siempre y cuando la disminución en producción de los "agricultores tradicionales", originada en la baja del precio real para el producto en cuestión, se vea contrarrestada por los incrementos de producción de los "agricultores comerciales" quienes con los nuevos conocimientos tecnológicos adquiridos pueden encontrar rentable producir el bien aún al nivel inferior de precios. Así, este comportamiento aparentemente anómalo para la agricultura comercial, puede ser una característica de transición observable durante el período de adopción de una nueva técnica en gran escala [10].

Otro aspecto que merece analizarse es la alta sensibilidad mostrada por cultivos tradicionales ante los precios. Ya se ha anotado cómo reconocidos autores han argumentado que la elasticidad para dichos cultivos de subsistencia debe ser inferior a la registrada para los cultivos comerciales, entre otras razones, por estar dichos agricultores marginados en gran medida de la economía de mercado y dedicar, por lo tanto, una buena parte de su producción al autoconsumo; además, por considerarse que en muchos casos su función objetiva no es la de maximizar beneficios económicos. Los resultados identificados para el caso colombiano pueden explicarse en diversas formas. La posibilidad más obvia es que dichos agricultores y especialmente aquellos en el margen de producir consideran el criterio de beneficios económicos en sus decisiones, lo que implicaría rechazar también la premisa de su marginamiento de la economía de mercado. Una segunda posibilidad puede estar originada en la reacción de los agricultores frente al autoconsumo cuando se incrementa el precio del bien producido y consumido. En tal evento, se le incrementa al agricultor y su familia el costo de oportunidad (medido como el mínimo de otros bienes agrícolas e industriales que podría adquirir) del bien autoconsumido en tal forma que, aún aceptando que su nivel de producción no se modifique, el agricultor va a poner a disposición del mercado un mayor volumen de producción, lo que podría registrarse en las estadísticas como un aumento de la producción total en el evento que no se esté midiendo adecuadamente el nivel de autoconsumo en fincas [11].

---

[10] Lo anterior indicaría que las elasticiades-precio para los cultivos comerciales en Colombia podrían en realidad ser superiores a lo registrado lo que debe resultar de aplicación de modelos más apropiados, especialmente en el uso de deflactores. Este resultado lo verificó el autor en el caso del arroz que en todos los estudios salvo Hertford-Gutiérrez, daba elasticidades negativas. Véase, Junguito R. (27).

[11] Las series estadísticas colombianas provenientes principalmente de MINAGRICULTURA, dicen sin embargo incluir el autoconsumo. Aunque las series estadísticas utilizadas en el análisis de regresión arriba descrito se tomaron de dicha fuente, cabe anotar que la sensibilidad de los productos tradicionales a los precios se presenta con todas las series anuales estadísticas disponibles. La variable precios se definió como los precios al productor divididos por un índice de precios implícitos del sector agropecuario colombiano en el Producto Interno Bruto.

En forma de síntesis final de esta parte del artículo, puede simplemente afirmarse que, en el caso colombiano se identificó que los agricultores sí responden a los precios, lo que se verifica por elasticidades-precio de ofertas positivas y estadísticamente significativas. Este resultado coincide con los publicados en otros estudios recientes para los países en desarrollo.

Pero, tal vez, el resultado más significativo de la sección es el relacionado con los cultivos tradicionales o de subsistencia. Para éstos se encontraron también consistentemente elasticidades de oferta positivas, lo que contradice las teorías tradicionales de desarrollo económico que sostienen que éstas son muy bajas o nulas.

Inclusive, al comparar el tamaño de los coeficientes de elasticidad de los cultivos tradicionales, mixtos y comerciales, se encuentra que su magnitud va en relación inversa con el grado de "subsistencia" del producto en consideración, aunque es bien posible que por la metodología utilizada tales diferencias en el mundo real sean inferiores a las registradas en los cuadros anteriores.

B. La conveniencia de interferir en la formación de precios

Después de ilustrar que la producción agrícola sí responde a los precios y que, por lo tanto, la herramienta de precios de sustentación sí se puede aplicar para estimular aún la producción de bienes tradicionales; es decir, después de rechazar el punto de vista de quienes sostienen que el mecanismo de precios no sirve para afectar la asignación de recursos, se justifica entrar a escudriñar la posición de aquellos que dan por supuesto el buen funcionamiento de los precios, y precisamente por ese mismo motivo objetan cualquier interferencia en la libre operación de los precios agrícolas, pues ello implica afectar negativamente la asignación de los recursos productivos.

En resumen, el punto de vista neoclásico esbozado por éstos indica que cada país debe producir, exportar e importar bienes agrícolas según las ventajas comparativas de que el país disponga. El sobreproteger la producción nacional de un bien cualquiera e impulsar su producción, por ejemplo, a través de precios de sustentación por encima de los internacionales, implicaría que la producción adicional así obtenida se logra sólo con costos adicionales para el consumidor. Similarmente, el establecer impuestos a la exportación para permitir el uso de la tierra en otras actividades, implicaría el sacrificio de divisas por un mayor valor que la producción obtenida con los recursos tierra, capital, etc. que de otra forma se dedicarían a la producción y exportación del producto de mayor ventaja comparativa.

Obviamente, el primer pre-requisito para sostener que los precios agrícolas deben operar libremente es que los precios internacionales realmente reflejen los costos de oportunidad mundial para producir uno y otro bien. Existen a este respecto unas grandes interferencias que a primera vista llevarían a rechazar la hipótesis, a título de ejemplo, de lo cual deben considerarse la operación de convenios de productos básicos; la política agraria común de la Comunidad Económica Europea; las tradicionales políticas de disposición de excedentes agrícolas y de protección a los agricultores en Estados Unidos y las súbitas entradas y salidas del mercado por parte de Rusia y la China.

Pero hay quienes argumentan que a pesar de todos esos andamiajes los precios agrícolas en los mercados internacionales son buenos indicativos de los costos de

oportunidad y para propósitos de este informe puede dársele la razón[12]. Con ello lo que se quiere explorar es si además de tal condición hay otras dentro de los países en desarrollo, que impliquen la necesidad de interferir en los precios, siempre con la mira de lograr una mejor asignación de recursos y no con el simple pretexto de lograr otras metas de desarrollo como lo serían una mejor distribución del ingreso o mayor empleo. El punto al cual se quiere llamar la atención es que, aún con el criterio único de lograr una mejor asignación de recursos, en los países se deben cumplir otra serie de requisitos de buen funcionamiento de los mercados domésticos, como los de competencia en la producción de bienes agrícolas y de adecuado reflejo de la escasez de los insumos en los precios de los factores. Si tales condiciones no se cumplen, se daría el caso en el cual se pueden y deben manejar discrecionalmente los precios de los productos.

En el caso colombiano, al igual que en otros países en desarrollo, es común encontrar que el precio de la mano de obra supere al valor de su productividad marginal; que el costo del capital a pesar de las quejas empresariales, sea inferior a su costo de oportunidad y que la tasa de cambio no corresponda a su precio de sombra. Todos estos motivos hacen que la solución del mercado no necesariamente conlleve a la mejor asignación de los recursos productivos.

Tal vez el caso más interesante que ha surgido en torno a la política de los precios agrícolas es el relacionado con la tasa de cambio y la libertad de importaciones. Aunque Colombia ha sido un país modelo por tener establecido un sistema de ajuste permanente de su tasa de cambio (o crawling peg) su adopción no se llevó a cabo sino desde 1967 y aún desde ese entonces, es una realidad que ésta no se ajusta sistemáticamente en función de cambios esperados en la disponibilidad de divisas como resultado de movimientos en los precios internacionales de los productos agrícolas, ni siquiera del café, que es el principal producto de exportación. Y, al tiempo que se da tal situación del lado cambiario, se encuentra que el régimen de importaciones de productos agrícolas ha estado sujeto a controles para-arancelarios, de licencias previas y a menudo éstas se otorgan sólo a entidades estatales como el IDEMA.

En tales circunstancias, lo que ha sucedido más recientemente en la economía colombiana es que por falta de un manejo discrecional más activo de los precios internos agrícolas en momentos de auge de los precios internacionales, los agricultores dedican sus recursos a la producción de las líneas relativamente más rentables, desatendiendo así la producción agrícola de alimentos para el consumo interno. El resultado ha sido entonces una elevación interna de los precios de los alimentos que no se puede evitar por los retrasos implícitos en su importación y por las características propias de calidades tipos de productos y perecibilidad de éstos. Se produce así una distorsión en la mezcla de producción entre la exportación y la apta para el consumo interno.

Similarmente, en épocas de precios internacionales deprimidos y, en general, de escasez de divisas que caracterizó los decenios anteriores en Colombia, la tasa de cambio no se eleva suficientemente, lo que conduce a un sobreabastecimiento del mercado interno y a crisis en balanza de pagos[13]. Con tales restricciones al movimiento de la tasa de cambio y de las importaciones agrícolas, propone el

---

[12] El defensor clásico ha sido Johnson, D. Gale (23).

[13] Interesantemente, el tema de conflicto entre producción para la exportación vs. consumo interno de alimentos ha sido muy importante en el Brasil, donde hasta 1976 se sacrificaron las exportaciones y en el futuro se ve casi inevitable el incremento real de los precios alimenticios. Véase, Andrade De R. y Pastore A. (2).

presente artículo como la mejor política la de intervenir directamente en los precios agrícolas, ya sea evitando que la totalidad de la cotización internacional se le traslade al productor, en períodos de auge, o dando subsidios en épocas de escasez.

Bajo el contexto anterior, la intervención del Gobierno en los precios agrícolas se visualiza en este trabajo, con la óptica de escoger la mejor política a seguir, a la luz de las distorsiones existentes en el mercado de cada producto, ocasionadas tanto por las múltiples interferencias de los gobiernos y grupos de éstos en los mercados internacionales, como de las propias del país en cuestión, muchas de las cuales han sido a su vez originadas y se perpetúan por las mismas políticas oficiales. Este enfoque de considerar las mejores alternativas posibles bajo el supuesto de que los gobiernos en ciertas áreas mantendrán cierto tipo de distorsiones (o sea el de considerar los gobiernos como endógenos) pone "a la moda" el enfoque de este artículo, pues se está siguiendo con insistencia en la literatura contemporánea de economía agrícola[14].

1. El modelo de asignación de recursos

El modelo desarrollado para analizar que tan adecuado ha sido el volumen de producción agrícola y su composición entre producción agrícola destinada a la exportación y al consumo interno de alimentos, ha sido trabajado en detalle por el autor en otro trabajo recientemente publicado por FEDESARROLLO[15]. A continuación se resumen las características esenciales del modelo y se ilustran los resultados obtenidos para el caso colombiano en las décadas recientes.

La esencia del modelo se fundamenta en la idea que la agricultura tiene que registrar una tasa anual de crecimiento dada en la economía para cumplir no solo su papel de suministrar materias primas y alimentos para el mercado interno, sino también para contribuír al país con su aporte neto de divisas[16].

Ahora bien, tal crecimiento debería poderse derivar del funcionamiento endógeno de toda economía. En ausencia de un modelo adecuado para Colombia, se utilizó el enfoque de Chenery-Syrquin (10), al considerar que para períodos largos la participación de la agricultura en el PIB debería seguir el patrón de desarrollo similar al registrado según la experiencia internacional o mundial. De tal consideración se derivó así cuál debería ser la tasa de crecimiento del sector agropecuario colombiano como norma o requerimiento en función del crecimiento del PIB y de la población[17].

---

[14] Véase, Abbot, Philip (1); Rousser, G. y Stonehouse (35); Bredhal, Meyers and Collins (9).

[15] Véase, Junguito R. (26).

[16] Estos son dos de los muchos objetivos o papeles que debe cumplir la agricultura en el proceso de desarrollo. Véase Johnston y Mellor (24). Para el caso colombiano, véase Junguito, R. (25).

[17] La función calculada fue

$$a_t = 30.35\, e^{-.000383\, y_t} \qquad r^2 = .79$$

$a_t = \dfrac{A_t}{Q_t}$ participación porcentual del sector agropecuario en el PIB en el año t.

y_t = Ingreso per cápita del país. En U.S. dólares de 1973 en el año t.

Esta relación se puede transformar matemáticamente en una que expresa el crecimiento de la agricultura como función del ingreso per cápita y el crecimiento del PIB, así:

$$\frac{\Delta A_t}{A_t} = (1 - .000383\, y_t)\, \frac{\Delta Q_t}{Q_t}$$ Donde,

$\dfrac{\Delta A_t}{A_t}$ = Crecimiento porcentual de la agricultura en el año t.

$\dfrac{\Delta Q_t}{Q_t}$ = Crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto en el año *t*.

y_t = Ingreso per cápita en el año t, medido en U.S. dólares (de 1973 per cápita).

La transformación se presenta en el anexo al informe Junguito R. (26).

Cuadro No. 6

TASAS ANUALES REQUERIDAS Y OBSERVADAS DE CRECIMIENTO DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

(Porcentajes)

Período	Tasa requerida de crecimiento (1)	Tasa registrada de crecimiento (2)	Superávit (+) o déficit (—) de abastecimiento Col (2) — Col (1) (3)
1950-1955	4.2	5.4	1.2
1955-1960	2.1	2.3	.2
1960-1965	4.4	2.1	—2.3
1965-1970	5.3	4.1	—1.2
1970-1975	5.7	4.0	—1.7

Fuente: Junguito R. (26). Cuadro 2.

Aplicada sobre el pasado dicha tasa requerida de crecimiento permitió identificar si la tasa de aumento registrada en la producción había sido o no suficiente; cuyas comparaciones y resultados se transcriben en el Cuadro N° 6.

El siguiente paso del trabajo consistió en subdividir la tasa requerida de crecimiento dentro de sus componentes, crecimiento requerido para atender la demanda interna y aumento de la producción necesario para atender la demanda de exportaciones, lo que se registra en el Cuadro N° 7.

Como se puede observar del cuadro en referencia, el estimativo del crecimiento de la demanda doméstica de alimentos se fundamentó tanto en el crecimiento de la población como en la incidencia que sobre dicha demanda tendría el incremento en el ingreso per cápita. En otras palabras, el aumento en la demanda corresponde a la suma del crecimiento de la población (Columna (3) del cuadro) más el producto de la elasticidad ingreso (Columna (1)), por el aumento en el ingreso per cápita (Columna (2)). El análisis detallado de las cifras en referencia indica que en Colombia han existido fuerzas opuestas en torno a la dirección del cambio en el aumento en la demanda de alimentos. De una parte, han actuado como fuerzas que tienden a reducir el aumento de tal demanda el menor crecimiento de la población ocurrido en Colombia con posterioridad a 1965 [18] y la reducción en la elasticidad-ingreso de demanda. Esta última baja refleja el cumplimiento de la Ley de Engel para el caso específico colombiano. En contraposición a estos dos factores se encuentra el incremento del ingreso per cápita, especialmente evidente a lo largo del período estudiado, el cual ha elevado la demanda doméstica hasta el punto que ha compensado los otros dos factores y como se observa en la Columna (4), ha implicado un crecimiento cada vez más acelerado de la demanda doméstica de alimentos.

Como aspecto final del cuadro en referencia, cabe señalar el contenido y la forma de cálculo por medio de la cual se pudo estimar el requerimiento de incrementos en las exportaciones agrícolas indicado en la última columna. Si se considera que la producción agrícola requerida tiene como destino el consumo

[18] Véase Barrera, et al. (6).

Cuadro 7

CRECIMIENTOS REQUERIDOS PARA ABASTECER LA DEMANDA DOMESTICA Y LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRICOLAS 1950-1975

(Porcentajes)

	Crecimiento requerido para abastecer demanda doméstica				
Período	Elasticidad Ingreso (1)	Crecimiento ingreso per-cápita (2)	Crecimiento población (3)	Crecimiento demanda doméstica (4)	Crecimiento requerido en las exportaciones agrícolas (5)
1950-55	.70[a]	1.5	3.2	4.3	4.0
1955-60	.70[b]	—.6	3.0	2.6	—10.1
1960-65	.65[b]	2.0	3.0	4.3	4.7
1965-70	.60[c]	3.5	2.6	4.7	7.4
1970-75	.60[c]	4.5	2.4	5.1	7.4

Fuente y metodología: Junguito, R. (26). Cuadro 5.

Columna (1): Elasticidad ingreso per cápita de la demanda de alimentos.
[a] FAO (14). Cuadro III-18, p. 206. El caso Colombiano. La cifra corresponde al promedio allí calculado de elasticidad-gasto para empleados (.76) y obreros (.65).
[b] Interpolación entre los datos correspondientes a 1950-55 y 1965-70.
[c] Gómez, H. et al (19). Corresponde al promedio de la elasticidad gasto en alimentos en las principales 4 ciudades.

Columna (2): Crecimiento real del ingreso nacional promedio tomado de las Cuentas Nacionales menos la columna (3).

Columna (3): Barrera, A. et al (6).

Columna (4): Columna (1) x Columna (2) + Columna (3).

Columna (5): Calculado según ecuación (7) citada en el texto.

interno o la exportación[19], se puede entonces calcular la tasa de aumento requerida en las exportaciones a partir de los requerimientos de aumento en la producción agrícola total y del consumo doméstico. Efectivamente la tasa requerida de aumento en las exportaciones agrícolas estará dada por:

$$\frac{(\Delta X)^R}{X} = \frac{\frac{(\Delta Q)^R}{Q} - \lambda \frac{(\Delta C)^D}{C}}{(1-\lambda)} \quad \text{, donde} \qquad (7)$$

$(\frac{\Delta X}{X})^R$ Tasa requerida de aumento de las exportaciones agrícolas.

$(\frac{\Delta Q}{Q})^R$ Tasa requerida de aumento de la producción agrícola total.

$(\frac{\Delta C}{C})^D$ Tasa de aumento requerido en la disponibilidad de productos con destino al mercado interno.

λ Participación de la producción agrícola destinada al consumo interno en relación a la producción total.

[19] Se podría argumentar que otro uso sería el almacenamiento, pero de ordinario la demanda o requerimiento de stocks de transacción están relacionados con el consumo esperado y no afectarían los resultados anotados. Véase, FEDESARROLLO (15).

Al aplicar la fórmula anterior se encuentra, según se puede apreciar en la Columna (5), que el crecimiento anual promedio requerido para las exportaciones agrícolas fue muy variable entre 1950 y 1975. En la última década éste debía ser bastante alto y del orden del 7.4% anual, lo que implícitamente sugiere que para el el PIB pueda crecer rápidamente, también deben cumplir dicha regla las exportaciones agrícolas. Así mismo, en épocas en las cuales el Producto Interno Bruto decreció (como en el período 1955-60), el modelo sugiere que tal reducción sería compatible hasta con una reducción del 10% en las exportaciones agrícolas.

En seguida se procedió a detallar efectivamente cuál fue tanto el incremento de la producción agrícola destinada al consumo doméstico como las exportaciones del agro en el período 1950-75. Así mismo, se confrontaron los crecimientos realizados frente a los requeridos y se estudió la incidencia de los desfases presentados en términos de sus efectos últimos sobre el aumento relativo de los precios de los alimentos y sobre la balanza de pagos. Los resultados se analizan a continuación.

2. Abastecimiento doméstico y el bache inflacionario

En la medida que el incremento en el abastecimiento doméstico de alimentos y materias primas agrícolas resulte inferior a su aumento requerido debe surgir un bache o presión inflacionaria en los precios de los productos de origen agrícola y, en especial, de los alimentos. Tal resultado fue claramente la experiencia colombiana tanto durante el primer quinquenio de los sesenta, como lo ocurrido durante el período 1970-1977.

El grado de incidencia de un déficit de abastecimiento sobre los precios relativos de los alimentos y, en general, sobre la tasa de inflación doméstica dependerá tanto de la magnitud del déficit surgido como del valor promedio de la elasticidad-precio de la demanda por dichos productos del agro. El Cuadro N° 8 precisa tanto la magnitud de los déficit y superávit surgidos como su impacto esperado sobre los precios relativos de los productos agrícolas, dados los estimativos que se tienen en Colombia de las elasticidades-precio de demanda. Así mismo, se compara el efecto del precio esperado con el efectivamente observado. Los resultados del análisis comprueban, en gran medida, lo anotado en el párrafo anterior y, en general, la utilidad y consistencia del modelo utilizado.

Para interpretar los resultados del cuadro en referencia, cabe anotar que la Columna (3) relativa al déficit (-) o superávit (+) de abastecimiento se calcula como la diferencia aritmética entre la tasa anual de aumento del abastecimiento doméstico menos su tasa requerida de crecimiento. Para estimar la incidencia de un faltante o sobrante de las magnitudes anotadas sobre los precios reales de la agricultura, se dividió tal faltante por una elasticidad-precio de demanda de (-.3) la cual representa, en promedio, la cifra correspondiente al conjunto de la agricultura colombiana[20].

Cabe anotar, finalmente, que la Columna (5) representa por su parte el aumento acumulativo quinquenal de los precios relativos de alimentos y vestuario dentro de la canasta familiar, según el índice de precios al consumidor empleado del DANE.

---

[20] Prinstrup-Andersen et al. (34) Cuadro 3, identifican las siguientes elasticidades-precios de demanda para Colombia: Carne (—.8), leche (—.7), Arroz (—.4), maíz (—.4), fríjol (—.6), papa (—.3), yuca (—.2), plátano (—.4), azúcar (—.2), aceites (—.5). Dado que la mayor proporción del gasto en alimentos se concentra en los productos de menor elasticidad, se tomó la cifra indicada como una aproximación para el análisis.

Cuadro 8

ABASTECIMIENTO INTERNO Y MAGNITUD DEL BACHE INFLACIONARIO

(Porcentajes)

Período	Tasa anual observada de aumento del abastecimiento doméstico (1)	Tasa requerida anual de aumento en el abastecimiento doméstico (2)	Superávit (+) o déficit (—) de abastecimiento anual (3)	Aumento esperado en precios relativos (4)	Aumento observado en precios relativos (5)
1950-55	6.4	4.3	2.1	—7.0	*
1955-60	4.0	2.6	1.4	—4.6	0
1960-65	2.7	4.3	—1.6	5.3	5.7
1965-70	4.7	4.7	0	0	—2.0
1970-75	3.1	5.1	—2.0	6.7	10.0

* No hay información.

Fuente y metodología:
Columna (1): Columna (4), Cuadro 5, Junguito, R. (26).
Columna (2): Columna (4), Cuadro 3, Ibíd.
Columna (3): Columna (1) — Columna (2)
Columna (4): Columna (3) ÷ E^p
donde, E^p = .3 = elasticidad-precio promedio de la demanda para los principales productos agrícolas, según resultados de Pinstrup Andersen, Ruiz Londoño and Hoover (34).
Columna (5): Aumentos acumulativos quinquenales del índice de precios de alimentos más vestuario al consumidor obrero, DANE.

La comparación entre los incrementos esperados de precios descritos en el párrafo anterior y los observados, si bien no son estrictamente comparables, sí indican y confirman la existencia de una alta correlación entre la situación de abastecimientos y los precios agrícolas tal como se reflejan al consumidor colombiano.

3. El papel exportador de la agricultura y la balanza de pagos

De los resultados obtenidos en los cuadros anteriores es posible, además, obtener los desfases surgidos entre el crecimiento requerido de las exportaciones de origen agropecuario y los aumentos efectivamente registrados. En la medida que el sector agropecuario no cumpla con los requerimientos es de esperarse una crisis de tipo cambiario, mientras que en aquellos períodos en los cuales se sobrepase tal requerimiento se obtendría la gestación de un exceso de reservas internacionales frente a sus niveles deseados.

El Cuadro N° 9 presenta, así entonces, las cifras correspondientes tanto al crecimiento anual requerido de las exportaciones (Columna (1)), como el crecimiento anual observado de éstas (Columna (2)). La Columna (3) córresponde a la diferencia de las dos anteriores y se debe interpretar como el porcentaje (relativo al valor de las exportaciones de origen agropecuario) con el cual la agricultura contribuyó anualmente a aportar un superávit (+) o déficit (-) en la balanza de pagos del país. Tales porcentajes se multiplicaron por el valor de las exportaciones netas promedio en cada quinquenio con lo cual se obtuvo (en la Columna (5)) el aporte positivo y negativo (en millones de dólares corrientes) del sector a la situación cambiaria[21]. Por su parte, la última columna del cuadro corresponde a

[21] Cabe anotar que por exportaciones netas se entiende el valor bruto de exportación menos el valor bruto de importación de productos agropecuarios. Véase, Junguito R. (26), anexo estadístico.

Cuadro 9

LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS Y LA BALANZA DE PAGOS

Período	Exportaciones requeridas % (1)	Exportaciones realizadas % (2)	Déficit (—) o superávit (+) cambiario (%) (3)	Valor del desbalance cambiario (US$ millones) (4)	Reservas internacionales disponibles menos deseadas (5)
1950-55	4.0	16.0	12.0	48.5	*
1955-60	—10.1	0	10.1	40.1	32.5[a]
1960-65	4.7	—2.6	—7.3	—25.8	—12.1
1965-70	7.4	.4	—7.0	—25.2	—51.4
1970-75	7.4	8.0	.6	3.3	10.2[b]

Fuente y metodología: Junguito, R. (26). Cuadro 7.

Columna (3): Columna (2) — Columna (1).
Columna (4): Columna (3) x valor promedio de las exportaciones netas de origen agropecuario en el quinquenio respectivo.
Columna (5): Reservas internacionales actuales menos deseadas según Díaz-Alejandro (12), Cuadro 3-3 pp. 87-88. Las cifras presentadas corresponden a los promedios para los períodos quinquenales correspondientes, excepto en *a* que cubre sólo 1957-1959 y *b* que incluye 1970-1972.

análisis independientes de Carlos Díaz[22] quien calculó para los períodos en referencia el exceso o deficiencia promedio de las reservas internacionales del país frente a sus niveles deseados.

Los resultados del ejercicio realizados son verdaderamente significativos, pues señalan que, según el modelo aplicado, en aquellos períodos en los cuales la agricultura (incluyendo el café), generó un exceso o falta de divisas coincidieron precisamente con aquellos en los cuales el país sufrió situaciones cambiarias correspondientes de exceso o deficiencia de reservas internacionales.

A forma de conclusión puede afirmarse que los resultados identificados en las secciones anteriores permiten visualizar cómo puede incidir el desarrollo de la agricultura colombiana tanto en el nivel interno de precios como en la situación de la balanza de pagos. Al revisar el desarrollo agrícola nacional desde 1950 se encuentran así períodos en los cuales el crecimiento agrícola fue insuficiente lo cual se reflejó tanto en inflación doméstica como en crisis cambiaria (véase el período 1960-65 en los Cuadros Nos. 7 y 8); otros en los cuales el crecimiento agrícola fue suficiente para abastecer el mercado doméstico y simultáneamente crear un exceso de reservas internacionales (1950-55 y aún 1955-60). Otra combinación identificada fue la de (1965-70) en la cual el abastecimiento doméstico fue suficiente, pero se sucitó una escasez de divisas. Finalmente, se presentó el caso ocurrido desde 1970, el cual se ha caracterizado por la generación de un exceso de reservas internacionales, pero fundamentalmente a costa de un desabastecimiento interno y presión alcista en los precios de los alimentos, situación que registró su crisis pico en 1977.

C. Implicaciones del caso colombiano

A pesar de que los economistas han abogado por no intervenir directamente en la formación de los precios agrícolas ya sea porque lo consideran inútil, en razón de la baja respuesta de los agricultores a los estímulos de precios, o inconveniente,

[22] Carlos Díaz-Alejandro (12).

para aquellos quienes tienen fé en el mercado y temen disturbar sus fuerzas equilibradoras, en las páginas anteriores se ha ilustrado con el caso colombiano por qué tales apreciaciones son inválidas.

De una parte, los ejercicios realizados en torno a la sensibilidad de la oferta, tanto en la agricultura comercial y mixta, como especialmente para los productos tradicionales, indica que ésta parece ser mucho mayor que lo que presumía la teoría tradicional del desarrollo económico. Esto permite argumentar que los programas de sustentación de precios dirigidos a elevar la producción son instrumentos potencialmente efectivos y que si no han logrado sus metas, ello se debe a factores distintos como sería que los precios fijados no han sido adecuados o que la entidad encargada de sustentar no ha cumplido su misión de adquirir la producción a esos precios y no a que no exista una respuesta de los productores [23].

Quedando así superada la objeción de que las políticas de precios no operan, la segunda parte del trabajo se dirigió a rebatir a aquellos quienes, por ser fervientes creyentes del sistema de precios como asignador de recursos, recomiendan no interferir en su formación por temor a impedir la eficiencia económica. Para ello no solo se puntualizaron las interferencias y distorsiones que se presentan en el mercado internacional de los productos agrícolas que por sí solos darían mérito para interferir en un buen número de productos, sino que además se puntualizan las condiciones económicas que deben regir dentro de los países en desarrollo para que el sistema de mercado dé buenas señales para una asignación eficiente de recursos. Además, se toma el caso de la inflexibilidad de la tasa de cambio y del andamiaje de las importaciones para indicar cómo, en ausencia de un manejo discrecional de los precios, se produce una mezcla inadecuada entre la producción agrícola que se debe orientar a la exportación y aquella, intensiva en alimentos, que tiene como destino el mercado interno. Bajo estos términos se explican las sucesivas "olas" de crisis en balanza de pagos y de inflación interna promovida por escasez de alimentos que hayan sido característicos de la economía colombiana en las últimas décadas.

En términos de los resultados del presente informe relativo a la experiencia colombiana en el manejo de las políticas de precios agrícolas, se pueden establecer, entre otras, las siguientes conclusiones e implicaciones de política: Primero que todo, los resultados indican que los precios agrícolas sí pueden utilizarse como mecanismo de asignación, puesto que los agricultores sí responden al incentivo de los precios. Segundo, se infiere que el aparente fracaso de las políticas de sustentación de Colombia puede estar más vinculado con los niveles de precios fijados y con la pequeña proporción de las compras que se efectúan a dichos precios, que con el mecanismo de la sustentación en sí mismo. Tercero, se argumentó por qué la mejor asignación de recursos productivos no puede dejarse a las libres fuerzas del mercado, no porque el sistema de precios no opere, sino porque existen distorsiones del mercado internacional y en los mercados internos de los factores que comunmente reflejan señales equivocadas del mercado. Cuarto, se ilustró con el caso colombiano cómo en el país se han presentado "olas" de crisis en balanza de pagos y de inflación interna originada en la escasez de alimentos que se sucedieron por una equivocada mezcla de producción agrícola entre las dirigidas a uno y otro mercados. Quinto, de la experiencia colombiana se deduce que el

---

[23] En el estudio de FEDESARROLLO-Idema (15), se encontró, en primer término, que el nivel de los precios de sustentación era muy bajo frente al correspondiente de mercado; que el instituto en casos en los cuales el de sustentación entraba a regir, no compraba sino muy pequeñas proporciones de los productos. Ello explica por qué no se identificó como significativo el precio de sustentación en la respuesta en la oferta en los casos allí analizados.

manejo discrecional de los precios para enviar las señales más apropiadas es una forma de corregir las distorsiones que se presentan. Sexto, se propone el establecimiento de fondos de sustentación agrícolas como sistemas de filtros apropiados para traspasar los indicativos de precios internacionales a los agricultores. Séptimo, en el caso particular de Colombia se puede deducir como regla general que para cumplir con el papel exportador de la agricultura, el estímulo a las exportaciones agrícolas diferentes de café vaya en sentido inverso a las perspectivas y precios de dicho producto.

BIBLIOGRARIA

1. Abbot, P. "Modelling International Grain Trade with Government Controller Markets", *American Journal of Agricultural Economics.* February, 1979.
2. Andrade De R. y Pastore A. "Import Substitution and Implicit Taxation of Agriculture in Brazil", *American Journal of Agricultural Economics,* Proceedings. Vol. 60, 1968.
3. Atkinson, J. *Changes in Agricultural production and Technology in Colombia,* U.S.D.A., Washington, 1969.
4. Bacha, E. *The Supply of World Coffee,* Disertación Doctoral, Univ. Yale, 1968.
5. Baer. *The Inflation Controversy in Latin-America: A Survey.* Latin-American Research Review, 1967.
6. Barrera, A., Junguito R. y Rojas A. "La Población de Colombia en la Década de los Ochenta". Artículo de *Colombia en la Década de los Ochenta,* FEDESARROLLO, 1979.
7. Bateman, M. "Aggregate and Regional Supply Functions for Ghanian Cocou". *Journal of Farm Economics.* May, 1965.
8. ————. *The Supply Response of the Colombian Coffee Sector,* Rand Corporation, 1969.
9. Bredhal, Meyers and Collins. "The Elasticity Foreign Demand for U.S. Agricultural Products: The Importance of Price-Transmission Elasticity", *American Journal of Agricultural Econoics.* Feb. 1979.
10. Chenery, H. y Syrquin M. *Patterns of Development 1950-1970,* I.B.R.D. publication, 1975.
11. Dean. *The Supply Response of African Farmers,* Amsterdam North Holland Publishing Co. 1966.
12. Díaz-Alejandro, C. *Foreign Trade Regimes and Economic Development,* Columbia University Press, 1976.
13. Dudley, L. y Sandilands, R. "The Side Effects of Foreign Aid: The Case of Public Law 480 Wheat in Colombia", *Economic Development and Cultural Change.* January, 1975.
14. FAO, *Las Elasticidades de la Demanda de Productos Agrícolas en Función de los Ingresos.* 1972.
15. Fedesarrollo. *Comercio Exterior; Precios y Comercialización de Productos Agrícolas: El Caso del Idema.* 1975, mimeo.
16. ————. *Criterios para una Política Selectiva de Exportaciones,* Cap. XI. "Excedentes Exportables de Productos Agrícolas", mimeo, 1978.
17. ————. *La Agricultura en Colombia 1970-78,* Bogotá, 1978, mimeo.
18. ————. *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas.* Oct. 1975.
19. Gómez H. y Rodríguez C. *Familia y Consumo en la Ciudad Colombiana,* Fedesarrollo, 1977.
20. Hetford, R. "Colombian Agricultural Price Programs: Theory, Practice, and Proposals for Future Research", Fedesarrollo, 1975.
21. ————, y Gutiérrez N. "Una Evaluación de la intervención del Gobierno en el Mercado del Arroz en Colombia", CIAT, *Folleto Técnico* No. 4, Cali, 1974.
22. I.B.R.D. *Structure and Problems of the Workd Coffee Economy,* June 1975.
23. Johnson, D. Gale. *World Agriculture in Disarray,* Fontana, 1973.
24. Johnston y Mellor J. "The Role of Agriculture in Economic Development", *American Economic Review,* 1961.
25. Junguito R. "El Papel de la Agricultura en el Desarrollo Colombiano", *Lecturas en Desarrollo Económico Colombiano.* FEDESARROLLO, 1974.
26. ————. "La Agricultura en Colombia en la Década de los Ochenta". Artículo publicado en *Colombia en la Década de los Ochenta,* FEDESARROLLO, 1979.
27. ————. *Perspectivas del Arroz y la Política Arrocera,* Fedesarrollo, 1978, mimeo.
28. ————. *Un Modelo de Respuesta en la Oferta de Café en Colombia,* Fedesarrollo, 1974.
29. Mellor, J. *Economía del Desarrollo Agrícola,* Fondo de Cultura Económica, 1970.
30. Ministerio de Agricultura, *Programas Agrícolas,* Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, publicaciones anuales.
31. Nerlove, M. "Distributed Lags and Estimation of Long-Run Supply and Demand Elasticities", *Journal of Farm Economics.*
32. Palma Arturo. "Determinación de Elasticidades Precio de Oferta a Largo Plazo para algunos Productos Agrícolas Colombianos: Un Estudio Exploratorio". Universidad Católica de Chile, Abril, 1975.
33. Peterson, Willis. "International Farm Prices and the Social Cost of Cheap Food Policies" *American Journal of Agricultural Economics,* Vol. 61, No. 1, Feb. 1979.

34. Prinstrup-Andersen, Ruiz-Londoño y Hoover F. "The Impact of Increasing Food Supply on Human Nutrition: Implications for Commodity Priorities in Agricultural Research and Policy", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 58, 1976.
35. Rousser, G. y Stonehouse. "Public Intervention and Producer Supply Response", *American Journal of Agricultural Economics*, Dec. 1978.
36. Scobie, G. y Posada, T. "The Impact of Technical Change on Income Distribution: The Case of Rice in Colombia", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 60, Feb. 1978.
37. Thirsk, W. "Income Distribution Consequences of Agricultural Price Supports in Colombia" Rice Univ. Houston, 1975, mimeo.
38. Thompson. "Política Agropecuaria de Precios como un Factor en el Desarrollo Económico" BID, marzo de 1975.
39. Tinbergen, J. *On the Theory of Economic Policy*, North Holland Publishing Company, 1963.

Política de Precios Agropecuarios e Ingresos Rurales en el Perú*

Adolfo Figueroa
Universidad Católica del Perú

A. Introducción

¿Alimentos baratos en la ciudad implica necesariamente bajos ingresos en el campo? La respuesta a esta pregunta es tradicionalmente afirmativa. Políticos y economistas coinciden en señalar que el conflicto campo-ciudad es uno de los más dramáticos en los países subdesarrollados. Sin embargo, se conoce poco sobre la importancia cuantitativa que tiene esa relación. En el presente trabajo se hace un examen detallado, con vistas a tal cuantificación, del caso peruano.

Como quiera que el consumo de alimentos incluye alimentos procesados y de origen importado, una primera cuestión es estimar la proporción del gasto familiar urbano que se destina a alimentos y de este gasto la proporción que constituye efectivamente ingreso rural. En otras palabras, ¿cuánto del costo de alimentos en la ciudad corresponde a factores de producción del campo? De esta manera se tendría una estimación de la importancia que tiene el costo en factores rurales dentro del gasto familiar urbano. Ello permitiría tener una cuantificación del grado del conflicto campo-ciudad. En particular, se podría estimar el efecto de un aumento en los precios que reciben los agricultores sobre el costo de alimentos en las ciudades y sobre el ingreso real de las familias urbanas. Las cuatro primeras secciones del presente trabajo están destinadas a estos temas.

La segunda cuestión se refiere a conocer el efecto de los cambios en precios al productor sobre el ingreso rural, tanto globalmente como en su distribución. Es decir, es preciso conocer con qué grupos sociales del campo el conflicto es más agudo. Dada la heterogeneidad que caracteriza a la sociedad rural peruana esta pregunta es central. La sección F está dirigida a darle respuesta.

Finalmente, en la sección G se examina las políticas de precios seguidas en el Perú en 1973-1975. Con ello se quiere ilustrar el efecto de esas políticas sobre el ingreso rural a la luz de los resultados obtenidos en las secciones anteriores.

---

* Ponencia presentada para el Seminario sobre Políticas Agropecuarias, organizado por FEDESARROLLO con el patrocinio de COLCIENCIAS y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. El autor desea expresar su agradecimiento a los comentarios recibidos de Philip Musgrave.

B. Gasto familiar urbano en alimentos

Las familias gastan en alimentos una proporción distinta de su ingreso, dependiendo del nivel de este ingreso. Aún más, a mayor nivel de ingreso familiar la proporción del gasto en alimentos será menor. Esta relación estadística, conocida como la "ley de Engel", se muestra en el Cuadro 1 para el caso de Lima en 1969. Las familias que pertenecen al cuartil más pobre destinan el 54% de su gasto total a adquirir alimentos; mientras que el cuartil más rico sólo destina el 31%. También el Cuadro 1 muestra que el 50% más pobre gasta en alimentos cerca del 50% de su presupuesto familiar.

Para hacer aplicables a toda la economía urbana del Perú los resultados presentados en el Cuadro 1 habría que hacer algunos ajustes. Según los datos del Censo de 1972, la ciudad de Lima representa un poco más de la mitad de la población urbana del Perú. De otro lado, estimaciones hechas por Webb para 1961 indican que el ingreso promedio de Lima era 60% mayor que el ingreso promedio en el resto urbano y 25% mayor que el promedio del urbano total [1]. Del mismo estudio de Webb se puede estimar que en 1961 el 62% de la población urbana se encontraba con ingresos por debajo de la mediana de ingresos de Lima. Por haberse dado una concentración de ingresos en Lima no es difícil suponer que hacia 1969-1970, ese porcentaje fuera del orden del 66%. Luego, se puede asumir que estos dos tercios de las familias urbanas, por estar ubicadas en los dos primeros cuartiles del Cuadro 1, destinan también el 50% de su presupuesto al gasto en alimentos.

[1] Richard Webb, Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973 (Cambridge: Harvard University Press, 1977), Table 2.4.

Cuadro 1

LIMA: ESTRUCTURA DEL GASTO FAMILIAR, 1969

(Porcentajes)

Rubro	Cuartiles				Total
	I	II	III	IV	
Alimentos	54	47	41	31	43
Vivienda	16	17	21	26	20
Durables y otros del hogar	8	10	9	12	9
Vestimenta	7	7	9	8	8
Transporte	3	6	4	6	5
Otros	12	13	16	17	15
TOTAL	100	100	100	100	100
Gasto total (promedio)	49	61	100	191	100
Ingreso rural derivado[1]	19	17	15	11	15

Fuente: Adolfo Figueroa, Estructura del Consumo y Distribución de Ingresos en Lima Metropolitana 1968-1969. (Lima: Universidad Católica del Perú, 1974), Cuadro 9.

[1] Véase texto para metodología de cálculo.

C. Oferta de alimentos e ingresos rurales

El Cuadro 2 muestra la estructura de producción de alimentos, la cual ha sido tomada de una Tabla de insumo-producto de la economía peruana para 1969 [2]. La Tabla se reagrupó en tres sectores, dos de los cuales producen alimenos: el sector agropecuario y la industria alimentaria; y luego el "resto" que lo conforman todos los sectores restantes de la economía. Los valores de la Tabla se refieren a precios de productor.

El Cuadro 2 muestra que del precio que recibe el agricultor, 72% se convierte en ingreso agropecuario. Esta cifra no es sino la relación valor agregado/valor bruto de la producción en el sector agropecuario. Para estimar los ingresos agropecuarios *totales* que genera, directa e indirectamente, la demanda por alimentos habría que tomar en cuenta las ventas indirectas debido al eslabonamiento con los otros sectores. Como quiera que para producir alimentos agropecuarios se requiere de productos del propio sector y de productos de la industria alimentaria, lo que a su vez requiere de productos agropecuarios, se genera a una segunda ronda de ingresos que será igual al 72% de esas ventas. Y así sucesivamente. De manera similar, la producción de alimentos procesados da lugar a ingreso agropecuario porque esta industria necesita de productos agropecuarios tanto directamente como para producir los bienes del propio sector, lo que también da lugar a la cadena mencionada anteriormente [3].

Los "coeficientes técnicos" que resultan del Cuadro 2 son:

$a_{01} = 0.7170$ $\quad a_{12} = 0.1626$

$a_{11} = 0.1896$ $\quad a_{22} = 0.1246$

$a_{21} = 0.0522$

---

[2] Esta Tabla contiene las deficiencias metodológicas y de calidad de información que son conocidas. Sin embargo, esas deficiencias son menores que en los casos usuales debido a que fue construida como una revisión de la Tabla de 1968, la cual le sirvió de base.

[3] En estas "rondas" no se toma en cuenta el efecto indirecto a través del sector "resto" debido a que el valor cuantitativo es demasiado pequeño.

Cuadro 2

PERU: ESTRUCTURA DE PRODUCCION DE ALIMENTOS, 1969

(Precios de productor en miles de millones de soles)

	Agropecuario	Ind. de alimentos	Consumo
Agropecuario	6.9	4.7	21.8
Ind. de alimentos	1.9	3,5	19.2
Resto	1.0	5.6	0
Insumos importados	0.5	4.2	1.5
Valor agregado	26.1	10.9	
Valor Bruto de Producción	36.4	28.9	

Fuente: Instituto Nacional de Planificación, Relaciones Interindustriales de la Economía Peruana. Tabla de Insumo-Producto 1969. (Lima: 1973).

donde a_{ij} indica el requerimiento del sector i por unidad de producto del sector j. El coeficiente a_{01} se refiere al valor agregado/valor bruto de la producción en el sector agropecuario. Con base en esos coeficientes obtenemos el efecto total de producir alimentos sobre el ingreso agropecuario:

$$I = 0.8940\ C_1 + 0.1635\ C_2$$

donde I es el ingreso agropecuario, C_1 y C_2 son los gastos de consumo en alimentos agropecuarios y alimentos procesados, respectivamente [4].

Por lo tanto, por cada *sol* de venta de alimentos que realiza el sector agropecuario se genera, directa e indirectamente, 0.89 de ingreso rural. De otro lado, por cada *sol* de alimentos que vende la industria alimentaria se genera, indirectamente, 0.16 de ingreso rural.

Como quiera que los datos del Cuadro 2 se refieren a precios del productor, el valor de las ventas de los sectores no es igual al valor de los gastos de las familias, debido a los costos de comercialización. Hay que tomar en cuenta estos costos. Desafortunadamente, y a pesar de la discusión que suscita este tema, no hay estimaciones sobre costos de comercialización en el Perú. Con base en algunos datos dispersos haremos el supuesto que un tercio del precio al consumidor es gasto de comercialización para los alimentos agropecuarios. Para los alimentos procesados, supondremos que esa proporción es de 20%. En vista de la tremenda dispersión geográfica en la producción agropecuaria; la concentración industrial y de consumo en Lima; la estructura imperfecta de los mercados de productos alimenticios; y la deficiente infraestructura vial, estos supuestos son claramente conservadores.

Con la incorporación de los costos de comercialización, se puede decir que del gasto en alimentos agropecuarios que realiza la familia urbana el 59% se constituye en ingreso rural (0.66 X 0.89 = 0.59). Para el caso de alimentos procesados, este porcentaje es de 12% (0.8 X 0.16 = 0.13).

El ingreso rural que se genera por el gasto *total* en alimentos de las familias urbanas dependerá de las proporciones en que se consuman los alimentos agropecuarios, procesados e importados. Tampoco aquí se cuenta con la información estadística necesaria. Por lo tanto, asumiremos que en todos los estratos se consumen esos alimentos en proporciones similares. Este supuesto crea una sobreestimación del consumo de alimentos procesados e importados en los estratos pobres, lo cual sin embargo no debe ser exagerado. Buena parte de los alimentos de "consumo popular" son procesados: fideos, pan, aceites, arroz, margarina, azúcar. Lo anterior implica utilizar las proporciones agregadas de consumo que aparecen en la columna "consumo" del Cuadro 2: alimentos agropecuarios 51%, procesados 45% e importados 4%. El ingreso generado es, entonces:

$$I = (0.51 \times 0.59) + (0.45 \times 0.13) + (0.04 \times 0) = 0.36$$

Por cada *sol* que gasta la familia urbana en alimentos genera 0.36 de *sol* de ingreso rural.

---

[4] Para el caso de C_1, el resultado viene de:

$$I_1 = a_{01} \sum_{i=0}^{\infty} (a_{11} + a_{12}\ a_{21})^i\ C_1 = 0.7170 \sum_{i=0}^{\infty} (0.1980)^i\ C_1 = \frac{0.7170}{1-0.1980}\ C_1 = 0.8940\ C_1$$

y para C_2: $I_2 = (a_{12} + a_{12}\ a_{22})\ I_1 C_2 = (0.1828 \times 0.8940)\ C_2 = 0.1635\ C_2$

Finalmente, juntando el resultado anterior con los datos del Cuadro 1 se puede estimar el ingreso rural que se deriva del gasto familiar *total* en cada estrato de ingresos. Para el cuartil más pobre de Lima, el 19% de su gasto total llega al campo como ingreso rural; es decir, que cada *sol* que gasta una familia de este estrato 0.54 se destina a alimentos y de éste el 35% se convierte en ingreso rural, lo cual resulta en 0.19. En el Cuadro 1 se presentan estos porcentajes del "ingreso rural derivado" para cada cuartil, el cual es una proporción decreciente del ingreso familiar en Lima.

En la sección B se argumentó que el 66% de la población urbana se encontraba por debajo de la mediana del ingreso de Lima y que este grupo destinaba el 50% de su presupuesto familiar al gasto en alimentos. Por lo tanto, se puede concluir que a finales de la década del 60 e inicios del 70, las familias más pobres de las áreas urbanas del Perú, aquellas que conforman dos tercios de la población urbana, destinaban el 18% de su presupuesto a generar ingresos rurales derivados de sus gastos en alimentos. (El Diagrama 1 resume este argumento). Para el tercio más rico de la población urbana ese porcentaje es todavía menor, cerca del 13%.

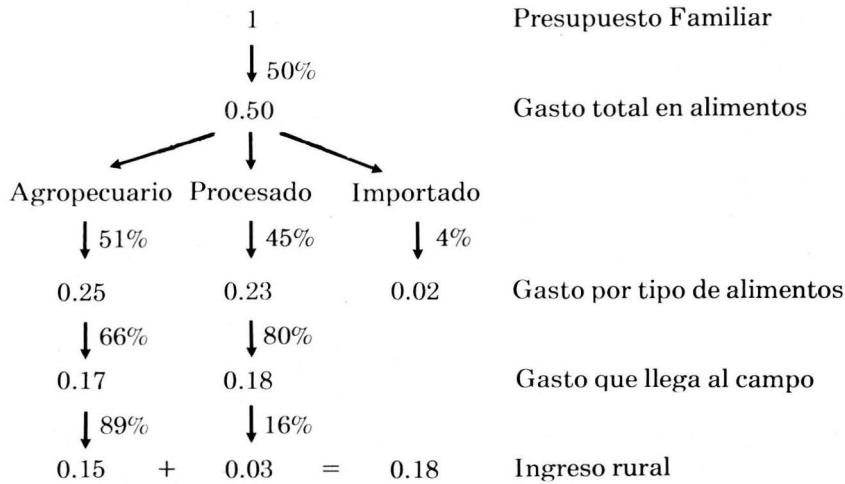


Diagrama 1. Relación entre ingreso urbano e ingreso rural derivado del gasto en alimentos. Caso del 66% más pobre de familias urbanas del Perú.

Las magnitudes obtenidas indican la poca importancia relativa que tienen los costos en factores de producción del campo dentro del gasto familiar urbano, derivado del consumo de alimentos. La otra conclusión es que esta proporción disminuye con el nivel del ingreso familiar, como consecuencia directa de la "Ley de Engel" en el consumo de alimentos, dado los supuestos de proporciones fijas en la mezcla de alimentos (agropecuarios, procesados e importados) entre estratos y ciudades.

D. Tendencias en el "ingreso rural derivado"

El coeficiente del "ingreso rural derivado" con respecto al presupuesto familiar depende claramente de cuatro factores: a) la estructura de costos de producción de alimentos; b) la mezcla de bienes de consumo en cuanto a su origen: agropecuario, procesado e importado; c) costos de comercialización; d) la propensión media al consumo en alimentos. La tendencia del coeficiente dependerá por lo tanto de la evolución de estos factores.

Las tendencias históricas en el caso de la estructura de costos de producción y costos de comercialización no parecen ser muy definidas; en los otros factores, en cambio, existen razones para pensar en una evolución más definida en el proceso de desarrollo. Como quiera que la propensión media al consumo depende de varios factores, entre ellos de la distribución del ingreso, los resultados del Cuadro 1 sugieren que una mayor concentración del ingreso haría que el "ingreso rural derivado" en términos globales disminuya. A causa de que la economía peruana, al igual que el resto de las economías latinoamericanas, presenta una tendencia secular a la mayor concentración del ingreso[5], el "ingreso rural derivado" como proporción del ingreso urbano tiene una tendencia hacia la disminución.

En cuanto a cambios en la mezcla de alimentos consumidos de acuerdo a su origen, hay una tendencia al mayor consumo de alimentos procesados. Ello es consecuencia de la existencia de una tendencia *irrevocable* de la expansión del mercado en las economías subdesarrolladas. Esto último exige un mayor procesamiento de los bienes. Un fenómeno más contemporáneo lo constituye la presencia de capitales transnacionales en la agroindustria, presencia que también es creciente a través del tiempo. La consecuencia de la mayor importancia relativa de los alimentos procesados es la disminución del coeficiente del "ingreso rural derivado".

De otro lado, la importación de alimentos como proporción de la oferta interna es también creciente. El Cuadro 3 pone en evidencia este hecho. Las explicaciones pueden ser muy variadas pero la existencia de esta tendencia es innegable. Este hecho es, por otra parte, consistente con las evidencias sobre un estancamiento agrario, al menos en lo que se refiere al sector que produce para el mercado interno. La consecuencia de esta tendencia a mayores importaciones es también una disminución en los coeficientes de "ingreso rural derivado".

---

[5] Evidencias sobre este punto se pueden ver en Adolfo Figueroa y Richard Weisskoff, "Examen de las Pirámides Sociales: Un Estudio Comparativo de la Distribución del Ingreso en la América Latina", **Trimestre Económico** (México), No. 176, octubre-diciembre de 1977.

Cuadro 3

PERU: RELACION IMPORTACION / OFERTA TOTAL PARA PRINCIPALES ALIMENTOS IMPORTADOS

(Porcentajes)

	1943	1960	1965	1970	1975
Trigo	49	70	76	84	86
Maíz-sorgo	n.d.	n.d.	0	1	52
Oleaginosas	4	35	34	100	100
Lácteos	3	22	22	35	41
Carnes rojas	2	4	12	28	11
Arroz	10	10	32	0	12
Cebada	2	6	10	10	32

Fuente: Tomado de Manuel Lajo, "Industria Agroalimentaria y Transnacionales: El Caso Peruano", Departamento de Economía, Universidad Católica (Mimeo), noviembre, 1978.

Las tendencias más claramente identificables sugieren, en resumen, que el "ingreso rural derivado" tiende a disminuir a través del tiempo. Hay, pues, en la economía peruana, y en las economías latinoamericanas en general, una tendencia al debilitamiento en las relaciones campo-ciudad en lo que respecta al mercado de productos alimenticios. No sólo las magnitudes de los flujos de ingreso de la ciudad hacia el campo por concepto de gastos en alimentos son pequeñas en relación a los ingresos familiares urbanos, sino que tienden a disminuir.

E. Precios de alimentos e ingresos rurales

La primera consecuencia de los resultados obtenidos hasta ahora es que un *aumento en precios de alimentos en chacra, lo cual generaría un aumento proporcional en el ingreso agropecuario, no implicaría un aumento proporcional en el precio de alimentos en la ciudad.* Así, si los precios que reciben los agricultores por los alimentos que venden se doblara, el costo de los alimentos en la ciudad subiría en 36%. Pero, dado que el estrato más pobre (2/3 de las familias) gasta el 50% de su ingreso en alimentos, la pérdida en ingreso real para este grupo sería de 18% solamente. Y, todavía, el ingreso agropecuario se doblaría. El conflicto campo-ciudad existe pero, según estos resultados estadísticos, es menos dramático de lo que usualmente se sostiene.

Otra consecuencia igualmente importante es que *un aumento en los precios de alimentos en las ciudades no implica necesariamente un aumento en ingresos agropecuarios.* Un aumento en los precios de los alimentos en las ciudades puede ser consistente con un estancamieno en los ingresos agrícolas, si los precios que suben sólo se refieren a alimentos procesados o importados. En efecto, en Lima los precios de alimentos han aumentado en mayor proporción que el índice de costo de vida, tal como se muestra en el Cuadro 4, por lo cual se podría colegir que los ingresos agrícolas han aumentado más rápidamente. Sin embargo, la realidad es que paralelo a ese aumento relativo en los precios de alimentos no se

Cuadro 4

LIMA: INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1966-1978

(1973 = 100)

Años	Indice General	Indice de Alimentos	Indice Relativo
	(1)	(2)	(2) ÷ (1)
1966	54.7	56.1	103
1967	60.0	62.4	104
1968	71.5	72.7	102
1969	76.0	76.8	101
1970	79.7	79.2	99
1971	85.2	84.6	99
1972	91.3	90.8	99
1973	100.0	100.0	100
1974	116.9	118.8	102
1975	144.5	157.8	109
1976	192.9	208.4	108
1977	266.3	292.3	110
1978	420.3	466.8	111

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Indice de Precios al Consumidor. Lima Metropolitana. (Varios números).

ha observado un crecimiento de ingresos reales en el campo. Por estas razones, además de otras, como el hecho de que el campo no consume toda la canasta urbana del índice general, no se pueden tomar los precios relativos del Cuadro 4 como una medida de los términos de intercambio campo-ciudad, como usualmente se hace.

Estas dos conclusiones se pueden resumir así: a) el aumento en el ingreso agropecuario vía precios al productor no implica una disminución proporcional en el ingreso real en las familias urbanas, aún en las más pobres; b) aumento en los precios de alimentos en la ciudad no implica un aumento proporcional en el ingreso agrícola. Ambas proposiciones en conjunto deriva en una tercera: *precios de alimentos en la ciudad e ingresos agropecuarios no son equivalentes.* En lo que se refiere a consumo de alimentos, es claro que el conflicto campo-ciudad existe pero su importancia cuantitativa ha sido exagerada en las discusiones sobre el tema.

F. ¿Quiénes producen alimentos para el mercado?

Aunque las magnitudes involucradas en el conflicto campo-ciudad son reducidas, todavía merece examinarse una cuestión adicional: ¿Quiénes producen alimentos para las ciudades? Ello permitiría conocer los grupos sociales del campo con quienes, en todo caso, se da ese conflicto.

Cualquier análisis de la economía rural del Perú exige tomar en cuenta dos coordenadas: la región geográfica y el tamaño de las unidades de producción. En el Cuadro 5 se muestra la distribución correspondiente de las familias rurales. La pirámide social del campo también se dibuja con base en esas coordenadas. En términos gruesos los minifundistas de la sierra, el 50% de la población rural, constituye el grupo más pobre. En la mitad de superior se encuentran, en orden ascendente, los minifundistas de la costa y selva (12%), los asalariados agrícolas (20%) y los medianos agricultores (18%)[6].

[6] Estas estimaciones se basan en R. Webb, op. cit. y en A. Figueroa, El Empleo Rural en el Perú (mimeo) OIT, Ginebra, 1976. De otro lado, es necesario señalar que los grandes productores agrícolas han sido eliminados del mapa social del campo por el proceso de reforma agraria. Parte importante del grupo "asalariado" del Cuadro 5 han sido los beneficiarios, formando cooperativas en las unidades afectadas.

Cuadro 5

PERU: FAMILIAS RURALES POR REGIONES Y TAMAÑOS DE UNIDADES, 1972

(Miles)

	Menos de 5 Has.	5 Has. y más	Total
Costa	122	31	153
Sierra	804	186	990
Selva	80	70	150
Familias con tierra	1.006	287	1.293
Asalariados permanentes		330	330
Total	1.006	617	1.623

Fuente: Adolfo Figueroa, El Empleo Rural en el Perú. Informe a la OIT (mimeo). Ginebra, 1976.

Cuadro 6

PERU: TIERRAS CULTIVADAS Y GANADO POR ESTRATOS Y REGIONES, 1972

	Estratos			
	Menos de 5 Has.	5-100 Has.	100 Has. y más	Total
Tierras cultivadas (miles de Has.)				
Costa	101	204	200	505
Sierra	625	490	65	1.180
Selva	56	146	14	216
Total	**782**	**840**	**279**	**1.901**
Ganado vacuno (miles de cabezas)				
Costa	202	197	61	460
Sierra	1.751	938	318	3.007
Selva	40	206	106	352
Total	**1.993**	**1.341**	**485**	**3.819**
Gando ovino (miles de cabezas)				
Costa	157	101	17	275
Sierra	6.592	3.000	2.880	12.472
Selva	22	38	5	65
Total	**6.771**	**3.139**	**2.902**	**12.812**

Fuente: ONEC, II Censo Nacional Agropecuario 1972.

Los minifundistas de la sierra controlan el 35% de la superficie cultivada de productos alimenticios en el Perú (véase Cuadro 6).

Si la oferta al mercado fuera proporcional a la superficie cultivada, la proporción de alimentos agrícolas que va del minifundio a la ciudad sería también de 35%. Sin embargo, debido a que los rendimientos por hectárea son menores en el minifundio serrano; y debido a que el auto-consumo por hectárea es mayor por la mayor densidad poblacional, la proporción mencionada antes tiene que ser mucho menor. Tal vez pueda bajar hasta 25%.

En cuanto a productos pecuarios, los minifundistas de la sierra poseen el 46% del stock de ganado vacuno del país y el 51% del ganado ovino[7]. (Véase Cuadro 6). Al igual que en el caso de los cultivos, también en la ganadería hay una menor productividad en el minifundio; pero, a diferencia del caso de cultivos, el autoconsumo por stock ganadero es posiblemente menor. Los productos pecuarios son, en general, "bienes de lujo" para los minifundistas. Por lo tanto es de esperar que la proporción de productos pecuarios que va al mercado sea casi proporcional a la posesión del stock ganadero.

La mayor participación de los minifundistas en el mercado de productos pecuarios comparado al mercado de productos agrícolas significa que ellos están más

[7] A pesar de que los estratos de los Cuadros 5 y 6 toman en cuenta tierras de cultivo y de pastos naturales, para los minifundistas de la sierra se refieren efectivamente sólo a tierras de cultivo. Como estos minifundistas están organizados en Comunidades Campesinas, donde los pastos son de uso comunal, el Censo asigna los pastos a las comunidades.

afectados por las variaciones en las condiciones del mercado de productos pecuarios. Una expansión en las ventas *totales* de, por ejemplo, 20% como resultado de aumento en los precios (si se asume que la elasticidad-precio es muy baja) significaría un aumento de 10% en la masa de ingresos para los minifundistas.

La participación de los minifundistas de la sierra en la oferta de alimentos no es, pues, insignificante. Aunque cada familia individualmente aporta muy poco al mercado de productos alimenticios, la existencia de un gran número de familias hace que en conjunto tengan importancia en este mercado.

Para evaluar el impacto de la política de precios agrícolas y pecuarios en el ingreso total agropecuario, así como en su distribución, habría que conocer: a) la estructura de ingresos de las dos categorías utilizadas en la estructura productiva: el minifundio serrano y el resto de unidades productivas; y b) sus elasticidades de oferta. Las unidades grandes producen principalmente para el mercado externo (azúcar, algodón, café, lanas), mientras que las unidades medianas producen principalmente para el mercado interno. Pero estas unidades tienen una racionalidad económica similar y sus reacciones a cambio en precios son predecibles.

En el minifundio serrano, en cambio, la situación es distinta. La estructura de ingresos incluye el producto agrícola y pecuario (para el mercado interno) de su auto-empleo; incluye además una variedad de actividades no agropecuarias como parte del auto-empleo (artesanías, construcción, comercio), así como el ingreso por salarios, resultado de la incursión temporal que hace el minifundista a los mercados de trabajo.

Los minifundistas de la sierra incursionan temporalmente en mercados rurales, tanto locales como externos. Los mercados locales están asociados principalmente a la producción de alimentos para el mercado interno, en fincas medianas y grandes. Los mercados de trabajo externos, en cambio, están asociados principalmente a productos de exportación, como caña de azúcar, algodón, café, en unidades de la costa y selva. Debido a los costos que existen para incursionar a los mercados de trabajo externos, los minifundistas más pobres no tienen acceso a ella y quedan, por lo tanto, dependientes solamente de las condiciones del mercado laboral.

De otro lado, sabemos todavía poco sobre la racionalidad económica del minifundista de la sierra, de modo que sus reacciones frente a cambios en precios no son claramente predecibles[8].

Faltaría entonces conocer la estructura de ingresos del minifundio, es decir la proporción de su ingreso total que le representa cada fuente de ingreso, para evaluar el impacto de los cambios en los precios de alimentos sobre su ingreso. A este efecto *directo* hay que añadir un efecto indirecto de cambios en esos precios que opera a través del mercado de trabajo. Un aumento en los precios al productor haría aumentar la demanda de mano de obra en las unidades medianas y grandes, no sólo permanente sino temporal. Como quiera que *la oferta de mano de obra rural está principalmente en el minifundio,* habrá un aumento en el ingreso de los minifundistas.

---

[8] Para una presentación de hipótesis sobre el comportamiento económico de estos minifundistas ver Adolfo Figueroa, "La Economía de las Comunidades Campesinas: El Caso de la Sierra Sur del Perú", en Campesinado e Indigenismo en América Latina (Lima: Ediciones CELATS, 1978).

Los cambios en precios de alimentos al productor afectan, en consecuencia, el ingreso del minifundista de dos maneras: a) un efecto directo en tanto es oferente de bienes agrícolas y pecuarios; y b) un efecto indirecto, a través del mercado de trabajo, en tanto es oferente de mano de obra en los mercados rurales.

Como vimos, las grandes unidades agrícolas y pecuarias tienen como principal destino de su producción el mercado internacional. Son las unidades medianas y los minifundios las que producen principalmente para el mercado interno. El conflicto campo-ciudad se da sobre todo con estos estratos. El minifundio no está desconectado del sistema de relaciones a través del mercado, como usualmente se cree, sino que participa en el conflicto a través de tres mercados: como oferente de bienes agrícolas, bienes pecuarios y mano de obra en los mercados rurales.

G. Un caso de política de precios agropecuarios: Perú, 1973-1975

En esta sección se examinará la política de precios agropecuarios seguida en el Perú en 1973-1975. El caso sirve para ilustrar los efectos que tienen estas políticas en los ingresos rurales a la luz de los resultados obtenidos en las secciones anteriores.

La tasa de inflación en el Perú durante 1973-1975 fue de cerca de 17% anual. En un período caracterizado por la existencia de un proceso inflacionario importante a nivel internacional, la situación económica peruana podría considerarse como de relativa estabilidad.

La política económica que se siguió para evitar mayores tasas de inflación consistió principalmente de las siguientes medidas:

1. Una política selectiva de subsidios a ciertos productos considerados básicos;

2. Una política de control de precios también sobre los productos básicos y,

3. Una tasa de cambio fija.

En cuanto a los subsidios, éstos estuvieron concentrados en los productos alimenticios que importa el Perú, así como a combustibles, especialmente gasolina de motor. Los principales productos alimenticios que el Perú importa son: arroz, maíz y sorgo, trigo, lácteos, aceites, grasas y carnes. Todos estos productos agropecuarios también son producidos en el Perú, y por ello son *productos que compiten con las importaciones.*

De todos los productos de origen agropecuario importados que han sido mencionados, sólo los lácteos no estaban subsidiados. El Cuadro 7, permite apreciar los montos de subsidios a por unidad de producto y sirven para indicar la estructura de los *subsidios a la importación:* el precio interno del trigo es casi la mitad del precio internacional, lo mismo se puede decir del arroz; el precio interno de la carne es el 60% del precio internacional, y en el caso del maíz este porcentaje es de 76%.

La política de subsidios a la importación tuvo así el efecto de perjudicar el ingreso de los productores que producen los bienes subsidiados; es decir los los agricultores peruanos. En un período en el cual los precios internacionales

Cuadro 7

PERU: PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS DE ORIGEN NACIONAL E IMPORTADO, 1975

	Precios US$	
	CIF	Nacional
Arroz	518	266
Maíz y sorgo	179	137
Trigo	235	120
Lácteos	1.078	1.078
Carne de vacuno	1.375	814

Fuente: Instituto Nacional de Planificación, Plan Nacional 1975-1978, págs. 95, 96.

de los productos agropecuarios estaban en constante aumento, lo que hubiera permitido a los agricultores peruanos aumentar sustancialmente sus ingresos, el gobierno puso en práctica una política de subsidios a la importación para impedir que los precios de estos productos aumenten, lo que equivale a decir que los ingresos de los agricultores no aumenten tampoco.

Hay indicaciones de que la política de precios agropecuarios es usualmente discriminatoria. En particular, en la década del 60 las importaciones de alimentos estuvieron exentas de tarifas aduaneras, mientras que la tarifa promedio en todos los bienes se elevó de 30% en 1961 a más del 70% en 1970 [9]. Pero la política de precios se volvió todavía más discriminatoria en los años 1973-1975, pues la tarifa a la importación de bienes agrícolas que compiten con los nacionales se hizo *negativa*, por acción de los subsidios a la importación. A esto hay que agregar el efecto que la tasa de cambio sobrevaluada tuvo en abaratar aún más los precios internos de los productos agropecuarios competitivos [10]. La tasa de cambio sobrevaluada también tuvo el efecto de impedir el aumento del ingreso rural por las exportaciones. Entre los afectados negativamente por este efecto se encuentran los beneficiarios de la reforma agraria—las cooperativas que producen azúcar, algodón, café y lanas. A ellos hay que incluir a los minifundistas de la sierra por el efecto sobre el mercado de trabajo.

El ingreso que dejaron de percibir los campesinos debido a la diferencial de precios internos y externos del trigo y de la carne de vacuno solamente resulta ser de 43 millones de dólares aproximadamente para 1973. Dado que en este año se producía 140,000 TM de trigo y la diferencial de precios es 74 dólares por TM, la pérdida por el concepto de subsidio a la importación del trigo es de 10.4 millones de dólares. En el caso de la carne de vacuno, la producción nacional era 73,000 TM, la diferencia de precio es 454 dólares y la pérdida resultante es de 33.1 millones de dólares. La suma de ambos conceptos resulta en 43.4 millones de dólares, lo que equivalía a cerca de 1,700 millones de soles. Esta cifra es cercana al 5% del ingreso agropecuario del país y casi el 50% del ingreso que transfie-

[9] R. Webb y A. Figueroa, Distribución del Ingreso en el Perú (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975); pág. 84.

[10] La tasa de cambio se mantuvo fija durante 1968-1975. A pesar de los desequilibrios en la balanza de pagos a partir de 1973, no se la modificó hasta 1976.

re todo el programa de reforma agraria a precios de 1973[11]. La pérdida en el ingreso (en el sentido de oportunidad perdida) de los campesinos debido a los subsidios a la importación es pues sustancial. Y lo que es más, *ninguna contabilidad nacional ni gubernamental toma en cuenta esta pérdida, simplemente porque no implica desembolso monetario alguno.* La diferencia entre el precio interno y el internacional lo paga el gobierno pero sólo para la parte importada del consumo nacional.

El cálculo anterior considera las cantidades producidas como dadas. Pero a un precio mayor (el internacional) la cantidad producida de los productos subsidiados hubiera sido mayor. Si se toma en cuenta este "efecto de oferta", las cifras anteriores resultarían sustancialmente mayores. Asimismo si se tomara en cuenta el hecho que la tasa de cambio está sobrevaluada, las estimaciones anteriores serían también mucho mayores.

La discriminación de precios internos frente a los precios internacionales que se ejerce mediante una política de subsidios a la importación y una tasa de cambio sobrevaluada constituye, en el caso del trigo y la carne de vacuno, una discriminación dirigida principalmente contra los minifundistas de la sierra. Son ellos los principales productores de trigo en tanto poseen el 50% de la superficie cultivada de trigo en el Perú y son ellos los que poseen el 50% del stock ganadero, tal como se mostró en el Cuadro 6.

Los datos revelados oficialmente indican que para el bienio 1973-1974 el gasto del gobierno en subsidiar ciertos productos considerados básicos alcanzó los 12,000 millones de soles, y lo programado para 1975-1976 fue de 13,000 millones de soles. Luego existe la posibilidad de que buena parte de estos subsidios llegara a la población rural a través del consumo. En un estudio del Ministerio de Economía se hizo una distribución por productos de los 6,500 millones de soles de subsidios que correspondía a 1975. El resultado es que el 46% del subsidio se utilizó en gasolina, el 20% en arroz, el 20% en pan y fideos y 14% en aceite de cocina (véase Cuadro 8). Es fácil inferir de estos datos que el beneficio del subsidio

[11] Debido a que el ingreso agropecuario es 20% del ingreso nacional, el 5% mencionado representa el 1% del ingreso nacional. En otro trabajo estimé que la reforma agraria redistribuiría el 2% del ingreso nacional. Sobre esto último véase: Adolfo Figueroa, "El Impacto de las Reformas Actuales sobre la Distribución del Ingreso en el Perú", en A. Foxley (editor). Distribución del Ingreso en América Latina (México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

Cuadro 8

PERU: DISTRIBUCION DE LOS SUBSIDIOS POR PRODUCTOS, 1975

Productos subsidiados	Subsidio por Unidad (soles)	Subsidio total 1975 (millones de soles)	%
Arroz corriente	2.90	1.282	19.9
Pan francés	0.20	1.042	16.2
Fideos populares	2.25	260	4.0
Aceite de cocina	1.00	929	14.4
Gasolina	6.00	2.938*	45.5
Subsidio total	—	**6.451**	**100.0**

* Déficit de operación de PETROPERU.

Fuente: MEF-ENCA: **Incidencia de los subsidios en los ingresos de las familias en el Perú: situación actual** (mayo 1975) p. 1.

Cuadro 9

PERU: INCIDENCIA DE LOS SUBSIDIOS, POR REGIONES, 1975

Areas de Residencia	Subsidio por Familia, 1975 (soles)	Ingreso por Familia, 1972 (soles)	Distribución Subsidio Total (%)	Distribución Población (%)
Lima Metropolitana	6.500	118.000	56.3	20.0
Estrato alto	14.400	219.500	20.8	3.0
Estrato medio	6.900	119.900	19.8	7.0
Estrato bajo	3.700	56.400	15.7	10.0
Otras ciudades	2.400	60.000	25.9	25.5
Rural	900	22.000	17.8	54.5
Total Perú	2.600	51.000	100.0	100.0

Fuente: MEF-ENCA, op. cit. pág. 4.

fue principalmente a los consumidores urbanos. El estudio en referencia cuantificó la incidencia del subsidio y demostró precisamente que sólo el 18% del monto total de subsidios llegaba a las familias rurales, que eran casi la mitad de la población peruana (véase Cuadro 9).

La otra política utilizada en el objetivo de reprimir la inflación fue, como se mencionó antes, el control de precios. Este control se ejerció, además de los productos subsidiados, sobre otros productos definidos como básicos. Ello implicó que la mayoría de los productos agropecuarios estuvieran sujetos al control de precios. El efecto de esta medida fue que los precios de los productos agropecuarios que recibían los agricultores se mantuvieran estancados aunque los precios al consumidor sufrieran aumentos considerables. La creación de la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA) como una gran empresa comercializadora en muchos casos aseguró lo primero pero sin poder eliminar lo segundo [12].

De otro lado, los productos que constituyen insumos agrícolas no estuvieron sujetos a una política de subsidios y aumentaron de precio tremendamente en estos años. El ejemplo más dramático lo constituye el caso de los fertilizantes. Estos productos de origen petroquímico no fueron subsidiados, pero la gasolina, producto de igual origen pero de consumo fundamentalmente urbano, sí lo fue. El precio de los fertilizantes importados aumentó significativamente entre 1971-1975, tal como se muestra en el Cuadro 10. Los fertilizantes nacionales aumentaron mucho menos, pero dado que el Perú importa el 80% del consumo de nitrógeno, el 80% del fósforo y casi el 100% de la potasa, los mayores precios en el mercado internacional tienen un efecto importante en el mercado nacional. Recién en la segunda mitad de 1975 se aplicaron subsidios a los fertilizantes.

La manera en que se ha utilizado el sistema de precios ha tenido el efecto de deprimir aún másla economía rural. Los subsidios a la importación han logra-

[12] Por ejemplo, en febrero de 1975 la comunidad campesina de Huasahuasi gran productora de papa realizó una campaña por la discriminación por el precio de la papa. Ellos recibían en Lima 4.40 soles por kilo de papa, siendo el costo de producción de 5.55 soles, pero el precio de venta en Lima estaba en ese momento a 18 soles. Además el precio de 4.40 lo venían recibiendo hacía varios años.

Cuadro 10

PERU: PRECIOS DE VENTA DE FERTILIZANTES, 1971-1975

(Soles/TM)

	1971	1972	1973	1974	1975 (1)	1975 (2)
Importados						
Urea	3.100	3.125	4.600	7.100	15.115	10.865
Sulfato de amonio	2.100	2.100	3.600	5.400	7.050	3.885
Superfosfato triple	4.000	4.000	6.200	6.200	—	6.750
Cloruro de potasio	3.400	3.500	3.550	4.000	4.405	6.000
Sulfato de potasio	4.100	4.200	4.400	5.360	6.305	6.000
Nacional						
Sulfato de amonio	2.100	2.100	2.560	3.000	3.402	3.402
Nitrato de amonio	2.800	3.160	3.160	3.400	3.646	3.646
Superfosfato simple	2.160	2.290	2.290	3.000	3.857	3.857

[1] Corresponde al primer semestre de 1975.
[2] Corresponde al segundo semestre de 1975.
Fuente: Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (documentos de trabajo).

do discriminar a los agricultores nacionales al impedirles beneficiarse de una coyuntura económica donde los precios de alimentos en el mercado internacional estaban en aumento. El control de precios agropecuarios internos asimismo ha contribuído a que el costo de una relativa estabilidad económica a nivel nacional sea fundamentalmente mantener deprimidos los ingresos agrícolas. Las transferencias a través del subsidio selectivo de ciertos bienes básicos no han llegado a la población rural, principalmente porque los bienes subsidiados son típicamente de consumo urbano; el caso del subsidio a la gasolina y no a los fertilizantes es el mejor ejemplo para ilustrar este hecho. Finalmente, los minifundistas están negativamente afectados por la política de precios, la cual es tremendamente discriminatoria aún para ellos, y toda esta política económica se aplicó, paradójicamente, en un período de intenso programa de reforma agraria. Entre 1969 y 1975 se implementó casi la totalidad de afectaciones y adjudicaciones de tierras del programa.

H. Conclusiones

Es obvio que existe un conflicto campo-ciudad originado por el consumo de alimentos. El grado de este conflicto no parece, sin embargo, ser de una magnitud importante. El "costo en factores de producción del campo" para la producción de alimentos sólo representa entre el 13% y 18% del presupuesto familiar urbano, dependiendo de los estratos de ingreso. En términos estáticos, el valor de este coeficiente deja lugar para mejoras sustanciales en el ingreso rural. Así, se podría duplicar el ingreso agropecuario, doblando los precios de alimentos al productor, y reducir con ello el ingreso real urbano sólo en 18%, y esto al grupo más pobre de las ciudades. Por lo tanto, precios de alimentos, ingresos rurales e ingresos urbanos no son equivalentes en el sentido que cambios en uno no implica cambios proporcionales en el otro. Aumento de precios al productor no implica, como vimos, una disminución proporcional en el ingreso real urbano; de otro lado, aumento en precios de alimentos en la ciudad y su correspondiente disminución del ingreso real urbano no implica aumento proporcional en los ingresos rurales.

Aún más, las tendencias históricas en el "ingreso rural derivado", es decir aquel que se deriva de la demanda urbana de alimentos, apuntan hacia una importancia cuantitativa decreciente. El vínculo campo-ciudad tiende así a debilitarse en lo que al mercado de productos alimenticios se refiere. Ello no significa que el vínculo global entre la economía moderna y la economía tradicional rural tienda a disminuir. La expansión del mercado en la economía nacional es un proceso irrevocable. Lo que se modifica es el mecanismo específico de vinculación debido a cambios en la estructura productiva de la economía nacional y de la economía rural.

Si bien las magnitudes involucradas no son de gran significado, resulta desafortunado que en el conflicto campo-ciudad intervengan de manera activa los trabajadores más pobres del campo. Así, los minifundistas de la sierra derivan su ingreso de su participación en el mercado de productos agrícolas y principalmente del mercado de productos pecuarios. En adición, obtienen ingresos salariales por trabajo estacional, los cuales a su vez están afectados por los precios agropecuarios que reciban los agricultores medianos. Las empresas agrícolas grandes producen básicamente para el mercado internacional y por lo tanto están involucrados en menor medida en el conflicto, aunque también constituyen fuentes de empleo estacional para los minifundistas de la sierra.

Finalmente, las políticas de precios de alimentos se han utilizado generalmente teniendo como objetivo los ingresos reales de la ciudad y no del campo. Por los resultados del presente estudio sabemos que ambos objetivos no son totalmente conflictivos. Políticas para mejorar los precios que reciben los agricultores tiene un efecto reducido en los ingresos reales de las familias urbanas. Pero este objetivo no fue nunca prioritario. La experiencia examinada pra 1973-1975 muestra precisamente ese sesgo muy claramente.

comentarios

Nota del editor:

Esta nueva sección de *Coyuntura Económica* incluye, comentarios libres sobre temas económicos de actualidad y reseñas bibliográficas. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de quienes firmen las notas y no comprometen en modo alguno la posición de FEDESARROLLO.

Comentarios

LA ADJUDICACION DEL ESTUDIO DEL METRO BOGOTANO

El último número de **Coyuntura Económica**, publicado a fines del año pasado, incluyó un artículo titulado *Metro para Bogotá.* En él se comentaba y criticaba el proceso que actualmente adelanta la Administración Distrital para estudiar el metro de Bogotá.

El principal tema de crítica se refería a que, de acuerdo con los pliegos de condiciones establecidos por la Administración al convocar a un concurso público de méritos, el estudio deberá analizar una única alternativa, que es el ferrocarril metropolitano o metro. El artículo dedicó varias páginas a presentar argumentos que, a juicio del autor, son suficientes para indicar no solamente que los buses en derechos exclusivos de vía son una alternativa real y efectiva al metro, sino que probablemente, dados los muy altos costos de este sistema y su inflexibilidad, sean preferibles desde un punto de vista técnico y económico. Dados estos indicios, parecía apresurada y posiblemente equivocada la decisión de eliminar, como alternativa, el estudio del sistema de buses.

Aparte de esta crítica, el artículo señalaba varias otras fallas y debilidades de los pliegos de condiciones del concurso. Entre ellas pueden destacarse las siguientes:

— La Administración denomina el estudio como de factibilidad del metro. Sin embargo, la lectura detallada de las condiciones muestra que lo que se desea es un estudio que justifique el metro, apelando a conceptos ambiguos (beneficios intangibles) y a una confusión de temas que hacen temer que el estudio pueda no ser objetivo ni riguroso. Como corolario, el producto que se espera del estudio no es un estimativo de la rentabilidad o factibilidad del metro, sino pliegos de cargo para licitar su construcción (lo anterior, unido a declaraciones públicas del Alcalde y del Secretario de Obras Públicas, muestra que la decisión de construir el metro aparentemente ya ha sido tomada, y que tan sólo resta entrar a decidir sobre aspectos tales como rutas, alineamientos, etc.).

— El estudio que desea la Administración ignora por completo las complejas e importantísimas relaciones entre el desarrollo urbano futuro de la ciudad, y la provisión de un sistema de transporte masivo.

— Los pliegos de condiciones no mencionan un aspecto de crucial importancia: cómo recuperar siquiera parte de la inversión mediante gravámenes de valorización o medidas similares.

Con posterioridad a la publicación del artículo aludido en **Coyuntura**, el concurso de méritos se cerró oficialmente el 11 de enero, con la presentación de cinco propuestas. Todas ellas incluyen firmas colombianas muy respetables.

El pasado 3 de marzo la Administración del Distrito adjudicó el estudio a un grupo de firmas francesas, españolas y colombianas. De acuerdo con la información periodística, la duración del estudio será de 10 meses. Este dato escueto viene a reforzar en forma dramática la argumentación presentada. En efecto, no es razonable suponer que en el breve plazo de 10 meses un grupo de profesionales, muchos de ellos extranjeros, se va a enterar a fondo de los problemas bogotanos; va a analizar los patrones de crecimiento y desarrollo de la ciudad; va a realizar análisis de demanda de transporte; va a seleccionar rutas alternativas; va a realizar trabajos de ingeniería civil conducentes a una estimación de costos relativamente detallada; va a realizar análisis socioeconómicos de la población bogotana, con miras a cuantificar beneficios del proyecto; va a establecer las interrelaciones entre el nuevo sistema y los buses actuales; va a establecer la estructura administrativa del nuevo sistema; va a realizar análisis financieros completos, flujos de fondos, análisis tarifarios, y estimación de rentabilidades; va a determinar los requerimientos de financiación, evaluar posibles alternativas, y recomendar las preferibles; va a prediseñar líneas, estaciones, talleres, patios, etc. y preparar los planos y especificaciones correspondientes; y va a preparar los pliegos de cargo para la construcción del sistema y la adquisición del equipo.

Por el alcance e importancia del estudio, su duración no debería ser inferior a dos años. Reducirla a 10 meses implica aún más claramente que la supuesta "factibilidad económica" es apenas un aspecto marginal del estudio. La única manera de cumplir el plazo es "trasplantando" diseños técnicos de otras ciudades directamente al caso bogotano, sin mayor profundización en las características específicas de la ciudad, y con enormes incertidumbres en los costos.

Y quizás debamos terminar recordando al lector que el proyecto del metro bogotano constituiría la más grande decisión de inversión pública en la historia económica reciente del país.

Jorge Acevedo

UN DISEÑO ORIGINAL

Uno de los placeres de visitar a Japón es encontrar que las cajas de fósforos tienen un diseño elegante y funcional. Lo mismo se puede decir de los radios, de las bandejas, o las cajas de laca. En Italia el visitante frecuentemente se encuentra agradablemente sorprendido por el diseño de una silla o de una lámpara. En Munich las vitrinas de los almacenes son pequeñas obras de arte.

En Colombia se le pone poca atención al diseño gráfico o el diseño industrial. Por eso la tarjeta de navidad de PROPAL nos sorprendió. El diseño es elegante, adecuado al medio utilizado y al mensaje. Para estimular los esfuerzos nacionales en este campo consideré útil mostrarle a los lectores de **Coyuntura** este ejemplo de lo que puede hacerse en materia de diseño gráfico.

La creación de la tarjeta que aparece en la siguiente página, se hizo en el departamento de arte de la agencia de publicidad Arva Meza y Asociados de Bogotá.

Miguel Urrutia

REFLEXIONES SOBRE LOS COMICIOS DE 1980

Las elecciones de Concejos Municipales y Asambleas Departamentales, llevadas a cabo en Colombia en marzo de 1980, se pueden caracterizar por cinco rasgos:

a) Una amplia libertad para que todos los grupos y sectores interesados en presentar candidatos a dichas corporaciones lo hagan. De hecho, cuando se miran con cuidado las numerosas listas de candidatos, no puede menos de sorprender la variedad de posiciones políticas, representada por ellas, desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda. Las únicas listas que quien escribe echa de menos en ese espectro multicolor son las que representan específicamente a los campesinos o sectores rurales. Aunque, de hecho en algunos departamentos se inscribieron listas de movimientos campesinos, sin embargo, se las puede contar con los dedos de la mano.

b) La aparente limpieza del proceso electoral. Si bien se conocieron algunos preparativos de fraude —el más espectacular se registró en Barranquilla—, concluídas las elecciones no se escuchan acusaciones importantes de delitos contra el sufragio. Las pocas denuncias conocidas se refieren a hechos ocasionales,

explicables la mayoría de las veces por la negligencia de algunos jurados de votación, por el orgullo herido de algunos políticos renuentes a aceptar su derrota, o por otras circunstancias menores.

c) El predominio de la lucha personalista. Escasas fueron las listas que presentaron un programa concreto para ser desarrollado desde el Concejo o la Asamblea. Lo que abundó fueron personas en busca de votos, alegando para conquistarlos sus presuntos o reales méritos personales —su trayectoria política o profesional, sus conocimientos especializados, etc.

d) Aproximadamente sólo un 30% de los ciudadanos en edad de votar se acercaron a las urnas. Es el bajo nivel de participación electoral que ha caracterizado los comicios de mitaca a todo lo largo de la historia del país. Como existe confusión sobre el significado de tan baja votación, el punto merece unos comentarios más amplios como los que en seguida se proponen.

e) Los partidos tradicionales, el conservador y el liberal, siguen dominando la lucha partidista, en tanto que los partidos o movimientos nuevos, especialmente los más críticos del sistema político colombiano, no logran ganar la simpatía de los sufragantes. Las listas liberales obtuvieron el 54% de los votos y las conservadoras, el 39%[1]. Es decir, las llamadas colectividades tradicionales se llevaron el 93% de los votos, dejando solo un 7% para todas las otras denominaciones políticas juntas. Como el anterior, este es un tema sujeto a muchas interpretaciones y por eso digno de un examen algo más detallado.

El significado de la baja votación

Las elecciones de mitaca en Colombia y en muchos otros países han registrado casi siempre una baja participación de los sufragantes. Sólo el 31% de la población colombiana en edad de votar depositó su sufragio en las elecciones de mitaca de 1964, la misma proporción fue a las urnas en 1968, un 32% lo hizo en 1972 y de nuevo el 31% acudió a votar en 1976. En marzo de 1980 la cifra correspondiente es 30%[2]

Es claro, entonces, que la masiva abstención observada en 1980 no tiene nada de sorprendente en la tradición electoral colombiana. Si se hila muy fino y se insiste en que de todos modos la abstención aumentó uno o dos puntos porcentuales, conviene subrayar que tal aumento es explicable por el simple efecto abstencionista de los nuevos votantes de 18 a 20 años. Dado que entre más jóvenes son las personas, más tienden a abstenerse, la extensión del sufragio de los mayores de 21 a los mayores de 18, ordenada por Ley de 1975, implica un aumento en la tasa de la abstención[3]. Nótese que, desde el punto de vista de las elecciones intermedias, el pleno impacto de dicha extensión únicamente vino a registrarse en 1980. Porque en 1976, sólo alcanzaron a cedularse cerca de 210.000 del millón y medio de jóvenes de 18 a 20 años, a quienes la ley acababa de otorgar el derecho de elegir y ser elegidos. Si se tiene en cuenta el aludido efecto abstencionista, el bajo

---

1 Cálculos basados en el Boletín No. 7 de la Registraduría, del martes 11 de marzo.

2 Para 1980 se calculó una población total de mayores de 18 años igual a 13.665.000 personas. Para años anteriores ver R. Losada, *Las elecciones de mitaca en 1976*: Participación electoral y perspectiva histórica (Bogotá: FEDESARROLLO, 1976), pp. 7-13. Los cálculos de población allí publicados han sido ligeramente modificados para el presente artículo.

3 Sobre el mencionado "efecto abstencionista" ver R. Losada, "El significado político de las elecciones de 1978 en Colombia", *Coyuntura Económica* 8 : 2 (Agosto, 1978), pp. 187-188.

nivel de la participación, o su inversa, el alto nivel de la abstención, observado en 1980, es uno normal para las elecciones de mitaca en Colombia.

A algunos alarma tan baja votación. La consideran un indicio de insatisfacción con el gobierno, o con el sistema político en general, y una prueba fehaciente de las débiles raíces que, a su parecer, tiene la democracia en Colombia. Un análisis frío de los hechos no da pie para esa alarma ni para esas interpretaciones. Los hechos no son otros que los resultados de estudios serios adelantados desde 1968 en las grandes ciudades del país, donde precisamente la abstención es más extendida[4]. Siempre que se les ha preguntado a los abstencionistas de dichas ciudades por qué no votan, las respuestas que con más frecuencia se escuchan son del tipo "No me interesa la política", "En política no me meto", "No me gusta la política" o "No entiendo la política". Es decir, la apatía, la indiferencia o el desconocimiento de la política son los motivos principales de la abstención. En segundo lugar, se escuchan también razones que implican una crítica no al sistema político en general, sino a algunas de sus dimensiones. Algunos no votan porque no le ven utilidad al sufragio o por un cierto desencanto con los políticos, a quienes consideran deshonestos, sin palabra u oportunistas, o porque no encuentran un candidato que realmente les motive. Estas personas están dispuestas a votar si en un momento dado ven que vale la pena. En tercero y último lugar, sólo una pequeña minoría de la población estudiada deja de votar por su antagonismo radical y beligerante para con el sistema político del país. Cabe observar, de paso, que rara es la persona, en las investigaciones hechas, que justifica su abstención aduciendo como motivo supuestas o reales fallas del gobierno de turno.

A fin de apreciar si la elevada abstención de 1980 es indicio de una supuesta ausencia de democracia *política* en Colombia, es útil mirar el caso de una democracia política indiscutible, la de los Estados Unidos. Allí, en las elecciones para Cámara de mitaca de 1978 sólo sufragó el 34% de la población en edad de votar, y en las de 1974 el 36%[5]. La diferencia, pues, con lo observado en Colombia es mínima. Entonces, la alarma parece gratuita. Con frecuencia alarmas y denuncias de ese orden obedecen a un peligroso desconocimiento de cómo se comportan *en la práctica* las grandes democracias de Occidente. Claro que Colombia no es una de estas, pero es arbitrario censurarla por no poseer lo que ni siquiera dichas democracias manifiestan.

El arrastre de los partidos

Se anotó atrás que los partidos tradicionales continúan sobresaliendo indiscutiblemente en la política colombiana. Cumple, empero, hacer algunas anotaciones. Primera, sobresalen en el sentido de grandes conjuntos humanos con los cuales los votantes sentimentalmente se identifican, pues tales partidos no descuellan como organizaciones. En otras palabras, el predominio del voto conservador y liberal denota la fuerza de una actitud sicológica, a saber, el vigor de

---

[4] Ver Pedro Pablo Morcillo *et alii*, "Estudio sobre la abstención electoral en las elecciones de Marzo de 1968 en Cali, *Boletín Mensual de Estadística* 221 (Diciembre de 1969), pp. x-xxix; R. Losada y M. Williams, "El voto presidencial en Bogotá; Análisis del comportamiento electoral del 19 de Abril de 1970", *Boletín Mensual de Estadística* 229 (Agosto, 1970), pp. xv-xliii; J. Talbot de Campos y J. Mc. Camant, "Colombia política 1971" *Boletín Mensual de Estadística* 242 (Septiembre, 1971), pp. 69-128; R. Losada y G. Murillo, *Análisis de las elecciones de 1972 en Bogotá* (Bogotá: Universidad de los Andes, 1973); G. Murillo y M. Williams, *Análisis de las Elecciones Presidenciales de 1974 en Bogotá* (Bogotá: Universidad de los Andes, 1975); y R. Losada, "Clima Político de Cali, 1979" (Bogotá: FEDESARROLLO, 1980, inédito).

[5] W. H. Flanigan y N. Zingale, *Political Behavior of the American Electorate* (Nueva York: Allyn, 4a. ed., 1978).

la identificación con un partido, pero no la capacidad de acción de dos instituciones políticas diestramente organizadas. Porque, como es manifiesto para todos, en el seno de cada partido no sólo coexisten varias organizaciones, casi siempre en ardua lucha entre sí, sino cada organización es de ordinario torpe y débil. Pero por encima de ellas un nexo de índole emocional aglutina con solidez a las masas. Eso es lo importante de destacar, porque ese nexo parece que habrá de seguir influyendo de manera decisiva en la política colombiana de al menos la década del 80.

Segundo, el pobre desempeño de los grupos ajenos al conservatismo y al liberalismo, particularmente los de inspiración socialista, marxista y comunista, es el mismo de pasadas elecciones. Dichos grupos ni progresan visiblemente, ni retroceden. Cabe pensar que tal desempeño indica una inadecuación fundamental de sus planteamientos frente a las expectativas y criterios de decisión de los electores. Tanto más cuanto que las investigaciones sobre lo que piensan y prefieren los abstencionistas indican con claridad que la gran mayoría de estos no simpatiza con los partidos o movimientos de la izquierda radical hoy existentes en Colombia.

Tercero, el número de votos logrado por cada lista suele ser objeto de interpretaciones sin mayor fundamento, que conviene tener presentes. Por ejemplo, si la lista es de amigos del Gobierno, sus votos son considerados como muestras de respaldo a éste. Si personas de la oposición conforman una lista, los votos obtenidos por ésta son otras tantas expresiones de rechazo al Gobierno. En realidad, ni lo uno ni lo otro se sabe. Porque hasta tanto no se haga un estudio de lo que tenían en mente los votantes cuando respaldaron una lista y no otra, no es posible saber a ciencia cierta qué expresa su voto, más allá del simple respaldo para que los miembros de una lista ocupen una o más curules. Porque la gran mayoría de los votantes desconoce los puntos de vista de siquiera la persona que encabeza su lista preferida. Y aun suponiendo que muchos conozcan, no todos, sino algunos de esos puntos, su voto por una lista no significa su acuerdo con siquiera los principales planteamientos de quien la encabeza —menos con los de quien ocupa el segundo o tercer renglón. Una persona, y esto es muy frecuente, puede coincidir con unos pareceres de su candidato preferido y no con otros, y sin embargo le da su voto. Muchos ignoran por completo los planteamientos de su cabeza de lista, pero votan por él sencillamente porque es el de su partido o porque es su personaje político preferido. No les cruza por la cabeza la posibilidad de que con ese voto pueden también expresar un apoyo o una censura al Gobierno. No faltan quienes voten por un candidato o una lista, para impedir que otro u otra, que consideran funesta, gane. A la luz de estas complejidades de la sicología humana, mal puede decirse que los votos por una lista significan un respaldo manifiesto a los puntos de vista de quien la encabeza, o un voto en favor o en contra del Gobierno. Sin un acceso directo a la mente del votante, todo lo que dicen los votos por un candidato o una lista es que sus autores prefieren a ese candidato o a esa lista en lugar de otras.

Rodrigo Losada

PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

		Col. $	US$**
L1***	Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, por varios autores editado por *Hernando Gómez Otálora* y *Eduardo Wiesner Durán,* 1974, p. 625	350.oo	8.75
L3	Familia y consumo en la ciudad colombiana, por *Cecilia de Rodríguez* y *Hernando Gómez,* 1977. p. 231	250.oo	6.25
L5	La tierra en el mercado pirata de Bogotá, por *Rodrigo Losada* y *Hernando Gómez Buendía,* 1976. p.226	250.oo	6.25
L7***	Economía Cafetera Colombiana, editado por *Roberto Junguito,* 1978. p. 576	450.oo	15.oo
L8***	El Café en Colombia (1850-1970), por *Marco Palacio,* 1979. p. 429	450.oo	15.oo
L9	La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta, por *FEDESARROLLO.* 1979. p. 394	450.oo	15.oo
L10	El Sector comercio en Colombia, por *Yesid Castro, Juan José Echavarría* y *Miguel Urrutia.* 1979. p. 172	280.oo	6.50
L11	Ensayos sobre Historia Económica Colombiana, editado por *Miguel Urrutia.* 1980. p. 425 .	425.oo	15.oo

** El porte aéreo no se incluye en precios en dólares.

*** Este libro no tiene ningún descuento.

finanGrafi

Financiera GRAFI S.A.
Compañía de Financiamiento Comercial

La Financiera que le pone verdadero interés a sus intereses.

Bogotá, Torre Colpatria:
Carrera 7a. No. 24 - 89 Piso 43
Tels. 2345271 - 2345469
Medellín, Pereira, Armenia
Res: Sup. No: 3722 del 7 de Nov/77



Si Usted tiene una buena idea

que esté relacionada con la actividad turística,

hable con nosotros directamente.
(¡No necesita intermediarios!)

Financiamos

obras de interés turístico por medio de Créditos de Fomento, Inversiones Directas, y posibilitamos la obtención de recursos a través de otras fuentes de financiación.

Asesoramos

GRATUITAMENTE, por medio de técnicos especializados, proyectos particulares de interés, al tiempo que solicitamos la adjudicación de Becas para la formación de profesionales en los campos específicos que demande el desarrollo de la actividad turística. Además asesoramos en la consecución de Certificados de Desarrollo Turístico C.D.T.

Promovemos

los eventos y las obras de interés turístico, a través de campañas especiales, y de información amplia y detallada, dirigida tanto al turista como a los intermediarios y agencias.

Somos el 2o. renglón por concepto de divisas para el país.

Ministerio de Desarrollo Económico

corporación nacional de turismo-colombia

Turista satisfecho trae más turistas



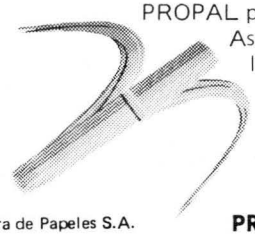
En la impresión litográfica el PAPEL ESMALTADO PROPALCOTE® le permite múltiples usos. Porque PROPAL hace bien su papel.

Este papel,diseñado con una base de papel offset,es especial para la impresión de etiquetas de todo tipo de envases, revistas, folletos, plegables de publicidad, carátulas, tarjetas, embosado similar al guipiur, afiches y calendarios, por su:

* Impresión pareja en offset, serigrafía o estampados. Tonalidades fuertes y mejor densidad de color.
* Ahorro ostensible en el consumo de tintas.
* Uso en rotativas en donde la tensión y el rasgado son altos.
* Ningún desprendimiento de fibra. Menor tiempo en limpieza de mantillas.
* Mayor contraste y nitidez de la impresión.

G. Meza-P-01-80

PROPAL
Productora de Papeles S.A.



PROPAL produce un papel especial para cada trabajo. Así PROPAL, facilita y hace más técnica la labor de las empresas para su propio beneficio y el de sus clientes.

PROPAL elabora todos sus productos a partir del bagazo de la caña de azúcar.

® Marca Registrada de Productora de Papeles S.A.

PROPAL EL PAPEL DE LOS COLOMBIANOS

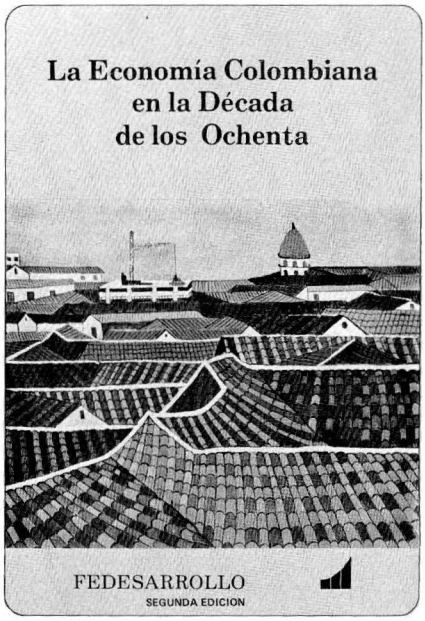
Acaba de aparecer la Segunda Edición de

La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta

Editado por FEDESARROLLO

Contenido: La Economía Colombiana en la Década de los 80, *Miguel Urrutia*; La Población Colombiana en la Década de los 80, *Roberto Junguito*; Perspectivas Ocupacionales, *Hernando Gómez*; Tendencias de la Distribución del Ingreso en la Próxima Década, *Miguel Urrutia*; El Sector Agropecuario Colombiano en la Década de los 80, *Roberto Junguito*; Perspectivas de Desarrollo Industrial en los Años 80, *Gabriel Poveda*; Perspectivas Energéticas, *Miguel Urrutia y Ricardo Villaveces*; Futuro de la Balanza Comercial, *Mauricio Carrizosa*; Política Cambiaria y de Comercio Exterior, *Guillermo Perry*; Las Finanzas del Gobierno Nacional en la Década de los 80, *Jorge Ospina.*

Adquiéralo en:
FEDESARROLLO - PUBLICACIONES y en librerías.
Valor: $450.oo.



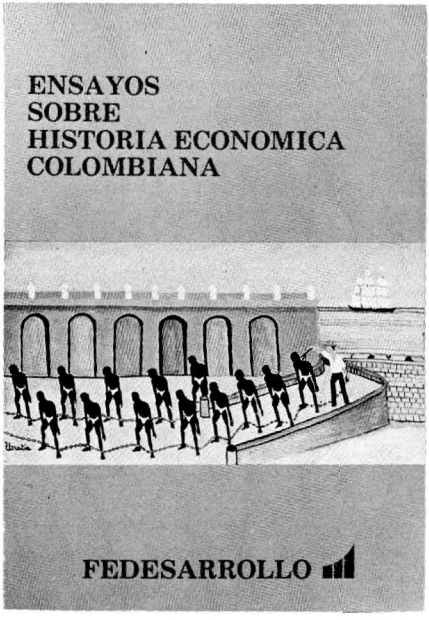
ULTIMA PUBLICACION DE FEDESARROLLO

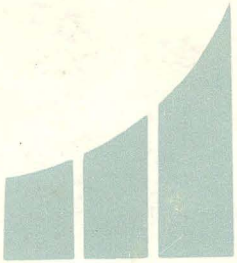
Ensayos Sobre Historia Económica Colombiana

Editado por Miguel Urrutia

Autores: Miguel Urrutia
Germán Colmenares
René de la Pedraja
Jorge Orlando Melo
Jose Antonio Ocampo
Malcom Deas
Diego Pizano
Carlos Díaz-Alejandro
Luis Jorge Garay

Adquiéralo en:
FEDESARROLLO - PUBLICACIONES y en librerías.
Valor: $425.oo.





FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

El Consejo Directivo es responsable de velar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del director ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El director y el editor de *Coyuntura* asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en *Coyuntura Económica* o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por FEDESARROLLO implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

FEDESARROLLO mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de FEDESARROLLO deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus directivos, o las entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de FEDESARROLLO aparece una opinión sin firma, como es el caso del análisis coyuntural en la Revista de la institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de investigadores colaborando en la institución en el momento de la publicación.