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 puediera 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. $)

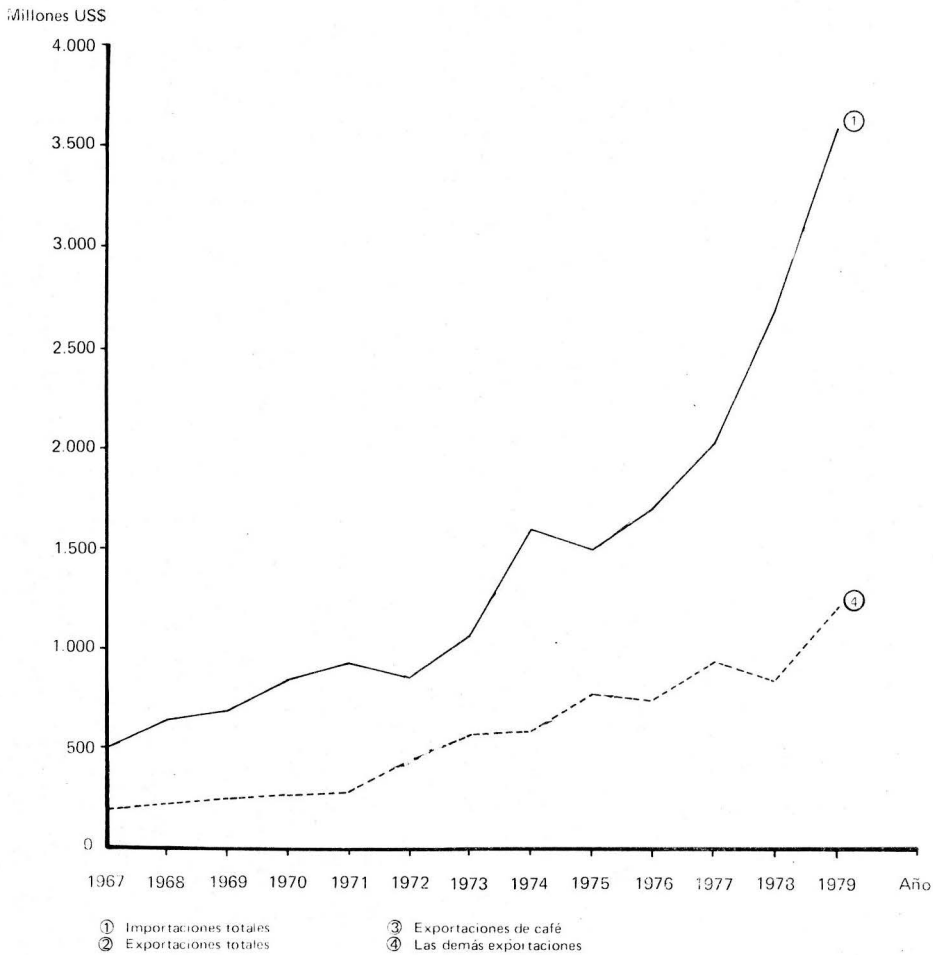
Año	Café[2]	Variación Nominal (%)	Variación Real (%)	Las demás[2]	Variación Nominal (%)	Variación Real (%)	Total[2]	Variación Nominal (%)	Variación Real (%)
1967	312.4	—	—	197.5	—	—	509.9	—	—
1968	352.0	12.67	10.0	226.3	14.58	11.8	558.3	9.49	6.9
1969	353.0	2.84	(3.5)	254.5	12.46	8.2	607.5	8.81	4.7
1970	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

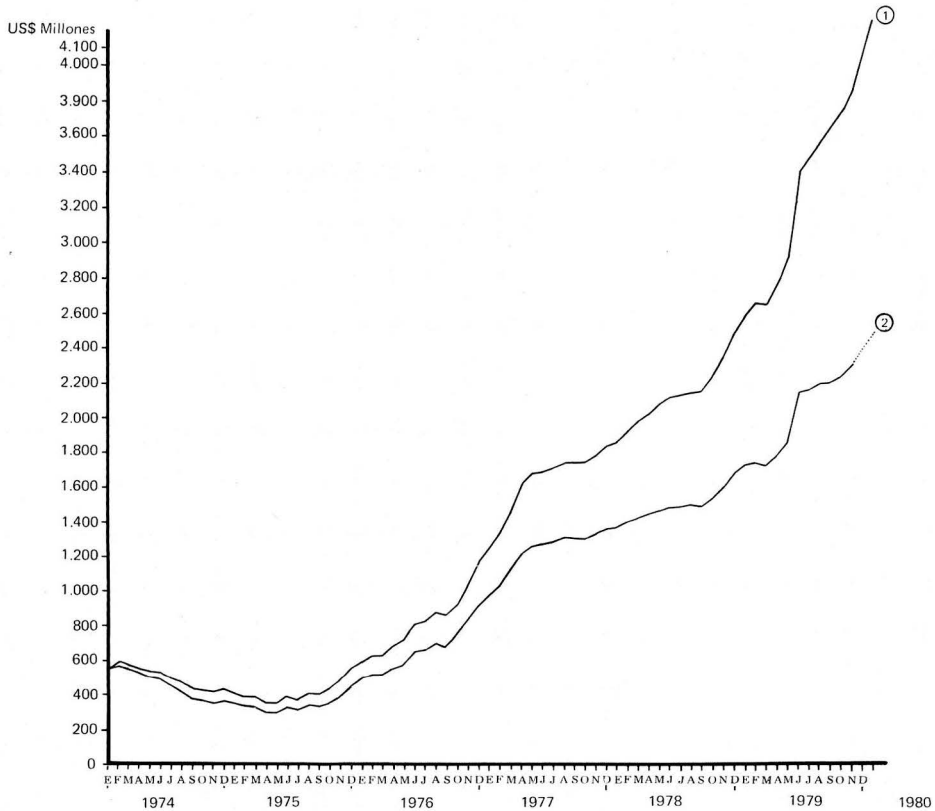
(Millones US$)

	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.

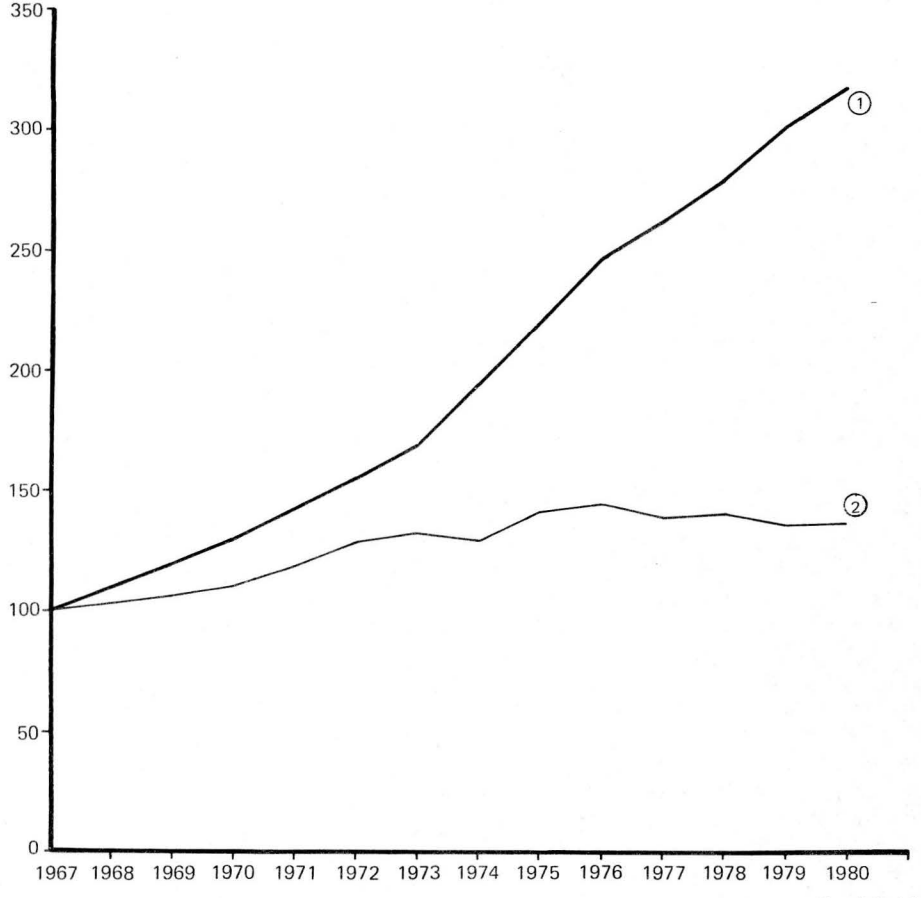
E. Tasa de cambio

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.