Análisis Coyuntural

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO
Revista de Economía Política

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

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

Director: Osvaldo Sunkel

Secretario de Redacción: Carlos Abad

Consejo de Redacción: Carlos Bazdresch, A. Eric Calcagno, José Luis García Delgado, Eugenio Labera, Augusto Mateus, Juan Muñoz.

Número 19 Enero-Junio 1991

SUMARIO

EL TEMA CENTRAL: «LA ENCRUCIJADA DE LOS NOVENTA. AMERICA LATINA»

PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE AMERICA LATINA EN LOS NOVENTA
* Luiz Carlos Bresser Pereira, La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?
* Enrique V. Iglesias, La difícil inserción internacional de América Latina.
* Gert Rosenthal, América Latina y el Caribe. Bases de una agenda de desarrollo para los años noventa.
* José Antonio Ocampo, Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa.
* Víctor E. Tokman, Pobreza y homogeneización social: Tareas para los noventa.

CAPITAL HUMANO, INNOVACION TECNOLOGICA Y GESTION EMPRESARIAL
* Juan Carlos Tedesco, Estrategias de desarrollo y educación: El desafío de la gestión pública.
* Ennio Rodríguez, América Latina ante el abismo creciente de su rezago tecnológico.
* Bernardo Kliksberg, Las perspectivas de la gerencia empresarial en los años noventa.

ESCENARIOS POLITICOS Y SOCIALES
* Francisco Weffort, Notas sobre a crise do Estado-Nação.
* José Matos Mar, Los pueblos indios de América.
* Helio Jaguaribe, A social democracia e as condições da América Latina e do Brasil.

LAS RELACIONES DE AMERICA LATINA CON LOS EE. UU. Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA
* José Miguel Insulza, Estados Unidos y América Latina en los noventa.
* Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlian, Droga y dogma: La diplomacia de la droga de Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta.
* Piero Gleijeses, Reflexiones sobre la victoria de los Estados Unidos en Centroamérica.
* Jorge Grandi, Las dimensiones del Mercado Unico Europeo y América Latina: Implicaciones y reflexiones sobre algunos interrogantes.

FIGURAS Y PENSAMIENTO: Homenaje a Aníbal Pinto
* Diez años después, Angel Serrano, Pedro Pablo Núñez, Rodolfo Rieznik y Carlos Abad.
* Discurso pronunciado en la Universidade Estadual de Campinas, con ocasión de conferirse a Aníbal Pinto el título de Doctor Honoris Causa, por José Serra.
* Genio y figura de Aníbal Pinto, por Alfredo Eric Calcagno.
* Aníbal Pinto. La significación de lo político, por Enzo Faletto.
* Referencias representativas de la obra de Aníbal Pinto, por Héctor Assael.

Y LAS SECCIONES FIJAS DE

* **Reseñas Temáticas:** Examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen seis reseñas realizadas por E. Lander, L. E. Lander, L. Gómez Calcaño, M. López Maya y H. Sonntag, Alfredo Stein y Marshall Wolfe (latinoamericanas); Carlos Berzosa, Manuel Ricardo López Aísa y Marisa Loredo (españolas).
* **Revista de Revistas Iberoamericanas:** Más de 1.100 artículos, publicados en las principales revistas académicas y científicas de Iberoamérica, clasificados en un índice alfabético-temático de economía política.

— Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 6.600 pesetas; Europa, 60 dólares; América Latina, 50 dólares y resto del mundo, 70 dólares.

Agencia Española de Cooperación Internacional
Revista Pensamiento Iberoamericano
Avenida Reyes Católicos, 4
28040 Madrid
Teléfono: 583 83 91
Fax: 583 83 10

Análisis Coyuntural

I. EMPLEO

Como la mayoría de países de América Latina, Colombia desarrolló a lo largo de varias décadas, un complejo sistema de intervenciones estatales en el mercado laboral con el objetivo, en principio, de proteger los ingresos y empleo de los trabajadores, fortalecer su capacidad de negociación frente a los capitales y establecer un ambicioso sistema de seguridad social. Es decir que durante todos estos años, la legislación laboral se utilizó como política social sin buscar la eficiencia en el mercado laboral. Posteriormente, en 1990 dentro del paquete de reformas estructurales que siguió a la apertura económica se llevó a cabo una reforma laboral mediante la Ley 50 de 1990, la cual se quedó corta no sólo frente al alcance del resto de reformas que se efectuaron en el país en estos años como la comercial, financiera, cambiaria, etc., sino en cuanto a los requerimientos que sobre el mercado laboral imponía el nuevo modelo de desarrollo económico.

Las razones que llevaron a un tímido avance en el aspecto laboral fueron esencialmente dos. Por una parte, la negociación de la reforma laboral de 1990 en el Congreso no fue un proceso fácil y, segundo, por la falta de entendimiento público acerca de los efectos económicos y sociales de las diversas formas de intervención estatal que afectan el mercado laboral.

Siete años después de haberse hecho la reforma laboral de 1990, el país está enfrentando graves problemas de empleo, los cuales llevan a cuestionar si además de las razones puramente coyunturales que se reflejan claramente en un aumento de la tasa de desempleo, no existen razones estructurales que tienen su origen en la legislación laboral y que como tal en el caso de no corregirse pueden inclusive llevar a profundizar el problema del empleo en Colombia.

A. Ley 50 de 1990

1. Modificaciones al régimen laboral

La Ley 50 de 1990 flexibilizó los contratos de los trabajadores, eliminó la retroactividad de las cesantías, las cuales no solamente encarecían el

costo de la mano de obra, sino que en muchos casos obligaba al empresario a despedir trabajadores antes de que cumplieran 10 años en la empresa. Esto, como es natural, generaba un efecto sumamente nocivo al no permitir que las empresas retuvieran el personal con experiencia.

En efecto, la legislación anterior a la Ley 50 de 1990, establecía que el trabajador se hacía acreedor al equivalente de un mes de salario más los intereses del 12% anual sobre dicho monto por cada año de antigüedad en la empresa. Este pasivo aumentaba año a año con el aumento salarial del trabajador, pues el salario base para calcular el monto de las cesantías a pagar en el momento de retiro del asalariado era el promedio de los últimos tres meses. Esto significaba que aunque el trabajador hubiera hecho retiros anticipados de cesantías, permitidos por la Ley para la compra de vivienda, iguales al monto adeudado en un momento dado, el pasivo que tenía el empresario por este concepto no quedaba saldado ya que de la liquidación final sólo se descontaba el retiro nominal. Este sistema llevaba no sólo a inflar los costos laborales, sino que los volvía inciertos para el empresario.

Para solucionar este problema, la Ley 50 modificó las condiciones de terminación de la relación laboral mediante la creación de los fondos de cesantías, donde el empleador consigna anualmente las cesantías de sus trabajadores, cancelando así el pasivo laboral por este concepto, a la vez que el trabajador recibe del fondo un interés de mercado y puede hacer retiros parciales para algunos fines. Sin embargo, bajo la Ley 50, sólo los trabajadores nuevos son cobijados obligatoriamente por el sistema de fondos de cesantías, lo cual limita su efectividad y crea distorsiones entre grupos de trabajadores. Los trabajadores vinculados antes de la reforma se mantienen bajo el sistema de liquidación de pensiones anterior, a menos que renegocien voluntariamente sus contratos.

Adicionalmente, los trabajadores que son despedidos sin "justa causa" reciben en la actualidad una indemnización mayor, entre 15 y 40 días de salario por año trabajado[1], con un pago mínimo equivalente a 45 días de salario. Aunque con la nueva Ley se amplió la definición de "justa causa", la reforma aumentó los costos de despido. Se modificó la escala que relaciona años de antigüedad e indemnización, aunque aumentando el número de salarios que la empresa tiene que pagar en caso de despido injustificado. Así, la reforma redujo la incertidumbre pero aumentó el costo de la indemnización.

Se eliminó el derecho que tenían los trabajadores con más de diez años de demandar a la empresa con el fin de que ésta los reintegrara en el caso en el que pudieran demostrar que habían sido despedidos sin justa causa.

Se permitió a los trabajadores con salario superior a diez salarios mínimos que eligieran la modalidad del salario integral, mediante la cual el trabajador recibe un mayor salario en lugar de las cesantías, y otros beneficios, como un bono obligatorio equivalente a 15 días de trabajo.

Se permitió la realización de contratos laborales por períodos inferiores a un año, renovables hasta por tres períodos bajo los mismos términos. En el caso de una cuarta renegociación el contrato tiene que extenderse a un año. En este tipo de contratos es obligatorio el pago de los beneficios de manera proporcional a la duración del mismo con el fin de que no haya una distorsión en los costos salariales.

---

[1] Basado en el salario más alto del último año de trabajo.

Se eliminaron las restricciones para la creación de sindicatos. Específicamente, el Ministerio del Trabajo perdió su poder discrecional en este aspecto. Actualmente es ilegal que el empleador busque disuadir la creación de un sindicato en su empresa. El número mínimo de trabajadores que se requiere para formar un sindicato es de 25, igual que el requerido bajo la legislación anterior.

Finalmente, debido a razones políticas, la nueva Ley 50 del 1990 no modificó los impuestos a la nómina, los cuales ascienden al 9% de la misma. El estudio de los costos y beneficios de estos impuestos es determinante en la decisión de realizar una nueva reforma laboral en el país.

Adicionalmente, a los cambios anteriores, las contribuciones a la seguridad social pagadas por las empresas aumentaron de 9% del valor total de la nómina en 1993 a 18.1% en 1996 como resultado de la Ley 100 de 1993 que reformó la seguridad social.

2. Deficiencias de la Ley 50

a. Costos de despido

La legislación vigente actualmente en Colombia estipula unos costos de despido crecientes con la antigüedad del trabajador, lo que estimula a las empresas a impedir que sus trabajadores acumulen antigüedad, llevando a una alta rotación laboral. Así, la legislación cuya finalidad primordial era la de preservar la estabilidad terminó generando el efecto contrario. Schaffner (1996)[2] encontró que en Colombia la antigüedad promedio entre 1984-1994 fue de 6.5 años, mientras que en Estados Unidos donde el mercado laboral es más flexible, la antigüedad promedio durante el mismo período fue de 8 años. Schaffner encontró además que la antigüedad promedio en Colombia ha aumentado desde 1991, aunque la autora no presenta evidencia de relación causal entre la reforma laboral y la reducción de la rotación.

b. Sobrecostos laborales

Los recargos a la nómina surgen de las contribuciones obligatorias a cargo de empresas o trabajadores a distintos programas de pensiones, ayuda familiar, accidentes de trabajo y desempleo. Colombia es uno de los países donde estos sobrecostos son más altos como proporción del salario. Actualmente, los costos no salariales son: cesantías, prestaciones sociales personales, contribuciones a la seguridad social e impuestos a la nómina destinados a diversas entidades y programas (Sena, ICBF y cajas de compensación).

De acuerdo con los cálculos de Lora y Henao (1995)[3], que aparecen en el Cuadro 1, los sobrecostos laborales representan entre 42% y casi 64% de los costos salariales, dependiendo del tipo de contrato del trabajador. Según cálculos de los autores el promedio ponderado de estos costos es de 59.9% en el sector manufacturero y de 59.7% en el sector comercio. Aunque las leyes en materia laboral en los años noventa (Ley 50 y Ley 100 de 1993) introdujeron cambios profundos en los regímenes de cesantías y seguridad social, el peso total de estos sobrecostos se elevó con relación al régimen anterior, en el que representaban el 51% de los costos laborales.

---

[2] Ver Schaffner, Julie A. (1996), "Urban Job Stability in Developing Countries: Evidence for Colombia", Standford University, mimeo, octubre.

[3] Lora, E. y Henao, Marta L. (1995), "Efectos económicos y sociales de la legislación laboral", en *Coyuntura Social*, No. 13, noviembre.

Cuadro 1. PRINCIPALES COSTOS LABORALES NO SALARIALES LEGALES (% del costo salarial)

	Contratos previos a la Ley 50/90		Nuevos contratos con beneficios sociales	Nuevos contratos con salarios integrales	Contratos temporales
	En 1990	En 1996			
Pago de cesantías					
Pago específico de cesantías	9.3	9.3	9.3	-	9.3
Pago de retroactividad	4.2	4.2	-	-	-
Beneficios complementarios					
Vacaciones (15 días laborales por año)	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7
Prima legal de servicios (1/2 mes por semestre)	8.9	8.9	8.9	-	8.9
Contribución a la seguridad social					
Pensiones	6.5	13.5	13.5	14.5	13.5
(Pagadas por el trabajador)	-2.2	-3.4	-3.4	-4.4	-3.4
Salud	7.0	12.0	12.0	12.0	12.0
(Pagadas por el trabajador)	-2.3	-4.0	-4.0	-4.0	-4.0
Impuesto a la nómina					
Sena (capacitación laboral)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
ICBF (programas sociales)	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Cajas de Compensación (subsidio familiar)	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Total	51.6	63.6	59.4	42.2	59.4
Memo:					
Participación en la fuerza laboral en 1994:					
Sector manufacturero	-	20.7	53.6	1.5	24.3
Comercio	-	14.5	71.0	0.6	13.9

Fuente: Pagos de cesantías y beneficios complementarios: Ocampo (1987)[a], otros costos según la legislación laboral.
Los datos del memo son de una encuesta especial realizada por Fedesarrollo en agosto de 1994.

[a] Ocampo, José A., "El Régimen Prestacional del Sector Privado" en, Ocampo, J. A. y M. Ramírez (eds.), El problema Laboral Colombiano, Contraloría General de la República, DNP y SENA, Bogotá, 1987, Vol. 2.

Los costos extrasalariales se consideran como una fuente importante de distorsión en el mercado de trabajo. Esto depende de si son percibidos por empresa y trabajadores como pagos en especie, deducibles del salario base, o como impuestos al factor trabajo que no guardan vinculación estrecha e individual con los beneficios que de ella puede derivar el trabajador. Por lo general, para el empleador, éstos son percibidos como un impuesto y para el trabajador como un derecho adquirido.

Otra distorsión que se asocia a menudo a los recargos a la nómina es la segmentación entre sectores gravados (sector formal) y sectores que eluden/evaden la legislación (sector informal).

Sin embargo, la mayor distorsión resulta de la posible pérdida de competitividad asociada al incremento de las contribuciones. Se argumenta, en primer lugar, que en el nuevo contexto de globalización de mercados, las empresas no pueden

transferir a los precios las variaciones de costos. Por lo tanto, cualquier incremento del costo por encima de la productividad tiene que ser absorbido por las empresas, lo que dificulta su supervivencia y sesga la producción hacia sectores no transables.

Se argumenta además que los altos sobrecostos laborales distorsionan los precios relativos del capital con respecto al trabajo, reduciendo la ventaja comparativa de tener una mano de obra relativamente más barata. El grado de distorsión depende sin embargo de qué tanto, en el nuevo contexto, las empresas son capaces de negociar acuerdos salariales que compensen el crecimiento de las contribuciones y de la evolución del tipo de cambio.

Sin entrar en el detalle de las distorsiones que surgen cuando el tipo de cambio se revalúa en términos reales, a la vez que los salarios se mantienen indexados por razones tales como la prácticas establecidas de fijación de salarios, bajo la legislación actual la capacidad de negociación del empleador está limitada por varios aspectos. En primer lugar, la existencia o no de un sindicato es determinante en el éxito de una negociación. Por definición un sindicato no va a permitir que sus afiliados pierdan derechos ya adquiridos lo que dificulta la posibilidad de ajustarse a las nuevas condiciones del mercado. Adicionalmente, en la ley el concepto de «justa causa» no es tan claro y no puede aplicarse en los casos en los que es preciso reducir el tamaño de la planta de personal para reducir costos. Inclusive, aunque el empleador esté dispuesto a indemnizar a los trabajadores al despedirlos sin justa causa para reducir la planta de personal, algo ya de por sí costoso, el hecho de que estos despidos sean considerados masivos requiere la intervención del Ministerio del Trabajo, lo que impone una rigidez al ajuste.

B. Evolución reciente del empleo en Colombia

En diciembre de 1990, la tasa de desempleo en las siete ciudades principales era de 10.6%. Ese año coincidió con el inicio de la apertura económica y con la expedición de la Ley 50 de 1990 mediante la cual se llevó a cabo la reforma laboral en el país. Un año más tarde, en diciembre de 1991, el nivel de desempleo se había reducido a 9.4%, manteniendo esta tendencia hasta diciembre de 1995, cuando la tasa se ubicó en 7.9%. En este mismo período, la tasa de ocupación (ocupados/población en edad de trabajar) tuvo un crecimiento bastante alto al pasar de 53.5% a 55.6%, explicando la reducción en la tasa de desempleo. Al mismo tiempo, la tasa de participación laboral pasó de 59.9% a 61.4%, es decir que en estos años, el crecimiento de la demanda laboral fue mucho más rápido que el de la oferta (Cuadro 2).

Es posible que durante ese período el crecimiento de la participación laboral pueda explicarse por la teoría del "trabajador alentado": un crecimiento importante de la demanda laboral anima a las personas que tienen por lo general dificultad para encontrar empleo a lanzarse al mercado laboral a buscar empleo, o más exactamente la generación de puestos de trabajo que había venido creciendo desde 1990, se volvió inferior al crecimiento de la población en edad de trabajar.

A partir de 1994, sin embargo, la situación del mercado laboral empezó a revertirse. Se detuvo el aumento de la ocupación o, más exactamente, la generación de puestos de trabajo, que había venido creciendo desde 1990. Finalmente, en diciembre de 1995 se acentuó la desaceleración de la demanda laboral: el empleo apenas creció 2.4% en las siete principales áreas metropolitanas y, en consecuencia, la tasa de desempleo pasó de 7.9% a 9.5%. Entró a operar la hipótesis del trabajador

Cuadro 2. TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESEMPLEO URBANO (%)

	Siete áreas metropolitanas				Santafé de Bogotá				Medellín y Valle de Aburrá				Cali- Yumbo			
	TGP	TO	TD	Crec. anual empleo (%)	TGP	TO	TD	Crec. anual empleo (%)	TGP	TO	TD	Crec. anual empleo (%)	TGP	TO	TD	Crec. anual empleo (%)
Diciembre																
1990	59.9	53.5	10.6	-	62.5	55.8	10.8	-	57.5	50.3	12.4	-	60.8	55.6	8.7	-
1991	59.3	53.7	9.4	-	60.7	55.8	8.1	-	57.6	50.0	13.1	-	61.2	55.8	8.9	-
1992	61.6	55.6	9.8	-	63.5	58.1	8.5	-	58.9	51.5	12.5	-	62.0	56.7	8.7	-
1993	60.0	55.3	7.8	-	61.1	57.6	5.7	-	58.0	51.9	10.5	-	62.1	57.3	7.7	-
1994	60.6	55.8	7.9	4.0	63.5	58.9	7.2	5.9	56.8	52.0	8.4	3.6	59.8	55.7	6.9	-0.7
1995	61.4	55.6	9.5	2.4	64.3	59.5	7.6	3.8	58.4	51.4	11.9	2.6	58.4	52.1	10.8	-4.6
1996	59.8	52.9	11.5	-1.8	61.2	55.4	9.5	-2.6	57.9	50.0	13.6	-0.8	58.6	50.2	14.3	-1.7
Marzo																
1990	58.1	52.2	10.1	-	59.7	54.9	8.0	-	54.9	48.6	11.4	-	59.8	53.2	10.9	-
1991	59.5	53.2	10.7	-	61.8	56.2	9.2	-	57.2	49.3	13.8	-	61.2	54.7	10.6	-
1992	60.2	53.7	10.8	-	62.5	57.2	8.4	-	59.1	50.1	15.2	-	58.5	53.0	9.4	-
1993	60.1	54.3	9.6	-	61.0	56.5	7.3	-	59.6	51.8	13.2	-	60.9	55.6	8.7	-
1994	60.5	54.3	10.2	2.9	62.1	57.1	8.1	6.2	59.7	51.8	13.2	4.1	60.4	53.9	10.8	0.2
1995	59.2	54.5	8.0	3.2	61.3	57.3	6.5	0.9	55.9	50.8	9.2	0.3	59.6	54.1	9.1	2.0
1996	0.6	54.4	10.2	2.2	63.4	58.2	8.2	4.2	57.5	50.80	11.6	2.7	60.0	52.1	13.1	-3.5
1997	58.7	51.2	12.7	-1.9	58.7	53.2	9.4	-3.1	58.4	48.8	16.4	-1.6	59.5	49.1	17.4	-2.6

	Barranquilla y Soledad				Manizales				Bucaramanga				Pasto			
Diciembre																
1990	52.7	47.7	9.5	-	54.6	50.0	8.2	-	61.4	54.8	10.6	-	60.7	53.4	11.9	-
1991	53.5	49.3	7.8	-	53.5	48.3	9.6	-	62.5	55.9	10.5	-	62.2	54.0	13.1	-
1992	58.6	52.7	10.0	-	54.4	49.6	8.7	-	65.3	56.8	12.9	-	61.1	54.5	10.8	-
1993	54.3	48.8	10.1	-	55.6	50.6	9.0	-	66.0	59.4	9.9	-	59.9	53.4	10.9	-
1994	54.5	49.7	8.8	3.6	54.6	49.9	8.5	2.4	67.3	59.3	12.0	3.7	61.1	55.1	9.9	8.7
1995	57.3	51.5	10.1	6.5	58.3	51.5	11.7	4.2	65.6	58.4	11.0	2.0	63.5	56.0	11.9	3.1
1996	54.5	48.4	11.1	-3.5	55.3	47.7	13.8	-4.6	67.2	59.1	12.1	2.9	64.3	55.4	13.9	2.4
Marzo																
1990	53.9	47.4	12.1	-	53.1	47.0	11.5	-	62.8	54.0	14.0	-	60.1	50.8	15.6	-
1991	52.3	47.3	9.6	-	52.8	47.3	10.4	-	62.1	54.0	13.1	-	61.5	52.4	14.8	-
1992	56.3	49.3	12.5	-	54.1	48.3	10.7	-	61.9	53.8	13.1	-	60.0	51.2	14.7	-
1993	55.6	49.4	11.2	-	56.1	49.6	11.6	-	64.0	56.2	12.3	-	59.0	50.4	14.6	-
1994	54.3	48.1	11.3	-0.7	57.3	51.4	10.3	6.0	64.3	56.9	11.6	4.6	60.3	52.7	12.6	7.7
1995	55.3	49.9	9.8	6.7	53.7	48.9	8.8	1.2	63.4	57.4	9.4	3.7	60.2	53.7	10.9	4.9
1996	55.1	49.1	8.2	1.5	54.7	47.4	13.3	-5.3	63.7	57.0	10.6	2.8	62.4	54.5	12.6	3.8
1997	54.7	47.7	12.8	-0.6	55.7	47.9	14.0	4.2	64.1	56.0	12.7	1.3	62.6	53.2	15.0	2.8

Nota: No es posible realizar el cálculo de crecimiento anual del empleo para el período 1990-1993 porque la información anterior no está ajustada al censo de 1993. Por lo tanto los datos no son comparables.
Fuente: Dane, cálculos de Fedesarrollo.

adicional: miembros inactivos del hogar se vieron obligados a salir al mercado laboral a compensar la caída de ingreso real o la pérdida de empleo de otros miembros. Aumentó así la participación laboral de 60.6% en diciembre de 1994 a 61.4% en diciembre de 1995.

La desaceleración de la economía durante 1996 se vio reflejada en el mercado laboral en la medida en la que los sectores más afectados durante el año fueron precisamente aquellos que habían generado el mayor número de empleos -construcción y comercio- a comienzos de los años noventa. En 1996, se registró una contracción del empleo de 1.8%. En diciembre de 1996, la tasa de desempleo en las siete ciudades principales llegó a 11.5%, la cual aunque inferior a la que se había registrado en septiembre de ese año de 12.1%, es la más alta de los años noventa para este mes del año, en el cual el empleo temporal aumenta y, por lo tanto, la tasa de desempleo se reduce.

Aunque la situación laboral de ninguna manera se puede catalogar como buena, podría ser peor si entre 1995 y 1996 la tasa de participación global (PEA/PET) no se hubiera reducido como lo hizo de 61.4% a 59.8%.

En marzo, de manera consistente con el decrecimiento del PIB en el primer trimestre del año, la situación de empleo continuó deteriorándose, al ubicarse la tasa desempleo para las siete ciudades más importantes en 12.7%, nuevamente el nivel más alto para este mes en los años noventa. Entre marzo de 1996 y marzo de 1997 se redujo la tasa de participación global de 60.6% a 58.7%, en tanto que la tasa de ocupación cayó de 54.4% a 51.4%.

Si la situación actual no es nada buena, las perspectivas son aún peores. La construcción y el comercio, que habían sido los únicos sectores dinámicos en la generación de empleo en los últimos años, se encuentran actualmente en plena recesión. Entre enero de 1996 y marzo de 1997, el empleo en el comercio se redujo 9% debido a la contracción de este sector.

Por su lado, el empleo industrial se deterioró aún más en los dos primeros meses del año. En el total de la industria el empleo decreció 5.6%, con una reducción de 43.4% en el sector de trilla de café. En el bimestre, únicamente cuatro sectores aumentaron el empleo, muebles de madera (1.7%), papel (0.6%), derivados del petróleo (4.9%) y equipo profesional y científico (1.0%).

La apertura económica, y el cambio en el precio relativo del uso del capital que se derivó de la misma llevó a que en el sector industrial, los empresarios se trasladaran de una tecnología intensiva en mano de obra a una intensiva en capital. Este proceso se vio a su vez reforzado porque simultáneamente no sólo se incrementaron las cotizaciones a la seguridad social, sino que el tipo de cambio se ha revaluado continuamente en este período haciendo que el costo relativo del uso de la mano de obra sea superior a la del uso del capital, lo cual difícilmente lleva a que en este sector se generen nuevos puestos de trabajo.

Adicionalmente, la fuerte demanda por mano de obra capacitada que se generó a raíz de la reconversión industrial tomó al país por sorpresa, pues durante las décadas de protección industrial no se hizo nada en el área de la capacitación de técnicos. La escasez de mano de obra calificada se vio reflejada en el significativo aumento de los salarios para este tipo de personal frente a los de la mano de obra no calificada. Es decir que a nivel de la industria actualmente no sólo la mano de obra es costosa por los sobrecostos que pesan sobre la nómina, sino porque la falta de programas de educación han llevado a que el personal que hoy requiere la industria sea excesivamente costoso.

Finalmente, el sector servicios que genera aproximadamente el 30% del empleo urbano puede desacelerarse como consecuencia de la recesión económica.

C. Factores que afectan la demanda de trabajo

De acuerdo con Guasch (1997)[4], la demanda de trabajo se ve afectada por la actividad económica y por el costo absoluto y relativo del factor trabajo frente al de otros factores. Los costos laborales tienen a su vez dos componentes: los salarios y los costos extrasalariales. Los salarios pueden flexibilizarse mediante una mayor competencia en el mercado laboral. Los costos extrasalariales que están compuestos por los impuestos a la nómina y los costos de transacción asociados con los ajustes en la planta de personal, pueden disminuirse mediante una reducción de los impuestos a la nómina y de los costos de despido.

Los mecanismos claves a través de los cuales la legislación laboral afecta la demanda de trabajo son los siguientes:

1. Costos directos e indirectos del trabajo

Esto se refiere a niveles salariales, impuestos a la nómina y otros costos imputados, tales como ausentismo, días no hábiles, demandas por accidentes, compensaciones imputadas etc.

2. Flexibilidad contractual

Esto hace referencia al mecanismo utilizado para determinar el nivel y estructura de los salarios; incluye la legislación sobre los tipos de contratos, las relaciones obrero-patronales y la estructura de negociaciones colectivas[5]. Por lo general, las rigideces en la contratación limitan la flexibilidad salarial ya que no permite que la empresa responda de manera unilateral a las condiciones cambiantes locales y de la economía en términos de salarios.

- Los sindicatos por ejemplo mediante su poder sindical no van a permitir que sus afiliados pierdan los derechos adquiridos.
- Las restricciones sobre los contratos, en especial, las limitaciones que pesan sobre los contratos temporales, a término fijo y de tiempo parcial reducen la capacidad de las empresas para utilizar el trabajo de manera eficiente. De acuerdo con Guasch, la posibilidad de hacer contratos más flexibles actúa positivamente sobre el nivel del empleo, beneficiando particularmente a los jóvenes y a la mano de obra no calificada que son los grupos más afectados por el desempleo. Igualmente, la mayor flexibilidad en los contratos se ha traducido en ganancias en productividad, que a su vez se han traducido en mayores remuneraciones para los empleados.
- Las cláusulas de seguridad laboral y estabilidad laboral se traducen por lo general en mayores costos de ajuste de la mano de obra.
- La relación entre el salario mínimo que fija el gobierno y el nivel general de salarios en la economía. En una encuesta reciente realizada por Fedesarrollo acerca de la manera cómo se fijan los salarios en la industria, se estableció que un 17% de los empresarios se basan en el salario mínimo para fijar los salarios del año.

[4] Ver Guasch, Luis J. (1997), Labor Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin American Countries, mimeo.

[5] Las negociaciones colectivas se reflejan en ganancias para el trabajador afiliado al sindicato a expensas del ingreso y oportunidades de empleo de otros trabajadores más que a expensas de las utilidades mismas de la empresa.

3. Calidad y capacitación de la mano de obra

Los factores claves que afectan la calidad de la mano de obra son los niveles de educación y entrenamiento.

D. La necesidad de una nueva reforma laboral

Como se vio en una sección anterior la reforma laboral de 1990 (Ley 50 de 1990) fue exitosa al flexibilizar los contratos laborales y eliminar la retroactividad de las cesantías. Sin embargo, fracasó al aumentar los costos de despido, en un momento de transición entre dos modelos de desarrollo, y al no haber disminuido los impuestos a la nómina, lo cual llevó a que con los incrementos a las cotizaciones de la seguridad social que surgieron de la Ley 100 de 1993, los costos extrasalariales representen actualmente entre un 42% y 64% del salario.

Las deficiencias de la legislación laboral actual, aunque no son obvias en el corto plazo, pueden generar serias distorsiones y costos de eficiencia en el largo plazo -excesiva rotación (como lo demostró Schaffner), empleos de baja productividad, insuficiente entrenamiento y creciente informalidad-.

La reforma laboral de 1990 se llevó a cabo en un momento en el que el país no tenía problemas de desempleo. La situación actual es totalmente diferente. La tasa de desempleo pasó de 7.9% en diciembre de 1994 a 11.5% en diciembre de 1996, al tiempo que se redujo la generación de empleo. En efecto, en 1996 el empleo se contrajo en 1.8%.

Al desempleo se suma el pésimo desempeño de todos los indicadores económicos. La inversión se contrajo en términos reales en 1996 y en lo que va corrido de 1997, el país está en recesión, el déficit del gobierno central se calcula entre un 4.7% y 5% del PIB para 1997, la inflación no se ha reducido a la velocidad requerida para facilitar el ajuste, el crecimiento de la cartera bancaria es nulo en términos reales, además de que su calidad se viene deteriorando rápidamente y, finalmente, el tipo de cambio está sobrevaluado.

En la mayoría de países de América Latina, las principales reformas laborales han estado precedidas por períodos de deterioro de la situación económica: contracción de las tasas de inversión, tasas de crecimiento bajas y decrecientes, grandes déficits fiscales, creciente inflación y una contracción de las actividades de intermediación financiera. De acuerdo con la literatura, el hecho de que las reformas se tomen en momentos de crisis se debe a que el costo de la situación anterior a la reforma sea tan alto, que los diferentes grupos en conflicto se pongan de acuerdo más rápidamente acerca de la necesidad de reformas (Tommasi y Velasco (1995) y Rodrik (1996)). En este sentido, las reformas laborales son parte de la respuesta de la sociedad a la crisis, especialmente si ésta viene acompañada por un aumento del desempleo o se presentan otros señales de rigidez laboral.

Parece ser que en Colombia se ha llegado a este punto. Es preciso que se discuta en el país la necesidad de cambios en el régimen laboral. Aunque no existe consenso acerca de qué constituye un buen código laboral, es importante tener claro que las regulaciones e instituciones del mercado laboral deben garantizar tanto la eficiencia productiva como una adecuada protección al trabajador.

Adicionalmente, es imprescindible un mejor entendimiento de cómo el aspecto laboral y el económico afectan el costo relativo de los contratos de largo y corto plazo para entender las diferencias

entre países en el nivel y tasa de crecimiento de la productividad del trabajo.

Si en efecto, la antigüedad es inferior en Colombia que en los Estados Unidos como lo afirma Schaffner, entonces la hipótesis de que el costo relativamente mayor de los contratos de largo plazo hace que éstos sean reducidos amerita más estudio. Esta hipótesis puede explicar no sólo las diferencias entre países con referencia a la antigüedad en el trabajo, sino diferencias dentro del mismo país respecto al número de trabajadores independientes, el tamaño de planta y la productividad del trabajo aún al interior de establecimientos muy similares.

Dado que con una reforma laboral surgen perdedores y ganadores, las autoridades deben decidir entre compensar a los perdedores por la pérdida de derechos adquiridos o establecer reformas graduales que sólo apliquen a ciertos grupos de trabajadores, por ejemplo, los nuevos entrantes en el mercado de trabajo.

Por último, es necesario que se refuerce el vínculo entre contribuciones y beneficios en los programas de seguridad social. Dada la escasa vinculación individual entre estos costos y los beneficios que otorgan, las contribuciones a la seguridad social promueven la informalidad.

II. ACTIVIDAD PRODUCTIVA

A. Crecimiento económico 1996

El año de 1996 terminó con un crecimiento económico muy inferior al proyectado tanto por las autoridades oficiales como por los analistas privados. De acuerdo con las cifras que reporta el Dane, el PIB creció 2.08% en 1996, resultado muy inferior al 5.4% alcanzado en el año anterior. Según estas cifras, el desplome de la actividad industrial, especialmente en los tres últimos meses del año, y la reducción en la producción cafetera fueron responsables del menor crecimiento económico en el año (Cuadro 3).

La mayor diferencia entre los estimativos de principio de año y los resultados al final de año se registró en el sector cafetero. En este sector, la Federación Nacional de Cafeteros y la Oficina de los Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros son las entidades encargadas de llevar las estadísticas, así como de hacer estimativos sobre el desempeño futuro de las mismas. Reiteradamente, las cifras sobre la magnitud de la cosecha cafetera han sido una fuente de desfase en las proyecciones económicas debido a que las estimaciones oficiales tienen por lo general un margen de error que oscila entre 1 y 2 millones de sacos. Así, en 1995 de una cifra oficial de 12 millones de sacos al comienzo de año, se pasó a una producción de 13.9 millones de sacos. Dada la alta participación del café en el PIB[6], esta diferencia de 1.7 millones de sacos representó unos 0.4 puntos adicionales de crecimiento económico en 1995. En 1996, la situación fue totalmente la contraria. Los estimativos oficiales a comienzos de año apuntaban hacia una producción de café en 1996, algo inferior a la de 1995, la cual probablemente bordearía los 13 millones de sacos. El resultado definitivo al finalizar el año, fue una producción de 11.1 millones de sacos, inferior en 1.9 millones al estimativo inicial, lo cual necesariamente se reflejó en una disminución en el crecimiento económico proyectado de por lo menos 0.5 puntos del PIB.

Pero quizás la mayor sorpresa en los resultados económicos de 1996 provino de la industria,

[6] En el período 1990-1993, la participación del sector cafetero en el Producto Interno Bruto fue de 2.75% en promedio para el café pergamino, y de 2.80% en promedio para la trilla y otros, para un total de 5.53% del PIB.

Cuadro 3.TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y POR SECTORES
(Variación porcentual anual)

	1993	1994	1995	1996
Sector agrícola	2.7	2.0	5.2	-2.8
Café pergamino	-15.3	-11.0	13.9	-18.5
Resto de la agricultura	6.6	3.8	3.1	1.4
Minería	-2.8	1.6	17.8	7.6
Petróleo	-	-	-	-
Gas natural	-	-	-	-
Carbón	-	-	-	-
Resto de la minería	-	-	-	-
Industria	2.3	-0.4	1.0	-2.9
Café elaborado	-17.9	-15.0	-18.3	8.7
Industria sin trilla	5.9	1.6	3.3	-3.9
Construcción	7.0	30.4	5.2	0.3
Servicios	5.9	7.2	5.7	4.8
Comercio, restaurantes y hoteles	4.9	8.3	5.2	-0.4
Transporte y almacenamiento	4.0	6.2	6.0	4.6
Resto de servicios modernos	7.1	10.6	4.5	4.7
Servicios personales	4.2	4.5	7.0	7.1
Servicios domésticos	4.9	-1.5	3.0	1.8
Alquiler de vivienda	3.1	7.5	2.0	3.2
Servicios del gobierno	7.7	2.8	7.8	10.9
PIB total	5.6	5.9	5.4	2.1

Fuente: Dane.

cuando, contrario a las proyecciones del DNP que estimaban un repunte de la misma en el último trimestre del año, la producción manufacturera se desplomó, decreciendo 8.5% en estos tres meses. El resultado para el año completo fue una caída de la producción industrial de 2.9% con trilla de café y de 3.5% sin trilla.

Por el lado del gasto, la demanda interna creció 2.3% en 1996 frente a crecimientos respectivos de 11%, 9.8% y 7.2%, en 1993, 1994 y 1995. La desaceleración de la demanda tiene su explicación en el ritmo de crecimiento del consumo y la contracción de la inversión privada. En efecto, como se aprecia en el Cuadro 4, mientras que el consumo público pasó de un crecimiento de 5.5% en 1995 a 10.4% en 1996, el privado se redujo de 6.1% a 1.9%. Con respecto a la inversión, a la fecha tan sólo se tiene información sobre la cifra global, que registró un decrecimiento de 1.7%.

B. PIB trimestral

A finales de mayo, el Departamento Nacional de Planeación publicó su estimativo de crecimiento económico en el primer trimestre de 1997. De acuerdo con esta entidad el PIB decreció 1.22% en este período con respecto al primer trimestre de

Cuadro 4. CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR TIPO DE GASTO (Variación porcentual)

	1993	1994	1995	1996
PIB	5.6	5.9	5.4	2.1
Consumo total	7.6	5.4	6.0	3.3
Consumo privado	7.7	4.4	6.1	1.9
Consumo gobierno	7.3	11.1	5.5	10.4
Inversión total	30.7	34.0	9.8	-1.7
Formación bruta de capital fijo	35.8	21.8	11.1	-6.6
Inversión privada	39.9	29.6	6.1	-
Inversión gobierno	18.2	9.1	20.9	-
Variación de existencias	17.6	70.0	7.0	9.3
Demanda interna	-9.2	11.9	7.2	2.3
Exportaciones	6.6	-0.3	8.2	4.4
Importaciones	38.7	22.8	13.0	3.0

Fuente: Dane.

1996, continuando así la tendencia recesiva de la economía que se inició en el último trimestre de 1996 cuando el PIB decreció 0.5%. No obstante a juzgar por las cifras de producción industrial y de comercio minorista en los dos primeros meses del año, así como los resultados de las encuestas de opinión empresarial de Fedesarrollo, es probable que el crecimiento del PIB en los tres primeros meses del año haya sido inferior al estimado por el DNP.

Pero, lo que sorprende de las cifras preliminares de crecimiento del PIB en el primer trimestre es el pésimo desempeño en los tres meses de los sectores como construcción -obras públicas-, minería y sector financiero que hasta hace poco eran los que jalonaban el crecimiento (Cuadro 5). La evolución de estos sectores en el primer trimestre pone en duda la posibilidad de un crecimiento en 1997 superior al registrado en 1996.

1. Actividad industrial

En 1996, la caída de la producción industrial fue vertiginosa. Solamente en dos meses del año, febrero y abril, se presentó crecimiento en la producción industrial. En el resto del año, la producción manufacturera decreció, al registrar una contracción de 2.9% con trilla y de 3.5% sin trilla, sin duda, el resultado más malo de los años noventa. El mayor decrecimiento se presentó en el último trimestre, al haberse producido una reducción de 8.7% y 11% en la producción industrial de octubre y noviembre, respectivamente.

Al analizar los 28 sectores que incluye la muestra mensual manufacturera del Dane, en 1996 únicamente 8 registraron crecimiento, de los cuales sólo cinco crecieron a tasas superiores al promedio del PIB (Cuadro 6). Los sectores con buen desempeño durante el año fueron todos productores

Cuadro 5. PRODUCTO INTERNO BRUTO TRIMESTRAL (Millones de pesos de 1975)

	1997 (e)	Tasas de crecimiento anual				
	I	I 96	II 96	III 96	IV 96	I 97
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	46,664	2.7	-1.2	0.5	-1.4	-3.5
Agropecuario	45,217	3.1	-0.8	0.9	-1.0	-3.5
Agropecuario sin café	42,478	0.2	4.0	2.5	5.8	-0.2
Café pergamino	2,739	43.9	-35.2	-17.2	-32.6	-36.0
Otros agrícolas	21,607	-0.8	2.7	1.1	3.9	-1.7
Producción pecuaria	20,871	1.3	4.8	3.7	7.2	1.4
Productos de la silvicultura, tala y corta	1,447	-8.5	-9.5	-10.2	-12.1	61.1
Productos de la pesca y de la caza		-8.7	-9.6	-10.2	-11.8	-100.0
Explotación de minas y canteras	9,728	12.4	7.9	7.6	3.1	-1.9
Industria manufacturera total	40,354	0.1	0.3	-3.8	-7.5	-2.6
Café elaborado	4,407	11.5	14.5	7.3	2.7	12.0
Industria sin trilla	35,947	-1.0	-1.0	-4.8	-8.5	-4.1
Electricidad, gas y agua	2,654	2.6	3.7	2.5	2.5	4.0
Construcción y obras públicas	8,510	5.7	-0.9	-0.6	-2.7	-6.6
Edificios	2,701	-16.4	-24.3	-25.6	-21.9	-10.0
Obras civiles	5,809	21.4	16.0	17.6	11.1	-5.0
Obras civiles públicas	4,841	18.9	10.2	5.0	1.9	-4.3
Obras civiles privadas	967	35.0	40.0	60.0	60.0	-8.4
Comercio, restaurantes y hoteles	26,261	2.1	0.2	0.5	-3.7	-2.8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	21,713	6.5	4.0	2.2	5.7	2.2
Transporte y almacenamiento	15,429	2.4	0.8	-0.2	2.9	-3.0
Comunicaciones	6,284	21.0	16.1	11.2	16.1	18.0
Establecimientos financieros, seguros	32,154	6.7	4.7	4.3	3.7	-3.8
Bancos, seguros y servicios a las empresas	21,158	8.6	5.7	5.2	4.0	-7.1
Alquiler de vivienda	10,996	2.9	3.1	3.3	3.4	3.3
Servicios comunales, sociales y personales	32,748	9.2	8.9	9.7	9.9	6.1
Servicios personales	9,942	7.3	8.2	6.6	6.4	6.8
Servicios del gobierno	21,612	10.6	9.6	11.6	11.6	6.1
Servicios domésticos	1,194	2.3	1.7	1.9	1.3	2.0
Total producción	220,786	4.4	2.6	2.0	0.4	-1.4
Menos: Servicios bancarios imputados	7,613	12.0	15.0	11.8	-1.4	-12.7
Subtotal: Valor Agregado	213,173	4.2	2.1	1.6	0.4	-0.9
Derechos e impuestos sobre importaciones	14,372	11.8	6.6	2.6	-8.4	-5.3
Total PIB por sectores	227,545	4.6	2.4	1.7	-0.1	-1.2

(e) : Estimado
Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 6. CRECIMIENTO ANUAL ACUMULADO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL POR SECTORES (Porcentajes)

	Enero-diciembre				Enero-febrero	
	1993	1994	1995	1996	1996/1995	1997/1996
Bienes de consumo						
Alimentos (sin trilla)	0.5	2.2	9.2	1.7	11.4	-1.6
Bebidas	6.2	7.9	8.7	-8.1	-12.4	-6.7
Tabaco	-11.9	-18.2	-15.6	14.6	13.8	-7.8
Textiles	-1.7	1.6	5.7	2.6	5.4	-7.1
Vestuario	-5.7	-17.5	-2.4	5.4	14.0	-10.3
Cuero, pieles, excepto calzado	-8.3	-5.6	-15.7	-24.1	-30.3	-3.1
Calzado	-3.5	-3.6	-9.3	-19.1	-15.5	-5.3
Muebles de madera	15.9	23.5	3.5	-50.3	-53.8	-8.3
Imprentas y editoriales	8.3	15.2	-7.8	-4.0	-14.4	7.6
Plásticos	11.2	15.5	-3.2	0.3	7.6	-5.8
Equipo profesional y científico	-3.4	4.3	33.3	17.6	78.4	-5.9
Industrias diversas	13.0	0.2	-3.2	-4.0	14.7	-9.7
Bienes intermedios						
Industria de madera	12.9	8.5	-12.1	-14.2	-28.1	-3.7
Papel	-7.1	8.3	8.5	-14.0	-7.2	-2.8
Químicos	0.7	1.9	8.8	-16.4	-5.0	-5.8
Otros productos químicos	5.0	3.7	2.5	-12.3	15.6	-13.9
Petróleo	5.5	2.5	0.8	18.4	16.0	3.0
Otros derivados del petróleo	-1.5	16.3	5.2	-15.6	-11.9	-1.5
Caucho	-1.0	-9.6	-15.5	-37.2	-13.5	-31.4
Barro, loza y porcelana	13.6	9.2	1.2	-7.4	4.9	3.2
Vidrio	4.0	5.6	2.5	-0.3	-9.1	6.6
Productos minerales no metálicos	10.1	6.7	1.0	-11.9	1.8	-10.1
Hierro y acero	2.0	14.9	1.6	2.3	-10.4	19.7
Metales no ferrosos	-1.8	3.8	4.3	-16.3	-10.8	-0.5
Productos metálicos excepto maquinaria	13.5	10.2	6.8	-3.6	7.7	-6.2
Bienes de capital sin vehículos						
Maquinaria excepto la eléctrica	12.5	9.0	0.9	-19.4	-5.7	-6.1
Maquinaria, aparatos eléctricos	7.7	5.3	-7.7	-4.4	-4.6	-0.3
Vehículos						
Equipo y material de transporte	42.5	11.0	1.0	6.6	-12.2	-11.8
Total	2.9	3.4	2.2	-3.0	1.5	-3.7
Trilla de café	-14.5	-13.1	-18.2	8.0	11.2	9.7
Total excepto trilla	7.8	4.4	3.5	-3.5	1.0	-4.5

Fuente: Dane, Muestra Mensual Manufacturera y cálculos de Fedesarrollo.

de bienes de consumo final. En el resto de sectores, la producción se contrajo, incluso en nueve de ellos en más de 10%. Los peores resultados se presentaron en las industrias de madera y los muebles de madera, donde la producción se redujo 27.8% y 50.3%, respectivamente.

En el primer bimestre de 1997, la producción manufacturera mantuvo la tendencia hacia la desaceleración. En estos dos meses, la industria sin trilla de café se contrajo 4.5%, frente a un crecimiento de 1% en los mismos meses del año anterior. En el bimestre, el número de sectores que registraron crecimiento se redujo a 5, en tanto que los 23 sectores restantes de la muestra del Dane se contrajeron.

Dentro de los bienes de consumo, sólo las imprentas y editoriales aumentaron su producción frente a igual período de 1996, lo cual no resulta sorprendente dado que es en estos meses cuando se concentra la impresión de los textos escolares y se registra por tanto un pico de producción. Dentro de este grupo, llama la atención el deterioro continuo de los subsectores de alimentos y bebidas, al igual que los de vestuario, textiles y calzado.

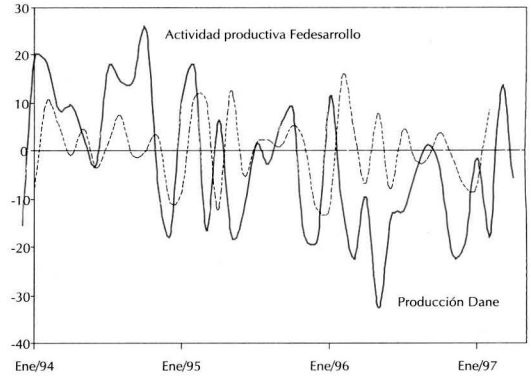
Por el lado de los bienes intermedios, con excepción de la producción de cemento que se contrajo 10.1% en el bimestre, se registró un repunte en los sectores relacionados con la construcción. El vidrio creció 6.6%; el barro, loza y porcelana 3.2%; y el hierro y el acero 19.7%. Al parecer, frente a la dificultad de vender sus viviendas, los individuos han optado por la remodelación de las mismas, lo que ha estimulado la demanda por productos que tienen que ver con la construcción.

En los bienes de capital, tanto maquinaria como vehículos tuvieron un pésimo desempeño durante los dos primeros meses del año. Mientras que la producción de maquinaria decreció 6.1% en estos meses, la de vehículos se contrajo 11.8%.

2. Clima empresarial

Desde el momento mismo de las declaraciones del ex-ministro Botero en enero de 1996, (que involucraban al Presidente Samper en el escándalo de la campaña electoral), y la amenaza de la posible descertificación, los indicadores que resultan de la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo apuntaban hacia una fuerte caída de la actividad industrial en el año. En efecto, como se observa en el Gráfico 1, el indicador de actividad productiva[7] inició desde enero de 1996 una rápida desaceleración, llegando en junio a su nivel más bajo de los años noventa. A partir de este mes se recuperó frente a este punto mínimo, pero en ningún mes del año registró un nivel positivo. A partir de octubre, el indicador de actividad productiva se desplomó nuevamente mostrando la caída en la

Gráfico 1. ACTIVIDAD PRODUCTIVA DEL SECTOR INDUSTRIAL (Enero 1994-mayo 1997)



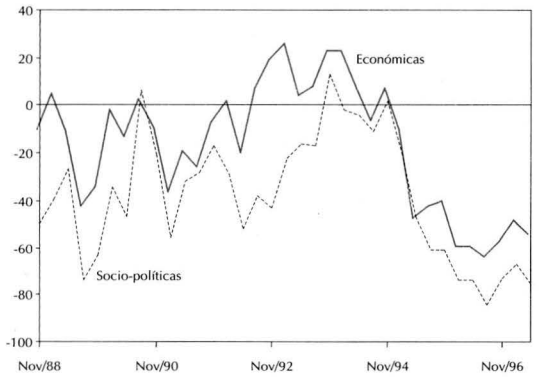
Fuente: Dane y Fedesarrollo.

[7] Este indicador resulta de la diferencia entre las respuestas positivas y las negativas de los empresarios.

producción industrial en el último trimestre del año, que sólo vino a registrar el Dane meses más tarde. Entre enero y mayo de 1997, de acuerdo con este indicador, la actividad productiva, con excepción de abril, ha decrecido todos los meses.

Igualmente a lo largo de todo el año, el indicador de condiciones para la inversión que aparece en el Gráfico 2 se deterioró a tal punto que llegó a ubicarse inclusive en un nivel inferior al registrado en 1989 cuando se produjo el asesinato de Luis Carlos Galán. Unicamente en noviembre de 1996 y febrero de 1997, las respuestas de los empresarios con respecto a su percepción de las condiciones para la inversión fueron ligeramente más optimistas, aunque con niveles para este indicador excesivamente bajos. En mayo de 1997, nuevamente volvió el pesimismo. A esta fecha, un 80% de los empresarios encuestados consideraban que las condiciones políticas y sociales para la inversión eran malas, mientras que un 60% consideraba que las condiciones económicas para la inversión no eran favorables.

Gráfico 2. CONDICIONES PARA LA INVERSION* (Noviembre 1988-mayo 1997)



* El indicador de condiciones para la inversión resulta del balance entre las respuestas positivas y negativas de los empresarios en la E.O.E.
Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

Una explicación al sentimiento de los empresarios se puede apreciar a través de las medidas que se han tomado desde enero del presente año hasta la fecha.

- Primero, en enero se produjo la declaratoria de Emergencia Económica por parte del gobierno, mediante la cual se reconoció oficialmente la envergadura del problema fiscal. Se anunció además que se estaba al borde de una crisis cambiaria. Al amparo de la emergencia, el gobierno introdujo una reforma tributaria, y adoptó de manera inmediata un impuesto al endeudamiento externo a través del cual pretendía recaudar mayores ingresos, a la vez que desestimular el ingreso de divisas. El efecto de este impuesto sobre el costo de las importaciones era de un 6% aproximadamente. Se impusieron también otra serie de impuestos, que fueron retomados en la actual reforma tributaria.

- Segundo, el 11 de febrero la Corte Constitución decretó inexequible la declaratoria de Emergencia Económica. Entre las razones que argumentó la Corte en su fallo figuran la de que el gobierno podía recurrir a la normatividad ordinaria como es el Banco de la República para el manejo cambiario, y a las atribuciones que el Congreso le dio en materia de racionalización del gasto público para hacer los ajustes necesarios para equilibrar las finanzas públicas del país.

Naturalmente con la caída de la emergencia quedó eliminado el impuesto al endeudamiento externo, frente a lo cual, la Junta del Banco de la República adoptó medidas tendientes a evitar una avalancha de dólares a raíz de la eliminación del impuesto. El Banco impuso un encaje de 50% sobre cualquier crédito entre uno y 60 meses, el cual debía mantenerse en el Banco de la República por un mínimo de 18 meses[8].

Adicionalmente, para compensar la reducción en el recaudo que implicaba la eliminación del impuesto al endeudamiento externo, el Consejo Superior de Comercio Exterior decidió aumentar los aranceles. A las materias primas se les aumentó dos puntos y a los bienes de consumo y a los vehículos se les aumentó cinco puntos. Mediante esta medida el arancel promedio de Colombia pasó de 11% a 14%. El sobrearancel empezó a regir a partir del 7 de abril por un período de tres meses.

- Tercero, en el entretanto, el gobierno anunció que sometería al Congreso un proyecto de reforma tributaria. Los puntos centrales de la reforma son un aumento del impuesto de timbre de 0.5 a 1% del valor de la transacción registrada, y algunas medidas de carácter administrativo de la Dian, centradas en los controles al contrabando. Se busca además limitar el alcance de la Ley Páez.

- Cuarto, en febrero hubo una recomposición de la Junta del Banco de la República, lo cual no pasó desapercibido para la opinión pública. El cambio en la Junta generó expectativas especialmente con respecto a un posible giro en la política monetaria.

- Quinto, el 19 de mayo, la Junta decidió imponer un depósito de 30% a todas las operaciones de endeudamiento externo, el cual debe ser dejado en el Banco de la República, sin generar ninguna rentabilidad, por un período de 18 meses[9].

- Sexto, el ingreso de dólares superior al previsto llevó a partir de la novena semana del año a un crecimiento de la base monetaria por encima del límite superior de la banda establecida en noviembre pasado[10] (Gráfico 3). La Junta del Banco de la República se encontró en la disyuntiva entre aumentar el nivel de las tasas de interés para regresar la base dentro del corredor, o correrlo hacia arriba con el fin de permitir una mayor liquidez, lo que le permitiría reducir su intervención en el mercado mediante OMAs. El gran interrogante era, sin embargo, el efecto de unas mayores tasas de interés sobre una economía en recesión. La decisión tomó varias semanas.

Finalmente, en mayo la Junta del Banco decidió mover en cuatro puntos el corredor de la banda monetaria. Es decir que el centro que antes estaba en 16% pasó a 20%, aunque se mantiene el rango de tres puntos hacia arriba y hacia abajo, esto es, entre 17 y 23%.

3. Comercio minorista

Las ventas del comercio al por menor cayeron 2.7% en términos reales en 1996, después de haber registrado un excelente comportamiento en los años anteriores (Gráfico 4). Este comportamiento de las ventas minoristas es consistente con la reducción en el consumo privado que se mencionaba anteriormente. En el año, únicamente se registró crecimiento en las ventas de alimentos y bebidas, farmacias y calzado y vestuario.

El resto de ramas del comercio registraron una reducción importante de sus ventas en términos

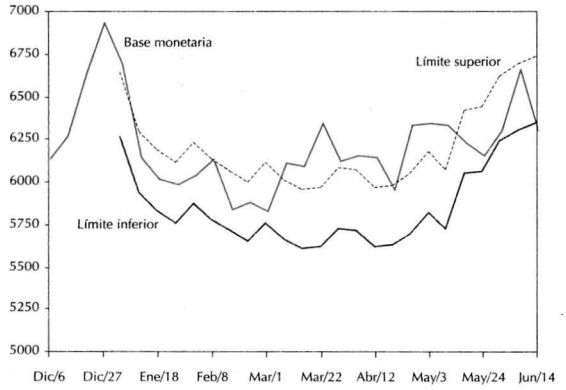
---

[8] Resolución Externa No. 4 de marzo 12 de 1997, artíulo 29. Banco de la República

[9] Resolución Externa No. 5 de mayo 19 de 1997, artículo 30. Banco de la República.

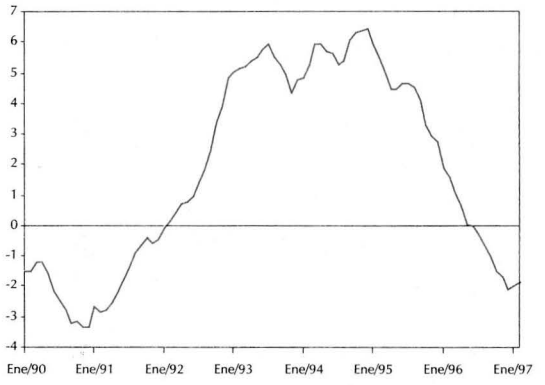
[10] El 30 de noviembre de 1996, la Junta del Banco de la República cambió la pendiente de la banda cambiaria, de 13.5% a 15% para 1997. Adicionalmente fijo una meta de crecimiento anual de la base monetaria de 16%, dentro de un corredor de más a menos 3%; una tasa de inflación de 18%; y un aumento de los gastos del gobierno, diferentes a intereses y amortizaciones, no superior al 23%.

Gráfico 3. CORREDOR DE LA BASE MONETARIA (Miles de millones de pesos) Diciembre 6/96-junio 14/97



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 4. INDICE DE VENTAS DEL COMERCIO (Variación porcentual anual promedio móvil del índice) Enero 1990-febrero 1997



Fuente: Muestra Mensual del Comercio al por menor del Dane y cálculos de Fedesarrollo.

reales. El caso más representativo de la desaceleración de este sector se presentó en las ventas de vehículos y repuestos, las cuales se redujeron 21.8% en 1996 frente el año anterior. También presentaron reducciones importantes en sus ventas, los subsectores de muebles y electrodomésticos (15.5%), y artículos de ferretería (11.1%).

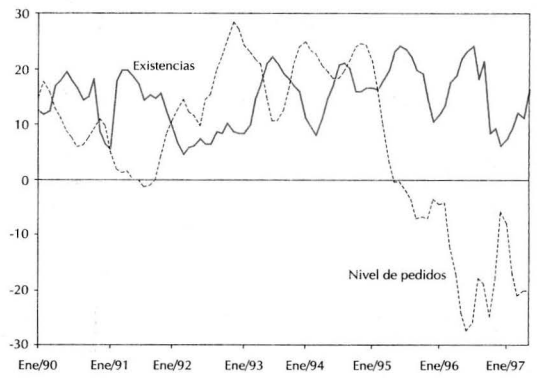
En el primer bimestre del año, las ventas minoristas crecieron 1.5% frente a estos mismos meses de 1996. En estos dos meses se presentó una mejoría en las ventas de muebles y electrodomésticos al crecer éstas 4% frente a una caída de 22% en el mismo bimestre del año anterior, y en las ventas de vehículos.

Los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial que realizan conjuntamente Fedesarrollo y Fenalco a los empresarios del sector comercio, mostraban a mayo una mala situación económica en este sector. Las existencias en manos del sector comercio en lugar de reducirse vienen aumentando y la situación de demanda es muy similar a la de 1996, es decir que se mantiene en niveles muy bajos (Gráfico 5).

4. Construcción

En 1996, la construcción creció 3.5%, aunque con un comportamiento muy desigual al interior

Gráfico 5. EXISTENCIAS Y NIVEL DE PEDIDOS EN LA ACTIVIDAD COMERCIAL (Enero 1990-mayo 1997)



Fuente: Encuesta de Comercio Fedesarrollo-Fenalco.

del sector. La edificación de vivienda mantuvo la tendencia hacia la desaceleración del año anterior, al registrar una contracción de 22.1% en el año. Por otra parte, en 1996 el valor en pesos constantes de 1995 de las obras civiles fue de $55,575 millones, el cual frente al valor de $47,698 millones que se registró en 1995, presentó un crecimiento de 16.5%. Dentro de este total, la participación de las obras públicas fue de 76.3%, de la cual el 73.2% correspondió a obras de la administración pública y el 26.7% restante a las empresas públicas. Las otras obras civiles tuvieron una participación de 23.7%.

Con respecto a la actividad constructora en el primer trimestre de 1997, la Encuesta de Opinión al sector de la construcción elaborada por Fedesarrollo y Camacol muestra reducciones en todos los tipos de construcción frente al cuarto trimestre de 1996. La principal caída se observa en obras públicas. A pesar de este comportamiento, en la pregunta acerca de las perspectivas de construcción en los próximos seis meses, los empresarios del sector se mostraron optimistas, especialmente en lo que se refiere al subsector de obras públicas.

a. Vivienda

En el Cuadro 7 se puede apreciar el monto y destino del crédito total para vivienda en 1996. En el año, el crédito creció 19.2% en pesos constantes con respecto al volumen entregado en 1995. Del total, el 61.35% se destinó a la compra de vivienda usada, mientras que el 38.7% restante se utilizó para vivienda nueva.

Esta información es consistente con los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial que realiza Fedesarrollo conjuntamente con Camacol, en la cual los constructores señalan la competencia con

Cuadro 7. VALOR DE CREDITOS ENTREGADOS PARA COMPRA DE VIVIENDA (Millones de pesos de diciembre 1992)

	1995	1996	Var. % 96/95
Total	1,064,487	1,268,451	19.16
Vivienda nueva Lotes con servicios	776,142	778,196	0.26
Vivienda usada	288,345	490,255	70.01

Fuente: Dane.

la vivienda usada como un factor que viene afectando de manera creciente la evolución de sus ventas (Gráfico 6A).

En las respuestas correspondientes al primer trimestre de 1997, la Encuesta de Opinión al sector de la construcción elaborada por Fedesarrollo y Camacol se observa un repunte en las ventas de vivienda entre 2301 y 10,000, mientras que las ventas correspondientes a los sectores de menos de 2,300 UPAC o superiores a 10,000 UPAC muestran una caída importante frente al último trimestre de 1996.

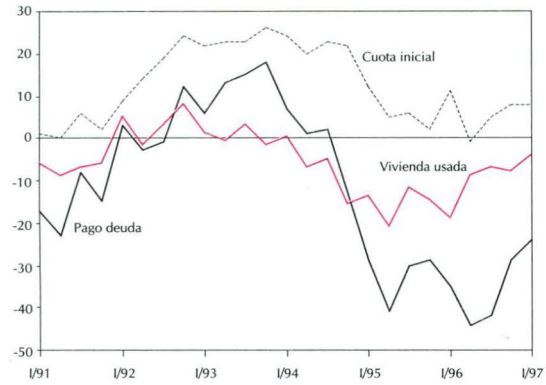
b. Obras públicas

Inversión privada en infraestructura

El DNP acaba de presentar un Documento Conpes[11] en el que hace un seguimiento de la inversión privada en infraestructura en el cuatrienio (ver Gráficos 6B-6D). En 1996, la inversión privada en infraestructura, excluyendo petróleo y minería, ascendió a $1.1 billones, lo que representa un incremento real de 41.9% con respecto al valor

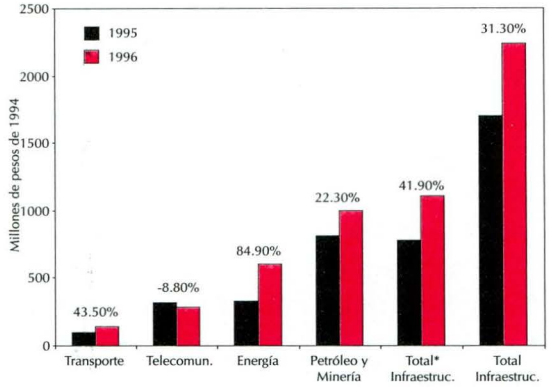
[11] Documento Conpes 2928.

Gráfico 6A. FACTORES QUE AFECTAN LAS VENTAS DE VIVIENDA NUEVA



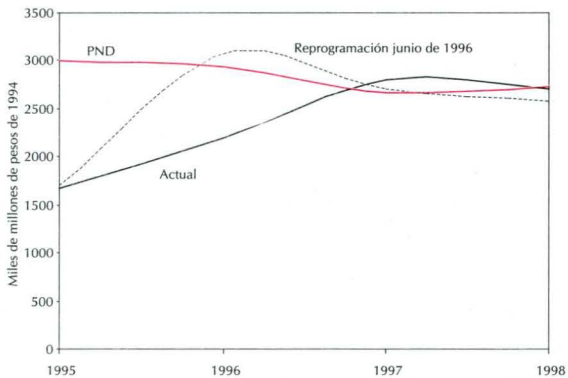
Fuente: Encuesta del sector de la construcción Fedesarrollo-Camacol Cundinamarca.

Gráfico 6B. CRECIMIENTO REAL DE LA INVERSION PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA Y ENERGIA



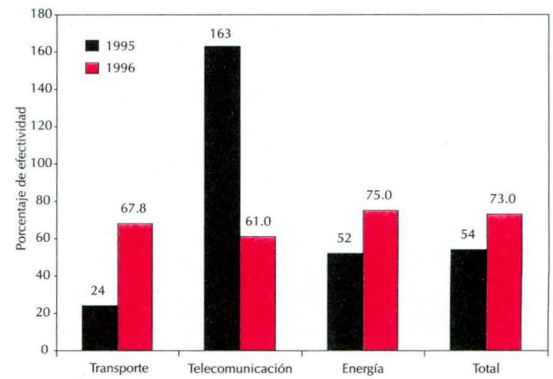
* Sin petróleo y minería.
Fuente: Estimaciones preliminares DNP.

Gráfico 6C. INVERSION PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA 1995-1998



Fuente: Documento Conpes 2928.

Gráfico 6D. EFECTIVIDAD DE LA INVERSION PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA



Fuente: Documento Conpes 2852.

realizado en 1995. Este valor corresponde al 73% de la inversión prevista por el Conpes para 1996. Al incluir las inversiones en petróleo y minería, la inversión privada en infraestructura durante 1996 ascendió a $2.2 billones, equivalente a un crecimiento real de 31.3%. Como se deduce de las cifras, en este año, los sectores más dinámicos fueron los no mineros.

En 1996, la inversión en el sector transporte creció 43.5% en términos reales frente a la realizada en 1995. En este sector se cumplió en un 67.8% con lo programado. La mayor inversión se realizó en el sector vial, donde se registró un incremento real de 72.5%. Para 1997 y 1998 se tienen previstas inversiones en este sector por $510,000 millones, con lo cual se cumpliría en un 55% la meta

establecida en el Plan de Desarrollo para construcción en el cuatrienio 1995-98, y en un 76% la meta de rehabilitación. Para que esto sea posible, el INVIAS debe mejorar las acciones legales y contractuales que es dónde se han originado los retrasos en los cronogramas de ejecución de los contratos.

La inversión en el sector de minas y energía, por su parte, registró en 1996 un incremento real de 40% frente a 1995. En este caso la ejecución se dio en un 75% de lo programado. En particular, las inversiones en el sector petrolero (53.9% del total del subsector) se concentraron en las actividades de exploración y en las obras adelantadas en la construcción del oleoducto OCENSA. En el sector energético, las inversiones se concentraron en la puesta en marcha de los proyectos térmicos a gas. Entre 1997 y 1998 se tienen programadas inversiones por $1.7 billones, de las cuales, el sector petrolero participará con un 74%, en la continuación de las actividades de exploración y producción, y la entrada en operación del oleoducto de OCENSA

Dentro del programa de privatizaciones, durante 1996 se vendieron los activos de generación de propiedad de la Nación y de ISAGEN por un valor total de US$1,007 millones. Se privatizaron las plantas de generación de Chivor, Betania, Cartagena y Tasajero. Esto, junto con la venta de EPSA y la vinculación del sector privado a la EEB, muestran el dinamismo del sector eléctrico.

La inversión privada en telecomunicaciones decreció en 8.8% en 1996 frente a 1995. La ejecución para el año alcanzó un 61% de lo programado. Este resultado obedece principalmente al rezago en la ejecución de programas de telefonía local en Bogotá y la telefonía de larga distancia. De acuerdo con el Documento Conpes, los principales problemas de la telefonía local están en la inadecuada distribución de riesgos de los contratos de asociación y el exceso de garantías de los mismos. A su vez, en larga distancia aún se encuentran retrasos importantes, debido a la falta de nuevos estudios. Además parece que el gobierno ha encontrado problemas para que al nivel municipal se logren las aprobaciones correspondientes. Para 1997 y 1998 se prevén inversiones por $528,000 millones, correspondientes al 77% del total de la inversión programada para el sector en el cuatrienio.

La inversión privada ejecutada en agua potable y saneamiento creció un 58% frente a 1995, con un pobre cumplimiento de apenas 12% de la meta de inversión privada establecida para el año.

Aspectos críticos para la inversión privada en 1996

Garantías. Según estimaciones preliminares del DNP, el nivel de exposición de las garantías otorgadas por el Estado a proyectos viales, de telefonía y de generación eléctrica, equivalen en promedio a aproximadamente el 20% del costo total de los proyectos. Es preciso tener muy claro que estos pasivos contingentes pueden inducir efectos fiscales negativos y pueden inclusive comprometer la capacidad financiera de las entidades territoriales.

La falta de liquidez puede convertirse en un verdadero obstáculo para el sector privado, en particular, para aquellos proyectos en los que se podrían hacer efectivas las garantías. Los desembolsos se encuentran sujetos a la disponibilidad del Plan Anual de Caja autorizado a la entidad correspondiente, dificultando para las entidades no sólo atender la deuda contraida, sino también

la consecución de nueva financiación, lo cual conlleva inevitablemente retrasos en la ejecución misma de las obras.

Para subsanar esta deficiencia, el gobierno dispuso a través del CONFIS, la presupuestación del valor contingente de las garantías otorgadas mediante vigencias futuras, previo a la apertura del proceso licitatorio. Actualmente cursa un proyecto de ley que busca crear un Fondo de Garantías de las Entidades Estatales, el cual se espera se convierta en un pilar fundamental de la estrategia que pretende desarrollar la política de garantías. Adicionalmente, se tiene previsto que la política de garantías futura contemple la eliminación de las garantías comerciales en los proyectos de los sectores eléctrico y de telecomunicaciones, dada la evolución y las características de estos negocios.

Financiación. Las fuentes de financiación para el sector privado son principalmente la banca comercial y el mercado de capitales, tanto internos como externos. La financiación se ha convertido en un obstáculo, ya que, en términos generales, las condiciones de financiación de la banca comercial han resultado costosas, y con plazos que no coinciden con los períodos de operación de los proyectos. A su vez, la baja liquidez de los títulos, la falta de una cultura de riesgo de los mercados, la volatilidad de las tasas de interés y la falta de una curva de rendimientos de largo plazo han impedido una participación más activa del mercado de capitales.

Adquisición de predios. La incertidumbre que genera la no disponibilidad de los predios necesarios para la construcción de una obra puede traer como consecuencia incrementos en los costos del proyecto y llevar hasta la suspensión de los mismos. En este sentido, en el Documento Conpes se enfatiza la necesidad de afinar los procedimientos y planeación de la compra de los predios para un determinado proyecto, y de examinar detenidamente los instrumentos legales con que cuenta el Estado para expropiar por vía administrativa.

Nuevos aspectos críticos

Estructuración de proyectos. El gobierno es consciente que el tiempo necesario para lograr una adecuada estructuración de los proyectos con el apoyo de asesorías especializadas se subestimó inicialmente, lo que atraso el cronograma previsto para los proyectos. Dado que para el gobierno es claro que el tiempo adicional necesario para estructurar los proyectos es mucho menor que el tiempo real de ejecución de un proyecto no estructurado, con el fin de evitar demoras en el futuro, se decidió la contratación de varias asesorías técnicas, previa la apertura del proceso licitatorio.

Pago por la tarifa. Los proyectos desarrollados con la participación del sector privado basan su viabilidad en la recuperación de la inversión a través del cobro de tarifas durante cierto período de tiempo, las cuales no siempre reflejan el costo real de la prestación del servicio. Esto ha llevado al gobierno a realizar aportes de recursos en la etapa de construcción del proyecto. Sin embargo, al terminarse la construcción y al inicio de la etapa de operación, la comunidad ha protestado por el costo de los peajes y la ubicación de los mismos.

Por otra parte, el pago que realizan los usuarios de servicios públicos asociados a infraestructura (energía y telecomunicaciones) no corresponde al nivel eficiente de largo plazo ya que las tarifas no se aproximan con suficiente rapidez al costo real de la prestación del servicio. Con el propósito de evitar este tipo de problemas en el futuro, se considera prioritario que se trabaje para lograr el compromiso de la comunidad, y se hagan cálculos

para determinar cuál es la tarifa óptima que se puede cobrar.

Proyección de la inversión privada

Las inversiones actuales previstas para 1997 ascienden a $2.8 billones, un 7.8% superior a los $2.6 billones programados inicialmente. Para 1998 se estima un valor de $2.7 billones el cual supera en 17.4% la programación inicial de $2.3 billones. Con esto, las inversiones totales para el cuatrienio 1995-98 ascenderán a $9.5 billones, correspondientes al 95% de la meta prevista en el Plan de Desarrollo. La realización de estas inversión conlleva un ingreso de divisas durante el período 1997-1998 de US$1,960 millones en inversiones directas (capital de riesgo), con lo que se alcanzaría un total de US$3,450 millones para el cuatrienio.

5. Minería

De acuerdo con las cifras preliminares del Dane, el sector minero creció 7.6% en 1996. En el interior de este sector, el mayor crecimiento se obtuvo en la producción de carbón, con un incremento de la misma de 12% en el año. La producción de petróleo, por su parte, se incrementó en 9%, en tanto que la de gas natural aumentó 6.13%.

Según cifras de Ecopetrol, en los primeros cuatro meses de 1997 la producción de petróleo fue en promedio un 2.8% superior a la del primer trimestre del año anterior, al pasar ésta de un promedio de 599.8 mbd a 616.7 mbd. Se espera que los grandes incrementos en la producción de petróleo provenientes de los campos de Cusiana y Cupiagua se produzcan en los últimos meses de año, una vez se hayan completado todas las obras necesarias para su explotación.

En efecto, de un promedio de producción de 639 mbd en enero se espera llegar a un nivel de 846.4 mbd en diciembre, con lo cual la producción diaria sería en promedio de 705.1 mbd en 1997.

6. Café

Por el lado del café, como se mencionaba anteriormente, es muy difícil saber cuál va a ser el volumen de producción en el año. De cualquier forma, las cifras de producción cafetera disponibles hasta mayo indican que la cosecha cafetera 96/97 que se inició en octubre de 1996 y termina en septiembre de 1997, será inferior en un 6.25% a la del año inmediatamente anterior (Cuadro 8).

No obstante cuando se hace referencia al volumen de la producción de café en el año calendario de 1997, la situación es otra, ya que se espera un repunte de la producción en los tres últimos meses del año, motivada especialmente por la recuperación del precio interno durante los primeros meses del año.

En efecto, entre octubre de 1996 y mayo de 1997, el precio interno del café se duplicó, con una gran concentración del aumento entre febrero y mayo. Esto significa que a pesar de la reducción en el volumen de producción, los caficultores lograron, gracias al mayor precio, aumentar su ingreso en pesos corrientes en un 23% aproximadamente, es decir en un 4.5% real. Si adicionalmente se tiene en cuenta que durante los primeros meses del año, hubo una gran escasez de café en el mercado interno y que el caficultor recibió un precio por carga superior al de sustentación, es muy posible que el ingreso de los caficultores en términos reales en estos meses haya sido algo superior al 4.5% mencionado.

De acuerdo con las experiencias anteriores en las que los caficultores, ilusionados por los buenos precios, invirtieron el ingreso adicional en mejorar

Cuadro 8. VALOR DE LA PRODUCCION DE CAFE
(Miles de pesos corrientes)

	Producción registrada (miles de sacos/60 Kg)	Precio interno $/saco de 60Kg	Valor producción (miles de pesos)
Octubre 1995 - mayo 1996			
Octubre	1,221	128,057	156,357,939
Noviembre	2,190	128,057	280,445,443
Diciembre	2,020	28,057	258,675,706
Enero	2,081	126,684	263,629,240
Febrero	323	120,749	39,001,862
Marzo	651	120,749	78,607,469
Abril	670	124,403	83,350,037
Mayo	745	128,057	95,402,674
Total	9,901		1,255,470,369
Octubre 1996 - mayo 1997			
Octubre	1,333	149,665.0	199,503,391.7
Noviembre	1,303	149,665.0	195,013,442.9
Diciembre	1,047	143,063.8	149,787,813.0
Enero	778	140,767.7	109,517,255.0
Febrero	676	171,360.3	115,839,591.0
Marzo	500	228,067.2	114,033,577.9
Abril	824	220,329.7	181,551,672.7
Mayo	836	255,022.7	213,199,007.8
Total	7,297		1,278,445,752.1
Enero 1995 - mayo 1996			
Enero	2,081	128,057	266,487,200
Febrero	323	126,684	40,918,907
Marzo	651	120,749	78,607,469
Abril	670	120,749	80,901,696
Mayo	745	128,057	95,402,674
Total	4,470		562,317,945
Enero 1996 - mayo 1997			
Enero	778	140,768	109,517,255
Febrero	676	171,360	115,839,591
Marzo	500	228,067	114,033,578
Abril	824	220,330	181,551,673
Mayo	836	255,023	213,199,008
Total	3,614		734,141,104

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros y cálculos de Fedesarrollo.

sus cultivos en el corto plazo mediante un mayor uso de fertilización y mejores prácticas con el fin de maximizar su ingreso, es factible que la producción de café en el cuarto trimestre del año, que es además cuando se concentra la producción, sea muy superior a la de los últimos tres meses de 1996. Si esto se da, la producción de café en 1997 podría ubicarse entre 11.5 y 12 millones de sacos.

C. Inflación

1. Indice de precios al consumidor

Los resultados de inflación del mes de mayo de 1997 son positivos en la medida que la inflación del período mayo 96-mayo 97 fue inferior en 1.17 puntos a la de los doce meses anteriores. No obstante estos resultados aparentemente exitosos, no se puede perder de vista lo que realmente está sucediendo con los precios. En el Cuadro 9 se observa la evolución del índice de precios al consumidor según los sectores de origen a partir de 1987 y hasta la fecha. Las variaciones que ahí se observan son anuales para los años terminados en los meses de mayo. Tal como se observa en dicho Cuadro, cada uno de los sectores -productos agropecuarios, productos industriales y servicios- tiene prácticamente la misma ponderación en el IPC. Esto es, 33.8% los productos agropecuarios; 30.28% los productos industriales y 35.9% los servicios.

Al seguir las variaciones en los precios de los diferentes sectores en los últimos diez años, se observa que la inflación anual del mes de mayo de 1997 es efectivamente la más baja del período. Sin embargo, cuando se compara el comportamiento de los precios antes de los años noventa y posteriormente, se observa claramente un cambio en precios relativos a partir de los años noventa. En efecto, mientras que en el año mayo/90-mayo/91 las variaciones de precios en los tres sectores eran prácticamente iguales, con contribuciones a la inflación en ese año de 10.36 puntos de los alimentos, de 9.76 puntos de los bienes industriales y 11.37 puntos de los servicios; en el período mayo/96-mayo/97, más de la mitad de la inflación, el 55.4%, se debió al crecimiento de los precios en el sector de los servicios. En este año, las contribuciones a la inflación del período de alimentos, productos industriales y servicios fueron de 4.31, 3.99 y 10.31 puntos, respectivamente. Es decir que el logro en la reducción de la inflación en el último año proviene esencialmente de los sectores de alimentos y productos transables, lo que constituye un resultado aún muy frágil como para poder asegurar que ya se rompió la inercia inflacionaria de la economía colombiana, más aún cuando lo que está detrás del aumento de los precios de los servicios son los altos salarios de los empleados públicos, especialmente en los sectores de educación y salud.

En este año, el crecimiento anual de los precios de los servicios a mayo fue de 23.8%, comparado con un 14.6% en los precios de los bienes industriales y un 14.6% en el de alimentos. En este período, en el sector de servicios, los arrendamientos (con una participación nada despreciable del 20% dentro del total del índice) crecieron 22.4%, en tanto que los servicios estatales aumentaron 24.8%, y la enseñanza, cultura y esparcimiento lo hicieron en un 31.4%.

D. Política monetaria

En el primer semestre de 1996, las condiciones en el campo político llevaron, al igual que en el semestre anterior a una gran especulación en el mercado cambiario. El papel de la política monetaria en estos meses se centró en el sostenimiento del tipo de cambio a través de las intervenciones en el mercado interbancario con

Cuadro 9. INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (Variaciones porcentuales) Sectores de origen

Sectores y sub-sectores	Ponderante	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total nacional	100.0000	22.73	28.44	24.88	28.25	31.49	27.31	22.22	23.87	21.30	19.78	18.61
Productos agropecuarios	33.8220	26.27	32.80	23.92	24.77	31.46	30.35	15.70	22.34	20.64	12.69	14.62
Sin procesar	8.7160	19.80	35.15	27.13	24.15	28.05	25.44	10.55	31.54	26.67	3.55	20.79
Avícolas y ganaderos procesados	13.2630	41.47	20.80	14.28	22.69	38.14	46.48	16.04	18.55	18.28	11.01	10.46
Agrícolas procesados	10.3790	20.79	41.94	29.97	27.91	25.83	13.54	17.18	20.89	18.71	22.75	14.70
Otros productos alimenticios	1.4640	45.44	23.15	30.86	25.09	34.33	27.58	32.20	20.53	20.62	24.13	18.43
Productos industriales	30.2870	23.32	23.68	29.47	32.83	31.29	22.47	22.41	18.69	16.13	18.54	14.63
Textiles y confecciones	8.1200	19.39	21.19	21.19	28.58	29.10	20.26	19.21	14.92	11.69	13.72	11.53
Cuero y calzado	2.1530	21.59	18.15	21.71	22.23	27.24	24.92	21.80	16.70	15.29	13.92	9.93
Tabacos	0.7620	20.69	24.15	53.60	54.13	32.68	29.83	15.01	16.16	-1.64	32.99	17.07
Bebidas	2.4280	28.36	29.55	30.26	42.08	35.32	32.03	40.16	22.66	18.54	23.49	26.31
Otros	16.8240	24.52	24.54	31.86	33.76	32.02	21.31	21.32	19.87	18.48	19.24	13.73
Servicios	35.8910	17.11	22.09	25.22	27.67	31.70	28.71	28.11	29.23	25.57	26.01	23.83
Arrendamientos	20.0730	11.34	15.92	17.97	22.93	28.46	23.60	26.20	29.85	27.56	22.86	22.39
Estatales	5.5290	23.45	27.92	35.88	36.91	45.06	34.11	32.32	29.59	20.87	24.75	24.82
Personales	3.5370	17.97	21.69	28.67	29.10	30.43	30.00	28.57	27.08	27.07	25.60	20.29
Enseñanza, cultura, esparc.	3.3450	21.11	29.90	29.65	30.00	28.65	30.11	32.88	33.91	30.48	46.69	31.44
Transporte	3.3610	28.15	28.63	36.97	34.85	30.56	41.24	24.31	23.49	18.83	20.41	22.21
Parqueadero	0.0460	-	-	-	37.67	35.56	35.14	37.19	29.74	31.60	43.75	27.07

Fuente: DNP-UDA-IICA con base en tabulados de IPC "Dane". Dic 1988=100

tasas de interés altas que estimulaban el mantenimiento de los activos en pesos, además de intervenciones en el mercado cambiario. Adicionalmente, la Junta del Banco de la República redujo de 60 a 36 meses el plazo de los créditos externos que debían constituir un depósito del 50% en el Banco durante un período de 18 meses[12]. En el entretanto, la situación política presionaba el gasto público con lo cuál las posibilidades de que el gobierno redujera dicho gasto eran cada vez más remotas. La financiación del creciente déficit del gobierno central llevó a una amplia participación del gobierno en el mercado financiero mediante TES a tasas atractivas que ponían un piso a las tasas de interés.

Como resultado de las políticas fiscal y monetaria, las tasas de interés de captación pasaron de 29.4% en noviembre de 1995 a 33.6% en abril de 1996, en tanto que las de colocación aumentaron de 40% a 45.34% en estos mismos meses (Cuadro 10). Con el fin de contrarrestar la tendencia alcista de las tasas de interés, la Junta del Banco de la República redujo los encajes, y estableció un corredor para la tasa de interés interbancaria, la cual en diciembre de 1995 había alcanzado niveles superiores al 55%.

El segundo semestre de 1996 se inició en una ambiente de desaceleración de la actividad económica, afectado por la amenaza siempre presente de las posibles sanciones por parte del gobierno de los Estados Unidos. No obstante, el clima político se calmó, lo que acabó con la especulación en el mercado cambiario. Este giro

[12] Resolución Externa No. 5 de marzo 15 de 1996. Banco de la República.

se tradujo en un ingreso continuo de divisas durante el segundo semestre del año que llevó a que la cotización de la tasa de cambio pasara de $1,071.96 por dólar en junio a $1,000.38 en diciembre.

El ingreso de dólares más la caída de la demanda de crédito ayudaron a reforzar la moderación de las tasas de interés que se había iniciado mediante la reducción de los encajes y la intervención del Banco en el mercado intercambiario. En diciembre, la tasa de captación se ubicó en 26.71% y la de colocación en 38.78%.

En noviembre de 1996, el Banco de la República y el gobierno se pusieron de acuerdo con respecto al Plan Macroeconómico de 1997. No obstante, como es bien conocido, la acumulación de reservas internacionales que se produjo en diciembre de 1996 de aproximadamente US$1,500 millones, hacía imposible el cumplimiento del plan macro acordado en noviembre, ya que el mismo estaba cimentado sobre una acumulación de reservas en 1997 no superior a los US$1,000 millones. Es decir, en diciembre se había copado el espacio de la política monetaria para garantizar el cumplimiento de las metas macroeconómicas fijadas en el Plan. Esta fue la razón principal de la declaratoria de Emergencia Económica por parte del gobierno a comienzos de enero de 1997.

Cuadro 10. TASAS EFECTIVAS DE INTERES Y MARGEN DE INTERMEDIACION

Fin de	Captación	Colocación	Margen de intermediación
1995	33.42	44.23	10.81
1996	31.15	42.05	10.90
1997			
Enero	26.71	37.62	10.90
Febrero	25.42	36.46	11.04
Marzo	25.43	36.14	10.70
Abril	24.73	34.77	10.04
Mayo	23.59	34.60	11.01

Fuente: Banco de la República, Informes mensuales.

No obstante, aunque no se hubiera presentado la acumulación de reservas en diciembre de 1996, era evidente desde el momento mismo del anuncio del Plan Financiero para 1997 que su éxito dependía esencialmente de su credibilidad, especialmente en lo que se refería al compromiso por parte del gobierno de restringir el crecimiento del gasto (sin incluir el servicio de la deuda) por encima del 23% nominal. El incumplimiento del gobierno se reflejaría en unas mayores necesidades de financiamiento, que de orientarse al mercado interno pondrían presión sobre las tasas de interés, en tanto que si se orientaban al mercado externo se elevaría el ingreso de divisas con lo cual se comprometería la posibilidad de defender la banda cambiaria o de cumplir con la meta intermedia de política monetaria.

Aunque lo más probable es que a nivel del gobierno central se cumpla el compromiso de no aumentar los gastos en más de un 23% nominal en 1997 (sin incluir servicio de la deuda), de las cifras de operaciones efectivas estimadas para el año por el Confis (Cuadro 12), se deduce que el gobierno sí va a requerir un nivel de endeudamiento mayor que el previsto en diciembre de 1996. En efecto, de un valor de deuda interna neta estimado inicialmente en $1,984 mil millones, se pasó a un nuevo estimativo de $3,512 mil millones. El crédito externo previsto se redujo por su parte de $1,980 mil millones a $991 mil millones entre diciembre de 1996 y junio de 1997. Es decir que en el neto, el mayor endeudamiento del gobierno central para 1997 se estima en $340 mil millones. Como se observa de las cifras del Confis, entre las dos fechas hubo una recomposición del endeudamiento, con una gran concentración del mismo en el mercado

interno. Indudablemente el mayor endeudamiento del gobierno en este mercado presionará la tasa de interés, especialmente cuando se recupere la demanda de crédito.

La acumulación de reservas del mes de diciembre de 1997 fue monetizada, y recogida posteriormente mediante OMAs con el fin de no exceder las metas acordadas para los diferentes agregados monetarios en el plan macroeconómico. En los cinco primeros meses del año, a pesar del impuesto al endeudamiento externo y de haberse aumentado en dos ocasiones el depósito requerido para el endeudamiento externo, el país siguió acumulando reservas internacionales. Al 30 de mayo el valor de las reservas internacionales netas ascendía a US$10,293.1 millones, US$2,187.1 millones por encima del valor de las reservas al 30 de mayo de 1996. El ingreso continuo de divisas ha llevado a la necesidad también continua de esterilización por parte del Banco de la República. Así, el saldo de OMAs pasó de $984 mil millones a finales de noviembre de 1996 a $2,043 mil millones a fines de enero de 1997, y se ha mantenido en este nivel en lo que va corrido del año. En mayo 30, este saldo era de $2,336 mil millones.

El ingreso de divisas en los primeros meses del año llevó rápidamente a un crecimiento anual de la base monetaria superior al acordado en el Plan Macroeconómico (Gráfico 3). La Junta del Banco de la República se encontró en la disyuntiva entre aumentar el nivel de las tasas de interés para regresar la base dentro del corredor, o correrlo hacia arriba con el fin de permitir una mayor liquidez, lo que le permitiría reducir su intervención en el mercado mediante OMAs. El gran interrogante era, sin embargo, el efecto de unas mayores tasas de interés sobre una economía en recesión. La decisión tomó varias semanas.

Finalmente, en mayo la Junta del Banco decidió mover en cuatro puntos el corredor de la banda monetaria. Es decir que el centro que antes estaba en 16% pasó a 20%, aunque se mantiene el rango de tres puntos hacia arriba y hacia abajo, esto es, entre 17 y 23%.

Una semana después de tomada la medida, el crecimiento de la base monetaria ya se encontraba en el límite superior del nuevo corredor. A la semana siguiente se redujo nuevamente, y se ubicó en la parte inferior del corredor. El crecimiento anual de los medios de pago al finalizar mayo era de 21.8% frente a 14.2% en mayo de 1996. Este mayor crecimiento anual de M1 se explica porque bajo la situación actual de bajas tasas de interés e incertidumbre, el público prefiere mantener su dinero en efectivo.

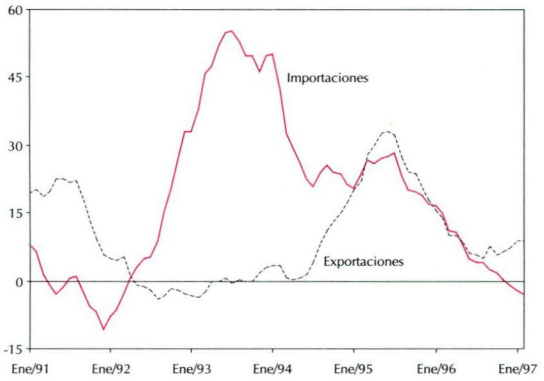
E. Sector externo

1. Comercio exterior

La evolución de las importaciones y exportaciones es otra manera de observar la desaceleración de la economía en los dos últimos años. En efecto, tal como se observa en el Gráfico 7, entre 1992 y 1994 la tasa de crecimiento de las importaciones superó ampliamente a la de las exportaciones. En 1995, esta tendencia se reversó, y durante buena parte de este año, las exportaciones crecieron a tasas que superaron las de las importaciones. A partir de 1996, tanto las exportaciones como las importaciones crecieron a tasas inferiores a las de los años anteriores, siendo en este año mayor la de las exportaciones. No obstante, el ajuste se produjo claramente como resultado de las menores importaciones que, en 1996 y lo que va corrido de 1997, han decrecido en dólares corrientes.

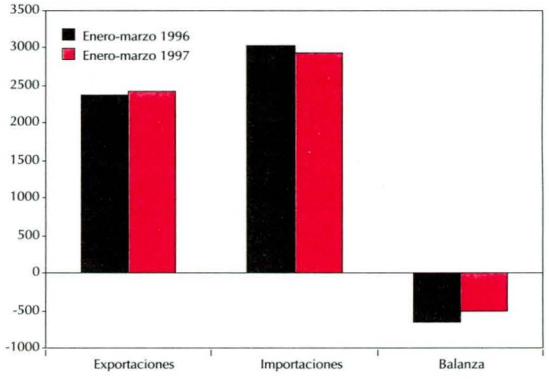
En 1996, el valor FOB de las exportaciones fue de US$10,651 millones. Dentro de este valor,

Gráfico 7. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES TOTALES (Tasas de crecimiento anual acumulado)



Fuente: Dane.

Gráfico 8. BALANZA COMERCIAL (Millones de dólares FOB)



Fuente: Dian, Dane.

US$4,721.4 millones correspondió a las exportaciones menores que tan sólo crecieron 0.3% en el año, y US$5,929.1 millones a las tradicionales. En este último grupo fue muy importante el crecimiento de las exportaciones mineras, especialmente, hidrocarburos y carbón que registraron incrementos de 32.4% y 42.9%, respectivamente. En 1996, las exportaciones de café se redujeron 13.9%.

Las importaciones FOB en 1996 decrecieron 1.3% con respecto a 1995. En el año, el valor total de las mismas ascendió a US$12,784.2 millones frente a US$12,921.1 millones en el año anterior. En 1996, las importaciones de bienes de capital cayeron 8.9%, en tanto que las de bienes de consumo lo hicieron en 4%.

En el período enero-marzo de 1997, el valor FOB de las exportaciones fue de $2,421.1 millones, 1.5% superior al del mismo período de 1996 (Gráfico 8). El mayor crecimiento de las exportaciones durante el trimestre vino por el lado de las tradicionales y, dentro de este grupo, de las de café y petróleo que registraron crecimientos de 22.6% y 14.4%, respectivamente. Las menores (con esmeraldas) cayeron 11%, al pasar de US$1,233.9 millones a US$1,098 millones.

2. Comercio Binacional Colombia-Venezuela

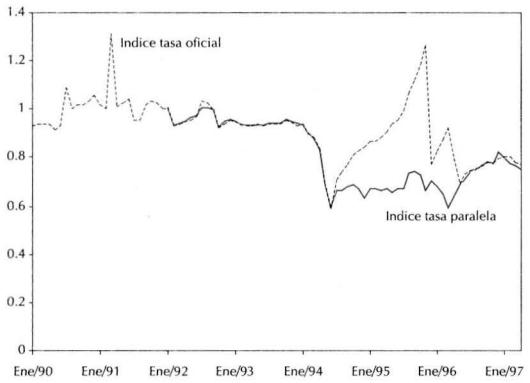
El comercio binacional entre Colombia y Venezuela se fortaleció fuertemente en los primeros años de la década de los noventa. Entre 1991 y 1993, el valor total de importaciones y exportaciones entre los dos países se duplicó al pasar éste de US$714 mil millones a US$1,591 millones (Cuadro 11). En lo primeros dos años, es decir 1991 y 1992, la balanza comercial fue superavitaria para Colombia. A partir de 1993, sin embargo, se deterioraron las condiciones para las exportaciones colombianas y el saldo comercial ha sido negativo para el país desde ese año. Dos factores incidieron en este resultado. Por una parte, los últimos años no fueron buenos para la economía venezolana, ya que el PIB decreció 2.8% en 1994, creció 2.8% en 1995 y volvió a decrecer en 1.6% en 1996. Por otro lado, tal y como se observa en el Gráfico 9, la mala situación económica en Venezuela coincidió exactamente con los años de mayor revaluación

Cuadro 11. BALANZA COMERCIAL COLOMBIA-VENEZUELA
(Dólares corrientes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exportaciones	429,753,746	589,962,130	692,301,288	537,189,086	936,384,047	766,199,138
Importaciones	293,986,826	414,223,586	942,328,163	1,135,049,043	1,322,388,617	1,218,317,606
Total	723,740,572	1,004,185,716	1,634,629,451	1,672,238,129	2,258,772,664	1,984,516,744
Var. comercio total (%)		28	39	2	26	-14
Saldo comercial	135,766,920	175,738,544	-250,026,875	-597,859,957	-386,004,570	-452,118,468

Fuente: Dane.

Gráfico 9. TASA DE CAMBIO CRUZADA COLOMBIA-VENEZUELA



Fuente: FMI, Banco de la República y cálculos de Fedesarrollo.

real del peso, lo que afectó la competitividad de los productos colombianos en el mercado de ese país. Unicamente en 1995, cuando el peso se devaluó en términos reales y la economía venezolana creció 2.2%, se registró un aumento de 74% de las exportaciones colombianas a Venezuela, el cual sin embargo no fue suficiente para reversar el déficit comercial con ese país.

En los tres primeros meses de 1997, las exportaciones colombianas a Venezuela se redujeron en 26.5%. Hay que recalcar, sin embargo, que dada la alta participación que tiene el azúcar en las exportaciones colombianas a Venezuela, la claúsula de salvaguardia que aplicó este país que suspendió de manera temporal las importaciones de azúcar de Colombia, incide en los resultados del comercio binacional en 1996, y en los dos primeros meses de 1997.

3. Balanza de pagos

Las cifras más recientes del comportamiento de la balanza de pagos en 1996 publicadas por el Banco de la República estiman el déficit en cuenta corriente en US$4,784.3 millones en ese año, monto equivalente a 5.4% del PIB. De acuerdo con estas cifras, el déficit comercial ascendió a US$2,133.2 millones, presentando una ligera mejoría con respecto al registrado en 1995. En 1996, el valor total de las exportaciones fue de US$10,651 millones, de los cuales US$4,721.4 millones correspondió a exportaciones no tradicionales y US$5,929 millones a las tradicionales. Las importaciones totales, por su parte, ascendieron a US$12,784.2 millones en el año.

La cuenta de servicios registró en 1996 un déficit de US$3,533.1 millones resultado de la mayor remisión de utilidades por parte de las compañías

petroleras a raíz del mayor valor de las exportaciones de petróleo en ese año, así como de las mayores obligaciones en materia del servicio de la deuda externa.

En 1996, el déficit en cuenta corriente se financió mediante inversión directa neta por valor de US$3,232.7 millones y endeudamiento público y privado. En el año, se acumularon reservas internacionales por US$1,482 millones, lo que llevó el nivel de reservas a US$9,943.5 millones al finalizar el año.

Para 1997, según proyecciones de Fedesarrollo del mes de enero, el déficit en cuenta corriente ascenderá a US$4,553.9 millones (4.4% del PIB, bajo el supuesto de que el crecimiento de éste sea de 3.8% en 1997), ligeramente inferior al proyectado por el DNP que asciende a US$4,682 millones. Claro está, que si se mantiene la desaceleración de la economía y, por tanto, de las importaciones, el nivel del déficit comercial podría ser menor y, por ende, también lo sería el de la cuenta corriente.

Al igual que en 1996, en 1997 el déficit de cuenta corriente será financiado mediante deuda externa e inversión extranjera, sin que hasta el momento se prevea ningún tipo de limitación en estos dos frentes. Por el contrario, las proyecciones que se tienen hasta la fecha estiman una acumulación de reservas de US$547 millones en 1997. Las reservas internacionales se estiman en US$10,356.6 millones al finalizar 1997, equivalentes a 9.2 meses de importaciones de bienes.

De acuerdo con los estimativos de Fedesarrollo, el valor de la deuda externa disminuirá en 1997 con respecto a 1996, al pasar éste de US$29,068.4 millones a US$28,323.4 millones. En términos de PIB, esta reducción significa pasar de 32.7% a 27.4% del PIB.

4. Mercado cambiario

En 1996, la devaluación nominal fue de 1.8% al pasar la cotización del tipo de cambio de $987.65 por dólar a $1,005.23 entre diciembre de 1995 y diciembre de 1996. En lo que va corrido del año, la tendencia hacia la revaluación se ha mantenido. Mientras que en términos nominales, el tipo de cambio promedio se devaluó 7.3% entre enero y mayo de 1997, la tasa de cambio real se revaluó 3.73 puntos, al pasar el valor del índice que calcula el Banco de la República de 88.7 en diciembre a 84.9 en mayo.

En enero y febrero de 1997 se desató una gran especulación en el mercado cambiario, que llevó en esos dos meses a un aumento de 7.33% de la cotización nominal del dólar. A partir de marzo se acabó la especulación en el mercado, y la tasa de cambio se mantuvo constante alrededor de $1,060 por dólar durante marzo y abril. En mayo, la reducción de las tasas de interés de captación en el mercado interno llevaron a que los movimientos en el mercado cambiario se produjeran más por razones especulativas que por factores de largo plazo. El promedio de la cotización del dólar fue de $1,074.3 en este mes.

En mayo, la Junta del Banco de la República tomó medidas con el fin de encarecer el endeudamiento externo y desestimular, por esta vía, el ingreso de divisas al país. Esta medida limitará probablemente los flujos de capitales especulativos, lo cual sería favorable al permitir reducir las intervenciones del Banco en el mercado cambiario, las cuales ascendieron a $302 millones entre enero 1 y mayo 30 de 1997. Sin embargo, mientras sigan entrando divisas al país por concepto de endeudamiento externo público y privado, e inversión extranjera, el tipo de cambio continuará moviéndose en niveles muy cercanos al piso de la banda cambiaria. Es

decir que la devaluación nominal en el año será de 15%, igual a la pendiente de la banda cambiaria.

F. Finanzas públicas

De acuerdo con las estimaciones más recientes (17 de junio de 1997) de operaciones efectivas del gobierno central elaboradas por el CONFIS, se mantiene el deterioro de las finanzas del gobierno central. Mientras que a esta fecha los ingresos totales para 1997 se estimaban en 13.1% del PIB, los gastos totales ascendían a 17.7% del PIB. Los gastos sin intereses representaban el 16.2% y los gastos corrientes el 15.1% del PIB.

Al 17 de junio, el déficit total del gobierno central para 1997 se estimaba en 4.8% del PIB ($5,348.5 mil millones). Para financiar el déficit, el gobierno tiene previsto financiar $991 mil millones (0.9% del PIB) en el mercado externo, y $3.5 billones en el mercado interno (3.2% del PIB). A esta fecha las privatizaciones en 1997 ascendían a 0.6% del PIB; Cerromatoso 0.1% del PIB y EPSA 0.5% del PIB. Adicionalmente, se estimaban otros ingresos por 0.1% del PIB (Cuadro 12).

A nivel de las entidades descentralizadas, se espera que en 1997 arrojen superávit el Instituto de los Seguros Sociales por un monto equivalente a 1.6% del PIB, y el Fondo Nacional del café para el cual se calcula un excedente de 0.5% del PIB .

En 1997, al amparo de la Ley 344 de 1996, el gobierno recortó el Presupuesto de 1997 en $1,087.7 mil millones, lo que no afecta las operaciones efectivas de 1997, pero sí el rezago presupuestal y, efectivamente, la inversión (el 92.2% del recorte es inversión). Adicionalmente, mediante el decreto 1412 de 1997 se suspendieron $595.1 mil millones también del presupuesto de 1997.

Simultáneamente, sin embargo, el gobierno central presentó al Congreso una adición presupuestal para 1997 por $1,506.5 mil millones. De acuerdo con las cifras que aparecen en el Cuadro 13, si el Congreso aprueba la adición, y se mantiene el decreto de suspensión, la apropiación presupuestal definitiva termina siendo inferior en $156.3 mil millones a la inicial. Si por el contrario se reversa el mencionado decreto, el presupuesto definitivo del gobierno central de 1997 termina siendo superior en $434.8 mil millones al presupuesto inicial. Es decir, ¿dónde está el ajuste?.

III. LOS EMPRESARIOS Y LA APERTURA

La apertura económica vino acompañada de grandes cambios para los empresarios colombianos, quienes de un momento a otro pasaron de una economía altamente protegida a una de total apertura. El arancel promedio de Colombia pasó de 38.6% en 1990 a 1.7% en 1992. Bajo estas nuevas circunstancias los empresarios se vieron obligados a competir en el mercado interno con productos importados de excelente calidad, similares a los producidos en el país, los cuales en muchos casos se vendían a precios inferiores. Fedesarrollo, a partir de 1993, decidió dedicar anualmente un módulo especial de la Encuesta de Opinión Empresarial al tema de la apertura económica con el fin de tener una percepción de cómo se iban acomodando los empresarios a las nuevas condiciones. En esta sección se hace un recuento de dicha evolución.

A. Estrategias para enfrentar la competencia internacional

Cinco años después de haberse iniciado la apertura económica, los empresarios colombianos consideran que la adopción de nuevas tecnologías productivas es la estrategia prioritaria para enfrentar

Cuadro 12. OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO CENTRAL 1997
(Miles de millones de pesos)

Concepto	Plan financiero diciembre 20/96	Actual junio 17/97	% PIB diciembre 20/96	% PIB junio 17/97
Ingresos totales	14,506,177	14,482,198	13.1	13.1
Ingresos Corrientes de la Nación	12,882,399	12,863,055	11.5	11.6
Ingresos Tributarios	12,491,331	12,329,421	11.2	11.1
Ingresos No Tributarios	391,068	533,634	0.4	0.5
Pagos Totales	19,266,187	19,611,801	17.3	17.7
Pagos totales neto de intereses	16,735,229	16,846,398	15.1	16.2
Pagos corrientes de la nación	16,266,187	16,736,807	14.5	15.1
Intereses	2,529,958	2,765,403	2.3	2.5
Intereses deuda externa	737,054	644,103	0.7	0.6
Intereses deuda interna	1,792,904	2,121,300	1.6	1.9
Funcionamiento	13,738,229	13,971,304	12.4	12.6
Servicios personales	2,827,000	3,038,901	2.5	2.7
Transferencias	9,640,543	9,660,432	8.7	8.7
Situado Fiscal	3,111,900	3,092,837	2.8	2.8
Participaciones municipales	1,929,800	1,934,559	1.7	1.7
Otras	4,598,843	4,633,036	4.1	4.2
Gastos generales y otros	1,270,686	1,271,971	1.1	1.1
Militares	489,386	481,600	0.4	0.4
Resto	781,300	790,371	0.7	0.7
Inversión	2,999,000	2,874,994	2.7	2.6
Formación bruta de capital	2,999,000	2,874,994	2.7	2.6
Déficit o superávit real	-4,760,010	-5,129,603	-4.3	-4.6
Préstamo neto	248,238	218,886	0.2	0.2
Déficit o superávit total	-5,008,248	-5,348,489	-4.5	-4.8
Financiamiento	5,008,248	5,348,489	4.5	4.8
Crédito externo neto	1,980,454	991,376	1.8	0.9
Crédito interno neto	1,983,921	3,517,000	1.8	3.2
Privatizaciones y venta de activos	470,766	699,505	0.4	0.6
Cerromatoso	158,439	164,505	0.1	0.1
Epsa	312,327	535,000	0.3	0.5
Otros recursos	247,105	125,500	0.2	0.1
Disponibilidad final de tesorería	-325,992	-15,107	-0.3	0.0
Deficit real/PIB	-4.29	-4.63		

Fuente: Confis.

Cuadro 13. GOBIERNO CENTRAL-APROPIACION PRESUPUESTAL 1997
(Miles de millones de pesos)

Tipo de Gasto	Aprop. Inicial	Reducción	Recursos Nación		Suspensión Dec. 1412/97	Aprop. Definit.
			Traslados	Adición		
Funcionamiento	13,184.7	79.6	0.0	371.9	175.3	13,301.7
Servicios personales	2,933.8	4.4	131.7	140.7	-	3,201.8
Gatos generales	863.2	44.9	20.0	34.5	-	872.8
Transferencias [b]	9,387.7	30.3	-151.7	196.7	175.3 [a]	9,227.1
Inversión	5,660.0	1,008.1	0.0	1,134.6	419.8	5,366.7
Con situación de fondos	4,557.7	868.4	0.0	525.6	386.9	3,828.0
Fondo de compensación educativa	149.0	0.0	-	213.7	-	362.7
Resto	4,408.7	868.4	-	311.9	386.9	3,465.3
Sin situación de fondos	296.5	46.7	-	0.0	32.9	216.9
Otros sin situación de fondos	805.8	93.0	0.0	609.0	0.0	1,321.8
Cruce cuentas sector eléctrico	0.0	0.0	-	507.2	-	507.2
Resto [c]	805.8	93.0	-	101.8	-	814.6
Total	18,844.7	1,087.7	0.0	1,506.5	595.1	18,668.4

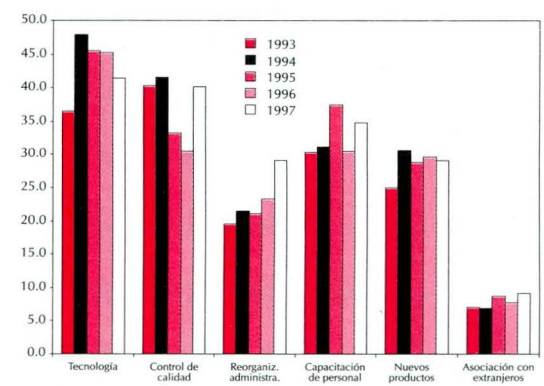
[a] Situado fiscal $170 mm, y participación municipal $5.3 mm.
[b] No incluye apropiación sin situación de fondos, entre otros, el Fondo de prestaciones del magisterio, CERT, Fondos Internos Defensa y cuota de auditaje.
[c] Incluye Fondo de Solidaridad y Garantía, Fondo de Solidaridad Pensional, Comisión de Regalías e Incora.
Fuente: Confis (27 junio 1997).

la competencia de productos importados (Gráfico 10A). Esto contrasta con la percepción de los empresarios a comienzos de la apertura que consideraba que la herramienta más importante para hacer frente a la competencia era la renovación de equipos, lo que al parecer, según las respuestas de la última encuesta, se ha venido cumpliendo (Gráfico 10B).

El mejoramiento de los sistemas de control de calidad es otro de los factores que permanece en la agenda de los empresarios. Este es un punto sobre el que hay que continuar trabajando, ya que permanece como una barrera para avanzar en el posicionamiento de la producción nacional frente a la externa en el mercado interno. En marzo de 1993, un 40% de los industriales se proponía fortalecer este aspecto al interior de su empresa, y transcurridos cinco años, todavía se mantiene el mismo porcentaje de firmas trabajando sobre este tema.

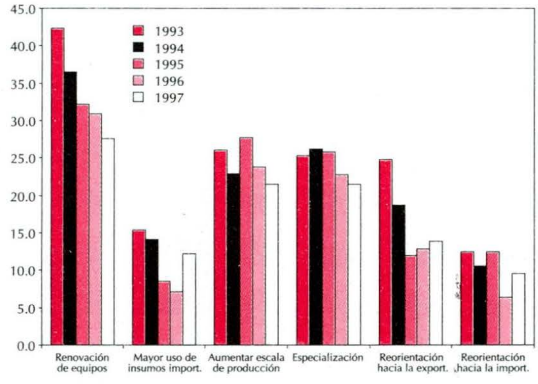
Por otro lado, mientras que en 1993, un 25% de los empresarios consideraba importante concentrarse en la producción de productos para la exportación, actualmente tan sólo 14% piensa en esta

Gráfico 10A. ESTRATEGIAS SOBRE LAS CUALES SIGUEN TRABAJANDO LOS INDUSTRIALES PARA ENFRENTAR LA COMPETENCIA INTERNACIONAL



Fuente: E.O.E., Módulo Sobre Apertura Económica.

Gráfico 10B. ESTRATEGIAS CUMPLIDAS POR LOS EMPRESARIOS PARA HACER FRENTE A LA COMPETENCIA INTERNACIONAL



Fuente: E.O.E., Módulo Sobre Apertura Económica.

alternativa. Este giro tiene mucho que ver, como se muestra más adelante, con la percepción de los empresarios con respecto a los obstáculos que enfrentan para competir en el mercado externo.

El proceso de reconversión industrial que surgió de la apertura económica se ha traducido en una mayor demanda por mano de obra calificada. Para un 35% de los empresarios encuestados, la poca disponibilidad de este tipo de personal es hoy un obstáculo que debe solucionarse. Un buen complemento a esta estrategia sigue siendo para el 29% de los industriales, una mejor reorganización administrativa, cuya finalidad no es otra que la reducción de costos de producción.

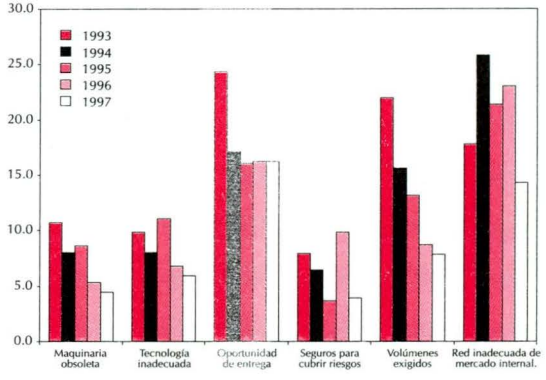
Con respecto a todas las opciones posibles al alcance de los empresarios para enfrentar la competencia, las tácticas menos utilizadas han sido las de asociación con empresas extranjeras, imitación de productos extranjeros o adquisición de patentes, subcontratación de procesos productivos o reorientación de la empresa hacia la comercialización de bienes importados.

B. Obstáculos para enfrentar la competencia de productos importados

Los años que siguieron a la apertura se caracterizaron por una política monetaria laxa que llevó a niveles de tasas de interés bajos, negativos inclusive en el caso de las tasas pasivas. A partir de 1994, el manejo monetario cambió y, consecuentemente, se produjo un incremento de las tasas de interés. Los empresarios consideran que uno de los principales obstáculos para competir con los productos importados en el mercado interno, especialmente en los últimos tres años, han sido los altos costos financieros (Gráfico 10C). No obstante, mientras que en marzo de 1996, el porcentaje de empresarios que consideraba el costo financiero como uno de los factores más adversos era de 55%, en marzo de 1997 éste se había reducido a 47%.

Los altos costos de las materias primas de origen nacional es otro de los factores que afecta la competitividad de las firmas nacionales frente a las extranjeras. Este es el caso principalmente de los grandes empresarios dedicados a la producción de

Gráfico 10C. PRINCIPALES OBSTACULOS QUE SUBSISTEN PARA ENFRENTAR LA MAYOR COMPETENCIA DE PRODUCTOS IMPORTADOS



Fuente: E.O.E., Módulo Sobre Apertura Económica.

bienes de consumo, para quienes además del precio de los insumos nacionales, los problemas de infraestructura vial, precio del transporte interno y la inseguridad, se han convertido en sobrecostos importantes de la producción.

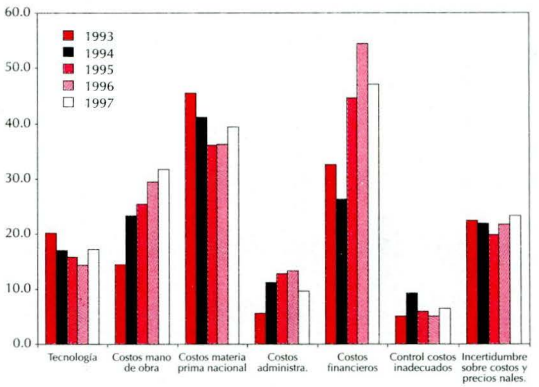
El alto costo de la mano de obra afecta igualmente la competitividad de la producción nacional. Siguiendo los resultados de las encuestas de los últimos cinco años, cada vez es mayor el número de empresarios para quienes los altos costos salariales se constituyen en una limitación para aumentar su competitividad. En efecto, mientras que a comienzos de 1993, un 14% de los empresarios consideraban el alto costo de la mano de obra como un obstáculo, en 1997 el porcentaje aumentó a 32%. Esto se explica, en parte, por el proceso de reconversión industrial que llevó a demandar personal mejor calificado cuyo precio relativo es superior al de la mano de obra no calificada, así como por los sobrecostos salariales, básicamente, los impuestos a la nómina y las cotizaciones a la seguridad social, las cuales pasaron de 9% del valor total de la nómina en 1993 a 18.1% en 1996 como resultado de la la Ley 100 de 1993.

De acuerdo con los datos de la última encuesta, para las grandes empresas "la maquinaria obsoleta y la tecnología inadecuada" dejaron de ser un inconveniente para poder competir en el mercado (Gráfico 10D). No obstante, para los medianos y pequeños empresarios el proceso de reconversión se ha visto obstaculizado por los altos costos financieros que se mencionaban anteriormente, así como por la caída de la demanda interna.

C. Posición competitiva frente a productos importados

Un 14% de los empresarios se consideran en una posición "excelente" frente a la competencia debido al bajo riesgo que tienen de perder mercado. Un

Gráfico 10D. PRINCIPALES OBSTACULOS QUE SE HAN LOGRADO SUPERAR PARA LOGRAR AMPLIAR LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS



Fuente: E.O.E., Módulo Sobre Apertura Económica.

67% de las empresas señalan como "buena" su posición frente a los productos extranjeros, pues consideran que pueden competir y que tienen un riesgo moderado de perder mercado. El 17% de las firmas se encuentran en una posición "regular", con un alto riesgo de ser desplazadas por la competencia, mientras que las empresas en peligro de desaparecer se limita a un 3% .

Al comparar las cifras de la encuesta realizada en marzo de 1997 con los resultados de la misma encuesta en los cuatro años anteriores, se observa que un grupo mayoritario de industriales (el 60% en promedio) ha podido competir con los productos importados, y siente que la posibilidad de ser desplazados del mercado interno es mínima.

D. Obstáculos para lograr ampliar las exportaciones

En términos generales, los empresarios consideran que los obstáculos para competir en el mercado interno son los mismos que para poder ampliar sus exportaciones. En orden de importancia éstos son

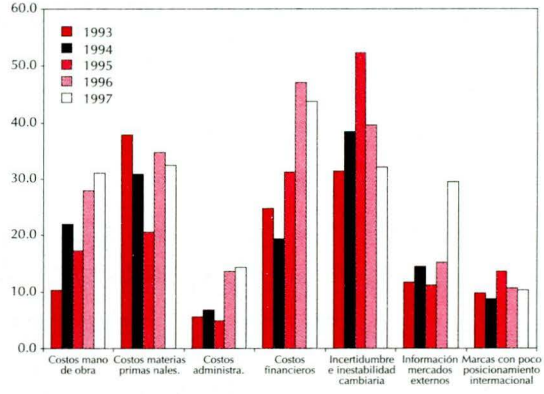
altos costos financieros (44%), precios elevados de los insumos nacionales (33%) y alto costo de la mano de obra (31%) (Gráfico 10E). A estos inconvenientes, los empresarios le adicionan la incertidumbre y la inestabilidad cambiaria, la poca información sobre los mercados externos, las dificultades para colocar oportunamente sus productos en el exterior y la red inadecuada de mercadeo internacional.

De acuerdo con los resultados de la última encuesta, son varias las empresas exportadoras de manufacturas que han podido resolver los principales impedimentos que les impiden competir al principio de la apertura (Gráfico 10D). Por ejemplo, la maquinaria obsoleta que era considerada como obstáculo en 1993 por el 11% de los empresarios, actualmente sólo un 4% tienen este tipo de problema. La mayor capacidad productiva con que cuentan hoy los empresarios les permite atender los volúmenes de exportación mínimos que exigen los mercados externos. En efecto, mientras que en marzo de 1993 esto era un problema para el 22% de los empresarios, en marzo de 1997 sólo fue mencionado por el 8% de las firmas.

E. Posibilidades de ampliar exportaciones

Los obstáculos que afectan directamente la estructura de costos de las empresas exportadoras han reducido las buenas expectativas sobre la posibilidad de ampliar las exportaciones. En 1993 esas posibilidades eran calificadas como "excelentes" por el 23% de las firmas exportadoras, "buenas" por el 52%, "regulares" por el 21% y "malas" por un 3%. Cinco años después se observa que las empresas no son tan optimistas en este aspecto ya que el porcentaje de empresarios con posibilidades de aumentar las exportaciones se redujo de 36% a 11%, a la vez que el grupo de empresas que no aumentarán sus exportaciones en términos reales o que inclusive tendrán que reducirlas pasó de 5% en 1993 a 30% en 1997.

Gráfico 10E. PRINCIPALES OBSTACULOS PARA AMPLIAR LAS EXPORTACIONES QUE CONTINUAN ENFRENTANDO LAS EMPRESAS MANUFACTURERAS



Fuente: E.O.E., Módulo Sobre Apertura Económica.