ISSN 0120 - 3576

VOLUMEN XIV No. 2

Junio 1984

16 NOV. 1988
FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

FEDESARROLLO

coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

DIRECTOR EJECUTIVO
Carlos Caballero Argáez

EDITORES COYUNTURA ECONOMICA
José Antonio Ocampo
Guillermo Perry Rubio

SECRETARIA GENERAL
Sonia Weil Wolfe

INVESTIGADORES
Mauricio Avella Gómez
Germán Botero Arboleda
Jorge Hernán Cárdenas Santamaría
Juan José Echavarría Soto
Juan Luis Londoño de la Cuesta
José Antonio Ocampo Gaviria
Juan José Perfetti del Corral
Leonardo Villar Gómez
Jorge Vivas Reyna

INVESTIGADORES ASOCIADOS
Luis Jorge Garay Salamanca
Hernando Gómez Buendía
Rodrigo Losada Lora
Jaime Vásquez Caro

PUBLICACIONES
María Teresa Umaña

ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL
Jorge Hernán Cárdenas Santamaría
Germán Mancera Méndez

ASISTENTES DE INVESTIGACION
Constanza Valdez Sánchez
Guillermo Bonilla Muñoz

DIRECTORA DE LA BIBLIOTECA
Fenney Lucía Pérez Moreno

CONSEJO DIRECTIVO

Germán Botero de los Ríos
José Alejandro Cortés
Henry Eder Caicedo
Alvaro Hernán Mejía
José Vicente Mogollón
Juan Gonzalo Restrepo
Jorge Cárdenas Gutiérrez
Oliverio Phillips Michelsen
Jorge Mejía Salazar
Gastón Abello
Javier Ramírez Soto
Carlos Antonio Espinosa Soto

Sara Ordóñez de Londoño
Rodrigo Botero Montoya
Hernando Gómez Otálora
Francisco Ortega Acosta
Roberto Junguito Bonnet
Jaime Carvajal Sinisterra
Miguel Urrutia Montoya
Hugo Ferreira Neira
Benjamín Martínez Moriones
Alejandro Figueroa
Rodrigo Escobar Navia
Guillermo Perry Rubio

Tarifa Postal Reducida
Resolución No. 813 del 4 de abril de 1984
Permiso No. 468

coyuntura económica

16 NOV. 1988
FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

VOLUMEN XIV
No. 2
Junio 1984

Coyuntura Económica es una publicación de la
Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9-91 — Teléfonos: 211 8018 - 211 81 25 -211 83 73
211 82 67 - 211 67 34 - 211 67 14
Apartado Aéreo 75074 — Bogotá, D. E., Colombia
Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374

Impresor: EDITORIAL PRESENCIA, Calle 23 No. 24-20 — Teléfono 268 18 17, Bogotá
Impreso en Propalcote de 90 gramos

coyuntura económica

Editorial 3

Análisis Coyuntural

Actividad Económica General 9
Actividad Económica Sectorial 41
Sector Externo 63
Moneda y Crédito 84

Informe de Investigación

Simulaciones de la balanza de pagos entre 1983 y 1990, *Leonardo Villar Gómez* 99

Informes Especiales

Las finanzas del sector público central en los años veinte y treinta en Colombia, *Joaquín Bernal Ramírez* 129

Democracia y derecho de huelga en servicio público esencial, *Miguel Urrutia Montoya* ... 168

Comentario

Elementos para el análisis de decisiones en el sector transporte, *Germán Botero Arboleda* .. 187

Editorial

Los altibajos de la actividad económica, la caída acelerada de las reservas internacionales y las restricciones de liquidez del gobierno, caracterizaron la evolución de la economía colombiana durante los primeros cinco meses de 1984. De esta manera, los grandes interrogantes con respecto al comportamiento económico durante el segundo semestre del año se refieren a la posibilidad de mantener un ritmo de gasto público que garantice un nivel aceptable de demanda efectiva, detener la caída de reservas internacionales y, en consecuencia, obtener una tasa razonable de crecimiento económico en el año.

La trayectoria de la actividad industrial y comercial a lo largo del primer trimestre de 1984 fue comparable, descontada la estacionalidad normal, a la de finales del año pasado. En abril se presentó, a su turno, una caída abrupta que no resulta compatible con las tendencias observadas en las variables macroeconómicas sino que es atribuible, más bien, al impacto meramente coyuntural de la extensión del IVA al nivel del comercio al detal, como lo comprueba la evolución de los indicadores de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO correspondientes al mes de mayo, que señalan una rápida recuperación sobre lo sucedido en abril.

***

El gasto público de los primeros meses del año y la reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos habrían permitido mantener un nivel de demanda efectiva relativamente aceptable sin que, de otra parte, se hubiera dado todavía la transición de un régimen macroeconómico en el cual el crecimiento se encuentra limitado por la demanda efectiva a uno en que la escasez de divisas se constituye en ''cuello de botella'' para la actividad económica.¿Hasta dónde cabe esperar que continúe esta situación en el próximo futuro?

Una de las dudas principales recae en la posibilidad de sostener

un nivel aceptable de gasto público en vista de las limitaciones de liquidez que ya acusa el gobierno nacional y de los problemas de ejecución presupuestal previsto para el resto del año. En el segundo semestre puede contarse con un incremento en el recaudo real de impuestos, dado que se obtendrán los efectos plenos de la extensión del IVA y los de la reforma del impuesto sobre la renta. Los resultados ya obtenidos de esta última son alentadores pero no permiten, todavía, despejar la incertidumbre sobre sus consecuencias finales, ni dan pie para un optimismo excesivo en materia de recaudos. Con todo, así se concreten aumentos moderados en los ingresos tributarios en términos reales, se estima un faltante de financiación para los gastos previstos del orden de entre $75.000 y $90.000 millones; vale decir, superior al estimado en la entrega anterior de esta revista. Así las cosas, adquiere mayor fuerza la recomendación de *Coyuntura Económica* de que el gobierno acuda al Congreso Nacional para obtener una ampliación o renovación de los cupos de emisión autorizados el año pasado, así como autorizaciones adicionales de endeudamiento público, si se desea evitar una crisis fiscal de proporciones inmanejables que, entre otras cosas, daría al traste con las posibilidades de lograr un crecimiento económico aceptable durante el año.

***

En el sector externo, como en el frente fiscal, el margen de maniobra se ha hecho más estrecho. La rápida caída de las reservas internacionales en los primeros cuatro meses del año, así como las proyecciones cambiarias de mediano plazo que se incluyen en un informe especial en esta entrega de *Coyuntura Económica,* comprueban la necesidad de redoblar los esfuerzos para obtener un superávit comercial en 1985, reducir el déficit en la cuenta de servicios, y mejorar los flujos netos de capital.

Pese a los logros ya obtenidos en el frente comercial, hay que insistir en la necesidad de que la aprobación de licencias de importación reembolsables por parte del INCOMEX no exceda una cuantía de US$250 millones mensuales durante el resto del año y la totalidad del próximo. Se hace indispensable reducir, efectivamente, las importaciones oficiales (lo cual seguramente requiere eliminar las exenciones arancelarias en favor de las entidades públicas) y posponer proyectos de inversión pública intensivos en importaciones. Al respecto vale la pena advertir sobre los peligros que encierra el empeño del gobierno en justificar importaciones oficiales y la ejecución de proyectos específicos haciendo uso de mecanismos de trueque, que no tendrían necesariamente un efecto compensatorio sobre las exportaciones globales del país.

Así mismo, es necesario elevar los subsidios a las exportaciones menores y subir nuevamente los aranceles con el objeto de facilitar el control de importaciones y de trasladar al Estado las rentas de las cuales se están apropiando quienes adquieren licencias de importación. De esta manera sería posible cubrir las erogaciones fiscales adicionales que generan los incrementos en los subsidios y con-

tribuir a financiar el gasto público. En relación con la cuenta de servicios es indispensable otorgar un subsidio a las exportaciones de servicios, aun teniendo en cuenta las dificultades administrativas que implica su control, y aumentar el costo de ciertos pagos en moneda extranjera a través de mayores depósitos previos. Las medidas anteriores, de adoptarse, contribuirían al logro del equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

***

Sin embargo, hay que hacer énfasis en que el agravamiento de la situación cambiaria en el corto plazo se ha debido en muy buena parte a la reducción de los flujos de capitales registrados y al aumento de los disfrazados hacia el exterior, por lo cual se impone efectuar ajustes en el manejo externo para hacer frente al deterioro en la cuenta de capital de la balanza de pagos. En primer término, la evolución reciente de las tasas de interés internas y externas ha llevado al establecimiento de un diferencial excesivo entre ellas que, en condiciones de expectativas de devaluación, constituye un incentivo poderoso para los flujos netos hacia el exterior. En estas circunstancias convendría disminuir gradual y moderadamente el ritmo de la devaluación. Pero, en cualquier caso, el movimiento de la tasa de cambio debe permitir una devaluación *real* del orden del 10% tanto en 1984 como en 1985. En segundo lugar, es urgente rebajar el costo de intermediación en moneda extranjera para el sistema financiero nacional y adoptar una política más agresiva de endeudamiento público con miras a otorgar una mayor libertad de acción a las empresas públicas y a las entidades descentralizadas en la negociación de créditos, y a acelerar el desembolso de créditos ya contratados.

Si la banca privada extranjera mantiene un flujo neto positivo de crédito de corto plazo, el conjunto de las medidas descritas contribuiría significativamente a evitar una crisis cambiaria. Al mismo tiempo, si el control de importaciones se efectúa de una manera selectiva sin frenar la producción interna de bienes de consumo masivo, si se resuelven los problemas de financiamiento del gasto público, y si se supera la disminución reciente en el ritmo de la actividad constructora, sería factible lograr una tasa baja pero aceptable de crecimiento económico en este año.

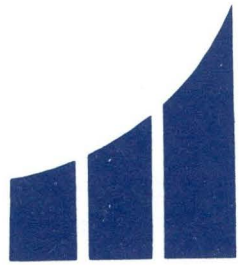
De lograrse en el año completo un incremento en la producción de bienes y servicios de la economía del orden de 2% podría frenarse la tendencia al aumento de la tasa de desempleo abierto, que superó en marzo el 13%. Como se señaló en la entrega anterior de *Coyuntura Económica,* la agudización del desempleo se origina en la presencia de una mezcla de factores estructurales y temporales que se manifiestan en un aumento del ritmo de incorporación de nuevos trabajadores al mercado que no se compadece con la capacidad de la incipiente recuperación para elevar la demanda de nuevas ocupaciones. Un elemento favorable para obtener estas metas es el del comportamiento previsto en el nivel de precios al consumidor gracias a una disponibilidad relativamente abundante de alimentos

—en particular del renglón pecuario de la canasta familiar— que muy seguramente compensará los empujes de costos sobre los precios industriales debido a la tasa de devaluación, al control de importaciones, y los efectos de la extensión del IVA al comercio detallista.

***

Hacia el futuro, en la medida en la cual se vaya reduciendo el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, debe procurarse que no disminuya el nivel real de gasto público. La experiencia histórica sugiere que los efectos sobre la demanda efectiva para la industria y la actividad urbana de la reducción del déficit externo y del gasto público no son equivalentes, y que en períodos en los cuales se produjo un aumento real en el gasto acompañado por un incremento equivalente en los recaudos de impuestos, fue posible, con todo y un déficit externo moderado, sostener un ritmo aceptable de crecimiento económico. Las medidas tributarias adoptadas por el gobierno conducirían a una mayor elasticidad en el sistema y, conjuntamente con el esfuerzo administrativo, garantizarían que, ante un nivel aceptable de gasto y de crecimiento económico, la elevación de los recaudos redujera el déficit fiscal, en términos relativos, y evitara, en consecuencia, situaciones futuras de exceso de liquidez en la economía y un eventual surgimiento de nuevas presiones inflacionarias. La posibilidad de aplicar en los próximos años una estrategia como la indicada dependerá, sin embargo, del resultado concreto de las medidas fiscales del año pasado, factor que solo podrá conocerse con certeza en el segundo semestre del año en curso.

análisis coyuntural



FEDESARROLLO

LA FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARRROLLO FEDESARROLLO

Desea expresar públicamente su reconocimiento y agradecimiento a las siguientes empresas que han colaborado financieramente en la remodelación de su nueva sede de la calle 78 No. 9-91 en Bogotá.

CORONA S.A.
ALFAGRES S.A.
ERICSSON DE COLOMBIA S.A.
TALLER HABITAT LTDA.

Además se agradece la ayuda prestada por el **BANCO DE LA REPUBLICA, CARULLA S.A., RAFAEL ESPINOSA HERMANOS** y **PROQUINAL LTDA.,** en el traslado a las nuevas oficinas.

FEDESARROLLO

NUEVA SEDE:
Calle 78 No. 9-91
Bogotá, D.E. – Colombia

NUEVOS TELEFONOS:
211 80 18 – 211 81 25 – 211 82 73
211 82 67 – 211 67 34 – 211 67 14

APARTADO AEREO:
75074 Bogotá

Actividad económica general

I. El comportamiento de la actividad económica

A. La industria y el comercio

Descontados los efectos estacionales normales, la producción industrial se mantuvo a lo largo del primer trimestre del año en los niveles altos alcanzados a fines del año pasado. De tal manera que es posible afirmar que este sector de la actividad económica atraviesa por el mejor momento de los últimos cuatros años. Esta situación resulta particularmente favorable cuando se la compara con la del primer trimestre del año anterior, cuando, como se recordará, tuvo lugar la mayor caída en la actividad económica de los últimos años. Las cifras disponibles del DANE indican que los dos primeros meses del año en curso la producción industrial creció en un 7.75% con respecto al mismo período del año anterior.

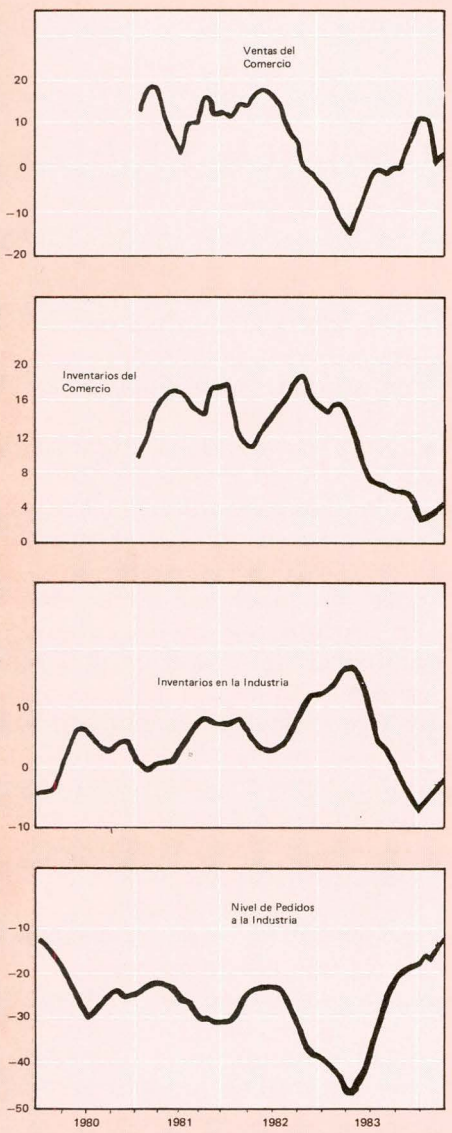
A su vez, la Gráfica I-1 señala que durante los tres primeros meses de 1984 la industria registró una mejora adicional de sus pedidos y que, como consecuencia, continuó reduciendo sus inventarios y aumentando la utilización de su capacidad instalada. Con base en los indicadores de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO es posible confirmar para el primer semestre del año, un crecimiento de la producción industrial del orden del 4% anual según lo había previsto *Conyuntura Económica* en su entrega anterior. La actividad comercial mostraba también una recuperación hasta marzo, aun cuando ésta no era tan significativa como la de la industria. Esta diferencia de comportamiento puede atribuirse a la reducción de las importaciones, factor que afecta de manera especial a la actividad comercial.

No obstante lo anterior, en el mes de abril se registró una caída vertical en varios de los indicadores de la actividad comercial e industrial de la Encuesta de Opinión Empresarial. En particular, se

GRAFICA I - 1

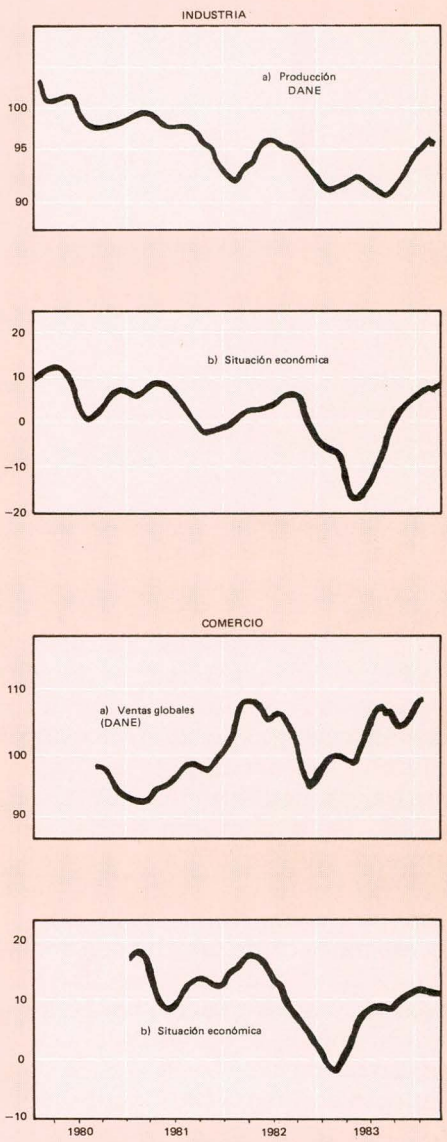
INDUSTRIA Y COMERCIO
INDICADORES DEL COMPORTAMIENTO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

VENTAS, INVENTARIOS Y PEDIDOS
(Balance)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO, comercio e industria, datos desestacionalizados y suavizados.

SITUACION ECONOMICA Y NIVEL DE ACTIVIDAD



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial y DANE (datos desestacionalizados y suavizados por FEDESARROLLO).

detectó una reducción en las ventas del comercio superior a la ocurrida en cualquier mes de los últimos tres años. Como consecuencia, se dio una disminución en los nuevos pedidos a la industria, y las existencias de productos terminados en manos de comerciantes e industriales se elevaron nuevamente, después de diez meses de liquidación continua. Así mismo, la utilización de capacidad industrial se resintió de nuevo. Pese a ello, algunos indicadores de las expectativas de los industriales (aunque no de los comerciantes), reflejaban aún un relativo optimismo.

A juicio de *Coyuntura Económica* la brusca interrupción en el mes de abril de las tendencias ascendentes está determinada principalmente por los factores coyunturales asociados con la extensión del impuesto del valor agregado, IVA, al nivel del comercio al detal, ya que no se observan variaciones abruptas de orden macroeconómico que puedan explicarlas satisfactoriamente.

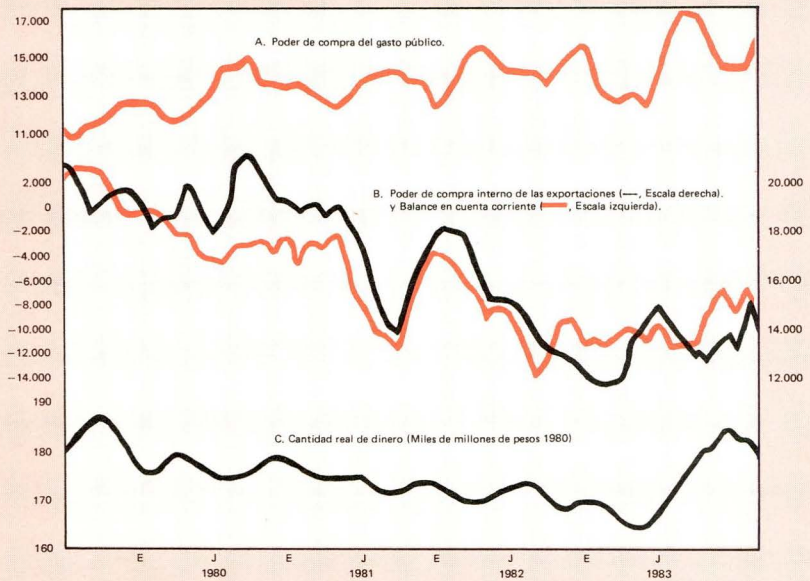
En primer término, el nivel de demanda agregada durante los primeros meses de 1984, parece haberse mantenido en un nivel intermedio entre el primero y el segundo semestre de 1983, aunque superior al promedio de dicho año. De una parte, ésta es precisamente la tendencia del gasto público, principal componente de la demanda autónoma y la que mayor incidencia tiene sobre el comportamiento de la actividad urbana, y en particular de la industrial, como se discute en sección posterior de este capítulo. De otra, la Gráfica I-2 muestra una considerable mejoría en el balance en cuenta corriente con el exterior, corregido por la magnitud del ahorro cafetero para representar en forma más apropiada su capacidad de compra interna. Igualmente, los saldos monetarios reales han descendido si se comparan con los del período de máxima expansión a fines de 1983, pero presentan todavía una situación muy favorable frente al mismo período del año anterior, cuando registraron —al igual que la actividad urbana— su punto más bajo.

Para este análisis es importante, sin embargo, distinguir el comportamiento de los principales componentes del balance en cuenta corriente. Desde el punto de vista de las exportaciones se observa un incremento significativo en las menores, lo cual, al igual que el gasto público, tiene un efecto muy positivo sobre la demanda y la actividad urbana industrial. No obstante, la disminución en la producción cafetera durante el trimestre puede haber compensado íntegramente este efecto. De esta forma, la mejoría en la cuenta corriente en la balanza de pagos obedece fundamentalmente a la reducción obtenida en las importaciones mediante la aplicación de controles más estrictos.

Ahora bien, no toda esta reducción se manifiesta en un aumento en demanda agregada, puesto que en alguna medida genera ahorros forzosos por parte de familias y empresas que no encuentran disponibles los bienes que desearían consumir. Además, el control puede limitar el crecimiento de la producción y la inversión de algunos sectores, al afectar su disponibili-

Gráfico 1.2

DETERMINANTES DE LA DEMANDA AGREGADA
(Millones de pesos mensuales de 1980; series desestacionalizadas y suavizadas)



dad de materias primas y de bienes de capital. Dicho en otras palabras, la reducción de importaciones se manifiesta en alguna medida en aumentos de la producción nacional mediante sustitución de las mismas pero, en algún grado, conduce a aumentos en el ahorro y puede tener efectos limitantes sobre la producción en algunos sectores.

Cabe entonces preguntarse hasta dónde la economía nacional está transitando de una situación macroeconómica global en la que el crecimiento se ve limitado por la demanda efectiva, a otra en la cual la disponibilidad de divisas se convierte en ''cuello de botella''. El examen detallado de los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial, así como de las tendencias globales de la demanda agregada, permite concluir que, si bien en algunos sectores industriales comienzan a aparecer dificultades de abastecimiento, esta situación dista todavía de ser generalizada, en buena medida debido al nivel de inventarios a disposición de las empresas y del comercio.

Así mismo, del análisis anterior se puede concluir que ante un nivel de demanda agregada relativamente aceptable y la aparición apenas esporádica de limitaciones al crecimiento originadas en obstáculos al abastecimiento de insumos, no es posible explicar en términos macroeconómicos una caída tan pronunciada en la actividad industrial y, especialmente, en las ventas del comercio, de la magnitud de la que habría tenido

lugar en el mes de abril. En cambio, ella parecería estar asociada, en opinión de *Coyuntura Económica,* con efectos meramente coyunturales de la extensión del impuesto al nivel agregado hasta el nivel del comercio al detal, como se demuestra a continuación. De hecho, los resultados preliminares de la Encuesta de opinión Empresarial correspondientes al mes de mayo comprueban esta afirmación, al indicar una recuperación de las tendencias vigentes durante el primer trimestre del año (ver Gráfica I-1).

La extensión del impuesto al valor agregado pudo haber afectado la situación de las ventas y en consecuencia de la actividad industrial, por tres razones diferentes:

1. La introducción de un nuevo impuesto no suficientemente comprendido por vendedores y compradores conduce normalmente a afectar el comportamiento de los agentes económicos mientras se asimila a cabalidad el cambio. Así, en cualquier caso cabría esperar una caída de las ventas en el corto plazo como consecuencia de la modificación tributaria adoptada. Pero, además, ésta pudo verse notoriamente agravada por el ambiente de enfrentamiento relativo entre el gobierno y el gremio de los comerciantes, que acompañó su entrada en vigencia, y por las fallas en la campaña de información y divulgación del gobierno. Este factor tiene, por supuesto, un efecto meramente coyuntural.
2. La perspectiva de la implantación del impuesto a partir del primero de abril habría llevado a algún grado de anticipación de las ventas en los primeros meses del año y, por lo tanto, a una reducción en las correspondientes al mes de abril. Conviene señalar, además, que este hecho indicaría que el efecto negativo de la restricción de importaciones sobre las ventas del comercio puede ser algo mayor de lo que indica el análisis anterior.
3. El hecho de que todo incremento en un impuesto al consumo (como se ha comentado en entregas anteriores de esta revista) contrae la demanda agregada en forma más permanente si no se acompaña de una ampliación compensatoria del gasto público. Más aún, en las condiciones actuales las posibilidades de un mayor crecimiento económico con restricciones cambiarias dependen, en gran medida, de la capacidad de orientar la demanda interna hacia la oferta de sectores de producción nacional poco intensivos en importaciones. Esta consideración es de particular importancia en lo que respecta a los bienes de consumo masivo, por lo cual en esta revista se ha sugerido que el control de las importaciones debería tener como prioridad central mantener el abastecimiento de las industrias productoras de este tipo de bienes. Infortunadamente el proceso de unificación tarifaria en el IVA golpea fundamentalmente la demanda de los artículos de consumo masivo, por cuanto éllos resienten, simultáneamente, el efecto del nuevo gravamen sobre los már-

genes de distribución y la elevación de las tarifas de un 6% a un 10%. Este aspecto de las modificaciones introducidas al impuesto resulta muy desafortunado en la coyuntura actual en vista tanto de sus implicaciones distribucionales como de sus efectos macroeconómicos. Debe advertirse, sin embargo, que como consecuencia de las normas reglamentarias sobre tratamiento de los inventarios registrados estos efectos permanentes de las modificaciones en el IVA se irán sintiendo en forma apenas gradual hasta finales de junio, mes a partir del cual las normas mencionadas perderán su vigencia. En otras palabras, las normas sobre inventarios tuvieron como efecto posponer para el segundo semestre los efectos permanentes de la extensión del IVA.

El análisis anterior resalta la importancia de lograr que se mantengan niveles apropiados de gasto público, —en bienes nacionales— a lo largo del segundo semestre, si es que se desea que no decaiga de nuevo el nivel de demanda agregada y se resienta por ello la incipiente recuperación de la actividad productiva. Para ello resulta fundamental que se superen los problemas de financiación del gasto público, como se discute en la sección sobre el problema fiscal en este capítulo. Como allí se observa, se presentarán dificultades para la ejecución del gasto hasta por lo menos el mes de julio, lo cual seguramente afectará el nivel de demanda agregada durante el segundo trimestre del año e irá en contra de mantener el ritmo actual de crecimiento del sector industrial. La situación del segundo semestre dependerá, fundamentalmente, del resultado de las formas tributarias realizadas en 1983, sobre el cual existe todavía una gran incertidumbre, así como de lograr que el Congreso facilite al gobierno la posibilidad de financiar, mediante recursos de emisión y crédito público interno, los faltantes previsibles.

B. Agricultura, construcción y minería

Con base en la evaluación preliminar de los resultados de la cosecha agrícola del primer semestre de 1984 es posible estimar una reducción en la producción de aquellos cultivos diferentes al café del orden de 5.2%, en comparación con la cifra obtenida en el mismo período del año anterior. En precios constantes la disminución correspondiente en el valor de esa producción, sería del orden del 1.4%. A su vez, el área inscrita en el ICA a abril de 1984 presenta una disminución de 9.9% en hectáreas sembradas con respecto a la misma fecha del año pasado. Con estos resultados es posible predecir, con un nivel aceptable de certidumbre, que el área total cosechada en cultivos diferentes a café disminuirá en 1984 en cerca de un 2%. Gracias a aumentos en productividad se obtendrá un aumento en producción de un 1% y un aumento en valor, en términos constantes, de aproximadamente 1.2%. Ambas cifras son inferiores al crecimiento de la producción registrado en 1983, de 1.6%. Si se añade a lo anterior una reducción

de aproximadamente 4% en la producción de café, el PIB agropecuario crecerá en 1.3% en 1984, o sea en una cuantía considerablemente inferior al 2.1% de 1983.

Las cifras globales presentadas reflejan un aumento importante de las exportaciones agropecuarias y de la producción de los productos respectivos, en razón, principalmente, de la recuperación del algodón; al mismo tiempo se presentará una reducción de la producción sustitutiva de importaciones a pesar de la política seguida por el gobierno y que se ha plasmado, en particular, en los criterios que rigieron la fijación de los nuevos precios de sustentación. Así las cosas, se obtendrá un incremento importante en el superávit comercial en productos agropecuarios, con todo y las dificultades para sustituir importaciones, gracias a la reducción de éstas y el aumento en exportaciones, en conjunto con la evolución favorable de los precios internacionales.

En lo que hace a la construcción, la mayoría de los indicadores disponibles señalan una caída en su ritmo de actividad. Esta situación obedece principalmente a problemas financieros del sector. La baja en el rendimiento de los depósitos en el sistema UPAC, frente a otras alternativas de colocación en moneda nacional o extranjera, ha conducido a una disminución en las captaciones netas de las corporaciones de ahorro y vivienda. Este factor ha limitado, a su vez, la capacidad crediticia de estos intermediarios en momentos en los cuales la demanda de vivienda se eleva, estimulada por las políticas de los planes de desarrollo, tal como lo señala el crecimiento en las licencias de construcción.

Las medidas recientes del gobierno han estado orientadas a mejorar la posición relativa de los depósitos en el sistema UPAC; sin embargo, difícilmente permitirán que se logre un crecimiento importante de la construcción en relación con el del año anterior. En efecto, el gran crecimiento en dicho año tuvo mucho que ver con la amnistía patrimonial decretada en el segundo semestre de 1982; una vez obtenido el beneficio de la amnistía los contribuyentes quedaron en libertad para acomodar sus portafolios de inversión. Adicionalmente, la superación de la crisis financiera, el aumento exógeno de la demanda de fondos del ahorro interno (TAN, Certificados Eléctricos Valorizables, Certificados Cafeteros Valorizables) y la preferencia por colocaciones en moneda extranjera hacen, en todo caso, más difícil la captación de recursos por parte del sistema UPAC. A su turno, la situación financiera del ICT, ante las implicaciones del enorme aumento de la deuda flotante del Instituto con los contratistas de los planes cofinanciados, puede llegar a limitar su ritmo de actividad.

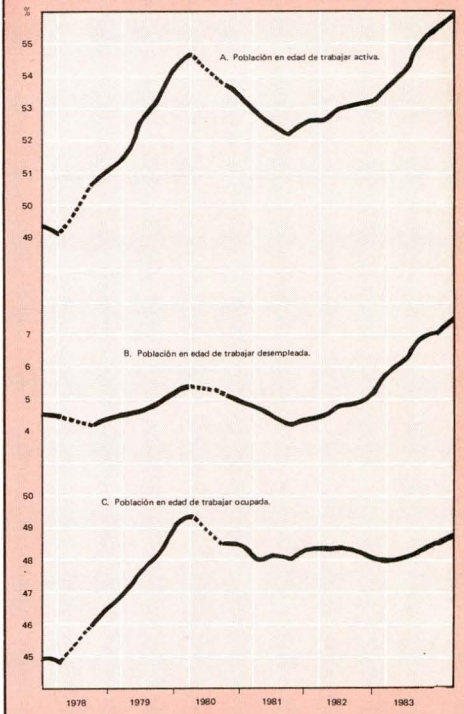
Finalmente el subsector de Obras Públicas continúa en su estancamiento de varios años, en razón tanto de la reducción del volumen de las apropiaciones como del muy bajo nivel de ejecución. Esta situación obedece a las dificultades que enfrenta el gobierno para financiar el déficit fiscal que, como se comenta en la Sección III de este Capítulo, no presentan perspectivas halagadoras de solución.

El sector minero y de explotación de hidrocarburos ha continuado registrando durante el presente año las tendencias de crecimiento observadas hasta el año pasado. La producción de petróleo en el primer trimestre del año superó en 14.7% a la del mismo período del año anterior. De la misma manera, la producción y el consumo de gas natural aumentaron en un 12.4% frente a los mismos meses de 1983. Aunque no se dispone de estadísticas mensuales, el avance de los proyectos de explotación carbonífera y de níquel, y la mayor producción de oro como respuesta a la elevación del precio de compra interno, permiten garantizar que el sector en su conjunto está incrementando su producción a una tasa superior al 10% anual, tal comc sucedió en el año pasado.

C. *Empleo*

Los resultados de las encuestas de hogares efectuadas en el primer trimestre del año pasado ratifican las tendencias del mercado laboral previstas en la anterior entrega de esta revista. A saber, un incremento en la oportunidad de trabajo inferior al crecimiento en las aspiraciones de empleo por parte de la población. El Gráfico I-3 indica cómo la recuperación de la actividad productiva se ha manifestado en un ritmo de creación de puestos de trabajo superior al crecimiento de la población en edad de trabajar lo cual, sin embargo, no ha sido suficiente para absorber la creciente incorporación de trabajadores adicionales al mercado laboral como consecuencia de un aumento en la tasa de participación. Por esta razón la tasa de desempleo abierto continuó aumentando rápidamente para ubicarse en marzo en 13.8%. Como se ha señalado en entregas anteriores, la mayor participación de los colombianos en el mercado laboral refleja al mismo tiempo tendencias de largo plazo y el empobrecimiento reciente de las familias, por lo cual puede esperarse que, al menos durante el presente año, continúe presentándose un exceso de oferta de mano de obra y un más alto nivel de desempleo abierto.

Gráfico 1 - 3
INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO
CUATRO GRANDES CIUDADES



Fuente: DANE - Datos desestacionalizados y suavizados.

Asimismo, las diferencias regionales en materia de empleo, anotadas en el número anterior de *Coyuntura Económica,* se mantienen. La creación de empleos continúa concentrándose en Bogotá, ciudad en la cual el número de

aspirantes a puestos de trabajo se incrementa en forma rápida. De esta manera el desempleo bogotano refleja especialmente cambios en la composición de la oferta laboral, mientras que en las otras ciudades tiene su origen en la persistencia de deficiencias en la demanda que se derivan de una recuperación de la actividad económica aún muy incipiente.

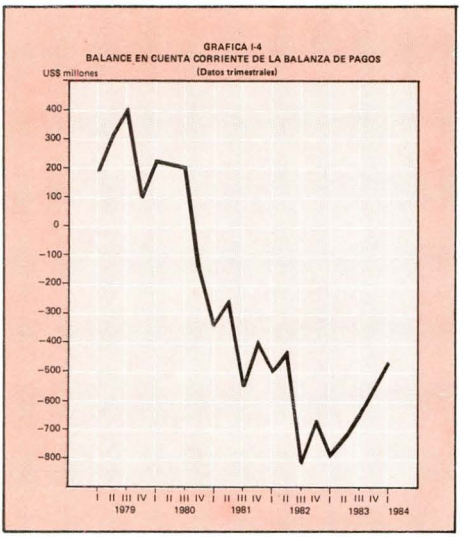
II. El problema externo

En los primeros cuatro meses del año las reservas internacionales del país se redujeron en US$928 millones, o sea, en una cuantía mayor a la prevista en la última entrega de *Coyuntura Económica,* y se situaron, a fines de abril, en US$2.247 millones. En el número de marzo de *Coyuntura Económica* se señaló cómo un nivel de reservas inferior a los US$1.800 millones implicaría riesgos altos por cuanto no permitiría cubrir la deuda privada de corto plazo en caso de hacerse exigible en un momento dado. Debe tenerse en cuenta que este tipo de deuda puede ser muy volátil, como se ha demostrado en otros países, y constituirse en instrumento de presión de la banca privada extranjera para renegociar la deuda de largo plazo, contratada en mejores términos. Por tanto, no se deberían ahorrar esfuerzos para evitar que el monto de las reservas descienda en una cuantía significativa de su nivel actual. Sin embargo, para que esos esfuerzos sean eficientes para el logro de los objetivos buscados, y no impliquen un sobrecosto exagerado en términos de crecimiento económico, resulta imprescindible comprender bien las causas de la rápida disminución de reservas que ha tenido lugar.

La Gráfica I-4 muestra cómo el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se ha venido reduciendo gradualmente desde principios de 1983. Por lo tanto, la agudización del proceso de pérdida de reservas en el país se ha debido principalmente a un deterioro en el flujo neto de capitales y otros movimientos de divisas, como lo confirman las cifras del Cuadro I-5. Así, por ejemplo, a pesar de que en el primer trimestre del año en curso ingresaron al país más de US$200 millones del crédito que negoció a finales de 1983 el Gobierno Nacional con un grupo de bancos extranjeros, el flujo neto fue negativo en US$252.7 millones en contraste con flujos netos positivos de US$146.5 millones y US$180.7 millones en el primer trimestre de 1983 y de 1982, respectivamente.

Una parte de este deterioro en el flujo neto de capitales en el primer trimestre de 1984 tuvo su origen en factores excepcionales tales como la pérdida de más de US$100 millones en la cual incurrió el Banco de la República al deshacerse de activos en marcos y otras monedas diferentes del dólar, y revertir operaciones en sentido inverso efectuadas hace menos de un año, con el objeto de incrementar su liquidez en divisas. Pero, sin duda, la mayor parte del deterioro en el flujo neto de capitales obedece al muy bajo nivel de endeudamiento público neto y a la contracción sustancial en la deuda privada registrada.

El comportamiento del endeudamiento público refuerza las observaciones efectuadas en entregas anteriores de *Coyuntura Econó-*



mica sobre la necesidad de hacer más agresiva la política gubernamental de endeudamiento. No es este el momento para poner freno a la actividad de negociación de las empresas públicas en la forma en la cual lo ha venido haciendo el Ministerio de Hacienda. Asimismo, hay que buscar que las entidades multilaterales de crédito aceleren los desembolsos de los empréstitos ya contratados. El gobierno ha iniciado ya algunas acciones en este sentido estableciendo incentivos para que las empresas públicas aceleren la entrada de dólares de los créditos contratados con anticipación al momento de efectuar el gasto.

La contracción del endeudamiento privado neto se debe, en alguna medida, al adelanto de reintegros anticipados de café que tuvo lugar en el último trimestre de 1983 y a la disminución en el ritmo de las importaciones. Puede atribuirse parcialmente también al hecho de que algunos bancos privados extranjeros han restringido la refinanciación de líneas interbancarias de crédito de corto plazo. En buena medida, sin embargo, dicha reducción parece obedecer a que los particulares han buscado disminuir su endeudamiento externo para sustituirlo por crédito interno y recursos propios, motivados por el mayor costo de los intereses externos y por expectativas de devaluación masiva. Más aún, estos factores están afectando negativamente tanto la cuenta de servicios, al desestimular el reintegro de divisas, como el balance comercial de la balanza cambiaria, al incentivar la subfacturación de importaciones y la sobrefacturación de exportaciones. Al considerar estos efectos se concluye que la mejoría obtenida en la balanza de pagos en cuenta corriente y el deterioro en los flujos netos de capitales pueden ser en realidad considerablemente superiores a lo que se observa en la Gráfica I-4 y el Cuadro I-1, puesto que los montos allí presentados no los incorporan apropiadamente.

Ante esta situación, convendría iniciar una evaluación del manejo reciente de la tasa de cambio pues en el corto plazo los efectos positivos de una devaluación gradual del 28% anual sobre la balanza en cuenta corriente con el exterior se pueden ver más que compensados por los negativos que ella acarrea sobre los flujos netos de capitales, tanto registrados como disfrazados. En verdad, un ritmo del 28% resultaba apropiado en los primeros meses de 1983 en vista del virtual equilibrio entre las tasas internas y externas de interés; sin embargo, la elevación de la tasa de interés externa y la disminución en la tasa de interés doméstica que ha tenido lugar desde entonces han generado un diferencial en la tasas

Gráfico 1 - 5

INDICE DE LA TASA DE CAMBIO REAL

Base 1980 = 100



Cuadro I-1

EVOLUCION TRIMESTRAL DE LA BALANZA CAMBIARIA Y DE LA BALANZA DE PAGOS

(Millones de dólares)

	(1)			(2)		(3) = (1) + (2)		(4)		(5)
	Balance comercial			Balance de servicios (Balanza cambiaria)		Balance en cuenta corriente		Balance de capitales y otros movimientos de divisas		Variación en reservas brutas
Año y trimestre	Balanza cambiaria	Balanza de pagos	Total	Servicios financieros	Servicios no financieros	Balanza cambiaria	Balanza de pagos	Balanza cambiaria	Balanza de pagos (Implícita)	
1979 I	− 27.3	59.4	130.7	− 4.2	134.9	103.4	190.1	46.3	− 40.5	+149.6
II	255.5	145.6	173.2	− 50.9	224.1	428.7	318.8	330.4	440.3	+759.1
III	76.9	265.7	142.6	− 20.7	163.3	219.5	408.3	8.5	−180.3	+228.0
IV	255.3	− 16.9	127.8	− 69.1	196.9	383.1	110.9	100.8	372.8	+483.7
1980 I	26.4	16.3	208.2	− 0.2	208.4	234.6	224.5	80.2	90.5	+315.0
II	120.3	179.5	34.2	− 58.9	93.1	154.5	213.7	33.7	− 25.5	+188.2
III	13.4	61.8	140.0	− 28.2	168.2	153.4	201.8	390.1	341.7	+543.5
IV	40.2	−291.2	152.4	−104.3	256.7	192.6	−138.8	67.5	398.9	+260.1
1981 I	−181.0	−388.8	54.4	− 7.0	61.4	−126.6	−334.4	87.9	295.8	− 38.6
II	−187.2	−310.8	52.7	− 89.7	142.4	−134.5	−258.1	127.2	250.7	− 7.4
III	−292.3	−632.2	−178.8	− 75.2	−103.6	−471.1	−541.0	334.9	404.7	−136.3
IV	16.1	−461.0	61.4	−131.0	192.4	77.5	−399.6	317.9	795.1	+395.5
1982 I	−198.2	−347.0	−152.7	−136.0	− 16.7	−350.9	−499.7	22.1	170.7	− 329.0
II	−121.8	−335.8	− 96.3	− 87.7	− 8.6	−218.1	−432.1	230.2	444.2	+ 12.1
III	−249.8	−446.5	−358.7	−192.2	−166.5	−608.0	−805.2	140.9	337.6	− 467.6
IV	156.6	−465.6	−203.5	−164.2	− 39.3	− 46.9	−669.1	91.4	713.3	+ 44.2
1983 I	−322.1	−397.6	−386.1	−192.7	−193.4	−708.2	−783.7	71.0	146.5	− 637.2
II	107.4	−368.5	−358.0	−139.3	−218.7	−250.6	−726.5	− 56.9	419.0	− 307.5
III	−271.1	−202.8	−442.6	−221.3	−221.3	−713.7	−645.4	− 23.0	− 91.0	− 736.4
IV	86.4	−318.7	−234.5	−195.7	− 38.8	−148.1	−553.2	112.5	517.3	− 35.9
1984 I	−382.3	−112.6	−360.2	−235.5	−124.7	−742.5	−472.8	28.5	−241.0	− 713.8

Fuentes: DANE y Banco de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.

pasivas en pesos por lo menos de siete puntos (ver Cuadro I-2). La magnitud de este diferencial, en un ambiente de expectativas de devaluación masiva constituye, sin duda, un incentivo poderoso para los flujos netos de capital hacia afuera del país. Así, desde el punto de vista de la evolución de las tasas de interés sería aconsejable reducir gradualmente el ritmo de las minidevaluaciones para evitar que, en las actuales circunstancias, continúe deteriorándose la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Al mismo tiempo, la necesidad de hacer que la producción nacional —en particular las exportaciones— recupere los niveles de competitividad externa prevalecientes a mediados de la década pasada, con el objeto de lograr que el balance en la cuenta corriente de la balanza de pagos continúe mejorando exige, de todas maneras, que se mantenga un nivel importante de devaluación *real* y compensar cualquier sacrificio en esta materia (como sería el no devaluar en términos *reales* a un ritmo superior al 10% anual) mediante el uso de otros instrumentos de política. En particular, la reducción del ritmo de minidevaluación debería acompañarse de la adopción de medidas fiscales, como se discute más adelante en esta misma sección ya que, aun con las modificaciones señaladas en el manejo cambiario y en la política de endeudamiento externo, el endurecimiento del mercado internacional de capitales privados y el monto creciente del servicio de la deuda externa, imponen al país la necesidad de llegar a obtener un superávit comercial en su balanza de pagos. Tal necesidad resulta más evidente ante las proyecciones cambiarias de mediano plazo que se presentan en un informe especial en esta entrega de *Coyuntura Económica.*

En los tres primeros meses de 1984 se produjo un aflojamiento en el control de importaciones que el país no puede darse el lujo de permitir. Por fortuna, en abril y mayo se restringió considerablemente la aprobación de licencias de importación, a un nivel inferior a los US$200 millones mensuales. Resulta imperativo mantener la aprobación de licencias a niveles entre US$250 y US$300 millones mensuales para conseguir la meta de un superávit comercial en el año de 1985, como se señaló en la entrega anterior de *Coyuntura Económica.*

Para ello es absolutamente indispensable reducir *efectivamente* las importaciones oficiales, lo cual no ha ocurrido hasta el momento. El gobierno acaba de modificar, por segunda vez, el estatuto de compras oficiales en esa dirección. Sin embargo, es de temerse que mientras se mantengan las exenciones arancelarias a las empresas públicas poco se obtenga en obligarlas a considerar los montos de los aranceles en los cálculos que se lleven a cabo para el otorgamiento de licitaciones. Más aún, de las proyecciones de mediano plazo que se presentan en esta revista se concluye, sin lugar a dudas, la necesidad de limitar o posponer compras oficiales y proyectos de inversión pública que no son urgentes, y que exigen grandes erogaciones en moneda extranjera. No resulta válido argumentar que tales proyectos no tendrán impacto sobre la balanza de pagos en la medida en que estén financiados, por cuanto el financiamiento global que el país puede obtener es en la coyuntura actual limitado y por-

Cuadro I-2

TASAS DE INTERES

	(1) CDT 90 días	(2) Tasa de cambio oficial	(3) CDT (EE. UU. 90 días)	(4) = (2) x (3) Tasa de paridad
1982				
I	39.2	18.2	15.31	36.29
II	38.9	16.8	15.79	34.52
III	37.7	17.1	11.57	30.64
IV	36.7	22.6	9.30	34.00
1983				
I	35.1	24.1	8.86	35.09
II	33.3	25.4	9.30	37.06
III	33.2	26.3	10.20	39.18
IV	33.3	28.3	9.75	40.08
1984				
Enero	36.0	28.2	9.89	40.87
Febrero	35.7	28.3	10.30	41.51
Marzo	35.2	28.3	10.95	42.34
Abril	35.4	28.3	11.12	42.56
Mayo (18)	35.5	28.3		

que, de todas maneras, los créditos deberían ser pagados tarde o temprano. Tampoco es correcto sostener que ese financiamiento se compensará mediante operaciones de ''trueque'' al exigir a los contratistas comprar exportaciones colombianas por un valor equivalente al de los proyectos.

De hecho, la generalización del sistema de ''trueque'' en operaciones de comercio exterior, en el cual el gobierno parece empeñarse, presenta peligros considerables. Si bien las operaciones selectivas de trueque pueden ser en teoría convenientes en una situación de estrechez cambiaria, una política generalizada tendería, en buena medida, a desviar a nuevos mercados exportaciones que de todas maneras se harían a mercados tradicionales (con el riesgo de perder estos últimos) así como a incurrir en importaciones innecesarias o muy costosas y, sobre todo, a justificar proyectos de inversión inconvenientes en las actuales circunstancias cambiarias del país.

A su turno, el panorama del mercado cafetero internacional ha mejorado considerablemente de manera que es posible esperar un valor de exportaciones cafeteras en 1984 superiores en cerca de US$140 millones a lo proyectado en la última entrega de esta revista. Las exportaciones menores a los países industrializados también se han incrementado como lo han hecho las compras de oro por parte del Banco de la República en razón de la elevación de su compra interna.

Las proyecciones cambiarias incluidas en este número de *Coyuntura Económica* demuestran que solamente a través de un incremento importante en el valor de las exportaciones del país en los próximos años y de la reducción drástica

del déficit de pagos en cuenta corriente, puede garantizarse que el país logre superar este período de estrechez cambiaria sin incurrir en problemas de iliquidez que obligue a acudir al Fondo Monetario Internacional y a renegociar su deuda pública. En consecuencia se propone elevar los subsidios a las exportaciones menores, incluyendo el establecimiento de un CERT a las exportaciones de servicios y, simultáneamente, incrementar de manera sustancial los aranceles para las importaciones (excluyendo únicamente las de alimentos), y encarecer adicionalmente los egresos por servicios no financieros a través de mayores exigencias de depósitos previos. Las virtudes de esta propuesta, en comparación con otras alternativas, se discuten en detalle en el capítulo sobre sector externo. Es importante subrayar que la adopción de este tipo de medidas resulta indispensable para asegurar que en 1985 se obtenga un superávit comercial superior a los US$135 millones; máxime si se acoge la recomendación de reducir gradualmente el ritmo de las minidevaluaciones.

De igual forma, el análisis del Informe Especial que se incluye en esta entrega, sugiere que el gobierno debería estudiar la conveniencia de desarrollar nuevos proyectos de exportación de carbón financiados en forma similar al proyecto de Cerrejón Norte (es decir, anticipando los ingresos por exportaciones futuras al período de construcción) en razón de la gran contribución a la cuenta de capitales que podría obtenerse de esta manera. Es claro, sin embargo, que tal decisión debería basarse en una apreciación realista del mercado del carbón —que hoy en día se encuentra muy deprimido— y que en ningún caso convendría sacrificar ingresos futuros mediante concesiones en los términos contractuales a la inversión extranjera a cambio de lograr esta contribución de corto plazo a la cuenta de capitales de la balanza de pagos del país.

III. El problema fiscal

Las cifras del Cuadro I-3 indican que el gasto público aumentó considerablemente en términos reales con respecto a su evolución en los primeros cuatro meses del año pasado. Sin embargo, debe recordarse que en la primera mitad del año anterior se produjo una caída sustancial en el gasto público real que se constituyó en una de las principales causas de agudizaciones de la recesión económica durante ese período. Como se señaló en la primera sección de este capítulo, esta evolución de gasto, aún después de descontar las tendencias estacionales no habría mantenido el ritmo de finales del año pasado a lo largo del primer trimestre de 1984. Por consiguiente de continuar vigente esta tendencia, el gasto sería insuficiente para alcanzar los niveles de crecimiento económico previstos por *Coyuntura Económica* en su entrega de marzo del presente año.

Esta preocupación se refuerza cuando se consideran la necesidad de compensar en el segundo semestre del año los efectos permanentes de la introducción del IVA (como se discutió en la primera sección de este capítulo) y los problemas de apropiación y ejecución presupuestales previstos con anterioridad por esta revista. De hecho estas dificultades se han agudiza-

Cuadro I-3

BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL

Período Enero-Abril

(Millones de pesos)

	Operaciones efectivas		Causación del gasto		Variación 1984-1983	
	1983	1984	1983	1984	Operaciones efectivas	Causación del gasto
I Ingresos Corrientes[1]	62.496	77.385	62.496	77.385	23.8	23.8
II Gastos Corrientes	74.394	92.390	68.516	81.918	24.2	19.6
— Gastos de funcionamiento	66.596	84.302	62.607	75.692	26.6	20.9
— Intereses y comisiones	7.798	8.088	5.909	6.226	3.7	5.4
III Ahorro	−11.898	−15.005	−6.020	−4.533	26.1	−24.7
IV Inversión	21.362	37.508	17.810	29.512	75.6	65.7
V Déficit	33.260	52.513	23.830	34.045	57.9	42.9
VI Financiación	33.260	52.513	23.830	34.045	57.9	42.9
1. Crédito neto	362	28.993	−4.489	12,539	(*)[4]	−379.3
— Recursos de crédito externo	1.507	13.838	—	19.044	818.2	—
— Recursos de crédito interno	2.472	24.171	—	1.795	877.8	—
— TAN	—	22.375	—	—	—	—
— Otros bonos	2.472	1.796	—	1.795	−27.3	—
(—) Amortización	3.617	9.016	4.489	8.300	149.3	84.9
2. Créditos Banco de la República	6.862	3.524	—	—	−48.6	—
— Cupo especial	6.862	3.524	—	—	−48.6	—
3. Ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios	21.237	—	21.237	—	—	—
4. Fondo de Inversiones públicas	—	4.222	—	4.222	—	—
5. Saldo Cuenta Especial de Cambios	—	4.784	—	4.784	—	—
6. Disminución en depósitos en bancos	5.329	18.249	—	—	242.4	—
7. Discrepancia estadística[2]	−530	−7.259	−530	−7.259		
8. Causación no financiada[3]	—	—	7.612	19.759	—	159.6

[1] Descontando devolución de sobrantes.

[2] Discrepancia estadística: registra ingresos de la DIN que no habían sido trasladados a la Tesorería en la fecha de corte.

[3] Causación no financiada: se refiere a gastos que pueden no haber llegado a Tesorería o, aún más, ser giros que no implican situación de fondos.

[4] Incremento superior al mil por ciento.

Fuente: Informe de recaudos de abril de 1984, Dirección de Impuestos Nacionales. Informe Financiero Mensual de abril de 1984, Contraloría General de la República.

FEDESARROLLO BIBLIOTECA

do por cuanto el rendimiento del Fondo de Inversiones Públicas ha resultado muy inferior al previsto como consecuencia de la veloz caída del nivel de las reservas internacionales y, especialmente, por las pérdidas incurridas en la liquidación de divisas diferentes al dólar. De otra parte, el déficit de apropiaciones se ha elevado en razón de decisiones del Ministerio de Trabajo que dan lugar a un aumento significativo sobre lo previsto en la última revista.

La relativa dinámica del gasto a que se ha hecho referencia se pudo mantener durante los tres primeros meses gracias al aumento importante de los recaudos tributarios, a la rápida colocación de Títulos de Ahorro Nacional, TAN, a la incorporación en el presupuesto de los créditos negociados a finales del año pasado, y a la utilización de casi todos los saldos de que disponía la Tesorería en el Banco de la República a finales del año pasado (ver Cuadro I-3). Infortunadamente las perspectivas inmediatas son muy poco halagüeñas por las razones que se resumen a continuación.

En primer lugar, el aumento del 23.6% en los recaudos tributarios con respecto al mismo período del año anterior se debió casi en su totalidad a un incremento en el recaudo del impuesto sobre las ventas de aproximadamente 40.9% (ver Cuadro I-4). Este aumento obedece simplemente, sin embargo, al cambio de calendario que acompañó la extensión del IVA de modo que en abril se recaudó la liquidación del impuesto correspondiente a los tres primeros meses del año, mientras que en marzo del año pasado ingresó solamente lo correspondiente a los dos primeros meses del año. Teniendo en cuenta que en ambos eneros se recaudó lo correspondiente a noviembre y diciembre del año inmediatamente anterior se puede considerar, en forma burda, que los recaudos de los primeros cuatro meses de 1984 corresponden a cinco meses de venta mientras que los obtenidos en el mismo período de 1983 correspondían a cuatro. Descontando este efecto se obtendría un incremento de apenas el 23% en el recaudo, que resulta más bien bajo. Visto de otra manera, el recaudo del impuesto a las ventas entre abril y finales de julio será relativamente bajo comparado con el del mismo período del año anterior por cuanto corresponderá a tres meses de ventas frente a cuatro del año pasado.

Como queda dicho atrás los aumentos de recaudo por concepto de la extensión del IVA se materializarán sólo gradualmente durante este período y entrarán en plena vigencia a partir de julio cuando, a su vez, la pierdan las normas reglamentarias sobre inventarios.

Por su parte los recaudos de impuesto a la renta muestran un crecimiento negativo en los cuatro primeros meses del año en comparación con el mismo período del año anterior. En este caso, por el contrario, debe tenerse en cuenta que las cifras de los cuatro primeros meses del año anterior, que sirven de base para esta comparación, contienen el efecto de la amnistía de intereses decretada a fines de 1982. Descontando de la cifra respectiva de 1983 unos $3.200 millones (estimativo del informe de la

Cuadro I-4

INGRESOS CORRIENTES TESORERIA – DIN
Enero – Abril

(Millones de pesos)

	1983			1984		
	DIN	Tesorería	Discrepancia estadística[1]	DIN	Tesorería	Discrepancia estadística[1]
1. Renta	17.225	15.878	1.347	16.644	15.401	1.243
2. Ventas	20.169	18.774	1.395	28.423	16.637	11.786
3. Aduanas	11.318	12.420	−1.102	12.572	17.133	−4.561
4. Café y remesas	1.263	1.263	–	878	801	77
5. Gasolina y ACPM	6.616	6.628	−12	8.748	8.723	25
6. Otros corrientes	4.041	2.839	1.202	5.902	3.477	2.425
7. Otros no tributarios	1.864	4.164	−2.300	4.218	3.170	1.048
8. Saldo CEC	–	–	–	–	4.784	−4.784
Total ingresos corrientes	62.496	61.966	530	77.385	70.126	7.259
9. Ingresos no tributarios CEC	21.237	21.237	–	–	–	–
10. Fondo de Inversiones públicas	–	–	–	4.222	4.222	–
Total	**83.733**	**83.203**	**530**	**81.607**	**74.348**	**7.259**

[1] Discrepancia estadística: Registra el mayor valor de recaudos frente a los recursos ordinarios de caja.

Fuente: Informe de Recaudos de abril, DIN. Informe Mensual de Tesorería de abril, Anexo No. 7.

Contraloría General de la República sobre el efecto de esa amnistía) se obtendría un crecimiento del 11%, que resulta todavía bajo frente a la tasa de inflación.

En el mes de mayo, sin embargo, se presentó un incremento sustancial en los recaudos del impuesto de renta con lo cual los acumulados de los primeros cinco meses del año superaron en un 37.6% a los del mismo período del año anterior. Este crecimiento se debió al aumento notable en la primera cuota de pago de las sociedades de capital, en comparación con las cifras respectivas del año pasado. No obstante, hay que considerar que en este año se redujeron las cuotas de 4 a 3 (lo que explica un incremento del 33.3% en el valor del recaudo respectivo), y que, además, la primera cuota del año pasado no estaba afectada todavía por la declaración de renta del año gravable de 1982 (sino que correspondía a 1981) lo cual contribuye a explicar aproximadamente un 25% adicional de incremento. Al descontar estos efectos se obtiene un estimativo del crecimiento en el impuesto declarado por las sociedades atribuible a las reformas del año pasado que es ciertamente alentador pero de ninguna manera espectacular. Adicionalmente hay que recordar que el incremento po-

tencial en recaudos originado de dichas reformas se concentrará exclusivamente en la contribución de las sociedades (debido al efecto de la extensión de la renta presuntiva sobre el patrimonio a las sociedades limitadas y a la nueva presuntiva sobre ingresos netos) y, que por el contrario, debería presentarse una reducción en términos reales del recaudo correspondiente a personas naturales en virtud de la importante disminución en tarifas que tuvo lugar (si bien este último efecto pudo verse contrarrestado por la determinación de eximir de algunos programas de auditoría a quienes declararon un impuesto superior en 29% al liquidado en el año anterior). En consecuencia, los resultados de mayo no permiten todavía adoptar una visión optimista del efecto final de la reforma tributaria del año pasado sobre los recaudos del impuesto de renta y complementarios.

Ahora bien, el déficit fiscal en términos de operaciones efectivas creció en más de un 50% al comparar con el mismo período del año anterior, a tiempo que el principal rubro de financiamiento de ese déficit en 1983 (los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios) sólo estuvo disponible en una cuantía cinco veces inferior en 1984, a través del Fondo de Inversiones Públicas. Si bien la disminución de reservas internacionales hacía prever una disminución de estos recursos no se esperaba en forma alguna una reducción tan drástica. Un examen de los rubros de la Cuenta Especial de Cambios indica que la mayor parte de esta caída tuvo su origen en un considerable incremento en los egresos por manejo de reservas, cifra que se elevó de $4.400 millones en el primer trimestre de 1983 a $15.200 en el mismo período del presente año. De estos $15.000 millones, $6.600 corresponden a una pérdida de casi $10.000 millones en la liquidación de divisas diferentes al dólar, que sólo se vio parcialmente compensada por ganancias netas en las ventas de oro. Otros $4.600 están asociados con la pérdida de cambio y el pago de intereses de la operación de títulos Canjeables y $3.170 con el diferencial cambiario en la venta de derechos especiales de giro. En síntesis, la liquidación de reservas distintas a los dólares, a la cual se ha visto obligado el Banco Emisor para disponer de suficiente liquidez en los pagos internacionales, ha reportado pérdidas sustanciales que, entre otras cosas, ha dificultado considerablemente la financiación del déficit fiscal.

En estas circunstancias el gobierno se vio en la necesidad de utilizar una gran proporción de los saldos de la Tesorería disponibles a final del año pasado en el Banco de la República ($18.249 millones de los $20.000 disponibles), a usar $4.784 millones del saldo de fin de año de la Cuenta Especial de Cambios (de los $5.617 millones disponibles), y a gastar la mayoría de los recursos de crédito externo obtenidos a finales del año pasado ($13.838 millones), así como los obtenidos a través de la colocación de Títulos de Ahorro Nacional ($22.375 millones sobre un total estimado de disponibilidades netas en el año del orden de $35.000 millones), llegando incluso a atender con recursos del Banco de la República la redención de los TAN ya vencidos. O sea que, para ejecutar

el nivel de gasto ya mencionado, el gobierno acudió prácticamente a usar todo peso a su alcance. Con todo, el déficit de la Tesorería se elevó a fines de marzo y abril a una suma superior a los $23.000 millones de pesos.

En otras palabras, el gobierno ha estado operando desde marzo bajo una fuerte restricción de liquidez y ha utilizado en gran parte los recursos de financiación que le estaban disponibles. Por todo lo anterior, puede preverse que en el segundo trimestre del año los problemas de ejecución hubieran sido sumamente severos, siendo incluso posible que no se hubiera podido mantener ni siquiera la dinámica relativa de gasto público de los primeros tres meses. De ocurrir así, no habría sido posible sostener en este trimestre el ritmo de crecimiento económico y se habrían comenzado a enfrentar situaciones graves de suspensión de pagos del presupuesto.

Por las razones anotadas atrás se hace necesario revisar la proyección incluida en la última entrega de *Coyuntura Económica* en cuanto a los recursos disponibles en el Fondo de Inversión Pública en el año completo. La cifra de $45.000 millones que se estimó en esa oportunidad debe reducirse a la de $25.000 millones. En esta forma el déficit de financiamiento de las operaciones planeadas por el gobierno ascenderá a una suma de entre $55.000 y $70.000 millones a lo cual debe añadirse el efecto aún no contabilizado de los aumentos en gastos salariales, a que se hizo mención.

Como consecuencia, de no sufrir los recaudos del impuesto de renta un incremento considerable por la aplicación de las normas aprobadas el año pasado, no existiría una opción distinta para financiar este faltante que la de recurrir al Congreso Nacional para solicitar una ampliación o renovación de los cupos de emisión autorizados en 1984, o autorizaciones adicionales de endeudamiento público interno que alcancen, en total, una cuantía cercana a las cifras mencionadas. El Congreso debería ocuparse con carácter de urgencia de esta materia si es que se desea evitar una crisis fiscal de proporciones inmanejables. Por supuesto, esta situación se hubiera podido evitar con una mayor previsión del gobierno. *Coyuntura Económica* señaló en su edición de septiembre de 1983 cómo, a pesar de las afirmaciones del gobierno, las autorizaciones consignadas en la Ley 10a. de 1983 no resultarían suficientes para la ejecución presupuestal de 1984 (aunque sí lo sería para 1983) y cómo el proyecto de presupuesto presentado a consideración del Congreso incorporaba un déficit de apropiaciones y una sobreestimación de ingresos que, en conjunto, implicaba la consecución de recursos financieros por un monto total del orden de $150.000 millones tal como se comprueba, con absoluta claridad, en este momento.

IV. Moneda y crédito

En el primer trimestre de 1984 los medios de pago se contrajeron en un 9.9% en comparación con su cuantía al término de 1983. Esta disminución es la más severa ocurrida en el primer trimestre de los últimos seis años. No obstante, como el nivel alcanzado a fines del año pasado era relativamente alto

Cuadro I-5

VARIACIONES EN LA BASE MONETARIA SEGUN SECTORES ECONOMICOS

(Primer trimestre de 1984)

I. Sector gobierno		41.203
Crédito del Banco de la República	31.093	
Crédito externo	10.110	
II. Sector privado		−24.116
Crédito del Banco de la República	−14.498	
Crédito externo	− 1.124	
Operaciones monetarias del emisor	− 8.494	
III. Sector externo		−57.915
Saldo corriente de la balanza cambiaria	−57.915	
IV. Otros		− 2.936
Otros movimientos de divisas	− 5.770	
Efecto precio sobre las reservas internacionales netas	12.904	
Fondo de inversiones públicas	− 1.091	
Fondo de estabilización cambiaria	− 219	
Otros activos netos	− 8.760	
V. Variación trimestral en la base monetaria	−43.764	

Fuente: Banco de la República.

en comparación con la misma cifra a finales de 1982, el promedio de liquidez durante el trimestre fue superior en términos reales al del primer trimestre de 1983, cuando, como se recordará, tuvo lugar la mayor reducción en el ritmo de actividad económica del período recesivo reciente.

La contracción mencionada corresponde a una reducción del 15.8% en la base monetaria y a un aumento del 7% en el multiplicador. El descenso de $57.915 millones en la base se originó en el saldo corriente deficitario de la balanza cambiaria y a operaciones del sector privado por valor de $24.116 millones, cifras que fueron compensadas apenas en un 50% por la expansión primaria orientada a financiar el déficit fiscal (véase Cuadro I-5).

El gran drenaje de dinero en razón del desequilibrio externo se debe tanto a la agudización del déficit en dólares en la cuenta corriente de la balanza cambiaria (a diferencia de lo ocurrido en la balanza de pagos tal como se señala en el Capítulo del Sector Externo) como a la alta tasa de devaluación nominal. A su turno, la mayor parte de la contracción debida al sector privado es consecuencia de cancelaciones de crédito de las corporaciones de ahorro y vivienda al FAVI y de la adquisición de títulos de encaje del mismo fondo. Adicionalmente, la mayor acumulación de depósitos para la obtención de licencias de cambio, la nueva venta

de entidades públicas de títulos canjeables por parte del Banco de la República, y la diferencia entre las captaciones y las colocaciones del Fondo Financiero Agropecuario, contribuyen al crecimiento negativo de la oferta monetaria.

Por su parte el gobierno utilizó las tres cuartas parte de los depósitos a disposición de la Tesorería en el Banco de la República a fines de diciembre, la casi totalidad del saldo a su favor en la Cuenta Especial de Cambios y, además, acudió al uso de la garantía de los Títulos de Ahorro Nacional en el Banco de la República, de modo que ha sido esta última entidad la que se ha encargado de redimir los TAN vencidos. Estos canales de emisión a favor del gobierno sustituyeron en gran parte la emisión que se esperaba a través del Fondo de Inversiones Públicas y que no se materializó en razón, principalmente, de las grandes pérdidas incurridas en la liquidación de marcos y de otras monedas extranjeras diferentes del dólar.

A su vez, el crecimiento del multiplicador en el curso del primer trimestre es atribuible, como es usual, al descenso de la relación efectivo a depósitos en cuenta corriente pero se vio compensado, en parte, por la ampliación de los depósitos del sistema bancario en el Banco de la República. Este segundo factor hace considerablemente diferente la evolución reciente a la del primer trimestre del año anterior cuando la eliminación del encaje marginal contribuyó a elevar a niveles sin precedentes cercanos el multiplicador monetario. El aumento de la relación efectivo a depósitos en cuenta corriente refleja la preferencia del público por activos líquidos rentables y por aquellos denominados en moneda extranjera. A su vez el aumento de reservas de los bancos revela una situación general de buena disponibilidad de liquidez en la banca privada. La liquidez de los bancos por otro lado, estuvo financiada, en gran parte, por el incremento de captaciones de CDT'S a costos que gravitan sobre su estado de pérdidas y ganancias, y es consecuencia también de la renuencia de la banca a otorgar nuevos créditos, fenómeno que se agudizó en el primer trimestre de 1984 en comparación con lo ocurrido en el mismo período en años anteriores.

El aumento de captaciones en CDT'S de la banca y de pagarés de las compañías de financiamiento comercial se logró a expensas de un descenso de las captaciones del sistema como consecuencia, básicamente, de la reducción de los rendimientos relativos del UPAC frente a los otros activos. Esta caída, además, se explica por la mayor preferencia del público por activos líquidos rentables en moneda extranjera debida a las expectativas de devaluación y al diferencial actual entre tasas pasivas externas e internas a la cual se hizo referencia en la sección sobre el problema externo. Esta reducción en las captaciones del sistema UPAC está afectando negativamente la actividad de la construcción de vivienda por lo cual el gobierno adoptó medidas para mejorar de nuevo su rentabilidad relativa si bien, como se comentó atrás, éstas no serán suficientes para alcanzar la meta importante del financiamiento para este sector prioritario dentro de los planes del gobierno.

V. Inflación

Después de un interregno entre noviembre y febrero la caída en la tasa de inflación continuó entre marzo y mayo del presente año. Esta baja adicional es principalmente consecuencia, tal como sucedió en el año pasado, de una situación de abundancia de oferta de alimentos y, secundariamente, de la persistencia de una virtual congelación en los niveles de los arriendos. La nueva desaceleración en el ritmo de crecimiento de los precios de los alimentos se debe, en lo fundamental, al componente pecuario de la canasta familiar. La oferta de ganado, que debido al comportamiento del ciclo ganadero se consideraba apenas hace un año como el principal limitante a la reducción de la tasa de inflación se modificó radicalmente a lo largo de los últimos doce meses, como reflejo, inicialmente, de la situación cambiaria en Venezuela. Mientras en mayo de 1983 los precios del ganado se elevaron en casi un 40% anual equivalente, en mayo de 1984 redujeron su ritmo de crecimiento a menos de un 8% anual equivalente, lo cual contribuyó en casi 4 puntos a la disminución de la tasa de inflación global del país. El análisis sobre la coyuntura ganadera que se incluye en el Capítulo sobre Actividad Económica Sectorial de esta revista indica que el aumento de oferta debido al cambio en la dirección del comercio fronterizo podría adquirir una mayor permanencia pues las cifras indican que se aproxima el final del ciclo de retención de hembras. Otros rubros de la canasta de alimentos muestran un comportamiento bien diferente; las hortalizas, frutas y tubérculos continúan sometidos a grandes fluctuaciones de oferta y de precios, y los precios de los cereales han venido creciendo rápidamente como consecuencia de los mayores precios internacionales, de la tasa de devaluación, y de la política de sustitución de importaciones que rigió la fijación más reciente de los precios de sustentación para este tipo de productos.

En resumen, la tasa de inflación podría alcanzar un mínimo a finales del primer semestre y elevarse ligeramente de nuevo hasta un nivel de entre 15% y 18% a finales del año, habida cuenta de la presión de costos industriales como consecuencia de la tasa de devaluación, los controles a las importaciones, y del impacto del IVA que, como se mencionó atrás, fue pospuesto esencialmente para el segundo semestre del año mediante la reglamentación sobre el tratamiento de inventarios. De otra parte, aún si los mercados de alimentos y vivienda continúan contribuyendo a mantener bajo el ritmo de elevación de los precios, debe reconocerse que están sujetos a un alto grado de incertidumbre y que, además, desde un punto de vista estadístico su nivel en el segundo semestre habrá de compararse con la base relativamente baja del segundo semestre del año anterior, a diferencia de lo que ha sucedido con las cifras hasta mayo del presente año. En todo caso, las nuevas condiciones de abundante oferta de ganado y carne contribuirán sin duda a que la inflación no supere un 18% en el año.

VI. Consideraciones sobre la política macroeconómica

Entre amplios círculos de economistas se acepta el papel activo

que juegan las exportaciones y el gasto público como impulsadores de la actividad económica. En la teoría macroeconómica convencional se los analiza —paralelamente con la inversión— como gastos "autónomos", esto es que no se encuentran limitados por la existencia previa de ingresos corrientes, como sí lo estarían el consumo, los impuestos, las importaciones o el ahorro. La utilización corriente de modelos macroeconómicos que no diferencian el carácter de los mercados urbano y agrícola ha conducido a la creencia de un similar impacto multiplicador de ambos tipos de gasto exógeno. Esta creencia, y el tradicional énfasis en sus implicaciones monetarias, ha conducido generalmente a evaluar las posibilidades de la expansión del gasto público o del crédito privado acorde con la evolución de la cuenta corriente de la Balanza Cambiaria. Así, en épocas de superávit cambiario correspondería al sector público (o al privado, según las preferencias políticas) un papel contraccionista, mientras lo contrario podría ocurrir cuando la situación cambiaria lo permita. En el horizonte próximo ello indicaría a los seguidores de esta perspectiva analítica que la disminución del déficit en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, —inevitable dado su actual monto—, sería una señal para reducir el déficit fiscal, por sus implicaciones monetarias. ¿Quiere decir que debe limitarse la expansión de gasto público o buscar un incremento en los recaudos tributarios?

Coyuntura Económica ha querido en esta entrega revisar la experiencia de la economía colombiana en la postguerra para derivar de ella algunas lecciones sobre el manejo del gasto público en la coyuntura que se prevé. La utilización del déficit fiscal como elemento de compensación del desequilibrio externo no ha sido algo novedoso en el país, como lo creyeran hace sólo unos meses algunos críticos de esta elemental propuesta keynesiana, sino, por el contrario, un instrumento al cual se ha acudido frecuentemente, así haya sido a veces en forma parcial. Sin embargo, esa compensación de las fluctuaciones de los ingresos de los exportadores a través de movimientos de signo contrario en el gasto público no ha sido neutra desde el punto de vista de la actividad urbana, como lo demuestra el impacto diferente de ambas formas de gasto autónomo (gasto público y exportaciones). Así, como se observa al analizar la experiencia del país en la últimas décadas, la comparación del déficit externo y del público es insuficiente como criterio para evaluar las posibilidades del gasto gubernamental, por ocultar el diferente carácter macroeconómico de uno y otro tipo de gasto. Por ello, debe complementarse el análisis diferenciando el impacto global de las diferentes modalidades de gasto autónomo.

A. El carácter compensatorio de los déficit externo y público

Los ciclos de la actividad urbana han sido el producto de la combinación de la situación fiscal y externa resultante tanto de los balances netos de estas cuentas (exportaciones menos importaciones y gasto público menos impuestos) como de los gastos brutos de ellas (gasto público y exportaciones).

La compensación parcial del efecto depresivo del déficit externo mediante el expediente del déficit fiscal ha constituido una constante en la historia económica del país. El peso de cada uno de estos balances como proporción del producto interno bruto señala una correlación inversa grande en la economía colombiana de la postguerra (Gráfico I-6). El resultado de la compensación —o suma de los balances fiscal y externo— indicaría, a su vez, una correlación más o menos estrecha con el ciclo urbano, especialmente en ciertos períodos (Gráfico I-7). No obstante lo anterior la comparación de los balances netos fiscal y externo es insuficiente cuando se trata de evaluar su impacto macroeconómico. Dos razones sustentan la afirmación anterior.

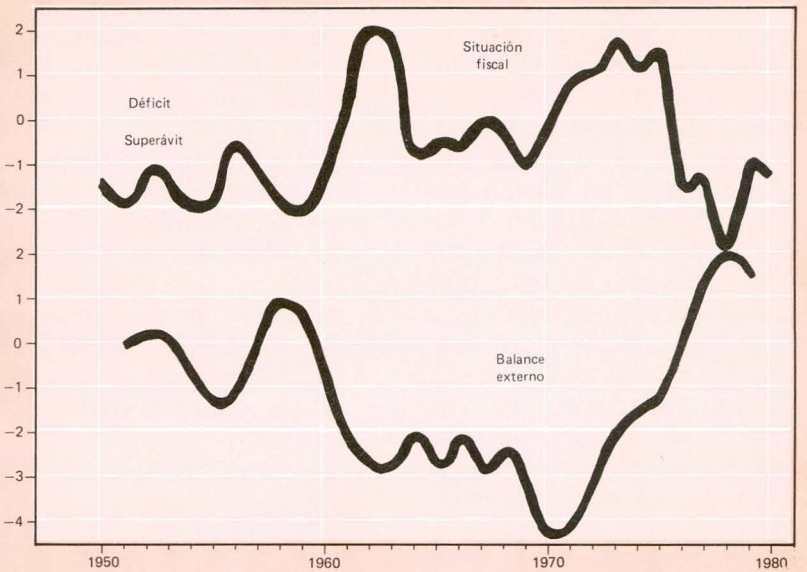
Los balances netos (exportaciones menos importaciones e inversión menos ahorro público) incluyen componentes autónomos y componentes endógenos al ingreso. Las importaciones y los impuestos —que constituyen los drenajes macroeconómicos al ingreso— han resultado relacionados con la actividad urbana muy estrechamente. Aunque, por supuesto, la estructura de impuestos e importaciones se ha visto modificada por sucesivas consideraciones administrativas, la evolución de su monto ha resultado muy paralelo al ciclo urbano (Gráfico I-8). Así, en ciertas ocasiones un auge exportador puede no conducir a superávit externo por la respuesta de las importaciones (primer quinquenio de los cincuenta) o un impulso de gasto no manifestarse en déficit fiscal si los impuestos son elásticos al ingreso (segundo quinquenio de los sesenta). De esta forma, la comparación de los balances fiscal y externo —cuando éstas presentan un componente parcialmente endógeno— puede ocultar el verdadero proceso macroeconómico.

Una segunda razón para pasar del análisis de los balances al de los gastos autónomos la constituye el diferente carácter que —desde el punto de vista de la dinámica urbana— presentan las exportaciones y el gasto público, por su impacto sobre la demanda. Vale la pena estudiar este aspecto con mayor detalle.

B. El diferente carácter macroeconómico de los componentes autónomos de la demanda

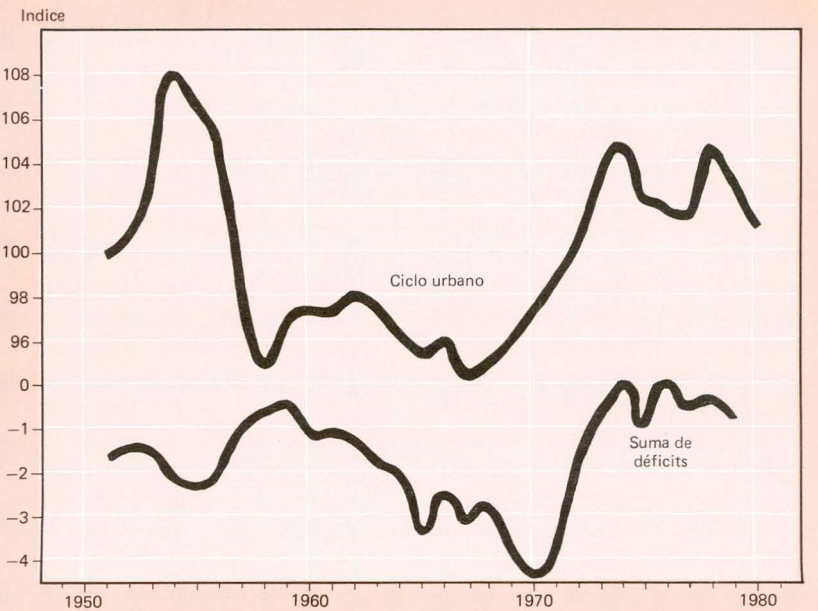
Desde un punto de vista sectorial la economía colombiana está compuesta por mercados cuya dinámica de corto plazo es bien diversa. Aun cuando, como es obvio, el comportamiento de cualquier mercado está influido por consideraciones de oferta y demanda, el peso de uno u otro aspecto varía entre los diversos sectores económicos. En particular, parece razonable considerar que en Colombia la dinámica urbana está determinada fundamentalmente por consideraciones de demanda efectiva, mientras la evolución agropecuaria reflejaría más directamente consideraciones del lado de la oferta, tales como la disponibilidad y el uso de factores productivos. Así, como lo comprueba la experiencia colombiana, los diferentes sectores responden en forma diversa ante impulsos en la demanda global: mientras la industria —y con ella la actividad urbana complementa-

GRAFICA I-6
LOS DEFICIT FISCAL Y EXTERNO



Metodología y fuente: El superávit fiscal se define como la diferencia entre ahorro gubernamental y la inversión pública. El balance externo como la situación en cuenta corriente. Ambos balances se definen como proporción del PIB a precios corrientes. Cuentas Nacionales, Banco de la República.

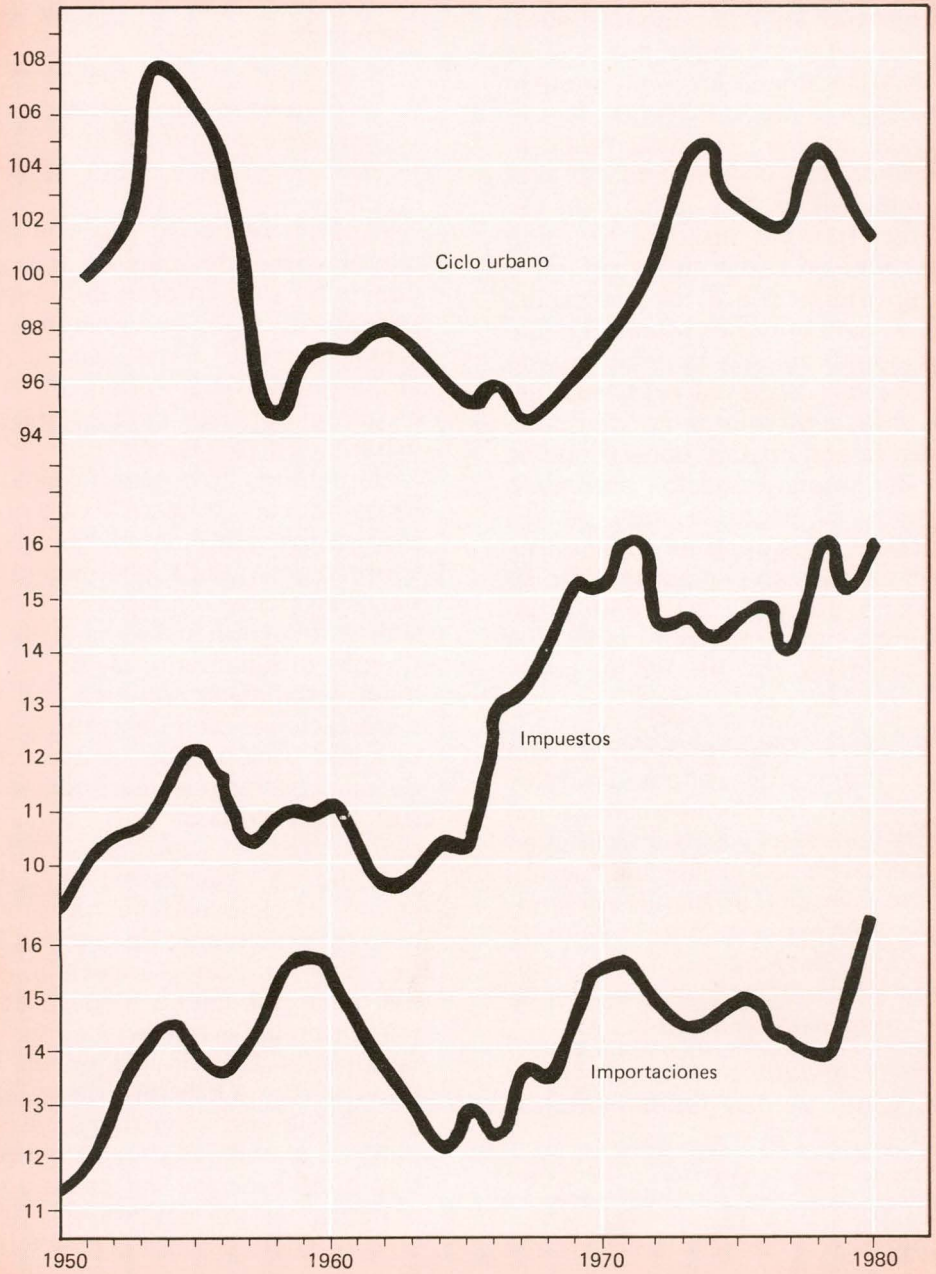
GRAFICA I-7
CICLO URBANO Y LOS BALANCES EXTERNO Y FISCAL



Metodología: El ciclo urbano se define como las desviaciones sobre la tendencia del componente no agropecuario del PIB y los déficits de la gráfica 1 se suman con signo contrario.

GRAFICA I-8

CICLO URBANO, IMPUESTOS E IMPORTACIONES



Metodología y fuente: Ver gráfica anterior.

ria — ajusta sus niveles de producción, la agricultura —especialmente su subsector tradicional— responde con cambios de los precios[1]

Por consiguiente, es preciso diferenciar los componentes autónomos del gasto según sea posible o no determinar *a priori* su impulso directo e inmediato sobre la demanda urbana. De esta manera, los impactos de demanda provenientes del gasto público y la exportación tiene un carácter bien diferente en razón de lo selectivo de su efecto sobre los mercados. Desde este punto de vista, el gasto autónomo de la economía puede ser de dos tipos: el primero, que constituye directamente demanda hacia la actividad urbana y que se le denominará *gasto autónomo urbano.* El segundo, que genera ingresos a los agentes económicos cuya asignación —y por lo tanto su impacto sobre la actividad urbana— no está predeterminado, que se llamará *gasto autónomo general.*

El gasto autónomo urbano tiene tres componentes: el gasto público en compra de bienes (constituido por la inversión y consumo final en bienes nacionales), la construcción (como inversión en bienes nacionales) y las exportaciones manufactureras. Su expansión significa, directamente, ampliación de la demanda efectiva urbana.

El gasto autónomo general tiene dos componentes fundamentales: el derivado de las exportaciones de origen agropecuario y el del gasto público en burocracia. Los ingresos allí generados pueden destinarse a la demanda de bienes urbanos, al consumo de bienes agropecuarios, o al ahorro.

C. El diverso impacto urbano del manejo compensatorio del gasto público

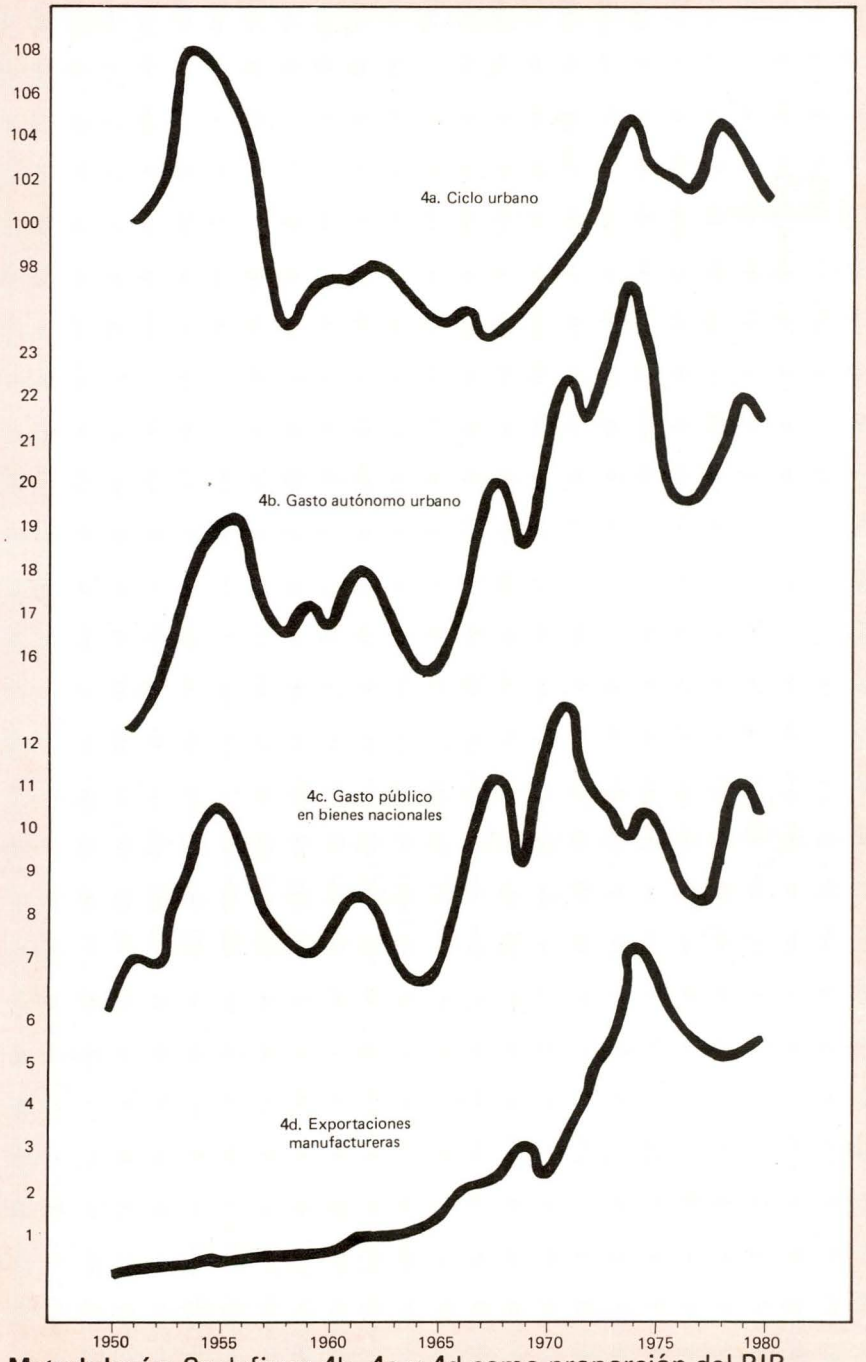
Anteriormente se vio cómo el manejo fiscal del país en la postguerra ha sido en gran parte compensatorio de los movimientos del sector externo. Esta acción, sin embargo, no ha sido neutra desde el punto de vista de la actividad urbana. En la historia económica reciente el gasto autónomo urbano ha tenido un impacto mayor que los gastos autónomos generales sobre la actividad económica urbana. Los ciclos respectivos, especialmente el industrial, han reflejado más directamente el comportamiento del gasto público, de las exportaciones manufactureras y de la construcción, que la evolución de las exportaciones agropecuarias o de la burocracia.

Como se observa en la Gráfica I-9, el ciclo urbano ha dependido estrechamente de la evolución del gasto urbano, especialmente del gasto público en bienes nacionales y de las exportaciones manufactureras. El impulso expansivo de la bonanza cafetera de los cincuenta fue mayor porque se acompañó de expansión del gasto mientras que el recorte del gasto en la bonanza de los setenta posterior afectó negativamente el crecimiento industrial. A su vez, el dinamismo que registró la actividad urbana entre 1967 y 1974 puede atribuirse

[1] Para desarrollo de este esquema para la economía colombiana puede consultarse dos trabajos recientes. Eduardo Sarmiento, *Funcionamiento y control de una economía en desequilibrio* Bogotá, CEREC, 1984, y Juan Luis Londoño, *La Agricultura, El Esquema IS-LM y el Modelo de las Brechas.* FEDESARROLLO, 1984, mimeo.

GRAFICA I-9

EL CICLO URBANO Y LOS GASTOS AUTONOMOS



Metodología: Se definen 4b, 4c y 4d como proporción del PIB.

al auge de las exportaciones manufactureras y, en forma simultánea, a la expansión del gasto público en bienes nacionales. El decaimiento de la actividad urbana a partir de 1975 se asocia con el recorte del gasto público en bienes nacionales y con la pérdida de dinamismo de las exportaciones industriales.

El influjo de las exportaciones agropecuarias sobre la demanda efectiva urbana ha sido en muchas ocasiones parcial e indirecto pues, por razones económicas e institucionales, los ciclos de éstas se han manifestado en gran parte en fluctuaciones del ahorro y del consumo de alimentos (Gráfico I-10). Tal fue el resultado de los manejos cambiarios del segundo quinquenio de los cincuenta y de los setenta cuando los superávit externos se manifestaron en un auge del ahorro de los hogares[2]. Así, podría decirse que los ciclos de exportaciones agropecuarias han tenido un impacto sobre la actividad urbana mayor desde el punto de vista de la oferta que de la demanda, al aportar divisas y ahorro más que gasto en bienes urbanos.

El análisis anterior implica, entonces, que el manejo compensatorio del gasto público no ha resultado neutro para la actividad urbana, como podría deducirse al observar la suma de los gastos o de los déficit en las cuentas fiscal y externa. La reducción del gasto público para compensar el impacto monetario de la expansión de las exportaciones agropecuarias ha resultado en una contracción neta de la demanda efectiva urbana. Por el contrario, la ampliación del gasto para compensar la caída de los ingresos externos —constituidos tradicionalmente por exportaciones agropecuarias— ha inducido dinamismo a la actividad urbana-industrial. Tampoco la distribución factorial del ingreso ha sido neutra frente a esta compensación de gastos autónomos de índole diversa. El impulso agroexportador ha tendido a impulsar la distribución del ingreso hacia los grupos no asalariados (propietarios rurales y comerciantes), mientras el gasto público ha tendido a fortalecer la expansión del fondo salarial, y por ende la participación de los asalariados en el ingreso nacional (Gráfico I-9). De tal manera que, históricamente —y aunque parezca paradójico— la actividad y los ingresos de las clases urbanas se han visto beneficiadas *relativamente* en las épocas de dificultades externas, al ser impulsado por el gasto público compensatorio y la sustitución de importaciones.

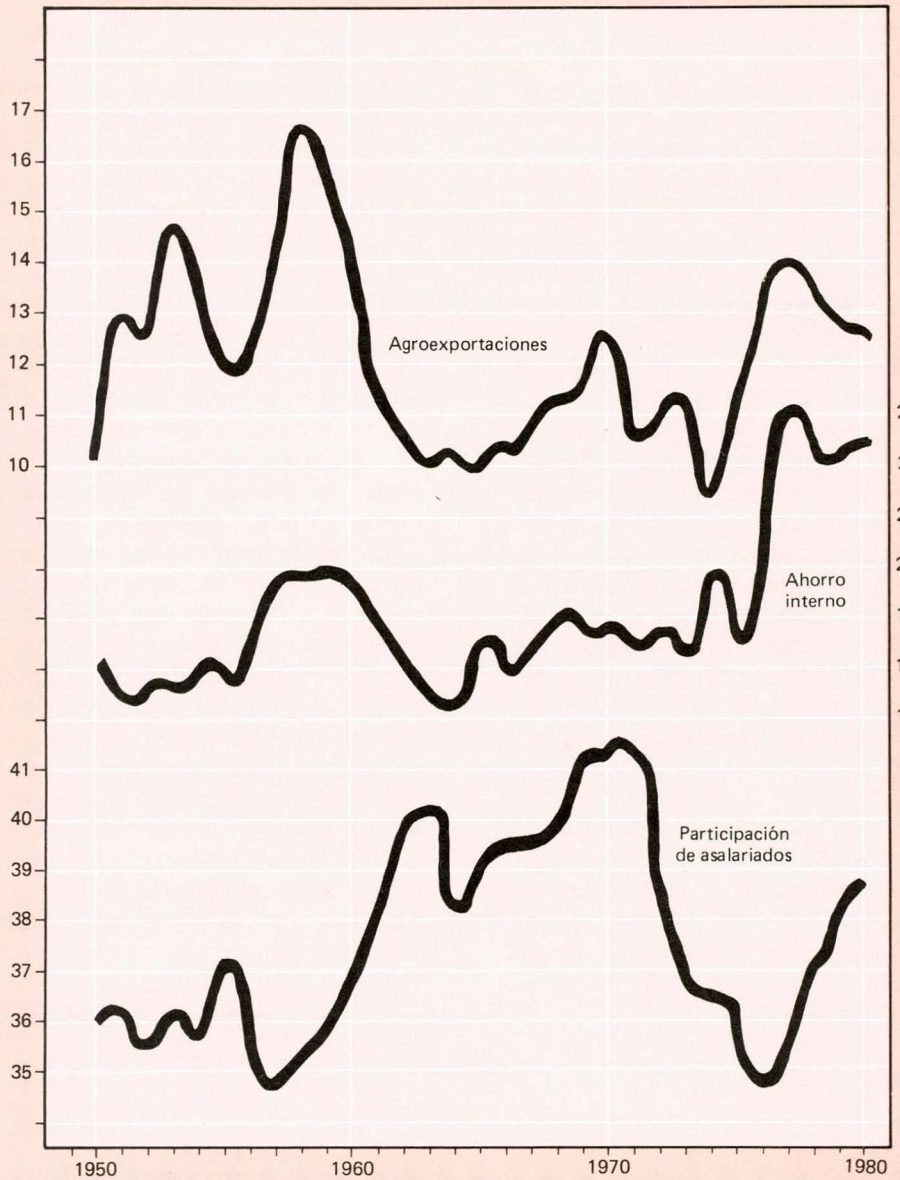
D. Algunas conclusiones sobre el manejo del gasto en la actual coyuntura

El ejercicio anterior indicaría que un análisis de las posibilidades de ampliación del gasto, centrado exclusivamente en la perspectiva de sus implicaciones monetarias, aparece como limitado y parcial. La recomendación que se derivaría del mismo tampoco sería aceptable. Recortar el gasto en la medida en que se disminuya el margen monetario generado por la caída en las reservas internacionales podría significar una solución excesivamente recesiva y, por lo tanto,

[2] La definición de los hogares en las cuentas nacionales incluye todos los ingresos agrícolas y, por ende, el ahorro de aquellos refleja en gran parte la evolución de éstos.

GRAFICA I-10

AGROEXPORTACIONES, AHORRO Y SALARIOS



Metodología: Definido como proporción del PIB a precios corrientes.

socialmente explosiva en las actuales circunstancias.

La reducción del desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos que se prevé para el futuro próximo no debe interpretarse, entonces, como una señal para el recorte del gasto público.

La recuperación de las agroexportaciones que resultaría de cambios en la situación cafetera, o de la respuesta de otras exportaciones menores a los incentivos cambiarios, facilitaría la expansión de la oferta urbana en proporción mayor de la demanda efectiva directa que ella generaría. El gasto público en *bienes nacionales* es necesario no solamente en épocas de enormes déficit externos sino como impulsor general de la actividad urbana. Las características estructurales de la economía colombiana (incipiente producción de bienes de inversión que limita la endogenización de la demanda efectiva dentro de la dinámica del sector privado) exige del gasto público un papel permanente de estimulante de la demanda efectiva.

Por ello, bien vale la pena retomar la experiencia de la época de los mayores déficit de balanza de pagos, no siempre observada en todas sus características y consecuencias. En la segunda parte de los años sesenta el desequilibrio externo tuvo menores consecuencias recesivas gracias a un fuerte impulso del gasto público *equilibrado.* La gran expansión del gasto autónomo urbano del período 1966-1971 dinamizó en forma importante la actividad urbana, y no se manifestó en déficit fiscal gracias a los ajustes administrativos que hicieron posible recobrar elasticidad a los tributos. Quizá este menor desequilibrio inicial contribuyó a la persistencia del impulso de gasto. La experiencia colombiana presenta, por tanto, períodos en los cuales la limitación de divisas no condujo a una contracción del gasto, sino a todo lo contrario. La política fiscal es tal vez una de las herramientas más poderosas para un manejo de la composición de la demanda consistente con la estrechez de divisas de los próximos años. La preocupación por las implicaciones monetarias del actual déficit debería conducir por consiguiente a reforzar aún más los ingresos, antes que a recortar los gastos. El gobierno debe prepararse para financiar sanamente un mayor nivel de gasto, que no puede ser de cualquier tipo. Las importaciones oficiales (incluyendo las de equipo militar)[3] y el gasto en burocracia tienen un menor impacto positivo sobre la demanda efectiva que las compras de bienes nacionales.

---

[3] Un estudio reciente de la experiencia de gasto militar en los países en desarrollo ha mostrado que, al contrario que en los países desarrollados donde el equipo militar se produce, induciendo dinamismo económico en el resto de países, el mayor gasto militar ha ido acompañado de un menor crecimiento relativo y mayores déficit en Balanza de Pagos. Véase Lance Taylor et. al. *Macroeconomic Impact of Military Expenditure in Developing Countries* Economic Development and Cultural Change, April 1984.

Actividad económica Sectorial

I. Perspectivas de la producción agrícola 1984

A. Producción agrícola

1. La cosecha del primer semestre de 1984

a) Siembras y producción

Según las evaluaciones preliminares del Ministerio de Agricultura de los resultados de la cosecha del primer semestre agrícola del año 1984[1], la producción de los cultivos transitorios disminuyó en 5.2% al comparársele con igual período del año anterior. Dicha disminución se explica tanto por una reducción en área (-1.0%) como en rendimientos (-4.3%) (ver Cuadro I-1).

La mayor disminución en área y producción tuvo lugar en ajonjolí y soya, en tanto que en los cultivos de algodón y maní se obtuvieron los mayores aumentos. Como se ha reseñado en anteriores entregas de *Coyuntura Económica,* las dificultades en la comercialización del ajonjolí y la baja disponibilidad de semillas de buenos rendimientos en el caso de la soya explican las reducciones en las respectivas áreas sembradas. A su vez las grandes posibilidades que actualmente ofrece el mercado internacional y las adecuadas políticas estatales, explican el repunte del cultivo del algodón.

Al clasificar los productos según grupos, se observa que el área sembrada en exportables creció en 14.1% en tanto que su producción aumentó en sólo un 2.8%, indicando una reducción en sus rendimientos; el comportamiento de este grupo se explica casi en su totalidad por el del algodón. El área sembrada de importables disminuyó en 6.2% y su producción en un 6%; en el maíz fue el único

[1] Corresponde al período calendario 1983/84.

CUADRO I - 1

AREA SEMBRADA Y PRODUCIDA EN CULTIVOS TRANSITORIOS DIFERENTES AL CAFE

	Area sembrada (miles de Has.)			Producción (miles de tons.)		
	1982/83	1983/84	Variación	1982/83	1983/84	Variación
Ajonjolí	6.7	4.0	−40.3	3.5	2.4	−31.4
Algodón	37.7	76.5	102.9	47.2	116.5	146.8
Arroz	136.3	126.3	−7.3	720.2	673.4	−6.5
Cebada	7.5	5.8	−22.7	11.6	9.1	−21.6
Fríjol	73.2	67.7	−7.5	54.3	51.5	−5.2
Maíz	237.0	247.7	4.5	353.9	355.1	0.3
Maní	0.8	1.1	32.5	1.2	1.6	37.5
Papa	75.4	73.3	−2.8	1.031.1	922.3	−10.6
Sorgo	149.9	129.4	−13.7	325.1	316.5	−2.7
Soya	34.8	20.5	−41.1	72.8	35.1	−51.8
Tabaco	4.4	4.5	2.3	7.4	7.6	2.7
Trigo	12.9	12.5	−3.1	19.8	20.2	2.0
Total	776.8	769.3	−1.0	2.648.1	2.511.4	−5.2

Fuente: Ministerio de Agricultura.

cultivo de este grupo que obtuvo aumentos en área sembrada (4.5%). Lo anterior indica de nuevo las serias restricciones con que en el corto plazo se enfrenta la política de sustitución de importaciones en que se ha empeñado el gobierno. El grupo de productos no comercializables redujo su área en 2.4% y su producción en 10.5%; cifras explicadas en su totalidad por el comportamiento del cultivo de la papa.

b. Valor de la producción

El valor de la producción de cultivos transitorios de la cosecha del primer semestre agrícola del año 1984 disminuyó en 1.4% con respecto a igual período de 1983 (en precios constantes de 1975). Solamente se presentó un aumento (2.8%) para el grupo de exportables pues el mayor valor del algodón más que compensó la caída en los otros cultivos pertenecientes a este grupo. Los importables y no comerciables redujeron el valor de su producción en 6% y 10.5% respectivamente.

2. Las nuevas siembras

El área inscrita en el ICA a abril de 1984 señalaba una disminución de 9.9% con respecto al mismo mes del año anterior. Se presentaron aumentos en área sembrada en ajonjolí, algodón, maní, papa, trigo, yuca y ñame. En los demás cultivos transitorios se redujo el área sembrada.

Los aumentos de precios de las materias primas utilizadas en la industria de aceites y grasas, y unas mejores perspectivas en los

mercados externos, han permitido el aumento de las áreas sembradas en ajonjolí aunque los niveles actuales distan mucho de los alcanzados en 1982. Los incrementos de productividad han evitado que los bajos precios desestimulen las siembras de papa, lo que unido a las expectativas de exportación y a las dificultades que enfrentan los productores en la siembra de cebada (para la cual la papa es un sustituto) explican los aumentos en las áreas sembradas de este cultivo. Los incrementos de las siembras en trigo no corresponden a lo esperado pues las condiciones estructurales que han limitado su desarrollo en los últimos años aún continúan. Los aumentos de las áreas sembradas en yuca y ñame obedecen a la respuesta de los productores ante los altos precios observados durante los años anteriores. Los bajos precios vigentes actualmente son indicadores de una oferta abundante lo cual podrá repercutir en menores áreas sembradas en el próximo semestre.

Las dificultades en la comercialización del sorgo así como las mejores perspectivas que ofrece el algodón en materia de precios y comercialización, han afectado negativamente las siembras del primero de estos productos (disminuyeron en 30%). A pesar de los estímulos de mayores precios internos, resultado de una baja producción doméstica, y de las posibilidades de sustitución en razón de los altos precios externos, las siembras de soya no se recuperan; por el contrario, se han reducido con respecto al año anterior. Este es otro cultivo sobre el cual pesan serias restricciones estructurales. Los ligeros aumentos en los precios del maíz parecen no constituir incentivo suficiente para que los productores aumentaran las siembras. Los bajos precios observados durante una buena parte del año anterior desestimularon las siembras de fríjol, pues éstas disminuyeron en un 34%.

Las dificultades que pesaron sobre el cultivo de arroz en 1982 y 1983 (bajos precios externos e internos, alta acumulación de existencias en el IDEMA, y dificultades en el pago de la cosecha por parte del Instituto a los agricultores) han afectado el nivel de siembras para el presente año; el área inscrita en abril en arroz de riego y secano había disminuido en 22.7% y 12.6% respectivamente. De continuar esta tendencia la situación de este cultivo al finalizar el año será, muy probablemente, contraria a la observada en los dos años anteriores; vale decir, de escasez y altos precios.

3. Las perspectivas de producción en año completo

Los indicadores anteriores permiten afirmar que para 1984 el área total cosechada en cultivos diferentes a café disminuirá en un 2% aproximadamente, lo que contrasta con las expectativas del Ministerio de Agricultura de que dicha área aumentaría en 3.8%. El aumento en la producción física será de sólo 1% y el valor de esta producción (a precios constantes de 1975) aumentará en aproximadamente un 1.2%. En estas condiciones, el crecimiento de la producción física en 1984 estaría por debajo del obtenido durante 1983, que fue del 1.6%.

De acuerdo con estos resultados, y suponiendo una reducción del 4% en la producción de café, el producto interno bruto del sector agropecuario crecerá, durante 1984 en el mejor de los casos, en un 1.3%. Es importante anotar que el resultado final dependería, sin embargo, del comportamiento de la ganadería en lo que resta del año pues el pequeño aumento en la producción de cultivos diferentes al café sólo alcanzará para contrarrestar la reducción en este producto.

Un crecimiento del sector agropecuario para 1984 del 1.3% estaría por debajo del obtenido durante 1983, que fue de 2.1% según las cuentas nacionales del DANE. Esto confirma que la reactivación del sector agropecuario no puede alcanzarse independientemente de lo que ocurra con el resto de la economía y el sector externo.

B. Crédito

Las aprobaciones del crédito del Fondo Financiero Agropecuario en abril 13 de este año ascendía a $13.250 millones, superiores en un 24.5% a las del mismo período del año anterior; a precios constantes de 1970 el incremento fue de sólo 7.3%. La utilización de crédito, o sea la proporción de las aprobaciones con respecto al presupuesto, fue ligeramente menor en 1984 (27.4%) que en 1983 (28.4%); éste menor porcentaje de utilización se debe a la disminución en el uso del crédito por parte de los cultivos transitorios, que pasó de 48% en 1983 a 40.5% en 1984. Los valores aprobados para actividades de largo plazo aumentaron en 81%, a precios corrientes, y en 56%, a precios constantes. Aunque para todos los cultivos pertenecientes a este grupo aumentaron las aprobaciones, es significativo el incremento en palma africana y en compra de fincas de profesionales. En el caso de la palma africana los altos precios externos e internos y el apoyo del gobierno a los cultivos que pueden sustituir importaciones, han motivado la realización de nuevas inversiones.

El valor de las aprobaciones para cultivos transitorios había aumentado a precios corrientes en sólo un 8.7% (lo que equivale a una disminución del 6.3% a precios constantes) al finalizar abril de 1984. Este incremento se explica exclusivamente por los mayores valores financiados por hectárea puesto que el área disminuyó en un 14.9%. Con excepción de maíz, avena y hortalizas, los aumentos en el valor financiado por hectárea fueron mayores en un 20.1% con respecto al primer semestre de 1983.

Los cultivos para los cuales las áreas financiadas se redujeron fueron arroz (riego y secano), sorgo, soya y trigo. La disminución en cultivos importables evidencia las dificultades que se enfrentan en el corto plazo para aumentar su producción interna. En el caso del arroz el gobierno deberá tomar medidas efectivas que eviten que la tendencia a disminuir el área sembrada continúe, pues la oferta doméstica podría llegar a ser insuficiente para abastecer el mercado nacional. Al implementar dichas medidas, el gobierno tendría que considerar las potencialidades reales que ofrece el mercado (interno y externo) y hacer un esfuerzo para

que no se presenten situaciones de sobre oferta que tienen un alto costo social y benefician tan sólo a unos pocos productores.

A pesar de una disponibilidad abundante de crédito, los productores agrícolas no han hecho ni una mayor utilización de éste, ni han aumentado las áreas sembradas, evidenciándose así nuevamente que la sola oferta de crédito no es condición suficiente para conseguir aumentos importantes en área y producción.

C. Existencias e intervención del IDEMA

A finales del mes de abril de 1984 las existencias totales de algunos productos agrícolas en el IDEMA y en los almacenes generales de depósito eran superiores en un 21.1% a las que se tenían en igual fecha del año 1983 (ver Cuadro I-2). Estos aumentos se explican por los mayores volúmenes almacenados de arroz, maíz, sorgo y torta de soya.

Al comparar las disponibilidades con los requerimientos mínimos se observa que eran bajos los inventarios de fríjol (menos de cinco días de consumo nacional), trigo (20 días) y soya (un mes). En el caso del maíz los inventarios son adecuados para abastecer un mes y medio de consumo; en el de la torta de soya, el sorgo y el arroz los inventarios exceden los requerimientos mínimos. Aunque aparentemente los inventarios de arroz continuaban altos a abril de 1984, dadas las expectativas de una reducción en la producción nacional del orden del 15 al 20%, éstos serían apenas suficientes para compensar dicha merma y para asegurar un abastecimiento adecuado del mercado nacional en lo que resta del año.

CUADRO I - 2

EXISTENCIAS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS EN EL IDEMA Y LOS ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO

Producto	Abril 1983	Abril 1984	Variación
Ajonjolí	2.912	1.631	−43.9
Arroz blanco	11.573	17.770	53.5
Arroz Paddy	455.095	464.154	1.9
Fríjol	1.527	349	−77.1
Maíz	47.208	119.903	153.9
Sorgo	112.865	191.861	69.9
Soya	39.389	21.420	−45.6
Trigo	52.908	46.226	−12.6
Torta de soya	5.090	18.942	272.1
Total	728.567	882.256	21.09

Fuente: Ministerio de Agricultura.

D. Precios

1. Precios al por mayor

El ritmo de crecimiento de los precios al por mayor en el período abril de 1983 a abril de 1984, fue superior al 40% anual para el fríjol, la semilla de algodón, la manteca vegetal y aceites vegetales (ver Cuadro I-3). En el caso del fríjol y los aceites, las tasas de crecimiento de los precios en el período enero-abril de 1984 están por encima del 10%. Los aumentos en el precio del fríjol se deben a las disminuciones en área sembrada y producción durante el último semestre lo cual, unido a unas bajas existencias acumuladas por el IDEMA, determinó una oferta insuficiente. Los aumentos de los

CUADRO I - 3

VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR PARA ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS

	Abril/84 abril/83	Enero-abril/84
Cultivos tradicionales		
Panela	18.1	5.4
Fríjol	48.4	20.8
Plátano	25.2	10.9
Yuca	−11.4	2.5
Cultivos comerciales mecanizados		
Algodón	19.2	–
Semilla de algodón	49.5	–
Arroz	15.9	4.2
Ajonjolí	21.0	–
Cebada	23.8	1.5
Soya	31.6	16.1
Azúcar refinada	22.5	5.5
Cultivos mixtos semi-mecanizados		
Maíz trillado	12.0	−1.6
Papa primera	−6.2	3.3
Papa segunda	−4.8	9.6
Trigo	21.1	15.8
Otros alimentos		
Avena	32.8	1.6
Manteca vegetal	40.6	9.5
Aceites vegetales	44.6	12.3
Productos ganaderos		
Ganado vacuno	7.0	1.3
Ganado porcino	13.7	−2.4
Carne de res de primera	4.8	0.1
Leche	12.2	2.9
Huevos	16.3	−0.2

Fuente: Banco de la República, cálculos FEDESARROLLO.

precios internacionales (unidos a un mayor ritmo de devaluación) tanto de las materias primas como de los productos finales, han conducido a las altas tasas de crecimiento de los precios internos de los aceites y las grasas. Los precios del plátano continúan creciendo a ritmos altos, aunque inferior al de hace un año. En general se observa que los precios de los productos provenientes de los cultivos mixtos semi-mecanizados (con excepción del trigo) y de los productos ganaderos fueron los que crecieron a tasas menores en el período abril/83 a abril/84. Para los otros cultivos, con la excepción de yuca y arroz, las tasas de crecimiento se ubicaron por encima del 20%.

2. Precios al por menor

La variación de los precios al por menor (ver Cuadro I-4) de algunos productos agrícolas coincide con las tendencias observadas en los precios al por mayor: las más altas tasas de crecimiento se registraron en fríjol y aceites, y de reducción en yuca. Vale la pena observar que la tasa de crecimiento de los precios al por menor del plátano es sensiblemente menor a la observada al por mayor, lo cual beneficia al consumidor final. Los precios de los productos ganaderos presentan las menores tasas de variación en el período abril 1983-abril 1984.

La contribución de los productos agropecuarios al crecimiento de los precios al por menor fue del 14% durante el período considerado, continuando la tendencia decreciente en su participación. El mayor aporte a esta contribución provino de los diferentes productos agropecuarios procesados (aceites, derivados lácteos, chocolate, etc.). En algunos de estos productos, como se comentó anteriormente, la situación de mercado externo explica los aumentos; no ocurre lo mismo en otros, como en el caso de los derivados lácteos y embutidos

CUADRO I - 4

VARIACION PORCENTUAL DE LOS PRECIOS AL POR MENOR

Tipo de cultivo	Abril 84/ abril 83
Cultivos tradicionales	
Panela	16.5
Fríjol	36.1
Plátano	7.8
Yuca	−13.2
Cultivos comerciales mecanizados	
Arroz	11.3
Azúcar refinado	18.4
Cultivos mixtos semi-mecanizados	
Maíz amarillo	21.9
Papa	9.1
Otros alimentos	
Avena	32.7
Manteca vegetal	36.6
Aceites	40.2
Productos ganaderos	
Carne de res de primera	5.5
Carne de res de segunda	7.9
Carne de res sin hueso	6.2
Carne de cerdo sin hueso	12.4
Carne de pollo	12.0
Leche pasteurizada	9.5
Huevos	19.5

Fuente: DANE.

cárnicos para los cuales los precios de sus principales materias primas (leche y carne) han presentado bajas tasas de crecimiento. Vale decir, las menores tasas de crecimiento de los precios en la materias primas no han beneficiado mayormente a los consumidores puesto que los industriales se han apropiado del diferencial de precios. El Estado debería ejercer un mayor control de precios sobre este tipo de industria, con el objeto de ampliar el mercado de productos agropecuarios y de beneficios tanto a productores agropecuarios como a consumidores.

3) *Precios de los insumos agrícolas*

El aumento del precio internacional de la urea (producto que se importa en alto porcentaje), y la tasa de devaluación, explican la gran elevación en los precios al por mayor de los abonos y fertilizantes químicos en lo que va corrido del año (ver Cuadro I-5). Para los otros insumos agrícolas las variaciones se deben principalmente al ritmo de devaluación.

La alta dependencia de la agricultura colombiana, y especialmente de la comercial, en los insumos importados, como resultado de la utilización de un paquete tecnológico intensivo en el uso de este tipo de productos conduce a que la política

CUADRO I - 5

VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR DE ALGUNOS INSUMOS AGROPECUARIOS

Producto	Abril 84/ abril 83	Enero - abril/84
Insumos agrícolas		
Abonos y fertilizantes químicos	22.4	22.4
Abonos fosfatados	6.8	—
Abonos potásicos	—	—
Insecticidas y fungicidas	13.6	4.7
Matamalezas y herbicidas	11.4	3.5
Maquinaria agrícola	40.6	8.1
Tractor de ruedas	20.8	7.8
Maquinaria y artefactos mecánicos para la agricultura	30.4	9.9
Insumos ganaderos		
Alimentos balanceados para ganado	17.8	2.4
Alimentos balanceados para aves	18.8	2.6

Fuente: Banco de la República, cálculos de FEDESARROLLO.

cambiaria traiga consigo un crecimiento anormal en los costos de producción agrícola.

Con la nueva metodología utilizada en la fijación de precios de sustentación será posible que en algunos productos, al menos, se puedan compensar dichos aumentos; para los otros, a los cuales no se aplican precios de sustentación, los aumentos en costos pueden conducir a reducciones en rentabilidad que afecten la oferta.

4) Precios internacionales

Los precios de los principales productos de exportación de Colombia han registrado tendencia al alza, con excepción del azúcar y el tabaco. En el Cuadro I-6, se comparan los precios internacionales en el mes de marzo de los años 1983 y 1984; para la mayoría de los productos se observan alzas. En el caso de la carne y los langostinos se produjo una disminución en año completo, por cuanto en lo corrido de 1984 también se han elevado. Los precios del azúcar aumentaron hasta octubre de 1983 (en razón de la recomposición de inventarios de los países sujetos a cuota en el mercado de Estados Unidos); partir de este mes han venido disminuyendo situándose a niveles ligeramente superiores a los obtenidos en ei año anterior. Los precios del tabaco presentan la misma tendencia de los del azúcar, aunque a marzo de 1984 se encontraban a niveles inferiores a los alcanzados en el mismo mes del año anterior.

CUADRO I - 6

PRECIOS INTERNACIONALES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS

Producto	Marzo 1983	Marzo 1984	Variación
Café	122.2	143.5	17.4
Algodón	79.1	88.4	11.8
Arroz	363.8	385.8	6.0
Azúcar	6.2	6.4	3.2
Banano	18.4	18.8	2.2
Carne	113.1	108.0	−4.5
Langostinos	6.2	5.7	−8.1
Tabaco	174.5	166.5	−4.6
Aceite de soya	394.0	720.0	82.7
Cacao	84.6	115.06	36.0
Maíz	3.2	3.7	15.6
Sorgo	3.2	3.4	6.2
Soya	242.0	314.0	29.7
Torta de soya	211.0	229.0	8.5
Trigo	4.5	4.2	−6.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Departamento de Agricultura de EE.UU.

La tendencia general de los precios internacionales de los principales productos de importación ha sido al alza, con excepción del trigo cuyo precio ha fluctuado considerablemente durante los últimos meses. Los aumentos de los precios internacionales de la soya y el aceite de soya se deben a la conjunción de una mayor demanda internacional, especialmente de países de economías planificadas, y de restricciones en la oferta mundial.

E. Comercio exterior

1. Exportaciones e importaciones

Durante el primer trimestre de 1984 el valor de las exportaciones superó en un 13.4% al correspondiente al mismo período de 1983 (ver Cuadro I-7). Al excluir las exportaciones de café el aumento

CUADRO I - 7

EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
(Acumulado a marzo)

	Volumen (Miles de Tons.)	Valor (Miles US$)	Volumen (Miles de Tons.)	Variación	Valor (Miles US $)	Variación
Café	130.3	379.9	142.5	9.3	416.4	9.6
Plátanos	184.5	34.9	264.4	43.3	52.3	49.8
Flores	11.5	35.4	11.8	2.6	34.5	−2.5
Algodón fibra corta	2.7	3.9	6.7	148.1	12.2	212.8
Azúcar	71.9	12.9	36.0	−49.9	11.4	−11.6
Tabaco	4.5	10.1	3.4	−24.4	7.9	−21.7
Carne de bovino sin d.	2.6	5.7	3.0	15.3	7.3	28.0
Crust. y molus. cong.	.2	1.2	.5	150.0	5.4	350.0
Algodón fibra larga	1.7	2.4	2.1	23.5	3.9	62.5
Arroz	1.1	.5	13.3	1.109.0	3.4	580.0
Otros	23.1	7.6	18.6	−19.4	6.2	−18.4
Total	434.1	494.5	502.3	15.7	560.9	13.4
Total sin café	303.8	114.6	359.8	18.4	144.5	26.0

Fuente: INCOMEX, cálculos FEDESARROLLO.

resulta más significativo (de un 26%) y no sólo se explica por mayores volúmenes exportados sino por los más altos precios de la mayoría de los productos exportados. Solamente el azúcar y las flores han registrado precios promedios de exportación inferiores en 1984 a los de 1983. Llama la atención en el Cuadro I-7 que los langostinos congelados (producto que regularmente se encuentra entre los 10 principales productos de exportación), no se encuentran incluidos, en tanto que las ventas de crustáceos y moluscos señalan aumentos considerables en volumen (150%) y valor (350%).

Dada la tendencia al alza que presentan los precios internacionales, y la situación favorable de oferta doméstica, se espera que las exportaciones continúen creciendo en el resto del año a un ritmo si no mayor por lo menos igual al del primer trimestre del año.

El valor de las importaciones agropecuarias al fin de marzo de 1984 fue inferior en un 38.8% al del mismo período del año anterior. Sólo se presentaron aumentos en las importaciones de soya y lentejas; en los demás productos hubo disminuciones (ver Cuadro I-8). De acuerdo con el Ministerio de Agricultura el valor estimado de las importaciones agropecuarias para el año de 1984 será de US$267.2 millones lo cual implicará una disminución del 3% con respecto al año de 1983. Dadas las perspectivas de producción interna de algunos productos importables, y la tendencia al alza de los precios internacionales de estos productos, es muy probable que el valor a finales del año de las importaciones sea mayor al estimado por el Ministerio.

CUADRO I - 8

VALOR IMPORTACIONES AGROPECUARIAS
(Acumulado a marzo)

Producto	(Miles US$) 1983	1984	Variación
Trigos duros	27.5	17.2	−37.4
Aceite de soya	14.3	12.8	−10.4
Soya	5.3	7.0	32.0
Lenteja	3.4	5.6	64.7
Fríjol		2.8	
Torta de soya		2.7	
Otros	28.1		
Total	78.6	48.1	−38.8

Fuente: INCOMEX, cálculos FEDESARROLLO.

2) Balanza comercial agropecuaria

En el Cuadro I-9 se comprueba cómo la balanza comercial agropecuaria registró un superávit durante el primer trimestre del presente año por un valor de US$512.8 millones, registrando así un aumento de 23.3% con respecto a igual trimestre del año anterior. Al excluir las exportaciones de café se obtiene un superávit de US$96.4 millones, que supera en un 270% el obtenido en 1983. Estos aumentos en el superávit se explican tanto por los aumentos en las exportaciones como por la disminución en las importaciones agropecuarias.

Se espera que a lo largo del año continúe presentándose un excedente en la balanza agropecuaria si bien es posible que su magnitud sea relativamente menor a la del primer trimestre en vista de que las importaciones en año completo no disminuirán en la misma proporción en la cual lo hicieron durante el primer trimestre.

II. La situación de la ganadería*

La situación ganadera se modificó radicalmente en el curso de los últimos doce meses lo cual condu-

* La preparación de esta sección de *Coyuntura Económica* sirvió de base para la presentación de los investigadores Juan Luis Londoño y Juan José Perfetti en el Congreso Extraordinario de FEDEGAN reunido en Cartagena entre el 13 y el 15 de junio del presente año.

CUADRO I - 9

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA
(Miles US$)

	Marzo		
	1983	1984	Variación
Exportaciones agropecuarias totales	494.5	560.9	13.4
Improtaciones totales	78.6	48.1	−38.8
Balanza comercial agropecuaria total	415.9	512.8	23.3
Exportaciones agropecuarias sin café	114.6	144.5	26.0
Importaciones totales	78.6	48.1	−38.8
Balanza omercial agropecuaria (sin café)	36.0	96.4	267.8

Fuente: INCOMEX, cálculos FEDESARROLLO.

ce necesariamente a replantear el diagnóstico y las opciones de manejo de la política en materia de ganadería. Contrario a lo esperado por analistas, gremios y gobierno, el período de retención de hembras se dio simultáneamente con una situación de abundancia de machos que frenó el alza de precios relativos que tradicionalmente acompaña esta fase.

Así, en el último año, la ganadería dejó de ser uno de los obstáculos para el éxito de una política de estabilización de precios y, simultáneamente, mejoró su capacidad tanto para el abastecimiento interno como para el incremento de las exportaciones. Este fenómeno, la presencia de exceso en la oferta de ganado de carne, amplía, por tanto, la gama de posibilidades para una política económica y social coherente y debería conducir a un cambio en la orientación de la política ganadera la cual, en estrecha coordinación con la política macroeconómica, debería centrarse en evitar un deterioro grande en los ingresos ganaderos y en reforzar un incremento en productividad. El aprovechamiento del potencial que hoy ofrece la ganadería dependerá entonces, más que de políticas sectoriales dispersas, de su coordinación con la política macroeconómica.

A. Los hechos ganaderos recientes y su impacto macroeconómico

1. La oferta de ganado

A mediados de 1983 los diversos analistas de los problemas de la ganadería de carne coincidían en el diagnóstico de la situación ganadera de ese entonces y en los pronósticos de corto plazo: el período de retención de hembras presentaba características especialmente críticas que hacían prever un sustancial desabastecimiento del mercado[2]. La duración esperada en la fase de retención daba lugar para anticipar entonces, una enorme escasez y carestía; tanto, que llegó a considerarse que la ganadería se había convertido en el principal obstáculo para el logro de la meta del gobierno de reducir la inflación. Lo ocurrido en los últimos doce meses señala, sin embargo, un comportamiento sustancialmente diferente al previsto: la oferta de ganado no se redujo como se esperaba por lo cual los precios prácticamente no se modificaron.

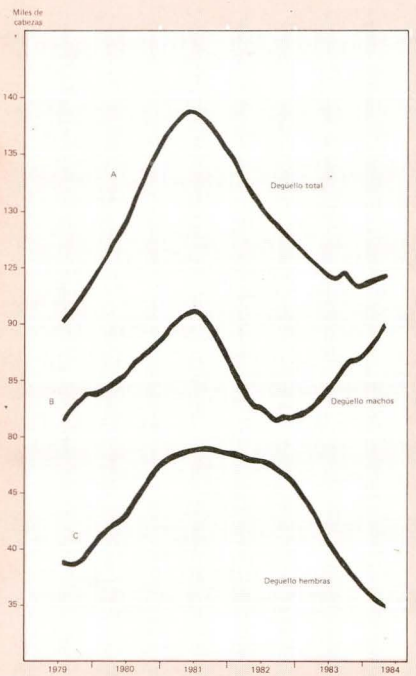
La mayor oferta de ganado que se registró en los centros urbanos del país en el último año no fue, como muchos lo creyeron, el resultado de la liquidación de los hatos ganaderos. Es más, la "relativa abundancia" de ganado para el degüello se presentó paralelamente con un mayor ritmo de inversión ganadera, si se asimila como inversión el mayor nivel de retención de hembras.

En efecto, la retención de hembras —que comenzara muy tímidamente en 1982— se dio con toda

[2] Entre esas características se mencionaban las distorsiones de precios relativos generadas por la bonanza externa, las altas tasas de interés, la preferencia por la liquidez de la economía y la inseguridad rural. Consultar, entre otros, Luis Llorente, *Ganadería y Desarrollo,* Ponencia presentada al Congreso de Ganadería de 1983. SAC, *Revista Nacional de Agricultura,* marzo de 1983. FEDEGAN, *La situación de la ganadería en 1983.* CEGA, *Coyuntura Agropecuaria,* 1983 varios números, y FEDESARROLLO, *Coyuntura Económica.* Junio de 1983.

GRAFICA II-1

DEGUELLO DE GANADO VACUNO EN 42 CIUDADES

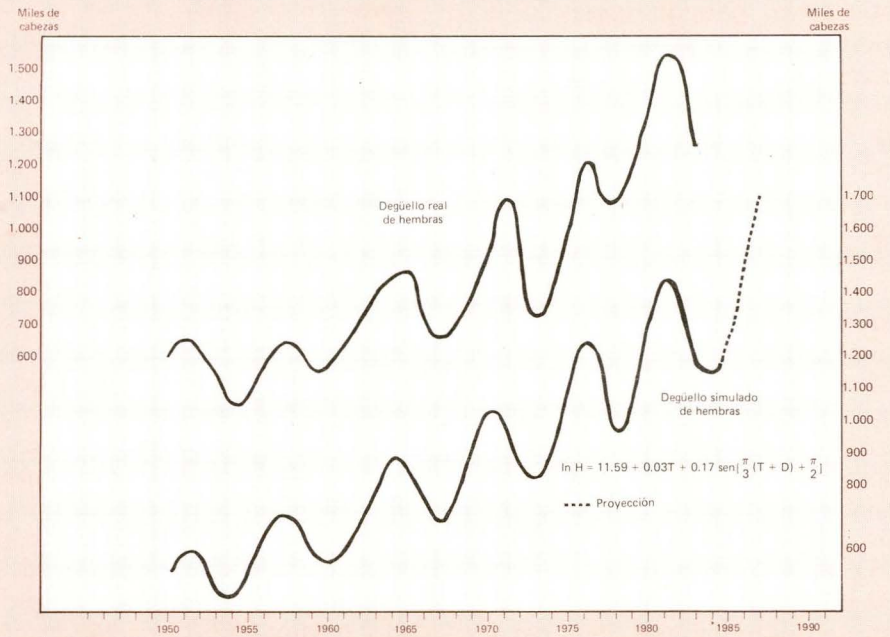


Fuente: Cálculos FEDESARROLLO con base en DANE. Datos desestacionalizados y suavizados.

intensidad durante 1983 y el primer semestre de 1984 (Gráfico II-1-C). El ciclo ganadero —entendido como la sucesión de períodos de retención y liquidación de vientres— constituye la explicación principal de la oferta de hembras en el mediano plazo. Las irrupciones inflacionarias de 1963 y 1977 —las dos principales que se han registrado con el país a lo largo de su historia reciente— han traído consigo una extensión adicional del período de extracción de hembras, alterando la regularidad del ciclo sin llegar a destruirlo. Simular la evolución del ciclo, o sea, la extracción nacional de hembras en un período dado, mediante una ecuación de tendencia con comportamiento cíclico normal (Gráfico II-2), arroja excelentes resultados, siempre y cuando se contemple el efecto de los cambios no esperados de los precios en 1963 y 1977.

Los cambios no esperados en la oferta total del último año tuvieron su origen, entonces, en lo sucedido con el ganado macho. En efecto, la escasez que se preveía en razón de una excesiva extracción de hembras durante el período de auge externo no se presentó; por el contrario, desde comienzos de 1983 comenzó a registrarse una oferta de machos para sacrificio (Gráfico II-1-B). La explicación de esta oferta adicional de machos parece asociarse fundamentalmente con los cambios de los precios en Venezuela y Ecuador aun cuando posiblemente otros factores adicionales habrían entrado en juego. Un cálculo aproximado indicaría que en los últimos 18 meses se sacrificaron en 42 ciudades[3], alrededor de 150.000 machos más de los es-

GRAFICO II-2
PROYECCION DEL DEGUELLO DE HEMBRAS



Fuente: DANE y Cálculos de FEDESARROLLO.

perados siguiendo el ciclo. Considerando que en estas ciudades se mata cerca de las dos terceras partes del total nacional de machos podría llegarse a una cifra de 230.000 reses como magnitud de la oferta adicional de ganado en el país. Esta cifra es bastante similar a la de los estimativos que tradicionalmente se han realizado con respecto al contrabando de ganado hacia Venezuela. Así, como aproximación general, podría atribuirse la mayor parte del sacrificio adicional para el mercado interno al cambio de signo de la balanza comercial ganadera, legal e ilegal.

Aunque el precio relativo de la carne y el monto del degüello en las zonas fronterizas confirmarían esta hipótesis subsisten —no obstante— algunas inquietudes que impiden asignarle a ella toda la fuerza explicativa. La oferta de ganado macho ha presentado históricamente fluctuaciones no sistemáticamente relacionadas con el ciclo de extracción retención de hembras. Por ejemplo, la retención 1971-1973 no parece haber generado abundancia de machos sino hasta 1979. En el muy corto plazo, adicionalmente, la oferta de machos aparece poco ligada a la retención —extracción de hembras. Esta relación de corto plazo —que depende la calidad, edad y otras características reproductivas de las hembras retenidas y/o sacrificadas— es uno de los grandes interrogantes para la investigación agropecuaria en Colombia. Otro

[3] Ciudades que el DANE incluyó en su muestra para la expansión a nivel nacional desde 1979, pero se consideraron en el cuadro 1.

tiene que ver con los cambios que sería posible esperar en las características del ganado (peso, y el momento en el tiempo en el cual se producen los aumentos en la oferta de machos ¿por qué los traslados geográficos del ganado no se tradujeron en cambios en los pesos promedios de los animales sacrificados? O, si el grueso del contrabando se consideraba ganado para ceba, ¿por qué el cambio en la oferta se anticipó, en el tiempo, a la devaluación venezolana?

Así, *Coyuntura Económica* considera el cambio en las condiciones de comercio con los vecinos como la hipótesis más razonable para explicar la abundancia de ganado macho, aunque considera que este factor no permite una explicación completa del fenómeno pues parecería existir un componente adicional —no conocido— de oferta interna de ganado macho.

En suma, la mayor oferta de ganado en el período reciente no resultó de la liquidación de hatos sino de la respuesta del mercado a cambios abruptos en precios relativos.

2. *Los precios*

La mayor oferta de ganado contribuyó decisivamente a la reducción del ritmo inflacionario del país. Las presiones inflacionarias provenientes del sector pecuario fueron crecientes entre 1979 y 1983 (Cuadro II-10) llegando al máximo en mayo de 1983 cuando 6 de los 22.3 puntos de inflación se originaron directamente en los desajustes de la actividad ganadera (considerando simultáneamente carne y leche). A partir de ese mes, y hasta el presente, la situación cambió drásticamente y la ganadería contribuyó con 4.6 puntos a la caída de 8.2 puntos (22.3% a 14.1%) en la tasa de inflación. Entre mayo de 1983 y mayo de 1984 el precio de la carne al consumidor varió apenas 4% cuando dicho ritmo había sido de 38% en los doce meses anteriores. Esto indica que, en buena parte gracias a la oferta ganadera, se

CUADRO II - 10

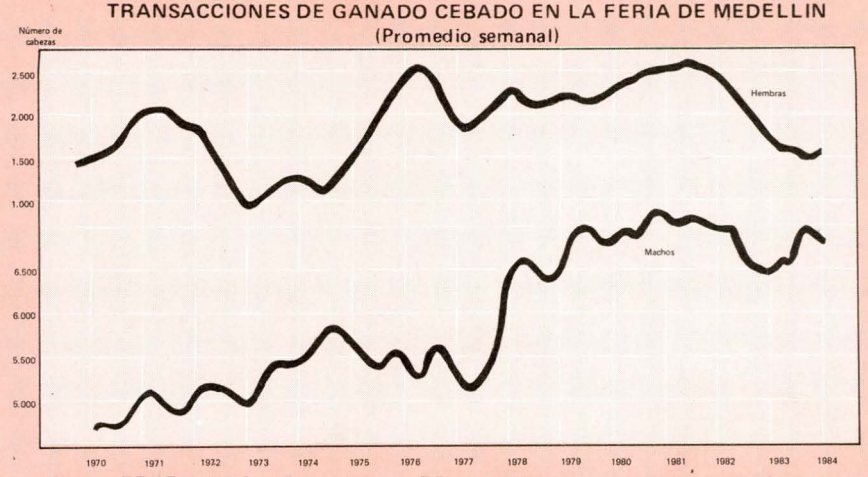
CONTRIBUCION DE LA GANADERIA A LA INFLACION[1]

	Dic. 80	Dic. 81	Dic. 82	May. 83	May. 84
Inflación total	25.9	26.4	24.0	22.3	14.1
1. Sector Pecuario	4.3	4.7	5.5	6.0	1.4
* Carne	2.1	2.9	3.7	3.9	0.6
* Leche	1.9	1.7	1.7	1.9	0.6
2. Agricultura tradicional	3.6	3.5	4.3	3.9	0.9
3. Arrendamientos	5.4	4.7	5.0	3.0	1.5
4. Otros	12.6	13.5	9.2	9.4	10.3

[1] Variación de precios en los últimos doce meses.

Fuente: DANE.

GRAFICA II-3
TRANSACCIONES DE GANADO CEBADO EN LA FERIA DE MEDELLIN
(Promedio semanal)



Fuente: Cálculos FEDESARROLLO con base en EE. UU. MM. Datos desestacionalizados y suavizados.

pudo lograr la rebaja de la inflación; que de haber sido un ''obstáculo'' para la política de estabilización, la ganadería pasó a facilitar la reducción de la inflación.

B. Perspectivas

Como se analizó en las secciones anteriores el mayor sacrificio de ganado de los últimos meses no implicó el rompimiento del ciclo ganadero. Simplemente la oferta de ganado sirvió de mecanismo de ajuste y evitó un alza excesiva de precios. Por ello, las perspectivas de la ganadería en el horizonte próximo se asocian, fundamentalmente, con el ciclo ganadero.

La experiencia histórica y los indicadores de avance de la oferta ganadera —como los datos de la feria de Medellín (Gráfica II-3)— sugieren que en los próximos doce meses tendrá lugar la transición de un período de retención a uno de Liquidación de vientres. Históricamente la retención ha tenido una duración media de dos años. Como ésta que comenzó a manifestar con fuerza en el segundo semestre de 1982 su terminación estaría próxima. El ritmo de caída de la oferta de hembras en la feria de Medellín descendió apreciablemente a lo largo del primer semestre confirmándose la proximidad de la fase de liquidación.

O sea que las condiciones del mercado señalan que el exceso de ganado, que se presentó inicialmente como un fenómeno de corto plazo, se mantendrá en el mediano. si se considera, adicionalmente, que dicha oferta coincidirá con una demanda baja resultante de un lento crecimiento económico en los próximos dos años, los precios relativos del ganado podrían reducirse en forma importante.

La abundancia de ganado que registrará el país en los próximos tres o cuatro años tiene implicaciones muy interesantes para el país y enormes retos para la política económica. La mayor oferta podría destinarse al mercado interno o a las exportaciones. En el primer caso se favorecería la actividad urba-

na vía demanda, pues ésta enfrentaría menores límites a su expansión en la insuficiencia de alimentos lo cual traería consigo un cambio saludable frente a la década anterior. Pero la actividad urbana no solo estará limitada en los próximos años por la demanda sino que enfrentará límites de oferta por la insuficiencia de divisas. La disponibilidad de excedentes exportables es así tremendamente oportuna para la consecusión de la divisas necesarias en el horizonte próximo. Un compromiso adecuado entre las anteriores alternativas podría conducir a grandes beneficios para el país. La mayor oferta ganadera puede inducir, simultáneamente, mayor demanda y posibilidades de oferta para la actividad urbana. El reto adicional para la política económica es evitar una caída muy grande en los ingresos ganaderos que impida la realización de la mayor oferta en toda su dimensión. Esto dependerá de la coordinación de la política ganadera (a través de crédito y subsidios contracíclicos) con una estrategia macroeconómica que impulse simultáneamente la demanda externa e interna. Así, desde el punto de vista de la ganadería, se refuerza el argumento de *Coyuntura Económica* sobre la necesidad de equilibrar el sector externo y mantener niveles razonables de actividad económica interna.

III. Los problemas financieros de la construcción

A pesar de la prioridad otorgada a la vivienda en los planes del actual gobierno, el comportamiento de la actividad constructora se habría visto severamente traumatizado a juzgar por varios indicadores de corto plazo. Salvo por los metros cuadrados de licencias de construcción autorizados que, para once ciudades, aumentaron en enero-abril de 1984 en un 31% con respecto a igual período en 1983, y por el indicador de producción de cemento, que registró un incremento de 16% con relación a los primeros cuatro meses del año anterior[4], los demás indicadores disponibles señalan, todos, una caída en el ritmo de la actividad. En la apreciación de este panorama negativo coinciden la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO en su parte de construcción, los informes del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda y de CAMACOL, y el análisis de la ejecución del presupuesto de inversión pública. Esta situación, ampliamente difundida por la prensa, ha llevado al gobierno a tomar medidas encaminadas a reforzar la actividad constructora.

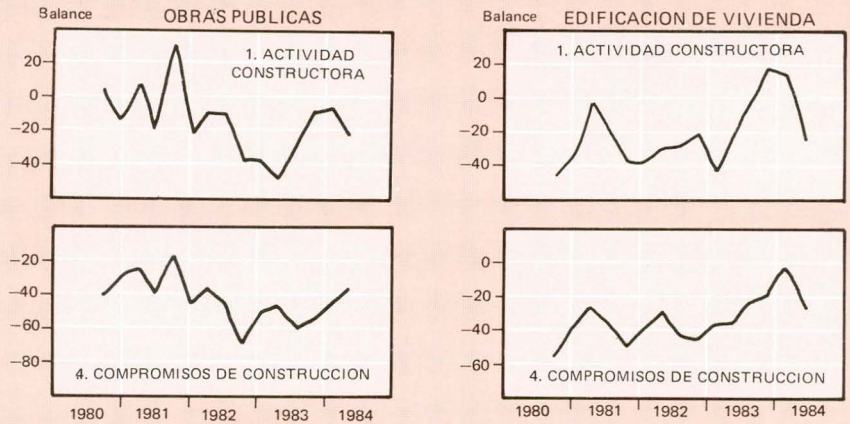
A. Situación general

De la encuesta de opinión empresarial de FEDESARROLLO se deduce que después de una relativa recuperación hasta el tercer trimestre de 1983 los indicadores empezaron a mostrar deterioro al final del año pasado y ya en el primer trimestre de 1984 acusaron síntomas más serios de paralización del sector (Gráfico II-4).

Se ha comentado en diversos medios, que esta situación es resultado de un problema financiero. En efecto, se ha hecho énfasis en la baja en el rendimiento del sistema UPAC frente a otras alternativas de colocación como factor ex-

[4] DANE. Avance Estadístico abril 1984.

GRAFICA II-4
INDICADORES DE LA CONSTRUCCION



Fuente: E.O.E. - Indicadores de la construcción. Período enero-marzo 1984.

plicativo de la disminución en las captaciones netas de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y que, a su vez, limitó sus posibilidades de colocación, ante una demanda de vivienda estimulada por las políticas del plan de desarrollo. Por su parte, el subsector de obras públicas lleva varios años de estancamiento tras el auge de los últimos de la Administración Turbay Ayala; tanto el volumen de las apropiaciones, como sus reducidos niveles de ejecución, son suficientes para justificar en las limitaciones financieras, en este caso la insuficiencia de ingresos públicos, esta explicación básica del problema.

En el Cuadro II-11 se incluyen los indicadores respectivos de dis-

CUADRO I - 11

INDICADORES DE DISPONIBILIDAD FINANCIERA DE LA CONSTRUCCION

PERIODO	VIVIENDA				OBRAS PUBLICAS	
	UPAC[1]	ICT	Otros	Total	Apropiación anual	Ejecución
1982	21.107	9.258	21.496	51.861	28.976	28.748
1983	26.092	20.507	58.001	104.600	33.236	33.144
Ene-mar/83	27.497	1.977	7.800	37.274	—	—
Ene-mar/84	19.443	3.266	6.485[2]	29.194	—	—

1 Captación neta: En millones de pesos corrientes.

2 Cifra estimada del crédito otorgado por el BCH, el FNA y las Cajas de Vivienda, bajo el supuesto de que ejecutaran un 25% del total de recursos programados para el crédito.

CUADRO II - 12

ACTIVIDAD EDIFICADORA SEGUN LICENCIAS DE CONSTRUCCION
(Miles de m^2)

	(Enero-abril)	
	Total edificación	Indice[1]
1978	1.718.2	100.0
1979	1.494.8	87.0
1980	1.574.5	91.6
1981	1.787.3	104.0
1982	1.556.8	90.6
1983	1.649.9	96.0
1984	1.944.4	113.2

[1] Indice de crecimiento de los m^2 de edificación total nacional 1978 = 100.0.

Fuente: Camacol.

ponibilidad financiera, con lo cual se corrobora que éste ha sido el principal problema. La encuesta de FEDESARROLLO, por su parte, ratifica lo anotado al señalar sus resultados que el mayor escollo de la actividad ha residido en la falta de disponibilidad de capital de trabajo. Si se toma el indicador de licencias como una medida de demanda, su crecimiento en once ciudades significaría que ésta no es el problema (ver Cuadro II-12). De igual forma, todo parece indicar que no se trata de un problema de insumos puesto que el país cuenta con la capacidad de producción necesaria para responder a esta demanda. Todo ello sugiere que, efectivamente, el problema es de índole financiera.

B. Vivienda

Para el análisis de este subsector de la construcción se le considera primero en forma global para luego detenerse con mayor detalle, en el programa bandera del gobierno, ejecutado primordialmente por el Instituto de Crédito Territorial.

1. El problema financiero general de la vivienda

Sin lugar a dudas la competencia —interna y externa— por los fondos de ahorro transferible de la economía, en condiciones de desventaja de rendimiento para el sistema UPAC, tuvo efecto en la cuantía de sus captaciones netas. ¿Pero será ésta la única causante del problema? ¿Será suficiente un reajuste en el rendimiento financiero del UPAC para resolverlo? Cabe preguntarse si lo que ha ocurrido en 1984 es "atípico" o si más bien, lo "atípico" ocurrió en 1983. Tres situaciones peculiares de este último período sugieren anormalidad:

1. Adopción de un plan de gobierno con la construcción como uno de los sectores líderes.

2. Ajuste en la distribución del ahorro entre intermediarios financieros motivado por la crisis financiera.

3. Aplicación de una amnistía patrimonial amplia.

La primera razón explicaría el estímulo a la demanda y la mayor atención empresarial hacia la actividad; las otras dos el robustecimiento coyuntural del sistema UPAC. En efecto, durante la crisis financiera de finales de 1982 el sistema UPAC recibió cuantiosos recursos. Por otra parte, la amnistía patrimonial, cuyas condiciones estipularon entre otros, que el sistema UPAC podía convertirse en

forma de entrada para legitimar los ingresos capitalizados ocultos al sistema tributario originó captaciones adicionales para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Con todo la competencia por fondos del ahorro está señalando lo difícil de que las corporaciones mantengan un nivel estable de captaciones y, aún más, la dificultad de un crecimiento sostenido de las mismas.

Aunque muchos de los fondos ocultos a la tributación hacían ya parte del sistema financiero, los datos de las rentas amnistiadas ($287 mil millones para personas naturales y $48 millones para las jurídicas)[5] indican que con una fracción mínima colocada en UPAC el resultado para las corporaciones hubiera sido significativo. Como hecho curioso para corroborar lo afirmado se tiene que en diciembre de 1982 la captación neta del sistema no se tornó negativa, como había ocurrido en todos los años en que ha estado vigente el sistema. Los contribuyentes amnistiados mantuvieron dichos saldos para acogerse a la amnistía; una vez obtenido el beneficio quedaron en libertad para acomodar sus portafolios de inversión[6].

Por otra parte, la superación de la crisis financiera, el aumento exógeno de la demanda de fondos de ahorro interno —TAN, Certificados Eléctricos Valorizables, Certificados Cafeteros Valorizables— y la especulación contra el peso en razón de la situación cambiaria, han afectado negativamente la situación del sistema UPAC desde 1983 y hasta el presente. No obstante no puede afirmarse, por lo dicho, que ésta sea la única razón del proceso descrito, en especial si se tiene en cuenta que en la práctica las corporaciones ofrecen servicios similares a los de los bancos, o sea que compiten por recursos en cuenta corriente.

De otro lado, si el fondo del problema es la rentabilidad, para solucionarlo, en términos de captación, la única salida es nivelar sus beneficios financieros con los demás rendimientos del mercado; esta solución podría ser adversa para los demandantes de vivienda por implicar un incremento en el costo de la financiación de la misma a través de las corporaciones de ahorro y vivienda.

Para atenuar las dificultades del sistema UPAC y de sus inmediatos usuarios, los constructores, el gobierno dispuso como medida encaminada a mejorar la rentabilidad del sistema, el vincular marginalmente su retorno al rendimiento de los certificados de depósito a término (Dec. 1131 de mayo de 1984). Adicionalmente la Junta Monetaria recomendó al gobierno bajar del 8 al 4 por ciento el encaje sobre depósito de ahorro lo cual implicaría la liberación de $8.500 millones. Unicamente la primera de estas medidas, contribuirá a que se modifique la tendencia a retirar fondos del sistema; la segunda permitiría cumplir con los compromisos adquiridos en el pasado reciente con los constructores si bien le resta seguridad financiera al sistema UPAC en una

---

[5] De acuerdo con la información de la Contraloría General de la República, ver Informe Financiero abril 1984.

[6] "La Política de Vivienda y la Construcción en 1984", Camacol.

coyuntura en la cual ello pudiera resultar contraproducente.

D. La situación del ICT

La situación del ICT merece especial atención por dos razones: la consistencia de la información suministrada al público y las dificultades financieras. En cuanto a la primera cabe discutir la compatibilidad de los datos de viviendas construidas y adjudicadas durante 1983 (las cuales de acuerdo con informes oficiales ascendieron a 54.000) con los de número de obligaciones hipotecarias constituidas durante el año (que sobrepasan ligeramente 19.000)[7]. Si este último dato es válido habría una diferencia próxima a 35.000 viviendas que se reportan como construidas y entregadas en 1983 sin que se hubiera efectuado hipotecas sobre ellas. Puesto que el supuesto de funcionamiento del ICT es el crédito a largo plazo la totalidad de las 54.000 viviendas debería haber producido registros contables de obligaciones hipotecarias. Convendría que por parte del Instituto se hiciera una aclaración sobre el significado del dato que se ha venido reportando al público así como una conciliación con los datos de su balance. Con la información disponible de *incremento neto* (hipotecas nuevas menos hipotecas canceladas), no es posible conocer el dato de nuevas viviendas. No obstante, si entre diciembre de 1981 (169.983) y diciembre de 1983 (177.221 hipotecas), aumentó el número de obligaciones en 7.238, ello implicaría que entre los años 82 y 83 se dieron de baja 47.744 obligaciones hipotecarias, cifra que no guarda proporción con la rotación de cartera del Instituto[8]. Por otra parte, si el gasto total fue de $20.139 millones el costo promedio por vivienda sería de $366 mil en 1983, cifra que está por debajo de promedios observados en la contratación[9].

En segundo lugar, persiste la preocupación de FEDESARROLLO en relación con la deuda flotante del ICT con contratistas de planes cofinanciados, fenómeno que puede implicar serias dificultades financieras para el Instituto, sobre todo porque en estos planes no se presupuestan como obligaciones fiscales creadas sino que se reflejan como costo y deuda, una vez concluida físicamente la obra. Ello implica, de una parte, el pago inmediato o en el muy corto plazo al constructor y, de otra, la adjudicación como crédito a largo plazo y sin cuota inicial a los favorecidos con vivienda. Este sistema de operación, del Instituto de Crédito Territorial compromete en forma ascendente su futuro financiero; de allí lo explosivo del crecimiento del servicio de su deuda y la necesaria improvisación en la consecución de fondos para el cumplimiento de estas obligaciones.

En el Cuadro II-13 se presenta el Balance Financiero de la entidad correspondiente al primer trimestre del año; el número total de soluciones realizados durante el período; y el monto de la inversión en dichas soluciones. Del número total de soluciones a cargo del ICT (68.000), según el Plan de Vivien-

[7] Informe Financiero ICT de abril/84, p. 5.

[8] ICT, *Dicho y Techo* y *Boletín Mensual de Crédito.*

[9] 300 a un concurso de 5.000 viviendas.

CUADRO II - 13

BALANCE FINANCIERO DEL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL
(Enero – marzo)

(Millones de pesos)

		1984
I	Rentas propias	1.194.5
II	Gastos corrientes	911.0
	—Funcionamiento	328.8
	—Intereses y comisiones	582.2
III	Ahorro	283.5
IV	Inversión	3.275.9
V	Déficit	2.992.4
VI	Financiación	2.992.4
	1. Crédito neto	2.125.8
	—Recursos del crédito	2.379.4
	—(-) Amortización	253.6
	2. Recursos financieros	12.9
	3. Aportes del Gobierno	139.0
	4. Faltante por financiar	714.7
VII	Número de soluciones en el período	9.843
VIII	Monto de la inversión en soluciones	3.266

da Popular de 1984, el 15% de éstas fueron realizadas durante el primer trimestre.

D. Obras públicas

Los indicadores de la construcción de obras públicas de la Encuesta de Opinión de FEDESARROLLO señalan un descenso en el ritmo de la actividad constructora durante el período enero-abril de este año en comparación con la relativa recuperación que se había registrado a partir del segundo semestre del año anterior. Aunque el indicador de los compromisos de construcción mantiene los niveles favorables registrados desde el segundo trimestre de 1983, las firmas constructoras nacionales señalan que en los próximos meses la obtención de nuevos contratos será muy difícil debido a la carencia de recursos propios y de aportes presupuestales del gobierno para este sector, por lo cual será aún mayor la disminución en la actividad de la inversión en obras públicas.

La ejecución presupuestal de la inversión del Ministerio de Obras Públicas en lo corrido del año ha sido de 27%; dicha ejecución ha estado concentrada principalmente en los programas que realiza el FVN (59% de los giros) y en el pago del servicio de la deuda (12% de los recursos gastados).

E. Perspectivas

De acuerdo con el Plan de Desarrollo la expectativa de que la economía adquiera mayor dinamismo en el período 1983-85 está basada en la continuidad en el ritmo de inversiones públicas alcanzado entre 1981-82 y en la recuperación de la inversión privada.

La posibilidad de que el gobierno pueda efectivamente emplear su programa de vivienda como una "estrategia de desarrollo" requiere examinar los logros alcanzados hasta el momento por el programa y, en especial, el desempeño del ICT en cuanto a sus realizaciones, recursos y su sistema de operación. El número de soluciones que en la actualidad se encuentran en ejecución por parte del ICT, indica que del número total de unidades (57.685) más del 80% de éstos

corresponde a compromisos de construcción que el ICT tenía pendientes de ejecución al comienzo de este año. El monto de la inversión en las soluciones nuevas durante el primer trimestre fue de $3.266 millones lo cual constituye el 15.3% del total de recursos disponibles para el año, según el presupuesto de inversión de la entidad. Por otra parte, los programas de contrato directo, es decir mediante adjudicación a firmas constructoras, implican el desembolso de recursos en el corto plazo, mientras que el crédito a los adjudicatarios se concede a largo plazo; y ésta es una de las circunstancias que más afectan los programas a largo plazo para solucionar el déficit de vivienda.

Sector externo

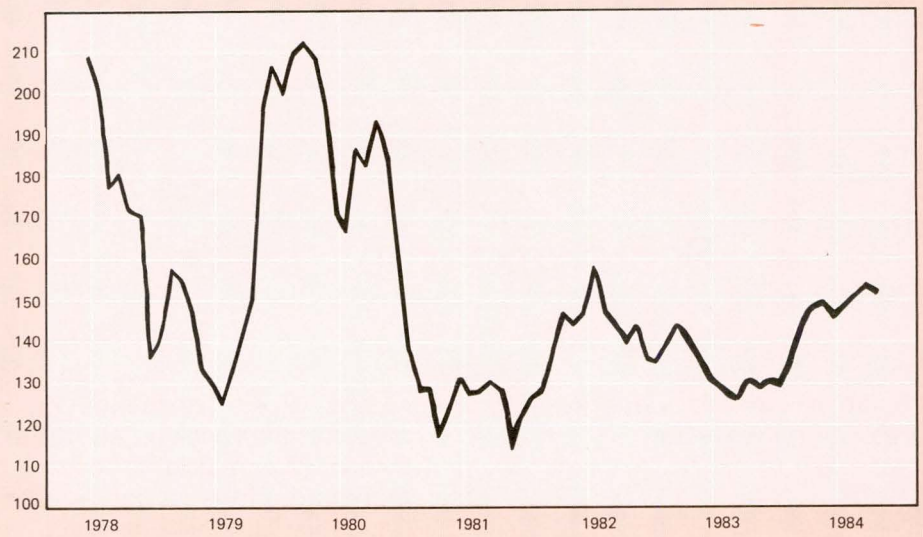
I. Balanza comercial y política de comercio exterior

1. Café:

Las dificultades en el cumplimiento de las cuotas pre-establecidas para las exportaciones de café de varios países africanos; el descuido de las plantaciones centroamericanas ante la incertidumbre generada por la situación política de esa región; la mala calidad de la cosecha brasileña; y los mayores controles sobre contrabando y sobre cumplimiento del Convenio Internacional son elementos que, unidos a un crecimiento particularmente rápido en el consumo por parte de los países desarrollados, explican la tendencia al alza que vienen registrando los precios internacionales del café desde el segundo semestre de 1983 (ver Gráfico III-1). Esta positiva evolución de los precios internacionales ha permitido además que, de acuerdo con los estipulado en el marco del pacto internacional del café, se hubieran incrementado las cuotas mundiales de exportación cuatro veces en menos de seis meses y dos veces en el último trimestre. Cada uno de esos incrementos dio lugar a una adición de un millón de sacos anuales en la cuota global, de la cual correspondieron a Colombia algo más de 160.000, en las exportaciones de los países productores a los consumidores miembros del Pacto. De esta manera, aun si los precios se redujeran en algunos centavos en el resto del año y si no hubiera incrementos posteriores en la cuota cafetera, los ingresos colombianos por exportaciones del grano podrían ubicarse en los alrededores de US$1.750 millones durante 1984, lo que representaría cerca de US$100 millones más de los contemplados en la alternativa más optimista incluida en el número de marzo de este año de *Coyuntura Económica* y casi US$250 millones adicionales sobre el valor de las exportaciones cafeteras de 1983. No debe descartarse, además, la posibilidad de que, así los precios no mantengan su tendencia al alza debido al mecanismo de los aumentos automáticos en la oferta

GRAFICA III-1

PRECIOS INDICATIVOS PARA EL CAFE COLOMBIANO[a] EN CENTAVOS DE DOLAR POR LIBRA DE 453.6 GRAMOS



[a] Precio promedio en Nueva York de los cafés "otros suaves" más dos centavos.

Fuente: FEDECAFE.

contemplados por el Convenio Internacional del Café, se produzcan nuevos aumentos en las cuotas en lo que resta de este año, lo cual no sólo permitiría incrementar aún más los ingresos de divisas del país sino también reducir los niveles de acumulación de inventarios a cargo en la actualidad del Fondo Nacional del Café.

Es importante observar que a pesar de la positiva evolución del valor de las exportaciones de café en los primeros meses de 1984, se presentó una reducción en los reintegros de más del 12% entre enero y las primeras semanas de abril, en comparación con el mismo período del año anterior (Cuadro III-5). Esa reducción, sin embargo, parece responder a la utilización del mecanismo de reintegros anticipados instaurado en septiembre del último año, por medio del cual se adelantó el grueso de los ingresos correspondientes al primer semestre de 1984, y no debe afectar, por lo tanto, las perspectivas de optimismo para el resto de este año.

2. Evolución de las exportaciones diferentes al café

Las cifras de manifiestos de aduana del primer trimestre de 1984 (Cuadro III-1, Parte II), señalan una importante recuperación de las exportaciones menores con

CUADRO III - 1

EVOLUCION TRIMESTRAL DE LAS EXPORTACIONES DIFERENTES A CAFE Y COMBUSTIBLES 1982 – 1984

(Millones de US$ FOB)

I. REGISTROS DE EXPORTACION

Trimestre	1982	1983	1984	1983/1982 %	1984/1983 %
I	357.2	298.2[a]	306.2	−1.3	+ 2.7
II	358.2	268.8		−24.9	
III	331.4	316.7		−4.4	
IV	337.4	329.3		−2.4	
Total	1.384.2	1.267.5		−8.4	

II. MANIFIESTOS DE ADUANA
(Excluye hidrocarburos y carbón)

Trimestre	1982	1983	1984	1983/1982 %	1984/1983 %
I	340.0	262.0	296.6	−22.9	+ 13.2
II	339.9	237.9		−30.0	
III	310.4	269.6		−13.1	
IV	314.3	353.8		+ 12.6	
Total	1.304.6	1.123.3		−13.9	

III. REINTEGROS

Trimestre	1982	1983	1984	1983/1982 %	1984/1983 %
I	297.6	220.8	226.8	−25.8	+ 2.7
II	318,0	214.0		−32.7	
III	284.0	245.8		−13.4	
IV	323.9	258.2		−20.3	
Total	1.223.5	938.8		−23.3	

[a] Excluye aerodino por US$54.5 millones.

Fuentes: I INCOMEX, Estadística.
II DANE (excluye café y cap. 27).
III Banco de la República, Balanza Cambiaria.

respecto al período correspondiente de 1983 (13.2%). A esa recuperación se une, además, el positivo comportamiento de las exportaciones de combustibles (fundamentalmente el fuel oil y el carbón) que, al aumentar en un 79.4% entre enero y marzo de 1983 y los mismos meses de 1984, dan lugar a un crecimiento del 24.4% para el conjunto de las exportaciones diferentes al café en esos períodos.

Frente a esta positiva evolución de las exportaciones menores según las cifras de manifiestos de aduana, que por demás se observaba ya desde el primer trimestre de 1983, resalta el muy bajo incremento en el valor de los correspondientes reintegros efectivos (sólo 2.7% entre los primeros trimestres de 1983 y 1984). Aunque este fenómeno parece responder en buena medida a la demora en los reintegros de exportaciones a países con problemas cambiarios (Venezuela, Ecuador, Perú y Chile), sobre los cuales se han permitido plazos muy superiores a los normales para el ingreso de las divisas[1], no parece descartable la hipótesis de que la reducción en la relación de reintegros a exportaciones según manifiestos esté resultando de la retención de los dólares en poder de los exportadores por períodos más largos de tiempo, debido a la alta rentabilidad que otorga la suma de la tasa de interés externa más la devaluación, al ser comparada con la tasa de interés doméstica.

El crecimiento de las exportaciones menores entre los primeros meses de 1983 y 1984 se manifiesta también en la evolución de los registros del INCOMEX pero en menor grado que en los manifiestos de aduana; de acuerdo con el Cuadro III-4, el valor de los registros de exportaciones diferentes al café aumentó en un 7.2% entre enero y mayo de 1983 y de 1984. Esta última cifra, sin embargo, puede estar subvalorando el verdadero crecimiento de las exportaciones menores en la medida en que los fenómenos de subfacturación inducidos por el notable diferencial entre las tasas de cambio negra y oficial se esté manifestando con particular fuerza en el período más reciente.

3. Política de control y evolución de las importaciones

Pese a la urgente necesidad de reforzar los controles a las importaciones, los registros aprobados por el INCOMEX durante el primer trimestre de 1984 fueron superiores a los de los tres trimestres anteriores y sólo presentaron una reducción del 7.2% frente al primer trimestre de 1983 (Cuadro III - 2, Parte I). Esta última baja estuvo además concentrada de manera casi exclusiva en las aprobaciones de licencias para el sector comercio —que disminuyen en casi un 23% de acuerdo con el Cuadro III-3— puesto que las solicitudes aprobadas al sector oficial se redujeron apenas en un 3% y las correspondientes a la industria registraron un ligero incremento que, aunque puede ser en parte el resultado del desplazamiento de importaciones

[1] La Resolución 22 de marzo de 1984 permite ampliar esos plazos "por períodos sucesivos hasta de un año cuando se presenten problemas en el pago por parte de los exportadores extranjeros debido a decisiones de las autoridades competentes de sus respectivos países...", para exportaciones con registros expedidos antes del 31 de diciembre de 1982.

CUADRO III - 2

VALORES Y PRECIOS UNITARIOS DE LAS IMPORTACIONES TRIMESTRALES

1980 – 1983

I. REGISTROS DE IMPORTACION
(Millones de US$ FOB)

Trimestre	1980	1981	1982	1983	1984	1983/1982 %	1984/1983 %
I	1.329.8	1.491.0	1.354.0	1.459.9	1.354.6	7.8	−7.2
II	1.393.4	1.647.6	1.567.6	1.265.6		−19.3	
III	1.414.1	1.473.8	1.840.0	1.270.1		−31.0	
IV	1.275.1	1.481.4	1.333.2	1.034.6		−22.4	
Total	5.412.4	6.093.8	6.094.8	5.030.2		−17.5	

II. IMPORTACIONES SEGUN MANIFIESTOS DE ADUANA
(Millones de US$ FOB)

Trimestre	1980	1981	1982	1983	1984	1983/1982 %	1984/1983 %
I	990.8	1.165.0	1.185.9	1.169.4	985.7	−1.4	−15.7
II	973.6	1.134.9	1.177.2	1.135.8		−3.5	
III	1.094.5	1.146.2	1.264.8	1.043.6		−17.5	
IV	1.209.1	1.263.6	1.230.8	1.122.5		−8.8	
Total	4.268.0	4.709.7	4.858.7	4.471.3		−8.0	

III. GIROS POR IMPORTACION DE BIENES
(Millones de US$)

Trimestre	1980	1981	1982	1983	1984	1983/1982 %	1984/1983 %
I	754.9	952.4	857.9	817.4	880.9	−4.7	+ 7.8
II	828.2	952.0	859.8	681.6		−20.7	
III	944.6	973.4	876.9	847.1		−3.4	
IV	976.2	931.4	717.8	759.8		+ 5.8	
Total	3.503.9	3.809.2	3.312.4	3.105.9		−6.2	

IV. INDICES DE PRECIOS EN DOLARES DE LAS IMPORTACIONES
(BASE 1980 = 100)

Trimestre	1980	1981	1982	1983	1984	1983/1982 %	1984/1983 %
I	97.0	103.7	109.1	106.8	106.7	−2.1	−0.1
II	99.1	105.1	109.0	103.4		−5.1	
III	100.8	107.2	108.3	105.9		−2.2	
IV	102.2	108.8	107.7	105.8		−1.8	
Promedio	100.0	106.1	108.5	105.5		−2.8	

Fuentes: I INCOMEX, Estadística.
II DANE.
III Banco de la República, Balanza Cambiaria.
IV Cálculos basados en los índices de precios al por mayor del Banco de la República y en las tasas de cambio nominales promedio.

CUADRO III - 3

IMPORTACIONES APROBADAS SEGUN CARACTER DEL IMPORTADOR

Enero — Marzo
(Millones de dólares FOB)

	1983	1984	± %
Industria	639.1	643.9	+ 0.8
Comercio	431.9	333.6	−22.8
Oficial	388.9	377.1	−3.0
Total	1.459.9	1.354.6	−7.2

que antes se hacían a través del comercio, sugiere en todo caso una laxitud excesiva en su control. El nivel global de las importaciones aprobadas en los tres primeros meses del año (más de US$450 millones mensuales, en promedio) está muy por encima de cualquier rango aceptable para una situación de estrechez cambiaria como la que se espera para el futuro próximo.

Las medidas adoptadas en los últimos meses —prohibición de la importación de los productos incluidos en 780 posiciones arancelarias y traslado a licencia previa de la mayor parte de los productos que quedaban en la lista de libre importación—, sugieren sin embargo, una importante toma de conciencia del problema por parte de las autoridades, la cual se manifiesta, además, en un promedio de aprobación de licencias inferior a los US$240 millones mensuales entre abril y mayo. De esta forma, al observar las cifras acumuladas en los cinco primeros meses (Cuadro III-4), la reducción en los registros de importación se acerca al 25%. No sobra insistir, con todo, en que sólo manteniendo niveles de aprobación de licencias del orden de US$250 millones mensuales para las importaciones reembolsables durante el resto de este año se podrá garantizar la obtención de un superávit comercial en la balanza de pagos en 1985, lo cual constituye una condición mínima indispensable para que el país pueda sobrellevar los pagos de intereses sobre su deuda externa y su déficit en el balance de servicios en general, sin que ello represente niveles excesivos del déficit en cuenta corriente ni, por lo tanto, excesivas e inalcanzables necesidades de financiamiento externo neto adicional. Para lograr este objetivo, además es indispensable una reducción en las importaciones del sector público que, como lo ha planteado repetidas veces *Coyuntura Económica,* puede requerir medidas más drásticas que las contempladas en el

CUADRO III - 4

EVOLUCION DE LA BALANZA COMERCIAL SEGUN REGISTROS APROBADOS POR EL INCOMEX

Enero – Mayo
(Millones de dólares FOB)

	1983	1984	± %
A. Exportaciones	1.078.2*	1.185.1	+ 9.9
1. Café	614.4	688.1	+ 12.0
2. Otras	463.8*	497.0	+ 7.2
B. Importaciones	2.316.6*	1.743.1	–24.8
C. Balanza Comercial	–1.238.4	–558.0	–

* Excluye aerodinos por US$54.5 millones en exportaciones y por 65.6 millones en importaciones.

Fuente: INCOMEX.

Estatuto de Contratación y de Compras Oficiales y, en particular, la eliminación de las excenciones arancelarias y demás facilidades que tienen actualmente las importaciones realizadas por entidades gubernamentales.

La contracción del valor de las importaciones según manifiestos de aduana durante el primer trimestre de 1984, con respecto al período correspondiente del año anterior (-15.7% de acuerdo con el Cuadro III-2), refleja los efectos de los controles a la aprobación de licencias durante 1983. Frente a esa contracción, sin embargo, contrastan los incrementos en los giros por importaciones observados en el último trimestre de 1983 y en el primero de 1984 con respecto a los trimestres correspondientes de los años anteriores (Cuadro III-2, Parte III). Esta evolución tiene que ver con la reducción en el flujo neto de financiamiento comercial el cual, de acuerdo con otros indicios, podría estar volviéndose negativo después de más de cinco años de mostrar entradas netas de importantes dimensiones.

4. Sistemas de trueque, mecanismos de licitación pública y desviación de exportaciones

Dentro de los elementos de la política comercial del gobierno actual vale la pena mencionar los incentivos y las facilidades que se están dando para el desarrollo de actividades de trueque a través, principalmente, del otorgamiento preferencial de licencias de impor-

tación a quienes demuestren que obtienen sus productos a través de ese mecanismo. La utilización del trueque, menos eficiente en lo fundamental que los sistemas multilaterales de intercambio comercial, puede ser benéfico para el país en la medida en la cual permita realizar importaciones sin gasto de divisas y sin efectos negativos sobre la balanza comercial. Esta posibilidad, sin embargo, sólo se ve satisfecha bajo condiciones en que las exportaciones que se dediquen al trueque sean exportaciones que no estén sustituyendo ventas en otros mercados y que no tengan, por lo tanto, costos de oportunidad en términos de monedas fuertes[2]. La promoción indiscriminada de este mecanismo de intercambio comercial, empero, ofrece el peligro de generar desviaciones de un tipo de exportación al otro sin ningún beneficio neto para el país y con el costo, en cambio, de la pérdida de mercados tradicionales que puede tener repercusiones posteriores en las posibilidades de obtención de divisas para el país. Estos problemas, además, pueden pronunciarse cuando el argumento de no estar utilizando divisas conduce a aprobar importaciones realizadas con mecanismos de trueque, que de otra forma no se hubieran aprobado.

Los mismos peligros de un uso poco selectivo de los mecanismos de trueque se pueden presentar en ciertas licitaciones públicas con entidades internacionales que incluyen cláusulas por medio de las cuales éstas se comprometen a comprar oferta exportable colombiana para compensar total o parcialmente los costos en moneda extranjera de los contratos disputados. Como en el caso del trueque, la adquisición de oferta exportable nacional no garantiza beneficios netos para el país cuando existen posibilidades alternativas de realizarla en el exterior. La utilización de este tipo de arreglo en licitaciones internacionales puede, en cambio, inducir a mayores costos cuando dé lugar a la realización de contratos con menores beneficios sociales netos o al desarrollo de proyectos no prioritarios por el hecho de aceptar cláusulas como la comentada.

5. *Compras de oro del Banco de la República*

Aunque no implican ninguna transacción con el extranjero, las compras internas de oro del Banco de la República son incluidas en los cálculos del balance comercial en esta revista (tanto en balanza cambiaria como en balanza de pagos), debido a sus efectos exactamente equiparables con los de una exportación. Por esa misma similitud en sus efectos con las exportaciones, las autoridades resolvieron fomentar la venta del oro al Banco de la República mediante un notable aumento del precio interno que lo llevó a colocarse en un 30% por encima del equivalente en pesos de su nivel internacional[3]. Esta medida, unida a la venta parcial del oro que posee el Banco de la República contabilizado a precios inferiores a los vigentes en los mercados mundiales, contribuye a actualizar dichos

[2] Fernández Javier, "Trueque en el comercio internacional", *Estrategia Económica,* mayo de 1984, p. 41.

[3] Resolución No. 6 de la Junta Monetaria, febrero 29 de 1984.

CUADRO III - 5

BALANZA CAMBIARIA
HASTA ABRIL 18

(Millones de dólares)

	1983	1984	Cambio absoluto: mejoría (+) o empeoramiento (−)	Cambio relativo %
I. **BALANCE EN CTA. CTE**	−844.0	−860.0	−16.0	
A. Ingresos Corrientes	939.2	854.1	−85.1	− 9.1
1. Exportación de bienes	584.2	598.6	+14.4	2.5
a. Café	314.1	276.1	−38.0	−12.1
b. Otros	270.1	322.5	52.4	19.4
2. Compras de oro	65.1	59.6	− 5.5	− 8.4
3. Servicios y transferencias[a]	289.9	195.9	−93.9	−32.4
a. Intereses	95.6	28.3	−67.3	−70.4
b. Otros	194.3	167.6	−26.7	−13.7
B. Egresos Corrientes	1.783.2	1.714.1	−69.1	− 3.9
1. Importación de bienes	1.010.1	1.040.9	−30.8	3.0
a. Petróleo y sus derivados	112.3	62.8	+49.5	−44.1
b. Otros	897.8	978.1	−80.3	+ 8.9
2. Importación de servicios	773.1	673.2	+99.9	−12.9
a. Servicios de capital[b]	370.1	380.2	−10.1	+ 2.7
b. Otros servicios[c]	403.0	293.0	+110.0	−27.3
II. **BALANCE DE CAPITALES**	48.0	34.3	−13.7	−28.5
A. Inversión directa	46.6	68.9	+22.3	+47.8
B. Crédito neto al sector privado	40.2	−100.2	−140.4	**
C. Crédito neto al sector público	−36.6	86.1	+122.7	**
D. Banco de la República	−2.2	−20.5	−18.3	**
III. **OTROS MOVIMIENTOS DE DIVISAS**[d]	21.9	−92.7	−114.6	**
IV. **VARIACION EN RESERVAS BRUTAS**	−774.1	−918.4	−144.3	**
V. **SALDO EN RESERVAS BRUTAS**	4.118,5	2.257.4	**	**

a Incluye capital - petróleo.

b Incluye intereses, utilidades y dividendos.

c Incluye pagos para refinación de petróleo y gas.

d Incluye utilidades en ventas de oro, pérdidas netas en compra y venta de divisas y DEG, operaciones SWAP y depósitos en moneda extranjera de bancos.

precios de contabilización, elevando de esta manera el valor nominal de las reservas internacionales del país.

Aunque durante los primeros meses de 1984, no se presentó un incremento en el valor de las compras de oro del Banco de la República (ver Cuadro III-5), debido posiblemente a las expectativas de devaluación, puede preverse que gracias a las medidas adoptadas ello ocurra en el resto del año.

6. Balance comercial[4]

El positivo desempeño de las exportaciones y la contracción ya comentada de las importaciones, según las cifras de manifiestos de aduana del DANE, redundaron en una notable disminución del déficit comercial de la balanza de pagos que de acuerdo con estimativos preliminares de *Coyuntura Económica* habría pasado de un promedio trimestral de US$-322 millones en 1983 a uno de US$-101 millones en el primer trimestre de 1984 (ver Cuadro I-1). La reducción en el flujo de financiamiento comercial neto, sin embargo, parecería constituir la principal explicación para el hecho de que, a pesar de lo anterior, el déficit comercial *de la balanza cambiaria* no sólo hubiera aumentado sino que llegara durante el primer trimestre de 1984 a su más alto nivel de los últimos años. Debe destacarse además, que tanto el déficit comercial de la balanza cambiaria como el de la balanza de pagos podrían estar siendo sobreestimados debido a los fenómenos de subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones que inducen los altos diferenciales entre las tasas de cambio negra y oficial.

II. Balance de servicios

1. Servicios no financieros

El balance de servicios no financieros de la balanza cambiaria (utilizado también en las estimaciones preliminares de balanza de pagos de esta revista) continuó siendo fuertemente deficitario en el primer trimestre de 1984, aunque la magnitud del déficit (US$124.7 millones) fue inferior a la del mismo período de 1983 ó a la del promedio de los cuatro trimestres de ese año (-US$193.4 millones y -US$168,0 millones, respectivamente, de acuerdo con el Cuadro III-1). Esa mejoría responde fundamentalmente a una importante reducción en los egresos que logra compensar la continuada disminución en los ingresos (Cuadro III-5). Como es sabido, el control de los egresos se ha logrado básicamente mediante las restricciones y sobrecostos a la venta de dólares para viajeros, las cuales, por demás, se incrementaron nuevamente a finales del último marzo[5]. Las restricciones y los controles directos, sin embargo, no son eficaces para impedir la reducción en los reintegros por exportación de servicios, razón por la cual estos sólo podrán recuperarse mediante instrumentos como los subsidios que compensen los diferenciales existentes entre las tasas de cambio negra y oficial.

---

[4] La Balanza Comercial incluye aquí exportaciones de bienes y compras de oro menos importaciones de bienes.

[5] Resolución No. 19, de la Junta Monetaria, marzo 21 de 1984.

2. Servicios financieros

Debido fundamentalmente a los menores egresos por inversión y manejo de reservas, el balance de servicios financieros continuó deteriorándose en el primer trimestre de 1984, arrojando un déficit superior a los US$235 millones (Cuadro I-1) y de más de US$350 millones en lo corrido del año hasta el 18 de abril (Cuadro III-5). De otra manera, los pagos netos de intereses al resto del mundo (y, en mucho menor grado, de utilidades y dividendos), sobre unos créditos contratados en el rápido proceso de endeudamiento de los últimos cinco años, se han convertido en el más importante elemento deficitario dentro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la cual, a pesar de ello, continúa manifestando una notable tendencia a su recuperación.

III. Flujos de capital y otros movimientos de divisas

1. Evolución global

Las cuentas de flujos de capital y otros movimientos de divisas durante los primeros meses del año señalan un comportamiento negativo que rebasó, con mucho, las más pesimistas proyecciones y que constituyó, conjuntamente con el déficit de servicios financieros, un elemento fundamental para explicar la gran aceleración en el ritmo de caída de las reservas internacionales. De acuerdo con los estimativos de balanza de pagos presentados aquí, dichas cuentas incorporan un egreso neto superior a los US$240 millones durante el primer trimestre de 1984, lo que resulta particularmente notorio cuando se tiene en cuenta la entrada del crédito por más de US$200 millones otorgado al gobierno nacional en 1983 por un conjunto de bancos privados. Debe anotarse, además, que el egreso neto en los balances de capitales y de otros movimientos de divisas calculado en el Cuadro I-1, podría estar subestimando los flujos ilegales de capital debido a la práctica imposibilidad de cuantificar el grado de subfacturación de exportaciones y de sobrefacturación de importaciones que pueden estar escondiendo las cifras de manifiestos de aduana, y la utilización de las cifras de balanza cambiaria para la estimación del déficit de servicios de la balanza de pagos.

2. Evolución del crédito comercial

El hecho de que el fuerte déficit estimado en el balance de capitales y de otros movimientos de divisas de la balanza de pagos no se refleje en la balanza cambiaria (Cuadro I-1), sugiere que el elemento fundamental para la explicación del primero debió ser una drástica reducción en los niveles de endeudamiento comercial, tanto para financiación de importaciones como para prefinanciación de exportaciones (reintegros anticipados por café). Infortunadamente las estadísticas disponibles no permiten una discriminación de la evolución de los créditos comerciales para profundizar en las posibles causas de su comportamiento reciente. Aunque parte de ese cumportamiento debe originarse en el adelanto en el ciclo de los reintegros cafeteros debido al régimen de reintegros anticipados (lo cual pudo haber ocasionado una reducción temporal importante en el

nivel de los créditos correspondientes durante los primeros meses del año), parte considerable debe responder a un menor crédito de financiación de importaciones (mediante líneas directas de crédito comercial o a través del sistema financiero) que no alcanza a compensar los vencimientos del crédito contratado en períodos anteriores. Ese menor crédito, a su vez, podría originarse parcialmente en el menor valor de las importaciones realizadas pero también, y en buena medida, en la reducción de las líneas o cupos de crédito otorgados por la banca internacional a sus clientes en Colombia y a la menor demanda de préstamos por parte de los agentes económicos del país en razón de tasas de interés externas que, sumadas a la devaluación esperada, resultan muy superiores a las tasas de interés domésticas. A pesar de la autorización otorgada por la Junta Monetaria para prorrogar la vigencia de los préstamos externos[6], y de la creación de mecanismos que obligan a los importadores a sujetarse a los plazos previstos en las licencias aprobadas por el INCOMEX para sus giros al exterior[7], el diferencial de tasas de interés internas y externas, así como la contracción de la oferta de crédito por parte de la banca internacional, parecen estar teniendo efectos sobresalientes en la evolución del flujo de financiamiento comercial.

3. *Movimientos de capital registrados en la balanza cambiaria y otros movimientos de divisas*

Como ya se anotó el comportamiento fuertemente deficitario del balance de capitales y de otros movimientos de divisas de la balanza de pagos no se observó en la balanza cambiaria, en la cual, por el contrario, se registró un ingreso neto de US$28.5 millones durante el primer trimestre de 1984. De todas maneras resalta el bajo valor de este saldo si se tiene en cuenta que en él se incorporan una entrada neta de capitales oficiales por más de US$130 millones (gracias al préstamo de los bancos privados liberados por el Chemical Bank), y un ingreso por concepto de inversión directa superior a US$60 millones. Los ingresos de capitales oficiales y de inversión directa fueron contrarrestados, sin embargo, por una fuerte reducción en el endeudamiento del sector privado superior a los US$75 millones en el primer trimestre y a los US$100 millones en el acumulado hasta abril 18 (Cuadro III-5), y por un egreso neto en la cuenta de ''otros movimientos de divisas'' de más de US$70 millones entre enero y marzo y de US$92.7 millones hasta abril 18.

Mientras la salida neta de capitales privados registrados en la balanza cambiaria parece responder a los mismos factores que la del crédito de financiación de importaciones (diferencial en tasas de interés, expectativas de devaluación y contracción de la oferta de crédito por parte de la banca internacional), el fuerte déficit en la cuenta de ''otros movimientos

---

[6] La resolución No. 15 de la Junta Monetaria, de marzo 14, autoriza las prórrogas de los préstamos externos registrados por artículos 128 y 131 por mínimo un año y las de los registrados por el artículo 132 por mínimo 6 meses.

[7] Resoluciones Nos. 13 y 18 de la Junta Monetaria, marzo 14 de 1984.

de divisas'' se explica por las pérdidas netas obtenidas por el Banco de la República en el manejo de las reservas internacionales. En particular, dicho déficit responde a la apreciable pérdida generada por la conversión en dólares americanos de otras monedas, con el objeto de hacer frente a los compromisos de pago del país[8], la cual sólo alcanzó a ser compensada muy parcialmente por la revalorización de las reservas lograda a través de la venta de oro en los mercados internacionales.

4. Medidas gubernamentales sobre endeudamiento externo

Aparte de las ya nombradas medidas dirigidas a mantener el flujo de endeudamiento comercial, la Junta Monetaria expidió en los últimos meses varias resoluciones relacionadas con los flujos externos de capital. Entre ellas se destaca, por su importancia, la muy comentada Resolución No. 33, por medio de la cual se creó un ingenioso mecanismo que permite el cubrimiento del riesgo cambiario y el alivio de la situación de liquidez a las empresas privadas con créditos registrados en el exterior, siempre que esas empresas logren refinanciar externamente sus deudas o las tengan en condiciones de plazos superiores a seis años y períodos de gracia de más de tres años, a partir de la fecha en que se solicite la utilización del mecanismo instaurado. Además de contribuir a mejorar la situación interna de varias empresas de gran importancia a escala nacional sin la necesidad de incurrir en onerosos subsidios, esta medida puede tener el importante efecto de fomentar un proceso de renegociación de créditos externos del sector privado que ayude a controlar los egresos netos de capitales del país.

Por otro lado, deben mencionarse las resoluciones adoptadas por la Junta Monetaria con el objeto de crear incentivos al rápido desembolso de los préstamos externos contratados por entidades públicas y al ingreso de divisas que mantienen en el exterior las empresas petroleras. Mediante esas resoluciones se permite la expedición de Títulos Canjeables por Certificados de Cambio a nombre de las empresas petroleras o de las entidades públicas con pasivos en moneda extranjera, permitiéndoles el cubrimiento del riesgo cambiario y la obtención de tasas de interés equivalentes a las internacionales.

IV. Tasa de cambio, precios relativos y diferenciales en la tasa de interés

La tasa de cambio oficial continuó devaluándose durante los primeros cinco meses del año a un ritmo equivalente a algo más del 28% anual (Cuadro III-6). Pese a la devaluación del bolívar venezolano del último febrero, que indujo una nueva devaluación del peso frente a la canasta de monedas de América Latina, el citado ritmo de devaluación nominal del peso permitió que la tasa de cambio real frente al dólar y frente al conjunto de países con los que comercia Colombia continuara con la tendencia ascendente que venía manifestando desde el segundo semestre de 1983 (Cuadro III-7). Este sostenido incremento en la tasa de cambio real

[8] Ver Informe Financiero de la Contraloría General de la República, abril de 1984.

CUADRO III - 6

EVOLUCION DE LA TASA DE CAMBIO OFICIAL

	1982		1983		1984	
	$/US$	Variación anual equivalente %	$/US$	Variación anual equivalente %	$/US$	Variación anual equivalente %
Enero	59.84	—	71.45	21.7	90.63	28.2
Febrero	60.63	17.0	72.81	25.4	92.53	28.3
Marzo	61.40	16.4	74.19	25.3	94.47	28.3
Abril	62.21	17.0	75.60	25.3	96.45	28.3
Mayo	63.02	16.8	77.04	25.4	98.47	28.3
Junio	63.84	16.8	78.51	25.4		
Julio	64.69	17.2	80.00	25.3		
Agosto	65.55	17.2	81.68	28.3		
Septiembre	66.42	17.1	83.40	28.4		
Octubre	67.68	25.3	85.15	28.3		
Noviembre	68.97	25.4	86.94	28.4		
Diciembre	70.29	25.5	88.77	28.4		

Fuente: Banco de la República.

ha conducido, además, a una acelerada recuperación de los precios relativos en pesos de las importaciones y de las exportaciones menores, con respecto a los bienes producidos y consumidos domésticamente (Cuadro III-8), limitándose de esta manera los incentivos a importar y haciéndose más atractivo el negocio de la exportación.

El acelerado ritmo de devaluación, sin embargo, viene creando problemas en otros campos y, en particular, en los relacionados con los flujos de capital y con los costos financieros en pesos del endeudamiento externo. Al hacer que la tasa de interés externa, medida en pesos, se coloque significativamente por encima de la tasa doméstica de interés (Cuadro I-2), un ritmo de devaluación como el actual se constituye en fuente de mayores costos para los agentes económicos endeudados en moneda extranjera, que no sólo crea problemas para el normal desempeño de muchas de las empresas productivas que se encuentran en esa situación, sino que genera incentivos a reducir los niveles de endeudamiento externo, adelantando pagos y dejando de renovar las deudas vencidas en la medida de lo posible.

Así mismo, a pesar del control de cambios vigente, un diferencial en las tasas de interés tan grande como el actual (siete puntos porcentuales) genera incentivos para la fuga de capitales del país, que se unen al aún más importante efecto que tienen sobre ésto las expectativas de devaluación masiva generadas por las difíciles condiciones del sector externo, pese a los reiterados anuncios en sentido contrario hechos por el alto gobier-

CUADRO III - 7

INDICES DE TASAS DE CAMBIO REALES PONDERADAS
Base 1980 = 100
Deflactadas con índices de precios al consumidor

Período (promedio)	EE.UU.	Países desarrollados ponderados por		Países de América Latina ponderados por		Total 22 países ponderados por	
		Exportaciones menores	Importaciones	Exportaciones menores	Importaciones	Exportaciones menores	Importaciones
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Promedio 1970-1973	128.5	107.5	114.4	124.1	122.3	113.5	115.5
1979 - I	102.2	103.9	104.5	95.0	96.4	100.4	103.3
II	101.0	101.4	101.9	94.1	95.3	98.6	100.9
III	100.0	101.7	101.7	94.2	95.7	98.8	100.8
IV	98.7	99.7	99.4	95.4	95.3	98.0	98.8
1980 - I	99.9	100.5	100.1	97.5	96.0	99.3	99.5
II	99.1	98.8	98.8	97.3	96.6	98.2	98.5
III	100.2	101.4	101.3	100.6	101.1	101.1	101.3
IV	101.2	99.9	100.4	104.4	105.3	101.6	101.1
1981 - I	100.7	96.0	97.2	105.0	106.5	99.3	98.5
II	98.3	89.8	91.4	101.8	100.2	94.2	92.6
III	99.2	86.7	88.7	102.2	99.7	92.3	90.2
IV	101.2	91.0	92.7	104.8	101.1	96.0	93.9
1982 - I	100.9	89.2	90.9	104.1	96.5	94.6	91.7
II	99.1	86.3	88.0	96.5	86.9	90.0	87.8
III	99.8	84.6	86.4	91.8	76.3	87.2	84.8
IV	100.6	84.6	86.5	93.9	79.2	88.0	85.4
1983 - I	102.4	87.2	89.5	89.0[a]	74.8	87.9	87.2
II	102.5	86.0	88.4	74.5[a]	71.9	81.4	85.7
III	107.3	87.8	90.6	78.5[a]	76.3	84.2	88.3
IV	111.7	91.1	94.2	81.7[a]	78.6	87.4	91.7
1984 - I*	116.0	94.4	97.7	79.9[a]	79.4	88.6	94.7

* Cifras provisionales.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO sobre datos de las "Estadísticas Financieras Internacionales del FMI y del DANE. Ver Metodología en "Coyuntura Económica", Vol. XIII, No. 1, marzo, 1983; p. 110.

[a] Para Venezuela se utiliza un promedio ponderado de las tres tasas de cambio oficiales vigentes. Entre febrero de 1983 y febrero de 1984 se supone que un 25% de las exportaciones menores colombianas hacia ese país, entran con la tasa preferencial de 4.30 bolívares por dólar; un 30% con la tasa de 6 y un 45% con la libre situada alrededor de 9.50, lo que genera una media de 7.33 bolívares por dólar. Desde febrero de 1984 se supone que un 5% de las exportaciones menores a Venezuela entran por la tasa de 4.30, un 50% por la de 7.50 y un 45% por la libre, colocada alrededor de 14 bolívares por dólar, generando un promedio de 10.3 bolívares por dólar.

no. Dichos incentivos a sacar ilegalmente capitales del país se manifiestan en la fuerte demanda de dólares negros que, unida con otros factores, contribuye a explicar el alza en el precio de éstos y el sostenido y creciente diferencial entre las tasas de cambio negra y oficial. Ese diferencial, a su vez, se convierte en un factor desestimulante para los reintegros oficiales de divisas que no sólo trae consigo la caída de los ingresos oficiales netos provenientes de las exportaciones de servicios sino que genera incentivos para la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones.

Como ya se vio, tanto el aumento en los costos del endeudamiento en moneda extranjera como los incentivos a pagar deuda externa y a sacar capitales ilegalmente del país han sido contemplados por el gobierno en diversas medidas adoptadas recientemente. No obstante, el crecimiento en el diferencial de las tasas de interés que tuvo lugar entre el primer trimestre de 1983 y la primera mitad de 1984, así como la reducción de la inflación, sugieren la conveniencia de ir reduciendo gradualmente el ritmo de devaluación nominal, sin dejar de mantener una política activa en ese frente que permita incrementos anuales del orden del 10% en la tasa de cambio real frente al dólar.

Ante los costos que conllevaría la búsqueda de una devaluación real demasiado acelerada con el sistema actual de minidevaluaciones, así como ante los argumentos ampliamente conocidos contra la eventualidad de una devaluación masiva[9], la búsqueda de mecanismos alternativos que incrementen la tasa de cambio *efectiva* relevante para la mayor parte de las transacciones externas se hace particularmente importante. En esta dirección se coloca la propuesta presentada por María Mercedes de Martínez[10], según la cual se podrían instaurar tasas de cambio diferenciales camufladas en un ingenioso mecanismo de primas sobre los Certificados de Cambio, utilizando estos en sentido inverso a aquel con el cual se usaron en 1977 para lograr una revaluación efectiva del peso. De acuerdo con dicho mecanismo se podría incrementar el precio oficial de las divisas relevante para las importaciones no esenciales, para las exportaciones diferentes al café y al fuel-oil y para todos los flujos de servicios no financieros, de manera más drástica y fuerte de lo que pudiera resultar de cualquier ritmo razonable de minidevaluaciones.

La propuesta que comentamos enfrenta, sin embargo, diversas dificultades. En primer lugar, no es enteramente claro que sea viable en términos legales puesto que podría interpretarse como un rompimiento con el Estatuto Cambiario de 1967. De acuerdo con la justificación que se le dio en su momento[11], dicho Estatuto contemplaba la abolición de las tasas diferenciales que estaban generando fuertes pérdidas al Estado

---

9 Ocampo, José Antonio, "En Defensa de la Continuidad del Régimen Cambiario", *Coyuntura Económica,* marzo, 1983.

10 Martínez, María Mercedes de, "En busca de un cambio en la política cambiaria", *Estrategia Económica y Financiera,* abril, 1984.

11 Lleras Restrepo, Carlos, *Mensaje al Congreso Nacional,* 20 de julio de 1967 publicado por el Banco de la República.

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

CUADRO III - 8

INDICES DE PRECIOS RELATIVOS DE LOS BIENES COMERCIALIZADOS
Base 1980 = 100

		Importaciones[a]	Exportaciones menores[b]
Promedio 1970-1973		131.7	96.1
1979 -	I	104.8	90.1
	II	103.1	90.0
	III	102.0	96.0
	IV	101.2	98.8
1980 -	I	102.7	102.9
	II	99.2	99.1
	III	99.4	99.8
	IV	99.0	98.6
1981 -	I	99.3	103.0
	II	97.0	96.4
	III	97.6	88.5
	IV	97.1	87.6
1982 -	I	95.5	84.5
	II	91.9	81.9
	III	90.0	81.1
	IV	89.3	83.1
1983 -	I	89.3	79.4
	II	84.1	80.6
	III	89.4	86.7
	IV	92.9	92.1
1984 -	I	96.0	95.6

[a] Indice de precios al por mayor de productos importados dividido por el de bienes producidos y consumidos internamente.

[b] Indice de precios al por mayor de productos exportados sin café dividido por el de bienes producidos y consumidos internamente.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO sobre cifras del Banco de la República.

—con la consiguiente emisión monetaria— por la obligación que tenía este último de cubrir la diferencia entre el valor de los dólares comprados a los exportadores y el de los vendidos a los importadores de productos beneficiados con la tasa de cambio más baja.

En segundo lugar, aunque la medida de imponer un descuento sobre los certificados de cambio ejecutada en 1977, mediante la expedición de éstos con un plazo de maduración específico, pudo revaluar camufladamente la tasa de cambio sin generar en el público la sensación de un rompimiento en el régimen cambiario, es poco probable que el manejo de los Certificados de Cambio en la dirección opuesta pueda camuflarse en el mismo grado, por cuanto implicaría necesariamente el desembolso de una prima especial *explícita,* en favor de sus poseedores, por encima de la tasa de cambio oficial. Por esta razón, la utilización de los Certificados de Cambio en la dirección sugerida por María Mercedes de Martínez podría ser entendida por la opinión pública y por los agentes económicos como lo que es; esto es, como la conformación de tasas de cambio diferenciales, lo cual supone la devaluación masiva de una de esas tasas y rompe, por lo tanto, con la relativa estabilidad que durante 17 años le ha otorgado al peso colombiano la vigencia del sistema de minidevaluaciones. Más aún, la instauración de ese tipo de tasas diferenciales podría ser interpretada como un primer paso hacia la devaluación masiva, generando, posiblemente, desestabilizadoras presiones especulativas.

En tercer lugar, no es fácil predecir lo que sucedería en el plano monetario y financiero con la implantación de un sistema como el propuesto en el citado artículo de *Estrategia Económica.* En par-

ticular, sería necesario analizar con mayor profundidad el efecto sobre la "conformación" del portafolio de los agentes económicos que podría tener la expedición de Certificados de Cambio redimibles inmediatamente, por un monto igual o superior al valor de las exportaciones que se quieren estimular. Aunque los importadores tuvieran la necesidad de comprar esos Certificados para poder acceder a la divisas del Banco de la República, la simple necesidad de mantenerlos durante su período de maduración podría introducir serios problemas de contracción monetaria o de desplazamiento de fondos de otros activos líquidos rentables, con las consiguientes dificultades para la liquidez de las instituciones financieras.

Ante estos problemas inherentes a la propuesta de María Mercedes de Martínez, es posible postular, para su discusión, una política alternativa que tendría básicamente los mismos objetivos pero que sería claramente menos traumática y de más fácil ejecución en la práctica. Esa política consistiría en acompañar la reducción en el ritmo de minidevaluaciones con un agresivo incremento en los aranceles a las importaciones, incluyendo mayores sobrecostos a la compra de doláres para pago de servicios diferentes de utilidades, dividendos e intereses, y con un aumento importante en los subsidios a las exportaciones, incluyendo dentro de los beneficiarios de esos subsidios a los exportadores de servicios no financieros. Aparte de incrementar la tasa de cambio efectiva que reciben los exportadores y que tienen que pagar los importadores, con el consiguiente aumento en la competitividad externa de la producción colombiana[12], un incremento importante en los subsidios y en los aranceles haría más costosa la sobrefacturación de importaciones y reduciría el atractivo de subfacturar exportaciones, contribuyendo de esa manera al control de los flujos ilegales de capital. Por esa misma razón, sería particularmente importante que una medida como la propuesta incrementara los sobrecostos a los giros por concepto de servicios e instaurara subsidios a los reintegros provenientes de su exportación. De no ser así el incremento en la tasa de cambio negra que podría eventualmente acompañar a la reducción en la oferta de divisas en el mercado extraoficial, ante las menores subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones, podría inducir mayores presiones sobre el balance de servicios de la balanza cambiaria oficial para trasladar al mercado ilegal una mayor proporción de sus ingresos. Los subsidios a los servicios, además, al obstaculizar y encarecer el abastecimiento de dólares del mercado negro, permitirían contrarrestar los mayores incentivos al contrabando de importación que eventualmente pudieran surgir de la elevación en los aranceles.

Las dificultades prácticas implícitas en la ejecución de una política de devaluación efectiva con instrumentos fiscales, sin ser despreciables, no son mayores a las de un sistema de tasas de cambio múlti-

[12] Sobre la equivalencia entre una devaluación y la imposición de mayores aranceles y subsidios, analizada en un esquema de equilibrio general, ver Laker, John F., "Fiscal Proxies for Devaluation: A general review", *IMF Staff Papers*, Vol. 28 No. 1, marzo, 1981.

ples. En particular, tanto la utilización de instrumentos fiscales como la de los Certificados de Cambio en la búsqueda de una devaluación efectiva presentan las dificultades de control de cualquier política discriminatoria13. Debe recordarse, empero, que es de esa misma capacidad para discriminar, de donde surgen las principales ventajas de este tipo de medidas frente a la alternativa de una devaluación masiva aplicable a todas las transacciones en divisas14. Es importante observar, adicionalmente, que una política de aranceles y subsidios como la propuesta no tendría porqué originar costos fiscales netos al Estado —como tampoco ocurriría de adoptarse una política como la propuesta por María Mercedes de Martínez—, en la medida en la cual lo recaudado mediante los primeros, sea suficiente para financiar a los segundos. Más aún, teniendo en cuenta que los aranceles se podrían aplicar a la gran mayoría de las importaciones y que cerca de la mitad de las exportaciones de bienes y servicios podrían quedar sin recibir subsidio (café, carbón, fuel-oil, ferroníquel), los incrementos en las tasas de estos últimos podrían ser significativamente más altos que los incrementos correspondientes a las tasas de arancel sin que ello diera lugar a un aumento del déficit fiscal y pudiendo, por el contrario, contribuir a reducirlo.

Al comparar las alternativas de usar instrumentos fiscales o primas sobre los Certificados de Cambio para lograr una devaluación efectiva se pueden observar cinco elementos distintivos que vale la pena mencionar:

1. Los instrumentos fiscales no implican ninguna ruptura en el régimen cambiario vigente lo cual no sólo facilita la ejecución práctica y legal de la medida sino que impide las consecuencias negativas que, como ya se comentó, podría tener en el mediano plazo la propuesta de primas sobre los Certificados de Cambio para la confianza de los agentes económicos en el peso y en el sistema de minidevaluaciones.

2. Al no requerir la expedición de títulos denominados en moneda extranjera por un monto igual al valor de las exportaciones beneficiadas por la medida, el sistema de subsidios y aranceles evitaría los traumatismos monetarios que aparentemente conlleva la otra propuesta.

3. Las entradas de capital posteriores a la medida no se verían beneficiadas con subsidios en la alternativa fiscal mientras que en la otra alternativa sí recibirían la prima sobre el valor oficial de la tasa de cambio. En contraprestación, sin embargo, ni las amortizaciones ni los intereses sobre ese capital tendrían que hacerse con sobrecostos en la alternativa fiscal —a diferencia también de la alternativa de los Certificados—, garantizándose para esos egresos la tasa de cambio oficial, cuyo ritmo de devaluación sería de todas maneras más bajo que el actual.

[13] Ibid., págs. 131-134.

[14] Ocampo, José Antonio, "El Sector Externo y la Política Macroeconómica", *La Política Económica en la Encrucijada*, CEDE - Banco de la República, 1984.

4. Pese a tener efectos muy similares en cuanto a la competitividad de los productos colombianos en el exterior, la alternativa de los aranceles y subsidios podrían generar mayores resistencias a nivel internacional que las de las tasas de cambio diferenciales con primas sobre los Certificados de Cambio. Esta situación se podría presentar tanto a nivel de las acusaciones por la imposición de mayores aranceles a importaciones del Grupo Andino como al de las retaliaciones de los países desarrollados por la implantación de subsidios a las exportaciones. En el primer caso, este tipo de problemas, podrían ser minimizados si se presentan los incrementos en aranceles y subsidios como una medida temporal y compensatoria del grado de sobrevaloración real del peso; en el segundo caso, las retaliaciones podrían evitarse como se hace hoy en día, con la simple especificación de unas pocas excepciones al sistema de subsidios.

5. Finalmente, un elemento que podría tener alguna importancia política para obstaculizar la ejecución de la propuesta de aranceles y subsidios sería el que la extensión de estos últimos a las exportaciones de servicios pudiera ser utilizada por parte de narcotraficantes y otros perceptores de divisas ilegales para ganarse un subsidio en el proceso de "lavado" de sus dólares. La eventual —aunque no improbable— utilización de este argumento en contra de la alternativa fiscal a la devaluación sería, sin embargo, puramente subjetiva y carente de contenido real, por cuanto el beneficio adicional que podrían obtener los poseedores de divisas ilegales con esta alternativa sería exactamente equivalente al que obtendrían de una devaluación masiva del peso o de la imposición de tasas diferenciales a través de las primas sobre los Certificados de Cambio. Más aún, la alternativa fiscal —como la propuesta por María Mercedes de Martínez— podría acompañarse de estrictos controles al otorgamiento de subsidios sobre las exportaciones de servicios obligándose, por ejemplo, a la inscripción de los exportadores en archivos de la Oficina de Control de Cambios disponibles para investigaciones policivas y judiciales sobre las fuentes originales de las divisas correspondientes.

V. Proyección de la balanza cambiaria

En el Cuadro III-9 se presenta una proyección de la balanza cambiaria para 1984 consistente con las perspectivas de la balanza de pagos que se exponen con detalle en un informe especial de esta revista. De acuerdo con dicha proyección el drenaje de las reservas internacionales se acercaría a los US$1.600 millones durante el año, con lo cual su nivel absoluto terminaría en diciembre en menos de la mitad de lo que representaban a finales del año anterior. Debe observarse sin embargo, que esta proyección de las reservas implica una desaceleración en su ritmo de caída durante el segundo semestre

CUADRO III - 9

PROYECCION DE LA BALANZA CAMBIARIA
(Millones de dólares)

	1983[a]	1984
I. BALANCE EN CUENTA CORRIENTE	−1.753.8	−1.795
A. Ingresos Corrientes	3.677.3	3.665
1. Exportación de bienes	2.529.9	2.770
a. Café	1.591.1	1.600
b. Otros	938.8	1.170
2. Compras de oro	176.6	260
3. Ingresos por servicios y transferencias	850.9	520
a. Intereses	268.6	50
b. Otros servicios y transferencias	582.3	470
4. Capital petróleo	119.9	115
B. Egresos Corrientes	5.431.1	5.460
1. Importación de bienes	3.105.9	3.050
2. Egresos por servicios	1.931.0	2.045
a. Servicios de capital	1.040.2	1.207
b. Otros servicios	890.8	838
3. Pagos para refinación de petróleo y gas	394.2	365
II. BALANCE DE CAPITALES	105.4	270
A. Inversión directa	189.7	300
B. Crédito neto al sector privado[b]	−117.0	−180
C. Crédito neto al sector público	−61.7	100
D. Banco de la República	94.4	50
III. OPERACIONES CAMBIARIAS	−68.4	−70
IV. VARIACION EN RESERVAS BRUTAS	−1.716.8	−1.595
V. SALDO EN RESERVAS BRUTAS	3.175.8	1.581

[a] Cifras provisionales.

[b] Incluye movimiento neto de las partidas de reembolsos anticipados y de depósitos en moneda extranjera.

Fuente: Banco de la República y estimaciones de FEDESARROLLO.

del año frente al promedio de más de US$200 millones mensuales que se manifestó en los primeros cinco meses. Además, a menos que la situación financiera internacional condujera a una contracción en las líneas de crédito comercial superior a lo que se supone en el citado informe especial, no parece probable que la reducción de las reservas conduzca a dificultades de liquidez excesivas en los próximos años; por el contrario, estas se podrían empezar a recuperar desde 1986 en forma lenta pero continua, siempre y cuando se mantengan y se refuercen de manera importante las medidas gubernamentales de control.

Moneda y crédito

I. Introducción

La evolución financiera de la economía en un cierto período está determinada, entre otros factores, por los requerimientos financieros de los sectores de la actividad económica, las decisiones institucionales que afectan el volumen y la distribución de los recursos financieros, y en general, por las elecciones financieras de los agentes económicos: las familias, los bancos y otros intermediarios financieros, las empresas, y el gobierno.

Los indicadores convencionales —como la oferta monetaria, los activos líquidos rentables, y la cartera de las instituciones financieras—, ofrecen un panorama de las fuentes y usos de los recursos financieros y, a pesar de su carácter agregado, una ilustración general de las escogencias financieras de los agentes económicos. Lo acontecido en el campo financiero en los primeros meses de 1984 puede analizarse a la luz de estos enunciados básicos.

II. La oferta monetaria

El indicador más utilizado para medir la liquidez de la economía es el de los medios de pago, compuesto por el efectivo en poder de las empresas, familias y gobierno, y los depósitos en cuenta corriente que estos agentes realizan en los bancos comerciales. En el primer trimestre de 1984, los medios de pago se redujeron en un 9.9% en comparación con la cantidad disponible al término de 1983; esta disminución es la más severa si se la compara con la ocurrida en el primer trimestre de los últimos seis años (Cuadro IV-1). Sin embargo, en el año completo —marzo de 1983 a marzo de 1984— la tasa de crecimiento de los medios de pago fue superior a la de los dos años precedentes. Esto quiere decir que en términos relativos con los años anteriores, la economía gozó de una mayor liquidez en los primeros meses del año, a pesar del descenso anotado.

Para explicar el descenso de la oferta de dinero es necesario revi-

CUADRO IV - 1

MEDIOS DE PAGO, BASE MONETARIA Y MULTIPLICADOR

Primer Trimestre: 1979 - 1984
(Millones de pesos corrientes)

Años	Medios de pago	Tasa de Crecimiento % Año comp.	Año corr.	Base monetaria	Tasa de Crecimiento % Año comp.	Año corr.	Multiplicador	Tasa de Crecimiento % Año comp.	Año corr.
1979	128.679	23.1	−4.6	96.005	29.2	−5.2	1.3403	−5.4	1.0
1980	168.112	30.6	0.3	129.186	34.6	−2.1	1.3013	−2.9	2.4
1981	207.254	23.3	−3.2	154.180	19.3	−9.3	1.3442	3.3	7.2
1982	250.456	20.8	−3.5	189.820	23.1	−8.3	1.3194	−1.8	5.2
1983	300.034	19.8	−7.8	195.450	3.0	−19.8	1.5351	16.3	14.9
1984	368.251	22.7	−9.9	232.963	19.2	−15.8	1.5810	3.0	7.0

CUASIDINEROS Y OFERTA MONETARIA AMPLIADA

Fin del primer trimestre: 1979 — 1984

Años	(1) Cuasidineros	Tasas de crecimiento % Año comp.	(2) Oferta Monetaria Ampliada	Tasas de crecimiento % Año comp.	(1)/(2)
1979	95.228	—	223.907	—	0.42
1980	141.285	48.4	309.397	38.2	0.45
1981	251.280	77.9	458.534	48.2	0.55
1982	371.386	47.8	621.842	35.6	0.60
1983	460.558	24.0	760.592	22.3	0.61
1984	624.564	35.6	992.815	30.5	0.63

Fuente: Banco de la República.

sar el comportamiento de los orígenes de los medios de pago. Desde el punto de vista de la organización financiera institucional tanto el Banco de la República como los bancos comerciales contribuyen a la creación de los medios de pago. Tal contribución es una respuesta a las exigencias de financiación de las empresas, las familias y el gobierno, como se comentó en el párrafo anterior. Pero es también el resultado de las orientaciones de política adoptadas por las autoridades financieras.

A. La emisión monetaria del Banco de la República. El comportamiento contraccionista del sector externo y el sector privado

La emisión monetaria originada en el Banco de la República, conocida como la base monetaria, se produce cuando el Banco adquiere activos internacionales provenientes de la exportación de bienes y servicios o del influjo de capitales para el gobierno o las empresas. También se produce la emisión

cuando el Banco suple los requerimientos financieros del gobierno y de la empresa privada. Pues bien, la base monetaria disminuyó en el primer trimestre en un 15.8%, la segunda cifra más alta en los últimos seis años (Cuadro IV-1). Esta caída de la base se explica principalmente por el comportamiento contraccionista del sector externo y del sector privado. En lo referente al sector externo, el indicador pertinente es el del saldo en la cuenta corriente de la balanza cambiaria, el cual, a fines de marzo, ofrecía un resultado deficitario de US$742.5 millones. En el primer trimestre, los exportadores de bienes —café y otros productos— vendieron al Banco de la República activos internacionales por US$458.1 millones, al tiempo que los importadores de bienes compraron al Banco activos internacionales por US$880.9 millones. En el caso de los servicios, los ingresos —intereses por inversión de las reservas en el exterior, transferencias, turismo y otros— llegaron a US$354.2 millones, cifra muy inferior a la de los egresos —intereses por la deuda pública y privada, y otros— de US$440 millones. En otras transacciones que afectan la balanza cambiaria —oro, petróleo y gas— el resultado fue también deficitario. En conclusión, los pesos entregados al Banco de la República a cambio de reservas internacionales para pagos al exterior fueron más que los pesos emitidos por el Banco para la compra de activos internacionales. De esta manera, la base monetaria se redujo en $57.915 millones en los tres primeros meses de 1984 (ver Cuadro I-5).

El sector privado se convirtió también en fuente de disminución de la base monetaria: el crédito del Banco de la República a los bancos, que a finales de marzo alcanzó la suma total de $43.540 millones, en el curso del trimestre únicamente aumentó en $303 millones; el crédito neto a los fondos financieros cerró el trimestre con una cifra contraccionista de $15.147 millones en la medida en que los depósitos de los fondos en el Banco de la República llegaron a los $84.611 millones, guarismo superior al financiamiento de $69.464 millones. En el curso del trimestre, la contracción debida a los fondos financieros se elevó en $4.454 millones por encima de la existente en diciembre de 1983. La mayor parte de esta nueva contracción corrió por cuenta del Fondo Financiero Agropecuario por cuanto la financiación de los cultivos semestrales generalmente se inicia a partir del segundo trimestre del año[1].

La contracción atribuida al sector privado en el curso del trimestres se originó fundamentalmente en las cancelaciones de créditos hechos por las corporaciones de ahorro y vivienda al FAVI —de más de $6.000 millones— y en la adquisición de títulos del encaje del mismo fondo. Estos últimos bordearon los $6.000 millones. De esta manera, las cifras acumuladas

[1] Otras entidades de fomento, como las corporaciones financieras y el Banco Central Hipotecario, dieron lugar a efectos disímiles sobre la variación trimestral de la base monetaria: al tiempo que las compras de cédulas del Banco Central Hipotecario por el Banco Emisor originaron una expansión de $4.685 millones con destino al Fondo de Desarrollo Urbano, las corporaciones provocaron una contracción de $904 millones por concepto de aumento de depósitos en el Emisor y cancelación de préstamos y descuentos.

a finales de marzo presentaban unas disponibilidades de las corporaciones en el FAVI superiores a los $20.000 millones, de los cuales $16.000 correspondían a títulos del encaje. Como si fuera poco, la contracción monetaria atribuible al sector privado pasó por dos puertas adicionales: la primera representada por una mayor acumulación de depósitos para la adquisición de licencias de cambio en el Emisor cercana a los $2.800 millones y, la segunda, por una nueva venta a entidades públicas de títulos canjeables y de participación por parte del Banco de la República superior a los $8.000 millones.

La información recogida en los dos últimos párrafos ilustra los enunciados hechos al principio de esta sección: los pesos emitidos por el Banco de la República para la financiación del sector privado fueron menos que los depositados por las corporaciones de ahorro y vivienda —repagos y adquisición de títulos de encaje—, los bancos —repagos por la utilización del cupo ordinario y adquisición de títulos del F.F.A.P.—, las empresas —depósitos para giro al exterior y compra de títulos del Emisor.–En algunos casos, las normas institucionales vigentes sobre encajes e inversiones forzosas y, en otros, la decisión de adquirir valores emitidos por el Banco de la República denominados en moneda legal o extranjera propiciaron la contracción mencionada.

B. La financiación monetaria del déficit del gobierno

Al contrario de lo ocurrido con el sector externo y el sector privado, el gobierno central se convirtió en el motivo principal de expansión de la base monetaria. A través de la emisión del Banco de la República, el gobierno financió parcialmente su déficit efectivo acudiendo a los siguientes mecanismos: en primer lugar, utilizando las tres cuartas partes de los depósitos que la Tesorería había represado en el Banco de la República a finales de diciembre del año anterior y que en tal oportunidad superaban los $19.000 millones. En segundo término, liquidando el saldo a favor de la Tesorería en la Cuenta Especial de Cambios —$5.617 millones. Finalmente, acudiendo al cupo especial y a la utilización de la garantía de los Títulos de Ahorro Nacional en el Banco de la República; por el primer concepto, la expansión trimestral fue de $3.524 millones, y por el segundo, de $8.448 millones. En su conjunto, el crédito neto del Emisor a la Tesorería y a otras entidades públicas en el curso del trimestre aumentó en $31.093 millones, suma que fue complementada por un poco más de $10.000 millones provenientes del crédito externo al gobierno (ver Cuadro I-5).

En resumen, el impacto contraccionista del sector externo y del sector privado fue compensado en un 50% por la emisión de nuevos pesos para la financiación parcial del déficit del gobierno. La variación de la base en el primer trimestre del año en curso no fue muy diferente a la del año anterior en términos cuantitativos. Además, el comportamiento de los sectores fue similar; en los dos casos, tanto el sector externo como el privado fueron contraccionistas, y el gobierno, el único expansionista. La restricción monetaria del sector

privado fue semejante a la del año anterior, pero la del sector externo tuvo un mayor impacto en el primer trimestre de 1984; buena parte de esta diferencia se debió a la evolución de la tasa de cambio, la cual, como se sabe, fue muy superior en el primer trimestre del año en curso —28.3% anual en promedio— a la correspondiente al mismo período del año precedente —24% anual en promedio.

La presentación anterior se concentra en la descripción de los factores de contracción y expansión de la emisión monetaria originada en el Banco de la República en los tres primeros meses del año corriente. En los días siguientes, particularmente en el mes de abril, algunos de los episodios referidos simplemente se han mantenido, al tiempo que otros se han hecho más significativos no tanto por su incidencia cuantitativa sobre la base monetaria como por su interés cualitativo para comprender las circunstancias y las actitudes de los agentes económicos. Uno de estos últimos es el que se relaciona con la financiación monetaria de déficit del gobierno; en efecto, en el mes de abril el crédito neto del Emisor a la Tesorería se elevó en un 15% sobre el concedido en el primer trimestre, mediante la liquidación de depósitos por garantía[2] y en moneda legal de la Tesorería, así como por la utilización adicional de la línea de garantía sobre los TAN, cuyo valor acumulado alcanzó los $11.557 millones. En otras palabras, ante la pesadez imprevista del Fondo de Inversiones Públicas, que en el primer cuatrimestre debería haber producido alrededor de $15.000 millones y sólo proveyó algo más de $4.222 millones, el gobierno optó por trasladar a la Tesorería la totalidad de las captaciones de TAN. En estas circunstancias, para satisfacer las operaciones del repago, el Emisor resultó incrementando su crédito bruto a la Tesorería en una magnitud semejante a la deficiencia presentada por el Fondo de Inversiones Públicas. En cuanto al sector privado, los hechos sobresalientes fueron la continuación de la acumulación de depósitos de giro en el Emisor, que para finales de abril frisaban los $28.000 millones; este guarismo es significativo no sólo en términos cuantitativos sino por constituir el reflejo de las expectativas cambiarias de los agentes económicos. En el año completo estos depósitos previos pasaron del orden de $9.000 millones a la cifra excepcional que se acaba de citar; la razón se encuentra en el atractivo de los títulos expedidos por el Banco de la República al constituirse los depósitos previos de giro y que consiste en su denominación en moneda extranjera, que protege al tenedor del título del riesgo cambiario (Resolución 46/77 Junta Monetaria).

Otros hechos destacados en la financiación monetaria del sector privado en el mes de abril fueron los siguientes: la disminución sustancial de los títulos de participación —de $7.418 millones—, que prácticamente redujo las operaciones monetarias del Emisor a los Certificados de Cambio y a los Títulos Canjeables, y el incremento del crédito primario a los bancos a través del cupo extraordinario por más de $3.000 millones. A

[2] Se trata fundamentalmente del traslado a la Tesorería de impuestos aduaneros depositados por los bancos en el Banco de la República.

estos factores sobresalientes en el comportamiento de la base monetaria en el mes de abril se unió el agravamiento ininterrumpido del déficit en la cuenta corriente de la balanza cambiaria.

Apreciando estos indicadores en su conjunto se concluye que a lo largo de los primeros cuatro meses del año se sostuvo el esquema, según el cual, tanto el sector externo como el privado actuaron como fuente de contracción de la base monetaria, y que el gobierno se convirtió en la principal motivación expansionista. En estos términos puede resumirse lo acaecido con la emisión monetaria originada en el Banco de la República. En seguida se efectúa un breve comentario acerca de la emisión realizada por los bancos comerciales, y en general, del crédito otorgado por los bancos y otros intermediarios financieros.

C. La emisión monetaria y el crédito de la banca comercial

La emisión monetaria realizada por los bancos de crédito se apoya en dos relaciones fundamentales que, a su vez, son la expresión de las decisiones tomadas por el público y los bancos así como de ciertas restricciones derivadas de las regulaciones bancarias o de las metas buscadas por la política monetaria. Estas relaciones son las de efectivo en poder del público a depósitos en cuenta corriente y reservas bancarias a depósitos en cuenta corriente o encaje bancario. Conjuntamente tales relaciones definen el llamado multiplicador monetario cuya evolución estadística define la trayectoria de la emisión monetaria efectuada por la banca comercial. El multiplicador monetario se mueve en el sentido contrario a las relaciones reseñadas; así, una disminución de la relación de efectivo a depósitos en cuenta corriente como la presentada en el primer trimestre —la cual ocurre regularmente luego del comportamiento estacional de fin de año cuando el público manifiesta su preferencia por dinero en efectivo— del orden del 40.5%, tuvo un efecto positivo sobre el proceso de expansión secundaria superior al registrado en el mismo período para los años más recientes. Por su lado, la relación de reservas bancarias a depósitos en cuenta corriente se incrementó en 10%, produciendo un impacto negativo y parcialmente compensatorio sobre la expansión del dinero bancario. Este comportamiento contrasta con el presentado en el primer trimestre del año anterior cuando la disminución de las dos relaciones —en un caso por circunstancias estacionales y en el otro como resultado de la eliminación del encaje marginal—, elevó a niveles sin precedentes cercanos al valor del multiplicador monetario. En definitiva, el crecimiento del 7% del multiplicador en el curso del primer trimestre, (Cuadro IV-1), impulsado por el descenso de la relación de efectivo a depósitos en cuenta corriente, se vio moderado por la ampliación de los depósitos del sistema bancario en el Banco de la República. Esta descripción simple puede ser sistemática del comportamiento del público y los bancos; en el primer caso, podría reflejar, como se verá más adelante la preferencia del público por activos líquidos rentables, sustitutos del dinero, o por moneda extranjera. En el segundo caso revelaría una situación general de

CUADRO IV - 2

SISTEMA BANCARIO
INDICADORES FINANCIEROS
1971 – 1983

	(1) Tasa de Captación %	(2) Costos de los recursos %	(3) Tasa del crédito %	(4) Tasa de Colocación %	(5) Margen financiero de interme- diación 1 %	(6) Margen financiero de interme- diación 2 %	(7) Margen financiero de interme- diación 3 %
1971	10.9	3.8	16.2	14.7	10.6	11.3	30.1
1972	10.0	4.0	15.8	14.3	10.0	10.7	27.1
1973	10.9	4.7	17.3	15.6	10.8	11.5	25.6
1974	14.3	6.9	21.0	17.9	11.5	12.1	19.2
1975	18.3	9.8	22.3	19.7	10.7	11.3	11.9
1976	17.1	9.6	21.9	19.4	10.5	11.1	12.0
1977	21.2	10.9	23.4	21.0	11.1	11.5	10.9
1978	23.4	12.1	25.2	22.5	11.3	11.9	10.1
1979	26.8	14.1	28.1	24.3	11.7	12.3	9.3
1980	28.8	17.3	33.2	28.6	13.0	13.8	8.5
1981	27.9	19.5	33.6	29.3	11.7	12.6	6.7
1982	25.7	18.6	31.1	27.9	8.9	11.5	6.2
1983	24.1	17.1	27.4	24.3	7.7	9.6	5.7
1984 1er. trimestre	24.3	19.7	32.0	27.6	8.0	10.8	5.4

sobreencaje de los bancos durante los primeros noventa días del año, concomitante con un período de pesadez de las actividades crediticias.

El sobreencaje bancario no significa que todos los bancos, individualmente considerados, hubieran presentado una situación superior a la requerida por las autoridades. Al contrario, algunos debieron concurrir a los créditos interbancarios y ocasionalmente como en el caso del Banco de Colombia, al cupo extraordinario de crédito en el Banco de la República. La situación de relativa liquidez bancaria no sólo dependió de un incremento de los depósitos en cuenta corriente superior al realizado en el primer trimestre del año anterior sino de la recuperación ostensible de los certificados de depósito a término (CDT) iniciada en los meses postreros de 1983. Esta última anotación sobre las captaciones a través de certificados es importante no sólo por su contribución a la liquidez bancaria sino por las modificaciones cualitativas que introduce sobre el crédito bancario y por el impacto que produce sobre la situación de pérdidas y ganancias de los bancos.

La revitalización de las captaciones bancarias a través de los CDT ha ocurrido simultáneamente con la disminución de los recursos que las corporaciones de ahorro y vivienda habían atraído desde finales de 1982 con sus certificados anuales; el descenso de la corrección monetaria precipitado por el menor crecimiento del índice de pre-

cios desde mediados de 1982, colocó la rentabilidad esperada sobre los depósitos en UPAC en un nivel inferior a la ofrecida por los CDT de bancos y corporaciones financieras. Esta reubicación de recursos financieros fortalece las posibilidades de ampliación crediticia de los bancos con independencia del proceso de emisión secundaria de dinero, pero también, como ya se ha insinuado, eleva los costos medios de captación de los bancos; el efecto será diferente según la proporción relativa de recursos costosos —ahorros y CDT— y recursos sin costo financiero —depósitos en cuenta corriente. En el primer trimestre de 1984 el conjunto del sistema bancario llegó a captar tres pesos en CDT por cada dos pesos recibidos en cuenta corriente. La financiación bancaria a través de fondos financieros y líneas especiales de crédito escasamente se elevó por encima del nivel existente a fines de 1983. En el total de los recursos percibidos en el trimestre, el 40.2% correspondió a los depósitos corrientes, el 57.2% a los CDT, y el 2.6% a la financiación otorgada por el Banco de la República. Ahora bien, vale la pena anotar que en los primeros meses del año se ha mantenido la preferencia relativa de los depositantes en cuenta corriente por la banca oficial y banca mixta, con lo cual la incidencia de la recuperación de los CDT sobre la banca privada puede ser todavía más gravosa[3]. La presentación anterior alude a la conducta de las fuentes financieras de los bancos en los primeros meses de 1984[4].

Desde el punto de vista de los usos, el sobreencaje generalizado —reservas bancarias excesivas en la forma de caja de los bancos y depósitos en el Banco de la República—, el incremento de las inversiones voluntarias y del encaje, así como un aumento casi nulo de los préstamos y descuentos, y la disminución de la cuenta de deudores varios, ilustran un período caracterizado por la disponibilidad de recursos para crédito y la abstinencia de los bancos para ampliar sus principales activos rentables. Si bien es cierto que el primer trimestre de cada año se ha caracterizado por una renuencia estacional para otorgar nuevos créditos, lo ocurrido en 1984 es mucho más acentuado que en los años precedentes. Esta actitud ha sido notoria, particularmente en la banca privada y mixta, ya que la oficial y la Caja Agraria mostraron incrementos superiores en el trimestre (Cuadro IV-3). En conclusión, la banca dispuso de liquidez en los primeros

---

[3] Los resultados bancarios del primer trimestre demuestran que el margen financiero de intermediación definido como la relación entre los ingresos netos financieros de los bancos y los egresos financieros, ha continuado la trayectoria declinante característica de la última década. Esta observación contrasta con otras alternativas de cálculo del margen de intermediación que consideran como referencia el comportamiento de la cartera, las cuales parecen reconocer una mejoría en el margen de intermediación en el primer trimestre del año en curso (véase el Cuadro IV-2). La razón de este comportameinto estadístico es la relativa inmovilidad de la cartera bancaria, como ya se ha anotado.

[4] Recientemente, la Junta Monetaria (Resolución 29 de 1984) decidió elevar en forma extraordinaria, y por un año, el rendimiento de las inversiones en los títulos del Fondo Financiero Agropecuario del 8% al 15% para apoyar a los bancos en el proceso de constitución de reservas especiales para la protección de cartera. Esta medida constituye un alivio financiero para enfrentar el deterioro que en los dos últimos años han sufrido los principales activos rentables de los bancos.

CUADRO IV - 3

SISTEMA FINANCIERO
CARTERA TOTAL
Primer trimestre del año

(Millones de pesos)

				Crecimiento porcentual Año completo			Año corrido		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Bancos Comerciales Privados	131.071	146.057	173.496	33.0	11.4	18.8	−0.9	0.9	−2.3
Bancos Comerciales Oficiales	60.912	88.060	134.585	33.2	44.6	52.8	5.2	−2.8	2.5
Bancos Comerciales Mixtos	18.561	25.161	35.370	46.4	35.6	40.6	−9.2	6.3	0.4
Caja Agraria	45.484	64.344	83.888	35.1	41.5	30.4	7.6	5.7	2.2
Corporaciones Financieras	67.221	67.856	92.021		0.9	35.6			0.3
Corporaciones de Ahorro y Vivienda	132.082	172.757	254.608		30.8	47.4			7.3
Compañías de Financiamiento Comercial	36.627	39.163	46.292		6.9	18.2			−1.0
Total	491.958	603.398	820.260		22.7	36.0			2.2

I: 1982; II: 1983; III: 1984.

meses, financiada en buena parte por recursos onerosos que gravitarán sobre su estado de pérdidas y ganancias.

III. La demanda de dinero y de activos líquidos rentables

Los agentes económicos demandan dinero por motivos diferentes. Las familias lo requieren para adquirir bienes de consumo y las empresas para pagar los servicios de los factores productivos y adquirir bienes de capital. En este sentido, el dinero estaría relacionado de una manera general con la producción financiando las transacciones vinculadas con la formación del producto nacional. Dentro de este contexto tan simplificado, una evolución positiva de la actividad económica acrecentaría la demanda monetaria para financiar el mayor volumen de transacciones. Pero también demandan dinero para comprar activos líquidos rentables ofrecidos por el sistema financiero, el gobierno y el Banco de la República. Existe, entonces, una demanda financiera de dinero. Considerando las actividades financieras y de producción, en su conjunto, las transacciones realizadas por los agentes económicos alimentan regularmente cada órbita de circulación del dinero. El crédito aparece como uno de los nexos más nítidos entre la órbita financiera y la de la producción: su papel es el de financiar los pagos previstos por el sector público y el sector privado en atención a los compromisos vigentes de la producción futura de bienes y servicios. Sin embargo, existe también una franja discrecional en el ámbito financiero que puede generar perturbaciones en el campo de la producción y aun en la misma esfe-

ra financiera. Es el caso de las operaciones monetarias del Banco de la República que pueden ensanchar o limitar el crédito a las empresas, o de las decisiones sobre inversiones forzosas y crédito dirigido, o de la política de encajes. Otros factores de índole exógena, como la alteración de los precios de intercambio en el comercio internacional, podrían desencadenar nuevas perturbaciones en las disponibilidades de dinero para el gasto en bienes o en activos financieros.

La demanda financiera de dinero está relacionada íntimamente con las características que distinguen los sustitutos cercanos del dinero: liquidez, rendimientos, plazos, tratamiento tributario, entre otras. En algunas presentaciones generales de los economistas, como en el caso del modelo IS-LM, con ajustes de portafolio, para únicamente dos activos, dinero y bonos, el punto nodal del cual pende la eficacia de las políticas monetaria y fiscal es la elasticidad-interés de la demanda por dinero. El centro de atención es el efecto de sustitución sobre la demanda de dinero producido por cambios en los precios y rendimientos de los sustitutos del dinero. En Colombia, los intermediarios financieros, el gobierno y el Banco de la República son los principales oferentes de activos financieros sustitutos cercanos del dinero; en la mayoría de los casos sus rendimientos y aun el volumen de su oferta es determinado por decisiones institucionales, de modo que una modificación en tales determinaciones puede alterar la demanda de dinero y originar recomposiciones en el cuadro general de los activos líquidos rentables. Un ejemplo diciente de esta aseveración es el comportamiento de las captaciones del sistema UPAC en el último año y medio; la elevación significativa de la corrección monetaria en octubre de 1982 en medio de una crisis financiera que había espantado a los tenedores de CDT de los bancos privados, y de pagarés de las compañías de financiamiento comercial, originó un crecimiento notable de las captaciones de las CAV, particularmente a través de sus certificados anuales. Tal crecimiento pareció estancarse antes de mediados de 1983 con el agotamiento del proceso sustitutivo; posteriormente, el crecimiento inferior del índice de precios redujo sensiblemente el rendimiento relativo del sistema. El resultado no pudo ser otro que el descenso en cifras absolutas de los certificados anuales —20% en los últimos seis meses— el crecimiento vacilante de las cuentas de ahorro UPAC, y en general, la caída vertical de las captaciones medidas en unidades de valor constante. Simultaneamente los certificados de depósito a término vendidos por los bancos y corporaciones se han revitalizado, y los papeles del gobierno han alcanzado una participación sin precedentes cercanos (Cuadro IV-4). Las disposiciones gubernamentales recientes —Decreto 1131 de mayo/84 y resolución de la Junta Monetaria— así como la recomendación al gobierno nacional en el sentido de reducir sustancialmente los encajes de las CAV apuntan a recuperar la posición competitiva del sistema UPAC.

En el entretanto, como ya se comentó ampliamente en la entrega anterior de *Coyuntura Econó-*

CUADRO IV - 4

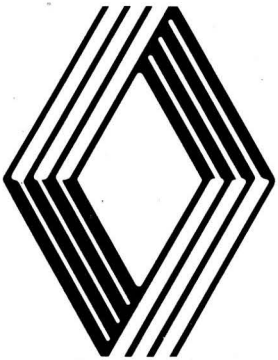
ACTIVOS LIQUIDOS RENTABLES
(Millones de pesos)

	Marzo 1982	Marzo 1983	Diciembre 1983	Marzo 1984
Sistema Financiero	437.029	541.245	665.374	740.029
Depósitos de ahorro	74.482	85.652	106.033	105.980
CDT (Bancos y financieras)	150.942	165.851	211.278	242.815
Ahorros y Depósitos Ordinarios (CAV)	105.029	155.549	179.979	213.892
Certificados (CAV)	40.470	53.620	64.565	61.877
Pagarés (CFC)	41.741	47.038	56.147	58.908
Cédulas Hipotecarias	12.502	13.942	15.982	20.534
Bonos Cafeteros	3.843	4.287	4.689	4.507
Certificados Cafeteros Valorables	7.532	15.213	20.581	24.643
Certificados Eléctricos Valorables			6.036	6.789
Títulos de Ahorro Cafetero	488	93	84	84
Títulos del Banco de la República	53.655	89.503	47.987	50.276
Participación	15.164	19.161	3.488	7.418
Canjeables	13.799	26.603	13.834	13.756
Certificados de cambio	18.315	30.615	20.292	20.034
Agroindustriales	6.377	13.124	10.373	9.068
Títulos del Gobierno Nacional	3.940	3.055	19.476	29.751
Bonos de Desarrollo Económico	3.940	3.055	2.473	2.119
Títulos de Ahorro Nacional	–	–	17.003	27.632
Total	494.624	633.803	732.837	820.029

mica, después del primer trimestre de 1983, la tasa de paridad de intereses se colocó por encima de la tasa interna reconocida sobre los CDT, llegando a una diferencia de siete puntos en diciembre, que se ha sostenido en los primeros cinco meses de 1984. En este comportamiento, el ritmo de devaluación ha jugado un papel de primer orden (Cuadro I-2). Además, la discrepancia de intereses ha venido abriéndose en medio de un ambiente conspirativo contra el valor de cambio de la moneda nacional. En estas condiciones las divisas se colocaron en el plano de los mejores sustitutos del dinero nacional. La contraposición del costo de tener moneda extranjera con el costo de mantener dinero nacional debe afectar la demanda de saldos reales en moneda colombiana. De esta manera, la demanda financiera de dinero debe considerar no sólo los sustitutos cercanos en moneda nacional sino los activos líquidos rentables en moneda extranjera[5].

[5] Algunos estudios realizados en el pasado que incluye a Colombia subrayan el hecho de que los aumentos en las expectativas de devaluación reducen sustancialmente la demanda de dinero. Véase, por ejemplo, Blejer, Mario I. "El mercado negro de divisas y la demanda de dinero nacional: aspectos técnicos y empíricos" en *Ensayos* (Cemla, México 1977).

Existen mecanismos diversos mediante los cuales puede trocarse el dinero nacional por moneda extranjera. Independiente de los instrumentos colocados por fuera del orden público económico entre los cuales se cuentan principalmente la subfacturación de exportaciones y de sobrefacturación de importaciones, hay vías institucionales que permiten la protección de la riqueza financiera contra el proceso devaluatorio; los certificados de cambio, los títulos canjeables por dichos certificados, y los títulos para adquisición de licencias de cambio (Res. 46/77) son ilustrativos de aquellos caminos.



RENAULT
es permanencia

y garantía de su inversión

Con Renault no hay riesgos y usted lo sabe.
Por ingeniería. Por servicio. Por permanencia.
Si hemos llegado al liderazgo automotriz de Colombia, si más de 200.000 vehículos
Renault circulan por el país, si mantenemos una red de servicios
y concesionarios que cubre todo el territorio, es porque estamos comprometidos
a fondo con el futuro de Colombia.

RENAULT
Responsabilidad por lo nuestro

Aam Sof. 56101

informe de investigación

manuelita s.a.

INGENIO MANUELITA S.A.
PALMIRA – VALLE DEL CAUCA
APARTADO AEREO 207
TELEFONOS: 51250 - 51252 - 51254
COLOMBIA

Simulaciones de la balanza de pagos 1983-1990*

Leonardo Villar Gómez

I. Introducción

El déficit externo de la balanza de pagos se ha venido convirtiendo en los últimos años en uno de los más grandes problemas económicos del país y se perfila como el principal limitante de las posibilidades de desarrollo para el resto de la década de los ochenta. El grado en que se agraven las dificultades del sector externo y en que éste se convierta efectivamente en limitación importante para el desarrollo económico dependerá, sin embargo, de multitud de eventos muy difíciles de predecir, dentro de los cuales se encuentran algunos que pueden ser afectados por la política gubernamental, tales como el grado y la forma como se lleven a cabo las políticas de restricción de importaciones o de fomento a las exportaciones, y otros que dependen de factores externos a la política económica nacional, como el comportamiento de los mercados mundiales del café y del carbón o la evolución de las tasas internacionales de interés. En estas condiciones, cualquier intento por predecir el futuro de la balanza de pagos del país durante el resto de la década no puede ser más que una utopía. Sin embargo, los ejercicios de simulación sobre la posible evolución de esa balanza bajo una serie de supuestos razonables, y ante distintas alternativas de comportamiento de algunas variables principales, pueden ser útiles para la toma de decisiones por parte del gobierno o de otros agentes económicos. Es en esta última dirección y no en la del oráculo predictor que se deben entender y que pueden tener algún provecho las proyecciones presentadas en este informe.

No sobra anotar que debido a las limitaciones de tiempo, muchos de los pasos requeridos para la elaboración de las simulaciones fueron realizados mediante métodos susceptibles de ser mejorados en forma considerable. Lo único que se pretende es introducir algunos elementos de juicio para una discusión que se hace cada día más urgente, sobre las perspectivas del sector externo en el mediano y en el largo plazo.

* Las proyecciones aquí presentadas son el fruto de un esfuerzo eminentemente colectivo, en el que colaboró todo el equipo de investigadores de FEDESARROLLO. En particular, el autor agradece la proyección de las balanzas de pagos de hidrocarburos y de carbón por parte de Guillermo Perry y la gran ayuda de Carlos Caballero, Juan José Echavarría y Juan José Perfetti en la proyección del endeudamiento público, de las exportaciones de manufacturas y de las exportaciones agropecuarias menores respectivamente.

En las partes segunda y tercera de este informe se presentan las proyecciones de las balanzas de pagos sectoriales correspondientes a los hidrocarburos y al carbón, respectivamente, sectores ambos de fundamental importancia para la evolución futura de la balanza de pagos global del país. En la parte cuarta se exponen los supuestos y la metodología de una simulación básica de esa balanza de pagos global, cuyos principales resultados se presentan en la parte quinta, conjuntamente con algunas simulaciones realizadas bajo supuestos alternativos, no necesariamente menos probables que los de la primera. Finalmente, en la sexta y última parte se resumen las conclusiones generales del ejercicio.

II. Proyección de la balanza comercial de los hidrocarburos

En el Cuadro No. 1 se presentan dos escenarios alternativos de la balanza comercial del sector de hidrocarburos entre 1983 y 1990, correspondientes respectivamente a mayor o menor crecimiento económico[1]. Los supuestos implícitos sobre nivel de exploración, sobre producción y sobre capacidad de refinación, así como las proyecciones de demanda utilizadas para la estimación de las cantidades exportadas e importadas, se resumen en el Cuadro No. 2. Adicionalmente, los dos escenarios considerados suponen relativa estabilidad en los precios reales de los hidrocarburos, aunque con un ligero crecimiento durante toda la década para el caso de los combustibles livianos y, durante los últimos años de ésta, para el de los combustibles más pesados[2].

Pese a ser menos optimistas que las de ECOPETROL, las proyecciones del Cuadro No. 1 permiten augurar una continua y apreciable mejoría en el balance comercial del sector de hidrocarburos entre 1983 y 1988, con solo un deterioro pasajero durante 1985. Más aún, dicha balanza comercial, en la cual aparte de las importaciones y exportaciones de petróleo y sus derivados se incluyen las compras de equipo, pasa de manifestar un déficit superior a los US$420 millones en 1983 a mostrar un excedente neto positivo en 1987 y 1988, incluso en la alternativa con crecimiento económico alto. En el caso de crecimiento económico bajo, ese excedente se obtiene desde 1986 y se mantiene hasta el final del período considerado. La razón fundamental para este positivo desempeño del balance externo de los hidrocarburos será el aumento en la producción de los campos ya descubiertos (ver Cuadro No. 2), gracias a los hallazgos logrados con la intensa actividad exploratoria que se sostuvo hasta 1982 y a los esfuerzos de recuperación secundaria de pozos que actualmente está llevando a cabo ECOPETROL.

A pesar de lo anterior, las proyecciones del balance comercial de hidrocarburos que se presentan en el Cuadro No. 1 arrojan un notable deterioro para los dos últimos años de la década, que haría reducir fuertemente el superávit en la alternativa de crecimiento económico bajo y volvería a generar un déficit importante en el caso de crecimiento más alto. Este resultado refuerza la posición que ha venido sosteniendo *Coyuntura Económica*[3], según la cual el descenso en el nivel de exploración por parte de las empresas extranjeras a partir de 1983, como consecuencia de la baja en los precios internacionales del petróleo, comenzaría a afectar los niveles globales de producción y a generar un deterioro en la balanza comercial del sector hacia finales de los ochenta,

[1] Se consideran alternativamente crecimientos en el PIB del 4% y del 2% real anual.

[2] Se supone crecimiento del 1.5% anual real en el precio de los combustibles livianos (gasolina, gasóleo y combustible para naves internacionales) durante toda la década. Para los combustibles más pesados se prevé estabilidad entre 1983 y 1986, con crecimiento del 1.0% y del 0.7% para el petróleo crudo y el fuel oil, respectivamente, en los años posteriores.

[3] Ver en particular, *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 3, septiembre de 1983, p. 56.

Cuadro No. 1

BALANZA COMERCIAL DE LOS HIDROCARBUROS

(Millones de dólares constantes de 1983)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Exportaciones de hidrocarburos								
a) Con crecimiento económico alto	440.3	527.4	555.4	573.6	614.3	624.6	634.8	645.2
b) Con crecimiento económico bajo	440.3	529.2	559.0	579.6	621.6	633.8	645.1	656.5
2, Importaciones de hidrocarburos								
a) Con crecimiento económico alto	632.4	602.4	699.2	499.8	458.5	475.3	562.8	659.4
b) Con crecimiento económico bajo	632.4	582.7	658.0	435.2	368.6	358.0	416.2	479.9
3. Importación de equipos	230.0	171.4	174.8	143.3	137.3	133.2	129.2	126.1
4. Balance comercial ((4) = (1) – (2) – (3))								
a) Con crecimiento económico alto	–422.1	–246.4	–318.6	–69.5	18.5	16.1	–57.2	–140.3
b) Con crecimiento económico bajo	–422.1	–224.9	–273.8	0.5	115.7	142.6	99.7	50.5

Fuente: Ecopetrol y cálculos de FEDESARROLLO.

Nota: Crecimiento económico alto corresponde con 4 por ciento y el bajo con 2 por ciento de crecimiento real anual en el PIB.

a menos que ECOPETROL incremente sustancialmente el ritmo de exploración por cuenta propia.

III. Proyección de la balanza de pagos del carbón

En el Cuadro No. 3 se presentan dos proyecciones de la balanza de pagos del carbón en millones de dólares constantes de 1983, elaboradas con base en cifras de CARBOCOL[4], aunque ajustadas hacia abajo en razón de los supuestos de esa entidad sobre la evolución de los precios internacionales[5]. El caso menos optimista corresponde exclusivamente a los proyectos ya en ejecución, mientras la alternativa alta incluye otros proyectos incorporados por CARBOCOL en su concepción más ambiciosa de desarrollo del sector.

Aunque en el primer caso, el balance comercial entre exportación de carbón e importación de equipos crece continuamente entre 1983 y 1990, resulta interesante observar que los valores netos más altos de la balanza de pagos se obtienen en los años de 1984 y 1985, cuando el proyecto del Cerrejón Norte —el más importante de todos— se encuentra aún en construcción. Ello se debe a que la casi totalidad de dicho proyecto se financia mediante aportes de inversión extranjera o de empréstitos obtenidos por CARBOCOL, de tal forma que el balance de capitales es superior al valor de los equipos comprados en el exterior durante el período de montaje. A partir de 1986 en cambio, cuando crecen rápidamente las exportaciones, se reduce sustancialmente el ingreso de inversión y de préstamos externos, y comienzan a girarse partidas elevadas de amortizaciones de la deuda y de remesas de utilidades. La política de financiación del proyecto sirve de esta manera, para reducir la presión sobre las reservas internacionales, anticipando al período de construcción una parte consi-

[4] CARBOCOL, "Balanza de Pagos del Carbón y el Sector Energético", abril de 1984.

[5] Se supuso estabilidad en el precio relativo del carbón hasta 1985 y crecimiento del 1% anual en los años siguientes.

Cuadro No. 2

PROYECCION DE LA PRODUCCION Y LA DEMANDA DE PETROLEO Y SUS DERIVADOS

(Millones de barriles por día)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A. Proyección de producción								
1. Nivel de exploración (pozos exploratorios, tipo A-3)[a]	26	32	32	32	32	32	32	32
2. Producción de crudo	152.1	171.3	169.3	196.6	210.6	214.2	211.4	208.2
a) Campos descubiertos[b]	152.1	171.3	169.3	182.6	183.1	173.6	158.9	145.2
b) Nuevas reservas[a]	–	–	–	14.0	27.5	40.6	52.5	63.0
3. Crudo usado como fuel oil[b]	–	8.0	8.0	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0
4. Carga de crudo para refinación[a]	190.0	195.0	200.0	205.0	210.0	210.0	210.0	210.0
5. Producción de gasolina ((5) = 0.33 x (4))	62.5	63.4	65.0	66.6	68.3	68.3	68.3	68.3
6. Producción de fuel oil ((6) = 0.30 x (4))	56.9	58.5	60.0	61.5	63.0	63.0	63.0	63.0
B. Proyección de demanda[a]								
7. Demanda de gasolina								
a) Con crecimiento económico alto[c]	80.1	83.3	86.6	90.1	93.7	97.4	101.3	105.4
b) Con crecimiento económico bajo[d]	80.1	81.7	83.3	85.0	86.7	88.4	90.2	92.0
8. Demanda de fuel oil								
a) Con crecimiento económico alto[c]	14.0	13.9	13.8	13.7	13.6	13.5	13.4	13.3
b) Con crecimiento económico bajo[d]	14.0	13.7	13.4	13.1	12.8	12.5	12.3	12.1
C. Proyección de importaciones								
9. Importaciones de crudo ((9) = (4) – (2) + (3))	37.9	31.7	38.7	16.4	9.4	5.8	8.6	11.8
10. Importaciones de gasolina ((10) = (7) – (5))								
a) Alternativa A	17.6	19.9	21.6	23.5	25.4	29.1	33.0	37.1
b) Alternativa B	17.6	18.3	18.3	18.4	18.4	20.1	21.9	23.7
11. Otras importaciones (gasóleo, parafina)	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
D. Proyección de exportaciones								
12. Exportaciones de fuel oil ((12) = (3) + (6) – (8))								
a) Con crecimiento económico alto[c]	42.9	52.6	54.2	55.8	59.4	59.5	59.6	59.7
b) Con crecimiento económico bajo[d]	42.9	52.8	54.6	56.4	60.2	60.5	60.7	60.9
13. Combustible para naves internacionales[b]	3.6	3.8	4.8	5.0	5.2	5.5	5.8	6.1

a Estimativos de FEDESARROLLO.

b Estimativos de ECOPETROL.

c Supone crecimiento real del PIB del 4 por ciento anual.

d Supone crecimiento real del PIB del 2 por ciento anual.

Cuadro No. 3

BALANZA DE PAGOS DEL CARBON

(Millones de dólares de 1983)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. EXPORTACIONES TOTALES								
a) Alternativa baja	12.6	37.8	113.4	309.5	526.4	575.9	712.3	718.8
b) Alternativa alta	12.6	46.2	193.2	313.8	616.3	762.1	987.6	1.195.1
2. IMPORTACION DE EQUIPOS								
a) Alternativa baja	273.0	262.9	257.7	136.1	109.4	126.1	133.1	133.8
b) Alternativa alta	273.0	307.6	435.1	439.5	370.9	480.6	665.5	604.6
3. BALANCE COMERCIAL ((3) = (1) – (2))								
a) Alternativa baja	–260.4	–225.1	–144.3	173.4	417.0	449.8	579.2	585.0
b) Alternativa alta	–260.4	–261.4	–241.9	–125.7	245.4	281.5	322.1	590.5
4. PAGO DE INTERESES								
a) Alternativa baja	51.0	77.1	120.7	131.9	119.7	100.7	76.8	59.6
b) Alternativa alta	51.0	81.9	145.9	193.3	207.9	232.1	254.2	258.9
5. REMESAS DE UTILIDADES								
a) Alternativa baja	–	–	–	–	31.5	29.9	119.0	174.2
b) Alternativa alta	–	–	–	7.6	44.1	47.8	147.9	222.5
6. BALANCE EN CUENTA CORRIENTE ((6) = (3) – (4) – (5))								
a) Alternativa baja	–311.4	–302.2	–265.0	41.5	265.8	319.2	383.4	351.4
b) Alternativa alta	–311.4	–343.3	–387.8	–326.6	– 6.6	1.6	–80.0	109.1
7. INVERSION EXTRANJERA								
a) Alternativa baja	312.0	351.4	382.9	100.0	45.7	70.1	–	–
b) Alternativa alta	312.0	366.7	503.6	356.3	274.0	378.4	471.8	337.7
8. ENDEUDAMIENTO NETO								
a) Alternativa baja	279.0	384.8	380.2	92.4	–80.3	–105.3	–157.7	–98.7
b) Alternativa alta	279.0	420.0	543.2	384.8	152.0	179.9	257.0	147.0
9. BALANCE DE CAPITALES ((9) = (7) + (8))								
a) Alternativa baja	591.0	736.2	763.1	192.4	–34.6	–35.2	–157.7	–98.7
b) Alternativa alta	591.0	786.7	1.046.8	741.1	426.0	558.3	728.8	484.7
10. BALANZA DE PAGOS ((10) = (6) + (9))								
a) Alternativa baja	279.6	434.0	498.1	233.9	231.2	284.0	225.7	252.5
b) Alternativa alta	279.6	443.4	659.0	414.5	419.4	559.9	648.8	593.8

Fuente: CARBOCOL, "Balanza de Pagos del Carbón y del Sector Energético", abril, 1984, y cálculos de FEDESARROLLO.

Nota: La alternativa baja corresponde exclusivamente a los proyectos ya en ejecución mientras la alternativa alta contempla otros proyectos incorporados por CARBOCOL en su concepción más ambiciosa de desarrollo del sector.

derable de los ingresos de divisas por exportación que se espera generar entre 1986 y 1990.

En la alternativa de exportaciones altas presentada en el Cuadro No. 3, que se basa en el desarrollo de otros proyectos adicionales a los que actualmente se encuentran en marcha, se supone que éstos se financiarían en forma idéntica. Por ello, a partir de 1985 se obtendría un aumento muy sustancial en la cuenta de capitales que superaría con creces la reducción en la balanza comercial y en la cuenta corriente y que permitiría mantener durante todo el período considerado un flujo neto en balanza de pagos superior al que se esperaría con la proyección básica. El desarrollo de los proyectos adicionales considerados por CARBOCOL constituye, por lo tanto, una opción de gran interés para contribuir a resolver las dificultades en balanza de pagos que enfrentará el país en los próximos años. Debe observarse, sin embargo, que ésta sería una solución de alto riesgo por cuanto equivaldría a endeudarse en forma importante contra ingresos futuros sobre los cuales existe mucha incertidumbre, si bien la mayoría de los estudios al respecto coinciden en prever un alza similar a la aquí contemplada en los precios reales del mineral, siempre y cuando se consolide el proceso de reactivación de la economía internacional.

IV. Metodología y supuestos de la proyección básica de la balanza de pagos global

A. Balanza de pagos de 1983

Una de las mayores dificultades que se enfrentaron en la realización de proyecciones globales de la balanza de pagos entre 1984 y 1990 fue, paradójicamente, la construcción de un punto de referencia en la balanza correspondiente a 1983, sobre la cual no existen aún cifras oficiales. Debido al alto grado de detalle que requiere la metodología de la balanza de pagos que elabora el Banco de la República, ésta solo se publica con un rezago demasiado grande y la mayor parte de los analistas económicos tiene que recurrir habitualmente a la balanza cambiaria como fuente de estadísticas sobre el comportamiento del sector externo. Esta utilización de la balanza cambiaria, sin embargo, puede ser engañosa en la medida en que solo contabiliza los movimientos de divisas que pasan a través del Banco de la República y deja de lado, como lo ha destacado Ocampo[6], fenómenos tan importantes como las compras en el exterior realizadas mediante créditos comerciales o los incrementos en los niveles de endeudamiento generados por ese mismo mecanismo o por el de reintegros anticipados por exportaciones. La balanza de pagos, en cambio, al registrar —o tratar de registrar— todas las transacciones externas de un país, aunque ellas no den origen a movimientos inmediatos de divisas, muestra los verdaderos flujos de capital y de transacciones corrientes, sin dejar de permitir el análisis sobre la evolución de las reservas internacionales en poder del Banco de la República.

Los criterios utilizados para construir la balanza de pagos de 1983 fueron muy similares a los que viene usando *Coyuntura Económica* en sus análisis sobre el sector externo[7]. No obstante, la disponibilidad de algunas cifras con las que no se cuenta para los análisis trimestrales de esta revista, permitió hacer algunos ajustes adicionales. En particular, se incluyeron las cuentas de inversión directa, de remesas de utilidades y de compras de otros servicios por parte de

[6] José Antonio Ocampo, "Política Económica bajo condiciones cambiantes del Sector Externo", *Ensayos sobre Política Económica*, No. 2, Banco de la República, septiembre 1982.

[7] Ver en particular las entregas de marzo de 1983 y de marzo de 1984 de *Coyuntura Económica*, capítulos sobre Sector Externo.

las empresas petroleras, las cuales no se manifiestan directamente en la balanza cambiaria del Banco de la República —ni en la estimación preliminar de la balanza de pagos que hace *Coyuntura Económica*—, debido a las libertades especiales en el manejo de las divisas con que cuentan dichas empresas por el tratamiento que reciben dentro del Estatuto Cambiario. Adicionalmente, la disponibilidad de cifras sobre la inversión extranjera directa en los proyectos carboníferos (Cuadro No. 3), y de estimativos parciales sobre endeudamiento público durante 1983[8], permitieron discriminar en algún grado la cuenta de capitales y de otros movimientos de divisas y calcular como residuo el flujo de endeudamiento neto del sector privado en el exterior (—US$274 millones de acuerdo con el Cuadro No. 5). La introducción de estos ajustes y la utilización de cifras definitivas sobre comercio exterior del DANE, hacen reducir el estimativo del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de 1983 a US$2.450 millones, frente al estimativo de US$2.700 de la última entrega de *Coyuntura Económica*. A pesar de esto, sin embargo, ambas estimaciones sobre el comportamiento de la balanza de pagos en 1983 tienen características muy similares en sus aspectos fundamentales y no se justifica repetir aquí el análisis correspondiente[9].

B. Supuestos generales de la proyección básica

En la proyección básica presentada en el Cuadro No. 5 se conjuga la premisa de que el gobierno actuará eficientemente en la búsqueda de unos *objetivos mínimos* con algunos supuestos sobre la posible evolución de ciertas variables sobre las que no tienen influencia las autoridades. En particular, se supone una política activa de control cuantitativo de importaciones y un manejo de la tasa de cambio efectiva con la que se logre una devaluación real del 10% anual entre 1983 y 1985 y del 2% anual entre 1985 y 1990. Adicionalmente se supone una política agresiva de consecución de crédito externo que no solo permita cubrir las amortizaciones sobre la deuda pública ya contratada, sino que haga posible financiar parcialmente el déficit en cuenta corriente de este y los próximos años. Los supuestos más específicos sobre la forma en que se proyectaron los flujos de endeudamiento, las importaciones, y las variables que, como las exportaciones menores, dependen parcialmente de la tasa de cambio real, serán expuestos en detalle más adelante. Debe insistirse aquí, sin embargo, en que los criterios utilizados para las proyecciones fueron los del cumplimiento de objetivos *mínimos* de la política gubernamental sobre el sector externo y que, por lo tanto, los objetivos de una política *óptima* podrían requerir de mucha mayor actividad por parte del gobierno.

En lo que se refiere a las variables sobre las que tiene menor influencia la política gubernamental, o en las que ésta no influye en lo absoluto, se hicieron los siguientes supuestos para la proyección básica:

i) Crecimiento del Producto Interno Bruto real de Colombia del 2.2% en 1984, del 3% en 1985 y del 4% anual entre 1986 y 1990.

ii) Crecimiento del PIB real de los países industrializados del 3% anual entre 1984 y 1990, y crecimiento en sus importaciones reales ligeramente superior al 5% anual[10].

---

[8] Se cuenta con cifras de endeudamiento público neto entre enero y septiembre de 1983 por US$507 millones, según el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República. Esta cifra se ajustó por la evolución del endeudamiento público en la balanza cambiaria en los tres últimos meses para obtener el estimativo de US$520 millones durante el año completo, incluido en el Cuadro No. 5.

[9] Ver *Coyuntura Económica*, Vol. XIV, No. 1, marzo 1984. Capítulo sobre Sector Externo.

iii) Crecimiento del PIB real de Venezuela nulo en 1984, del 1% en 1985 y del 2% anual entre 1986 y 1990.

iv) Inflación del 5% anual en los Estados Unidos y del 7% anual en promedio para el conjunto de los países industrializados. Estos supuestos sobre la inflación internacional conducen implícitamente a considerar una devaluación real del dólar frente a la canasta de monedas cercana al 2% anual y a que, dados nuestros supuestos sobre la devaluación real del peso frente al dólar, su tasa de cambio real frente al conjunto de monedas de países industrializados deba incrementarse en algo más del 12% anual durante 1984 y 1985 y en cerca del 4% anual el resto de la década.

v) Tasas de interés en el mercado internacional, medidas por la tasa "prime" en Nueva York, de 12.5% en 1984 y de 12% entre 1985 y 1990.

C. Metodología y supuestos para la proyección básica de los balances comercial y de servicios no financieros

Todos los componentes del balance en cuenta corriente de la balanza de pagos, excluyendo los flujos de servicios financieros, se proyectaron inicialmente en dólares constantes de 1983 y luego se les aplicó la tasa de inflación del 7% anual que se prevé para el conjunto de los países industrializados. Las magnitudes reales obtenidas en las proyecciones se presentan en el Cuadro No. 4 y sus valores en dólares corrientes se incluyen en la balanza de pagos global del Cuadro No. 5. La forma como se proyectaron en términos reales los distintos componentes del balance comercial y del balance de servicios no financieros son descritos en los siguientes apartes de esta sección.

1. Exportaciones de bienes FOB

a) Café

Se supone que Colombia puede exportar 9.8 millones de sacos de 60 kgs durante 1984 —600.000 sacos adicionales con respecto a 1983—, lo cual resulta consistente con los incrementos en la cuota mundial que se han manifestado en los últimos meses[11]. Adicionalmente se presume que el precio internacional del grano se incrementa en poco menos de un 2% real (9% nominal) entre 1983 y 1984, lo cual implicaría una significativa reducción durante el segundo semestre del presente año frente al promedio de los cinco primeros meses.

Para los años posteriores se tomaron las proyecciones sobre cantidades exportadas que se estimaban en un estudio de FEDESARROLLO realizado en 1983[12], de acuerdo con las cuales éstos serían nuevamente de 9.8 millones de sacos en 1985 y se irían incrementando levemente hasta finales de la década (con crecimiento promedio del 1.6% anual). Con respecto a la evolución de los precios en los próximos años se adoptó la alternativa baja de las proyecciones realizadas por el Banco Mundial bajo el supuesto de altos niveles de inventarios acumulados por los países pro-

---

[10] Teniendo el supuesto de crecimiento porcentual en el PIB de los países industrializados entre 1984 y 1990 ($PIB\dot{P}I = 3\%$), se estimó el crecimiento en las importaciones mundiales reales ($Q\dot{I}M = 5.2\%$) con base en una regresión simple estimada con datos de 1960 a 1980: $Q\dot{I}M = -0.65 + 1.955\ PIB\dot{P}I$.

[11] Estrictamente los cuatro aumentos por un millón de sacos cada uno que han tenido lugar recientemente en la cuota total de exportación de los países miembros de la Organización Internacional del Café, permitirían a Colombia exportar algo más de 650.000 sacos adicionales. El supuesto realizado, por lo tanto, sería consistente con una ligera reducción en las exportaciones hacia países no miembros.

[12] Ocampo, José Antonio, Carlos Caballero y Leonardo Villar. "Perspectivas y Políticas de Regulación de la Oferta de Café". FEDESARROLLO, mimeo, 1983, Cuadro No. 12.

ductores[13]. De acuerdo con esto, el precio internacional del grano se reduciría en casi un 7% real entre 1984 y 1985 (manteniéndose prácticamente estable en términos nominales) y mantendría una tendencia cada vez más leve a la baja hasta 1988, cuando empezaría a recuperarse, aunque también muy suavemente.

De esta manera la proyección básica sobre el valor de las exportaciones de café se sustenta en supuestos que no solo excluuen la eventual ocurrencia de heladas fuertes en el Brasil, sino que presumen que las dificultades de abastecimiento del mercado por parte de los países africanos, así como los otros factores que han contribuido a explicar las alzas recientes en sus precios internacionales, serían fundamentalmente pasajeros y tenderían a normalizarse en el mediano plazo. El comportamiento del mercado cafetero desde finales de 1983 sugiere ciertamente que estos supuestos pueden ser exageradamente pesimistas. No obstante, en la medida en que todavía no se tiene evidencia estadística sobre una situación de inventarios mundiales de café significativamente diferente de la que se tenía hace un año y en que no existen elementos que puedan alterar más allá del corto plazo los supuestos básicos sobre la evolución futura del consumo o de la producción, se prefirió mantener la proyección básica en esos términos y dejar la posibilidad de una evolución más positiva del mercado para el análisis de simulaciones alternativas (ver parte quinta de este informe).

b) Carbón

La evolución de las exportaciones de carbón considerada en los Cuadros Nos. 4 y 5 corresponde a la alternativa baja descrita en la parte tercera de este informe, en la cual se contemplan exclusivamente los proyectos de explotación que se encuentran ya en ejecución (ver Cuadro No. 3).

[13] *Ibid*, Cuadro No. 3.

c) Hidrocarburos

Las exportaciones de hidrocarburos incluidos en la proyección básica de la balanza de pagos corresponden a la alternativa más baja del Cuadro No. 1, en la cual se supone un mayor crecimiento del PIB y, consiguientemente, de la demanda doméstica.

d) Ferroníquel

La proyección de exportaciones de ferroníquel del proyecto de Cerromatoso se realizó con base en cifras suministradas por ECONIQUEL, en las cuales se supone un aumento real del 12% en el precio internacional del metal entre 1984 y 1985 —recuperando solo parcialmente lo perdido con la reducción en ese precio entre 1980 y 1983 —ocasionada por la recesión internacional) y se presume, en forma relativamente pesimista, un precio real estable entre 1985 y 1990.

e) Otras exportaciones de productos primarios

Partiendo de las proyecciones del Banco Mundial[14] y de algunos supuestos adicionales se construyó un índice de precios en dólares de 1983 para nueve grupos de productos de importancia dentro de las exportaciones primarias menores de Colombia[15]; con base en ese índice y en los supuestos realizados en la sección B sobre el comportamiento de la tasa de cambio real, se construyó el índice de precios correspondientes en pesos constantes de 1983, el cual, a su vez, se utilizó para proyectar la evolución de las cantidades exportadas mediante elasticidades de oferta estimadas sobre cifras históricas de 1960 a 1981[16]. Teniendo los

[14] World Bank, "Price Prospects for Major Primary Commodities", July, 1982, Vol. II.

[15] Bananos, azúcar, flores, arroz, carne de bovinos, bovinos vivos, algodón, tabaco y mariscos.

[16] La función de oferta utilizada para proyectar el crecimiento en el quantum de las exportaciones primarias menores ($Q\dot{X}P$), como fun-

Cuadro No. 4

PROYECCION BASICA DE LOS BALANCES COMERCIAL Y DE SERVICIOS NO FINANCIEROS

(Millones de dólares de 1983)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A. Balance comercial	−1.209	−104	+119	+566	+908	+999	+1.163	+1.186
1. Exportaciones FOB	3.081	3.479	3.677	4.024	4.421	4.669	5.044	5.289
a) Café	1.506	1.634	1.524	1.508	1.506	1.536	1.583	1.631
b) Carbón	16	38	113	309	526	576	712	719
c) Hidrocarburos	435	527	555	574	614	624	635	645
d) Ferroníquel	46	63	88	111	111	111	111	87
e) Otros productos primarios	526	598	688	714	742	769	800	831
f) Manufacturas a Venezuela	74	68	72	78	84	91	99	108
g) Otras manufacturas	429	502	587	678	784	905	1.045	1.207
h) Otras exportaciones	48	49	50	52	54	57	59	61
2. Compras de oro	181	243	277	211	221	230	241	252
3. Importaciones FOB	4.471	3.826	3.835	3.668	3.734	3.900	4.122	4.355
a) Bienes de consumo no durables	272	175	170	177	184	191	199	207
b) Bienes de consumo durables	213	105	95	102	111	119	129	139
c) Hidrocarburos	575	538	625	447	410	425	503	589
d) Materias primas y productos intermedios	1.713	1.553	1.546	1.605	1.669	1.737	1.805	1.878
e) Equipo para producción de carbón	246	235	231	122	97	113	119	120
f) Otros bienes de capital	1.452	1.219	1.169	1.215	1.263	1.315	1.367	1.421
B. Balance de servicios no financieros y transferencias	−399	−391	−399	−397	−414	−438	−469	−502
1. Ingresos	582	440	460	480	502	525	548	573
2. Egresos	981	831	859	877	916	963	1.017	1.075
a) Fletes	223	210	211	202	205	214	227	239
b) Servicios pagados por empresas petroleras	90	51	52	43	41	39	38	38
c) Otros	668	570	596	632	670	710	752	798
C. Balance en cuenta corriente, excluidos los servicios financieros (A + B)	−1.608	−495	−280	+169	+494	+561	+694	+684

Fuentes y metodología: Ver texto.

índices de cantidades y de precios en dólares se calculó, finalmente, un índice de valor que, aplicado al valor de las exportaciones primarias menores[17] para 1983, permitió obtener las magnitudes que se presentan para el período 1984-1990 en el Cuadro No. 4.

Debe destacarse que los incrementos relativamente altos en el valor real de las exportaciones primarias menores que se prevén para 1984 y 1985 (14% y 15%, respectivamente), surgen parcialmente de unas buenas perspectivas sobre la evolución de los precios internacionales de los productos básicos; no obstante, el elemento fundamental para la explicación de dichos incrementos en el valor es el crecimiento en las cantidades (10.7% en 1984 y 11.2% en 1985) inducido, de acuerdo con el modelo

ción del crecimiento en los precios relativos de oferta ($P\dot{X}P$), fue: $Q\dot{X}P = 0.06 + 0.62P\dot{X}P$. Ver Villar, Leonardo, *Determinantes de la Evolución y de la Composición de las Exportaciones Menores Colombianas*, Universidad de los Andes, tesis de Magister en Economía, 1983; cuadro III-3, parte II, ecuación (4).

17 Las exportaciones primarias menores se definen por los grupos Nos. 1, 2 y 4 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), excluido el café.

utilizado, por los mayores incentivos para exportar que generarían la conjunción de la positiva evolución en los precios internacionales y la significativa devaluación real del peso que se está suponiendo.

f) Exportaciones de manufacturas (excluido ferroníquel)[18]

La proyección de exportaciones de manufacturas a países diferentes de Venezuela se realizó también con base en elasticidades estimadas mediante un modelo econométrico que en su forma reducida expresa las cantidades vendidas al resto del mundo (índice de quantum) como función del precio relativo en pesos de los productos exportados y de la evolución de las importaciones reales del resto del mundo, el cual fue estimado con base en cifras de 1960 a 1981[19]. A diferencia del caso de los productos primarios, se supuso que no habría cambios en los precios relativos en dólares de las exportaciones de manufacturas, de donde las únicas variaciones en sus precios relativos en pesos surgirían de la devaluación real. Debe destacarse, sin embargo, que, de acuerdo con las elasticidades utilizadas, el crecimiento de las exportaciones de manufacturas a países diferentes de Venezuela dependerá básicamente del crecimiento de las importaciones mundiales y que la consolidación del proceso de reactivación de la economía y del comercio internacional será, por lo tanto, de fundamental importancia para el cumplimiento de nuestras proyecciones.

Las exportaciones de manufacturas a Venezuela fueron proyectadas con base en el mismo modelo que el resto, pero teniendo en cuenta la devaluación del bolívar frente al dólar en 1984 para la elaboración de los supuestos sobre la evolución de la tasa de cambio real correspondiente[20], y tomando, además un crecimiento en las importaciones totales de Venezuela muy inferior al de las importaciones mundiales, en forma consistente con los supuestos sobre su crecimiento económico en cada año (ver sección B). Es importante observar que, debido a la pequeña magnitud de las exportaciones de manufacturas a Venezuela en 1983 (en términos relativos frente a las magnitudes correspondientes de los años anteriores), la proyección realizada puede ser considerada como pesimista por cuanto pese al crecimiento continuo que manifiesta en términos reales, incluso en 1990 esas exportaciones seguirían siendo inferiores a las de 1981 ó 1982 (US$136 millones y US$141 millones, respectivamente).

g) Otras exportaciones

Se supuso que el pequeño grupo de otras exportaciones (CUCI-9) incluido en el Cuadro No. 4 crecería al mismo ritmo que la producción interna bruta del país.

2. Compras de oro

Para la proyección de las compras de oro se supuso que el precio internacional del metal se mantendría estable en términos reales, en niveles ligeramente inferiores

[18] La definición de manufacturas que se utilizó corresponde en los grupos CICU 5 a 8.

[19] El incremento en el quantum de las exportaciones de manufacturas ($Q\dot{X}M$) se expresa como función del incremento en los precios relativos de oferta ($P\dot{X}M$) y del incremento en el quantum de las importaciones mundiales ($Q\dot{I}M$) de la siguiente forma: $Q\dot{X}M = -0.03 + 0.18\ (P\dot{X}M) + 3.43\ (Q\dot{I}M)$, Villar, *op. cit.*, cuadro III-10 ecuación (5). Las proyecciones obtenidas con el modelo anterior resultan ajustadas al intervalo de confianza que se deduce de las estimaciones de Echavarría en un modelo estimado con base en cifras de 1960 a 1978. Echavarría, Juan José, "La Evolución de las Exportaciones Colombianas y sus Determinantes; un análisis empírico", *Revista del Banco de la República*, agosto de 1980; Cuadro No. 8.

[20] Se supuso que la tasa de cambio real del bolívar por dólar se mantendría estable entre 1985 y 1990.

Cuadro No. 5

PROYECCION BASICA DE LA BALANZA DE PAGOS
1983 – 1990

(Millones de dólares corrientes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I. Balance en cuenta corriente	−2.450	−1.730	−1.490	−1.063	− 751	− 691	− 635	− 755
A. Balance comercial	−1.209	− 112	+ 137	+ 693	+1.190	+1.399	+1.745	+1.905
1. Exportaciones FOB	3.081	3.723	4.211	4.928	5.796	6.548	7.570	8.495
a) Café	1.506	1.749	1.745	1.847	1.975	2.154	2.376	2.620
b) Carbón	16	41	129	378	689	808	1.068	1.155
c) Hidrocarburos	435	564	636	703	805	876	953	1.036
d) Ferroníquel	46	67	101	136	146	156	167	140
e) Otros	1.077	1.302	1.600	1.864	2.181	2.554	3.006	3.544
2. Compras de oro	181	260	317	258	290	323	362	405
3. Importaciones FOB	4.471	4.095	4.392	4.493	4.895	5.471	6.187	6.994
a) Hidrocarburos	575	576	716	548	537	596	754	947
b) Resto	3.896	3.519	3.676	3.945	4.358	4.875	5.433	6.047
B. Balance de servicios no financieros y transferencias	− 399	− 419	− 457	− 486	− 543	− 615	− 703	− 807
C. Balance de servicios financieros	− 842	−1.200	−1.171	−1.270	−1.398	−1.475	−1.677	−1.853
1. Ingreso de intereses	287	50	35	32	35	41	49	56
2. Egreso de intereses	951	1.108	1.053	1.144	1.225	1.292	1.366	1.446
a) Deuda pública	552	670	708	811	900	950	1.000	1.051
b) Deuda privada	399	438	344	334	325	342	366	396
3. Remesas de utilidades y dividendos	159	142	153	159	208	223	359	463
II. Financiación	732	136	1.159	1.147	888	995	972	1.025
A. Inversión directa	555	570	638	335	289	339	271	293
B. Crédito neto al sector público	520	244	555	829	466	466	466	466
C. Crédito neto al sector privado	− 274	− 608	− 84	− 66	133	190	236	267
D. Operaciones cambiarias[a]	− 68	− 70	50	50	0	0	0	0
III. Cambio en reservas brutas	−1.717	−1.594	− 331	84	137	305	337	270
IV. Saldos a fin de año								
A. Reservas brutas	3.176	1.582	1.250	1.334	1.471	1.776	2.113	2.384
B. Deuda bruta	10.043	9.679	10.150	10.913	11.511	12.167	12.869	13.602
1. Deuda pública	6.702	6.946	7.501	8.330	8.796	9.262	9.728	10.194
2. Deuda privada	3.341	2.733	2.649	2.583	2.716	2.906	3.141	3.408
a) Deuda registrada (artículos 128 y 131)	1.364	1.250	1.150	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
b) Saldo reintegros cafeteros anticipados	180	50	50	50	50	50	50	50
c) Saldo financiación de importaciones (artículo 131, sistema financiero y proveedores)	1.797	1.433	1.449	1.483	1.616	1.806	2.041	2.308

[a] Incluye pérdidas en manejo de reservas y utilidades netas por ventas de oro.

Fuente: Ver texto.

a los que tenía en promedio en 1983 y que las cantidades compradas responderían al precio real en pesos de acuerdo con una elasticidad de 1.31, estimada con cifras históricas anuales desde 1967 hasta 1983. Teniendo en cuenta el subsidio efectivo del 30% que se está otorgando en las compras de oro (que se supone se mantendría exclusivamente durante 1984 y 1985), y el efecto que tiene la devaluación real del peso sobre el precio interno de éste, las proyecciones presentadas en los Cuadros Nos. 4 y 5 contemplan un aumento muy importante en las compras físicas del metal durante 1984 (superior al 40%) y 1985 (14%).

3. Importaciones de bienes, FOB[21]

Aparte de la proyección de hidrocarburos, que corresponde a los supuestos descritos en la parte segunda de este informe[22], los criterios utilizados para simular el comportamiento de las importaciones fueron los del logro de *objetivos mínimos* en materia de controles cuantitativos por parte del gobierno.

Para el caso de los bienes de consumo no durable se supuso, teniendo en cuenta la participación de los alimentos en este grupo, una reducción real del 35% durante 1984 y del 3% adicional en 1985, con aumentos iguales a los del PIB en el resto de la década. Para los bienes de consumo durable se utilizó una reducción del 50% en 1984 y del 10% adicional en 1985, pero se supuso que ello se compensaría parcialmente en los años posteriores con un crecimiento igual al doble del PIB.

La proyección de importaciones de materias primas, productos intermedios y bienes de capital, se realizó tomando como punto de referencia los coeficientes (en valores constantes) que ellas representaban frente al Producto Interno Bruto antes del gran aumento que manifestaron entre 1978 y 1982. En particular, se supuso que el coeficiente de importaciones de materias primas y productos intermedios sobre el PIB se reduciría para 1985 y los años posteriores al nivel promedio de 1975 y 1976[23]. Por su parte el coeficiente de importaciones de bienes de capital sobre PIB, separando las compras de equipos para los proyectos carboníferos, volvería desde 1985 al nivel promedio que mantuvo entre 1974 y 1978. Entre tanto, para 1984 se supuso que tanto las importaciones de materias primas y productos intermedios como las de bienes de capital, se reducirían a un punto intermedio entre sus valores de 1983 y los esperados para 1985. Finalmente, las importaciones de equipo para los proyectos carboníferos incluidas en la proyección básica del Cuadro No. 3 se mantuvieron en la proyección global de las importaciones, en el Cuadro No. 4.

4. Balance de servicios no financieros y transferencias

Tanto los ingresos como los egresos de servicios no financieros han presentado históricamente fluctuaciones de gran magnitud que hacen muy difícil la definición de cualquier criterio simple sobre su posible evolución futura, máxime cuando ellos se pueden ver fuertemente afectados por las variaciones que se presenten en el funcionamiento del mercado negro de divisas. Por

[21] Como no se dispone de cifras desagregadas de manifiestos de Aduana sobre importaciones FOB, se utilizaron como base de las proyecciones los correspondientes valores CIF, corregidos por un factor, históricamente muy estable, entre una y otra medición.

[22] Las diferencias entre las proyecciones de importación de combustibles presentadas en los Cuadros Nos. 1 y 4 corresponden exclusivamente al ajuste de valores CIF a FOB.

[23] El coeficiente de importaciones de materias primas y productos intermedios sobre el PIB en 1975 y 1976, medido en términos reales, es el más bajo del período 1974-1983. Debe observarse, sin embargo, que en esos años no se manifestaron problemas de abastecimiento de la industria, pese a que la producción manufacturera representaba una proporción del PIB significativamente superior a la actual.

esta razón, se prefirió hacer supuestos pesimistas sobre su evolución, pese a los esfuerzos que todavía puede hacer el gobierno para reducir los egresos y aumentar los ingresos, otorgando por ejemplo, como lo ha recomendado *Coyuntura Económica*, subsidios sobre las exportaciones de servicios.

La contracción real de casi un 25% en los ingresos que se augura para 1984 corresponde aproximadamente a la observada (descontando la inflación) en los cuatro primeros meses del año. Para los años posteriores se presume un crecimiento anual real de 4.5%, acorde con los supuestos sobre crecimiento de la producción mundial y con una elasticidad ingreso de la demanda de exportaciones colombianas de servicios superior a la unidad (1.5).

Por el lado de los egresos, se incluyó la evolución del pago de servicios por parte de las empresas petroleras (proyectada por ECOPETROL) y se supuso que los fletes mantendrían una proporción sobre el valor FOB de las importaciones de bienes similar al promedio (muy estable) observado entre 1976 y 1983 (5.5%). Para el resto de los egresos se consideró una reducción en 1984 del 15% real, inferior a la que ya se observaba en los cuatro primeros meses del año gracias al conjunto de medidas restrictivas adoptadas por las autoridades cambiarias. A partir de 1985 se supuso que el crecimiento real en los egresos sería correlativo al crecimiento en la producción nacional, considerando una elasticidad ingreso de demanda de servicios superior a la unidad (1.5), de la misma forma que en el caso de las exportaciones.

D. Metodología y supuestos para la proyección básica de las cuentas financieras

1. Inversión extranjera directa y remesas de utilidades y dividendos

Las cifras de inversión extranjera directa que se presentan en el Cuadro No. 5 fueron proyectadas separadamente por los sectores de carbón, combustibles y para el resto. Los estimativos sobre inversión y sobre remesas del sector del carbón corresponden a la alternativa baja de CARBOCOL presentada en el Cuadro No. 3, y son consistentes con la proyección de exportaciones y de importaciones de equipo programadas exclusivamente para los proyectos que se encuentran actualmente en desarrollo. Las proyecciones de inversión en el sector de hidrocarburos y de sus remesas respectivas de utilidades y dividendos, fueron realizadas con base en estimativos de ECOPETROL. Finalmente la proyección correspondiente a otros sectores fue elaborada suponiendo que las medidas recientes de liberalización y de fomento a la inversión extranjera adoptadas por el gobierno permitirían un crecimiento del 5% real anual, partiendo del valor registrado durante 1983 ante la Oficina de Cambios (excluido el sector de minas y canteras). Así mismo, los egresos de utilidades y dividendos se proyectan creciendo a un 5% real anual, lo que supone un incremento en las tasas de remesas sobre los saldos de la inversión, acorde también con las medidas de liberalización.

Vale la pena destacar que cerca del 65% de la inversión extranjera directa proyectada para 1984 y 1985 corresponde a la inversión de INTERCOR en los proyectos carboníferos y que es esta última la que explica las grandes magnitudes de esta forma de financiamiento del déficit externo, con la cual se espera que pueda contar el país en estos años. Obviamente, si no llegaran a cumplirse los programas de inversión en carbón, los flujos de financiamiento neto podrían ser sustancialmente inferiores a lo proyectado en el Cuadro No. 5 y la reducción en las reservas podría ser mucho mayor a la que allí se prevé.

2. Endeudamiento público

La evolución de los flujos de endeudamiento público externo en los próximos

años estará sujeta de manera fundamental al comportamiento del mercado financiero internacional y a la forma como se lleven a cabo las políticas gubernamentales de consecución de crédito. Como primera aproximación a la posible evolución futura de estas cuentas, sin embargo, se hizo una proyección basada en las amortizaciones y desembolsos programados en los contratos de crédito vigentes a fines de 1983, de acuerdo con cifras del Banco de la República, y en las solicitudes de nuevos créditos presentadas al Grupo de Consulta de París en octubre de ese mismo año.

En lo referente a los créditos vigentes se supuso que si bien las amortizaciones se cumplirían de manera fiel a los contratos, la utilización de los créditos por desembolsar solo se haría en un 50% en los años que se encuentra programada, retrasándose la otra mitad para los dos años inmediatamente posteriores. Con respecto a los créditos por contratar se supuso que se lograría un 40% de lo presentado en el Grupo de Consulta para cada año, tanto a la banca oficial y multilateral como a los bancos privados y a los proveedores. A su vez, se supuso que el desembolso y utilización de los créditos que se pactaran con la banca oficial y multilateral se iniciaría solo en el año posterior a la contratación correspondiente, distribuyéndose a lo largo de cinco años con porcentajes de 10%, 20%, 20%, 30% y 20%, respectivamente. Para los créditos solicitados a la banca privada y a proveedores se consideró también un rezago de un año para la iniciación de las utilizaciones pero con una distribución de éstas en un plazo de tres años, con porcentajes de 50%, 25% y 25%[24].

El método anterior de cálculo de las amortizaciones y de los desembolsos y utilizaciones sobre los créditos vigentes y por contratar condujo a la proyección básica de endeudamiento neto del sector público entre 1984 y 1987 que se presenta en el Cuadro No. 5. Según esta proyección, habría un flujo de endeudamiento neto positivo durante todos esos años a pesar del fuerte crecimiento en las amortizaciones. Ese endeudamiento neto, sin embargo, sería relativamente bajo en 1984 (con US$244 millones que representan menos de la mitad de lo correspondiente a 1983) y pese al crecimiento previsto para los años siguientes, seguiría siendo inferior, incluso en 1986, al promedio de contratación neta de deuda pública entre 1980 y 1982 (más de US$862 millones).

Para los tres últimos años de la década se supuso simplemente que el gobierno podría conseguir créditos adicionales suficientes para cubrir las amortizaciones y mantener un flujo de endeudamiento neto igual al de 1987.

3. Endeudamiento del sector privado

En mayor grado aún que el endeudamiento del sector público, el del sector privado dependerá de manera muy sensible de la evolución de variables cuyo comportamiento es muy difícil de predecir. En la proyección básica, sin embargo, se presume que el saldo nominal de la deuda privada registrada (de US$1.364 millones a fines de 1983) se reduce en poco más de US$100 millones anuales entre 1984 y 1986 —debido fundamentalmente a las restricciones en el otorgamiento de crédito impuestas por la banca internacional y a los altos costos del crédito externo que enfrentan los nacionales— manteniéndose estable el resto de la década. Por su parte, se supone que la proporción de la deuda comercial de corto plazo (tanto la registrada por artículo 132 como la del sistema financiero y la de proveedores) sobre el valor de las importaciones FOB, se reduce de un 40.2% en que se

[24] Estos porcentajes de utilización de los créditos contratados fueron sugeridos, con base en la experiencia de años anteriores, por funcionarios del Departamento Nacional de Planeación y del Banco Mundial.

estima para 1983 a un 35% en 1984 y a un 33% el resto de la década; lo cual implicaría el mantenimiento de las líneas de crédito por parte de la banca internacional pero en condiciones de acortamiento en los plazos promedio de financiación de importaciones. Adicionalmente, se consideró que el sistema de reintegros anticipados por exportaciones de café, que implicó un endeudamiento cercano a los US$180 millones a través de ese mecanismo durante 1983, se mantendría el resto de la década, pero con un saldo menor —de US$50 millones—, implicando un flujo neto negativo por US$130 millones en 1984.

4. Ingresos y egresos de intereses

Para la estimación de los pagos de intereses sobre la deuda externa se utilizó la presunción sobre el comportamiento de la tasa "prime" en Nueva York presentada en la sección B. Específicamente se supuso que la relación entre las tasas de interés promedio sobre la deuda externa y dicho indicador del mercado internacional de capitales se vería incrementada en algún grado en 1984 y 1985 (debido a los mayores márgenes cobrados por la banca internacional en sus préstamos al país) y que la misma se mantendría en los años posteriores[25].

Con respecto a los ingresos de intereses, por su parte, se consideró una drástica reducción entre 1983 y 1984 (de US$269 millones a US$50 millones), acorde con la acelerada reducción en las reservas internacionales disponibles para inversión en el exterior, y se supuso que se mantendría la relación con éstas en los años posteriores.

[25] En el caso de la deuda privada se pasaría de una relación entre la tasa promedio estimada para 1983 en 1.02, a una relación de 1.05 el resto de la década. En el caso de la deuda pública, dicha relación crecería de un estimativo de 0.79 en 1983 a 0.8 en 1984, 0.85 en 1985 y 0.90 el resto de la década.

5. Operaciones cambiarias

En la cuenta de operaciones cambiarias se prevé una pérdida neta para 1984 de US$70 millones, proveniente de la venta de monedas diferentes al dólar realizada en los primeros meses del año, la cual sólo se vería parcialmente compensada por las utilidades por cerca de US$50 millones que se espera que se obtengan (como mínimo) en la venta de oro en los mercados internacionales. Estas últimas utilidades además, se repetirían por montos similares en 1985 y 1986.

V. Resultados de la proyección básica y simulaciones alternativas

A. Evolución global de la balanza de pagos en la proyección básica

La proyección básica presentada en el Cuadro No. 5 permite observar que bajo los supuestos relativamente conservadores utilizados en su elaboración, las tendencias del sector externo no serían explosivas ni conducirían a situaciones tan graves como las que han tenido que enfrentar otros países de América Latina. Por el contrario, la posibilidad de un desarrollo sin grandes traumatismos que sugiere esa proyección se manifiesta tanto en las tendencias del balance comercial y de la balanza en cuenta corriente, como en la evolución de la deuda externa y de las reservas internacionales.

La mejora proyectada en el balance comercial externo es particularmente notoria en el presente año, al permitir una reducción del déficit de más de US$1.200 millones en 1983 a solo US$112 millones en 1984. La tendencia positiva en dicho balance, sin embargo, se mantiene durante toda la década y permite la obtención de un superávit desde 1985, que crece rápidamente en los años posteriores. Ese comportamiento de la balanza comercial, además, permite reducir drásticamente el déficit en cuenta corriente y mantenerlo en niveles

relativamente bajos hasta finales de los ochenta, a pesar del cuantioso y creciente déficit en el balance de servicios generado fundamentalmente por los pagos de intereses sobre la deuda externa. Después de constituir el 7.8% del Producto Interno Bruto en 1982 y el 6.6% en 1983, el déficit en cuenta corriente pasaría a representar menos del 5% del mismo desde 1984 y menos del 2% en los últimos cuatro años de la década, incluso cuando esos porcentajes se contabilicen a precios corrientes y vean incrementar sus magnitudes como consecuencia de la continua devaluación real del peso (Cuadro No. 6).

El notable proceso de ajuste del balance en cuenta corriente previsto en la proyección básica no es suficiente para contrarrestar la drástica reducción en el flujo de financiamiento neto, ni logra evitar un rápido deterioro del nivel de liquidez internacional del país durante 1984 ni la continuación de ese proceso, aunque fuertemente desacelerado, durante el siguiente año. Sin embargo, la no explosividad de las tendencias proyectadas se manifiesta tanto en la desaceleración del ritmo de caída en las reservas entre 1984 y 1985, como en la continua aunque lenta recuperación que ellas empiezan a mostrar desde 1986 (Cuadro No. 5). Así, de acuerdo con el Cuadro No. 6, las reservas internacionales no representarían menos del 28% de las importaciones anuales, o del equivalente a 3.4 meses de importación, en ninguno de los años considerados en la proyección básica[26]. Además, pese a la reducción en el coeficiente de las reservas como proporción de la deuda privada comercial de corto plazo, aquellas seguirían representando durante todo el período considerado porcentajes muy altos de esta (de más del 83%) y, en particular, muy superiores a los que se tenían en años anteriores a la gran bonanza cafetera del segundo lustro de los setenta. De esta forma, los niveles proyectados de la liquidez internacional del país en los próximos años, aunque muy inferiores a los que se venían sosteniendo en el período precedente, serían relativamente aceptables en términos de patrones internacionales de referencia, lo cual es un resultado satisfactorio cuando se tienen en cuenta los bajos flujos de endeudamiento neto adicional previstos para toda la década. Estos bajos flujos de endeudamiento no solo se manifiestan en los fuertes egresos netos de capitales privados hasta 1986 (Cuadro No. 5), sino en la continua reducción del nivel relativo de la deuda externa bruta frente al PIB cuando ambas magnitudes se miden en valores constantes y se descuenta, por tanto, el efecto en sentido contrario que tiene la devaluación real del peso (Cuadro No. 6).

Los positivos resultados de la proyección básica expuestos en los párrafos anteriores no deben opacar, sin embargo, las dificultades y costos en los cuales, de todas maneras, tendrá que incurrir el país para mantener el flujo de importaciones que exige un crecimiento económico medianamente aceptable y para atender simultáneamente sus obligaciones en moneda extranjera frente al resto del mundo. Por el contrario, vale la pena recalcar que las relativamente buenas perspectivas del sector externo en las proyecciones realizadas no sólo están íntimamente vinculadas con la ejecución de importantes políticas de ajuste por parte del gobierno (control de importaciones, devaluación real acelerada, etc.), sino con la premisa de un crecimiento económico significativamente inferior al promedio histórico[27].

[26] Debido a las estacionalidades típicas de los reintegros y giros de divisas, el nivel de reservas se podría reducir, en algunos meses, más de lo que muestran los saldos de fin de año comentados en el texto. No obstante, de mantenerse los supuestos de la proyección dicha reducción sería puramente coyuntural.

[27] Se supone un crecimiento del PIB del 2.2% en 1984, 3% en 1985 y 4% en el resto de la década, cuando el promedio entre 1925 y 1983 fue de 4.5%.

Cuadro No. 6

INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO SEGUN PROYECCION BASICA
1974 – 1990

(Porcentajes)

Indicador	1974	1977	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Exportación de bienes/PIB													
a) A precios constantes de 1983	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8.3	9.1	9.4	9.8	10.4	10.6	11.0	11.1
b) A precios corrientes[a]	11.4	12.5	11.8	8.1	8.1	8.3	10.2	11.8	12.8	14.1	14.9	16.1	16.9
2. Importación de bienes FOB/PIB													
a) A precios constantes de 1983	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12.0	10.0	9.8	9.0	8.8	8.8	9.0	9.1
b) A precios corrientes[a]	11.6	9.4	12.4	12.7	12.8	12.0	11.2	12.3	11.7	11.9	12.4	13.2	13.9
3. Balance en cuenta corriente/PIB[b]													
a) A precios constantes de 1983	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	−6.6	−4.2	−3.3	−2.1	−1.3	−1.1	−0.9	−1.0
b) A precios corrientes[a]	−2.8	2.3	−0.7	−4.7	−7.8	−6.6	−4.7	−4.1	−2.7	−1.8	−1.5	−1.3	−1.5
4. Deuda bruta/PIB													
a) A precios constantes de 1983	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	26.9	23.7	22.6	21.8	20.7	19.6	18.7	17.7
b) A precios corrientes[a]	26.4	21.0	20.1	22.7	25.5	26.9	26.6	28.4	28.4	28.1	27.6	27.4	27.0
5. Pago neto de intereses/Exportación de bienes (a precios corrientes)	13.0[c]	7.4	4.8	10.0	18.6	22.1	28.4	24.2	22.6	20.5	19.1	17.4	16.4
6. Reservas brutas/Importaciones FOB	31.1	100.5	130.5	121.4	99.7	71.0	38.6	28.5	29.7	30.0	32.5	34.1	34.1
7. Reservas brutas/Deuda privada comercial de corto plazo[d]	57.4	210.4	276.5	262.9	210.4	160.6	106.7	83.4	87.0	88.3	104.5	101.1	101.1

[a] Desde 1984 los coeficientes a precios corrientes, se calculan como el producto de los coeficientes medidos en dólares de 1983 por el índice de la tasa de cambio real frente a la canasta de monedas de países industrializados que surge de los supuestos planteados en la sección IV-B del informe: Devaluación real frente a la canasta de monedas del 12 por ciento en 1984 y 1985 y del 4 por ciento anual el resto de la década.

[b] Hasta 1982 se tomó el balance en cuenta corriente de la balanza de pagos del Banco de la República.

[c] No excluye los ingresos de intereses para ese año.

[d] Incluye saldo de financiación de importaciones y, desde 1983, reintegros anticipados por exportaciones de café. Hasta 1983 se hicieron los cálculos con base en las cifras presentadas en Villar, Leonardo, "Nuevas Tendencias del Endeudamiento Externo Colombiano", *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 3, septiembre, 1983.

Fuente: DANE, Banco de la República, Estadísticas Financieras Internacionales y cuadros Nos. 4 y 5.

Por otra parte, es importante anotar que si bien es cierto que los niveles de liquidez proyectados para los próximos años son altamente satisfactorios, cuando se tiene en cuenta los bajos flujos de endeudamiento neto adicional que se tienen previstos, también es cierto que las mismas condiciones de restricción externa del crédito y de inestabilidad del sistema financiero internacional que hoy se viven —y que pueden perdurar en los próximos años— hacen que dichos niveles de liquidez sean particularmente vulnerables. Cualquier reducción adicional en las reservas internacionales superior a la proyectada podría conducir, por esta razón, a situaciones de peligrosa inestabilidad que deben ser evitadas a toda costa. El logro de una balanza de pagos evolucionando, en la práctica, de la forma en que se proyecta en el Cuadro No. 5 debería ser, por lo tanto, un objetivo estrictamente mínimo de la política económica, por encima de la cual sería deseable tener un margen lo más amplio posible.

B. Perspectivas de la balanza de pagos global y evolución de las exportaciones, las importaciones, el crecimiento económico y las condiciones financieras internacionales

Partiendo del carácter de objetivo mínimo que tiene la proyección básica del Cuadro No. 5, y teniendo en cuenta la fuerte sensibilidad de los resultados globales de esa proyección ante comportamientos alternativos de multitud de variables, la presente sección busca analizar en mayor detalle las perspectivas específicas de algunas de ellas y los efectos sobre la balanza de pagos global que tendría un comportamiento distinto al que supone la proyección básica.

1. Evolución de las exportaciones

a) Exportaciones de café

Las perspectivas de exportación que se deducen de la proyección básica son relativamente halagadoras en la medida en que sostienen un crecimiento real del 8% anual en promedio entre 1983 y 1990 (Cuadro No. 4) y en que permiten un sustancial aumento en el coeficiente de exportaciones sobre PIB tanto cuando ese coeficiente se mide en valores constantes como, con mayor razón, cuando se tiene en cuenta el efecto de la devaluación real del peso sobre las magnitudes relativas de las variables en precios corrientes (Cuadro No. 6). Estos resultados de la proyección básica se ven fuertemente fortalecidos cuando los conservadores supuestos que llevan implícitos sobre la evolución futura del mercado internacional del café se remplazan por la hipótesis según la cual la evolución de los precios del grano en los últimos meses estaría manifestando fenómenos de carácter más permanente que puramente coyuntural. Este sería el casi si, como afirman algunos, los inventarios exportables en poder de los países productores fueran inferiores de lo que muestran las estadísticas de la Organización Internacional del Café[28] y no hubiera razones, por tanto, para esperar reducciones fuertes en el precio real durante 1985, como las consideradas en la proyección básica.

Para tener esta posibilidad en cuenta, el Cuadro No. 7 (alternativa 1) presenta los principales resultados de una simulación de la balanza de pagos global de Colombia donde, manteniendo los demás supuestos de la proyección básica, se presume: (1) que los precios externos del café observados durante los primeros cinco meses de 1984 se mantienen relativamente estables en términos reales hasta 1986 y empiezan a manifestar desde ese año una tendencia leve al aumento[29], y (2) que las cantidades exportadas en 1984 son las mismas de la proyec-

---

[28] María Mercedes de Martínez, "Café: ¿Una nueva bonanza?" *Estrategia Económica y Financiera*, junio de 1984, p. 29.

FEDESARROLLO BIBLIOTECA

Cuadro No. 7

SIMULACIONES DE LA BALANZA DE PAGOS CON SUPUESTOS ALTERNATIVOS SOBRE COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES 1983 – 1990

(Millones de dólares corrientes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A. BALANCE COMERCIAL								
Proyección básica	−1.209	− 112	137	693	1.190	1.399	1.745	1.905
Alternativa 1: Exportaciones de café altas	−1.209	− 59	341	953	1.535	1.825	2.285	2.635
Alternativa 2: Nuevos proyectos carboníferos	−1.209	− 146	48	366	1.002	1.214	1.444	1.994
Alternativa 3: Exportaciones menores bajas[a]	−1.209	− 226	− 154	271	598	597	669	489
B. BALANCE EN CUENTA CORRIENTE								
Proyección básica	−2.450	−1.730	−1.490	−1.063	− 751	− 691	− 635	− 755
Alternativa 1: Exportaciones de café altas	−2.450	−1.677	−1.282	− 193	− 388	− 237	− 54	33
Alternativa 2: Nuevos proyectos carboníferos	−2.450	−1.767	−1.606	−1.420	−1.026	− 998	−1.118	− 929
Alternativa 3: Exportaciones menores bajas[a]	−2.450	−1.845	−1.788	−1.501	−1.372	−1.540	−1.783	−2.277
C. SALDO EN RESERVAS BRUTAS								
Proyección básica	3.176	1.582	1.250	1.334	1.471	1.776	2.113	2.384
Alternativa 1: Exportaciones de café altas	3.176	1.635	1.511	1.865	2.365	3.124	4.042	5.100
Alternativa 2: Nuevos proyectos carboníferos	3.176	1.729	1.379	1.935	2.348	3.148	4.281	5.185
Alternativa 3: Exportaciones menores bajas[a]	3.176	1.467	838	484	0	− 545	−1.355	−2.607

[a] Supone crecimiento real del 3 por ciento anual en las exportaciones de bienes diferentes a café, carbón, combustibles y ferroníquel.

Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO, ver texto.

ción básica (9.8 millones de sacos) pero que aumentan en cerca de 200.000 sacos anuales hasta el final de la década[30]. A pesar de no suponer la ocurrencia de heladas en el Brasil, estas premisas sobre la evolución del mercado cafetero en los próximos años no solo permitirían una marcada mejoría del balance comercial y la obtención de superávit en cuenta corriente para 1990, sino que impedirían que las reservas internacionales cayeran en los próximos años por debajo de los US$1.500 millones de dólares —o del equivalente a 4.1 meses de importación de bienes—, siempre y cuando se mantuvieran las políticas de restricción fuerte de importaciones y de contratación de créditos consideradas en la proyección básica.

b) Exportaciones de carbón y desarrollo de nuevos proyectos

Entre los principales elementos que contribuyen a explicar las relativamente buenas perspectivas de exportación, aún bajo los

[29] Estrictamente se supone que el precio promedio de los primeros cinco meses de 1984 se mantendría para el conjunto del año y que en los años posteriores se observarían variaciones porcentuales iguales a las proyectadas por el Banco Mundial en su alternativa alta; ver Ocampo, Caballero y Villar, *op. cit.*, Cuadro No. 3.

[30] Este supuesto implica 200.000 sacos adicionales en cada año frente al realizado para la proyección básica.

supuestos más conservadores sobre el mercado cafetero, se destaca el de las exportaciones de carbón que, de acuerdo con el Cuadro No. 5, representarían más de US$300 millones desde 1986 y constituirían para 1990 más del 13% de las exportaciones totales de bienes, aun cuando solo se desarrollaran los proyectos que se encuentran actualmente en ejecución. La posibilidad de que se desarrollen proyectos adicionales, de acuerdo con la alternativa alta de la balanza de pagos del carbón analizada en la parte tercera de este informe, se contempla en una simulación de la balanza de pagos global, alternativa a la proyección básica, cuyos resultados se presentan en el Cuadro No. 7 (alternativa 2). Como es lógico, los resultados obtenidos con esta simulación alternativa se limitan a constatar lo que ya se había expuesto. En particular, se observa que el deterioro relativo en la balanza comercial generado por las mayores compras de equipo —que no alcanza a ser compensado hasta 1989 por las mayores exportaciones—, se compensa con creces a nivel de la evolución de las reservas internacionales, gracias al sistema de financiación que se supone. Debe insistirse, sin embargo, en que si bien se trata de una alternativa atractiva para mejorar los niveles de liquidez internacional del país en los próximos años, ella constituye también un alto riesgo, por cuanto compromete ingresos futuros que no están de ninguna manera asegurados.

c) Exportaciones menores

A pesar de la creciente importancia que tendrán las exportaciones de carbón y de ferroníquel en los próximos años, y sin quitar relevancia a las buenas perspectivas de exportación de hidrocarburos, el factor cuantitativamente más importante en el incremento esperado de las exportaciones totales, de acuerdo con la proyección básica, es la dinámica de las exportaciones menores, que se manifiestan en un crecimiento real superior al 10% anual, y que permite aumentar significativamente su participación en el conjunto, de un 35.0% en 1983 a un 41.7% en 1990. La posibilidad de una menor dinámica de estas exportaciones, sin embargo, se ilustra en la alternativa 3 del Cuadro No. 7, donde se simula un crecimiento de solo 3% anual en términos reales durante todo el período estudiado, manteniendo los demás supuestos de la proyección básica. Aunque la mejora en el balance comercial seguiría siendo muy importante en los primeros años, la reducida dinámica de las exportaciones menores no solo impediría la consecución de un superávit en 1985 sino que, al reducir el excedente de exportaciones sobre importaciones de bienes en los años posteriores, haría mantener un déficit en cuenta corriente imposible de financiar sin un comportamiento del mercado de capitales mucho más optimista de lo que se prevé en la proyección básica. Este resultado, como muestra de la importancia que tendrán las exportaciones menores para evitar situaciones traumáticas en la balanza de pagos, constituye un argumento de gran peso sobre la necesidad de políticas de promoción muy decididas que permitan aprovechar al máximo la dinámica de los mercados internacionales.

2. Control de las importaciones

La magnitud del proceso de ajuste de las importaciones previsto en la proyección básica se manifiesta en la fuerte contracción del coeficiente que ellas representan frente al PIB a precios constantes, entre 1983 y 1988, y en el mantenimiento de ese coeficiente en niveles relativamente bajos hasta el final del período estudiado (Cuadro No. 6). Las menores necesidades de importación de petróleo y de sus derivados que generarían los incrementos en la producción doméstica, de acuerdo con las proyecciones de hidrocarburos ya comentadas, cumplen un papel destacado en dicha evolución de las importaciones globales y,

en particular, en la contracción que se espera para los años posteriores a 1985. No obstante, la utilización intensiva de los controles cuantitativos sobre las importaciones diferentes a las de combustible, constituye de todas maneras, el elemento fundamental e imprescindible para la obtención de un superávit comercial en 1985 y para el sostenimiento de niveles aceptables de las reservas internacionales hasta el final de la década.

Una muestra de esa necesidad de controles de importación fuertes como prerrequisito para el ajuste de la balanza de pagos se obtiene en la cuarta simulación alternativa que se presenta en el Cuadro No. 8, en la que se mantienen los supuestos generales de la proyección básica pero se suavizan, sin levantarlos, los supuestos sobre dichos controles[31]. Aunque, también en este caso, las importaciones reales se reducirían en más de un 7% entre 1983 y 1984, la obtención de superávit comercial se retrasaría hasta 1986, y la caída en el nivel de las reservas internacionales se haría rápidamente insostenible.

3. Crecimiento económico

El análisis de los determinantes del crecimiento económico se encuentra muy lejos de los alcances y de los objetivos de este trabajo. Las proyecciones realizadas, sin embargo, al prever una situación permanente de déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y reflejar las limitaciones de acceso al crédito externo que puede enfrentar el país en los próximos años, sugieren que difícilmente se podrían superar los niveles de crecimiento relativamente bajos que ellas suponen.

La fuerte sensibilidad de la balanza de pagos al crecimiento económico en el mediano plazo, por el otro lado, es ilustrada en la alternativa 5 del Cuadro No. 8, en la cual se simula su comportamiento bajo los mismos supuestos de la proyección básica, pero con un crecimiento real del PIB del 1% anual. La rápida obtención de un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos bajo estas condiciones implicaría sin embargo, enormes costos en materia de empleo y de bienestar económico que deben ser evitados por todos los medios. Así, más que sugerir una línea de acción, el relativamente rápido ajuste de la balanza de pagos que se puede obtener con crecimiento económico bajo debería entenderse como un argumento adicional para el fomento de las exportaciones, para el control eficiente de las importaciones y para la consecución de crédito externo, como mecanismos indispensables para evitar situaciones en las cuales el ajuste se tenga que hacer de esa forma.

4. Condiciones financieras internacionales

Como se destacó anteriormente, los bajos niveles de reservas internacionales previstas para los próximos años en la proyección básica, a pesar de la notable mejoría en el balance comercial, se explican fundamentalmente por el drástico deterioro de las condiciones financieras internacionales, que impiden sostener un flujo neto de capitales hacia el país como el que se mantuvo entre 1979 y 1982 y que, por el contrario, conducen a una reducción de los niveles reales de endeudamiento durante el resto de la década (el crecimiento promedio de la deuda en términos nominales sería del 4.4%

---

[31] Se supone, que las importaciones de bienes de consumo durable se reducen en un 40% en 1984 y que las de consumo no durable (incluidos alimentos) lo hacen en un 20% durante 1984 y 9% adicional durante 1985, pero que unas y otras se empiezan a recuperar desde 1986 con crecimientos iguales al doble de los del PIB. Además, las importaciones de materias primas y de bienes de capital como proporción del PIB (incluidas las compras oficiales pero excluido el equipo para producción del carbón) se reducirían levemente al nivel promedio de ese coeficiente en los diez últimos años.

Cuadro No. 8

SIMULACIONES DE LA BALANZA DE PAGOS CON SUPUESTOS ALTERNATIVOS SOBRE CRECIMIENTO ECONOMICO Y SOBRE CONTROL DE IMPORTACIONES 1983 – 1990

(Millones de dólares corrientes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A. IMPORTACIONES FOB								
Proyección básica	4.471	4.095	4.392	4.493	4.896	5.471	6.187	6.994
Alternativa 4: Menor restricción de importaciones	4.471	4.418	4.900	5.070	5.565	6.216	7.039	7.968
Alternativa 5: Crecimiento real del PIB del 1 por ciento anual	4.471	4.040	4.250	4.207	4.432	4.796	5.260	5.775
B. BALANCE COMERCIAL								
Proyección básica	−1.209	−112	137	693	1.190	1.399	1.745	1.905
Alternativa 4: Menor restricción de importaciones	−1.209	−435	−372	117	521	654	892	932
Alternativa 5: Crecimiento real del PIB del 1 por ciento anual	−1.209	− 56	282	945	1.663	2.087	2.686	3.143
C. BALANCE EN CUENTA CORRIENTE								
Proyección básica	−2.450	−1.730	−1.490	−1.063	− 751	− 691	− 635	− 755
Alternativa 4: Menor restricción de importaciones	−2.450	−2.071	−2.053	−1.719	−1.525	−1.568	−1.652	−1.930
Alternativa 5: Crecimiento real del PIB del 1 por ciento anual	−2.450	−1.671	−1.311	− 685	− 123	240	657	968
D. SALDO EN RESERVAS BRUTAS								
Proyección básica	3.176	1.582	1.250	1.334	1.471	1.776	2.113	2.384
Alternativa 4: Menor restricción de importaciones	3.176	1.354	514	− 35	−641	−1.189	−1.833	−2.698
Alternativa 5: Crecimiento real del PIB del 1 por ciento anual	3.176	1.622	1.442	1.857	2.563	3.728	5.275	7.172

Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO, ver texto.

anual entre 1983 y 1990, muy inferior al crecimiento previsto en los precios internacionales). Este fenómeno, además, es particularmente pronunciado durante 1984, cuando los bajos niveles de endeudamiento del sector público no alcanzan a compensar la fuerte salida neta de capitales privados, generada por la conjunción de las malas condiciones externas de crédito y el ajuste en el saldo de la deuda comercial de corto plazo que, por sí mismas, conllevan las menores importaciones (ver Cuadro No. 5).

Las dificultades de acceso al crédito externo, por otra parte, serán particularmente gravosas para el país en la medida en la cual las tasas de interés se mantengan tan altas como se supone en la proyección básica (12.5% en 1984 y 12.0% el resto de los años). De acuerdo con esa proyección, los egresos de intereses superarían ampliamente los US$1.000 millones anuales y solo serían compensados en una proporción mínima por ingresos sobre el manejo e inversión de las menguadas reservas internacionales. De esta forma, cuando se tienen en cuenta tanto los flujos de endeudamiento como los pagos netos de intereses, las transferencias de recursos financieros entre 1983 y 1990 serían fuertemente negativas para Colombia —llegando a superar los US$– 1.400 millones en 1984– cuando esas transferencias habían sido positivas y superiores a los US$900 millones anuales en todos los años del cuatrienio anterior (ver Cuadro No. 9 columna (1)).

Cuadro No. 9

TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS FINANCIEROS HACIA COLOMBIA
1974 – 1990

Flujo neto de endeudamiento – Intereses pagados netos

(Millones de dólares corrientes)

		Alternativa 6	Alternativa 7	Alternativa 8
	Proyección básica (1)	Con reducción de la tasa "prime" al 8 por ciento desde 1985 (2)	Sin reducción en plazos promedio del financiamiento comercial (3)	Con mayor restricción del crédito (4)
1974	+ 155.6[a]	+ 155.6[a]	+ 155.6[a]	+ 155.6[a]
1977	+ 5.6	+ 5.6	+ 5.6	+ 5.6
1978	+ 16.0	+ 16.0	+ 16.0	+ 16.0
1979	+ 1.094.7	+ 1.094.7	+ 1.094.7	+ 1.094.7
1980	+ 1.039.7	+ 1.039.7	+ 1.039.7	+ 1.039.7
1981	+ 1.272.2	+ 1.272.7	+ 1.272.7	+ 1.272.7
1982	+ 935.7	+ 935.7	+ 935.7	+ 935.7
1983	– 436.0	– 436.0	– 436.0	– 436.0
1984	– 1.422.0	– 1.422.0	– 1.017.0	– 1.749.0
1985	– 546.0	– 191.0	– 382.0	– 723.0
1986	– 349.0	46.0	– 303.0	– 724.0
1987	– 591.0	– 159.0	– 638.0	– 755.0
1988	– 595.0	– 129.0	– 635.0	– 742.0
1989	– 616.0	– 113.0	– 652.0	– 742.0
1990	– 658.0	– 115.0	– 694.0	– 762.0

[a] No incluye los ingresos de intereses por manejo de reservas.

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

La posibilidad de un comportamiento de las condiciones financieras internacionales diferente del que supone la proyección básica es contemplada por las simulaciones alternativas 6, 7 y 8, cuyos resultados más importantes se presentan en los Cuadros Nos. 9 y 10. En la primera de esas alternativas se puede observar el efecto que tendría una reducción de las tasas de interés internacionales que llevara la tasa "prime" a un 8% desde 1985. Aunque esta evolución seguiría manteniendo tasas reales superiores a las que se observaron durante buena parte de la década de los setenta, sus efectos positivos se manifestarían en un ahorro creciente de divisas durante todos los próximos años, que sería superior a los US$350 millones en 1985 y a los US$540 millones en 1990.

La alternativa 7 de la balanza de pagos considera un escenario ligeramente más optimista del flujo de financiamiento externo para el sector privado que el considerado en la proyección básica. En particular, se supone que se logra sostener los niveles nominales de endeudamiento registrado a través de los artículos 128 y 131, así como las del saldo de reintegros anticipados por exportaciones de café, con solo una ligera reducción en 1984[32]; además, se presume que los créditos de corto plazo para finan-

ciación de importaciones conservan la proporción que representaban frente a éstas en 1983. Aunque con estos supuestos se seguiría produciendo una salida neta de capitales privados de más de US$200 millones durante 1984 —debido fundamentalmente al efecto de la reducción en las importaciones sobre la financiación correspondiente—, los resultados de la simulación muestran un gran alivio de la situación de liquidez con respecto a la proyección básica, al evitar una reducción de las reservas internacionales del país por debajo de los US$1.800 millones o del equivalente a 5 meses de importaciones (Cuadro No. 10). Se puede ver así, por un lado, la gran importancia que tiene para el país el mantenimiento de las líneas de crédito comercial de corto plazo por parte de la banca internacional y, por otro, la urgente necesidad de reforzar las medidas internas tendientes a crear incentivos al endeudamiento externo y al mantenimiento de los créditos durante plazos más largos por parte del sector privado. Dentro de estas últimas medidas tendrían particular importancia las dirigidas a controlar las expectativas de devaluación masiva y a reducir los diferenciales entre las tasas de interés interna y externa que actualmente conlleva el alto ritmo de devaluación.

La importancia de las condiciones crediticias para la evolución del sector externo colombiano en los próximos años se comprueba, también, en la última simulación de la balanza de pagos presentada en los Cuadros Nos. 9 y 10 (alternativa 8). En ella se supone una mayor restricción al crédito externo, que se traduce: (1) en flujos netos de endeudamiento público iguales a la mitad de los que presume la proyección básica para cada año; y (2) en una reducción del plazo promedio de financiamiento comercial externo que lleva la deuda correspondiente del sector privado a representar sólo un 30% del valor de las importaciones a partir de 1984, después de haber constituido el 40% de éstas en 1983. Aunque los resultados obtenidos contemplan una ligera mejoría en la cuenta corriente con respecto a la proyección básica, gracias a los menores egresos de intereses, la reducción en las reservas internacionales hasta niveles en que éstas representan solo un mes de importaciones (en 1987), muestran nuevamente la necesidad de una política decidida de endeudamiento externo e ilustran la gravedad que tendría para el país una situación en que el sistema financiero internacional restringiera sus créditos en forma más drástica de lo que supone la proyección básica.

VI. Conclusiones generales

Los ejercicios se simulación sobre el comportamiento de la balanza de pagos presentados en este informe coinciden todos en mostrar unas perspectivas de estrechez en el sector externo colombiano entre 1983 y 1990, que contrastan con las condiciones de holgura cambiaria en la cual se había acostumbrado a vivir el país desde mediados de los setenta. Esas perspectivas provienen en buena parte de los supuestos sobre el comportamiento del mercado internacional del café que, aún en la alternativa más optimista, se caracterizaría por unos precios relativamente bajos con respecto a los vigentes durante el segundo lustro del decenio anterior, debido fundamentalmente a los altos niveles de inventarios acumulados por los países productores durante los últimos años. No obstante, un elemento por lo menos tan importante como el anterior, para explicar las perspectivas de estrechez cambiaria, es el drástico cambio en las condiciones crediticias internacionales que

[32] La deuda registrada a través de los artículos 128 y 131 pasaría de US$1.364 millones en 1983 a US$1.350 millones desde 1984 y los reintegros anticipados por exportaciones de café de cerca de US$180 millones a US$150 millones.

Cuadro No. 10

SIMULACIONES DE LA BALANZA DE PAGOS CON SUPUESTOS ALTERNATIVOS SOBRE CONDICIONES FINANCIERAS Y DE ENDEUDAMIENTO 1983 – 1990

(Millones de dólares corrientes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A. BALANCE EN CUENTA CORRIENTE								
Proyección básica	−2.450	−1.730	−1.490	−1.063	−751	−691	−635	−755
Alternativa 6: Con tasas de interés del 8 por ciento desde 1985	−2.450	−1.730	−1.135	−668	−318	−225	−132	−212
Alternativa 7: Sin reducción en plazos promedio del endeudamiento comercial	−2.450	−1.730	1.529	−1.125	−826	−771	−721	−848
Alternativa 8: Con mayor restricción del crédito	−2.450	−1.730	−1.462	−1.021	−670	−587	−507	−602
B. SALDO EN RESERVAS BRUTAS								
Proyección básica	3.176	1.582	1.250	1.334	1.471	1.776	2.113	2.384
Alternativa 6: Con tasas de interés del 8 por ciento desde 1985	3.176	1.582	1.606	2.085	2.654	3.425	4.266	5.079
Alternativa 7: Sin reducción en plazos promedio del endeudamiento comercial	3.176	1.986	1.819	1.948	2.038	2.303	2.605	2.839
Alternativa 8: Con mayor restricción del crédito	3.176	1.255	747	455	428	586	797	962
C. SALDO EN DEUDA BRUTA								
Proyección básica	10.043	9.679	10.150	10.913	11.511	12.167	12.869	13.602
Alternativa 6: Con tasas de interés del 8 por ciento desde 1985	10.043	9.679	10.150	10.913	11.511	12.167	12.869	13.602
Alternativa 7: Sin reducción en plazos promedio del endeudamiento comercial	10.043	10.084	10.757	11.627	12.254	12.950	13.702	14.491
Alternativa 8: Con mayor restricción del crédito	10.043	9.352	9.618	9.963	10.316	10.722	11.170	11.645

Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO, ver texto.

se viene manifestando desde fines de 1982. Al restringirse fuertemen' la oferta de crédito externo y mantenerse un nivel particularmente alto de las tasas reales de interés, y las nuevas condiciones no solo impiden que se sigan financiando unas importaciones superiores a las exportaciones, tales como las que se mantienen desde 1981, sino que hacen indispensable la rápida generación de un excedente comercial de grandes dimensiones para responder por el pago de los altos intereses que implica para el país la deuda externa contratada en años anteriores. Después de que la transferencia neta de recursos financieros hacia Colombia (definida como la diferencia entre el flujo de créditos netos y los pagos netos de intereses) fuera superior a US$900 millones anuales entre 1979 y 1982, esa transferencia sería fuertemente negativa para el país durante todos los años analizados en este informe, desde 1983 hasta 1990.

A pesar de lo anterior, las simulaciones presentadas en las páginas anteriores permiten observar que las tendencias del sector externo colombiano no serían explosivas ni conducirían a situaciones tan graves como las que han tenido que enfrentar otros países de América Latina. Siempre y cuando se refuercen las políticas de control de importaciones y de fomento a las exportaciones, y mientras no se presente un agravamiento drástico en las condiciones del sistema financiero internacional, esa no explosividad del sector externo se manifestaría tanto en la generación de un superávit comercial creciente desde 1985, como en una evolución de las reservas internacionales que, no sólo impediría que se redujeran a menos del equivalente a tres meses de importaciones, sino que les permitiría manifestar una lenta pero continua recuperación desde 1986.

En los resultados anteriores, relativamente halagadores, cumplen un papel importante las expectativas de exportación de carbón y de ferroníquel y las buenas perspectivas de producción doméstica de hidrocarburos, que se espera que conduzcan a una notable mejoría en la balanza comercial de ese sector durante los próximos años. Sin embargo, los elementos más importantes para la rápida consecución de un superávit comercial externo como el que requiere el país, de acuerdo con las proyecciones realizadas, serían el crecimiento acelerado de las exportaciones menores y la fuerte e inmediata contracción de las importaciones diferentes a las de combustibles. Se constata, de esta manera, la urgente necesidad de sostener una política agresiva de promoción de exportaciones, que permita aprovechar al máximo la dinámica de los mercados externos, y de seguir reforzando los controles a las importaciones, incluidas las compras oficiales, de tal forma que se puedan reducir de manera importante los porcentajes que ellas representan frente a la producción nacional.

Debe destacarse, finalmente, que la factibilidad de un desarrollo del sector externo sin grandes traumatismos que se deduce de las simulaciones presentadas en este informe, no sólo supone un gran esfuerzo de sustitución de importaciones y de fomento a las exportaciones, sino que parte de la premisa de un crecimiento económico relativamente bajo durante todo el período estudiado. Teniendo en cuenta la alta sensibilidad que presentarían dichas simulaciones frente a un crecimiento económico mayor, la limitación al crecimiento muestra claramente el costo para una economía dependiente de las altas tasas internacionales de interés y de las restringidas posibilidades de acceso al crédito externo, en términos del desarrollo y del bienestar económico. Por otro lado, sin embargo, esos costos deberían constituirse en argumentos adicionales para la utilización intensiva de los instrumentos de ajuste del sector externo sobre los cuales tiene mayor discresionalidad el gobierno nacional. Mientras se

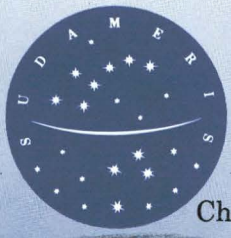
mantengan las restrictivas condiciones del sistema financiero internacional, y los demás supuestos sobre la economía mundial implícitos en las simulaciones aquí efectuadas, la única manera de lograr un crecimiento económico alto, sin que ello genere presiones insostenibles sobre la balanza de pagos, es sobre la base de una gran eficiencia en las políticas de fomento a las exportaciones, de control de las importaciones y de búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento externo.



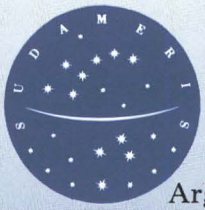
informes especiales



Paraguay.



Chile.



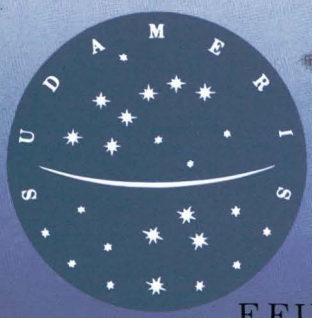
Argentina.



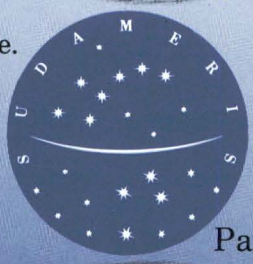
Uruguay



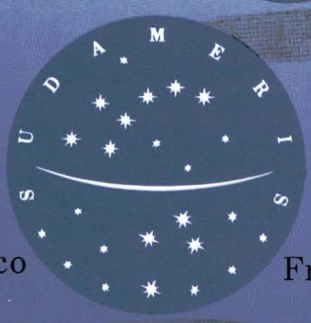
Brasil.



EEUU.
(Miami)

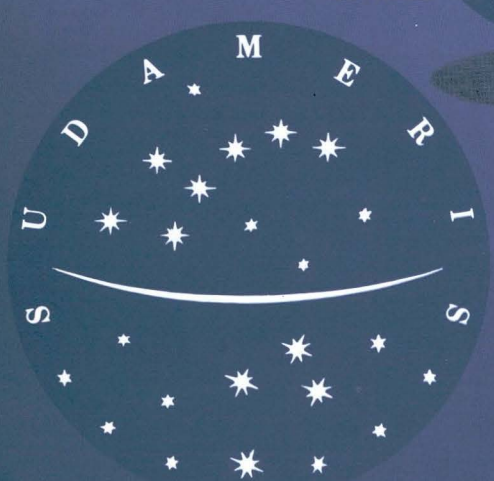


Panamá.



Monaco

Francia.



La Experiencia Internacional del Grupo Sudameris!

Principales Accionistas: Banca Commerciale Italiana, Milano
Dresdner Bank A.G., Frankfurt a.M. - Paribas International, Paris
Banque Indosuez, Paris - Union de Banques Suisses, Zürich

BANCO SUDAMERIS COLOMBIA

Más de 60 años al servicio de la Empresa Colombiana.

Las finanzas del sector público central en los años veinte y treinta en Colombia*

Joaquín Bernal Ramírez

El proceso de desarrollo capitalista que venía gestándose en Colombia desde las últimas décadas del siglo XIX, prácticamente sólo vino a consolidarse a partir de 1910, año en el cual se inicia la segunda expansión cafetera. El auge del sector externo entre 1910 y 1929 y la expansión de la economía cafetera, permitieron eliminar el mecanismo de producción-especulación característico de la actividad exportadora nacional en el siglo XIX. Ahora se alcanzaría una articulación más estable a la dinámica de la economía mundial y se consolidaría un "esquema de desarrollo hacia afuera" que, en pocos años, permitiría la incorporación de una proporción creciente de la población a procesos de mercado y de división del trabajo más amplios[1].

El auge del sector externo hacía parte a su vez de la economía mundial, que favoreció las exportaciones (café, banano, oro, platino y, posteriormente, petróleo) incluso con unos términos de intercambio favorables, y permitiendo, además, que el país recibiera montos apreciables de empréstitos de largo plazo en la segunda mitad de los años veinte. Si a estas circunstancias se une la experiencia nueva en Colombia, de gozar de más de veinte años continuos de paz, no es difícil comprender las razones que explican el rápido crecimiento del PIB entre 1925 y 1928, del orden del 8.6% promedio anual, el más alto que se haya identificado en las estadísticas de las Cuentas Nacionales de Colombia para un período de tres años seguidos[2].

Por supuesto, este proceso induciría una profunda transformación del Estado colombiano. Este fue un ente débil e inesta-

---

* El presente trabajo sintetiza algunos de los principales resultados de una investigación más amplia del autor. Joaquín Bernal, "Las finanzas públicas en los años veinte y treinta en Colombia", Tesis de Magister en Economía, Universidad de Los Andes, 1983. Se agradecen los valiosísimos comentarios de José Antonio Ocampo, así como los de Santiago Montenegro y Jesús A. Bejarano, y la gran colaboración de la facultad de Economía de la Universidad de Los Andes.

1 José Antonio Ocampo, "Desarrollo exportador y desarrollo capitalista colombiano en el siglo XIX", *Desarrollo y Sociedad*, No. 8, mayo de 1982, Universidad de Los Andes, p. 75.

2 Véase CEPAL, *Análisis y proyecciones del Desarrollo Económico,* Vol. III: "El desarrollo económico de Colombia", México, ONU, 1957, p. 11; José Antonio Ocampo, *The colombian economy in the 1930s*, Mimeo, CEDE, 1982; y Alfonso Patiño R., *La prosperidad a debe y la gran crisis, 1925-1935,* Bogotá, Banco de la República, 1981, pp. 23-24.

ble a todo lo largo del siglo XIX, pues la fuente de sus escasos recursos fiscales se encontraba en algunas pocas actividades relacionadas con puntos críticos de las estrechas redes mercantiles existentes[3]. El auge de la economía cafetera y de las exportaciones le posibilitaron ampliar su campo de acción, le dieron mayor fuerza para implementar mecanismos de muy diversa índole que le permitieron entrar a regular las fuerzas económicas y a tener una importancia política y económica a partir de la Gran Crisis de los Años Treinta.

Sin embargo, la reflexión sobre la evolución del Estado cae fuera del objetivo de este estudio, dedicado principalmente a la evolución de la política tributaria, el manejo de la deuda pública, la orientación del gasto público, la importancia y el tamaño económico relativo del sector público central para, finalmente, hacer una recapitulación general sobre el manejo de la política fiscal ante diferentes coyunturas y su impacto macroeconómico. Dentro de esta amplia perspectiva, el primer tema de análisis será la evolución de una política de ingresos de la Nación que le asegurará recursos suficientes y estables para entrar a cumplir las nuevas funciones que históricamente le correspondían[4].

A. La evolución de la política de ingresos de la Nación y de la tributación en los años veinte y treinta

1. La renta de aduana

Como ya se ha anotado, desde principios de siglo se constata un importante cambio cuantitativo en el comportamiento del sector externo colombiano, en especial de las exportaciones cafeteras, el cual permitió ampliar las importaciones y por consiguiente, los ingresos fiscales, basados en la renta de aduanas (Cuadro A-1).

CUADRO No. 1

INGRESOS TOTALES DE LA NACION 1923-1938

(Miles de pesos corrientes)

Año	Total de ingresos	Ingresos ordinarios	Ingresos extraordinarios
1923	43.555	33.335	10.220
1924	39.862	33.470	6.392
1925	51.518	46.240	5.278
1926	60.649	55.649	5.000
1927	86.187	63.267	22.795
1928	107.462	75.514	31.948
1929	75.239	75.239	—
1930	54.351	49.358	4.993
1931	53.680	43.694	9.986
1932	50.257	41.467	8.790
1933	72.286	46.594	25.692
1934	86.265	62.319	23.946
1935	72.944	67.814	5.130
1936	86.125	82.408	3.717
1937	102.764	94.578	8.186
1938	104.383	97.637	6.746

Fuente: Informes Financieros del Contralor General, 1924-1938, año a año.

El ritmo de generación de divisas se hace aún más pronunciado en los años veinte, cuando el auge del sector externo, basado en la bonanza cafetera, el crecimiento de las exportaciones de productos de enclave y el ingreso masivo de capitales extranjeros al país, se tradujo en un tal aumento de la capacidad de importar que las compras en el exterior crecieron en un 150% entre 1924 y 1928. Gracias a ello, los ingresos de aduana crecieron en 114% en ese período, lo cual explica el rápido crecimiento de los recursos corrientes de la Nación en ese mismo lapso, del 112% (ver Cuadros Nos. 1 y 2).

---

[3] Ocampo, "Desarrollo exportador", *op. cit.*, pp. 47-48.

[4] Joaquín Bernal, *op. cit.* Aunque en este trabajo no se encuentre una reflexión profunda sobre el Estado, sí se hace referencia a su proceso de transformación, a algunos aspectos de su reorganización institucional (Capítulos I y II) y la revolución de la política económica en general (Capítulo I).

CUADRO No. 2

INGRESOS ORDINARIOS DE LA NACION, 1923-1938

(Miles de pesos corrientes)

Año	Total ordinarios	Aduanas y recargos $	%	Imp. a la renta y complement.[a] $	%	Salinas $	%	Ferrocarriles y cables[b] $	%	Impuesto al consumo[c] $	%	Papel sellado y timbre nacional $	%
1923	33.535	18.093	(53.9)	716	(2.1)	2.391	(7.1)	2.978	(8.9)	512	(1.5)	1.279	(3.8)
1924	33.470	17.321	(51.8)	653	(2.0)	2.311	(6.9)	4.119	(12.3)	428	(1.3)	922	(2.8)
1925	46.240	26.091	(56.4)	732	(1.6)	2.550	(5.5)	5.368	(11.6)	740	(1.6)	1.098	(2.4)
1926	55.649	30.469	(54.8)	1.093	(2.0)	2.498	(4.5)	8.026	(14.4)	1.020	(1.8)	1.382	(2.5)
1927	63.267	34.110	(53.9)	1.270	(2.0)	2.698	(4.3)	9.653	(15.2)	1.394	(2.2)	1.558	(2.5)
1928	75.514	37.091	(49.1)	3.196	(4.2)	2.934	(3.9)	11.429	(15.1)	2.084	(2.8)	1.664	(2.2)
1929	75.239	35.446	(47.1)	2.697	(3.6)	3.045	(4.0)	11.230	(14.9)	3.443	(4.6)	1.588	(2.1)
1930	49.358	18.373	(37.2)	3.324	(6.7)	2.708	(5.5)	8.163	(16.5)	3.184	(6.4)	1.574	(3.2)
1931	43.694	17.668	(40.4)	2.279	(5.2)	2.895	(6.6)	6.852	(15.7)	2.557	(5.8)	1.328	(3.0)
1932	41.467	17.461	(42.1)	1.503	(3.6)	3.421	(8.2)	5.944	(14.3)	2.649	(6.4)	2.321	(5.6)
1933	46.594	22.275	(47.8)	1.710	(3.7)	3.504	(7.5)	6.806	(14.6)	2.651	(5.7)	2.280	(4.9)
1934	62.319	24.612	(39.5)	2.027	(3.2)	3.791	(6.1)	8.779	(14.1)	3.323	(5.3)	2.880	(4.6)
1935	67.814	27.488	(40.5)	4.340	(6.4)	3.654	(5.4)	10.454	(15.4)	3.477	(5.1)	3.259	(4.8)
1936	82.408	30.015	(36.4)	12.907	(15.7)	3.752	(4.6)	11.939	(14.5)	3.945	(4.8)	3.749	(4.5)
1937	94.578	34.326	(36.3)	15.520	(16.4)	3.922	(4.1)	11.972	(12.7)	4.614	(4.9)	4.873	(5.2)
1938	97.637	31.117	(31.9)	18.178	(18.6)	4.226	(4.3)	12.913	(13.2)	5.333	(5.5)	5.310	(5.4)

[a] A partir de 1936 incluye el impuesto al patrimonio y el impuesto al exceso de utilidades.

[b] A partir de 1932 son los ingresos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, excluyendo las transferencias que el Consejo hizo a la nación.

[c] Todo el tiempo incluye el impuesto al consumo de fósforos y naipes. El de consumo de cerveza sólo hasta 1929. A partir de 1928 entra el impuesto de consumo de gasolina. Desde 1932 incluye además los impuestos al consumo de grasas y lubricantes, cigarrillos y gaseosas nacionales y llantas.

Fuente: Informes Financieros del Contralor General. 1924-1938.

Un problema delicado asociado a tal situación es que la alta dependencia de los ingresos de aduanas implicaba un elemento de inestabilidad muy grande, en cuanto los recursos nacionales dependían de las caprichosas oscilaciones que se originaban en los ciclos de la economía mundial. Los riesgos de tal dependencia quedaron claramente evidenciados a partir de 1929, cuando los ingresos aduaneros experimentaron un descenso del orden del 53%, entre 1928 y 1932, al caer de más de $37 millones a $17,5 millones. Esta disminución propició una reducción de los ingresos corrientes desde $75,5 millones en 1928 a sólo $41,5 millones en 1932.

La gravedad de este problema era ahora mucho mayor que en épocas anteriores, como durante la Primera Guerra Mundial o la Crisis de 1920-1921, porque durante los veinte el Estado había conformado nuevas instituciones, que demandaban mayores recursos, y había ampliado significativamente su radio de acción en la proporción del crecimiento económico.

Durante los años treinta seguiría disminuyendo la importancia relativa de la renta de aduanas hasta niveles inferiores al 40%, en promedio, de las rentas ordinarias. Los procesos vividos por la economía mundial, la economía colombiana y, en particular, su sector externo, reducirían su participación a niveles inferiores al 20% en 1942-45. Simultáneamente se operaba un profundo cambio en la estructura tributaria colombiana, con el éxito de la tributación directa después de 1936, que llegó a participar con más del treinta por ciento de los ingresos

ordinarios en 1942. Gracias a estos resultados, a partir de 1951 fue posible liberar a la política arancelaria de ser la pieza básica de la política fiscal, para pasar a darle un papel cada vez más importante en el manejo de los flujos del comercio exterior y en la protección de la industria nacional[5].

2. *La evolución de la tributación directa en Colombia*

Para hacer realidad la tributación directa en amplia escala se requiere un cierto nivel de desarrollo de la economía, de cierto grado de integración económica y política, de industrialización y desarrollo de las redes mercantiles, de perfeccionamiento de los sistemas de administración, recaudo y fiscalización, y de decisión y capacidad política para implementarlo con propiedad. Esas condiciones prácticamente sólo se materializaron en Colombia en los años treinta, en gran medida gracias al impacto de la dinámica cafetera sobre el sector privado y sobre el Estado.

En realidad, el primer intento por establecer el impuesto directo sobre la renta de los ciudadanos se encuentra en la Ley 30 de 1821, pero la total inexistencia de las condiciones arriba señaladas hacían de él una quimera en ese momento. Luego, durante el período del radicalismo liberal, en la segunda mitad del siglo XIX, algunos departamentos intentaron restablecer los impuestos directos. Fueron especialmente interesantes los intentos de Cundinamarca y Santander, pero muy pronto fracasaron.

• La primera tentativa moderna de su implantación en Colombia data de 1918. Se inicia entonces una tortuosa historia política, técnica y administrativa que culmina en 1935 con una definición similar a la de hoy en día. Es necesario detenerse en su evolución a lo largo de ese período, en sus implicaciones fiscales y distributivas, en la transformación provocada en la estructura tributaria, en la discusión política alrededor suyo y en los escollos que progresivamente debieron superarse hasta implementarlo convenientemente.

Bajo la administración Suárez fue expedida la Ley 56 de 1918, "por la cual se establece el impuesto sobre la renta". Ella definía que el impuesto lo pagarían todas las personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país o residentes en él, y todas las nacionales o extranjeras no residentes en el país, pero que obtuvieran alguna renta de bienes o capitales radicados en él (artículo 1o.). Infortunadamente, esta Ley estableció un inapropiado sistema al dividir las rentas según su fuente y gravarlas proporcional y no progresivamente: las producidas exclusivamente por el capital pagarían el 3%; las provenientes del capital combinado con el trabajo pagarían el 2% y las originadas únicamente en el trabajo pagarían el 1%. Obviamente, la mayoría de las empresas trató de ubicarse en la segunda categoría, por lo cual en 1920 el ministro de Hacienda abogaba por el establecimiento de sólo dos categorías, con el fin de evitar la evasión de las sociedades[6]. Además de ciertos problemas administrativos y de la falta de métodos apropiados para su recaudo, atentó contra el nuevo impuesto la prohibición de obligar al declarante a presentar sus libros de cuenta (y confiarse simplemente en su juramento, según lo establecido en el artículo 6o.). Ello, unido a la falta de clari-

[5] Montenegro, Santiago, *La política arancelaria entre 1910 y 1945*, Mimeo, CEDE, 1983, pp. 5 y 20.

[6] *Memoria de Hacienda de 1920*, p. LXXI. El decreto reglamentario de esta Ley es el 794 de 1919, el cual estableció que las rentas inferiores a $360 estaban exentas, permitía un descuento del 5 por ciento por persona a cargo (más de dos, menos de diez), y reglamentó la liquidación del impuesto a las sociedades anónimas sobre la utilidad repartible, ya fuera en cabeza del socio o de la compañía. Es decir que no había, ni habrá a lo largo de este período de estudio, doble tributación. *Memoria de Hacienda de 1941*, p. 132.

dad de la Ley, explica el bajo monto del recaudo, que apenas superaba el 2% de los ingresos ordinarios (Cuadro No. 2). Las medidas tomadas entre 1919 y 1927 fueron de poca importancia y sólo hicieron algunas correcciones de tipo administrativo y alteraron las exenciones.

En 1927 se decide un viraje y se establecen las bases del moderno impuesto implementado en 1935. La Ley 64 de 1927 incorpora el impuesto progresivo sobre la renta global en Colombia, eliminando el sistema cedular (según origen) y proporcional de la Ley 56 de 1918. Definió la renta líquida como renta bruta menos ciertas deducciones, tales como arrendamientos, intereses pagados, impuestos ya pagados, pagos a terceros y otros costos. Sobre ella se establecía una tarifa con la siguiente progresividad: del 1% hasta $2.000, el 1,5% en cuanto exceda de $2.000 y no pase de $3.000 y así sucesivamente hasta llegar a un tope del 8% para rentas líquidas superiores a $500.000[7].

Gracias a esta serie de medidas, el impuesto a la renta aumentó en un 152% entre 1927 y 1928 y alcanza en este año una participación del 4,2% en las rentas nacionales, y luego del 6,7% en 1930. Esto último se explica porque entonces se recaudó lo correspondiente al año 1929, último año de relativa prosperidad, ya que ganó participación a costa de la caída de aduanas. Luego vendría la crisis y su participación caería hasta 3.2% en 1934.

En 1930 regresa al país la Misión Kemmerer y se le solicita una revisión de los problemas técnico-administrativos de fiscalización y recaudo de este impuesto, así como de su régimen de transferencias. Con base en sus recomendaciones es emitida la Ley 81 de 1931, que introduce modificaciones en lo relativo con los sistemas de tasación, recaudo y administración:

"Las nuevas medidas se orientaron más a la técnica de la tasación del gravamen y no tanto a cambiar de rumbo a la filosofía general que había implantado el gobierno de Abadía Méndez...

"Para ello, dicha administración fue puesta bajo la dirección unificada del Director General de Rentas e Impuestos Nacionales. Esta medida fue muy importante pues hasta entonces, eran las Juntas Municipales del Impuesto los organismos que determinaban la fijación del tributo. Este hecho... dio lugar a deficiencias que se causaron por el origen partidista de los recaudadores"[8].

La eliminación de este grave problema daba fin también a la participación subnacional en el recaudo a partir de 1931, lo cual era una necesidad en esa época de aguda estrechez fiscal para la Nación. Otro elemento destacado de la Ley 81 de 1931 fue la introducción del sistema de retención en la fuente sobre intereses, salarios, sueldos y otro tipo de remuneraciones, con lo cual el recaudo era hecho en el mismo momento en que se causaban los ingresos, lo cual redundaba en beneficio para el Fisco.

La ley estableció tarifas progresivas a partir de la de cinco y medio por ciento para rentas de $20.000 que antes eran gravadas en un 5%. Las rentas de $250.000 en adelante quedaron gravadas con la tasa máxima del 8%, cuando en la legislación anterior la tarifa correspondiente era del 6,5%, y el 8% únicamente se aplicaba a las rentas

[7] La exención inicial, que había sido aumentada a $960 en 1922, fue ampliada hasta $1.200. Los descuentos por persona a cargo, que habían sido eliminados en 1922, fueron restablecidos a nivel de $240 por cada una. Las utilidades serían ahora gravadas en cabeza de la sociedad, permitiéndose la deducción de dividendos a los accionistas. Vale la pena anotar que las tarifas fueron siempre las mismas para personas naturales y sociedades.

[8] Montenegro, *op. cit.*, p. 14.

excedentes de $500.000. Nuevamente el sistema tarifario era el mismo para las personas naturales y las sociedades. Posiblemente, si estas medidas hubiesen sido dictadas en la parte ascendente del ciclo económico, hubieran tenido efectos positivos sobre el recaudo, pero el momento era inadecuado. Por otra parte, dada la caída de precios e ingresos, es posible que en términos reales fuesen medidas bastante más drásticas de lo que dejan ver las cifras nominales. La evasión, sin embargo, aún era fácil en muchas actividades, por la prohibición constitucional de revisar los documentos privados. De todas formas, la crisis provocaría una caída de esta renta del orden del 55% entre 1930 y 1932, para luego estabilizarse ligeramente.

A finales de 1932, al iniciarse un manejo de política económica heterodoxo y antidepresivo[9], el Banco de la República empieza a dar su apoyo crediticio al gobierno, ampliado aún más en los dos años siguientes, con motivo de la Guerra con el Perú. Terminada la emergencia, debía seguir un período de "coordinación y reajuste", según palabras de Esteban Jaramillo[10]. El nuevo Presidente, Alfonso López Pumarejo, se había comprometido a acomodar los ingresos corrientes a las grandes necesidades del Estado y frenar las emisiones de dinero originadas en aquellos créditos, que según se verá luego, estaban generando inestabilidad cambiaria y fuertes presiones inflacionarias. Su ministro de Hacienda señalaba que:

"La Guerra con el Perú, la política social en que viene empeñado el Gobierno, el desarrollo de un gran plan de educación y la realización de obras públicas inaplazables, han determinado un aumento en los gastos... Así, era necesario aumentar los ingresos con tributos justos y racionales o hacer emisiones"[11].

Solamente la primera alternativa era viable... más aún, necesaria para lograr el reajuste. También se decía que el alza en las tarifas de aduana (1931) había disminuido su recaudo y había dado protección y mayores ingresos a los empresarios. Era justo que retribuyeran a la sociedad el "exceso de utilidades" que así obtenían. Apresuradamente, haciendo uso de las facultades extraordinarias que le habían sido otorgadas a finales de 1932 y aún vigentes en 1934, el Ejecutivo decreta un alza en las tarifas del impuesto a la renta y crea el impuesto al exceso de utilidades, que son declarados inexequibles por la Corte Suprema de Justicia en abril de 1935[12].

Presenta luego un proyecto perfeccionado de las cámaras, en el cual se inspira el legislador de 1935 para definir el gravamen a la renta sobre tres bases de liquidación, tal como se le conoce hoy en día: el impuesto al patrimonio y el impuesto al exceso de utilidades. El sistema era de tal forma que:

"... quien quiera burlar la tasa adicional sobre el exceso de utilidades, es cogido por la tasa complementaria sobre el patrimonio, si por un aumento de éste quiere disminuir aquella; y quien quiera pagar menos patrimonio, disminuyéndolo artificialmente, se encuentra frente a la tasa adicional que grava el exceso"[13].

---

9 Este tema es tratado a profundidad por José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, "La crisis mundial de los años treinta en Colombia", *Desarrollo y Sociedad*, No. 7, enero de 1982, y también por Joaquín Bernal, *op. cit.*, secciones 1.3 y 1.4.

10 *Memoria de Hacienda de 1934*, p. 9.

11 *Memoria de Hacienda de 1935-1936*, p. 24.

12 Patiño R., *op. cit.*, pp. 684-686. También se había ampliado a las sociedades un impuesto directo, creado en 1933 para amortizar el "empréstito patriótico", llamado "cuota militar" y aplicado a personas. Así mismo, aquella medida ejecutiva fue declarada inexequible.

13 *Memoria de Hacienda de 1941*, p. 142. Citado por Montenegro, *op. cit.*, p. 15. El Decreto Reglamentario de esta Ley 78 de 1935 fue el 818 de 1936.

Sobre el impuesto a la renta se establecieron tarifas progresivas iguales a las que existían en 1931 para rentas líquidas inferiores a $7.000. De este nivel en adelante iba aumentando lentamente la progresión, por rangos más estrechos a los que existían anteriormente, de forma que las diferencias con las anteriores se ampliaban cada vez más. El tope se establecía en una tarifa del 17% para las rentas superiores a $600.000. Recuérdese que en 1931 ese techo era el 8% para las superiores a $250.000, las cuales ahora estaban afectadas por una tarifa del 13%[14].

El impuesto adicional, al "exceso de utilidades", consideraba normal una ganancia del 12% en el año, pero si superaba ese nivel y era inferior al 15%, pagaría el 10% sobre el exceso y así seguía la progresión hasta llegar al exceso de utilidades sobre el 50%, que pagarían el 30% sobre el exceso.

En cuanto al impuesto complementario y accesorio al de la renta, el impuesto de patrimonio, definía por tal "el conjunto de derechos apreciables en dinero que tiene una persona, deducido el monto de sus deudas" (artículo 21, Ley 78/35). Con él se buscaba también gravar en forma diferencial las rentas provenientes del capital y del trabajo. La ley estableció que los patrimonios superiores a $10.000 e inferiores a $20.000 pagaban el uno por mil sobre el exceso, y la progresión se aceleraba hasta llegar a los superiores a $400.000, que pagaban el 8 por mil.

Como se ve en estas cifras, se necesitaba mucha decisión política y apoyo popular para sacar adelante un proyecto tan drástico como éste, que definía un sistema tributario más justo, más elástico y seguramente con algún efecto redistributivo. No en vano se calificó a esa reforma como la obra más trascendental de la administración López.

También es interesante observar que por primera vez se utilizaría un instrumento puramente tributario para fomentar ciertas actividades, al declarar exentos los patrimonios y excesos de utilidades generados en minas de oro, plata y platino y en industrias de café y banano, es decir, las principales generadoras de divisas.

Como complemento a estas importantes medidas, la Reforma Constitucional de 1936 suprimió la reserva en las cuentas y documentos privados de los contribuyentes, haciendo aún más difícil la evasión que había enfrentado el impuesto a la renta[15].

Puede preverse así el notable impacto de esas medidas, pero es conveniente que los datos lo demuestren. A la luz de las estadísticas disponibles pueden evaluarse los objetivos centrales de la reforma: equidad, eficiencia y elasticidad del sistema tributario.

En el Cuadro No. 2 se puede apreciar cómo en el primer año de su aplicación, el impuesto sobre la renta y complementarios produjo $13 millones, triplicando el producto de 1935, el más alto presenciado hasta entonces. La recuperación económica (si bien iniciada en 1932/33) y la mayor eficiencia de la estructura tributaria, llevaron su producto a más de $18 millones en 1938. Su participación en el total de las rentas ordinarias pasó de niveles históricamente inferiores al 5%, al 19% en 1938. Ya en 1942 se convirtió en el impuesto más importante del país, tomando el lugar que históricamente habían ocupado las adua-

---

[14] Las exenciones fueron finalmente fijadas por la Ley 63 de 1936 así: $600 para los solteros, $1.200 para los casados y $300 por persona a cargo. El hecho de ampliar así las exenciones permitió que muchos contribuyentes dejaran de tener la obligación de pagar el tributo, con importantes efectos redistributivos. Sobre estos aspectos técnicos véase Joaquín Bernal, *op. cit.*, pp. 131-1312.

[15] Montenegro, *op. cit.*, pp. 15-16.

nas. Incluso durante la Segunda Guerra Mundial, cuando la mayor parte de los tributos disminuyeron, el impuesto siguió creciendo cuantitativa y relativamente.

Finalmente, se lograba dotar a la estructura tributaria nacional de la deseable característica de la elasticidad y de una fuente segura y estable de recursos. Debe anotarse también el acierto político de realizar la reforma en la parte ascendente del ciclo económico, lo cual explica parte grande de su éxito inmediato.

Con respecto al aspecto de equidad, los datos del Informe Financiero del Contralor de 1937 son muy dicientes: a pesar de la rápida mejora en la situación económica, el aumento en las exenciones definido por la Ley 63 de 1936 benefició en tal forma a los ciudadanos de menores ingresos, que el número total de contribuyentes en 1937 era inferior al de 1934. Los siguientes índices dan una idea clara del comportamiento del gravamen y su incidencia[16].

Año	No. de contribuyentes	Renta líquida	Recaudo
1934	100	100	100
1935	121	146	214
1936	88	151	637
1937	93	168	765

Se aprecia que un menor número de contribuyentes declaró rentas líquidas crecientes (por la recuperación económica y el control a la evasión) sobre las cuales la progresión de las tarifas, tres años más tarde, los obligó a pagar siete veces el nivel de 1934. Esto muestra el perfeccionamiento de los sistemas de recaudo y fiscalización[17].

Con respecto a las sociedades, debe destacarse que el número de contribuyentes se elevó de 656 en 1934 a 1.095 en 1937, concentrándose el aumento en Antioquia, departamento líder de la industrialización nacional, y en menor cuantía en Caldas, Cundinamarca, Valle y otros. La concentración de las rentas de las sociedades es dramática, especialmente en aquellas con rentas superiores a $600.000, lo cual refleja no sólo un fenómeno real de concentración de capitales, sino también en perfeccionamiento de los sistemas de control y recaudo.

El origen de los recursos por sectores económicos era el siguiente:

Actividad económica	Renta líquida en 1936 (Miles de pesos)	Renta líquida en 1937 (Miles de pesos)
Producción primaria	28.717	32.343
Industrias de transformación	14.826	18.797
Servicios	7.897	8.932
Otras	1.839	1.434

La industria de petróleos explica el 34,6% de las rentas líquidas en 1937 (el 65% de las del sector primario). La combinación de los impuestos a la renta y complementarios le obligaron a pagar el 24% de las rentas que generó, lo que demuestra que era el sector más concentrado y con mayores capitales del país. Esas proporciones son las siguientes para otras industrias: 1) cervezas: 7,6% y 20%, respectivamente; 2) bancos: 6,9% y 15%; 3) cigarros y cigarrillos: 5,7% y 21% (aquí y en cervezas puede observarse un comportamiento de concentración explicado por la enorme importancia de una sola empresa en la industria); 4) hilados y tejidos, 3,8% y 15% (aun no parece ser tan clara en este momento la preponderancia de las dos principales empresas de la industria, Coltejer y Fabricato, a juzgar por estas cifras); 5) empresas y plantas eléctricas, 3,4% y 23%; y 6) oro,

[16] *Informe Financiero del Contralor General*, 1937, pp. 2-23.

[17] Prueba de ello es que en 1934, sobre lo liquidado en el año sólo se pudo recaudar el 84 por ciento; en 1937 se recaudó en el mismo año más del 93 por ciento de la liquidación. *Ibid.*, p. 21. Todos los datos y cuadros que vienen a continuación son tomados de esta misma fuente, pp. 22-27.

12,5% y 12%, explicable básicamente por las exenciones de que gozaba.

En conclusión, se confirman las apreciaciones ya expresadas acerca de la profunda transformación ocurrida en la estructura económica en el lapso de dos décadas, que provocaran un vuelco total en el sistema tributario. La adecuación del Estado a ese desarrollo se sigue claramente en el perfeccionamiento de los sistemas de fiscalización y recaudo. Su progresivo proceso de consolidación se plasma en la decisión política de implementar medidas cada vez más audaces, hasta hacer exitoso un proyecto iniciado en 1918 bajo la tutela de gobiernos conservadores, y darle forma moderna bajo gobiernos liberales, pero que, por encima de consideraciones políticas, era una necesidad adicional. Infortunadamente, un éxito como este no puede constatarse en otras esferas de la estructura tributaria.

3. Los impuestos al consumo

Los impuestos al consumo, cuantitativamente mucho menos importantes, permiten apreciar características muy peculiares de la estructura tributaria, de las finanzas nacionales y de las transferencias intergubernamentales en ese período.

En 1922 se creó el que fue propiamente denominado impuesto al consumo, como un impuesto específico al consumo de cervezas, fósforos y naipes[18]. Aunque su rendimiento era bajo, inferior al 2% de las rentas ordinarias hasta 1927, alrededor suyo hubo una importante discusión, motivada por la Ley 88 de 1923, por la cual se estableció la "Lucha antialcohólica". Se pretendía aumentar el precio de los licores y restringir su venta, a fin de disminuir el consumo de este vicio. Esta ley propuso que, para indemnizar a los departamentos por las pérdidas que sufrieran por la disminución de su principal fuente de ingresos tributarios, el producto del impuesto al consumo les sería transferido en su totalidad a partir de 1928.

En 1927, el Gobierno propuso derogar esta disposición, arguyendo que el aumento de precios casi había compensado la caída en el consumo de licores y que, en cambio, la participación en el impuesto al consumo implicaba una pesada erogación para el Erario. No habiendo aún una disposición clara, inicialmente esa renta pasó a ser propiedad de los departamenots pero la Nación la recuperó por la Ley 88 de 1928 (sin causar pérdidas de recursos ese año). Dispuso una duplicación en la tarifa para la cerveza y acordó que el 50% del producto total del impuesto al consumo sería transferido a los departamentos; el Gobierno se comprometía adicionalmente a indemnizarlos hasta por una cuantía no superior al 50% restante[19].

A partir de 1929, los fiscos subnacionales empezaron a recibir sumas crecientes por este concepto, de casi un millón de pesos en 1929 (aunque sólo se había autorizado transferir las 2/3 partes de ese millón) y $3,5 millones en 1930. Curiosamente, los más beneficiados fueron algunos de los menos afectados por la lucha antialcohólica, v.gr. Antioquia, Valle, Magdalena y Cauca. En 1930 fue necesario arbitrar recursos extraordinarios para cubrir esa transferencia, que constituía una pesada carga en ese momento de estrechez fiscal aguda. Estas

[18] En realidad tiene antecedentes en el Decreto 2089 de 1917, pero éste sólo vino a ser organizado por la Ley 83 de 1922. Aquí se definió que sería cobrado a nivel manufacturero, *Memoria de Hacienda de 1925*, pp. 34-35 y *Memoria de Hacienda de 1930*, p. 30. La tarifa para la cerveza era de 1,5 centavos por botella y no de 6 centavos como afirma la Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Finanzas intergubernamentales de Colombia*, Bogotá 1984, p. 224.

[19] Esta reseña y lo que sigue fue tomada de diversos apartes de las *Memorias de Hacienda* de 1925, 1926, 1928, 1930, 1931 y 1932.

circunstancias condujeron a la expedición de la Ley 47 de 1930, por la cual cesaba el pago de la indemnización, y el impuesto a la cerveza pasaría a ser administrado directamente por los departamentos, cuya tarifa fue reducida nuevamente a 1.5 centavos en 1932[20]. Así se ponía fin a esa confusa y conflictiva situación, excepto porque aún en 1931 la Nación estaba realizando pagos por este concepto, con fondos extraordinarios de crédito interno.

La serie de impuestos al consumo del Cuadro No. 2 incluye también otra serie de impuestos que gravan el consumo de bienes que no tenían nada que ver con la discusión anterior. Entre ellos se encuentra uno que alcanzaría bastante dinamismo con el comienzo de la recuperación económica. Es el impuesto al consumo de gasolina, un impuesto específico creado por la Ley 106 de 1927 y que comienza a recaudarse en 1928. Inicialmente su producto tenía como destinación específica la conservación de vías de comunicación, pero luego sería intervenido por los bancos que hicieron préstamos al Gobierno durante la depresión.

Posteriormente, en medio de la Gran Crisis, el Gobierno se vio obligado a crear una serie de impuestos para atender sus gastos y compensar la caída de los ingresos corrientes. Entre ellos se destacan varios impuestos al consumo, en su mayor parte específicos, y que, a juicio del Gobierno, aunque la economía se encontraba quebrantada, no imponían una carga onerosa a la industria y al comercio[21].

Patiño Rosselli critica fuertemente estas medidas, por considerar que ellas agravaban aun más la crisis, al afectar la demanda y el ingreso disponible[22]. Esta crítica parece exagerada, porque si bien las características de los bienes gravados era tal que seguramente la mayor carga la sufragaron los consumidores, su impacto sobre el ingreso disponible no debió ser muy grande. Lo cierto es que después de 1928 y durante los treinta, este conjunto de impuestos al consumo alcanzó participaciones estables alrededor del 5% de las rentas ordinarias y en alguna medida ayudaron a aliviar la situación fiscal. Debe anotarse, eso sí, que como muchos de ellos fueron aplicados a cubrir el servicio de préstamos hechos al Gobierno en el punto más bajo de la depresión, no se tenía fexibilidad para asignar esos recursos libremente a otros gastos prioritarios.

4. Los ferrocarriles y cables de la Nación

En los Cuadros Nos. 2 y 4 se puede apreciar el rápido crecimiento del producto bruto de los ferrocarriles y cables en los años veinte. Con el crecimiento del comercio internacional y la consolidación del mercado interno, la red ferroviaria se extendió a nuevos centros de producción y consumo.

Entre 1923 y 1928 el producto bruto creció en 283%, mientras la carga movilizada aumentó en 110%. Desde finales de 1928 empezarían a caer rápidamente, tocando fondo en 1931-1932, para luego recuperarse en forma lenta y regresar en 1936 a los niveles del último año del auge externo.

De otra parte, el manejo de los ferrocarriles fue la manzana de discordia en los veinte, lo que condujo a la creación del Consejo Nacional de Vías de Comunicación en 1928 y su separación definitiva del presupuesto nacional en 1932, al ser creado el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles

---

[20] Patiño R., *op. cit.*, p. 666 y Misión de Finanzas, *loc. cit.*

[21] *Memoria de Hacienda de 1932*, pp. 118-120. Véase el Cuadro No. 2 y Joaquín Bernal, *op. cit.*, pp. 143-145.

[22] Patiño R., *op. cit.*, especialmente capítulos XI y XII.

CUADRO No. 3

INGRESOS EXTRAORDINARIOS DE LA NACION 1923-1938

(Miles de pesos corrientes)

Año	Total extraordinarios	Indemnización americana	Empréstitos	Rentas de la Ley 12 de 1932
1923	10.220	10.220	–	
1924	6.392	5.031	–	
1925	5.278	5.278	–	
1926	5.000	5.000	–	
1927	22.795		22.795	
1928	31.948		31.948	
1929	–		–	
1930	4.993		4.993	
1931	9.986		9.986	
1932	8.790		8.790	
1933	25.692		22.170	1.555
1934	23.946		22.701	1.245
1935	5.130		685	1.310
1936	3.717		1.050	1.354
1937	8.186		2.991	2.486
1938	6.746			

Fuente: Informes Financieros del Contralor General, 1923-1938.

Nacionales por la Ley 29 de 1931. Este asumía personería jurídica independiente para operar con criterios de rentabilidad, como empresa pública vigilada por el Gobierno y control de sus cuentas por parte de la Contraloría. El Consejo se comprometía a depositar el producto neto de sus operaciones en la Tesorería, una vez descontados sus gastos y la consolidación de ciertas reservas contables que pretendían darle estabilidad financiera a la empresa.

Los Cuadros permiten apreciar que, durante mucho tiempo, el producto de los ferrocarriles era la segunda renta en importancia para la Nación, pero sólo si se considera el producto bruto, ya que si el cálculo se hace con el producto neto, su participación caería a niveles inferiores a la de salinas y apenas sería ligeramente superior al entonces precario impuesto a la renta (hasta 1929). Aunque por muchas razones fue bien ponderada la labor del Consejo, las cifras no parecen indicar un mejoramiento sustancial en la rentabilidad de los ferrocarriles, si bien en los años de normalidad después de 1934 regresó a niveles similares a los del auge de 1925 a 1927.

Una de las razones por las que más se criticó su manejo tuvo relación con la política tarifaria. Se adujo que era rígida, que no permitía la amortización de los enormes capitales allí invertidos y que no consultaba otro tipo de criterios para definir una estructura de tarifas adecuada. Algunos comentarios posteriores y algunos cálculos muy generales y vagos[23] parecen indicar que la gestión del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales sí le dio mayor elasticidad al manejo general de la política tarifaria, dejando algún pequeño margen de utilidades.

5. Otros ingresos de la Nación

Como se ha venido observando, los bienes y servicios nacionales jugaron un papel muy importante dentro de la estructura de ingresos del sector central. Entre ellos, ocupa un lugar preponderante la renta de salinas, una de las principales a lo largo del siglo XIX y casi hasta mediados del siglo XX.

Como en el caso de la mayor parte de los impuestos que se han reseñado, el producto de las salinas era altamente inelástico al comportamiento general de la economía, por tratarse de un bien de consumo básico. Como puede observarse en el Cuadro No. 2, los grandes ciclos de auge, crisis y recuperación poco afectaron su rendimiento absoluto, pero sí su participación en el total de ingresos nacionales, relativamente bajo durante el auge del sector externo (entre un 4% y un 5%), pero importante durante la crisis (hasta el 8%).

[23] *Revista del Banco de la República,* 1929-1932 (varios números) y Joaquín Bernal, pp. 149-150, basado en el Cuadro No. 4.

Sin duda, este último hecho, su estabilidad, así como el control administrativo sobre la producción estatal de sal, fueron factores considerados altamente deseables para convertir a esta renta casi en el eje central de la política financiera anti-depresiva, una vez el Emisor abandonó su conducta ortodoxa de los años veinte. Como se verá más adelante, a fines de 1931 se firmó un contrato entre el Banco de la República y el Gobierno, por el cual se ampliaba sustancialmente su cupo de endeudamiento en ese Banco y a cambio se entregaba la administración y el producto de las salinas al acreedor. Este importante contrato, que marca uno de los primeros pasos en el abandono del manejo ortodoxo de la crisis, se llamó por tal razón "Concesión Salinas". Luego vendrían otros préstamos que serían respaldados también por esta renta.

Los años 1931 y 1932 son también interesantes en aspectos relativos a la tributación. Como decía el ministro Esteban Jaramillo, junto a las medidas concernientes al control del sector externo y monetario ("patrón oro controlado"), al abandono de la ortodoxia en materia financiera y crediticia y al apoyo de la defensa nacional con base en recursos extraordinarios, fueron tomadas diversas medidas de creación de nuevos tributos y ampliación de la base tributaria. Con ello se buscaba combinar esas formas de financiación de manera tal que, a través de los préstamos se obtuvieran los recursos inmediatos necesarios y que los impuestos, en un horizonte de tiempo más amplio, aportaran los fondos necesarios para cubrir las sumas prestadas[24].

Entre esas medidas se destaca la reforma al impuesto de timbre y papel sellado, por la cual se aumentaba su tarifa y se ampliaba su base, extendiéndola a nuevas transacciones que antes no estaban afectadas por el gravamen. Esto condujo prácticamente a la duplicación de su producto entre 1931 y 1932 y a que mantuviese participaciones cercanas o superiores al 5% de las rentas ordinarias nacionales a lo largo de los treinta (véase el Cuadro No. 2). También fueron creados un impuesto a la exportación de banano, a las primas de seguros, a los giros al exterior y un gravamen nacional de registro[25].

Las necesidades fiscales siguieron aumentando y se agravaron con motivo de la invasión peruana a Leticia. En el segundo semestre de 1932, el Gobierno contrató un empréstito adicional de $10 millones, denominado "Empréstito Patriótico" y autorizado por la Ley 12 de ese año. Esta misma ley creó una serie de impuestos para atender el servicio del empréstito: un impuesto del 10% por cada boleta de espectáculos públicos y de apuestas, otro del 5% sobre billetes de rifas y uno del 10% por billetes de lotería, un impuesto adicional del 10% sobre giros destinados a residentes al exterior y un impuesto de 50 centavos por cada aparato telefónico de uso particular. Sobre este paquete se dijo que fue tan bien implementado que no afectaba el consumo ni las industrias o al comercio, y que su producto fue incluso superior al esperado para cubrir el servicio normal del empréstito (véase el Cuadro No. 3).

Pero los fondos de este empréstito resultaron insuficientes para cubrir los gastos de la defensa, por lo que fue necesario contratar con la misma entidad otro de $5 millones, el cual debía ser cubierto con un nuevo impuesto directo denominado "cuota militar" que, por razones legales, no se contabilizó dentro de las operaciones presupuestales y no aparece como un ingreso corriente de la Nación. Este interesante im-

[24] En el inmediato plazo, muchas eran las necesidades y pocas las capacidades de una economía quebrantada y con un sistema tributario tan inelástico, en el cual aun pesaban excesivamente los impuestos indirectos, *Memoria de Hacienda de 1934*, p. 63.

[25] "Memoria de Hacienda de 1932", *loc. cit.*

CUADRO No. 4

FERROCARRILES NACIONALES:
PRODUCTO BRUTO, CARGA MOVILIZADA Y TARIFAS PROMEDIO
1923-1938

Año	(1) Producto bruto[a] (miles de pesos corrientes)	(2) Gastos[a] (miles de pesos corrientes)	(3) Carga movilizada[b] (miles de ton.)	(4) Tarifas promedio nominales ($/ton.) (1) ÷ (3)	Tarifas prom. a pesos constantes de 1935[c]
1923	2.978	2.003	1.582	1.88	1.83
1924	4.119	2.153	1.820	2.26	2.04
1925	5.368	2.912	2.101	2.55	2.25
1926	8.026	5.178	2.650	3.03	2.27
1927	9.653	7.988	3.068	3.15	2.52
1928	11.429	10.012	3.315	3.45	2.75
1929	11.230	9.116	3.134	3.58	2.86
1930	8.163	6.119	2.197	3.72	3.75
1931	6.852	4.949	1.917	3.57	4.16
1932	5.944	3.822	2.128	2.79	4.24
1933	6.806	4.741	2.340	2.91	4.21
1934	8.779	7.483	2.836	3.09	3.22
1935	10.454	8.380	3.076	3.40	3.40
1936	11.939	9.236	3.320	3.60	3.40
1937	11.972	9.703	3.377	3.54	3.23
1938	12.913	10.776	3.349	3.74	3.04

[a] Fuente: Informe Financiero del Contralor General de 1938.

[b] Fuente: Alfonso Patiño R., *op. cit.*, p. 705.

[c] Deflactado del índice de precios al por mayor. Cuatro grandes ciudades.

Fuente: Ocampo y Montenegro, *op. cit.*, y cálculos del autor.

puesto gozaba de características que la teoría considera ideales: era un impuesto proporcional sobre el capital (consultaba capacidad de pago individual), que se cobraba una sola vez, con una tarifa del 0.5%, a quienes no prestaran el servicio militar (pagaban así una compensación al país por no hacerlo). Esta especie de "lump sum tax" no crea desplazamientos y es bastante equitativo. Fue, además, uno de los éxitos financieros más extraordinarios del ministro Jaramillo puesto que el cálculo fue casi perfecto y el resultado inmediato[26]:

Año	Recaudo de la cuota militar (Miles de pesos corrientes)
1932/33	3.866
1934	642
1935	237
1936	128
1937	82
1938	41
Total hasta 1938	4.996

Posteriormente vendrían más empréstitos, con este y otros propósitos, y para atender a su servicio se utilizaron recursos tales como la acuñación de monedas, la venta de oro físico, la utilización de antiguas rentas para cubrir su servicio, etc., según veremos más adelante al evaluar los

[26] *Memoria de Hacienda de 1934,* pp. 57, 66 y 67. Las cifras de recaudo provienen del *Informe del Contralor de 1938.*

resultados y costos del manejo de la deuda pública interna.

B. El manejo de la deuda pública frente a los ciclos de prosperidad, crisis y recuperación

1. La deuda externa

En el siglo XIX, Colombia era uno de los países con niveles más bajos de deuda externa per-cápita del mundo, a pesar de lo cual el incumplimiento de sus deberes como deudor fue práctica frecuente. La imagen frente a los prestamistas era desastrosa hasta comienzos de los años veinte, cuando las condiciones cambiaron radicalmente. Los siguientes factores contribuyeron a cambiar dicha imagen: el crecimiento de las exportaciones, el arreglo diplomático con los Estados Unidos y el pago de la Indemnización por la separación de Panamá, las Reformas Kemmerer de 1923 y el interés norteamericano por explotar nuestros recursos naturales, especialmente el petróleo. Sería a partir de 1924-25 que el país empezaría a recibir un significativo influjo de capitales extranjeros de largo plazo, en su mayor parte de procedencia norteamericana[27]

Bajo condiciones muy flexibles de contratación y con poca exigencia de garantía, el primer paso en la contratación de empréstitos externos lo dio el municipio de Bogotá en 1924 (antes de ese año ninguna entidad diferente a la Nación tenía deudas vigentes con el exterior), siendo seguido por otros en 1925 y acelerándose dramáticamente en 1926-28 para todas las entidades. Si bien fueron contratados con el objetivo básico (¿o el pretexto?) de invertirlos en obras públicas, fue común su utilización para toda suerte de gastos ordinarios y superfluos, especialmente por parte de los departamentos, municipios y bancos.

En cuanto a la Nación, ya en 1926 el entonces ministro de Hacienda enfatiza la necesidad que tenía de adquirir capital extranjero para continuar las obras de que trata la Ley 102 de 1922, iniciadas con los fondos de la Indemnización Americana (de la cual $19 millones se habían dirigido a obras públicas), buscando especialmente el desarrollo de las vías de comunicación y el fomento de la agricultura (en lo cual jugaba un papel primerísimo el recién creado Banco Agrícola Hipotecario). Granjeándose el apoyo para esta iniciativa, el ministro mostraba que los excedentes fiscales de años anteriores estaban dejando fondos para un rápido pago de la deuda pública vigente, la cual sólo representaba una tercera parte del presupuesto y una cuarta parte de las exportaciones y había disminuido en casi un 40% entre 1922 y 1925. Con base en estas apreciaciones se firma en junio de 1927 un contrato con la casa Hallgarten & Co. y Kissel Kinnicut & Co. para adquirir un empréstito de US$25 millones[28]. En 1928 vendría otro por US$35 millones, con las mismas condiciones de intereses nominales del 6%, fondo de amortización del 1% anual, plazos de pago de 34 años y como garantía... "La sola responsabilidad del Estado".

Los problemas asociados al manejo de la deuda externa fueron creciendo de tal forma que, en 1928, el Gobierno se vio obligado a expedir la Ley 6a., por la cual se reglamentaba la contratación de empréstitos por parte de las entidades subnacionales

---

[27] Basado especialmente en Echavarría, Juan José, "La deuda externa colombiana durante los años 20 y 30. Algunas enseñanzas para el presente", *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 2, FEDESARROLLO, Bogotá, julio 1982, pp. 84-86 y sección B. Las compañías más pequeñas, que por ser más arriesgadas e imprudentes sacaron de ciertos mercados a las más grandes, fueron las que más fondos prestaron a Colombia.

[28] Véase al respecto la *Memoria de Hacienda de 1926*, pp. 6-7 y 15 y *Memoria de Hacienda de 1927*, p. 16.

y establecía la posibilidad de veto presidencial, si éste consideraba que sus condiciones resultaban lesivas para el servicio público y/o llevaran el servicio total de la deuda a niveles superiores al 20% de los ingresos ordinarios de esas entidades. Además, se hacían arreglos para conformar el Consejo Nacional de Vías de Comunicación[29]. Infortunadamente, esos intentos de control fueron implementados tardíamente.

En efecto, factores tales como la restrictiva política monetaria aplicada por el Federal Reserve System a partir de julio de 1928, que buscaba frenar la peligrosa orgía especulativa en Wall Street, y los problemas en las negociaciones petrolíferas, entre otros[30], afectaron profundamente el crédito externo colombiano. Así, desde la segunda mitad de 1928 prácticamente se le cerraron al país las puertas del mercado financiero internacional. Pero antes de analizar estos problemas, es necesario responder dos preguntas básicas sobre el período 1924-1928: en primer lugar, ¿cuál fue el monto de los empréstitos contratados y cuánto ingresó efectivamente al país? En segundo lugar, ¿cuál fue su carga para el Erario?

Haciendo uso de fuentes nacionales, en el Cuadro No. 5, se ha intentado cuantificar únicamente el monto de los empréstitos de largo plazo contratados por diversas entidades entre 1924 y 1929, que explican la casi totalidad de los fondos de deuda externa ingresados al país en ese período. Aquí se corrobora una serie de afirmaciones hechas en páginas anteriores de este trabajo y en escritos de la época, como las siguientes. En primer lugar, la cantidad contratada fue excesiva en relación con la capacidad institucional para manejarla, especialmente por parte de departamentos y municipios, que contrataron la mitad de los empréstitos. En segundo lugar, el cuadro muestra también que, a pesar de que el monto contratado fue casi de $210 millones, ingresaron efectivamente al país recursos por valor de $184 millones. La diferencia se explica por los descuentos iniciales, que no eran otra cosa que una prima de riesgo, compensatoria de la falta de garantías exigidas y que encarecía sustancialmente el costo real de la deuda. Allí también puede observarse que las condiciones de contratación fueron más desventajosas para los departamentos y el Banco Agrícola Hipotecario, y aun más para los municipios, que para la Nación. Por supuesto aquellos, junto a los bancos privados, serían los primeros en solicitar la moratoria en la deuda externa, ante los sucesos de 1929.

Echavarría afirma que en realidad nadie sabía a cuánto ascendía el monto de la deuda, su relación con las exportaciones o con los ingresos fiscales y la carga que realmente imponían sobre nuestra economía. Por tal razón, intenta reconstruir los saldos y la carga del servicio con base en fuentes inglesas y norteamericanas y con algunos supuestos simplificadores. No se construirá aquí este esfuerzo pero vale anotar que sus cálculos lo llevan a las siguientes interesantes relaciones: para la Nación, el saldo de la deuda representaba un 5,03% del PIB en el período 1925-1928, un 38,9% de las exportaciones, un 87% de las reservas internacionales y un 97% de los ingresos fiscales; para todas las entidades prestamistas, esas mismas relaciones porcentuales aumentan, respectivamente, a 12,9%, 99,4%, 222.1% y 244.2%[31]. Y si estas proporciones no asom-

[29] *Memoria de Hacienda de 1928* y *1929* y Echavarría, *op. cit.*, p. 10.

[30] Patiño, R., *op. cit.*, pp. 125-144. Echavarría, *op. cit.*, Parte 2, enfatiza fundamentalmente en los problemas petroleros, mostrando una serie de "coincidencias" sospechosas, a partir de 1928, entre negociaciones petroleras y negociaciones de deuda pública.

[31] *Ibid.*, Cuadros 1.1, A-1 y 1-2. Estos cálculos descansan sobre supuestos razonables, aunque hay algunos de ellos un poco fuertes. Las cifras parecen un poco elevadas en relación con aquellas escasas y poco confiables de la Con-

CUADRO No. 5

MONTO Y CONDICIONES DE CONTRATACION DE EMPRESTITOS DE LARGO PLAZO, 1924-1929[1]

Entidad			Interés nominal promedio[2]	Valor de las emisiones nominales (Miles de pesos corrientes)	Monto efectivo[3] que ingresó al país (Miles de pesos corrientes)
La Nación					
(Deuda inglesa hasta 1920)				(£5.278)	(n.d.)
Empréstitos de 1927 y 1928			6	60.000	54.905
Departamentos					
Antioquia	(1925-1929)		7	32.350	28.812.2
Caldas	(1926-1927)		7.47	10.200	8.610
Cundinamarca	(1928)		6.5	12.000	10.560
Santander	(1928)		7	2.000	1.773.2
Tolima	(1927)		7	2.500	2.212.5
Valle	(1926-1928)		7.24	8.500	7.467.5
Municipios					
Bogotá	(1924-1927)		7.53	8.700	7.545
Barranquilla	(1925-1930)		8	2.500	2.190
Cali	(1927-1928)		7	2.635	2.266.1
Medellín	(1926-1928)		6.62	12.000	8.910
Bancos					
Banco Agrícola Hipot. (en US$)		(1926/28)	6.38	16.000	14.177
Banco Agrícola Hipot. (en £)		(1929)	6.5	6.000	5.340
Banco de Colombia		(1927-1928)	7	3.050	2.712.9
Bco. Hipotec. de Bogotá (en US$)		(1927)	7	6.000	5.302.5
Bco. Hipotec. de Bogotá (en £)		(1928/29)	7	11.000	9.805
Banco Hipotecario de Colombia		(1926-1927)	6.85	13.064	11.468.2
TOTALES				$208.499	$184.057.2

[1] Salvo que se especifique lo contrario, son contratados en dólares de los Estados Unidos.

[2] Promedio ponderado.

[3] Al valor nominal de la Emisión se le dedujo el descuento inicial y se hizo la conversión a pesos según la cotización de $5 por libra y dólares a la par.

[4] Es un conjunto de seis empréstitos ingleses (1896, 1906, 1911, 1916 y 1920), cuyo saldo en circulación en 1930 era tan sólo de £1964.

Fuente: Memoria de Hacienda de 1930.

bran inicialmente al lector, en realidad sí eran exageradas si se considera la inestabilidad y volatilidad del capital financiero y la dependencia fiscal y cambiaria que tenía el país del comportamiento cafetero. Estos problemas se verían con claridad a fines de 1928 y de allí que para el período de 1929-1933 cada una de esas relaciones aumente tres o más veces.

En este trabajo se ha reconstruido el saldo de la deuda de la Nación al término de

traloría. La verdad sobre los saldos y servicios de la deuda es aún hoy en día un misterio.

cada año y el valor nominal de las amortizaciones (véase Cuadro No. 6), que no coinciden exactamente con su costo fiscal tal como serían anotados en los gastos que pasan por el presupuesto, en razón de las tremendas fluctuaciones en la cotización de los bonos en los mercados extranjeros. Los resultados que allí se observan hasta 1928 están explicados por comentarios hechos en páginas precedentes.

El fracaso en la búsqueda de empréstitos de largo plazo en 1929, cuando se tenía prevista la contratación de uno por valor de US$36 millones, trajo consigo una serie de desajustes fiscales, agravados aun más con la caída en el precio externo del café desde mediados de 1928 (en 1932 se cotizaba a la mitad del precio promedio de 1928 y seguiría disminuyendo aún más). El Gobierno se lanzó entonces a la búsqueda de empréstitos bancarios de corto plazo a fin de mejorar la situación fiscal, la posición de reservas y la continuación de las obras públicas, casi suspendidas por falta de fondos. A fines de 1928 se consiguió un préstamo de corto plazo de $2 millones para el Banco Agrícola Hipotecario y otros $3 millones para gastos del Gobierno en 1929. Pero lo cierto es que hasta finales de 1931 no existía verdadera conciencia de la gravedad de la crisis mundial y se confiaba en que el mejoramiento en la situación fiscal, vía la austeridad en los gastos (especialmente la adopción de un plan estrecho de obras públicas prioritarias), el estricto cumplimiento del servicio de la deuda y la solución a otros problemas que habían deteriorado nuestra imagen en el exterior, como el manejo de negociaciones petroleras, harían que viniesen "...días más propicios para nuestro crédito en el exterior"[32].

CUADRO No. 6

MOVIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE LA NACION

(Miles de pesos corrientes)

	De largo plazo		De corto plazo	
Año	Amortizaciones	Saldo al final del año	Amortizaciones	Saldo al final del año
1923	2.161	21.970		
1924	2.676	19.294		
1925	2.071	17.233		
1926	2.722	14.501		
1927	2.243	37.257		
1928	1.750	70.507		
1929	2.158	68.348	n.d.	3.000
1930	2.197	66.151	n.d.	822
1931	2.646	63.504		17.644
1932	658	62.847		17.678

En el fondo, el problema hasta finales de 1931 fue el deseo del país de permanecer bajo el patrón oro, que tantos beneficios en términos de estabilidad monetaria y cambiaria había traído al país, además de la confianza en el pronto restablecimiento de la deuda de largo plazo. Por tal razón, el Gobierno redujo fuertemente sus gastos entre 1929 y 1931 y pretendió solucionar sus problemas fiscales por esta vía y con la contratación de préstamos de corto plazo[33]. Aprovechando su buena imagen en el exterior, Olaya Herrera, recién elegido Presidente, hizo arreglos con un pool de bancos extranjeros para contratar un em-

[32] *Memoria de Hacienda de 1931*, p. 9. Los datos y comentarios se basan en las Memorias de 1930 y 1932. Es curioso anotar que aunque en años anteriores se negaba cualquier vinculación entre las negociaciones petrolíferas y la deuda externa, en 1931 se cita la expedición de la Ley de Hidrocarburos como factor básico para la restitución de nuestro crédito.

[33] Ocampo y Montenegro, *op. cit.*, pp. 57-61. En tales circunstancias, el Emisor no debía financiar el déficit ni permitir expansión secundaria del dinero, pues se pensaba que si así lo hiciera, la creciente liquidez presionaría la producción nacional. No pudiendo ésta responder en el corto plazo, se desviaría hacia el exterior, empeorando aun más la situación del sector externo y la estabilidad de la moneda.

préstito de corto plazo de US$20 millones. En 1930 ingresaron US$8,822 millones por este concepto y en 1931 ingresaron US$8 millones adicionales. El objetivo era consolidar esa deuda en una de largo plazo y por ello se dieron sucesivas prórrogas a los vencimientos de los plazos de pagos. Los fondos se destinaron fundamentalmente al pago de la deuda externa, pero obviamente resultaban insuficientes para tal propósito, pues su costo en ese momento puede ser calculado en una cifra anual cercana a los $19 millones. A mediados de 1931 se suspendieron los giros para su pago y poco más tarde el Gobierno se declaró en incapacidad de pagar esta exigencia inmediata[34].

En efecto, a finales de 1931 las reservas de oro del país eran tan sólo de $13 millones y la estabilidad monetaria y la solidez del Banco Central estaban en peligro. Así tan solo la crisis de la libra esterlina, en septiembre, convencería a las autoridades para abandonar la ortodoxia en el manejo de la política económica. Si a ello se añaden las necesidades fiscales y cambiaris impuestas por la Guerra con el Perú y la tremenda oposición a la continuación del pago de la deuda externa por parte de amplios sectores parlamentarios y de la opinión pública en general, se entiende por qué tuvo que declararse la moratoria en el pago de la deuda externa.

El primer paso en esa dirección fue tomado en noviembre de 1931, cuando se decidió por las solicitudes de divisas para pago de la deuda externa departamental y municipal, pero se les obligaba a depositar los fondos correspondientes en moneda colombiana (en instituciones bancarias) y sobre ellos se emitiría "scrips" del 6%, que la Nación se encargaría de redimir cuando las condiciones mejoraran. En abril siguiente los departamentos se negaron a aceptar ese acuerdo[35].

Por su parte, la Nación suspendió los pagos de amortización pero se comprometió a seguir atendiendo el pago de sus intereses durante 1932[36].

En 1933 decidió pagar en efectivo sólo la tercera parte de los intereses de la deuda nacional y del Banco Agrícola Hipotecario (el resto sería cubierto con un "scrip" amortizable en cuatro años, que no devengaría interés). Por fin, en 1934 se suspenden definitivamente los pagos y los intereses del "scrip" de 1934 (que implicaban aun gastos cercanos al medio millón de dólares, según Contraloría). En la decisión de abandonar finalmente el pago de la deuda externa y empezar a exigir un arreglo bajo condiciones menos gravosas,

"... jugó un papel muy importante la política del "buen vecino" del Presidente Roosevelt, que disipó cualquier duda acerca de los efectos desfavorables que tendría una suspensión de pagos ante el Gobierno norteamericano y veía con buenos ojos la renegociación de las deudas externas de Latinoamérica" [37].

La moratoria produjo un alivio en la situación fiscal, cuya cuantificación es difícil de lograr con cifras confiables, pero al menos con alguna certeza se puede señalar que

---

[34] *Ibid.*, p. 57. Este cálculo es similar al del ministro de Hacienda en 1929, de $19,5 millones, pero superior al de Echavarría, *Loc. cit.*, de $16,5 millones.

[35] Porque poco antes el Gobierno había acordado con los acreedores y tenedores de bonos la moratoria de la deuda subnacional, *ibid.*, pp. 66-67 y *Memoria de Hacienda de 1934*, pp. 74-75.

[36] *Informe Financiero del Contralor, 1932,* p. XXII. Los solos pagos de intereses este año alcanzaron la cifra de $5 millones, el 11 por ciento de los gastos totales de la Nación.

[37] Lleras Restrepo, Carlos, "Crónica de mi propia vida", *Nueva Frontera*, No. 244, agosto de 1979. Citado por Ocampo y Montenegro, *loc. cit.*, El pago de la deuda sólo sería reanudado en el Gobierno de Santos, con intereses del 3 por ciento y no del 6 por ciento.

el servicio de la deuda externa representaba un 7% de los gastos totales de la Nación en 1929, un 9,2% en 1930, un 10,7% en 1931 y un 11,1% en 1932[38]. De esta manera la moratoria representaba un ahorro importante en los escasos recursos fiscales y daba flexibilidad al manejo presupuestal. La moratoria también tendría un poco que ver con la recuperación de las reservas internacionales, que se estabilizaron en un nivel cercano a los $16 millones hasta 1935.

En síntesis, estos son los temas centrales de discusión en lo que se refiere al manejo de la deuda pública en el período de estudio. Pero es conveniente llamar la atención sobre el hecho de que después de 1932 aun ingresaron al país algunos pocos recursos por concepto de deuda externa de corto plazo, que tienen en común su calidad de empréstitos otorgados por firmas privadas, para la construcción de obras que administran ellas mismas o asociadas suyas y que el monto total de los dólares que efectivamente ingresaron al país por este concepto no pasa de US$1,5 millones hasta 1938.

Pero si después de 1931 no se encuentra en la deuda externa una fuente de financiación del déficit fiscal, ¿cuál fue entonces la fuente de recursos para cubrirlo? En el punto siguiente se aborda este problema y otros asociados al manejo de la deuda interna.

2. El manejo de la deuda interna

Es interesante estudiar el comportamiento de la deuda interna en contraposición con el de la deuda externa, porque, como se verá más adelante, en algunos períodos claramente identificables aquellos se movían en dirección contraria. En especial se observará que a principios de los veinte se realizaron esfuerzos por mejorar la situación de la deuda interna, con algunos logros importantes en su reducción. En cambio, a partir de 1929 y sobre todo, desde 1932, se hizo un uso extendido (y con un mejor manejo financiero) de la deuda interna, para financiar el creciente déficit de la Nación, cuando las fuentes externas de recursos eran ya casi inexistentes.

En efecto, con base en las recomendaciones de la primera Misión Kemmerer, a partir de 1924 se redujo el saldo de la deuda interna (Cuadro No. 7) y la variedad de papeles en circulación (y de tasas de interés). Gracias al reordenamiento institucional y al buen estado de las finanzas nacionales hasta 1927, fue posible aminorar la deuda en un 50% entre 1923 y 1927[39].

A partir de entonces vuelven los problemas. Primero las obras públicas, cuya carga fiscal fue cubierta con empréstitos externos de largo plazo. Pero, a partir de 1928 se añaden los desórdenes originados en las subvenciones a los departamentos por la lucha antialcohólica y por la construcción de sus obras públicas, que obligaron al Gobierno a arbitrar recursos extraordinarios para cubrir las transferencias.

Empieza luego a operarse un cambio claro en la fuente de recursos extraordinarios nacionales, ante el cierre del mercado internacional de capitales. En 1930 y 1931 son emitidos diversos documentos de deuda pública interna (Pagarés del Tesoro y

---

38 "Relación de gastos presupuestales", *Informes del Contralor*, 1929-1932. Sólo para estos años se logró consolidar esa información, que aparece totalmente desagregada. Pero en el Informe de 1936 se anota que en ese año se adeudaba $13,6 millones de intereses vencidos y no pagados y que la reanudación del pago en ese año hubiera costado de $9 a $11 millones adicionales. p. 37.

39 El servicio de la deuda interna representó un 3,4 por ciento de los gastos totales en 1929 y un 6,5 por ciento en 1930, muy inferior al de la deuda externa. Los datos aquí presentados se basan en los Informes Financieros del Contralor General, año a año. El tema se encuentra tratado con mayor detalle en Joaquín Bernal, *op. cit.*, sección 3.2.2.

FEDESARROLLO BIBLIOTECA

CUADRO No. 7

MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA 1923-1938[1]

(Miles de pesos corrientes)

Año	Emisiones	Amortizaciones	Saldos al final de cada año
1923	4.033	3.034	17.764
1924	184	3.374	14.574
1925	558	3.651	11.431
1926	172	2.103	9.545
1927	182	1.213	8.514
1928	4.404	1.227	11.691
1929	3.988	1.130	14.549
1930	8.336	1.972	20.913
1931	4.086	1.657	23.342
1932	13.304	1.283	35.342
1933	n.d.	n.d.	43.646
1934	17.056	6.450	54.253
1935	1.036	3.656	51.633
1936	713	3.152	49.194
1937	276	4.313	45.157
1938	11.776	7.976	51.187

[1] Excluye deuda bancaria y deudas con los departamentos.

Fuente: *Informe Financiero de la Contraloría General,* 1932-1938.

"Bonos Ferroviarios") para cubrir aquellas subvenciones. También en 1930 se inicia en forma tímida el crecimiento de la deuda con el Banco de la República, al acordarse un empréstito a la Nación por $4 millones, pero el manejo ortodoxo de la política económica impedía que aquel entrara a cubrir el déficit en forma decidida.

La evolución de la Crisis Mundial, la magnitud de la Crisis Fiscal, el déficit creciente y el retraso en los pagos de Tesorería, obligarían a abandonar a finales de 1931 el manejo ortodoxo de la política económica en general y particularmente de la política fiscal. Con el control de cambios, establecido en septiembre de 1931, fue posible superar la cautela en las operaciones de crédito del Emisor con el Gobierno. En octubre de 1931 le otorga un crédito de $5 millones para el pago de servicios de Tesorería, fundación de la Caja de Crédito Agrario, aporte de la Caja Colombiana de Ahorros y otros gastos, el cual debía ser amortizado con el impuesto al consumo de gasolina y con los dividendos del Gobierno en el Banco[40].

Pero el gran remezón viene poco después. El cupo de crédito fue ampliado sustancialmente en diciembre 12, cuando se firma el contrato por medio del cual aquel cede al Banco la explotación de las salinas terrestres de Zipaquirá, Nemocón, Tausa y Sesquilé (conocido como "Concesión Salinas"), y éste empieza a otorgarle importantes avances sobre dicha concesión: el saldo de este préstamo el 31 de diciembre de 1931 era de $9 millones y a mediados de 1932 alcanzaría de $16,7 millones[41]. Es importante anotar que su amortización, con base en los productos netos de las salinas, debía comenzar 40 meses después y los intereses eran sólo del 3%. Sin embargo, en 1935 el Gobierno obtendría una prórroga en el pago de la amortización, la cual se iniciaría en 1936 solamente con el 50% de los productos netos de las salinas, lo cual aseguró, por más tiempo, una libre utilización de los fondos de esa importante fuente de recursos fiscales.

Este recurso permitió que los gastos no cayeran tanto como los ingresos corrientes, en 1931 y 1932, y que fuera posible reactivar los casi paralizados trabajos de obras públicas, así como efectuar aportes a entidades descentralizadas y departamentos, pero ello será objeto de atención en otra parte. Otro efecto de gran importancia fue

[40] *Memoria de Hacienda de 1934,* p. 39.

[41] Si bien el contrato se había firmado por avances hasta $15,5 millones, su saldo disminuiría un poco después, con base en amortizaciones parciales de fondos no provenientes de salinas. *Informe del Contralor, 1932,* p. XVIII.

que, por esta vía, se logró una ampliación de la base monetaria del orden del 23% en 1932. Y aunque vendrán luego nuevas operaciones, es justo apuntar que "la rápida expansión del crédito al Gobierno Nacional comenzó mucho antes del conflicto con el Perú"[42].

El efecto básico de la Guerra con el Perú no fue entonces el de iniciar la expansión monetaria y fiscal, sino acelerar la recuperación del gasto público. Sus efectos sobre la deuda pública pueden resumirse así: La Ley 12 de 1932 autorizó un empréstito al Gobierno hasta por $10 millones, en forma de anticipo de las rentas que creó esa misma ley (a las cuales se ha hecho referencia más atrás), por medio de la emisión de "Bonos del Empréstito Patriótico", del 4% de interés. Como los fondos resultaron insuficientes, en febrero de 1933 el Banco otorgó un nuevo crédito por valor de $5 millones, al 3% de interés, que se amortizaría con el producto del impuesto directo denominado "Cuota Militar". En febrero de 1934, el Banco Agrícola Hipotecario y la Caja Colombiana de Ahorro hicieron al Gobierno un préstamo por $1,5 millones al 3% y luego un grupo de bancos le hizo otro préstamo por $4 millones destinado a la adquisición de dos navíos destructores. Para cubrir ese crédito se utilizaría el 50% de la renta de gasolina, quedando ésta intervenida por los acreedores. En marzo de 1934 el Banco de la República haría un nuevo crédito de $8 millones para la adquisición de material de guerra, sin intereses, y amortizable con $3 millones de acuñación de monedas de plata, $1,5 millones con el producto de las salinas terrestres y el resto con la venta de oro físico.

Pero, además de estos empréstitos bancarios, el Gobierno recibió importantes recursos extraordinarios por la emisión de otros documentos de deuda pública consolidada, con propósitos como la cancelación de deudas a ferrocarriles, el pago de la prima del 10% a los exportadores de café (contrapartida a la no aprobación de su solicitud de mayor alza del cambio oficial en 1932 y 1933) y, de especial importancia, una serie de operaciones dirigidas a dar arreglo al grave problema de las deudas privadas.

Este trascendental aspecto de la política crediticia ameritará un estudio más detallado en la siguiente sección, porque refleja un perfeccionamiento de los instrumentos de intervención del Estado en la economía. Por el momento solamente se destacan algunas ideas centrales. Las medidas tomadas fueron parte de un paquete dirigido a disminuir el peso de las deudas privadas, del cual formaron parte la creación de instituciones como la Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario y la Corporación Colombiana de Crédito, con aportes oficiales y el apoyo directo del Banco de la República. Tres decretos de principios de 1933 buscaban reducir el peso de las deudas privadas, limitando los tipos de interés al 7% para el crédito hipotecario, 9% para el bancario y 10% y 12% para particulares con y sin garantías, respectivamente, todo ello so pena de ser gravados tributariamente con el 100% sobre los excesos. Además, se ampliaron los plazos para pagar las deudas y se disminuyó su peso con medidas tales como el pago de deudas hipotecarias con cédulas hipotecarias, hasta por la mitad del monto de aquella, y con bonos de deuda pública (emitidos con descuento del 50%) para las deudas comerciales. Además, se acordó con los bancos Agrícola Hipotecario e Hipotecarios de Bogotá y de Colombia que reducirían, desde mediados de 1933, un 40% del capital de sus deudas.

Por su parte, como contrapartida al cumplimiento de todas esas medidas por

[42] Ocampo y Montenegro, *op. cit.*, p. 64, criticando a Torres García, *Historia de la moneda en Colombia*, Medellín, Biblioteca de las Ciencias Sociales — FAES, 1980. Véase también las *Memorias de Hacienda de 1933* y *1934.*

parte de los bancos, el Banco de la República definió una política de mayor libertad crediticia, de apoyo a sus bancos afiliados y de participación activa en el "mercado de valores", reforzando las gestiones del Gobierno en las cuales:

"...los créditos hipotecarios fueron los más favorecidos en los arreglos que acordaron los bancos y el Gobierno, ya que se consideraba que era en ese caso donde la deflación había afectado más a los deudores. Fue también uno de los terrenos donde se concentró la presión de la Federación Nacional de Cafeteros"[43].

Y aunque el año 1934 está inicialmente marcado por los mismos elementos que se han reseñado en materia de crédito interno, particularmente los relativos a arreglos de deudas comerciales y gastos relacionados con la Guerra con el Perú (ya terminada, pero que había dejado una pesada deuda sobre la Nación), a partir de la segunda mitad del año son definidos los elementos de un nuevo manejo de la política económica general.

Para la administración López era una necesidad prioritaria reducir la financiación a través de empréstitos y "acomodar" los gastos a la capacidad contributiva del país[44]. De estos propósitos surge la Reforma Tributaria. Así se intentaba definir nuevos mecanismos para frenar la expansión del crédito interno al Gobierno especialmente por parte del Emisor, que explica el 71% de la expansión de la base monetaria entre 1931-32 y 1933-34. Este propósito se cumplió a cabalidad, por cuanto entre 1934 y 1937 se obtuvo una disminución en el saldo de la deuda interna de $9 millones, el 17% del nivel de 1934. También se discutió ampliamente el problema de la reconversión de la deuda interna, pero nada pudo hacerse al respecto en aquella administración.

Se puede concluir diciendo que el manejo de la deuda pública interna es una página de central importancia en la historia fiscal después de 1930 y que, a pesar de los errores cometidos en su manejo financiero, ella está asociada con la superación de la ortodoxia en el manejo de la política económica y con la recuperación de la mayor parte de los indicadores económicos después de 1932. Por otra parte, también está estrechamente asociada con el comportamiento del gasto públco.

C. El comportamiento del Gasto Público en el período 1922-1938

Uno de los vacíos más grandes en el estudio de los años veinte y treinta en Colombia es el relativo al comportamiento y orientación del gasto público. Al abordar este estudio, se intentará también hacer algunas consideraciones sobre su posible incidencia en términos de asignación de recursos y sobre la distribución del ingreso, si bien muchas de ellas pueden ser planteadas tan solo como hipótesis de trabajo, ya que un sinnúmero de limitaciones estadísticas impiden sustentarlas adecuadamente. Con todo, la línea central del análisis se sostiene: se pretende mostrar que el Estado fue un agente económico de importancia creciente y que su acción no fue neutra, ni desde el punto de vista de la asignación de recursos ni desde el punto de vista distributivo. Así pudo reforzar y/o modificar el ritmo y dirección de la actividad económica privada.

1. El período 1922-1928/29

Una característica general de este período es que el gasto público aumentó rápida-

[43] Todo este recuento del problema de los arreglos de deudas es tomado de Ocampo y Montenegro, *loc. cit.*

[44] *Memoria de Hacienda de 1935-1936*, p. 11. Aquí se reconoce explícitamente el efecto "negativo" de los préstamos del Emisor al Gobierno, que había sido sistemáticamente negado con anterioridad.

mente y entró a reforzar ciertos procesos originados en la actividad privada. En concreto, el país vivió en ese momento un rápido proceso de crecimiento económico, impulsado por el auge de la economía mundial y por la economía cafetera. El Estado se benefició de este proceso y aprovechó sus ingresos corrientes para reforzarlo, al dirigir una enorme cantidad de recursos a un amplio y desordenado programa de obras públicas, de características básicamente centrífugas, aunque tuvo también consecuencias cada vez más importantes en la integración de un verdadero mercado interno. Reforzó, asimismo, una creciente presión sobre los recursos del país, lo cual se tradujo en un fuerte proceso inflacionario al que sólo vendría a poner fin la Depresión de 1929. Por otra parte, se puede suponer que la incidencia distributiva del gasto público fue regresiva. A continuación se discuten estas afirmaciones.

Dado el interés en reforzar el proceso de "crecimiento hacia afuera", el éxito exportador y de lograr la comunicación de muchas regiones con el exterior y entre sí, se dio una especial importancia a las inversiones en obras públicas al percibirse los fondos de la indemnización americana por la separación de Panamá.

Con los empréstitos de 1927 y 1928 trata de restringirse el número de obras prioritarias (a la tercera parte en ferrocarriles) y aumentar la construcción de carreteras y caminos, lo que parece indicar un mayor esfuerzo, con el tiempo, en la integración nacional. De cualquier forma es clara la lucha parlamentaria en la búsqueda de recursos para cada región —desvirtuando el concepto de descentralización administrativa— que condujo a la prodigalidad, ineficiencia y dispersión de fondos y energías[45].

La importancia absoluta de los gastos en obras públicas puede verse en el Cuadro No. 2 y su importancia relativa se vislumbra al compararla con el total de gastos (Cuadros Nos. 8A y 9). Allí se observa que el Ministerio de Obras Públicas absorbió el 43% de los gastos de la Nación entre 1924 y 1929[46]. Esta carrera desesperada por darle realización en pocos años a proyectos de comunicación con el exterior y de integración nacional, que la Nación había anhelado toda su historia, es aún más clara si a esto se añade el gasto en correos y telégrafos (7% del total en ese período) y el apoyo presupuestal de la Nación a los departamentos para la construcción de sus ferrocarriles.

No pueden negarse ciertos resultados importantes: La red ferroviaria pasó de 1.500 km en 1922 a 2.700 km en 1930 y la red de carreteras y caminos se amplió en 1.615 km entre 1923 y 1930 (lo que representa un 25% del total existente en 1934)[47]. Además fueron hechas algunas importantes obras fluviales y de construcción de edificios nacionales. Pero la falta de armonía y de concentración en las obras realmente prioritarias condujo a que parte de las obras iniciadas y no terminadas (o que lo fueron mucho después de la Gran Crisis), no fueron realmente rentables y de verdadera importancia económica. Otros gastos, como los de canalización del río Magdalena, fueron un verdadero desperdicio. Por último, muchos recursos nunca llegaron al

[45] Una discusión más profunda al respecto puede seguirse en Joaquín Bernal, *op. cit.*, Capítulo II y pp. 192-194. Ospina Vásquez, *Industria y protección en Colombia 1810-1930*, Biblioteca Colombiana de las Ciencias Sociales, FAES, 1979, pp. 384-387, es tajante en su afirmación sobre el carácter "fraccionador y centrífugo" del sistema ferroviario.

[46] Según otras fuentes, los gastos en Inversiones Públicas (Fomento Económico) alcanzan el 50 por ciento de los gastos nacionales. Ver CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*, Vol. III: "El desarrollo económico de Colombia", *Anexo Estadístico*. Bogotá, DANE, 1970 y *Anuario General de Estadística*, 1935.

[47] Véase, respectivamente, Ospina V., *op. cit.* y *Anuario General de Estadística*, 1933.

CUADRO No. 8A

GASTOS PRESUPUESTALES DE CADA VIGENCIA, CON CARGO A LAS RENTAS DE ESAS VIGENCIAS[1]

(Miles de pesos corrientes)

Año	Total de gastos y reservas ordinarios y extraordinarios	Total de gastos y reservas ordinarios	Total de gastos y reservas extraordinarios
1924	38.914	32.014	6.900
1925	50.572	42.138	8.434
1926	68.648	42.548	26.100
1927	93.207	57.743	35.464
1928	119.231	68.940	50.291
1929	84.954	66.424	18.530
1930	61.992	56.025	5.967
1931	52.204	48.866	3.338
1932	50.267	41.220	9.047
1933	67.445	37.761	29.684
1934	82.611	58.236	24.375
1935	69.472	67.252	2.220
1936	82.273	79.001	3.272
1937	95.443	87.257	8.186
1938	105.599	98.854	6.745

[1] Desde 1932 incluye los gastos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales.

Metodología: Ver Joaquín Bernal, *op. cit.*, Anexo Estadístico.

Fuente: *Informes Financieros del Contralor General de la República,* 1924-1938.

destino propuesto y se utilizaron más bien en gastos corrientes inútiles.

Pero también hubo problemas y resultados interesantes. Si bien es cierto que el café inició el proceso de modernización del país, es tentador afirmar que la acción estatal lo reforzó ampliamente. Era tal la magnitud del proyecto de obras públicas que fue necesario sustraer una enorme cantidad de brazos del campo, con el atractivo de mejores jornales.

"La construcción de las obras públicas hizo necesario el desplazamiento de centenares de trabajadores a quienes el pago de una remuneración en dinero representó una atrayente alternativa frente a los sistemas tradicionales de contratación... predominantes en el sector agrario. Este fenómeno fue decisivo para impulsar la creación de un mercado de trabajo regido por relaciones salariales, hecho que, a su vez, ayudó también, al resquebrajamiento de las antiguas relaciones de producción imperantes en el campo"[48].

Por eso es que desde mediados de los veinte y a lo largo de los treinta, el agro colombiano vivió infinidad de conflictos laborales y sociales, que condujeron al fin de la Hacienda y al resquebrajamiento de las viejas relaciones de producción.

El impacto de las obras públicas también se sintió en otros aspectos más concretos. En buena medida, la inflación del período 1926-1928 fue generada por su

[48] Montenegro, Santiago. "La Industria Textil en Colombia 1900-1945", *Desarrollo y Sociedad,* Bogotá, No. 8, mayo de 1982, p. 201.

CUADRO No. 8B

GASTOS PAGADOS Y RESERVADOS EN CADA VIGENCIA CON CARGO A RENTAS DE ESA VIGENCIA[1]

(Miles de pesos)

Año	Total de gastos pagados	Total de reservas[2]	Gastos ordinarios pagados	Reservas para gastos ordinarios	Gastos extraordinarios pagados[2]	Reservas para gastos extraordinarios
1924	36.205	2.709	29.305	2.709	6.900	n.d.
1925	41.349	9.223	32.915	9.223	8.434	n.d.
1925	58.116	10.532	36.490	6.058	21.626	4.474
1927	74.166	19.041	50.331	7.412	23.835	11.629
1928	86.612	32.619	57.217	11.723	29.395	20.896
1929	71.492	13.462	57.556	8.868	13.936	4.594
1930	49.387	12.605	44.728	11.297	4.659	1.308
1931	47.570	4.634	45.001	3.865	2.569	769
1932	46.005	4.262	38.171	3.049	7.834	1.213
1933	59.446	7.999	35.601	2.160	23.845	5.839
1934	73.743	8.868	51.600	6.636	22.143	2.232
1935	63.294	6.178	62.198	5.054	1.096	1.124
1936	78.018	4.255	74.981	4.020	3.037	235
1937	88.354	7.089	82.461	4.796	5.893	2.293
1938	99.548	6.051	94.405	4.449	5.143	1.602

[1] Desde 1932 incluye los gastos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales.

[2] Para 1924 y 1925 no se discrimina entre gastos y reservas extraordinarias, así que asumimos que todos se pagaron en esta misma vigencia.

Metodología: Joaquín Bernal, *op. cit.*, Anexo Estadístico.

Fuente: *Informes Financieros del Contralor General de la República,* 1924-1938.

impacto sobre la agricultura, a través de tres eslabones básicos a saber:

a) Los mayores salarios en las obras públicas contribuyeron a disminuir la población trabajadora en el campo y, de allí, la producción agrícola en el corto plazo.

b) Simultáneamente creció la demanda monetaria sobre la producción agrícola, generando un cuello de botella en el sector agrario, cuya producción no podía responder al mismo ritmo en el corto plazo. Aquí puede ubicarse la raíz del proceso inflacionario.

c) Hay razones para creer que, a pesar del bajo desarrollo de las relaciones salariales en el campo, los mayores jornales de las obras públicas incentivaron a los trabajadores del agro a exigir mejores niveles de vida, presionando los costos de producción y precios agrícolas. Este elemento probablemente fue más grave en los treinta, cuando una enorme masa de obreros públicos tuvo que regresar al campo. Pero entonces operaría también con más fuerza la reducción de costos por la extensión de la red de comunicación vial y por la depresión general.

Por otra parte, es clara la ampliación de la burocracia en este período (aunque no existen datos para mostrarlo), que junto con los trabajadores de obras públicas, de-

CUADRO No. 9

DESTINO DE LOS GASTOS PUBLICOS SEGUN MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, 1924-1938[1]

(Miles de pesos)

Año	Gobierno y Relaciones Exteriores	Hacienda y Crédito Público	Guerra	Industrias, Educación, Higiene y Agricultura[2]	Correos y Telégrafos	Obras Públicas[3]	Deptos. de Contraloría y Provisiones[4]	Otros[5]
1924	5.807	9.826	2.648	2.455	3.054	11.737	327	351
1925	7.204	8.860	3.395	2.935	3.763	14.639	471	82
1926	8.332	11.153	4.696	5.562	5.081	32.994	593	177
1927	9.553	13.616	7.452	7.790	6.116	40.621	581	7.478
1928	13.146	15.601	8.179	9.458	7.288	64.647	908	3
1929	11.125	17.521	8.088	9.619	7.165	30.532	904	—
1930	9.946	20.841	4.326	6.149	5.635	14.249	846	—
1931	9.621	20.342	3.988	5.219	4.361	8.053	620	—
1932	7.517	14.925	3.776	4.273	3.668	13.213	362	2.553
1933	8.184	14.763	16.806	4.633	3.998	18.214	368	453
1934	9.069	23.147	24.400	5.829	3.984	14.959	417	806
1935	10.209	13.572	14.541	6.766	4.214	18.931	460	779
1936	12.453	18.823	14.042	10.187	4.270	21.243	707	548
1937	12.404	21.110	12.771	14.076	4.562	27.882	839	1.798
1938	14.126	24.397	14.298	15.628	4.863	28.404	1.678	2.205

1 Incluye gastos y reservas, excepto en 1924 y 1925 en que se refiere sólo a gastos pagados, por no discriminarse el destino de las reservas.

2 A pesar de que existen diferencias entre los asuntos manejados por el Ministerio de Industria y Trabajo, el de Educación Nacional (y Salud Pública, hasta 1930), el Departamento de Higiene y Asistencia Pública, creado en 1931 y absorbido nuevamente por Educación en 1938 y el Ministerio de Agricultura y Comercio (creado en 1938, para refundirse en Industria y el recién creado Ministerio de Economía Nacional (1938), que absorbió funciones de varios de los anteriores), tienen en común que sus gastos son combinación administrativo-protección y servicios sociales.

3 A partir de 1932 incluye los gastos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles.

4 El Departamento de Provisiones fue eliminado en 1932.

5 Incluye "pérdidas del Erario", "gastos no presupuestados", "reservas especiales por fondos no apropiados" y, en 1927, fondos del empréstito aplicados a gastos ordinarios y fondos reservados, no discriminados por Ministerios.

Fuente: *Informes Financieros del Contralor General,* 1924-1938 (cada año).

bieron conformar una proporción significativa y creciente de la fuerza laboral, ahora más estrechamente integrada a la corriente monetaria.

Por todo esto, es posible afirmar con certeza que el gasto público contribuyó en proporción no despreciable al rápido crecimiento económico del período 1924-1928. Sin embargo, dos factores disminuyen este efecto. En primer lugar, su incidencia, aunque importante, pudo haber sido mayor si la asignación de recursos hubiese sido la correcta, es decir, si no hubiese habido tal dispersión en los gastos. En segundo lugar, con base en cifras de importación de equipo de transporte, pago de deuda pública, y otros gastos, y haciendo algunos supuestos razonables, podría estimarse que un 15% del gasto total del período debió haberse

escapado al exterior, sin afectar la demanda agregada interna[49].

Intentar hacer consideraciones sobre el impacto redistributivo del gasto es sumamente difícil. Pero hay varias razones que conducen a pensar que éste debió ser regresivo. En primer lugar, si los comerciantes debieron asumir parte de la carga impositiva (basada en impuestos indirectos), gran parte de ella fácilmente podía trasladarse al consumidor. Pero el gasto sí los benefició en forma bastante clara. Y, dada la concentración del sector comercio en Colombia[50], es razonable la conclusión sobre regresividad del gasto público.

Por otra parte, como lo ilustra el Cuadro No. 9, aunque el "gasto social" fue creciente, su participación no fue alta; si acaso bordeó el 7% hasta 1928[51].

Es interesante anotar cómo, poco a poco, se definió un cambio en el Estado, que tomó forma mediante la participación en la conformación de entidades y/o empresas de importancia nacional o local. Lo más destacado fue, sin duda, la creación del Banco de la República, con un aporte de la Nación de $5 millones (primer contado de la indemnización americana). Pero también debe destacarse la creación del Banco Agrícola Hipotecario —el cual había recibido aportes de capital por $4,1 millones hasta 1929 y algunos otros recursos—, cuya labor era la atracción y orientación de capitales al préstamo hipotecario de largo plazo en la agricultura. La Nación otorgó también aportes a la creación de empresas como el Ferrocarril de Cundinamarca. Estas cifras deben mirarse no tanto en su cuantía absoluta sino en cuanto reflejan un intento, aún tímido, de intervención en la economía.

En suma, los resultados de la gestión fiscal en el período 1922-1929 parecen indicar que ella se dirigió básicamente a reforzar ciertos procesos generados en la actividad privada, pero con importantes efectos sobre la consolidación del proceso de modernización del país. El manejo de instrumentos de política económica y fiscal con miras a lograr una eficiente reasignación de recursos, un contrapeso en el ciclo económico o una distribución más equitativa del ingreso, parece claramente que no fue concebido en esta época.

2. El período 1929/30-1932

Similar a lo ocurrido en el manejo general de la política económica durante la Crisis, el manejo del gasto público es también sumamente ortodoxo. Como vimos en el período 1922-1929, el gasto público reforzó el crecimiento económico y de la demanda agregada originados en el auge del sector externo, de la economía cafetera y del sector interno. Ello presionó la escasa producción nacional (especialmente la agrícola, cuya crisis es clara desde 1927), generando un agudo proceso inflacionario. Algo similar, pero en sentido inverso, ocurre desde mediados de 1929 hasta principios de 1932. La caída en el precio del café, del valor de las exportaciones, de la producción agrícola e industrial y, en general de la demanda, es seguida por una caída significativa del gasto público a todos sus niveles, reforzando la disminución de la demanda agregada.

---

49 Montenegro calcula que el 10 por ciento de las importaciones estaba representada en equipo de transporte y el Gobierno debió participar en una proporción alta de éstas. *Ibid.*, Cuadro No. 8. La deuda externa representaba entre un 7 y un 8 por ciento de los gastos totales, según datos del *Anuario General de Estadística*, 1935.

50 A esa conclusión han llegado Marco Palacio, *El café en Colombia (1850-1970): Una historia económica, social y política*, Bogotá, Presencia—FEDESARROLLO, 1979 y Mariano Arango, *Café e industria en Colombia 1950-1930*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1977.

51 *Informes Financieros del Contralor,* los datos del Anuario General son un poco más bajos pero los del CEPAL son superiores al 11 por ciento en ese período, lo cual parece muy dudoso.

La caída del gasto público fue cercana al 50% entre 1928 y 1930, muy superior a cualquier índice de caída de precios en ese lapso, lo cual no deja dudas de su efecto contraccionista sobre la actividad económica. Este proceso se inicia en 1929, con el licenciamiento de una gran masa de los trabajadores de las obras públicas, y es seguida por una disminución en los sueldos, de la burocracia y de los "gastos menos urgentes", y un año más tarde adquiriría proporciones verdaderamente dramáticas. Si páginas atrás se ha clasificado el año 1929 como uno de transición, es porque si bien allí se identifica una caída en el gasto público, la asignación de recursos públicos sigue la tendencia de años anteriores. Pero ya en 1930 se reducen a un mínimo las apropiaciones para obras públicas, dejando la posibilidad de su continuación a la contingencia de que se adquirieran suficientes recursos extraordinarios para tal fin, que nunca llegaron[52], y se intenta definir obras prioritarias. El nivel de los gastos en ese Ministerio de 1930 es inferior al de 1925 y representa sólo un 22% de su nivel en 1929 (para 1931 había disminuido a niveles inferiores a los de 1925 y representaba un 12% del nivel de 1928). Sin duda alguna, este es el aspecto más destacado de la asignación de recursos públicos en este lapso.

Pero hay otro aspecto que merece una particular atención. Obsérvese en el Cuadro No. 9 que los gastos del Ministerio de Hacienda siguieron creciendo hasta 1931: para el período 1929-1932, su participación en el total de gastos llegó al 34%, muy superior a la del período anterior. Este comportamiento refleja dos aspectos negativos del manejo del gasto público en la fase ortodoxa, que le quitaron gran flexibilidad al manejo presupuestal.

El primero y más importante, se relaciona con el manejo de la deuda pública. Según la Contraloría, las apropiaciones para el pago de la deuda pública alcanzaron a significar el 18% de los gastos totales.

Pero más preocupante aun es que, entre 1930 y 1932, el pago de la deuda externa, que el país insistía en continuar a pesar de la caída de los ingresos fiscales y en las reservas internacionales, llegó a representar el 10% del total de gastos nacionales, e incluso el 11% en 1932. Esos eran recursos que salían del país con un costo social muy elevado.

Otro elemento negativo que allí se refleja es que a través de Minhacienda se efectuaba el pago de las participaciones departamentales y de las subvenciones. Es decir, no solamente disminuía el gasto total sino que, además, pesaba una carga creciente sobre la Nación por concepto de compromisos adquiridos con anterioridad a esta grave crisis y que aún no se decidía a cancelar, aun cuando existían sobradas razones para hacerlo. Así, gran parte de los disminuidos recursos fiscales se encontraban atados y se alcanzaba a atender sólo los gastos imprescindibles de administración y servicios básicos del Estado.

En este período, el gasto social alcanzó participaciones entre un 8% y un 9% en el total, si acaso, ligeramente superior al del período anterior. No hay razones pues, para cambiar las conclusiones sobre la posible regresividad de la asignación de recursos nacionales, si bien el menor peso de las obras públicas puede moderar aquel efecto.

En 1931-32 se empieza a percibir un cambio en el manejo fiscal, con las restricciones al pago de la deuda departamental externa, las menores partidas para el pago

---

52 *Memorias de Hacienda* de 1929 y 1930. En Cundinamarca fueron despedidos en 1929 al menos 500 obreros de las obras públicas. A principios de 1930 el Director de los Ferrocarriles informó el despido del 80 por ciento de los trabajdores que se ocupaban en construcciones ferroviarias. Patiño R., *op. cit.*, p. 662.

de la deuda nacional y la ampliación del crédito interno. Sin embargo, no se puede hablar aún de la recuperación del gasto público, fenómeno posterior a los cambios introducidos en el manejo general de la política económica a partir de la suspensión del patrón oro en 1931.

La recuperación del gasto puede percibirse en tres aspectos centrales de la utilización de los fondos de la Concesión Salinas y de otros préstamos menores, contratados en su mayor parte con el Banco de la República. El primero de ellos es la utilización de $6 millones para cubrir la deuda de Tesorería pendiente en 1931.

En segundo lugar, hay una recuperación en las obras públicas, entonces casi paralizadas, bajo un plan de acción dirigido a la consolidación de la integración nacional, que contrasta con el de los años veinte. Así, entre 1930 y 1933 fueron construidos 1.528 km de carreteras y caminos, el 23% de las vías nacionales en servicio a principios de 1934[53].

El tercer aspecto se relaciona con la política crediticia y con el surgimiento de un verdadero sector descentralizado que estaría llamado a jugar un papel principalísimo en la solución del grave problema de las deudas privadas. La Ley 57 de 1931 creó la Caja Agraria como una sociedad anónima que aprovecharía la organización institucional del Banco Agrícola Hipotecario, del cual se separa cinco meses después de iniciar operaciones. La actividad de la Caja, a diferencia de la del Banco, tenía que ver más con la movilización de crédito respaldado por prenda agraria, de corto plazo y de bajo monto. Creada con un aporte de $2,5 millones, avanzados por el Banco de la República y luego cubiertos por el Empréstito de Salinas, había hecho préstamos por casi cuatro veces esa suma a fines de 1934 y había solucionado deudas por $6 millones. Más aun, el 50% de sus operaciones de crédito se dirigió efectivamente a préstamos menores. El Banco Central Hipotecario (BCH) inició operaciones en julio de 1932 con el propósito de dar solución al problema de las deudas privadas, en lo cual cumplió una importantísima labor. El BCH fue creado con un aporte directo de capital de $12 millones del Banco de la República, que sólo empezaría a ser amortizado hacia 1938. La acción oficial con miras a darle solución a los problemas de las deudas privadas y estancamiento económico fue complementada por la Corporación Colombiana de Crédito, encargada de facilitar la liquidación de la cartera bancaria, por la Caja Colombiana de Ahorros (Ley 57 de 1931), que recibió un aporte del Gobierno de $1 millón (sus depósitos y colocaciones triplicaban esa suma en 1934) y muy especialmente, por un revitalizado Banco Agrícola Hipotecario. A mediados de 1933, esta entidad absorbe a los bancos hipotecarios de Bogotá y de Colombia, disminuye el capital de su deuda conjunta en un 40%, rebaja significativamente el costo del crédito y amplía el plazo de las amortizaciones. Su labor posibilita la disminución de la cartera hipotecaria de aquel conjunto a sólo la tercera parte en el transcurso de un año, satisfaciendo a la vez las necesidades de los pequeños y medianos prestatarios[54].

---

[53] Anuario *General de Estadística*, 1933 y 1934 y *Memoria de Hacienda*, 1934. Según Contraloría, sólo en 1932 fueron invertidos $46 millones en obras públicas. De los fondos del Empréstito de Salinas se recibieron $8.5 millones entre 1932 y 1934, a lo que debe añadirse $3 millones para pagar deudas a los departamentos por concepto de subvención a la construcción de carreteras. Se observa una dramática disminución en los costos medios por kilómetro en relación con los viente, imputable no sólo a una caída generalizada en el nivel de precios sino también a un mejor estudio técnico.

[54] Para darle mayor agilidad a la exposición se ha evitado hacer una reseña más completa de cifras y acontecimientos, que pueden estudiarse en Joaquín Bernal, *op. cit.*, pp. 215-220 y en las *Memorias de Hacienda* de 1934 (pp. 49-50 y Anexo), 1935-36 (p. 140) y 1938 (p. 54), especialmente.

Así, la labor conjunta de estas entidades tendría importantes efectos sobre el sector agrícola, más golpeado por la depresión que por la inflación de 1927-28, y en la solución del grave problema de las deudas privadas. Y, si bien en esto tiene mucho que ver el comienzo de la recuperación económica (ubicable a fines de 1932) y del gasto público, además de otras medidas tomadas entre finales de 1931 y 1933 en relación con el sector externo y la deuda pública, se quiere dejar aquí la idea de que la labor fiscal e institucional realizada en 1932 fue clave en el afianzamiento de la recuperación. Aunque no es posible consolidar estadísticas para observar el tamaño, estructura y tendencias de un "sector público central", no deberá olvidarse en el análisis de los años posteriores la importancia creciente del sector descentralizado financiero nacional, que en adelante estaría llamado a cumplir una destacada labor como ejecutor de la política oficial y en la canalización de importantes recursos.

3. El período 1933-1934

En estos dos años se da una marcada transición en el manejo de la política de gasto público, motivada por las necesidades que impuso la Guerra con el Perú. Las condiciones para abandonar la ortodoxia en este campo estaban dadas desde finales de 1931, cuando el control de cambios y otras medidas de defensa del sector externo permitieron superar el temor a embarcarse en una más agresiva política crediticia. Pero este hecho sólo se consolida en 1932.

El elemento explicativo básico de la recuperación del gasto público es el gasto en defensa nacional, que creció en un 345% entre 1932 y 1934. Pero casi todos los renglones se beneficiaron en alguna medida de los recursos extraordinarios que obtuvo la Nación con motivo de la Guerra. En esta forma, hay una recuperación del gasto total del orden del 64% entre 1932 y 1934 (Cuadros Nos. 8A y 9).

En estos años se encuentra también la transición hacia la moratoria de la deuda externa. Los gastos causados por este concepto representaron en 1933 y 1934 menos de la mitad de su nivel en 1932[55] y los gastos efectivos por este concepto en 1934 debieron representar una cuarta o quinta parte de los realizados en 1932, puesto que la moratoria era entonces casi un hecho.

Bajo nuevas circunstancias y una vez impuestos controles a los escapes al exterior, el efecto multiplicador del creciente gasto público debió ser significativo. Sin duda él fue el elemento más dinámico de la franca recuperación de la actividad económica en 1932-33. No debe olvidarse, además, la estrecha relación entre el crédito al Gobierno por parte del Emisor y la rápida expansión del numerario circulante. Así, la recuperación se da tanto en el campo real como en el monetario, con visibles efectos positivos sobre la demanda agregada. Ello sería reforzado en 1934 con el aumento del precio interno del café, en un 70%, paso final para superar la crisis.

Y, según se observó, a ello debe sumarse la importante labor de las entidades descentralizadas en el arreglo de las deudas privadas a todos los niveles, pero especialmente a los de ingresos medios. Teniendo esto en cuenta y el hecho de que la teoría fiscal considera casi neutro el efecto distributivo de los gastos de administración y defensa, parece muy probable que la acción estatal hubiera tenido un efecto aproximadamente neutro sobre la distribución del ingreso.

Para finalizar, hay que anotar que las condiciones estaban dadas para un cambio drástico en la orientación de la política fis-

[55] *Anuario General de Estadística*, 1936. Incluye los "scrips" emitidos por el Gobierno en esos años. Si los gastos de MinHacienda siguieron creciendo fue más bien por el mayor peso de los compromisos internos adquiridos en razón del conflicto y por el apoyo a los fiscos subnacionales.

cal. Más aún, el período 1928-1935 fue de una agitación social sin precedentes en el país. Los problemas de las clases bajas, del naciente proletariado y de los campesinos eran realmente dramáticos y poco se había hecho directamente para solucionarlos. No era posible seguir por ese camino, al menos si se deseaba conservar las instituciones democráticas. De otra parte, se abrían favorables perspectivas para la financiación de los gastos con recursos corrientes. Bajo esas condiciones se abre un nuevo período presidencial y un nuevo capítulo en la historia de Colombia, en el cual se conjugaron la imperiosa necesidad del cambio y la voluntad y el poder político para realizarlos.

4. El período 1935-1938

El Presidente López Pumarejo anuncia desde el primer momento un cambio radical en el campo fiscal y monetario, dirigido a frenar la presión inflacionista generada por las medidas de los años anteriores. Se quería lograr el equilibrio fiscal y la financiación del gasto con recusos corrientes, a través de la anhelada Reforma Tributaria. Lo cierto es que el gasto disminuyó en 1935, se obtuvo un superávit fiscal significativo, y la expansión monetaria se frenó[56].

Aquí interesa en especial el resultado fiscal de la nueva política social de la administración López, que se vio también en la Ley de Tierras de 1935, la Reforma Constitucional de 1936 y varias otras. Los cambios no son aún claros en 1935 —excepto por la caída de los gastos de defensa del 40%— porque aún se encontraban atadas a gastos específicos muchas rentas nacionales. El viraje ocurre a partir de 1936, cuando se presencia un mayor énfasis en la realización de gastos en educación, asistencia pública y previsión y en el fomento de la agricultura, con criterio social —sector donde se vivían agudos conflictos y contradicciones sociales—. En el Cuadro No. 9 se observa que ese conjunto de gastos pasó de $6,7 millones en 1935 a $15,6 millones en 1938, para un ritmo promedio de crecimiento anual del orden del 44%[57]. Más aún, hay razones para pensar que ese gasto favoreció más ampliamente a las clases medias, convirtiendo efectivamente, por primera vez en nuestra historia, al gasto público en un instrumento de redistribución del ingreso. La unidad tributación-gasto no deja ya dudas sobre esta acción redistributiva.

Por otra parte, ciertos comentarios de las Memorias de Hacienda dejan ver que la Nación se había convertido, nuevamente, en un importante empleador y que su acción estaba contribuyendo positivamente a la estabilización económica.

Logrado el ansiado equilibrio fiscal, es posible también reorganizar un poco el manejo de la deuda pública y el apoyo a los fiscos subnacionales[58]. Y aunque los compromisos adquiridos con motivo de la política antidepresiva y la Guerra con el Perú seguían pesando sobre la Nación, se vislumbra una mayor libertad en el manejo presupuestal y en la asignación de los recursos públicos.

En este período encontramos también el origen de la "Cuenta Especial de Cambios", creada por un contrato entre el Emisor y el Gobierno y reglamentada por la Ley 7a. de 1935. De su saldo de $17,5 millones, sólo

---

[56] El crecimiento del nivel de precios al por mayor cayó del 45.7 por ciento en 1934 al 4.2 por ciento en 1935, al 6 por ciento en 1936 y al 3.3 por ciento en 1937.

[57] Los gastos en fomento económico (fomento agrícola y obras públicas) crecieron a un ritmo del 36 por ciento anual en ese período. No hay duda pues, del crecimiento *real* del gasto social y de fomento económico por parte de la Nación y de una nueva orientación presupuestal.

[58] Las características del sistema de transferencias intergubernamentales en el período son tratados en Juaquín Bernal, *op. cit.*, capítulo IV.

$5 millones tuvieron un efecto monetario expansionista como emisión financiadora de gasto público[59].

En la actividad de las entidades descentralizadas se destaca en forma particular la de la Caja de Crédito Agrario, que aumentó sus préstamos en $53,3 millones, y quintuplicó su cartera entre 1934 y 1938, "democratizando el crédito a favor del fomento agrario"[60]. No tan espectacular, pero con resultados también positivos, fue la actividad del BAH, del BCH —cuya labor se centró entonces en el préstamo para habitaciones y el apoyo a entidades oficiales.

En suma, al parecer el esfuerzo de "coordinarción y reajuste", de "intervención de la economía cuando quiera que se presente una situación de injusticia" (según las palabras citadas de Esteban Jaramillo), así como el perfeccionamiento de la política de gasto social, la estabilización económica y de los precios, la reorganización y equilibrio de las finanzas públicas, la democratización del crédito agrario y otros objetivos de la administración López, tuvieron resultados positivos. Y aunque faltaba mucho camino por recorrer, claramente se percibe ahora un Estado con características y organización completamente diferentes al de principios de la década anterior. A este respecto, debe destacarse el origen de un importante sector descentralizado, que estará llamado a cumplir una importante labor como instrumento de la política económica oficial.

D. Una visión general de las finanzas públicas de la Nación, del tamaño del sector público y sus tendencias

En las partes anteriores de este trabajo se ha estudiado la evolución de las finanzas públicas nacionales, tratando de profundizar en los aspectos concretos más relevantes de esa historia. Puesto que por momentos la exposición se ha alejado de las tendencias más generales, en esta sección se intenta una recapitulación general.

Dos puntos centrales guiarán esta síntesis final: en primer lugar el tamaño y tendencias del sector público central. Infortunadamente sólo se dispone de estadísticas presupuestales de la Nación y el Consejo de Ferrocarriles, pero de ellas se pueden deducir algunos indicios interesantes sobre esos tópicos. En segundo lugar, una tentativa de cálculo de los movimientos efectivos de caja de la Nación. Como se verá, este cálculo tiene muchas limitaciones, pero de su comparación con los movimientos de causación surgen resultados de cierta importancia y, cuando menos, se refuerzan una serie de apreciaciones hechas en estudios anteriores, que parecen estar mejor respaldadas en este momento. Un corolario de este trabajo, que por primera vez se realiza en investigaciones históricas, es el intento de cuantificación efectiva del déficit fiscal y de su posible impacto monetario y sobre la demanda agregada[61].

Lo primero que se destaca al analizar las estadísticas globales de la Nación es el rápido crecimiento de los ingresos corrientes, gracias al comportamiento de la renta de aduanas y el auge de todos los sectores económicos en el período 1924-1928. Los Cuadros Nos. 10 y 11 muestran que, como quiera que se estimen, el resultado es el mismo: en sólo cuatro años, ellos se duplicaron. Pero aun más asombrosa es la evolución del gasto público, que se triplicó en ese mismo período, si el cálculo se hace por caja; ese resultado es aun superior según el cálculo de causación.

---

[59] *Ibid.*, pp. 229-230, *Informe Financiero del Contralor,* 1938, y *Memoria de Hacienda,* 1938. El resto fue utilizado para cancelar deudas con el Emisor y crear un "Fondo de Estabilización Cambiaria".

[60] *Ibid.*, p. 55.

[61] Las posibilidades y limitaciones estadísticas y metodológicas de este esfuerzo son puestas de presente en Joaquín Bernal, *op. cit.*, Anexo.

CUADRO No. 10

ESTADISTICAS FISCALES NACIONALES
SEGUN UNA CONTABILIDAD DE CAUSACION

(Miles de pesos corrientes)

Año	(1) Ingresos corrientes[a]	(2) Ingresos por empréstitos	(3) Gastos en deuda pública	(4) Ingresos disponibles para gastos = (1)+(2)−(3)	(5) Gastos excluyendo deuda[b]	(6) Superávit (+) o déficit (−) fiscal (1)−(5)	(7) Superávit (+) déficit (−) de tesorería implícito = (4)−(5)
1924	39.862	—	11.254	28.608	27.660	12.202	943
1925	51.518	—	8.835	42.683	41.737	9.781	946
1926	60.649	—	6.708	53.941	61.940	−1.291	−7.999
1927	63.392	22.795	6.125	79.962	87.082	−23.690	−7.120
1928	75.514	31.948	7.883	99.621	111.348	−35.834	−11.727
1929	75.239	—	8.800	66.439	76.154	−915	−9.715
1930	49.358	4.993	9.753	44.598	52.239	−2.881	−7.641
1931	43.694	9.986	11.113	42.567	41.091	2.603	1.476
1932	41.467	8.790	9.499	40.758	40.768	699	−10
1933	50.116	22.170	10.752	61.534	56.693	−6.577	4.841
1934	63.741	22.524	19.375	66.890	63.236	505	3.654
1935	72.259	685	8.849[c]	64.095	60.623	11.636	3.472
1936	85.075	1.050	12.203	73.922	70.070	15.005	3.852
1937	98.151	4.613	12.652	90.112	82.791	15.360	7.321
1938	101.392	2.991	12.753	91.630	92.846	8.546	−1.216

[a] Desde 1932 incluye los ingresos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, pero excluye las transferencias de éste a la Nación.

[b] Desde 1932 incluye los gastos del Consejo de Ferrocarriles.

[c] Son solamente los gastos ordinarios en deuda pública. Aunque el informe no señala gastos extraordinarios, el resultado es un tanto curioso. Esta cifra es inferior en $1 millón a la del Anuario General de 1936.

Fuentes y Metodología: *Informes Financieros del Contralor General,* 1924-1938, año a año. *Anexo Estadístico y Metodológico de* Joaquín Bernal, *op. cit.* Ocampo y Montenegro, *op. cit.*, Cuadro No. 6.

La importancia creciente de la Nación en el conjunto de la actividad económica es confirmada en el Cuadro No. 12. Aquí se aprecia una participación estable de los ingresos corrientes en el PIB, del orden del 7,5%, pero una participación superior y creciente del gasto público, que alcanzará en 1928, el año de mayor auge de las obras públicas, una participación superior al 10% del PIB, nivel que no volverá a lograrse sino muchos años después, en la postguerra[62].

Obviamente ese comportamiento traería consigo una delicada situación en las finanzas públicas, al ejercer presiones crecientes sobre el déficit fiscal que llegan a su momento más dramático en 1927 y 1928. Obsérvese, sin embargo, un resultado interesante. Según reconocimientos, los déficits fiscales y de Tesorería se presentan a partir de 1926 y llegan a representar en 1928, respectivamente, un 3,5% y un 1% del PIB (este último se mantiene en 1929), que puede ser considerada ya como una situación muy delicada. Pero el déficit fiscal es mucho menos acentuado según una contabilidad de caja. Según ésta, en 1927 y 1928 no se presenta déficit de Tesorería, lo cual

[62] La relación IC/PIB en los años setenta es de 10 por ciento y ésta cifra es superior a la de los 50 y 60. Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia, *op. cit.*, cuadro III-2.

CUADRO No. 11

ESTADISTICAS FISCALES

SEGUN UNA APROXIMACION A UNA CONTABILIDAD DE CAJA

(Miles de pesos corrientes)

Año	(1) Ingresos corrientes efectivos[a]	(2) Ingresos por empréstitos efectivos	(3) Gastos efectivos en deuda pública	(4) Ingresos disponibles para gastos= (1)+(2)−(3)	(5) Gastos efectivos excluyendo deuda[b]	(6) Superávit (+) ó déficit(−) fiscal=(1)−(5)	(7) Superávit(+) o déficit(−) de tesorería implícito= (4)−(5)
1924	39.862	—	7.008	32.854	32.182	7.680	672
1925	50.454	—	7.056	43.398	38.335	12.119	5.063
1926	60.555	—	7.073	53.482	59.157	1.396	−5.675
1927	63.095	22.795	4.952	80.938	75.880	−12.785	5.058
1928	73.785	31.948	2.785	102.948	93.110	−19.325	9.838
1929	76.857	—	12.073	64.784	71.034	5.823	−6.250
1930	49.128	4.993	9.741	44.380	53.886	−4.758	−9.506
1931	44.417	9.986	10.363	44.040	52.176	−7.759	−8.136
1932	41.876	9.047	9.672	41.251	41.628	246	−377
1933	49.595	21.913	9.978	61.530	53.352	−3.757	8.178
1934	60.804	22.524	17.259	66.069	63.612	−2.806	2.457
1935	74.969	685	11.532	64.122	60.166	10.847	3.958
1936	84.415	1.050	11.428	74.037	71.763	12.652	2.274
1937	97.202	4.209	13.151	88.260	79.103	18.099	9.157
1938	100.872	3.395	12.049	92.218	93.396	7.476	−1.178

[a] Ajustados por operaciones netamente contables y variación en el stock de rentas por cobrar según su detalle en el Balance de Tesorería. Incluye ingresos de Ferrocarriles como en el cuadro No. 3.11.

[b] Incluye gastos causados y pagados de esta vigencia y gastos causados en vigencias anteriores pero pagados en ésta. Incluye también gastos de Ferrocarriles, como en el cuadro No. 3.11. El total así obtenido es ajustado por la variación en "gastos", "órdenes de pago" y "obligaciones" por pagar, según su detalle en el Balance de Tesorería.

Fuentes y Metodología: *Informes Financieros del Contralor General,* 1924-1938, año a año. Anexo Estadístico y Metodológico. Ocampo y Montenegro, *op. cit.,* Cuadro No. 6.

tiene su explicacón en la acumulación de reservas no pagadas y a la reducción en los pagos efectivos de deuda pública.

Pero si con ese artificio fue posible mostrar una situación de alguna estabilidad hasta ese año, en 1929 ya no fue posible hacerlo más. La crisis del sector externo seguramente obliga a muchos acreedores de la Nación a exigirles el pago de sus cuentas atrasadas; y algo similar ocurre con los acreedores de otras partes del mundo. Frenado el crecimiento de los ingresos y las entradas de empréstitos del exterior, no bastaba con reducir en un 20% ó 30% el gasto público (excluyendo deuda pública) por lo cual la situación se torna dramática a partir de ese momento.

Es claro que desde entonces la acción estatal reforzó la depresión general, al menos hasta el año de 1932, cuando se llega al punto más bajo en la caída del gasto público. En un sentido muy general, vale aquí repetir algo a lo cual ya se hizo referencia en la sección anterior: si en el período 1924-1928 el gasto público reforzó el crecimiento de la demanda agregada, y con

CUADRO No. 12

INDICADORES DEL TAMAÑO DE LA NACION

(Porcentajes)

	Según contabilidad de causación			Según contabilidad de caja	
Año	IC/ PIB	GED/ PIB	T/ PIB	IC/ PIB	GED/ PIB
1925	7.8	6.4	5.2	7.7	5.9
1926	7.5	7.6	4.9	7.5	7.3
1927	7.5	10.2	5.2	7.4	8.9
1928	7.4	10.9	5.1	7.3	10.1
1929	8.0	8.0	5.5	8.1	6.9
1930	6.6	7.0	4.2	6.6	7.2
1931	7.4	6.9	4.6	7.5	8.8
1932	7.8	7.7	5.1	7.9	7.8
1933	8.8	10.0	6.5	8.7	9.4
1934	7.5	7.4	4.4	7.2	7.5
1935	8.0	6.7	5.4	8.3	6.7
1936	8.5	7.0	6.1	8.4	7.2
1937	9.4	7.9	6.8	9.3	7.5
1938	8.1	7.4	5.7	8.0	7.4

donde:

IC: Ingresos Corrientes (columna No. 1, cuadro No. 3.11 y columna No. 1, cuadro No. 24).

GED: Gastos Excluyendo Deuda (columna No. 5, cuadros Nos. 3.11 y 3.12).

T: Ingresos Tributarios. Para su cálculo se tomó el dato de "impuestos", se dedujeron utilidades en el Banco de la República y otros ingresos que aparecen allí, pero no son impuestos. Luego se sumaron los productos de impuestos de la Ley 12/32 y la cuota militar.

PIB: Producto Interno Bruto a precios corrientes. Se obtuvo el deflactor implícito del gasto público calculado por la CEPAL, según comparación entre los cuadros Nos. 46 y 50. Este se utilizó para convertir a precios corrientes los datos del PIB del cuadro No. 1.

Fuente: *Informes Financieros del Contralor General,* 1925-1938 año a año. Cuadros Nos. 10 y 11. CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Colombia — Anexo Estadístico,* Bogotá, DANE, cuadros Nos. 1, 46 y 50.

ella la inflación y otros graves problemas de la economía, no es menos cierto que en el período 1929-1932 reforzó el comportamiento cíclico de la economía, de contracción, depresión y caída en el nivel general de precios. Esta afirmación puede sostenerse desde distintas perspectivas, que ayudan a redondear la visión de las finanzas públicas en el período.

En primer lugar, la tremenda caída en los ingresos corrientes conducen a su más baja participación en el PIB en el año de 1930. Pero, en promedio, para el período 1929-1932, ella se mantiene en niveles similares a los de 1925-1928. En cambio, la caída de gastos, que es mucho mayor, sí reduce apreciablemente esa participación. El nivel absoluto de los gastos efectivos excluyendo deudas es tal que su nivel en 1932 representa menos de la mitad del correspondiente a 1928 y casi una tercera parte si se consideran causaciones.

Por otra parte, el manejo presupuestal perdía flexibilidad como consecuencia del pago de la deuda pública (no sólo en términos relativos sino también absolutos), de las transferencias intergubernamentales y de la obligación de pago de la deuda de vigencias anteriores, siendo esto último parte de un propósito clave de reordenamiento de las finanzas públicas.

Ciertamente es de esperarse que todo esto trajera consigo un retraso en los pagos de Tesorería, pero hay razones para pensar que éste fue menor al indicado por el Cuadro No. 10 y por estudios anteriores. Veamos lo que dicen Ocampo y Montenegro, con base en un cálculo de causación:

"...si el déficit de Tesorería implícito [en el Cuadro No. 10 de este trabajo], para los años 1928-1930 se manifestó, no en un déficit real (por la imposibilidad de financiarlo dentro del manejo ortodoxo del momento), sino en un retraso en los pagos, su

efecto económico fue muy probablemente el mismo de lo que habría ocurrido si tales gastos no se hubieran realizado; por el contrario, se estaría subestimando el nivel de gastos en años posteriores... En este caso, es prudente sustraer [la columna (7)] y utilizar la diferencia entre [(2) y (3)] como una aproximación al déficit o superávit fiscal"[63].

La recomendación es conveniente. Sin embargo, los cálculos del Cuadro No. 11 nos ilustran un resultado sumamente interesante para solucionar este impase. Obsérvese que el déficit de Tesorería implícito en el período 1929-1931 es de $23,9 millones. Sin embargo, en esos años ingresaron al país $17,6 millones por concepto de empréstitos de corto plazo, los cuales no fueron anotados en las operaciones presupuestales de "ingresos por empréstitos" (Columna 2). Si se hace esta corrección queda un saldo de $6,3 millones a fines de 1931, que cuadra perfectamente con la utilización de una parte de los fondos del Empréstito de Salinas: $6 millones para pagos de deuda de Tesorería. Sólo quedan poco más de $300 mil, equivalentes al déficit de Tesorería de 1932 (año en que se alcanzó el equilibrio fiscal). Yendo aún más lejos, esto indicaría que los ajustes para años posteriores no tendrían que ser tan grandes. Esto parece ser el caso, según se observa de la comparación entre las columnas (5) de los Cuadros Nos. 10 y 11. Y aunque no se niegan las limitaciones del Cuadro No. 11, y lo curioso de algunos de sus resultados, las observaciones anteriores parecen dar indicaciones en la dirección correcta sobre el comportamiento económico de la acción estatal.

Pero si los resultados anteriores son curiosamente coincidentes, hay otra forma más general de acercarse al problema. Se debe tener en cuenta que, a pesar de la depuración que se ha hecho de los datos, hay aun información no captada en esos cuadros, por la falta de consistencia de la contabilidad nacional en el tratamiento de algunas operaciones. Y eso es particularmente llamativo en el período 1927-1932. Las cifras de los Cuadros Nos. 10 y 11 contienen sólo una mínima parte de las operaciones efectivas de créditos de corto plazo y sólo parte de las de deuda interna consolidada.

Desde 1928 se acelera la contratación de empréstitos bancarios de corto plazo: el "stock" de esa deuda interna aumenta en $3 millones en 1928 y en $2,5 millones en 1929, gracias a operaciones realizadas con el Banco de la República. Luego los aumentos son explicados por la contratación de otros empréstitos, con lo cual el acervo aumenta a $22,4 millones en 1931, $23,5 millones en 1932 y luego empieza a disminuir hasta 1934. En adelante crecerá nuevamente; la explicación radica fundamentalmente en razones de tipo contable se debe a una contabilización mayor en pesos de una deuda similar en dólares, en razón del alza en el tipo de cambio y no en razón de nuevas emisiones.

Si se ajustan los datos al modo indicado en relación con la deuda externa de corto plazo, asumiendo que es lógico que esos empréstitos se dirigieron desde 1928 a cubrir parte del déficit de Tesorería, se podría apreciar una mejor situación de ésta más atrás y reforzar la idea de que el retraso en los pagos, aunque significativo (razón por la que habría de acudirse a este tipo de crédito costoso), no fue tan grande como el implícito en los saldos del Cuadro No. 10 y en estudios anteriores.

Esta idea se confirma con el tratamiento de la deuda interna. Las columnas de ingresos por empréstitos no la incluyen hasta 1930, pero las emisiones fueron insignifi-

---

[63] Ocampo y Montenegro, *op. cit.*, pp. 59-60. Allí citan el dato de Patiño R., de retraso en los pagos de Tesoería por $20 o más millones en 1930.

CUADRO No. A-1

INGRESOS PUBLICOS ORDINARIOS, 1910-1938

Año	Total	Aduanas y recargos	%	Impuesto a la renta y complementarios	%
1910	12.221	8.819	(72.2)		
1911	12.685	9.072	(71.5)		
1912	14.146	10.257	(72.5)		
1913	17.386	13.138	(75.6)		
1914	14.279	9.971	(69.8)		
1915	13.151	7.549	(57.4)		
1916	18.298	11.384	(62.2)		
1917	13.859	7.954	(57.4)		
1918	12.265	5.027	(41.0)		
1919	15.950	7.460	(46.8)	189	(1.2)
1920	29.256	16.147	(55.2)	742	(2.5)
1921	19.022	7.800	(41.0)	434	(2.3)
1922	21.433	10.096	(47.1)	615	(2.8)
1923	33.535	18.093	(53.9)	716	(2.1)
1924	33.470	17.321	(51.8)	653	(2.0)
1925	46.240	26.091	(56.4)	732	(1.6)
1926	55.649	30.469	(54.8)	1.093	(2.0)
1927	63.267	34.110	(53.9)	1.270	(2.0)
1928	75.514	37.091	(49.1)	3.196	(4.2)
1929	75.239	35.446	(47.1)	2.697	(3.6)
1930	49.358	18.373	(37.2)	3.324	(6.7)
1931	43.694	17.668	(40.4)	2.279	(5.2)
1932	41.467	17.461	(42.1)	1.503	(3.6)
1933	46.594	22.275	(47.8)	1.710	(3.1)
1934	62.342	24.612	(39.5)	2.027	(3.2)
1935	67.814	27.488	(40.5)	4.340	(6.4)
1936	82.408	30.015	(36.4)	12.907	(15.7)
1937	94.578	34.326	(36.3)	15.520	(16.4)
1938	97.637	31.117	(31.9)	18.178	(18.6)

Fuente: 1910-1922 *Memorias de Hacienda,* año a año. 1923-1938 *Informes Financieros del Contralor General de la República,* año a año.

cantes hasta 1928. Entonces habrían de incrementarse de la siguiente manera: $4,4 millones en 1928, $4 millones en 1929, $8,4 millones en 1930 (de los cuales, $5 millones son incluidos en el Cuadro, pues son los pagarés del Tesoro), $4 millones en 1931 (el Cuadro considera $1 millón en pagarés del Tesoro), $13,3 millones en 1932 (el Cuadro considera $10 millones, pero sólo los contabilizaría en 1933), $22,7 millones en 1933 y $17 millones en 1934 (de los cuales, la mayor parte están contabilizados en la columna de ingresos por empréstitos con motivo de la Guerra con el Perú). Aquí hay que llamar la atención, sobre dos hechos básicos: ante todo, gran parte de los créditos no incluidos en los Cuadros Nos. 10 y 11 son emisiones de bonos ferroviarios y otros de menor importancia para renovación de deuda, defensa de la industria cafetera y otros; en segundo lugar, si se tiene en cuenta que estas emisiones superaron los pagos de las subvenciones a ferrocarriles departamentales, costos contables de la reconversión y similares, es lógico suponer que desde 1928 una parte

CUADRO No. A-2

GASTOS EN OBRAS PUBLICAS DESDE 1923 HASTA 1931

Rubro de gastos y año	Total de gastos
1. Ferrocarriles y cables[1]	
1923-1927	46.780
1928	40.294
1929	18.863
1930	10.417
1931	7.706
TOTALES	152.870
2. Carreteras y caminos	
1923-1927	11.222
1927	12.319
1929	6.543
1930	1.272
1931	1.516
TOTALES	32.877
3. Obras hidráulicas en puertos y ríos	
1923-1927	8.848
1928	8.005
1929	2.286
1930	527
1931	636
TOTALES	20.302
4. Saneamiento de puertos	
1928	318
1931	60
TOTALES	378
5. Subvenciones a ferrocarriles departamentales	
1924	1.047
1925	1.027
1926	957
TOTALES	3.031
Total general de gastos	**$209.548**

[1] Incluye gastos de construcción y de explotación. Para los demás solamente gastos de construcción.

Fuente: *Informe Financiero del Contralor General de la República*, año 1931, p. 88.

de su producto se estaría destinando a cubrir faltantes de Tesorería. Por supuesto, no hay que olvidar que así como se ubicaron ingresos que no pasaron por el presupuesto, también es cierto que no hay información para identificar gastos (efectivos y sobre todo contables, como los de reconversión) que no pasaron por aquel, y que deberían ponerse en relación con los ingresos para encontrar los reales saldos fiscales y de Tesorería. Con todo ello, creemos que éstas cifras refuerzan la idea fundamental: la Tesorería se vio obligada a hacer uso de diferentes instrumentos de crédito para cubrir faltantes desde 1928, pero especialmente después de 1929. Gracias a estas operaciones, los déficit netos de Tesorería fueron inferiores a los observados en los Cuadros, así que los retrasos en los pagos no fueron tan grandes como los allí indicados y los calculados en otros estudios.

De cualquier forma, es claro el impacto recesivo del manejo de la política ortodoxa, que llevó al equilibrio fiscal en 1932. La situación se revierte a partir de este momento, gracias a una serie de medidas de control del sector externo, de reactivación económica, de aumento de los recaudos tributarios y a la Guerra con el Perú. El gasto público efectivo, excluyendo deuda, aumenta en un 29% en 1933 y un 19% adicional en 1934, generando un déficit fiscal, pero con importantes consecuencias sobre la demanda agregada, los precios, la circulación monetaria y la reactivación general. Por primera vez se observa un manejo anticíclico de la política fiscal, cuyas destacadas consecuencias han sido sobradamente analizadas. Cabe anotar que, a pesar de que la carga de la deuda pública y de las vigencias anteriores era aún muy elevada, este comportamiento no generó un déficit de Tesorería por la forma en que se financió: básicamente con recursos de emisión del Banco de la República. Las medidas fiscales conducirían a una significativa recupera-

ción de los indicadores del tamaño de la Nación: los ingresos corrientes superarían, especialmente en 1933, los niveles de todos los años anteriores, pero su posible efecto contraccionista fue más que compensado por la significativa recuperación del gasto público, que alcanzó niveles cercanos a los de mayor auge de la década anterior (Cuadro No. 12).

Iniciado así el camino de la recuperación, cuando todos los índices económicos señalaban en esa dirección, se consideró necesario ordenar la situación fiscal y frenar la expansión monetaria, para controlar el rápido crecimiento de los precios. Para lograrlo jugó un papel muy importante la política fiscal, particularmente entre 1935 y 1937, período en el cual operó como el más importante de los instrumentos contraccionistas. Gracias a la reducción absoluta en el nivel de gastos en 1935 fue posible obtener un significativo superávit fiscal. Posteriormente vendría una rápida recuperación del gasto, del orden del 30% entre 1935 y 1937, pero la Reforma Tributaria en 1936 aseguraría los recursos corrientes para financiarlos y aún dejar un superávit fiscal creciente, de magnitud pocas veces vista en nuestra historia. Por supuesto, la elasticidad de que se había dotado al sistema tributario conduciría a las participaciones de los impuestos (y los ingresos corrientes) más altas en el PIB que se observen en todo el período de estudio. En cambio la participación de los gastos vuelve a niveles similares a los de años de recesión[64].

Esto último conduce a un resultado contradictorio en la tendencia del tamaño de la Nación. Si se miran indicadores de ingresos corrientes e impuestos, su importancia es creciente a lo largo del período 1925-1938. Pero si se miran los indicadores de gasto público, ésta es decreciente. Al respecto es importante hacer algunas apreciaciones para evitar equívocos.

En primer lugar, el auge de los años veinte se basó en lo que Alfonso López P. denominó la "prosperidad a debe", mientras que la estabilidad de finales de los treinta se basó en recursos corrientes, entre los cuales eran cada vez más importantes los impuestos directos progresivos. Por otra parte, las aspiraciones y necesidades del país habían cambiado mucho en ese período. Había una infraestructura de cierta importancia, en cuya consolidación jugó un papel básico el Estado, pero faltaba su acción redistributiva y el componente social del gasto público, deseable en general y necesario en medio de los conflictos sociales de mediados de la década de los treinta. En esa dirección, operó López Pumarejo. Por último, el comportamiento de los indicadores del tamaño de la Nación no dice nada sobre aspectos cualitativos de la acción estatal y ya se ha visto cómo fueron definidos mecanismos cada vez más apropiados para el intervencionismo estatal. Incluso en términos cuantitativos es posible pensar en el crecimiento del sector público central, si se considera el tamaño creciente del sector descentralizado financiero. Infortunadamente las estadísticas no permiten su consolidación con la Nación.

---

64 En el año de 1938 se observa una reversión de algunas tendencias: caen todos los indicadores del tamaño de la Nación y se presenta un déficit fiscal, probablemente financiado con la emisión generada por la Cuenta Especial de Cambios. Por el lado de los ingresos, parte de la explicación radica en la nueva contracción del sector externo originada en el cierre de fronteras de la preguerra. A pesar de esto, cabe destacar que un cálculo realizado sobre la elasticidad-ingreso de los recaudos tributarios indican que era de 1.1 en promedio para 1926/25-1931/30 y de 2.26 en 1932/31-1938/37, lo cual tiene su explicación en los aumentos de los años 1933 (básicamente cuota militar y ciertos impuestos indirectos) y 1935-1937 (Reforma Tributaria). Claramente en los treinta se avanzó en el camino de dotar a la Nación de un sistema tributario más elástico.

Democracia y derecho de huelga en un servicio público esencial

Miguel Urrutia Montoya

Introducción

En mi libro *Historia del Sindicalismo Colombiano,* después de analizar algunos de los efectos indeseables de la acción sindical sobre el proceso inflacionario y sobre la tasa de desarrollo económico de un país, concluía que los aspectos positivos del sindicalismo compensaban ampliamente sus desventajas. En particular, concluía que "la calidad del régimen político en los países en proceso de desarrollo va a depender del grado de protección que el Estado le dé al sindicalismo. Es dudoso que un régimen democrático pueda subsistir en la ausencia de sindicatos fuertes e independientes. Si este es el tipo de régimen que deseamos para nuestra sociedad entonces el Estado debe continuar protegiendo al sindicalismo por más de que en algunos casos la acción sindical tenga efectos económicos poco deseables"[1].

En los últimos años se ha vuelto de moda hablar de la participación popular en la toma de decisiones y en el gobierno. Para que esta participación sea efectiva, los sectores populares tienen que organizarse, y hasta ahora las únicas organizaciones populares que perduran y tienen vida propia son los sindicatos. A través del arma de la huelga, este tipo de organizaciones también tienen un mecanismo que les da poder. La libertad de hacer huelga es entonces un derecho que contribuye al proceso democrático y que amplía la participación al darle una base de poder real a organizaciones que representan a grupos que en general no tienen acceso a los centros de decisión.

Pero existen casos en que el derecho de huelga puede darle un poder excesivo a un grupo determinado. Una de las condiciones para el buen funcionamiento de un régimen democrático es la no concentración del poder. En América Latina la democracia frecuentemente no perdura debido a la concentración de poder en cabeza de las fuerzas armadas. En el campo no hay democracia real donde una familia es dueña de toda la tierra cultivable y controla la mayoría del empleo en una región. Pero también se puede dar el caso de que en un país un sindicato controle un sector tan estratégico, que su poder sea excesivo, y que la amenaza de huelga de ese sindicato le dé la posibilidad de imponer decisiones que la gran mayoría de la sociedad considera indeseables.

[1] M. Urrutia, *Historia del Sindicalismo Colombiano* (Medellín, La Carreta, 3a. edición; 1978), p. 23.

Para evitar esto, en muchos países la legislación laboral no contempla el derecho de huelga en algunos sectores estratégicos. En ciertos países la huelga es ilegal para los policías, los bomberos, los operadores de los acueductos, o los empleados públicos. La justificación para el recorte del derecho de huelga en estos casos es el argumento de que dada la naturaleza del servicio, el perjuicio de que éste no se preste durante la huelga es tan grande para la generalidad de la población, que los miembros del sindicato al amenazar con una huelga están en capacidad de imponer condiciones inaceptables para el resto de la sociedad.

En Colombia, la legislación laboral limita el derecho de huelga en los servicios públicos. Infortunadamente, la definición de servicio público es demasiado amplia e incluye sectores como el transporte público, los bancos, los educadores y los empleados públicos. En varios países democráticos la huelga es legal en estos sectores, porque aunque el paro en estas actividades le crea serios inconvenientes al resto de la población, el bienestar general no se afecta de manera drástica.

Aunque el paro en un banco o todos los bancos incomoda a mucha gente, el resto de las empresas en la economía probablemente podrá seguir operando, aunque tal vez a un menor ritmo. Aun los médicos pueden hacer huelga, siempre y cuando sigan tratando los casos de emergencia. El perjuicio de una huelga de maestros es limitado, y aunque en muchos países a los educadores no se les reconoce el derecho de huelga, en general los sindicatos de ese sector son muy activos, y las huelgas en los colegios se toleran.

Probablemente sería mejor para el proceso democrático y para la paz pública si en Colombia se le extendiera el derecho de huelga a muchos trabajadores que hoy no lo tienen. En muchos sectores, aun si es ilegal, las huelgas se hacen. Pero al ser ilegales, es difícil que el paro sea pacífico, y los conflictos laborales en los bancos, el magisterio, o la administración pública dan frecuentemente origen a actos de violencia. Es más, es posible que al hacer la huelga ilegal, la sociedad le esté dando mayor capacidad de chantaje a una minoría violenta. Al ser ilegal el paro, la única táctica que queda para presionar al empleador es la violencia y el sabotaje, y en empresas de servicios públicos en que no existe el derecho de huelga, los trabajadores pueden verse forzados a no condenar el uso de violencia por parte de minorías que en otras circunstancias no recibirían apoyo de la mayoría de los trabajadores.

En apoyo de la anterior hipótesis se puede mencionar el hecho de que en los servicios públicos se encuentra la mayor concentración de sindicatos que rechazan la actual organización política de Colombia. No deja de ser paradójico que los más radicales críticos de la actual organización institucional del país sean los empleados públicos. Una de las muchas causas de esta situación es la organización de las relaciones industriales en las empresas estatales y de servicios públicos. Al estar prohibida la huelga, la única manera de presionar para lograr mejores condiciones de trabajo es emprender actividades ilegales. En esas condiciones, sólo pueden surgir líderes sindicales que rechazan la legalidad, y por eso los sindicatos oficiales tienden a caer en manos de personas afiliadas a grupos políticos que desean destruir las actuales instituciones políticas.

Sin embargo, se deben tener en cuenta otras causas para explicar el rechazo a las Instituciones que profesan los representantes de los empleados públicos. En otras democracias los empleados públicos también están afiliados a grupos políticos que rechazan el status quo institucional. Por ejemplo, en el Japón buena parte de la fuerza de los partidos de izquierda y del sindicalismo de izquierda se encuentra entre los empleados del gobierno. Hay analistas japoneses que consideran que una de las causas de este fenómeno es que el

sindicalismo político (las huelgas políticas) tiene bajo costo para los empleados del sector público, pues su empleo no peligra. Una huelga política en el sector privado puede llevar a una pérdida de competitividad de la empresa, y esto puede implicar desempleo para los miembros del sindicato.

Otro factor que justifica la acción política para los empleados públicos es el hecho de que el gobierno como empleador responde a presiones políticas. Mientras que lo que determina las decisiones en un empresario privado en materia de relaciones industriales son las consideraciones sobre utilidades o participación en el mercado (ventas), el gobierno responde esencialmente con base en consideraciones políticas.

En países como Colombia la acción política más efectiva para un grupo pequeño es la amenaza de turbar el orden público. En esas condiciones la prohibición de hacer huelga en los servicios públicos le da más poder a los trabajadores de ese sector que si fuera legal la huelga. Si este sector pudiera hacer paros legales, se despolitizarían los conflictos sindicato-gobierno, y probablemente el sindicalismo democrático se volvería más importante en ese sector.

Sindicatos en servicios públicos esenciales

Existen sindicatos cuyo poder puede superar los límites aceptables en una democracia. Un ejemplo sería el sindicato de trabajadores de una central eléctrica nuclear. La huelga en una instalación de este tipo podría poner a miles de vidas en peligro, y por lo tanto el paro no es aceptable si no se garantiza la seguridad de la población. La capacidad de negociación de los trabajadores es demasiado grande y la sociedad tiene derecho a establecer límites al derecho de huelga.

En Colombia, la Empresa Colombiana de Petróleos ocupa una posición tan estratégica, que tal vez no es posible reconocerle a sus trabajadores el derecho de huelga. Analicemos el caso.

En la última década Ecopetrol obtuvo el monopolio de toda la refinación y transporte de hidrocarburos, y hoy en día controla una proporción importante de la producción de crudo. Como en la mayoría de las ciudades del país la capacidad de almacenamiento de combustibles no supera los tres días, un paro efectivo y completo en Ecopetrol paralizaría el país. No sólo se afectaría todo el transporte (en Colombia no hay sistemas eléctricos de transporte), sino que también se afectaría la producción de electricidad y buena parte de la producción industrial. En resumen, la mayoría de la población se perjudicaría por una huelga declarada por un número reducido de trabajadores.

En otros países, las huelgas son legales en servicios públicos esenciales. En el Japón, por ejemplo, donde la mayoría de los trabajadores se desplazan distancias considerables en tren para llegar al trabajo, la huelga en los Ferrocarriles Nacionales afecta e incomoda a mucha gente. Pero el paro en general dura un día, y un máximo de 5 días. El sindicato de los ferrocarriles sabe que si mantiene la huelga demasiado tiempo, la opinión pública pedirá que se limite el derecho de huelga.

En Colombia, Ecopetrol tiene una posición más estratégica en la economía que los ferrocarriles en el Japón y que los mineros de carbón en Inglaterra. Pero fuera de esto, por razones históricas, la Unión Sindical Obrera (U.S.O.), el sindicato de la empresa, ha estado dominado desde los años 20 por directivos comprometidos con la destrucción de las instituciones políticas vigentes en el país. Se plantea entonces el problema de qué debe hacer un gobierno democrático ante un sindicato que está listo a utilizar la huelga, en un sector estratégico para la economía, con el propósito de derrocar el gobierno.

En esas condiciones ¿se puede insistir en que el gobierno le respete al sindicato

el derecho de huelga, y prohíba que se trabaje en la empresa una vez que la mayoría de los trabajadores declaran el cese de actividades? Como elemento de juicio para contestar esta pregunta puede ser útil, como estudio de caso hacer una breve reseña de la huelga de Ecopetrol de 1977.

Antecedentes de la huelga de Ecopetrol de 1977

El 5 de noviembre de 1976, la Unión Sindical Obrera (USO), le presentó a Ecopetrol un pliego de peticiones, para negociar la convención colectiva de trabajo que vencía. Dada la combatividad tradicional de la USO, la empresa resolvió adoptar como táctica negociadora un contrapliego de peticiones en que se pedía la renegociación de algunas cláusulas de la convención vigente. Adicionalmente, por instancia del Ministro de Minas y Energía, Jaime García Parra, se nombró un alcalde militar en Barrancabermeja para evitar que desórdenes callejeros pudieran perturbar el funcionamiento de la empresa durante la negociación del pliego de peticiones o en caso de una huelga. El gobierno claramente se propuso tomar una actitud de firmeza ante el sindicato de la más grande empresa estatal del país.

Es de suponer que dicha actitud respondía a dos circunstancias. En primer lugar, la empresa enfrentaba una situación económica difícil, debido a las ingentes pérdidas que se producían en la venta de derivados del petróleo en el mercado nacional. La declinación en la producción petrolera, la cual pasó de 80 millones de barriles en 1970 a 53.4 millones de barriles en 1976, había transformado al país en importador de petróleo, y Ecopetrol estaba registrando grandes pérdidas debido a la necesidad en que se veía de importar petróleo a precio internacional para cubrir parte de la demanda interna, y venderlo a pérdida debido a que por razones políticas el gobierno no había podido subir el precio interno en la cuantía en que había subido dicho producto en el mercado internacional a raíz de la crisis energética de 1973[2]. La administración de la empresa en esas circunstancias, tenía serias dificultades en materia de flujo de caja y no tenía suficientes recursos para llevar a cabo inversiones costosas iniciadas en épocas anteriores.

Ante estas dificultades, la actitud de las directivas de Ecopetrol hacia un pliego de peticiones que aumentaba los costos salariales en 113%[3] (la inflación entre 1975 y 1976 fue de 20%[4]), tenía que ser la de prepararse para una negociación dura en la que no se podían aceptar aumentos grandes en los costos laborales. Por otra parte, la empresa y el Ministerio de Energía tal vez consideraran que en esta ocasión la opinión pública, consciente del déficit financiero de Ecopetrol y de que los aumentos salariales se constituirían en aumentos de precios de los combustibles al nivel consumidor, apoyaría una actitud de firmeza ante la USO. Tanto dentro del gobierno como ante la opinión pública, la empresa podía argüir que los trabajadores de Ecopetrol estaban muy bien pagados, y que sus peticiones no eran razonables, y por lo tanto reflejaban no la defensa del nivel de vida de un grupo de trabajadores, sino el deseo de unas directivas sindicales politizadas de perturbar el orden público con un paro en una actividad esencial para el funcionamiento de la economía.

Sin duda los trabajadores de Ecopetrol tenían de los sueldos más altos en el país. En 1977 el salario mensual ponderado en Ecopetrol para los trabajadores cubiertos por la convención colectiva[5] era de de

---

[2] En mayo de 1977, Ecopetrol importaba gasolina a $16.55/gal. y recibía $5.09/gal. al venderla. El crudo importado valía US$14.09/barril, y Ecopetrol tenía que contabilizar un precio de US$6.74/barril en refinería para poder vender los productos a los precios establecidos por el gobierno.

[3] Cifra contenida en un memorando confidencial de la Presidencia de la empresa al Ministro de Minas, febrero 1977.

[4] CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1979 (N.Y., UN., 1981) p. 215.

[5] La Nómina Convencional cubría 4.685 trabajadores.

$7.396, y (como se observa en el Cuadro 1) las prestaciones sociales le costaban a la empresa 146% de lo que costaban los pagos por salarios. En ese año, el salario mínimo en las ciudades era de $59.00 al día, o sea $1.770 al mes, y las prestaciones sociales en la mayoría de las empresas no costaban más del 50% del costo de la nómina. En resumen, el trabajador promedio de Ecopetrol tenía un costo para la empresa 7 veces superior al trabajador urbano con salario mínimo.

En realidad, la decisión de presentar un contrapliego refleja algún grado de pugnacidad de parte de la empresa. Haber insistido en renegociar conquistas de anteriores convenciones colectivas habría llevado inevitablemente al paro. Me da la impresión de que tal vez la administración de Ecopetrol realmente tuvo en algún momento la ilusión de poder renegociar algunos compromisos establecidos en la convención vigente[6], pero cuando ya estaban avanzadas las negociaciones, me encargué del Ministerio de Energía y acordé con la Presidencia de Ecopetrol no insistir en el contrapliego. El Presidente de la República estuvo de acuerdo, pues nunca consideró realista pensar que los obreros de Barrancabermeja aceptaran cambiar algunas prestaciones sociales en especie por primas en dinero.

El contrapliego de la empresa trataba 10 puntos, pero tal vez había dos temas que recibieron mayor atención. El primero era el de libertad de contratación. En convenciones anteriores, Ecopetrol se había comprometido a no subcontratar servicios o trabajos directamente relacionados con la industria del petróleo. Esto implicaba que la empresa tenía que llevar a cabo la mayoría de sus actividades con personal propio, y no tenía la flexibilidad administrativa que da la posibilidad de contratar temporalmente los servicios de subcontratistas. Esta norma le quitaba flexibilidad en el manejo administrativo a la empresa, pero le daba mucho poder al sindicato, pues evitaba que la empresa usara el sistema de subcontratistas para llevar a cabo parte de las labores de la empresa con personal no afiliado a la USO.

El segundo punto tenía que ver con los subsidios de alimentación. Debido a lo alejados que eran los campos petroleros de los centros de consumo en los años veinte, la Tropical Oil Company estableció sistemas de comisariatos para el suministro de alimentación a bajo precio a los trabajadores. Adicionalmente, en la convención colectiva de 1966, Ecopetrol aceptó congelar el precio de la carne para los trabajadores. Debido a la inflación, el subsdio a la carne y los subsidios a los comisariatos se volvieron muy costosos[7], y fuente de problemas administrativos. La calidad de la comida en los comisariatos era frecuente causa de enfrentamiento entre trabajadores y empresa, y para garantizar el suministro de carne, Ecopetrol tenía que mantener fincas, ganado, y manejar todo el difícil problema del suministro de carne en sus distritos. En 1975 el subsidio a la carne costó $51.5 millones y en 1977 ya costaba $89 millones, y los subsidios a casinos y de alimentación costaron $57.2 millones en 1975. Obviamente, con la inflación, estos subsidios seguirían creciendo indefinidamente.

Aunque el contrapliego era una provocación al sindicato, la Presidencia de Ecopetrol le planteó esta táctica a la Junta Directiva, aunque recomendaba sólo insistir en la renegociación de la libertad de contratación y algunos permisos y viáticos sindicales. La Junta Directiva, integrada por representantes del Presidente de la República (estas personas estaban en general vinculadas a la administración de empresas privadas) y por el ministro de Minas y Energía, escandalizada por los privilegios que había obtenido la USO en convenciones colectivas anteriores y desconocidos en

[6] Ver Ecopetrol, Memorando de Presidencia para H. Junta Directiva de la empresa, octubre 7, 1976.

[7] El precio de la carne se congeló en $9.00 el kilo, y en los casinos la empresa suministraba alimentación que costaba $40.00 por comida a $8.00.

CUADRO I

DATOS GLOBALES DE SALARIOS Y PRESTACIONES EN ECOPETROL
(Se incluye personal Directivo y Convencional)

	1974	1975	1976
A. Salarios totales (Inc. Tiempo Extra)	408.156.564	576.506.103	852.038.032
B. Prestaciones sociales			
Cesantía (Reserva)	99.813.138	223.772.143	262.760.009
Vacaciones	28.847.711	24.988.720	39.353.902
Prima vacaciones	16.638.289	21.929.467	34.219.637
Prima antigüedad	11.275.411	13.918.166	20.329.675
Prima servicios	42.910.483	62.056.505	92.667.436
Prima convencional	29.532.523	51.616.382	76.845.224
Seguro vida e indem.	7.813.960	2.711.021	5.307.198
Subsidio familiar	19.740.140	28.412.693	42.314.518
Aux. por accidente	337.234	586.116	1.124.852
Aux. por enfermedad	5.234.684	6.051.849	10.254.267
Sub. arriendo	19.554.782	46.367.987	68.548.836
Sub. transporte	2.232.766	2.807.394	3.611.042
Sub. alimentación	8.435.715	9.881.437	14.072.420
Otras Bonific. (cenas y bonificación horas turno)			7.988.980
C. Bienestar de personal			
Comisariato	45.426.054	59.445.998	83.474.089
Comedores	37.848.482	55.889.300	97.933.040
Habitaciones	12.416.853	13.484.101	23.574.980
Educación (escuelas y Plan. Educ.)	28.477.698	53.650.022	69.546.132
Servicios médicos	72.051.052	193.732.957	173.685.736
Recreaciones y deportes	15.988.765	20.283.785	26.932.441
Otros beneficios (transporte)		34.940.096	25.945.553
Cavipetrol	14.045.784	18.138.760	21.436.812
C. Aportes por disposiciones legales			
Sena	9.508.755	14.131.627	21.157.359
I.C.B.F.	9.508.755	14.131.627	21.157.359
GRAN TOTAL	1.075.278.068	1.549.434.256	2.096.279.529
Relación Porcentual Prestaciones/Salario	2.634	2.68	2.46

Fuente: Memorando de Ecopetrol al Ministro de Minas y Energía, 1977.

el resto de las empresas en el país, prefirieron la estrategia más drástica de pedir la renegociación de varios aspectos de la convención vigente.

Esta posición de las directivas de la empresa y su Junta Directiva también se explica si se toma en cuenta el hecho de que ambos grupos consideraban a la USO como una entidad subversiva. En el memorando de la Presidencia a la Junta Directiva, en el cual se plantean las estrategias alternativas para la negociación del Pliego en 1977, se puede leer lo siguiente[8]:

> "La USO no admitirá principio de acuerdo, sobre la mayoría de los puntos denunciados; pero sin denuncia o con ella, ha venido preparándose para el paro, financiando a Fecode (el sindicato de izquierda de los educadores) y cultivándo la posibilidad de un paro cívico en

[8] Ver Memo citado en nota 6.

Barrancabermeja... Los líderes de la USO y sus asesores, buscan el cambio institucional violento".

Las declaraciones públicas de la USO ciertamente confirman este tipo de evaluación de los objetivos del sindicato. Por ejemplo, un documento titulado "Conclusiones del Pleno de la Unión Sindical Obrera 'U.S.O.' acerca del balance de la huelga de los trabajadores petroleros de 1977", se inicia analizando el Marco Internacional de la huelga, y el primer párrafo es el siguiente:

"Las luchas del movimiento obrero colombiano, unidas a las que libran los sectores populares, campesinos e indígenas, reflejan fielmente el estado de opresión y explotación, en que el imperialismo norteamericano y sus incondicionales lacayos, las clases dominantes, tienen sumergido al pueblo colombiano"[9].

Negociación de la Convención Colectiva de 1977

La negociación de la Convención Colectiva entre la USO y Ecopetrol, de diciembre de 1976 a marzo 25 de 1977, fue difícil y las tácticas del sindicato mantuvieron a la empresa bajo amenaza de huelga hasta el último momento. El 4 de marzo, terminada la prórroga del período de conciliación, sólo se había llegado a acuerdo sobre 48 puntos de los 172 contenidos en el pliego de peticiones. Ese día el sindicato aprobó una resolución declarando la huelga.

El Presidente de la República, quien conocía a varios dirigentes de la USO de la época en que el MRL y los grupos de izquierda colaboraban políticamente y quien admiraba su profesionalismo en materia sindical, no tenía una opinión tan negativa sobre la USO como la Junta Directiva y la Administración de Ecopetrol. Como historiador del Movimiento Sindical, y como Ministro de Minas y Presidente de la Junta de Ecopetrol, yo tal vez también le daba menos importancia a la actividad subversiva de la USO que otros miembros de la Junta.

Antes de que se posesionara el tribunal de arbitramento, el cual no sería aceptado por la USO, el Presidente de la República resolvió reunirse a dialogar con los negociadores de la USO, a petición de ellos, y sin que estuviera presente ningún funcionario de la empresa. Sólo el Ministro de Minas asistió a la reunión, en representación de la Junta Directiva. En esa reunión se acordó pedirle a Ecopetrol reconsiderar el contrapliego, y se decidió continuar negociando sobre salarios y vivienda.

Las negociaciones continuaron contra reloj. El 11 de marzo, el Ministerio de Trabajo convocó el tribunal de arbitramento, y sólo se logró un arreglo en el último momento posible, la noche del 25 de marzo. El arreglo otorgaba aumentos de salarios superiores a la tasa de inflación reciente, pero no aumentaba significativamente ni las prestaciones sociales ni la ingerencia del sindicato en la administración de la empresa.

Es claro que la USO no pudo movilizar a los trabajadores para que efectuaran un paro ilegal, peligroso para ellos, motivado por la negación del gobierno a aceptar mayores privilegios sindicales, aumentos de salarios mucho mayores a los aumentos en el costo de vida y poco razonables, o peticiones con motivación política como el rechazo a la venta de acciones de una empresa filial de Ecopetrol a una transnacional norteamericana.

Aunque los líderes de la USO pueden ser unos convencidos de las huelgas políticas y de la necesidad de usar el paro en Ecopetrol como arma de subversión, los trabajadores en general no están listos a dar estas batallas. Ellos apoyan a los líderes radicales porque en una empresa estatal donde la huelga es ilegal sólo se puede tener éxito en las negociaciones si las directivas sindicales están listas a sacrificarse llevando a cabo una huela ilegal y utilizando tácticas violentas. Por eso sólo tra-

[9] USO, Análisis de la Huelga 1977 (Mimeógrafo, agosto 25, 1978).

bajadores con motivación ideológica y política están listos a hacer los sacrificios implícitos en el desempeño de cargos directivos en el sindicato. Pero la huelga implica peligros y sacrificios para todos los trabajadores, y éstos sólo la declaran en defensa de sus derechos y no a favor de la solidaridad obrera internacional o como contribución a la oposición de las izquierdas radicales al gobierno.

La situación anterior explica por qué los trabajadores petroleros recientemente no han hecho huelga durante la discusión de un pliego de peticiones. Dados los costos económicos y políticos de una huelga petrolera, en general Ecopetrol y el gobierno aceptan mejoras razonables en las condiciones de vida de los trabajadores, y cuando el gobierno está en una situación política difícil, la empresa se ve presionada a negociar amplias ventajas para la USO y sus afiliados. Por eso los trabajadores de Ecopetrol tienen los más altos sueldos y prestaciones del país. Nunca es fácil entonces movilizar a las bases en favor de una huelga a raíz de la negociación de un pliego de peticiones.

Pero las bases sí se pueden movilizar si se les convence que la empresa está desconociendo sus derechos. Cualquier trabajador, por bien pagado que esté, reacciona violentamente si la empresa le desconoce un derecho adquirido. Por eso la estrategia de los contrapliegos es peligrosa para la empresa, y por eso todas las huelgas recientes en Ecopetrol han sido sobre presuntas violaciones a la Convención.

En otros servicios públicos las huelgas tampoco se hacen para presionar alzas en salarios, sino en favor de alzas ya otorgadas. Los maestros, por ejemplo, hacen paros cuando les demoran los sueldos, no les cumplen arreglos salariales previos, o se desconocen acuerdos sobre escalafón. La mayoría de los trabajadores de los servicios públicos son miembros de la clase media, y sólo se embarcan en actividades sindicales ilegales en defensa de sus derechos adquiridos, y no en favor de 2 ó 3 por ciento más de sueldo.

Antecedentes de la huelga

El 25 de agosto se inició un paro ilegal en Ecopetrol que duraría 67 días. Se han dado tres razones para explicar la determinación del sindicato de tomar la decisión de hacer esta huelga.

La USO argumentó que la causa del paro era la violación de la convención colectiva por parte de la empresa. Como se comentó anteriormente, éste es el único argumento que puede movilizar a las bases a aventurarse a una huelga ilegal. Sin embargo, no es muy claro que la empresa estuviera violando flagrantemente la convención, y por lo tanto es probable que las otras dos causas hayan pesado más en la decisión de declarar la huelga.

Hacia la época en que se declaró el paro en Barrancabermeja, el movimiento sindical había llegado a un enfrentamiento profundo con el gobierno, y se estaba organizando un paro cívico nacional. Por primera vez en la historia las tres centrales obreras habían acordado unidad de acción, y bajo el liderazgo de la CSTC, la Central Comunista, se estaban organizando una serie de paros para presionar al gobierno y aun para crear una situación de orden público que lo pusiera en peligro. Dentro de esta estrategia de agitación laboral, la huelga en Ecopetrol podía ser un elemento clave para garantizar la paralización de la economía del país. En parte, entonces, el paro petrolero se declaró como contribución de los sindicatos de izquierda representados en la USO al logro del paro nacional en contra del gobierno.

La tercera razón para el paro tiene que ver con los problemas internos de la USO. Los desacuerdos entre las diferentes tendencias ideológicas dentro de la USO llevaron a una crisis dentro del sindicato a principios de 1977, y algunos grupos de activistas probablemente deci-

dieron que sólo una huelga le devolvería la unidad al sindicato y consolidaría su liderazgo.

A continuación analizaremos cada una de estas causas de la huelga. Para evaluar la importancia del factor incumplimiento de la convención, lo mejor es estudiar las quejas del sindicato[10].

Varios reclamos tenían que ver más con la política administrativa de la empresa que con las condiciones de vida del personal. El primer reclamo era que Ecopetrol no debería haber subcontratado uno de sus equipos de perforación a la Anson Drilling. La petición tenía que ver con el deseo del sindicato de evitar toda subcontratación en Ecopetrol para garantizar que todo crecimiento en la actividad de la empresa implicara un aumento en la nómina permanente, y por lo tanto un aumento en el número de afiliados a la USO. La segunda petición tenía que ver con la eliminación de la contratación de trabajadores temporales, reclamo que tenía el mismo objetivo que el anterior.

Varios reclamos tenían que ver con los derechos del sindicato. Estos iban desde quejas por la negación de permisos sindicales (permisos remunerados a personas dedicadas a actividades sindicales) a socios de la USO que no pertenecían a las Juntas Directivas, hasta la queja por la eliminación de la tarjeta del comisariato para Ismael Pertuz, funcionario de la USO.

Finalmente, había algunos reclamos sobre los servicios sociales que debía prestar la empresa según la convención. El sindicato se quejaba de falta de médicos y enfermeras en los servicios médicos y falta de drogas. Sobre este último aspecto el reclamo dice: "Falta de drogas, lo que ocasiona que el médico sólo ordene la droga que se encuentra en el Vademecum y no la que el paciente necesite para su mejoría". Sobre el casino, se reclamaba que "No se suministra el listado del menú a la Unión Sindical Obrera USO en algunas ocasiones", y "La empresa no se ha preocupado por instruir debidamente mediante cursos de culinaria al personal que labora en los casinos y cafeterías".

De la descripción anterior es difícil concluir que existían violaciones a la convención que justificaran un paro ilegal que podía paralizar la economía del país. No obstante, el intento de extender los privilegios de los empleados de Ecopetrol a los contratistas podía movilizar a muchos trabajadores en Barranca a apoyar la huelga haciendo paros de solidaridad.

Probablemente el deseo de utilizar el paro en Ecopetrol como catalizador para el paro cívico nacional pesó más que los problemas de relaciones industriales entre compañía y trabajadores. Si se leen los documentos de la USO se puede llegar a esa conclusión.

Un documento de la Comisión Sindical Nacional del Partido Comunista de Colombia sobre la huelga[11] dice lo siguiente:

> "El conflicto laboral USO-Ecopetrol se agudiza precisamente en momentos en que se acrecienta la lucha de clases en el país con la preparación del paro cívico nacional contra la gestión hambreadora y represiva del gobierno de López Michelsen. La clase obrera organizada, en ejemplar unidad de acción, se dispone a realizar esa jornada colocándose a la cabeza no sólo de sus particulares reivindicaciones sino de las de las masas populares en general.
> Lo más lógico era que la USO asumiera su punto de combate en la dirección de la preparación y desarrollo del paro cí-

[10] USO, Memorando para la Vicepresidencia Administrativa de Ecopetrol, Violaciones a la Convención Colectiva de Trabajo, Barrancabermeja, julio 28, 1977.

[11] Comisión Sindical Nacional del Partido Comunista de Colombia, *Experiencias de una batalla petrolera: Balance de la huelga de Ecopetrol de 1977* (Bogotá, 1978).

vico. Esto le habría ayudado a recobrar su tradición de luchadora consecuente y unitaria y adelantar una gran campaña de solidaridad de clase con su movivimiento".

Otro documento, proveniente de otra tendencia de izquierda dentro de la USO reza: "Podemos afirmar que la USO salió a la huelga en un momento político oportuno y favorable"[12]. Fuera de eso la huelga se inició el 25 de agosto, día en que se conmemora la Reversión de Mares, o sea la nacionalización del petróleo en Colombia y el origen de Ecopetrol.

Sin duda muchas personas en el gobierno y la empresa consideraron que ésta era una huelga política, y el conflicto se trató en buena parte en esos términos. Hubo falta de información, al gobierno y la Junta Directiva de Ecopetrol sobre la tercera causa de la huelga, o sea los problemas internos de la USO.

Los documentos publicados posteriormente por el Partido Comunista y otras tendencias de izquierda en la USO sugieren que la declaratoria del paro pudo obedecer a un intento de una facción de la USO de tomarse el sindicato. Así lo sugiere el documento ya citado del Partido Comunista[13]. Los comunistas y la CSTC querían hacer que la huelga en Ecopetrol coincidiera con el paro cívico, mientras que el Moir la quería desvincular de la estrategia general de la CSTC, y presionó para que se adelantara la fecha del paro. Los últimos claramente sobreestimaban el impacto político de la huelga petrolera. La Comisión Sindical del Partido Comunista hace el siguiente comentario[14]:

"Dada la mitificación del poderío de su sindicato, algunos socios de base y algunos dirigentes se hacen la ilusión de que una huelga de la USO puede obligar a los directivos de Ecopetrol y al mismo gobierno a postrarse a sus pies y a suplicar un arreglo para evitar que el conflicto les derroque".

Aunque las diferentes tendencias de izquierda estaban en conflicto dentro de la USO, y no se pusieran de acuerdo sobre tácticas, probablemente todas deseaban por diferentes razones la huelga. En parte por razones políticas, pero también para fortalecer el sindicato.

Después de la firma de la Convención en marzo, proliferaron las críticas a los negociadores. En mayo se cambiaron todas las Juntas Directivas (nacional y regionales) de la USO, lo cual ciertamente sugiere una crisis interna en el sindicato. La Comisión Sindical del Partido Comunista habla de un marcado reflujo en las bases luego de la firma de la convención, y comenta que varias asambleas no pudieron realizarse por falta de quorum[15].

La gran mayoría de los nuevos dirigentes de la USO elegidos en mayo "no tenían ninguna experiencia en dirección sindical... y debían demostrarle a la base que cumplirían fielmente con sus deberes en defensa de los trabajadores y en lo tocante a supervigilar y hacer cumplir lo pactado en la última Convención"[16].

Desarrollo de la huelga

Aunque las bases apoyaron la huelga, la mayoría de los trabajadores resolvió no participar en actos claramente ilegales, que pudieran justificar juicios penales. Como la empresa y el gobierno preveían problemas en Barranca, el complejo industrial en Barrancabermeja estaba bien protegido por el ejército, y no era fácil parar o sabotear la refinería. Por lo tanto, se resolvió hacer el paro, dejando la refinería en poder de la empresa sin pararla. Esto refleja el rechazo por parte de la mayoría de los obreros a los actos de sabotaje y la

[12] Ver documento citado en la nota 6, p. 6.

[13] *Op. cit.*, p..7.

[14] *Op. cit.*, p. 10.

[15] *Op. cit.*, p..5.

[16] *Ibid.*

destrucción de los equipos de Ecopetrol. Como estos actos pueden generar procesos penales y despido, es claro que la mayoría de los trabajadores no están listos a ir tan lejos como desearían algunos líderes más ideológicamente motivados.

La estrategia del gobierno respecto a la huelga fue la de operar las instalaciones de Ecopetrol con el personal directivo, y así mantener el suministro de combustible. Se declaró la huelga ilegal, pero también se resolvió mantener abiertas las puertas del diálogo y no utilizar la declaratoria de ilegalidad para despedir a los líderes de la huelga. La administración de Ecopetrol tenía una actitud más hostil hacia el sindicato, y presionaba para que se hicieran más despidos.

Desafortunadamente, grupos minoritarios en el sindicato, y grupos terroristas estaban interesados en la escalada del conflicto, y el paro inevitablemento llevó a actos violentos que perjudicaron a la ciudadanía y a personas que nada tenían que ver con el conflicto. La siguiente breve cronología del conflicto describe lo que fue la huelga.

20 de julio de 1977:
Dinamitado el oleoducto de petróleo crudo Pozos Colorados-Ayacucho. Se pierden 5.400 barriles, pero la empresa logra arreglar el daño en 2 días.

21 de julio de 1977:
Dinamitado el oleoducto de Velásquez a Barranca. Se pierden 2.500 barriles.

26 de julio de 1977:
Primer paro de 6 a 7 a.m. en la refinería de Barranca. (Aniversario del asalto al Cuartel Moncada por Fidel Castro).

4 de agosto de 1977:
Una Comisión del Ministerio de Trabajo enviada a Barrancabermeja a estudiar la situación declara "En lineamientos generales, la empresa sí ha cumplido con las normas convencionales" (Memorando de A. Galoría Asencio al Secretario General del Ministerio de Trabajo).

5 de agosto de 1977:
Dinamitado el oleoducto Transandino. Se pierden 3.000 barriles. Paro corto en el Distrito de Producción El Centro.

25 de agosto de 1977:
Aniversario de la Reversión de la Concesión de Mares. Paro en el complejo industrial de Barrancabermeja y en el Distrito de Producción El Centro y el Distrito Norte (Tibú). El personal directivo de la empresa asume las labores de los obreros en paro y mantiene en operación la refinería y la mayoría de los pozos de petróleo. Los trabajadores de la refinería de Cartagena no paran.

26 de agosto de 1977:
Sabotaje a instalaciones eléctricas de la Planta de Captación de Agua en El Centro.

28 de agosto de 1977:
Sabotaje a las unidades de bombeo de los Pozos del Campo Tibú.

29 de agosto de 1977:
El Ministerio de Trabajo declara el paro ilegal. En Colombia los paros no relacionados con la negociación de una convención son ilegales. Fuera de eso, como la industria del petróleo ha sido declarada un servicio público, todo paro en ese sector es ilegal. La declaratoria de ilegalidad hace posible despedir miembros sindicales normalmente amparados por el fuero sindical (norma que prohíbe su despido).

30 de agosto de 1977:
Se comunican los primeros despidos que realizó la empresa de trabajadores involucrados en actos que perjudican las instalaciones industriales. Dieciocho trabajadores fueron despedidos en esta ocasión.

30 de agosto de 1977:
Paran, pero por un solo día, las instalaciones de Cicuco.

2 de septiembre de 1977:
A petición de la USO, los miembros de la directiva del sindicato se reúnen con el Presidente de la República y el Ministro de

Minas durante todo un día. El Presidente ofrece sugerirle a la Junta Directiva de Ecopetrol aceptar algunas de las peticiones del sindicato. (No renovar contrato con la Anson Drilling, estudiar la posibilidad de reintegrar los trabajadores no claramente involucrados en actos de sabotaje, estudiar la contratación permanente de aquellos trabajadores temporales que realmente pueden tener funciones permanentes, y da a entender que la venta de acciones de Policolsa (empresa de Ecopetrol) a la Dow Chemical se podría reconsiderar).

Mientras los directivos de la USO dialogan con el Presidente, la empresa despide 4 trabajadores más.

5 de septiembre de 1977:

Según la sugerencia del Presidente de la República la Junta Directiva se reúne con los representantes de la USO.

Aunque la administración y la mayoría de los miembros de la Junta Directiva prefieren tomar una actitud dura respecto a la USO, la Junta acepta las sugerencias del Presidente. Entre otras cosas acepta revisar los 34 despidos efectuados hasta la fecha, y bajo sustancial presión del Ministro de Minas, acepta reintegrar algunos trabajadores cuyas faltas parecían no justificar el despido. La empresa también acepta, bajo presión del gobierno, no efectuar más despidos, al amparo de la declaratoria de ilegalidad del paro.

Ese día el oleoducto de productos de Barrancabermeja a Puerto Salgar es dinamitado. Se pierden 4.250 barriles de gasolina.

6 de septiembre de 1977:

La Junta de Ecopetrol anuncia la creación de una Comisión Paritaria de 4 miembros de la empresa y 4 del sindicato para que le informe a la Junta en el término de 30 días cuáles son los trabajadores temporales que deben contratarse a término indefinido.

Explotan varias bombas en Barrancabermeja. Una explota en la casa de Alvaro Gómez, un obrero que se había reintegrado a su trabajo.

El alcalde declará el toque de queda y la ley seca entre las 9 de la noche y las 5 de la mañana.

La "operación tachuela" afecta el transporte público en ese puerto, y sólo un 40% de los buses operan normalmente.

La FARC (Grupo guerrillero vinculado con el Partido Comunista) se responsabiliza de la bomba en el oleoducto a Puerto Salgar, y anuncia más acciones de este tipo si no se soluciona la huelga.

Explota una bomba en la casa de Ricardo Solano, directivo de Ecopetrol.

8 de septiembre de 1977:

Los trabajadores de las empresas contratistas de Ecopetrol declaran paro de solidaridad.

12 de septiembre de 1977:

En alocución por radio y televisión el Presidente López caracteriza el paro cívico nacional organizado por las centrales obreras como ilegal y político. Sostiene que el paro es contra las instituciones, es decir, contra la Constitución y las Leyes y promete garantizarle a la ciudadanía el derecho a trabajar el 14 de septiembre.

Dada la proximidad del paro cívico nacional, la USO insiste en continuar con el paro petrolero.

12 y 13 de septiembre de 1977:

A petición de la USO, el Ministro de Minas se reúne con asesores y directivos de la entidad, pero ésta no propone ninguna fórmula de arreglo.

14 de septiembre de 1977:

Se lleva a cabo el paro cívico nacional. La mayoría de los trabajadores se presentan a sus lugares de trabajo, pero la "operación tachuela" y varias pedreas paralizan el transporte público en varias ciudades.

Esto afecta la normalidad. Se producen varios desórdenes callejeros, y hay una decena de muertos en el país.

Como el transporte público en Colombia es privado, si jóvenes, gamines o agitadores comienzan a apedrear los buses, los propietarios los guardan inmediatamente y la ciudad se paraliza. Tocqueville escribió: "ce sont les gamins de Paris qui d'ordinaire engagent les insurrections, et ils le font en général allègrement, comme des écoliers qui vont en vacances"[17]. Esta frase explica bien buena parte de los eventos de ese día.

En Barrancabermeja, dado el control que tenía el ejército de la ciudad, el paro cívico se desarrolló en relativa calma, aunque los buses no salieron a prestar servicio. Para confirmar el análisis de Tocqueville, vale la pena citar un despacho del corresponsal de *El Tiempo* en Barrancabermeja[18]:

"Las autoridades informaron que hubo unas ciento cincuenta personas detenidas ayer, a las cuales les estaban resolviendo su situación. Entre los detenidos hay seis profesores, varios petroleros, estudiantes y unos veinte menores de edad. Este personal fue obligado hoy bajo custodia militar a barrer las calles y limpiarlas de barricadas".

17 de septiembre de 1977:

Vuelan un oleoducto cerca de Simití. Se pierden 6.200 barriles de crudo y combustóleo. Esa misma noche se hallaron y desactivaron dos potentes bombas en la línea del oleoducto del Pacífico.

18 de septiembre de 1977:

La estación de bombeo de Copey fue asaltada y los trabajadores amarrados y amordazados. Se robaron maquinaria y herramientas.

21 de septiembre de 1977:

Citación a la Comisión VIII de la Cámara del Sr. Ministro de Minas y Energía y el Presidente de Ecopetrol. Se inicia así una ofensiva política en contra de la empresa y a favor del sindicato, manejada por parlamentarios de izquierda. Parece que algunos elementos de la USO (Maoístas y Trotskistas) se ilusionaron de que esta táctica constituiría una presión efectiva sobre la empresa[19]. La realidad es que Ecopetrol y el Ministro pudieron explicar su posición, y el debate terminó sin problemas. Por lo demás, en el Congreso había poco apoyo a la USO, y la Comisión no tenía instrumentos efectivos para causar un cambio en la política laboral de Ecopetrol.

Ese día vuelan un oleoducto en San Juan del Carare.

24 de septiembre de 1977:

Cortado el oleoducto de gasolina de El Centro a Barranca. También fue bloqueado el oleoducto de crudos Lisana-Barranca, al cortarle la espiga a una válvula de seccionamiento.

25 de septiembre de 1977:

Colocan un petardo en la casa del Supervisor Alberto Manzano.

Durante toda la huelga se llevó a cabo una campaña de intimidación a las personas que siguieron laborando en Ecopetrol. El llamado Escuadrón Rojo mandaba toda clase de boletos. Uno, por ejemplo, decía: "Tu tiempo es poco como esquirol y el escuadrón te sigue". Otro decía: "Sabemos que usted está traicionando nuestro movimiento y debido a esto usted y sus familiares se atendrán a las consecuencias que inescrupulosamente procederemos. ¡Viva la huelga! ¡Muerte a los Esquiroles; Escuadrón Rojo. (Papel metido por debajo de la puerta en la casa de Hernando Jiménez (dibujante) el 27 de agosto). Otra amenaza más breve decía: "Esquirol (a) hijue. puta. vale más tu trabajo q' tu familia?

---

[17] A. de Tocqueville, "Souvenirs", (París, Gallimard, coll. Folio).

[18] *El Tiempo*, sept. 16, 1977.

[19] Comisión Sindical Nacional del Partido Comunista, *op. cit.*, p. 12.

CUADRO 2

EFECTO DEL PARO SOBRE LA PRODUCCION

	Personal Trabajado	Producción de crudo de Ecopetrol Miles de barriles por día Pronóstico real 2/1			Cargas en refinería de Barranca Diseño real 5/4		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
12 sept.	4130	51.3	50.2	97.8	104	101	97.1
22 sept.	4206	51.3	43.0	83.8	104	100.8	91.9
30 sept.	4229	51.3	47.1	91.8	104	102	98.1
5 oct.	4245	51.3	43.1	84	104	93	89.4
14 oct.	4279	51.3	46.6	98.8	104	94	90.4
18 oct.	4311	51.3	45.6	88.9	104	93	89.4

Fuente: Ecopetrol, Resúmenes del Informe Diario de Operaciones.

1er. aviso Escuadrón". La amenaza más imaginativa la recibió el Vicepresidente Administrativo de Ecopetrol, el Dr. Jacobo Casij. Consistió simplemente en un sufragio por el alma de Jacobo Casij ofrecido por el M19 y enviado a la familia.

28 de septiembre de 1977:

Rotura del Poliducto Barrancabermeja a Puerto Salgar. La tubería falló por una abolladura producida por un atentado dinamitero el 5 de septiembre.

30 de septiembre de 1977:

Rotura del Gasoducto Payón-Barrancabermeja por atentado dinamitero.

1 de octubre de 1977:

Rotura del Poliducto Buenaventura-Yumbo. No obstante los atentados, Ecopetrol pudo durante todo el lapso de la huelga mantener la operación de la refinería a un nivel cercano al normal, y la producción de crudo a más del 80% de lo normal. El siguiente cuadro muestra la efectividad con que el personal directivo mantuvo la producción.

El cuadro muestra que el suministro de combustible no se afectó significativamente durante la huelga y que después del paro del 14 de septiembre algunos trabajadores comenzaron a reintegrarse a sus labores. Durante la huelga, sólo una parte de los trabajadores de Barranca (607), El Centro (772) y Tibú (235) trabajaron, mientras que en Cicuco, la refinería de Cartagena, en Bogotá, y en los oleoductos, los trabajadores no hicieron paro. Los directivos de la empresa, 1.030 en Barranca, El Centro y Tibú, mantuvieron las plantas operando con la ayuda de los trabajadores que no se sumaron al paro.

Este personal, amenazado por la USO y haciendo sacrificios personales, presionaba fuertemente a la administración de Ecopetrol a tener una actitud firme con el sindicato y sancionar a los responsables de la huelga.

Afanados de que el Presidente de la República y el Ministro de Minas fueran a ceder a las peticiones de la USO, este personal también mantuvo la presión para que se mantuviera una posición firme ante la USO. El siguiente cable es típico de la clase de mensajes que este grupo le mandaba al gobierno:

"Oct. 17
Señor Ministro de Minas y Energía
Minergía
Bogotá

Retransmitimos mensaje de hoy pasado al Dr. Alfonso López Michelsen Presidente de la Nación: "Conscientes de nuestra

FEDESARROLLO BIBLIOTECA

gran responsabilidad ante la patria y Ecopetrol en los momentos de anormalidad que vive la empresa hemos tomado con serenidad y sin desmayo la difícil tarea de producir, refinar y transportar el petróleo que tan necesario es para el desenvolvimiento normal de las actividades que mueven el país. Deseamos decirle, Señor Presidente que continuaremos en este gran esfuerzo no obstante que ya ha sido cegada la vida de un compañero de trabajo y que otros han sido lesionados en su integridad personal. Estamos convencidos de la decidida intervención del gobierno y en especial la de usted, Señor Presidente, para desear resolver el problema laboral y pensamos que dentro del amplio y sabio alcance de su lema "Ni vencedores ni vencidos" pudiérense configurar fórmulas de sana solución que se interpretasen con una retribución al gran esfuerzo que estamos haciendo y que le reiteramos, continuaremos haciendo para robustecimiento de nuestra empresa y honra de nuestro país. De usted respetuosamente firmado personal que está laborando en el Distrito Norte.

Héctor Bayona, Germán Jaime Torreda, Manuel Guillermo Ayala, Jorge Salgado, Jaime Durán, Luis Valencia, Rafael Baracaldo, Luis Fco. Ramírez, Jaime Hernández, Marcos Urdaneta, José Hernando Rodríguez, Isaac Becerra, y siguen 86 firmas".

3-4 de octubre de 1977:

Ante la decisión del gobierno y Ecopetrol de no reintegrar a los trabajadores despedidos, ni aceptar otras peticiones de la USO, la USO se enfrentaba a una situación muy difícil, pues muchos trabajadores ya estaban en graves circunstancias económicas y la empresa mantenía normalmente el suministro de combustible. Ante esta situación, la USO y los sindicatos de izquierda resuelven organizar un paro cívico en Barrancabermeja el 3 y 4 de octubre. Debido al temor de desórdenes callejeros muchos comercios no abrieron sus puertas, pero el paro pasa sin mayor novedad. Después de este paro la USO inicia contactos con Ecopetrol para ver si se puede llegar a un arreglo.

16 de octubre de 1977:

Desconocidos lanzan una granada contra un bus que transportaba operarios de Ecopetrol a su trabajo. El atentado le cuesta la vida a un trabajador, y deja 6 heridos más.

Este atentado cambia la actitud del gobierno, y éste autoriza a la empresa para volver a hacer despidos. El gobierno había sido paciente ante los atentados contra oleoductos y máquinas, pero este asesinato lo lleva a la convicción de que el sindicato no desecha ninguna táctica para mantener vivo el movimiento.

Es interesante que el documento de la USO sobre la huelga de 1977 no menciona este atentado. El comité sindical del Partido Comunista sí toma en cuenta las implicaciones del crimen del 16 de octubre, y concluye:

"Como experiencia de esta huelga en materia de lucha de masas, para los sectores sindicales revolucionarios y consecuentes se coloca al orden del día la tarea de redoblar la lucha contra las tendencias anarquistas y terroristas, que tienden a suplantar la lucha de masas con acciones aisladas, las cuales pueden acarrerar serios descalabros al movimiento sindical"[20].

En este caso el costo fue 150 despidos.

19 de octubre de 1977:

Según la USO, "a estas alturas se notaba sensiblemente el desgaste por el esfuerzo básico de las bases y la ausencia de solidaridad nacional"[21]. Los recursos económicos de la USO se habían agotado a los dos meses de huelga, y al final de octubre muchos trabajadores comenzaron a volver al trabajo.

Octubre 31:

Después de 67 días de huelga se levantó

[20] *Op. cit.*, p. 14.

[21] USO, Análisis de la Huelga de 1977, p. 18.

el paro, sin ningún acuerdo entre la empresa y la USO. La huelga no derrocó al gobierno, no mejoró las condiciones de trabajo de los obreros en Ecopetrol, no fortaleció al sindicato, pero sí pasará a la historia como el primer conflicto sindical violento en Colombia en que no muere ningún sindicalista, pero sí pierde la vida un operario que estaba cumpliendo con su deber.

Conclusión

La historia de esta huelga muestra los problemas que tiene un gobierno democrático en el manejo de las relaciones obrero-patronales en sus propias empresas. No es fácil respetar el derecho de huelga de un sindicato con directivos cuyo objetivo es derrocar el gobierno. Cuando el paro pacífico no tiene las consecuencias deseadas, alguna minoría en el movimiento obrero pasa a la acción violenta, y el gobierno no puede decretar la inmunidad para estas personas bajo la teoría de que le deben respetar los fueros sindicales.

Lo que sí es claro es que en la mayoría de los casos el sindicato de una empresa o industria no puede crear las condiciones que lleven al derrocamiento del gobierno. Por lo tanto, para minimizar la violencia en los conflictos laborales, lo lógico es aceptar la huelga en la mayoría de los sectores, incluyendo las empresas estatales y algunas actividades hoy en día consideradas servicios públicos en Colombia.

El caso de Ecopetrol presenta un problema más complejo. Una huelga allí sí podría tener graves implicaciones políticas, pues paralizaría el país. En ese caso, desafortunadamente, no es fácil diseñar una política de relaciones laborales que garantice que en el futuro no se repitan los paros con violencia que ocurren periódicamente en Barrancabermeja.

CORREOS EN COLOMBIA



SERVICIOS:
CORRESPONDENCIA ORDINARIA
CORRESPONDENCIA CERTIFICADA
ENCOMIENDAS ASEGURADAS
ENCOMIENDAS ORDINARIAS
CARTAS ASEGURADAS
GIROS TELEGRAFICOS
CORRESPONDENCIA AGRUPADA
FILATELIA
GIROS POSTALES
REEMBOLSOS (C.O.D.)

12

COLECCION

estudios

CIEPLAN

NUMERO ESPECIAL

perspectivas históricas de la economía chilena: del siglo XIX a la crisis del 30

EDITOR: OSCAR MUÑOZ

ARTICULOS DE

SERGIO VILLALOBOS CARLOS HURTADO

GABRIEL PALMA MANUEL MARFAN

RICARDO LAGOS PATRICIO MELLER

Suscripción: 3 números US$20 C. ordinario, US$24 C. aéreo.
Colección Estudios CIEPLAN aparece los meses de enero, junio y diciembre.
Editado por CIEPLAN, Av. C Colón 3494, Casilla 16496, Correo 9, Santiago, Chile.

comentario

A la orden!

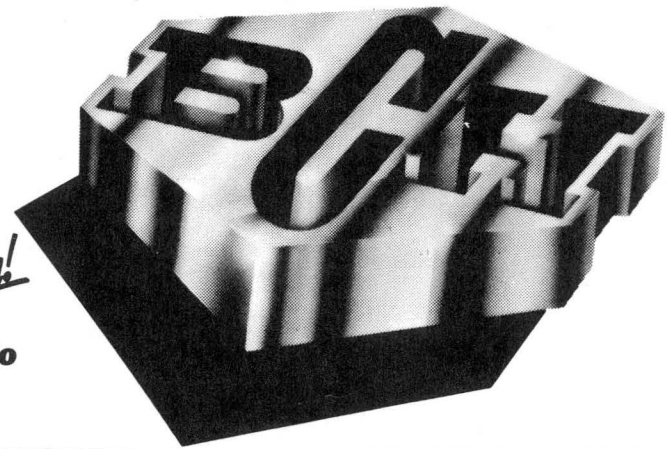
Cédulas Hipotecarias de Corto Plazo BCH

SE EXPIDEN A LA ORDEN Y LE DAN RENDIMIENTO RAPIDO Y SEGURO.

Las nuevas Cédulas Hipotecarias de Corto Plazo son la respuesta a las expectativas de quienes, como usted, saben de inversión y confían en la experiencia y solidez del B.C.H. Las nuevas Cédulas Hipotecarias de Corto Plazo B.C.H. le ofrecen:

- Rápida redención: a los 90 días.
- La gran facilidad de poder negociarlas cuando usted quiera o necesite, porque son títulos a la orden con el sólido respaldo del B.C.H.
- Atractivo rendimiento: 29.33% efectivo anual.
- Y se expiden desde $50.000.oo.

Adquiera sus Cédulas Hipotecarias de Corto Plazo en cualquiera de nuestras oficinas en todo el país.



CEDULAS HIPOTECARIAS DE CORTO PLAZO *A la orden!*

BCH **Banco Central Hipotecario**
donde está su futuro

SB-366

Elementos para el análisis de decisiones en el sector transporte

Germán Botero Arboleda

Este comentario sirve de base para la inclusión a partir del próximo año de una sección periódica de *Coyuntura Económica* dedicada a analizar el sector transporte colombiano y a compararlo con el de otros países tanto en vía de desarrollo como desarrollados. Su objetivo es introducir los elementos necesarios para analizar el sector, que se utilicen en entregas futuras para evaluar empíricamente el comportamiento de los mercados de transporte y los controles óptimos a los cuales deben ser sometidos. El comentario es, ante todo, analítico, o sea que desarrolla modelos basados en la realidad colombiana de los cuales se deducen recomendaciones de política.

Entre 1970 y 1983 la participación porcentual del sector transporte en el PIB ha oscilado entre el 7.0% y el 8.2%. El sector se divide en 4 subsectores —transporte aéreo, marítimo, terrestre y por tubería. Excluyendo el transporte por tubería, los otros tres subsectores movilizan tanto carga como pasajeros. Sin embargo, esta entrega analiza únicamente el transporte terrestre de carga y el transporte aéreo de pasajeros. Las razones son las siguientes: por mucho tiempo se ha hablado de la crisis de los ferrocarriles y de la imposibilidad de éstos de competir con la carretera. Por lo tanto, es necesario desarrollar un modelo sencillo mediante el cual se analice la interacción del sector férreo con el sector carretero. Con respecto al transporte aéreo, es bien conocida la mala situación financiera de algunas empresas aéreas, la política de fijación de precios del gobierno y la gran variabilidad en la calidad del servicio prestado por las empresas. Para evaluar estos aspectos, se utiliza un modelo que considera las características oligopolísticas del mercado, y que permite determinar los costos (al usuario) de controlar los precios. Igualmente, se esbozan los principios que deben determinar el precio regulado óptimo.

La sección consta de dos partes. En la primera se formulan hipótesis sobre el mercado por servicios de transporte, considerando los modos arriba mencionados: se supone competencia perfecta en el sector carretero, un sector férreo fuertemente competido por la carretera, y un sector aéreo oligopolista. Con estos modelos se evalúa parte de la problemática de los Ferrocarriles Nacionales (FCN) y algunas de

las consecuencias de fijar tarifas en el transporte aéreo. En la segunda se resumen las conclusiones.

A. El mercado de servicios de transporte

La teoría microeconómica de la producción y del consumo ofrece las herramientas para analizar rigurosamente cualquier mercado. El principio general es muy simple: tanto los productores como los consumidores buscan maximizar su bienestar. Con base en este principio se pueden derivar curvas de oferta y de demanda, y modelar la forma en la cual los distintos agentes interactúan en el mercado de servicios de transporte. Este comentario supone situaciones estáticas y determinísticas.

1. El transporte por carretera

Con el objeto de desarrollar un modelo sencillo de este sector, la demanda, al igual que en el caso de un bien o un servicio cualquiera, se relaciona positivamente con la actividad del sector demandante y negativamente con el precio del servicio. La oferta se construye con base en la estructura de costos supuesta por el modelo de Jan de Weille[1], y el mercado se considera "perfecto".

El model de Jan de Weille consiste en dividir los costos de operación de un vehículo en varios grupos —combustible, aceites, llantas, depreciación e intereses, mantenimiento y tripulación— y calcular, para los distintos tipos de carreteras y vehículos, el valor de cada uno de estos rubros por unidad de distancia. Un atractivo de este modelo es que el Ministerio de Obras Públicas y Transporte cuenta con tablas de costos por unidad de distancia para cada uno de estos costos.

Para construir la curva de oferta es importante reconocer que los costos marginales de cada vehículo son constantes, pero no necesariamente iguales entre sí. Por lo tanto, entre cualquier par de puntos, por ejemplo Barranquilla y Bogotá, si el precio es cero, no hay nadie dispuesto a prestar el servicio; si el precio empieza a subir, el primer vehículo dispuestao a realizar el viaje es aquel con los costos marginales más bajos. A medida que el precio sube, más vehículos pueden ofrecer el servicio por lo cual la cantidad ofrecida de ton-km. aumenta. Esto quiere decir que la curva tiene pendiente positiva.

Debido al gran número tanto de empresas transportadoras[2] como de demandantes se considera que se trata de un mercado competitivo por lo cual el precio y la cantidad de equilibrio están determinados por la intersección de las curvas de oferta y demanda. Algunas conclusiones muy elementales se pueden deducir:

i) Si los costos marginales bajan, debido, por ejemplo, a mejoras en la carretera, la curva de oferta se desplaza a la derecha induciendo una reducción en el precio de equilibrio y un aumento en la cantidad de servicios prestados.

ii) Un incremento en la confiabilidad del sistema desplaza la curva de demanda a la derecha, induciendo precios y volúmenes transportados más altos. Alternativamente, una política de restricción de importaciones de bienes como la actual, desplaza la curva de demanda a la izquierda reduciendo el precio de equilibrio y la cantidad de servicio prestado. Recordando la forma como se construyó la curva de

[1] Jan de Weille, "Quantification of Road User Savings", *World Bank Staff Occasional Papers*, 1966.

[2] Por empresa se entiende un grupo de vehículos administrados simultáneamente y no un conglomerado de vehículos afiliados bajo un mismo nombre. En Colombia, la gran mayoría de las empresas tienen un solo vehículo.

oferta, los camioneros más afectados son aquellos que tienen costos unitarios más altos.

iii) A medida que el parque se hacé más viejo, la curva de oferta se desplaza hacia arriba induciendo un aumento de precios y una reducción en los servicios prestados. Esto se debe al aumento de los costos de operación con la edad de los vehículos.

iv) Los vehículos cuyos costos de operación son inferiores al precio de equilibrio están obteniendo rentas económicas. Esto induce una tendencia a mejorar el parque (reducción de costos marginales), con lo cual la curva de oferta se hace más horizontal y se desplaza a la derecha. El resultado de este proceso es una reducción en el precio del servicio y un aumento en la cantidad transportada.

v) Lo anterior es válido siempre y cuando la oferta de vehículos nuevos no esté controlada. Los períodos de rápido crecimiento de la demanda y de rígido control de importaciones de camiones deben caracterizarse por precios altos, ya que esta situación equivale a desplazamientos de la curva de demanda que no están compensados por desplazamientos de la curva de oferta. Por el contrario, períodos de libre importación y bajo crecimiento de la demanda deben ser caracterizados, ceteris paribus, por precios bajos. En estos casos la curva de demanda se desplaza hacia abajo, sin que haya un desplazamiento correspondiente de la curva de demanda.

2. El problema del Ferrocarril

Los Ferrocarriles Nacionales (FNC) son la única empresa que provee servicios férreos en el país. Sin embargo, no constituyen un monopolio debido a la competencia de la carretera. En este análisis se supone que ciertas características del servicio férreo (tiempo de viaje, variabilidad en los tiempos de entrega, etc. son de calidad inferior a las del modo carretero), por lo cual, si el precio férreo es superior al precio de la carretera, la demanda del primero es nula. La curva de demanda (D) correspondiente a estas características se muestra en la gráfica No. 1.

Los altos costos fijos de los ferrocarriles implican que hay economías de escala para un rango grande de servicios producidos. Esto se muestra en la gráfica No. 1 por medio de una curva de costos promedios, CP, decreciente. De la gráfica se concluye que es necesario que el precio por el servicio sea inferior a pe para que la empresa no incurra en pérdidas.

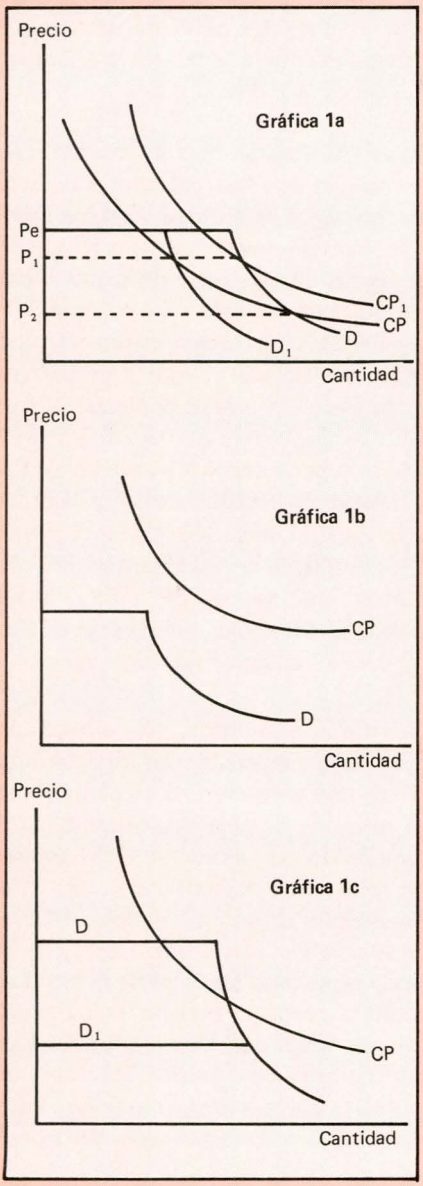
Si se supone, como le sucedió a los FNC a finales de la década pasada que la calidad de la vía disminuye induciendo aumentos en los costos, la curva de costos medios se desplaza entonces de CP a CP_1, lo cual implica, por ejemplo, que el rango de fletes rentables se reduce considerablemente.

¿De qué otra forma puede producirse un cambio similar? Si las características del servicio empeoran, o si el país sufre una recesión, la demanda se desplaza a D_1 produciendo el mismo efecto anterior. Con estos dos fenómenos no es difícil diagnosticar el estado de los FCN: sus costos medios han aumentado y la demanda se ha desplazado hacia la izquierda. Eso hace probable que no exista ningún nivel de fletes que haga de los FCN una empresa rentable (Gráfica 1b). Las soluciones triviales serían disminuir costos y/o mejorar las características del servicio.

En la actualidad los FNC poseen una red férrea en muy mal estado, lo cual implica costos medios muy altos. A su vez, el mal

GRAFICA 1

MERCADO POR SERVICIOS FERREOS



estado de la red ha reducido la confiabilidad del servicio lo cual ha inducido una disminución de la demanda. No es exagerado caracterizar a los FNC con la Gráfica 1b. La situación es tan crítica que, de no haber sido por un préstamo del Banco Mundial, la empresa hubiera muerto. Con este préstamo se espera —entre otras cosas— mejorar la vía y el parque rodante para así disminuir los costos medios y mejorar la confiabilidad del modo.

Este sencillo modelo permite también observar la interacción del modo férreo con el modo carretero. En el numeral anterior se mencionó que un mejoramiento de las carreteras disminuye el precio de equilibrio del modo carretero. Por lo tanto, la demanda por servicios férreos cambia de D a D_1 (Gráfica 1c). Evidentemente, un cambio de esa índole afecta las utilidades de los FCN y puede llevar a casos extremos —como el de la Gráfica 1c— donde no existen tarifas rentables.

La competencia desigual entre los modos férreo y carretero puede, también, ser captada con este modelo. Se argumenta que mientras los costos de la vía férrea son internos a los FNC, los costos de la red vial no son enteramente pagados por el modo carretero. Es decir, que el modo carretero no paga la totalidad del valor de los insumos que utiliza. Si este argumento es cierto, el precio de equilibrio del modo carretero es inferior al que debería tener, lo cual implica competencia desigual entre los dos modos. El impuesto a la gasolina destinado al Fondo Vial Nacional es una forma de cobrar algo de los costos de las vías a los usuarios de éstas. Infortunadamente, los recaudos del fondo son insuficientes para pagar el uso de la red vial lo cual apoya el argumento de competencia desigual. Además, debido a que el precio de la gasolina al consumidor se ha mantenido por debajo de la suma del costo de importación y el valor del impuesto, en la

práctica se ha generado una transferencia de recursos de Ecopetral al sector de transporte de carretera[3]. La evolución reciente de los precios internacionales y la nueva ley del Fondo Vial que destina una proporción de sus recursos a los Ferrocarriles Nacionales, han moderado esta discriminación contra el transporte por ferrocarril.

De otra parte, los FNC no están en condiciones[4] de adoptar políticas rígidas en su fijación de tarifas ni en su participación en licitaciones, sin correr el riesgo de perder cantidades sustanciales de cargas específicas, como les ha venido ocurriendo en casos tales como los fertilizantes. ¿Cómo debe ser la política de fijación de precios de los FNC? Esta es una pregunta compleja que se intentará responder en una entrega futura de esta revista. De manera preliminar se puede decir que en la medida en que la empresa puede discriminar los usuarios según las características de los bienes transportados se deben cobrar precios diferentes para cada uno de estos grupos. En vista de que el valor del producto transportado es fácil de estimar, puede pensarse en la posibilidad de cobrar tarifas según dicho valor.

3. El transporte aéreo

Los numerales anteriores analizaron el mercado de servicios de carga por carretera y tren. Este numeral evalúa un mercado cuya actividad primordial es el transporte de pasajeros. Implícitamente se supone a lo largo del análisis que los servicios de transporte de pasajeros por avión y por carretera no son sustituibles por lo cual los mercados son independientes. Con este supuesto se caracteriza la demanda como positivamente relacionada con el nivel de ingresos y negativamente relacionada con el precio. Con respecto a la oferta se supone que la tecnología no presenta rendimientos de escala para los niveles normales de producción. Es importante aclarar que una metodología de evaluación de costos como la de de Weille, puede ser incorrecta para el transporte aéreo.

Para que una metodología de evaluación de costos unitarios fuera correcta sería necesario que los ingresos de escala fueran constantes y que las demandas de insumos —combustibles, aceites, etc.— fueran independientes de sus precios relativos. Ingresos constantes de escala implican que para duplicar los servicios producidos la empresa debe replicar su proceso de producción. Una condición necesaria para que esto sea válido es que los costos fijos sean muy bajos (estrictamente deberían ser nulos), supuesto aceptable en el caso de transporte por carretera, en el cual un alto porcentaje de los vehículos operan independientemente, pero poco atractivo en el caso de las empresas aéreas. Además, suponer que las demandas de insumos son independientes de sus precios relativos depende del intervalo de tiempo analizado: en el muy corto plazo las demandas de insumos deben ser muy inelásticas con respecto a los precios pero en el mediano plazo deben ser algo elásticas.

Definiendo la demanda y la oferta de una forma tan sencilla, sólo queda un punto por analizar: el mercado. La movilización de pasajeros nacionales ha sido dominada por una sola empresa que tradicionalmente ha transportado más del 50% de los pasajeros. Los segundos lugares siempre han sido muy competidos y muy dinámicos: un par de empresas acapara generalmente un 15 ó 20% del mercado; y el resto es servido por otras varias cuya participación es muy pequeña. Excluyendo las rutas no troncales se encuentra que son sólo 4 ó 5 las empresas que ofre-

---

3 Este factor lo señalan tanto el Estudio Nacional de Energía como la Misión de Finanzas Intergubernamentales.

4 Debido a que no constituyen un monopolio.

CUADRO No. 1

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS EMPRESAS AEREAS QUE OPERAN RUTAS TRONCALES

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Empresa 1	68.3	76.5	65.4	74.8	75.4	66.1	51.0	59.8
Empresa 2	13.4	10.7	13.2	9.1	9.5	11.5	16.0	15.2
Empresa 3	10.0	7.6	9.9	7.5	1.2	—	—	—
Empresa 4	4.1	3.8	6.3	7.7	9.3	16.3	22.6	20.0
Empresa 5	4.2	5.5	5.1	5.4	4.6	11.3	10.4	5.0
Total pasajeros	3.385	3.698	4.224	4.519	4.627	5.021	5.750	5.260

Fuente: Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil.

cen servicios de transporte aéreo. Como se dijo antes, una de ellas transporta más del 50% de los pasajeros. La mayor de las restantes transporta en ocasiones hasta un 20% de los pasajeros; la participación de la menor ha llegado a ser menor del 5% (ver Cuadro 1).

Para analizar el mercado se recurre nuevamente a un análisis gráfico. En la gráfica 2a. se muestra un diagrama para una empresa típica, la empresa i: CP_i son sus costos promedios y D_i es su demanda. Lógicamente, si la empresa es libre de determinar sus precios, venderá a un precio entre p_1 y p_2, para el cual las ganancias son maximizadas. ¿De qué depende D_i? Con ayuda de la gráfica 2b puede explorarse la respuesta a esta pregunta. En esa gráfica, D_i es la demanda total de servicios de transporte. D_1, D_2,... etc., son las demandas por los servicios de las empresas 1, 2,... etc., respectivamente. La suma de estas demandas parciales (D_i) es igual a la demanda total (D_t). Ahora bien, la forma en la cual las empresas se reparten la demanda total depende de las características (atención, puntualidad, frecuencias, etc.) del servicio que prestan. Así, si una empresa mejora las características de su servicio, desplazará su curva de demanda hacia la derecha y esto a su vez inducirá un desplazamiento de las otras curvas de demanda a la izquierda. De esta forma se capta la interdependencia de las empresas.

Con esto se puden formular algunas conclusiones:

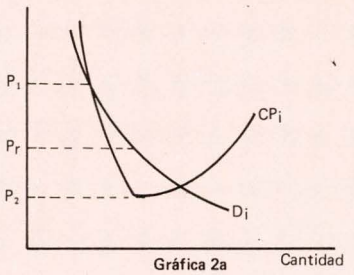
i) Bajo un régimen de precios libres, los precios óptimos de cada empresa no son necesariamente iguales ya que las empresas pueden tener una estructura de costos, CP_i, y de demanda, D_i, diferentes. Esto explica la dispersión de los precios cuando éstos no han sido regulados.

ii) En la medida en que una empresa mejore las características de los servicios, su precio óptimo cambia ya que es de esperar que su curva de demanda cambie (de lo contrario no hubiera hecho las mejoras). Evidentemente, si todas hacen cambios similares es probable que las demandas, D_i, no se modifiquen.

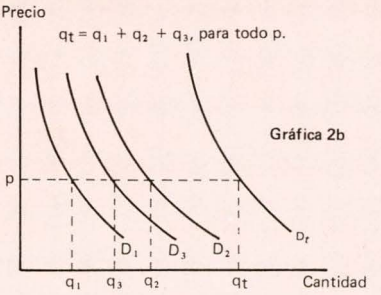
iii) Al igual que en el análisis de los ferrocarriles, una empresa opera a pérdida cuando su curva de demanda ni siquiera es tangente a la curva de costos medios. Eso hace que la empresa pequeña, incapaz de sobrevivir en el cor-

GRAFICA 2

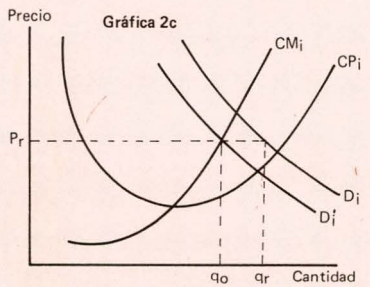
MERCADO POR SERVICIOS DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS



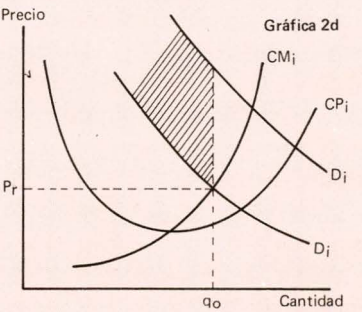
Gráfica 2a



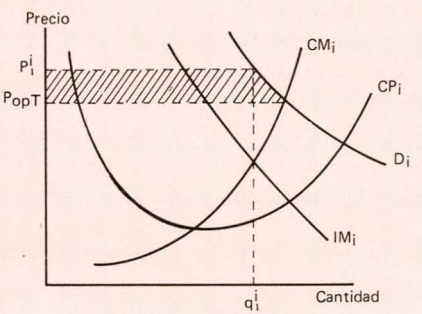
Gráfica 2b



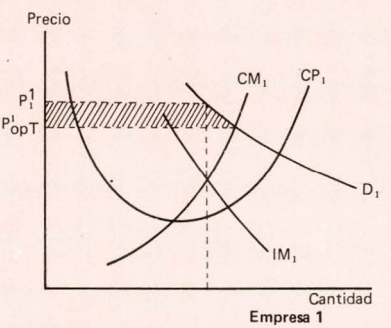
Gráfica 2c



Gráfica 2d

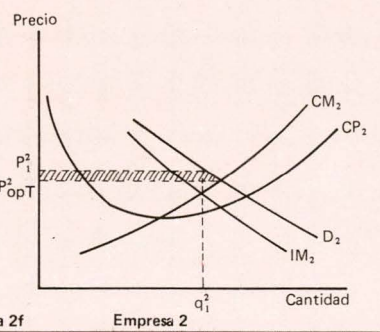


Gráfica 2e



Empresa 1

Gráfica 2f



Empresa 2

to plazo, se retire del negocio, por lo cual su demanda es repartida entre los sobrevivientes. Las nuevas demandas sí deben intersectar las curvas de costos medios, o de lo contrario, más empresas tendrán que quebrar.

Los efectos de la recesión pueden revaluarse utilizando este esquema. El primer efecto es la reducción (desplazamiento a la izquierda) de la demanda total y la consecuente reducción de las demandas parciales. El análisis prosigue de la misma forma: las empresas reajustan sus precios y las características de sus servicios; aquellas cuya curva de demanda se mantiene a la izquierda de la curva de costos medios se retiran del mercado y la demanda que se libere es repartida entre las empresas sobrevivientes.

iv) Los efectos del control de precios también pueden ser analizados con este esquema (gráfica 2a). Pueden pensarse, entre otras cosas, en dos tipos de controles: cuando un precio máximo es asignado y cuando un precio es fijado. En la gráfica 2a., p_r es el precio regulado. Según el primer tipo de control, la empresa se ve afectada únicamente cuando su precio óptimo es superior al regulado.

Si con el segundo tipo de control el precio óptimo es inferior a p_r, se presenta, en ciertos casos, un fenómeno interesante. La gráfica 2c muestra un caso para el cual, si al precio regulado, p_r, la empresa produciese la cantidad demandada, q_r, los ingresos marginales (p_r) serían menores que los costos marginales. Por lo tanto, al precio p_r la empresa producirá únicamente q_o, la cantidad que iguala los ingresos y los costos marginales. En consecuencia, habrá un exceso de demanda igual a $q_r - q_o$, que permitirá que la empresa deteriore la calidad de su servicio hasta que la curva de demanda, D_i se desplace a D_i'. Este desplazamiento reducirá el excedente del consumidor (área sombreada gráfica 2d).

v) Por último, es importante justificar un precio regulado, y establecer algunas inquietudes sobre la forma óptima de definirlo. La gráfica 2e muestra, para la empresa i, las curvas de costos medios y marginales (CP_i y CM_i) y las curvas de demanda e ingresos marginales (D_i y IM_i). Si la empresa no es regulada, producirá Q_1 y venderá a P_1. El precio óptimo desde el punto de vista social[5] es P_{opt}, por lo cual el costo de no regular está representado por el área sombreada, la reducción en el excedente del consumidor. Entre más inelástica sea D_i y más elástica sea CM_i, este costo es mayor. Por lo tanto, rutas muy competidas (demandas algo elásticas) por empresas pequeñas (ofertas algo inelásticas) presentan un costo de no regulación bajo.

¿Cómo regular el precio si los costos de no regulación son altos? Idealmente se debería fijar el precio igual a P_{opt}. Sin embargo, ya se vio que este valor varía según la empresa lo cual llevaría a una situación compleja administrativamente. En la gráfica 2f la empresa 1 infringe costos altos (área sombreada), mientras que los de la empresa 2 son bajos. Es evidente que el control de precios no puede discriminar según empresas, por lo cual un único precio debe ser encontrado.

Por ejemplo, si el precio regulado es igual a P_{opt}^1 las pérdidas en el excedente del consumidor para los usuarios de la em-

5 Esto se debe a que para ese precio los beneficios marginales a los usuarios son iguales a los costos marginales.

presa 1 se reducen a cero, y las de los usuarios de la empresa 2 aumentan. Si la reducción de las primeras es mayor que el aumento de las segundas, el bienestar total de los usuarios aumenta. El precio óptimo está acotado por P_{opt}^1 y P_{opt}^2. La razón es muy sencilla: si el precio regulado baja por debajo de P_{opt}^2, ambos costos de excedente de consumidor aumentan; lo mismo sucede si el precio regulado sube por encima de P_{opt}^1; por lo tanto, el precio que minimiza la pérdida es aquel para el cual las ganancias marginales en el excedente del consumidor de una empresa igualan las pérdidas marginales en el excedente del consumidor de la otra empresa. Dicho precio tiene que estar entre P_{opt}^1 y P_{opt}^2.

Otra conclusión interesante se deriva de este "precio regulado": una empresa tendrá exceso de demanda y la otra exceso de oferta. Por lo tanto, la calidad de los servicios tenderá a diferenciarse: la empresa con exceso de demanda la empeorará (desplazando su curva de demanda a la izquierda hasta que el exceso de demanda desaparezca), y la empresa con exceso de oferta la mejorará (desplazando su curva de demanda a la derecha hasta que el exceso de oferta desaparezca). No es sorprendente, por lo tanto, observar —a lo largo de una misma ruta— servicios de transporte de calidad muy distinta.

Al igual que para los otros dos modos explorados, de este análisis se concluye —ante todo— que es primordial conocer las estructuras de costos y de demandas de las empresas a fin de sentar bases empíricas para diseñar una política de regulación de precios de transporte aéreo de pasajeros.

III. CONCLUSIONES

El objetivo de este comentario es introducir elementos analíticos en el sector transporte, que sirvan, en el mediano plazo (i) para evaluar las políticas del gobierno y (ii) para sugerir políticas destinadas a mejorar estos servicios.

Exceptuando los modelos del Estudio Nacional de Energía, no existen en Colombia modelos estructurales del sector transporte. Los modelos del ENE son un primer paso en esta tarea pero adolecen aún de defectos. La metodología de de Weille, utilizada por el Ministerio de Obras Públicas, únicamente se preocupa de evaluar costos y deja a un lado aspectos fundamentales como el análisis del mercado. La tendencia a extrapolar la metodología de de Weille a los modos férreo y aéreo es incorrecta.

En consecuencia este comentario ha comenzado por desarrollar algunos embriones para los modelos estructurales: mercado competitivo en el sector carretero, un modo férreo controlado por la competencia ofrecida por el sector carretero, y un modo aéreo oligopolista, con los cuales se ha demostrado que es posible analizar los principales problemas de política y extraer conclusiones generales, aún en su incipiente nivel actual de desarrollo.

LUNES ECONOMICO

EN

EL TIEMPO

Suplemento con la más amplia y actualizada información sobre temas de interes general:

- Análisis de política económica
- Estrategias de desarrollo
- Economía internacional
- Panorama tributario
- Guía de inversiones
- Estadísticas económicas

