FEDESARROLLO
BIBLIOTECA
19 ABR. 1983

ISSN 0120 - 3576

VOLUMEN XIII No. 1
MARZO 1983

F.3

FEDESARROLLO

# coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

DIRECTOR EJECUTIVO
Carlos Caballero Argáez

SECRETARIO GENERAL
Jorge Vivas Reyna

EDITOR COYUNTURA ECONOMICA
Guillermo Perry Rubio

DIRECTOR DE PUBLICACIONES
Jorge Gaitán Villegas

INVESTIGADORES
Mauricio Avella Gómez
Juan José Echavarría Soto
Juan Luis Londoño de la Cuesta
José Antonio Ocampo Gaviria
Juan José Perfetti del Corral
Leonardo Villar Gómez
Sonia Weil Wolfe
ASISTENTE DE LA DIRECCION
Lía de Roux de Caicedo
ASISTENTES DE INVESTIGACION
Carlos Díaz Ortiz
Constanza Valdez Sánchez

INVESTIGADORES ASOCIADOS
Yesid Castro Forero
Luis Jorge Garay Salamanca
Hernando Gómez Buendía
Rodrigo Losada Lora
COLABORADORES EN ESTE NUMERO
Jaime Vásquez Caro
ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL
Germán Mancera Méndez
DIRECTORA DE LA BIBLIOTECA
Fenney Lucía Pérez Moreno

CONSEJO DIRECTIVO

Alberto Vargas Martínez
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
Germán Botero de los Ríos

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

19 ABR. 1983
FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

# coyuntura económica

VOLUMEN XIII
No. 1
Marzo 1983

Coyuntura Económica es una publicación de la
**Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO**
Calle 37 No. 20-27 — Teléfonos: 232 35 92 - 285 31 96 - 285 41 05
Apartado Aéreo 20513 — Bogotá, D.E., Colombia
Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374

Impresor: EDITORIAL PRESENCIA, Calle 23 No. 24-50 — Teléfono 268 18 17, Bogotá
Impreso en Propalcote de 90 gramos

# coyuntura económica

**Análisis Coyuntural**


Introducción y Resumen . . . . . 5

Actividad Económica General . . . . . 12
Industria Manufacturera . . . . . 16
Agricultura y Ganadería . . . . . 35
Construcción y Vivienda . . . . . 50
Energía y Minería . . . . . 57

Empleo, Salarios y Precios. . . . . 66

Sector Externo . . . . . 90

Finanzas Públicas . . . . . 135

Moneda y Crédito . . . . . 155

Política Social . . . . . 173


**Informes Especiales**


—El plan de desarrollo 1982-1986 "Desarrollo con Equidad", *Fedesarrollo* . . . . . 185

—En defensa de la continuidad del régimen cambiario, *José Antonio Ocampo Gaviria* . . . . . 198

—La reforma fiscal, 1982-1983, *José Antonio Ocampo Gaviria, Guillermo Perry Rubio* . . . . . 215

# análisis coyuntural

# Introducción y resumen

## Síntesis

Un análisis global del desempeño de la economía colombiana en 1982 y de sus perspectivas para 1983 señala que los dos problemas coyunturales más graves que la afectan son, en su orden, la profunda y ya prolongada recesión de la actividad productiva y el creciente déficit comercial y cambiario. Estos dos problemas están, por demás, relacionados: el déficit externo genera inmensas presiones depresivas y contraccionistas que no han sido debidamente compensadas mediante el manejo de la política económica.

Es indudable que el gobierno ha adoptado múltiples medidas para enfrentar el desequilibrio externo. Sin embargo, el considerable rezago cambiario acumulado hasta finales de 1982, la situación de la economía internacional y las decisiones a las cuales se han visto abocados los países vecinos demandan una política cambiaria y comercial aún más agresiva. En el campo interno, el gobierno ha fincado sus esperanzas de reactivación en el —hasta ahora— lento despegue del programa de construcción de vivienda, pero no ha estado dispuesto a ejecutar una política fiscal basada en incrementos del gasto público en bienes y servicios de producción nacional, apoyada por una política monetaria, también expansiva, como lo exigen las actuales circunstancias. El programa de vivienda aún acusa limitaciones y problemas que deben ser resueltos; con todo, aún si se superan estas dificultades no parece suficiente para contrarrestar las tendencias depresivas y contraccionistas en la economía. Debe recordarse, a propósito, que existen áreas en las cuales podría fácilmente expandirse la inversión pública con efectos saludables de corto y largo plazo, y posibilidades concretas de financiarla —mediante crédito externo y recursos de emisión— apropiadas a la coyuntura cambiaria y monetaria. Por demás, habría medidas complementarias que podrían permitir una recuperación más rápida de sectores específicos, como ocurre en el caso de la agricultura.

## La recesión se acentúa

Después de haber presentado algunos síntomas de recuperación en el primer trimestre del año pasado la recesión se acentuó de nuevo, especialmente en los últimos meses de 1982 y en los primeros de 1983. El crecimiento del PIB en 1982 habría llegado, a lo sumo, al 1.2%, con disminución absoluta en el valor agregado generado en la industria, la agricultura, el comercio y la edificación de vivienda. Solamente crecieron a ritmo aceptables la construcción pública y el sector energético y minero.

Fundamentalmente la recesión se mantiene y se agudiza por una situación de deficiencia de la demanda agregada. Las presiones depresivas provienen esencialmente del sector externo (el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos superó los 2.500 millones de dólares en 1982, un 6.4% del PIB) y no fueron compensados por el déficit fiscal (que ascendió a cerca de 91.000 millones de pesos en el año, un 4.7% del PIB). La restrictiva política monetaria aplicada hasta fines de noviembre contribuyó a agravar la situación.

La brusca caída en las ventas que tuvo lugar en los últimos meses del año parece haber estado influida, además, por la crisis financiera. Esta habría conducido a que las empresas y los individuos elevaran su demanda de liquidez con fines de precaución disminuyendo aún más, en consecuencia, sus gastos. El sector financiero, por la misma razón, frenó el crédito y se resistió a bajar las tasas de interés en la colocación del crédito. Es por esta combinación de circunstancias que el intento del gobierno en el sentido de ejecutar una política monetaria más laxa en los primeros meses del presente año ha resultado infructuoso.

Ante estos hechos, y en vista de la considerable acumulación de inventarios, las expectativas optimistas de los empresarios terminaron por doblegarse a finales de 1982 arrastrando hacia abajo la producción industrial de bienes de consumo y de capital. La demora en formular e implementar políticas efectivas para sortear la crisis impidió aprovechar el clima favorable que habían creado la recuperación de principios del año y el cambio de gobierno. Tan sólo algunas ramas de bienes intermedios, principalmente de aquellos destinados a la construcción, mostraron algún dinamismo.

La agricultura comercial, por su parte, sintió el efecto negativo de caídas adicionales en los precios internacionales y percibe cada día con mayor intensidad la insuficiencia de la demanda interna. El reverso en la tendencia al alza de los precios de los insumos importados, que había caracterizado los últimos años, no alcanzó a balancear estos efectos depresivos. En la agricultura tradicional subsisten, además, problemas severos de oferta.

El desempleo abierto ha comenzado a aumentar en forma preocupante. La lenta creación de puestos de trabajo y el aumento de la participación en la fuerza de trabajo están generando este resultado que no es peor porque, aparentemente, la drástica disminución en el empleo industrial —que en diciembre de 1982 bajó al nivel que tenía a finales de 1972— se está compensando parcialmente por una mayor absorción de mano de

obra en el sector informal. Podría estar ocurriendo que muchos trabajadores que se desalentaron en la primera fase de la recesión hubieran terminado por regresar a la fuerza de trabajo, ante el acoso de la necesidad, con el efecto inevitable de reducir el ingreso promedio de quienes laboran en ocupaciones informales. El incremento de desempleados y subempleados —y el empobrecimiento de estos últimos— afectan, aún más, la demanda agregada, conformándose la clásica "bola de nieve" de la recesión.

Los únicos aspectos positivos se refieren a la evolución de los precios y de las tasas de interés. Hay una inequívoca tendencia a una baja en la inflación, precipitada por el descenso relativo en los precios de los insumos importados, por las presiones recesivas, y en cierta medida, por los acuerdos de salarios y precios y por el descenso de algunas tasas de interés en la captación de recursos financieros. Esto último como consecuencia de la reducción coordinada de las tasas de los papeles oficiales y de los depósitos en bancos oficiales —como lo había recomendado *Coyuntura Económica* en su número de octubre— y de la tendencia a la baja en las tasas de inflación. No han descendido en forma significativa, sin embargo, las tasas activas, o sea, las de colocación de crédito.

### Las perspectivas para 1983

Las perspectivas para 1983 no son halagadoras. Aún contando con una leve recuperación de la economía internacional, con una probable devaluación del dólar frente a las monedas europeas y el yen japonés, y con el efecto de las medidas tomadas en el sector externo — CAT, aranceles, controles a las importaciones, aceleración de la tasa de devaluación, estatuto de compras oficiales, eliminación del descuento de los certificados de cambio— se prevé que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos sea por lo menos igual al de 1982 y que el de la balanza cambiaria sea muy superior. Ello en razón de que el peso sufrió una revaluación adicional durante el año anterior (debido, principalmente a la experimentada también por el dólar), del efecto que probablemente tendrán las devaluaciones en los países vecinos y el régimen de tasa múltiple instituido en Venezuela (que promoverá importaciones de terceros países vía su territorio), y del impacto que sobre el flujo escondido de capitales generaron recientemente las expectativas de una devaluación masiva en Colombia y las que aún subsisten de un ritmo más acelerado de la misma.

De continuar el gobierno con su política de "austeridad" el déficit fiscal ascenderá en 1983 a unos 120.000 millones de pesos. Pero el gasto público y el déficit fiscal que se prevén, sumados a la mayor intensidad del programa de construcción de vivienda, posiblemente no alcancen a contrarrestar las fuerzas depresivas que se originan en el sector externo. Además, en ausencia de un incremento importante en el gasto público y el déficit fiscal, la política monetaria, por sí sola, en las circunstancias descritas, no podrá hacer frente al inmenso efecto contraccionista del déficit en la cuenta corriente de la balanza cambiaria. Continuará, entonces, la actual restricción de liquidez, se agravará la recesión, y se dificultará el descenso de las tasas de interés.

Por lo anterior, se impone ejecutar una política más agresiva en tres frentes: el cambiario, el de comercio exterior, y el del gasto público.

**Las propuestas**

Como quiera que el gobierno ha decidido no recurrir al expediente de una devaluación masiva de la tasa de cambio, en vista del alto costo institucional y económico de dar lugar a un regreso a épocas en las cuales periódicamente se producían grandes movimientos especulativos contra el peso, y por cuanto el país posee un acervo suficiente de reservas internacionales que le permite sortear la difícil situación actual, es urgente adoptar un conjunto de medidas cambiarias y comerciales. Se sugieren las siguientes:

1. Incrementar aún más los controles selectivos a las importaciones.

2. Obtener la aprobación del Proyecto de Ley que crea el Certificado de Reembolso Tributario, CERT, en el Congreso, para subsidiar en forma más flexible las exportaciones.

3. Invocar la cláusula de salvaguardia del Acuerdo de Cartagena y restringir las importaciones procedentes del territorio venezolano y ecuatoriano.

4. Efectuar acuerdos con Ecuador y Venezuela para limitar su exportación de algunos productos.

5. Acelerar aún más la tasa de devaluación. Paradójicamente ésta, así como las otras medidas recomendadas, tendrían el efecto de aplacar las expectativas actuales de devaluación, al sugerir una eventual mejoría en la balanza comercial y la de pagos, y contribuir a frenar antes que a estimular los flujos netos de capital hacia afuera.

6. Extender el período de redención de los certificados de cambio y mantener abierta su disponibilidad para los exportadores en general con el doble propósito de demostrar que el gobierno no teme a la especulación contra el peso, reduciendo así las expectativas de devaluación, y de canalizar por esta vía parte de la que de todas maneras subsista, sin detrimento del nivel de reservas internacionales del Banco de la República.

7. Modificar normas cambiarias y de endeudamiento para restringir la salida de divisas oficiales (tal como se acaba de hacer con los dólares de viajeros) y para estimular el endeudamiento privado y los reintegros.

8. Acudir, en todo caso, al crédito externo para el sector público en una cuantía del orden de los US$ 1.000 millones netos, con el doble fin de evitar una erosión muy rápida del nivel de reservas y de incrementar el gasto público.

A su turno, para compensar el efecto depresivo y contraccionista que inevitablemente procederán de la cuenta corriente de la balanza de pagos y de la balanza cambiaria, e iniciar en firme el proceso de reactivación económica se propone:

1. Incrementar significativamente el gasto público en los siguientes campos:

a) Proyectos de obras públicas en transporte y distritos de riego para los cuales se cuente con estudios de factibilidad previos.

b) Proyectos de vivienda a través del ICT y del BCH otorgando además subsidios a la compra de vivienda popular, con recursos del presupuesto nacional, de tal manera que sea posible acelerar el programa de construcción y hacer frente a eventuales dificultades de pago por parte de los usuarios potenciales.

c) Subsidios a la venta de fertilizantes que permitan, en el corto plazo y en forma simultánea, elevar la producción agrícola y reducir los precios relativos de los alimentos ampliando, en consecuencia, la capacidad de compra de las familias y aliviando la situación de la industria manufacturera.

2. Financiar estos aumentos en el gasto con recursos del crédito externo —como ya se indicó— y de emisión. La segunda opción exige, o bien solicitar del Congreso la elevación temporal de los topes de los cupos de la Tesorería Nacional en el Banco de la República o bien utilizar rutas indirectas como serían la emisión de papeles de deuda pública (Títulos de Ahorro Nacional, Bonos de Desarrollo Económico o Pagarés de Emergencia) permitiendo a las instituciones financieras suscribirlos como inversiones sustitutivas del encaje, o el otorgamiento de mayores cupos de redescuento al Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (podría revivirse también el Fondo de Inversiones Públicas), con el objeto de que estos instrumentos permitan financiar proyectos que realicen los municipios y el Ministerio de Obras Públicas.

Debe hacerse énfasis en que en una situación de recesión de demanda una política expansiva basada en incrementos del gasto es mucho más efectiva que una sustentada en descenso de los impuestos, por dos razones fundamentales. Un aumento en gasto público genera demanda inmediata por igual valor, siempre y cuando se trate de gastos por bienes y servicios producidos en el país, en tanto que una rebaja de impuestos no produce por lo general incrementos en el gasto por el mismo valor y está sujeta, además, a rezagos asociados con el proceso legal mediante el cual se decreta, con el tiempo que toman las normas en producir incrementos efectivos de ingreso en manos de los contribuyentes, y con el impacto apenas gradual e incompleto que éstos tienen sobre el nivel de gasto. Esto no quiere decir que algunas rebajas selectivas de impuestos orientadas a beneficiar asalariados de ingresos bajos y medios que consumen la mayor parte de su ingreso —como algunas de las contempladas en las medidas de la emergencia económica— no puedan contribuir a una política de reactivación.

El país tiene que corregir su desequilibrio externo o, de lo contrario, en dos o tres años habrá agotado sus reservas internacionales o alcanzado niveles de endeudamiento inconvenientes. En la medida en la cual el gobierno logre este propósito sin embargo, debe estar en capacidad de reducir el déficit fiscal. De no ocurrir

así —y dependiendo del ritmo al cual la economía se acerque de nuevo al pleno empleo— reaparecerían las presiones inflacionarias por el lado de la demanda o habría que someter al sector privado a una drástica reducción del crédito. Por ello resulta conveniente una reforma tributaria que incremente los recaudos y, en particular, que asegure al sistema la recuperación de su elasticidad. Pero, la condición indispensable para el éxito de esa reforma es la de elevar en el corto plazo el gasto público en programas en los cuales sea posible recortarlo con facilidad en el futuro. Por último en vista de la lentitud del proceso legal para obtener recursos tributarios, a la cual se aludía anteriormente, es aconsejable garantizarlos desde ahora como lo intenta el gobierno al adoptar medidas tributarias como las contenidas en los decretos de la Emergencia Económica. En esta entrega de *Coyuntura Económica* se presenta un informe especial sobre las medidas de la Emergencia Económica y se comentan en detalle los diferentes aspectos de la reforma tributaria.

La política expansiva de gasto público que urge poner en práctica debe apoyarse en una política monetaria, también expansiva, que evite la estrechez global de liquidez y contribuya al descenso de las tasas de interés. Hay que repetir que en las circunstancias actuales una política monetaria expansiva tendría muy poco efecto reactivador por sí sola. En una situación de recesión y de baja utilización de la capacidad instalada los empresarios no adoptan decisiones de inversión hasta no detectar una recuperación clara en sus ventas, así se les ofrezca crédito abundante y barato (o se les reduzcan los impuestos).

Más aún, al agudizarse la recesión, empieza a ser difícil modificar efectivamente la oferta monetaria —en ausencia de aumentos directos del gasto público— por cuanto se eleva la demanda de liquidez, por motivos de precaución, y los intermediarios financieros limitan la creación de crédito ante los mayores riesgos. Puede llegarse con facilidad a una clásica situación de "trampa de liquidez" cuyos síntomas, entre otras cosas, comienzan a advertirse ya en el país.

Se impone, adicionalmente, en una coyuntura como la actual, que la banca oficial —y quizás incluso los fondos de fomento— asuman mayores riesgos y otorguen crédito en forma decidida. Conviene así mismo reducir en algo el riesgo de los intermediarios financieros privados ampliando los cupos de redescuento ordinarios y, quizás, bajando aún más las tasas de redescuento. Esto es particularmente importante en el caso del FAVI. La limitación de los cupos ordinarios de redescuento y la elevación de las tasas respectivas a partir de 1974 se ajustaron a las necesidades de una época en la cual privaban las presiones monetarias; hoy en día, frente a las fuertes tendencias contraccionistas se precisan políticas diferentes.

**La posición del gobierno**

Al estudiar los planteamientos del gobierno sobre reactivación económica y estabilización —tal como quedaron consignados en el documento de estrategia global del Plan de Desarrollo presentando a consideración de la Comisión de Concertación— se

advierte una considerable reticencia a aumentar la demanda agregada por un temor claramente infundado, de que resurjan, en el corto plazo en las actuales circunstancias, presiones inflacionarias de demanda. En opinión de *Coyuntura Económica* este fenómeno solamente podría darse una vez la economía se aproxime a sus niveles de pleno empleo, si es que se toman medidas para rebajar el precio de los alimentos. De la misma manera se detecta un énfasis discutible en buscar incrementos en el ahorro público y privado de manera inmediata. De lograrse este resultado se debilitaría todavía más la demanda agregada y se agravaría la recesión.

Así las cosas, todo parecería indicar que en los planteamientos oficiales se están confundiendo las prescripciones para un crecimiento económico de largo plazo —que aseguren incrementos en la tasa de ahorro y la implementación de una política fiscal y monetaria cautelosa— con la necesidad de superar, en el corto plazo, una situación de recesión generalizada causada por la falta de demanda agregada. Sería preocupante que el gobierno se empeñara en mantener esta posición, así en ella priven las buenas intenciones y, sobre todo, el deseo de no causar daño a la economía. El diagnóstico de *Coyuntura Económica* señala, sin embargo, que para garantizar el largo plazo debe obrarse de inmediato en la corrección de los problemas actuales y que los costos que este camino tendría sobre el desarrollo de más largo del país serían inferiores a los de la vía propuesta por el gobierno.

# Actividad económica general

## Introducción y resumen

*1. El desempeño en 1982*

Después de mostrar algunos síntomas de recuperación durante los primeros tres meses del año la recesión se acentuó nuevamente, con particular intensidad, en el último trimestre de 1982 y los comienzos de 1983. El crecimiento del PIB en 1982 habría llegado, a lo sumo al 1.2%; el valor agregado en la industria y el sector agropecuario decrecieron, respectivamente, en cerca del 2.5% y el 1%. También disminuyó la edificación de vivienda y se resintió la actividad comercial. Solamente la construcción de obras públicas así como el sector energético y el minero se expandieron a un ritmo razonable.

### a. Industria manufacturera

El análisis desagregado de la evolución de la industria manufacturera durante 1982 permite concluir que la fuerza de la reactivación que se vislumbraba en la primera mitad del año fue agotándose al chocar con una situación de demanda que no daba señas de recuperación. La mayor producción generada por las expectativas optimistas de crecimiento en las ventas se destinó a la acumulación de inventarios hasta el momento en el cual las expectativas terminaron por ceder ante la fuerte contracción de la demanda final en el último cuatrimestre, fenómeno que terminó por afectar negativamente la producción industrial. En opinión de *Coyuntura Económica,* la demora en la formulación e implementación de políticas efectivas para sortear la difícil situación de recesión llevó a las autoridades económicas a desaprovechar el clima favorable de expectativas que había creado el cambio de gobierno.

La recesión industrial continúa agravándose por cuanto el efecto depresivo del déficit comercial en la balanza de pagos no ha sido suficientemente compensado por el déficit fiscal, a lo cual debe sumarse el hecho de que el peso continuó revaluándose (ver Capítulo sobre Sector

Externo) y que la política monetaria fue muy restrictiva hasta finales de noviembre (ver capítulo sobre Moneda y Crédito). Sin embargo, la brusca caída en las ventas en el último cuatrimestre parece haber tenido también vinculación con la crisis financiera. El público reaccionó incrementando sus reservas líquidas, por precaución, y disminuyendo, en consecuencia, su nivel de consumo. A su vez, los intermediarios financieros hicieron lo propio; el crédito para el capital de trabajo se hizo más difícil, siendo posible que ello hubiera incidido en una mayor caída de las ventas comerciales. De hecho, fue en Medellín y en Manizales en las ciudades en donde se presentaron las crisis financieras más severas y en donde simultáneamente se dieron las mayores caídas en las ventas.

Esta evolución afectó principalmente, como era de esperarse, a la industria productora de bienes de consumo. Por su parte, la producción de bienes de capital continúa declinando ante la parálisis de inversión. Esta, a su vez, no responde dado el alto nivel de capacidad instalada sin utilizar y la ausencia de síntomas de recuperación en las ventas. Solamente hubo aumentos de producción en año completo en los bienes intermedios que se utilizan en la construcción y en otras pocas ramas industriales. Como consecuencia, el empleo en la industria, según indicadores del DANE, bajó drásticamente para situarse a fines de diciembre en un nivel similar al que tenía 10 años atrás. El ritmo de alza de los precios industriales bajó a un 20%, gracias a la reducción de costos de los insumos importados y, en menor medida, a la depresión de demanda.

**b. Agricultura y ganadería**

La producción agrícola, exceptuando café, disminuyó en 1982 en un 1.1%, en razón, fundamentalmente de un descenso del 1.6% en el área sembrada. La reducción fue muy grande en el caso de las oleaginosas (37%), especialmente en algodón y en ajonjolí, tanto por la caída de los precios internacionales como de la demanda interna. La producción de fríjol disminuyó también a pesar de un incremento importante en sus precios lo cual denota problemas de abastecimiento. Algo similar sucedió en el caso de la yuca. Hubo disminuciones también en caña para panela, fique, plátano, tabaco y cebada. Los aumentos en crédito del Fondo Financiero Agropecuario, FFA, no lograron evitar la caída en el área sembrada y la producción de todos estos productos.

Sin embargo, la producción de otros cultivos se elevó; ese fue el caso de la papa, como respuesta a los altos precios en 1981 y 1982, de la caña de azúcar, del banano, del tabaco y de las flores, de la palma africana, y de todos los cereales con excepción de la cebada.

El ritmo de alza de los precios en los productos de la agricultura tradicional se mermó, aparentemente por el descenso en la demanda. Para la mayoría de los cultivos de la agricultura comercial las alzas fueron similares a las de 1981 gracias al comportamiento de los precios de los insumos agrícolas importados. Por su parte, la producción de carne descendió en un 7.3% por encontrarse la ganadería bovina en la fase del ciclo en la cual aumenta la retención de

hembras. Por esa misma razón hubo un incremento notable en la tasa de crecimiento de sus precios.

Las exportaciones de café se incrementaron siendo el precio promedio del grano a lo largo del año superior al de 1981, si bien a partir de marzo se observó una tendencia a la baja. Las exportaciones de azúcar y de algunos otros productos también aumentaron pero el fuerte descenso en los precios internacionales de todas las exportaciones menores (con excepción del tabaco) condujo a una caída en su valor global, del orden del 17%. El superávit comercial agropecuario, excluyendo al café, continuó la declinación que viene registrando desde 1980 a pesar de que se redujo significativamente el valor de las importaciones de productos agrícolas.

**c. Construcción**

La construcción privada se redujo en un 0.6% en 1981. Aún en diciembre no se advertía una recuperación de la edificación de vivienda, sector líder en la estrategia de reactivación del gobierno. La construcción pública creció en un 5.8% pero se desaceleró en relación con 1981. Así, la tasa global de crecimiento del sector habría sido del 4%, como máximo, frente a un 6% en 1981.

**d. Energía y minería**

La producción minera continuó creciendo a un ritmo alto, cercano al 6.5%. La producción de petróleo se elevó en un 5.8% y la de gas en un 8%. La energía eléctrica creció en más del 9% después del severo racionamiento de 1981.

*2. Las perspectivas para 1983*

Medidas como el nuevo estatuto de compras oficiales, los incrementos en los aranceles, el mayor control a las importaciones, la aceleración en la tasa de devaluación, la rebaja en precios de algunos vehículos, el apoyo a los algodoneros, los precios de sustentación, la refinanciación del IDEMA y otras, pueden frenar en algo el deterioro en varios sectores de la producción manufacturera y agrícola e, incluso, permitir cierta reactivación de otros (por ejemplo, el automotor, el de bienes de capital, el algodón, el sorgo y la soya, etc.). Sin embargo, ello no evitará que continúe erosionando el frente externo, en vista del considerable rezago cambiario acumulado en los últimos años, y de la situación económica y de las medidas recientemente adoptadas por los países vecinos, ni pueden impedir que continúe sintiéndose el impacto depresivo de la deficiencia en la demanda agregada.

Para 1983 se prevé un déficit comercial en la balanza de pagos similar al de 1982 y un déficit en la cuenta corriente de la balanza cambiaria superior a los 2.000 millones de dólares (ver capítulo sobre Sector Externo). Por ello, aún contando con un "despegue" en la construcción de vivienda —facilitado por el gran aumento en las captaciones del sistema de Ahorro y Vivienda y por las medidas tomadas para refinanciar el ICT y al BCH—, si el gobierno no varía su política de gasto público, la demanda interna continuará siendo deficiente y se generarán restricciones severas de liquidez (como ya se han advertido en los primeros tres meses del año) puesto que la política monetaria y crediticia por sí sola, en

las circunstancias actuales, no logra contrarrestar la contracción que viene del frente cambiario (Ver capítulo sobre Moneda y Crédito). En esas circunstancias no cabría prever una recuperación importante de la actividad industrial, agrícola, ni comercial. El PIB crecería, en el mejor de los casos, al mismo ritmo de 1982. Por ello esta revista insiste en la urgencia creciente de contar con una política expansiva del gasto público (ver capítulo sobre Finanzas Públicas) y de aplicar medidas aún más agresivas en el frente externo (Ver capítulo sobre Sector Externo).

Adicionalmente, con el fin de lograr una más pronta recuperación de la agricultura, se insiste en la necesidad de establecer temporalmente algunos subsidios, por ejemplo el que podría otorgarse a la venta de fertilizantes. Conviene señalar que OPSA prevé un descenso adicional del 3.1% en área sembrada en cultivos diferentes del café en 1983 y que finca sus esperanzas de un incremento en la producción en aumentos eventuales de la productividad.

Así mismo, como se sugiere en la sección sobre construcción, si el gobierno quiere generar un aumento sustancial en la edificación de vivienda popular, y evitar eventuales problemas de consideración, debería propiciar una acción más agresiva de las instituciones oficiales del sector y subsidios de alguna magnitud a la compra de vivienda popular.

Finalmente, aunque las perspectivas para 1983 en el sector energético y minero son buenas, su crecimiento futuro se verá comprometido de no adoptarse pronto una serie de decisiones sobre exploración directa de Ecopetrol, de ejecución de los programas de exploración de Carbocol y de financiamiento del sector eléctrico.

# INDUSTRIA MANUFACTURERA

## 1. Introducción

A principios de 1982 *Coyuntura Económica* detectó síntomas favorables en la evolución industrial, razón por la cual estimó que la recesión industrial había tocado fondo al finalizar 1981 y que la industria nacional iría camino de la recuperación en 1982. La producción industrial se iniciaba en 1982 a un nivel tan bajo que para lograr durante el año un crecimiento promedio positivo frente al promedio del año anterior se iba a requerir una buena dosis de reactivación económica. Infortunadamente la trayectoria del año obligó a la cautela en la apreciación de la evolución del sector industrial. En julio se observaba ya la pérdida del impulso del primer trimestre y se consideraba probable un deterioro en el segundo semestre; se preveía un crecimiento industrial de 2% en año completo. En octubre ya se comprobaban signos del cambio de dirección de la tendencia y, a pesar de las positivas expectativas de los empresarios, los malos resultados de la primera parte del año llevaron a estimar que el crecimiento industrial ya no llegaría al 2%. En diciembre las realidades objetivas echarían abajo las expectativas óptimas que habían mantenido alto el indicador clima de los negocios de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO; la proyección de crecimiento se revisó entonces hacia abajo y aún el 1% estimado en ese momento ya se consideraba optimista.

El curso del último trimestre del año señaló el fuerte debilitamiento en las condiciones de la demanda que habría de frustrar las posibilidades de recuperación industrial durante 1982 y de oscurecer el panorama para el primer semestre de 1983. Todo parece indicar que la recesión económica no ha tocado fondo puesto que la demanda final de los hogares antes que reactivarse se ha desactivado. La política económica no ha contrarrestado, e incluso puede haber llegado a reforzar las fuerzas recesivas de la economía. El resultado de 1982 coloca la producción de finales de año a un nivel similar al de 1978 y el empleo industrial a un nivel equivalente al de finales de 1972 lo cual pone de manifiesto en forma clara la gravedad de la situación económica actual y la necesidad de afrontarla con fortaleza y decisión.

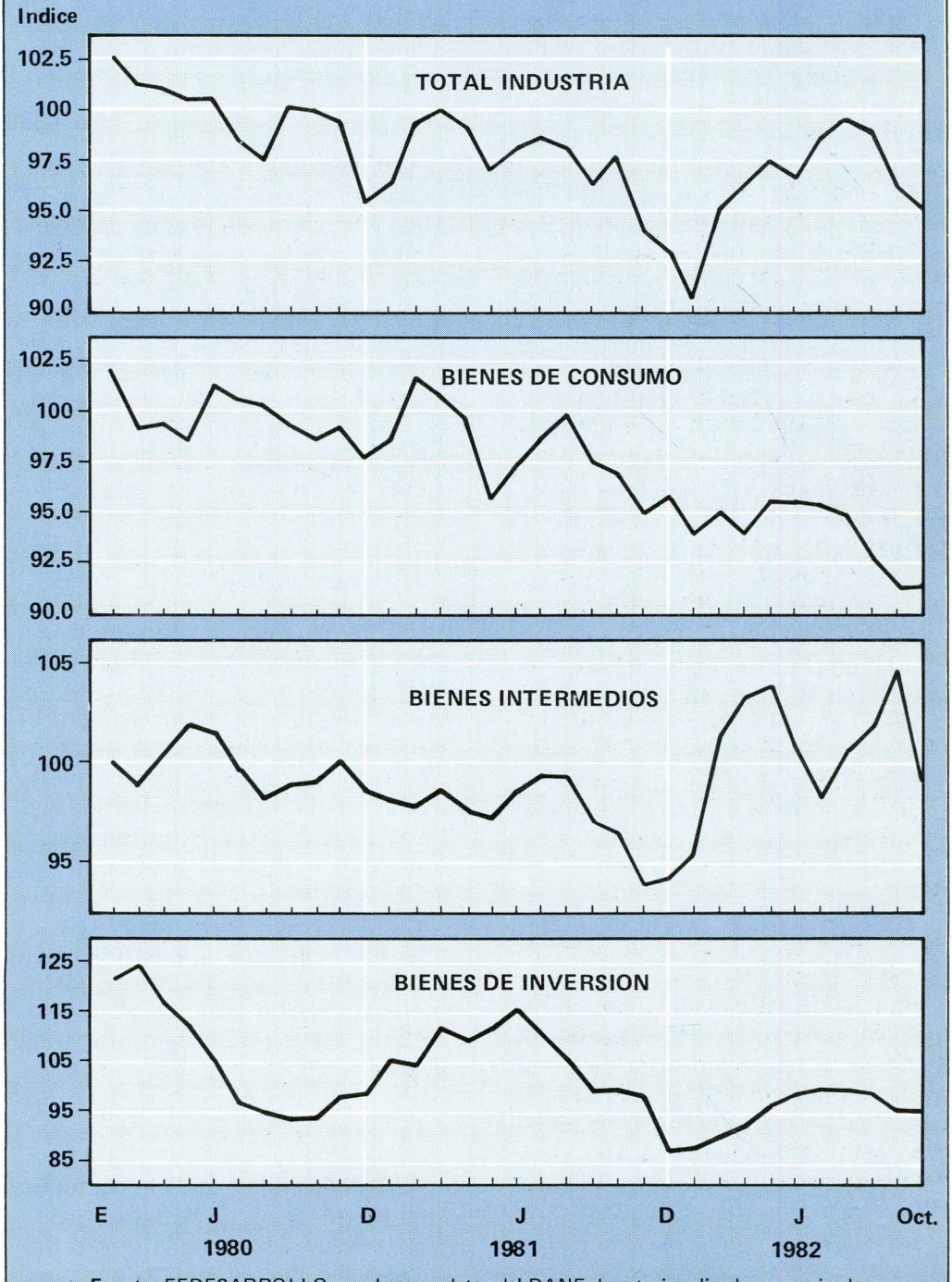
## 2. La industria durante 1982

### *a. Nota metodológica*

Diversos análisis sobre la evolución industrial en el período reciente han coincidido en asignar a la demanda interna un gran peso en la explicación de las posibilidades de aumentos de producción industrial de corto plazo. FEDESARROLLO, por ejemplo, le ha concedido un lugar de primer orden entre los determinantes de las causas del actual período recesivo. Con el fin de clarificar cómo interactúa la demanda con la producción industrial en el corto plazo se

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

## GRAFICA II-1
## PRODUCCION DE LOS GRANDES GRUPOS INDUSTRIALES




**Fuente:** FEDESARROLLO, con base en datos del DANE desestacionalizados y suavizados.

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

considera útil una presentación de la evolución de las diferentes agrupaciones según el tipo de demanda que atienden (consumo, intermedia, inversión) como primer paso de una metodología en construcción sobre los determinantes de corto plazo del crecimiento industrial. Se han clasificado como bienes de consumo los alimentos, bebidas, tabaco, textiles, prendas de vestir, cuero y sus productos, fabricación de calzado, muebles de madera, imprentas y editoriales, productos plásticos, equipos profesional y científico, industrias diversas. Como bienes intermedios se han considerado la industria de la madera papel y sus productos, químicos, derivados del petróleo, caucho, minerales no metálicos, metálicas básicas y productos metálicos. Como bienes de inversión se aceptan la maquinaria eléctrica y no eléctrica, y el equipo y material de transporte. Los datos, debidamente desestacionalizados, se ponderaron por la participación promedia de los diversos grupos en la producción registrada por la muestra mensual manufacturera durante 1980 construyéndose los índices de producción de los grandes grupos de industriales, que se presentan en la Gráfica II-1.

*b. Síntesis de la evolución industrial reciente*

Las Gráficas II-1 y II-2 nos permiten realizar una excelente síntesis de lo ocurrido en la industria manufacturera durante 1982: la fuerza de la reactivación que se vislumbraba en la primera mitad del año fue agotándose al chocar una demanda sin síntomas de recuperación. La mayor producción generada por las expectativas optimistas de crecimiento en las ventas por parte de los empresarios se destinó a mayores inventarios hasta el momento en el cual las expectativas terminaron por ceder ante la fuerte contracción de la demanda final, en el último cuatrimestre, llevando abajo consigo la producción industrial.

Así las cosas, la demora en la formulación e implementación de políticas efectivas para sortear la difícil situación tuvo como efecto el que las autoridades económicas desaprovecharan el clima favorable de expectativas al que había dado lugar el cambio de gobierno. Lo sucedido en 1982 es una clara demostración de que las expectativas de los empresarios son una condición necesaria pero nunca suficiente para la reactivación económica.

**i. Producción industrial**

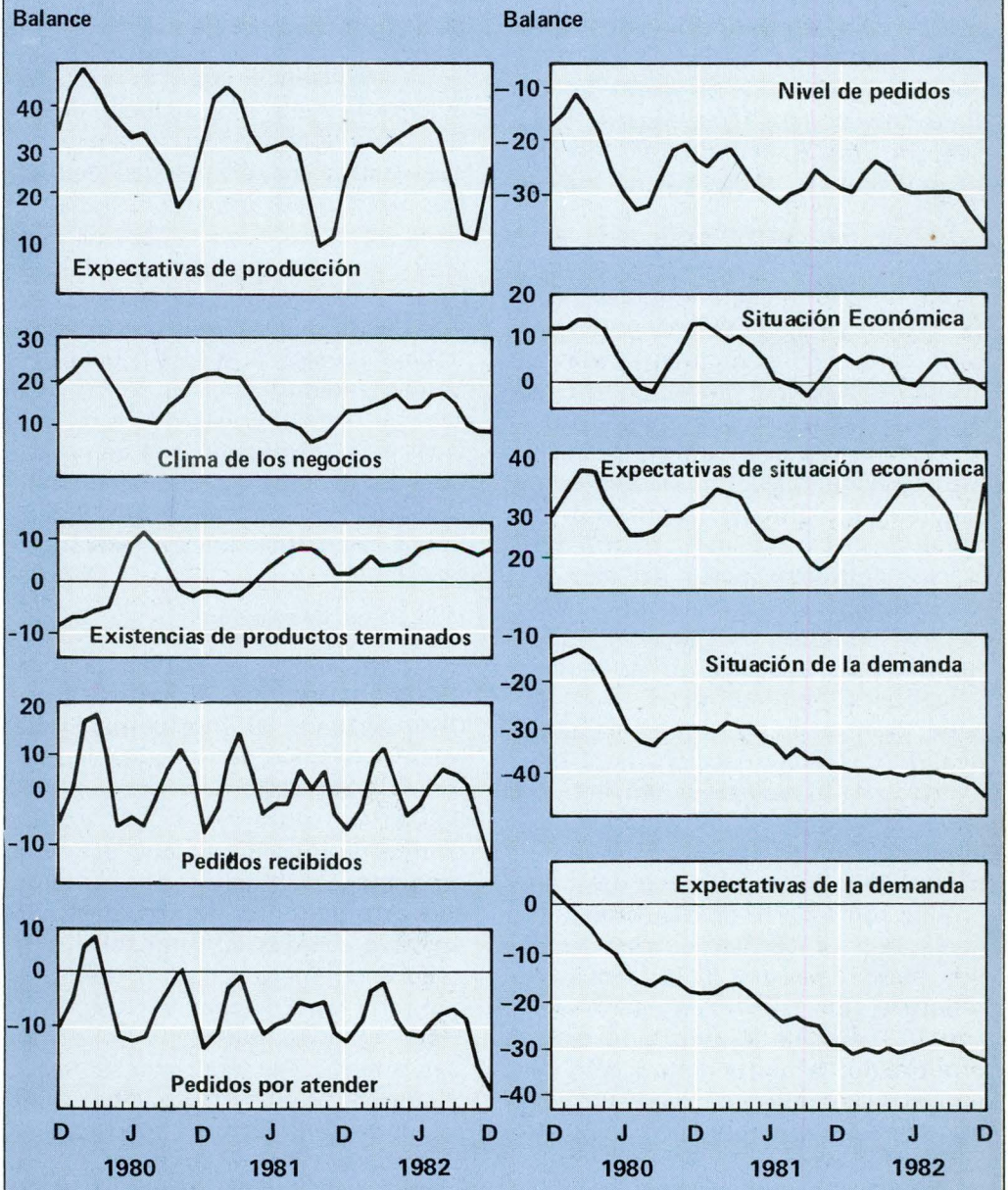
La evolución de la producción industrial presentó tres fases a lo largo del año: rápida recuperación durante los tres primeros meses, agotamiento de la dinámica de reactivación a partir de abril, y caída fuerte de la producción desde septiembre. En conjunto, la producción industrial cayó más de lo anticipado por FEDESARROLLO a lo largo del año pues, hasta noviembre, casi ya finalizado el año, la producción había caído 2.9% frente al mismo período del año anterior según estimativos del DANE, sin contar trilla de café.

**ii. Los indicadores cualitativos**

Los indicadores de la encuesta de opinión de FEDESARROLLO (Gráfica II-2) permiten explicar el curso seguido por la industria de la siguiente forma: la mejora en el clima de los

GRAFICA II-2

INDICADORES DEL SECTOR INDUSTRIAL
(TOTAL NACIONAL)




**Fuente:** Encuesta de Opinión Empresarial, FEDESARROLLO.

negocios debida al alza de las expectativas de situación económica y de demanda que se presentó desde finales de 1981 generó un impulso a la producción durante el primer trimestre del año. Sin embargo, la situación real de demanda no tuvo la recuperación esperada lo cual se manifestó en una baja en el nivel de pedidos. Como la producción se mantuvo al alza por unos meses más en razón de las expectativas de recuperación del mercado los inventarios se fueron acumulando a lo largo del año.

El último cuatrimestre del año marcó un rompimiento de las condiciones anteriores. Este es un período del cual normalmente depende gran parte de las ventas de la industria de bienes de consumo por el ingreso de la cosecha cafetera y las compras de fin de año. Las expectativas de la situación económica, que habían contribuido a mantener tonificado el clima de los negocios sufrieron un fuerte deterioro a partir del mes de septiembre debido a una contracción de los pedidos por atender, que contribuyó a una baja en las ventas industriales (representadas por la curva de nivel de pedidos en la Gráfica II-2). Tal contracción de la demanda, en un momento tan importante para las ventas del sector, forzó una reducción de las expectativas de producción y, con ello, del nivel de producción a partir del siguiente mes quebrando la tendencia ascendente que había registrado la actividad industrial en la primera parte del año. A pesar de la reducción de la producción, la fuerte contracción de las ventas condujo a una acumulación no esperada de inventarios en la época de fin de año. De la misma manera, la baja en la producción llevó a un menor grado de utilización de capacidad en un mayor número de empresas, como se muestra en el Cuadro II-1. En noviembre, el nivel de utilización de capacidad fue de apenas 70.5%; más de las cuatro quintas partes de las empresas podrían aumentar su producción con la capacidad instalada elevándola en un 40% sin ningún problema.

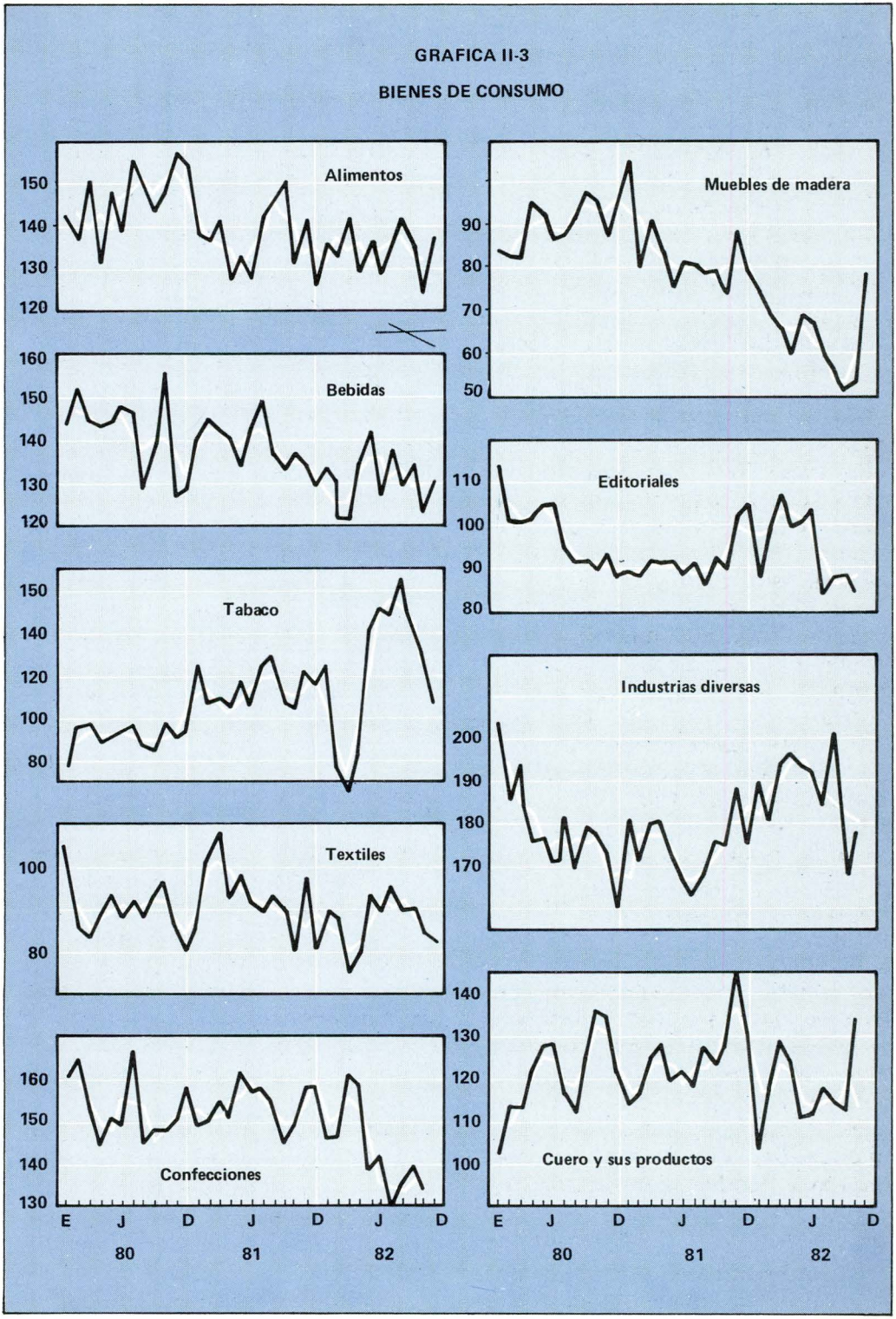
La deficiencia de demanda se convirtió en el principal cuello de botella para la expansión de la producción para la mayoría de los empresarios puesto que impidió el aumento en la utilización de capacidad para un 70% de las empresas que podrían hacerlo. Paulatinamente los empresarios dejaron de percibir el capital de trabajo como principal cuello de botella e identificaron en forma cada vez más clara el origen de sus dificultades en la debilidad de la demanda. Cuando se desagrega el anterior análisis para los grandes grupos industriales se clarifica aún más esta interpretación.

### iii. Bienes de consumo

La tendencia a la recuperación industrial que se presentó durante la primera parte del año no fue paralela a una reactivación de la demanda final de los hogares que asegura la continuidad del ritmo de crecimiento. La Gráfica II-1 confirma que el grupo productor de bienes de consumo apenas presentó al comenzar el año una leve pausa en su caída: el alza de salarios de enero generó la demanda necesaria para detener el freno en la producción de este grupo industrial; la campaña electoral parece haber reanimado, a su turno, algunas agrupaciones como imprentas, editoriales y bebidas hasta el mes de mayo, cuando la demanda final sufrió un nuevo estancamiento que vino a con-

GRAFICA II-3

BIENES DE CONSUMO



**CUADRO II-1**

**TOTAL INDUSTRIA**
**UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INSTALADA**
**(Porcentajes)**

| | 1981 | | | | 1982 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Feb. | May. | Ago. | Nov. | Feb. | May. | Ago. | Nov. |
| Capacidad utilizada (%) | 71.9 | 17.7 | 70.4 | 72.6 | 69.1 | 70.2 | 71.2 | 70.5 |
| Empresas que pueden aumentar producción con su capacidad instalada actual (%) | 74 | 74 | 78 | 76 | 81 | 81 | 82 | 82 |
| Aumento de producción (%) | 38 | 35 | 39 | 40 | 46 | 43 | 38 | 39 |
| Razones que han impedido efectuar ese aumento (%)* | | | | | | | | |
| a) Falta de demanda | 50 | 51 | 57 | 50 | 57 | 58 | 59 | 58 |
| b) Escasez de materias primas | 11 | 11 | 8 | 8 | 9 | 11 | 6 | 10 |
| c) Capital de trabajo insuficiente | 26 | 21 | 26 | 25 | 19 | 23 | 23 | 25 |
| d) Problemas técnicos | 6 | 6 | 4 | 7 | 4 | 5 | 5 | 2 |
| e) Otros | 6 | 9 | 6 | 6 | 8 | 4 | 8 | 7 |

**PRINCIPALES PROBLEMAS**
**(Porcentaje de empresas)**

| | 1981 | | | | 1982 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mar. | Jun. | Sep. | Dic. | Mar. | Jun. | Sep. | Dic. |
| Empresas con impedimentos para desarrollar su actividad productiva. | 53 | 54 | 55 | 59 | 58 | 61 | 60 | 57 |
| Impedimentos* | | | | | | | | |
| a) Capital de trabajo | 22 | 24 | 25 | 26 | 22 | 19 | 22 | 9 |
| b) Escasez de materias primas | 9 | 8 | 9 | 8 | 10 | 8 | 36 | 18 |
| c) Ventas muy bajas | 25 | 30 | 28 | 35 | 32 | 35 | 11 | 35 |
| d) Fallas en equipos | 5 | 3 | 6 | 6 | 5 | 7 | 5 | 3 |
| e) Otros | 10 | 10 | 7 | 5 | 7 | 8 | 7 | 4 |

**Fuente**: FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial, sector industrial.

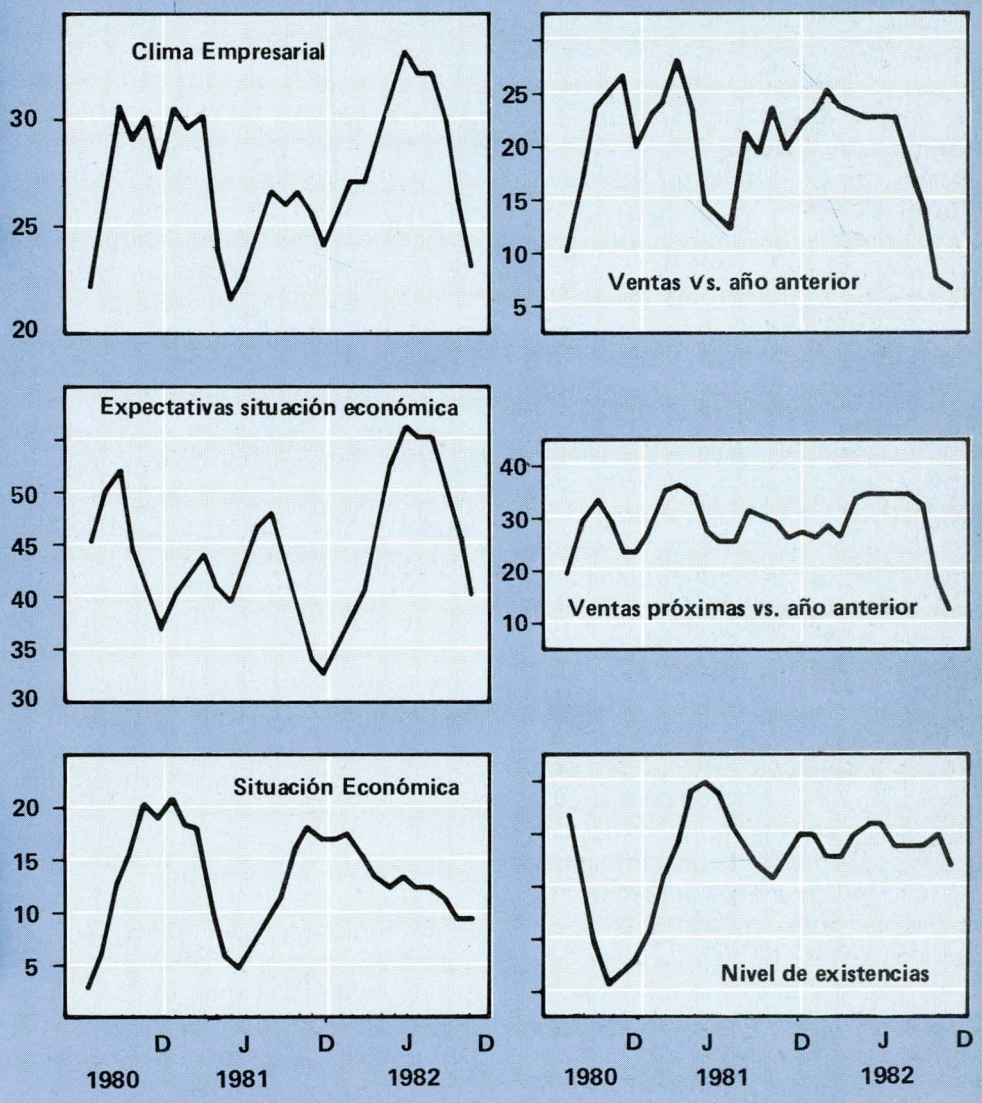
* Algunas empresas mencionan varias razones (fuentes independientes) por lo cual los porcentajes no necesariamente forman 100.

vertirse en una caída ante la brusca contracción de las ventas en el último cuatrimestre del año (Ver Gráfica II-3).

La magnitud de la reducción de la demanda final para la industria de bienes de consumo puede apreciarse en los resultados del sector comercio que presentan en la Gráfica II-4. Las ventas, que habían mostrado alguna recuperación en el segundo trimestre, dejaron de crecer a mediados de año y cayeron abruptamente en el último

## GRAFICA II-4

## SECTOR COMERCIO




**Fuente:** FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial.

cuatrimestre, deteriorando las expectativas y, con ellas, el clima comercial. El contacto más directo de los comerciantes con los mercados finales les permitió al parecer una evaluación más clara de la situación económica, que sistemáticamente caracterizaron como mala a lo largo del año. Por la naturaleza propia de su actividad el sector comercio registra una mayor sensibilidad a las condiciones del mercado de tal manera que inició una acumulación no esperada de inventarios desde el tercer trimestre que se mantuvo hasta el fin del año por cuanto las ventas fueron sumamente bajas hasta terminar diciembre.

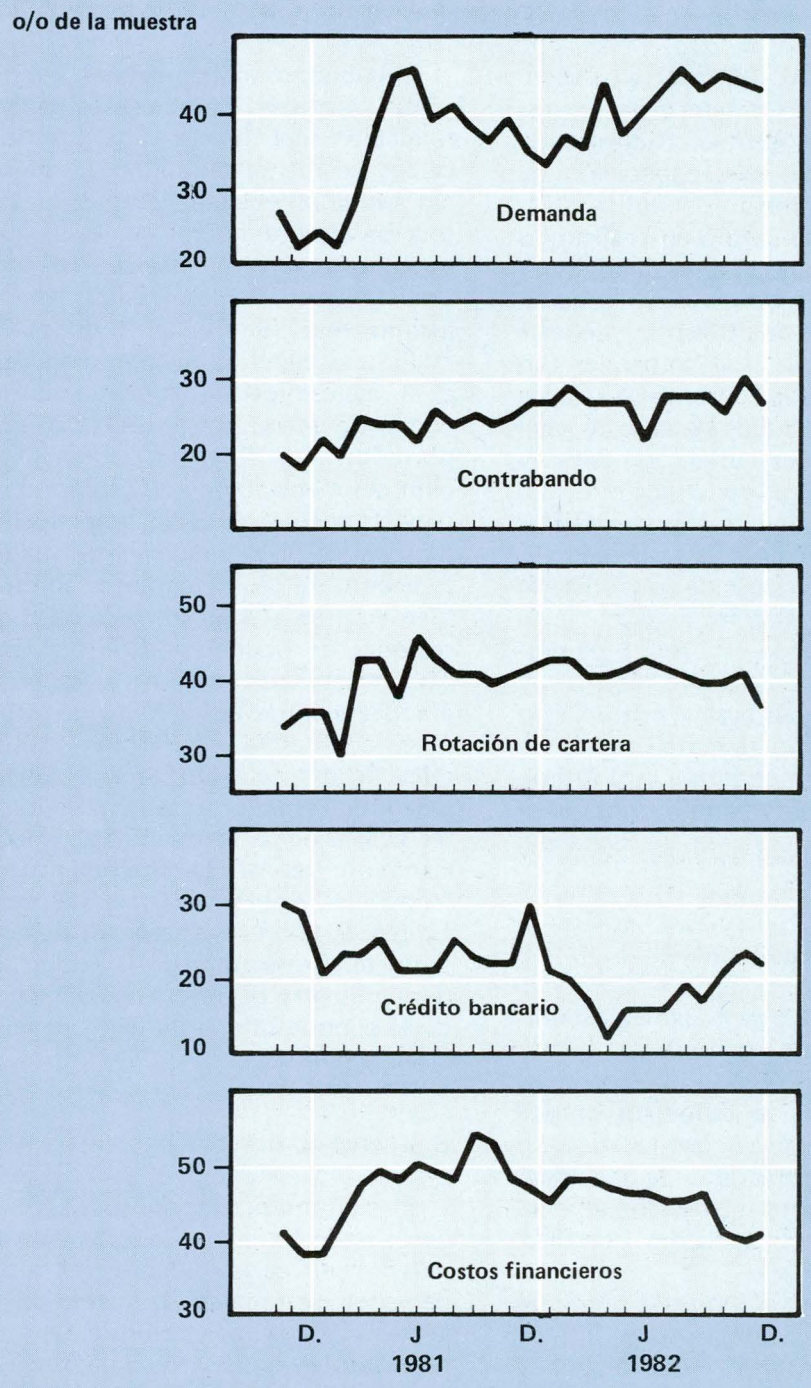
La fuerte caída en las ventas de los bienes de consumo final se explica, en parte, por la contracción monetaria no deseada que generó la crisis financiera del segundo semestre del año anterior. A la pérdida paulatina de poder adquisitivo de unos salarios nominales fijos y el reducido ingreso cafetero se sumó la reducción del consumo en razón de la crisis de confianza en el sistema financiero. La incertidumbre con respecto a la seguridad de las instituciones financieras generó una preferencia generalizada por liquidez con dos efectos contraccionistas que reforzaron la caída del consumo: La demanda precautelativa de dinero se acrecentó ante la incertidumbre de ingresos monetarios y, adicionalmente, la depreciación de los activos líquidos representados en deuda implicaron en la práctica una reducción de la riqueza de las familias, elevando aún más la demanda de liquidez. La crisis de confianza en el sistema de acreencias forzó muy probablemente, además, a que los participantes del mercado extrabancario redujeran su oferta de fondos, lo cual dificultó el funcionamiento normal de actividad comercial, la cual se resintió de estrechez financiera en la situación tantas veces comentada de baja de demanda (Gráfica II-5) lo cual habría de intensificar la caída de las ventas.

Así, la crisis de demanda que se ha generado en el funcionamiento del sector real se acrecentó por los sucesos en el sector financiero y monetario debilitándose, por consiguiente, el poder de la política monetaria como instrumento de reactivación, tal como se analiza en mayor detalle en el capítulo de Moneda y Banca de esta entrega de *Coyuntura Económica*. El influjo de la crisis financiera sobre la contracción de la demanda se confirma al observar que fueron Medellín y Manizales, sedes de los grupos Colombia y Central respectivamente, las ciudades donde se presentó una mayor caída en las ventas. Dicha restricción de la demanda se refleja en los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO y en el abrupto descenso de las tasas de inflación que se registran en estas ciudades tal como se analiza en el capítulo de Precios y Empleo en esta entrega de la revista.

#### iv. Los bienes intermedios

El único grupo industrial que mantuvo durante 1982 un ritmo positivo de crecimiento fue el de bienes intermedios (Gráficas II-1 y II-6). Mientras los bienes de consumo y los bienes de inversión contribuyeron −1.80% y −1.26% respectivamente al crecimiento industrial los intermedios registraron un aporte positivo de 0.16%. Como se observa en

## GRAFICA II-5
## PROBLEMAS QUE AFECTARON AL SECTOR COMERCIO




**Fuente:** Encuesta de Opinión Empresarial, FEDESARROLLO.

la gráfica el nivel de producción de este grupo había recuperado y sobrepasado el nivel de producción del año 80.

El grupo tuvo un muy alto dinamismo en el crecimiento de la producción en el primer trimestre de 1982 debido a la recuperación de casi todos los sectores (Gráfica II-6), dinamismo que perdió en el segundo trimestre y que sólo es mantenido por aquellos sectores cuya producción es insumo de otras producciones no industriales: los minerales no metálicos para la construcción (ladrillos, cemento, tubos de asbesto - cemento, etc.), las metálicas básicas y las químicas. Las construcciones públicas que se impulsaron al finalizar el anterior gobierno y las expectativas de los programas de construcción parecen haber sido los determinantes del dinamismo de este grupo de productos industriales. No son muy claras las razones para el crecimiento de la producción de metálicas básicas y químicos aunque para este último rubro indudablemente influyó el gran dinamismo de la industria del plástico.

#### v. Los bienes de inversión

Como puede observarse en la Gráfica II-1 el sector productor de bienes de inversión presenta las fluctuaciones más marcadas de todos los grupos industriales. Esto es razonable, justamente por el carácter de la demanda, que incluye tanto maquinaria sencilla como bienes de consumo durables.

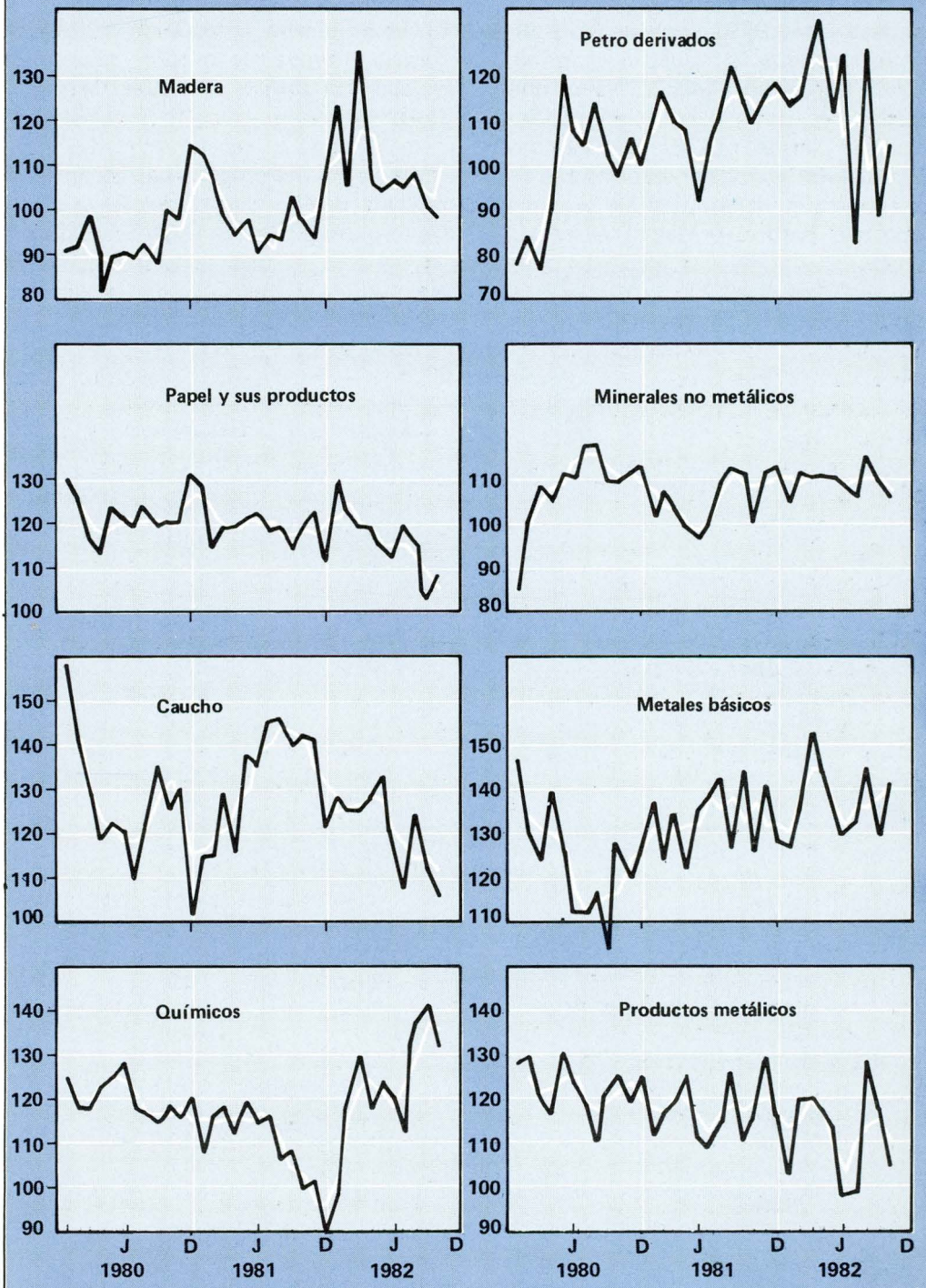
La industria automotriz continúa registrando una situación crítica en el actual período recesivo de la economía colombiana; su nivel de producción se había reducido en 1982 casi en una cuarta parte con respecto al nivel obtenido en 1980, que ya de por sí era bastante bajo.

El gobierno adoptó hacia el fin de 1982 medidas conducentes a la reducción del precio final de los carros de menor cilindraje. El anuncio anticipado de la medida ocasionó una parálisis temporal de las ventas que apenas se compensa con los mayores niveles de las mismas en el último mes. Sin lugar a dudas la medida es benéfica en cuanto apunta a la mejora de las condiciones de competitividad frente a los carros importados. No obstante, la reactivación del mercado de automotores depende en gran parte de la recuperación de los niveles de crecimiento de la economía (pues los autos son un bien elástico al ingreso) y de las condiciones de financiación de las ventas. Infortunadamente no se esperan grandes mejoras en ninguno de estos aspectos pues la reactivación económica no parece probable en el corto plazo, de un lado, y las tasas de interés activas de las compañías de financiamiento comercial no muestran tendencias visibles a la baja, de otro. La reactivación de este sector dependerá, entonces, más de la adopción de estrategias de reactivación global de la economía que de medidas parciales y sectoriales.

### 3. El empleo industrial

El mejor indicador del costo social de la recesión industrial que vive el país es el de su efecto sobre la demanda de empleo. La caída de la producción ha contraído en forma espectacular el número de puestos de trabajo ofrecidos por la mediana y la

## GRAFICA II-6
## EL GRUPO PRODUCTOR DE BIENES INTERMEDIOS




**Fuente:** Cálculos de FEDESARROLLO con base en datos del DANE.

gran industria colombiana (representada en la muestra mensual manufacturera del DANE); desde el último trimestre de 1979, es decir en los últimos tres años, la industria manufacturera ha cerrado 64.626 plazas que habían resultado del crecimiento industrial desde 1972. El cambio tecnológico puede ser responsable de la reducción de empleo en algunos sectores, pero el principal parecería ser la caída del nivel de producción. En otras palabras, como fruto de la crisis industrial, la industria colombiana empleaba a fines de 1982 el mismo número de obreros que empleaba 10 años atrás (Ver Gráfica II-7).

La caída del empleo ha sido generalizada puesto que de los 28 sectores en los cuales el DANE clasifica

**CUADRO II-2**

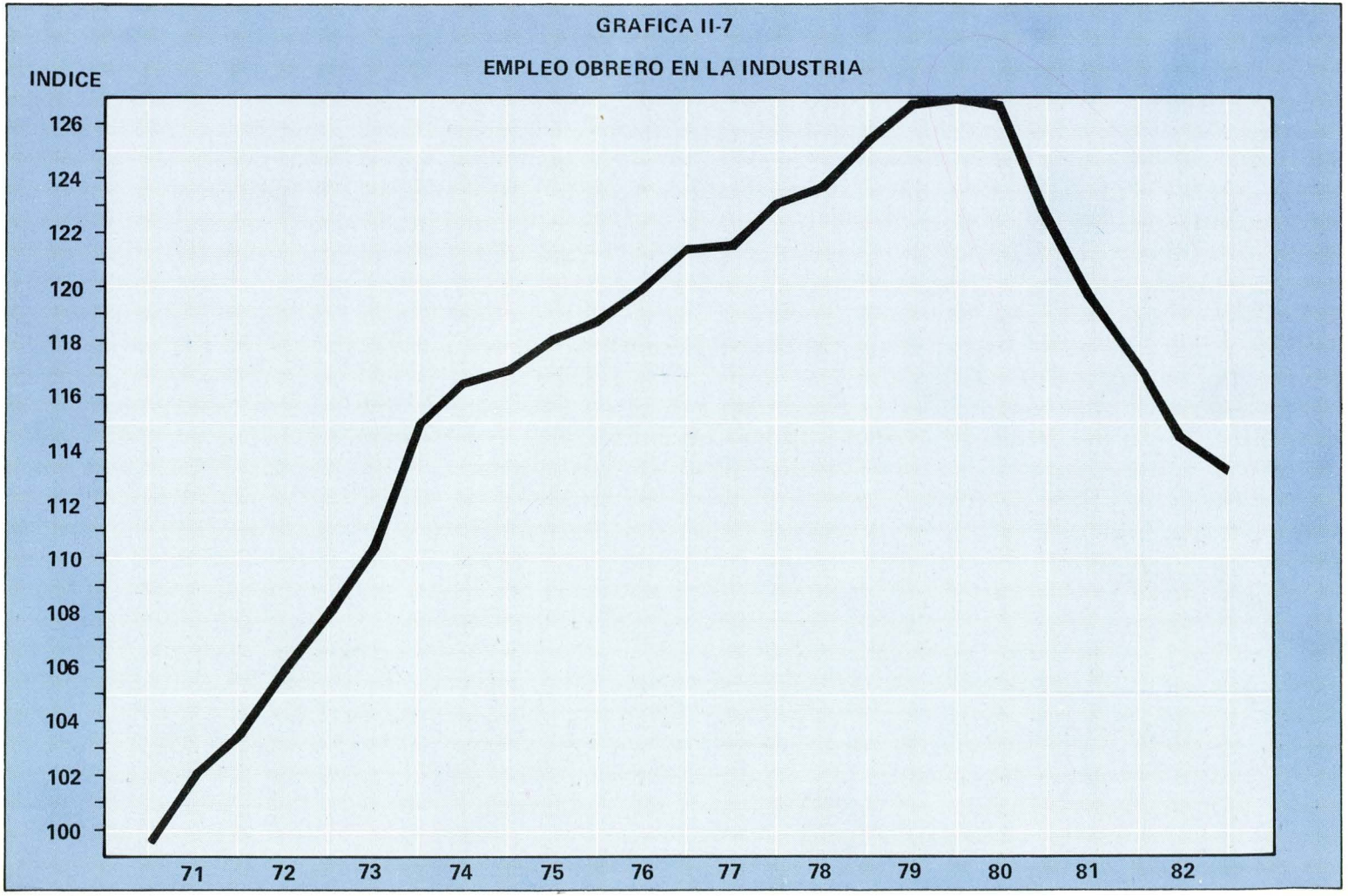
**INDICES SECTORIALES DE EMPLEO**
**(Noviembre 1982)**

| Sector | Empleo Total | Empleo Obreros |
|---|---|---|
| Alimentos | 98.1 | 93.3 |
| Bebidas | 85.5 | 85.8 |
| Tabaco | 99.1 | 97.2 |
| Textil | 86.1 | 84.5 |
| Prendas de vestir | 86.0 | 84.7 |
| Cueros y sus productos | 92.1 | 89.3 |
| Calzado | 85.9 | 83.5 |
| Madera | 90.1 | 89.7 |
| Muebles de madera | 62.2 | 57.2 |
| Papel y sus productos | 90.0 | 87.9 |
| Imprentas y editoriales | 106.4 | 106.8 |
| Sustancias químicas | 95.5 | 96.6 |
| Productos químicos | 92.6 | 91.5 |
| Refinería del petróleo | 96.1 | 94.4 |
| Derivados del petróleo | 60.8 | 56.4 |
| Caucho | 87.8 | 85.6 |
| Plásticos | 102.1 | 102.3 |
| Barro, losa y porcelana | 91.1 | 87.7 |
| Vidrio | 79.1 | 78.0 |
| Minerales no metálicos | 99.3 | 97.4 |
| Hidroacero | 93.5 | 89.9 |
| Metales no ferrosos | 89.7 | 85.5 |
| Productos metálicos | 81.3 | 80.6 |
| Maquinaria no eléctrica | 83.3 | 80.0 |
| Maquinaria doméstica | 86.1 | 84.5 |
| Material de transporte | 81.9 | 83.5 |
| Equipo profesional y científico | 95.1 | 87.2 |

1980= 100.
**Fuente:** DANE.

GRAFICA II-7

EMPLEO OBRERO EN LA INDUSTRIA



la industria, 26 mostraban a finales de 1982 un nivel de empleo inferior al de 1980 (Cuadro II-2). Tan sólo tabaco y plásticos presentan algún ritmo positivo de generación de empleo. La reducción de empleo ha sido mayor para la categoría ocupacional obreros que para empleados lo cual podría estar sugiriendo que han sido los trabajadores menos calificados los que han quedado desempleados en forma inicial, factor que ayuda a explicar la pequeña ganancia que tuvieron los salarios reales durante 1982.

### 4. Los precios industriales

En el capítulo de Precios de esta entrega de *Coyuntura Económica* se señala cómo el ritmo de variación de precios industriales vino disminuyendo en forma sustancial a lo largo del último año hasta el punto de concluir 1982 con una variación promedio de 20%. Esta reducción de la inflación industrial fue posible por una baja en algunos de los elementos básicos de costo, especialmente los insumos importados, y porque la contracción de la demanda pudo haber reducido los márgenes de ganancia.

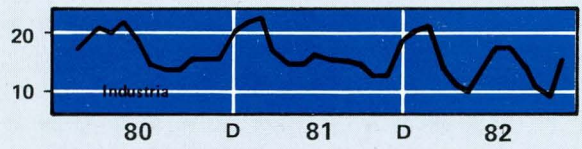
Las aseveraciones anteriores se confirman con la información cualitativa que sobre la evolución de los precios de la industria y el comercio arroja la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO (Gráfica II-8). Pueden observarse, con bastante claridad, las fases por las cuales transitaron los precios al consumidor durante 1982: luego de las alzas estacionales del primer trimestre se observó una leve tendencia a la reducción en el número de empresas que subieron precios, tendencia que se vio interrumpida temporalmente en el tercer trimestre pero que se afirmó en el último trimestre. Aunque la tendencia a la baja de precios industriales es más sostenida el hecho de que hubieran sido los productos no industriales (los agrícolas) los que resintieron más fuertemente el bajonazo de la demanda de finales de año se reflejó en la mayor caída de los precios en el sector comercial (que vende productos agrícolas e importados, además de bienes industriales).

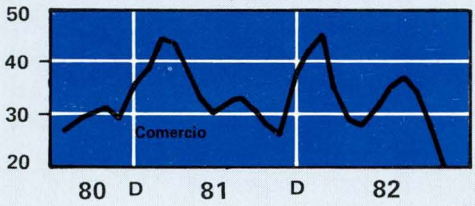
Durante 1982 fue creciente el número de empresas industriales que registró disminución en las presiones de costos, especialmente aquellas provenientes de los precios de las materias primas y de los costos financieros. No obstante, lo anterior, las expectativas de los empresarios sobre la evolución futura de precios no presentan una tendencia definida. En 1982 estas expectativas se hicieron mucho más inestables que en los períodos anteriores sin señalar una reducción permanente de los niveles de variación de precios. Así, la baja que se presentó en la inflación industrial durante 1982 se explica por la reducción de los elementos básicos de costo sin que las expectativas de los empresarios hubieran jugado un papel adicional en este proceso. La contracción de la demanda originada en la recesión y agudizada por la crisis financiera presionó una reducción más fuerte de los precios de los bienes no industriales.

### 5. La política industrial

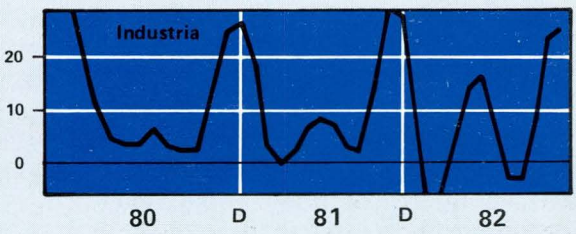
En el momento de escribir estas notas no se conoce todavía el capítu-

## GRAFICA II-8
## PRECIOS Y COSTOS EN LA OPINION EMPRESARIAL
## EXPECTATIVAS DE PRECIOS

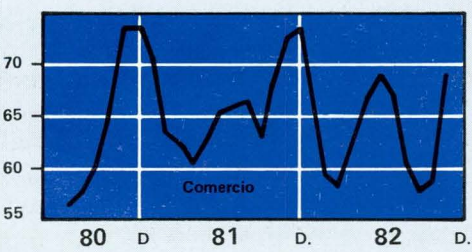



PRECIOS




EXPECTATIVA DE PRECIOS




### TENDENCIAS EN COSTOS DE PRODUCCION INDUSTRIALES
**(Porcentaje de empresas)**

| | 1981 | | | | 1982 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ene. | Abr. | Jul. | Oct. | Ene. | Abr. | Jul. | Oct. |
| Durante los últimos tres meses los costos de producción | | | | | | | | |
| Aumentaron | 84 | 77 | 77 | 69 | 82 | 74 | 72 | 63 |
| Permanecieron aprox. igual | 16 | 22 | 23 | 30 | 17 | 25 | 28 | 36 |
| Disminuyeron | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Principales fuentes de variación en los costos | | | | | | | | |
| a) Precios de materias primas e insumos | 75 | 69 | 66 | 57 | 72 | 60 | 61 | 49 |
| b) Salarios | 59 | 44 | 28 | 26 | 61 | 39 | 27 | 22 |
| c) Tarifas de servicios | 41 | 40 | 35 | 34 | 39 | 32 | 34 | 37 |
| d) Costos financieros | 48 | 36 | 44 | 46 | 43 | 35 | 37 | 28 |

lo referente a industria del Nuevo Plan de Desarrollo por lo cual sólo es posible comentar fragmentariamente algunas medidas y propuestas del gobierno.

El Ministro de Desarrollo hizo conocer, en discurso pronunciado a fines de enero en Bogotá las bases del desarrollo industrial contempladas por el actual gobierno. Como las restricciones monetarias han conducido a una baja utilización de la capacidad instalada se pretende a corto plazo recuperar la demanda interna para reactivar la industria y consolidar a mediano plazo el proceso de industrialización mediante la capitalización de las sociedades. Como instrumento de corto plazo se considera el crédito dirigido a la producción, "el mecanismo reactivador por excelencia", complementándolo con una adecuada política de compras oficiales. Para el mediano plazo se estima conveniente utilizar el mecanismo de financiar la capitalización de la sociedad anónima mediante una línea de crédito de $ 10.000 millones para la compra de acciones (Fondo de Capitalización Empresarial) y constituir el IFI en un verdadero banco de fomento industrial.

En situación de deficiencia generalizada de demanda efectiva y de crisis de credibilidad en el sistema de financiamiento no es claro que no existan "mecanismos más expeditos para la reactivación a corto plazo que el crédito a la producción". Cuando los empresarios visualizan la situación de ventas como el cuello de botella primordial para la expansión de la utilización de capacidad tiende a reducirse su demanda de capital de trabajo para financiar la actividad productiva propiamente dicha aun cuando puede aumentar la necesidad de capital de trabajo para financiar inventarios y la ahora más difícil recuperación de cartera. El ofrecimiento de crédito podría entonces, volverse redundante mientras no se ataque la verdadera fuente de restricción a las ventas. Ello explicaría los excesos de dinero que se ha detectado en el período reciente en algunas líneas de crédito de fomento. Adicionalmente, en situaciones de pérdida de credibilidad en la solidez financiera de las empresas, no basta con la disponibilidad de liquidez si las entidades financieras no están dispuestas a asumir riesgos por ese crédito concedido. El retorno del sistema financiero a prácticas ortodoxas lo convierten en un agente "averso" al riesgo. Sin una clara definición de parte del gobierno de la responsabilidad por los riesgos de los préstamos a empresas en dificultades, la utilización del crédito de fomento se dificulta. El caso de las empresas textileras es un ejemplo palpable de la forma en la cual el instrumento del crédito encuentra límites a su utilización en situaciones de riesgo creciente de iliquidez.

El verdadero mecanismo de reactivación tiene que dirigirse al estímulo del gasto. Los ingresos de las familias podrían verse acrecentados mediante programas masivos de empleo y/o mayores o más estables remuneraciones reales. El crédito al consumo puede ser un eficaz instrumento de incentivar el gasto en el corto plazo. El poder de compra de las familias podría reforzarse, de otra parte, mediante reducciones en los precios relativos de bienes esenciales. Sin políticas claras dirigidas en esa dirección la política crediticia será impotente para reactivar la industria nacional.

Las compras oficiales pueden constituir una herramienta eficaz de reactivación para ciertos sectores si es que se enmarca dentro de una política agresiva de gasto público. El estatuto de compras oficiales promulgado recientemente apunta en la dirección de aumentar el componente nacional de las compras del sector público, y por tanto, de disminuir el componente importado. Pero el efecto reactivador de cambios en la composición del gasto podría verse contrarrestado si se adopta una política de austeridad en el gasto total con el fin de reducir a corto plazo el déficit fiscal. El gasto público es el mecanismo discrecional por excelencia en el corto plazo.

Para resumir, si se desea la reactivación industrial en forma rápida habría que impulsar la expansión del gasto de demanda final bien de parte de los hogares, bien de parte del Estado. La política de crédito a la producción debe ser un complemento más que un sustituto de las directas de promoción del gasto.

De otra parte, con fines de mediano plazo se ha anunciado un eventual fortalecimiento de las funciones del IFI para convertirlo en un banco de fomento y el financiamiento de la emisión de acciones para las sociedades anónimas. Con respecto al primer punto es necesario esperar a que terminen los estudios que se están realizando y a que se promulguen medidas específicas. Sobre el segundo surgen algunas inquietudes en relación con el posible conflicto que se presentaría entre capitalización y democratización, en situaciones de recesión y depresión del mercado accionario, y con la magnitud real del impacto de las medidas.

Se ha querido dar prioridad a la capitalización de las llamadas sociedades anónimas "abiertas", que son aquellas que —bajo diferentes y cambiantes definiciones— presentan una mayor dispersión relativa de la propiedad accionaria. No obstante, el proceso de concentración de la propiedad accionaria ha ido tan rápido en los últimos años que son verdaderamente pocas las sociedades anónimas que pueden considerarse abiertas. A fines de 1981 (últimos datos disponibles en la Comisión Nacional de Valores) existían 112 sociedades con más de 100 accionistas inscritas en el Registro Nacional de Valores (Ver Cuadro II-3). Los pequeños accionistas controlaban 35% o más de las acciones en 51 sociedades y/o al menos el 55% en 28 sociedades anónimas. En 53 sociedades ningún accionista poseía más del 20% de las acciones. Así, una definición restringida de sociedad abierta tan sólo deja campo para 22 sociedades: Paz del Río, Bavaria, Cementos Diamante, Cementos Argos, Manufacturas de Cementos, Paños Vicuña-Santa Fe, tres Fondos Ganaderos, Uniban, Proleche, Mineros de Antioquia, Banco de Bogotá, Capitalizadora Bolívar, Ladrillera Santa Fe, Talleres Centrales. No obstante el rigor de la definición muchas de estas empresas han dejado de ser "anónimas" adquiriendo nombre propio por los grupos que las controlan. Es claro que por su reducido tamaño, el impacto global sobre la economía de la promoción de las sociedades abiertas no parece muy importante. Adicionalmente, ya que el fenómeno del control va más allá de la mera propiedad accionaria no es evidente que favorecer tributariamente a estas empresas tengan los efectos distributivos que se desean obtener en el país.

## CUADRO II-3

## SOCIEDADES INSCRITAS EN EL REGISTRO NACIONAL DE VALORES CON MAS DE 100 ACCIONISTAS 1981

| No. de accionistas | Números de sociedades | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | A | B | | C | | D | | E | |
| | 55o/o o más acciones en poder de accionistas que individualmente no poseen más del 2o/o | Ningún accionista posee más del 20o/o de las acciones | Reúne las características A y B | 35o/o o más acciones en poder de accionistas que individualmente no poseen más del 2o/o | Reúne las características B y C | Coeficiente de negociabilidad ⩾ a 0.5 | Reúne las características C y D | Estar inscrita en Bolsa | Reúne las características C y E |
| 100 - 1.000 | 10 | 29 | 8 | 26 | 16 | 8 | 4 | 51 | 17 |
| 1.001 - 5.000 | 7 | 13 | 5 | 14 | 9 | 10 | 8 | 19 | 13 |
| 5.001 - 10.000 | 2 | 3 | 1 | 3 | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 |
| 10.001 - 50.000 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 | 7 | 7 |
| 50.001 - 100.000 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 100.000 - o más | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| **Total** | **28** | **53** | **22** | **51** | **35** | **28** | **21** | **82** | **41** |

**Fuente**: Comisión Nacional de Valores.

# AGRICULTURA Y GANADERIA

## 1. Café

En 1982 la producción total de café en Colombia fue de 12.9 millones de sacos; la producción exportable de 11.3 millones de sacos y las exportaciones de 9.0 millones. Con respecto al año anterior las exportaciones no variaron; las existencias, sin embargo, eran al final del año de 8.3 millones lo que significó un aumento del 32.9% con respecto a las del inicio del período (Ver Cuadro II–4). La producción durante el año 1982 fue menor de lo estimado inicialmente debido, principalmente, a las variaciones del clima en las zonas de producción. Para 1983 se estima nuevamente la producción cafetera en 13.0 millones de sacos y la exportable en 11.4 millones de sacos lo cual implica un aumento del 1.0% con respecto a la del año 1982. Las exportaciones de café para 1983 se calculan en 9.4 millones de sacos. Las existencias al final del año cafetero 1983 se estiman del orden de los 10.6 millones de sacos, un volumen casi cinco veces mayor al almacenado al inicio del año cafetero 1976-1977.

## 2. Otros cultivos

*a. Producción*

La superficie cosechada de los cultivos diferentes a café fue en 1982 de 3.100.800 hectáreas según OPSA lo que representa una disminución del 1.6% con respecto a 1981. La producción para este grupo de cultivos disminuyó en un 0.3% en 1982 indicando que se presentaron ligeros aumentos en la productividad promedia. En el Cuadro II–5 se observa que el área sembrada en cereales du-

**CUADRO II-4**

**PRODUCCION, EXPORTACIONES Y EXISTENCIAS DE CAFE**
**(Año Cafetero)**

| Concepto | Volumen (millones de sacos de 60 kilos) | |
|---|---|---|
| | 1981-1982 | 1982-1983 |
| Existencias iniciales | 6.3 | 8.6 |
| Producción total | 12.9 | 13.0 |
| Consumo doméstico | 1.6 | 1.6 |
| Producción exportable | 11.3 | 11.4 |
| Exportaciones | 9.0 | 9.4 |
| Existencias finales | 8.6 | 10.6 |

**Fuente:** OIC, FEDERACAFE.

**CUADRO II-5**

**AREA SEMBRADA Y PRODUCCION 1981, 1982**
**CULTIVOS DIFERENTES AL CAFE**

| | Area Sembrada (has) 1981 | 1982 | Variación % | Producción total (ton.) 1981 | 1982 | Variación % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Cereales | 1.361.000 | 1.460.100 | 7.3 | 3.318.700 | 3.618.500 | 9.0 |
| Arroz | 420.700 | 445.900 | 6.0 | 1.788.000 | 2.018.200 | 12.9 |
| Cebada | 36.000 | 34.900 | – 3.1 | 56.400 | 55.600 | – 1.4 |
| Maíz | 629.000 | 636.000 | 1.1 | 880.000 | 898.500 | 2.1 |
| Sorgo | 231.300 | 298.000 | 28.8 | 532.000 | 575.500 | 8.2 |
| Trigo | 44.000 | 45.300 | 2.9 | 62.300 | 70.700 | 13.5 |
| Oleaginosas | 309.600 | 192.500 | –37.8 | 546.800 | 344.800 | –36.9 |
| Ajonjolí | 19.400 | 12.300 | –36.6 | 11.600 | 7.200 | –37.9 |
| Algodón | 221.100 | 99.200 | –55.1 | 366.300 | 153.600 | –58.1 |
| Palma Africana | 25.200 | 31.600 | 25.4 | 79.900 | 85.200 | 6.6 |
| Soya | 43.900 | 49.400 | 12.5 | 89.000 | 98.800 | 11.0 |
| Leguminosas | 117.300 | 112.200 | – 4.3 | 73.900 | 72.900 | – 1.3 |
| Fríjol | 117.300 | 112.200 | – 4.3 | 73.900 | 72.900 | – 1.3 |
| Tuberosas | 379.700 | 385.200 | 1.4 | 4.374.100 | 4.245.000 | – 2.9 |
| Ñame | 13.200 | 13.000 | – 1.5 | 119.300 | 96.000 | –19.5 |
| Papa | 159.500 | 165.200 | 3.6 | 2.104.700 | 2.149.000 | 2.1 |
| Yuca | 207.000 | 207.000 | – | 2.150.100 | 2.000.000 | – 7.0 |
| Otras | 984.900 | 950.800 | – 3.5 | 17.860.800 | 17.808.700 | – 2.0 |
| Banano | 21.000 | 21.800 | 3.8 | 1.109.600 | 1.146.600 | 3.3 |
| Cacao | 68.000 | 77.300 | 13.7 | 38.300 | 39.400 | 2.9 |
| Caña de Azúcar | 92.100 | 92.900 | 0.9 | 11.788.800 | 11.891.200 | 0.9 |
| Caña de Panela | 187.000 | 181.200 | – 3.1 | 802.600 | 750.500 | – 6.5 |
| Fique | 25.000 | 24.000 | – 4.0 | 35.000 | 31.900 | – 8.9 |
| Frutales | 25.700 | 26.600 | 3.5 | 480.800 | 495.700 | 3.1 |
| Hortalizas | 114.000 | 119.500 | 4.8 | 1.124.500 | 1.230.000 | 9.4 |
| Plátano | 433.000 | 390.000 | – 9.9 | 2.400.000 | 2.145.000 | –10.6 |
| Tabaco | 19.100 | 17.500 | – 8.4 | 43.800 | 40.800 | – 6.8 |
| Flores | | | | 37.400 | 37.600 | 0.5 |
| Total | 3.152.500 | 3.100.800 | – 1.6 | 26.174.300 | 26.089.900 | – 0.32 |

**Fuente:** OPSA.

rante 1982 fue superior en un 7.3% a la de 1981. Este aumento se debió principalmente a las mayores siembras en arroz y sorgo. El precio del arroz actuó como un incentivo para nuevas siembras en 1983 pues hubo alzas (en precios corrientes) del orden del 40% anual, tanto al por mayor como al por menor, en los años de 1980 y 1981. El caso del sorgo explica la sustitución que hubo de algodón por sorgo en tierras regularmente dedicadas al primero de estos cultivos como consecuencia de los problemas que enfrentaron los productores de algodón ante la dismi-

nución de la demanda doméstica y la caída de los precios internacionales. La producción de cereales por su parte se elevó en un 9.03% con respecto a 1981. Todos los cultivos que constituyen este grupo agrícola aportaron a este aumento (con excepción de la cebada cuya producción disminuyó en un 1.4%, siendo significativos los incrementos en el trigo y el arroz; en trigo por la mejora en la productividad del cultivo mientras, en el sorgo por un aumento en el área sembrada puesto que el rendimiento promedio disminuyó.

El área sembrada en oleaginosas descendió en un 37.8% durante 1982 debido, en muy buena parte, a la disminución en el algodón. El otro cultivo cuya área se redujo fue el ajonjolí ante problemas de comercialización tanto externos —baja en el precio internacional— como internos. Los cultivos de palma africana se han visto estimulados por la política de sustitución progresiva de importaciones, implementada a través de cupos de importación y de precios de sustentación. La menor área sembrada en oleaginosas llevó a un descenso del 37% en su producción en 1982. El comportamiento del área sembrada en el caso de las oleaginosas explica, en general, lo ocurrido con la producción pues no hubo variaciones importantes en promedio en los rendimientos[1].

El área sembrada en leguminosas, fundamentalmente en fríjol, disminuyó en un 4.3% en 1982. La producción se redujo en un 1.3% por cuanto el rendimiento promedio del cultivo aumentó durante el año de 1982. El hecho de que la producción de fríjol continúe disminuyendo, a pesar de un aumento en los precios corrientes al por mayor y al por menor, evidencia los problemas de abastecimiento que se están presentando.

El área sembrada en tuberosas se elevó durante 1982 en 1.4% lo que se explica totalmente por la mayor área sembrada en papa, producto de los altos precios durante 1981 y 1982. La yuca refleja el caso de un producto que enfrenta problemas serios de abastecimiento puesto que a pesar de que los precios han venido creciendo continuamente el área sembrada ha disminuido. El alza de los precios ha sido de tal magnitud que ha estimulado la entrada de productores más modernos a este cultivo. A pesar que el área sembrada aumentó, la producción total de tuberosas en 1982 disminuyó en un 3.0% debido a los menores rendimientos de los tres cultivos que conforman el grupo. En el caso de la papa, a pesar de la caída de los rendimientos, la producción total en 1982 se elevó en relación con la de 1981 debido a la mayor área sembrada.

Para el resto de cultivos, que aparecen agrupados bajo la denominación de "otras", el área sembrada fue menor en un 3.5% durante 1982. Esta disminución se originó en áreas inferiores en caña para panela, fique, plátano y tabaco. El plátano y la caña para panela presentaron una situación semejante a la de la yuca, vale decir, problemas de abastecimiento, pues sus precios han estado en aumento continuo y el área sembrada ha venido disminuyendo. El fique ha tenido problemas de comercialización debido a la competencia de precios de los empaques de fibra sintéti-

[1] La excepción de este comportamiento es la palma africana por ser el cultivo de plantación.

ca. La producción del grupo "otras" fue inferior en 1982, en relación con 1981, en un 2.0%; esta disminución se debe a la menor producción de aquellos cultivos para los cuales el área sembrada fue menor. La producción de los cultivos exportables, que forman parte de este grupo, como son el banano, la caña de azúcar y las flores, creció en un 1.8%. Los rendimientos, a su turno, se redujeron en 1982 con excepción de la caña de azúcar y tabaco, en los cuales no variaron y de las hortalizas, en los cuales aumentaron. Estos últimos se han beneficiado por la introducción de semillas importadas que se caracterizan por los mayores rendimientos.

### b. Crédito

El sector agropecuario dispuso en 1982 de un total de 78 mil millones de pesos para préstamos nuevos. De estas disponibilidades el 51% corresponde al Fondo Financiero Agropecuario, el 31% a la Caja Agraria (recursos ordinarios) y el restante 18% a los bancos comerciales (recursos propios). El valor de las aprobaciones en el Fondo Financiero Agropecuario durante 1982 fue de 37.4 millones de pesos lo cual representó un aumento del 35.0% con respecto a 1981, en precios corrientes y en precios constantes de 10.0%. El porcentaje de utilización[2] del crédito en 1982 fue del 94%, mayor en un 4% al de 1981. Todos los tipos de crédito por plazos tuvieron un uso mayor en 1982 en comparación con 1981; fue significativo, sin embargo, el porcentaje de utilización de los créditos de largo plazo, 99.6% (ver Cuadro II--6).

El área financiada en cultivos transitorios en el semestre A de 1982 fue un 1.8% superior a la del mismo período de 1981, pero un 12.0% inferior al del segundo semestre de 1981. A pesar de esta disminución en el área financiada el total de aprobaciones aumentó en un 29.0% lo que indica que los cultivos transitorios dispusieron de una mayor financiación por hectárea en ambos semestres de 1982. Esta mayor financiación implicó, naturalmente, un aumento en el subsidio que el Estado otorga a la producción agropecuaria. Las apro-

[2] El porcentaje de utilización representa la participación porcentual de las aprobaciones en el valor del presupuesto.

**CUADRO II-6**

**FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO**
**EJECUCIONES PRESUPUESTALES A DICIEMBRE 30**
**(Precios corrientes)**

| | Presupuestos | | | Aprobaciones | | | % de utilización | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1981 | 1982 | Δ(%) | 1981 | 1982 | Δ(%) | 1981 | 1982 |
| Corto plazo | 18.657.3 | 24.265.8 | 30.06 | 16.480.7 | 22.238.0 | 34.93 | 88.3 | 91.6 |
| Mediano Plazo | 6.174.8 | 7.956.0 | 28.85 | 5.794.4 | 7.605.3 | 31.25 | 93.8 | 95.6 |
| Largo plazo | 5.767.9 | 7.558.2 | 31.04 | 5.427.9 | 7.530.8 | 38.74 | 94.1 | 99.6 |
| Total | 30.600.0 | 39.780.0 | 30.00 | 27.703.0 | 37.374.1 | 34.91 | 90.5 | 94.0 |

baciones de largo plazo aumentaron en un 38.7% en 1982 con respecto a 1981. Son significativos los incrementos de las aprobaciones para palma africana (265.0%) y para ganadería (40.0%).

### c. Abastecimiento

Las existencias totales de los productos agropecuarios en el IDEMA y los almacenes generales de depósito eran superiores en un 40% en diciembre de 1982 a las correspondientes a la misma fecha en 1981 (ver Cuadro II–7). Este crecimiento se debe básicamente a las mayores existencias de arroz (que crecieron en un 112.0%) llegando a constituir el mayor volumen acumulado de arroz desde 1972. Debido a que el precio de sustentación fijado por el IDEMA era más alto que el precio del mercado internacional hubo pocas compras privadas y por tanto, hubo de darse una activa intervención del IDEMA para acumular inventarios en razón de la imposibilidad de exportar. Los otros productos en los cuales las existencias en 1982 estaban por encima de las de finales de 1981 fueron el sorgo, la soya y el tabaco; las existencias almacenadas de tabaco estaban muy por debajo de las cantidades regularmente almacenadas para la misma época en el período 1972-1981.

**CUADRO II-7**

**EXISTENCIAS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS EN EL IDEMA Y LOS ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO**
**(Diciembre 31)**

| Producto | 1981 | 1982 | Variación % |
|---|---|---|---|
| Ajonjolí | 21.348 | 1.948 | – 90.9 |
| Algodón fibra | 28.028 | 17.960 | – 35.9 |
| Algodón semilla | 28.559 | 10.483 | – 63.3 |
| Arroz paddy | 218.088 | 463.066 | 112.3 |
| Azúcar | 4.018 | – | – |
| Cacao | 11.614 | 4.865 | – 58.1 |
| Cebada | 7.119 | 4.128 | – 42.0 |
| Fique en rama | 664 | – | – |
| Fríjol | 1.383 | 710 | – 48.7 |
| Maíz | 52.687 | 51.056 | – 3.1 |
| Sorgo | 44.414 | 68.330 | 53.8 |
| Soya | 16.424 | 21.654 | 31.8 |
| Tabaco | 12.699 | 18.738 | 47.6 |
| Trigo | 95.718 | 75.587 | – 21.0 |
| Aceites y tortas | – | 20.292 | – |
| Total | 542.763 | 758.817 | 39.8 |

**Fuente:** IDEMA, Almacenes Generales de Depósito, Superintendencia Bancaria.

Las existencias de ajonjolí, algodón, cacao, cebada, fríjol, maíz y trigo en diciembre de 1982 estaban por debajo de las del mismo mes en 1981. Las existencias de ajonjolí eran inferiores al promedio histórico reflejando así los problemas que este producto ha enfrentado tanto en el mercado nacional como en el internacional. Las existencias de cebada registraron el nivel más bajo desde 1972. Las existencias acumuladas a diciembre 31 de 1981 de sorgo, trigo y aceites y tortas eran superiores a los requerimientos de consumo de un mes, en tanto que de fríjol y maíz están por debajo de dichos requerimientos.

**CUADRO II-8**

**VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR**
**(Diciembre – Diciembre)**

| Tipos de cultivos | 80/79 | 81/80 | 82/81 |
|---|---|---|---|
| **Cultivos tradicionales** | | | |
| Panela | 46.5 | 29.9 | 9.5 |
| Fríjol | – 2.2 | 48.2 | 26.7 |
| Plátano | 62.0 | 35.8 | 34.7 |
| Yuca | 9.6 | 64.4 | 44.5 |
| **Cultivos comerciales y mecanizados** | | | |
| Algodón | 45.0 | – 5.3 | 16.7 |
| Semilla de algodón | 9.8 | 4.4 | 38.7 |
| Arroz | 47.6 | 42.4 | – 3.9 |
| Ajonjolí | 20.9 | 4.0 | 12.9 |
| Cebada | 33.6 | 13.6 | 30.8 |
| Soya | 28.8 | 44.2 | 24.3 |
| Azúcar refinada | 31.9 | 18.3 | 38.1 |
| **Cultivos mixtos semimecanizados** | | | |
| Maíz trillado | 22.8 | 34.2 | 15.7 |
| Papa primera | 6.9 | 27.2 | 45.8 |
| Papa segunda | 2.6 | 39.8 | 61.1 |
| Trigo | 26.0 | 39.0 | 22.1 |
| **Otros alimentos** | | | |
| Avena | 24.5 | 29.3 | 15.2 |
| Frutas y legumbres | 24.2 | 42.8 | 38.8 |
| Manteca vegetal | 20.7 | 28.6 | 33.8 |
| Aceites vegetales | 28.0 | 37.5 | 18.0 |
| **Productos ganaderos** | | | |
| Ganado vacuno | 16.3 | 16.7 | 32.7 |
| Ganado porcino | 26.6 | 25.1 | 31.4 |
| Carne de res de primera | 24.3 | 22.8 | 40.5 |
| Leche | 36.5 | 34.3 | 20.8 |
| Huevos | 36.3 | 11.2 | 24.1 |

**Fuente:** Banco de la República.

## d. Precios

### i. Precios al por mayor (Ver Cuadro II-8).

El ritmo de crecimiento de los precios al por mayor de los productos de cultivos tradicionales en 1982 estuvo por debajo del de 1981. Son significativas las menores tasas de crecimiento de los precios de la panela, el fríjol y la yuca, aunque para esta última continúa muy alta si se la compara con el resto de productos agrícolas. En cuanto a los cultivos comerciales mecanizados se observa que, con excepción del arroz (para el cual se dio una disminución en el índice de precios) y de la soya, se registró una tasa de crecimiento mayor en 1982 que en 1981. Es interesante anotar cómo la tasa de crecimiento de los precios del arroz en 1982 disminuyó luego de que durante dos años consecutivos había crecido a ritmos superiores al 40%. En el azúcar, de otra parte, a pesar de los muy bajos precios en el mercado internacional los precios al por mayor se elevaron desmesuradamente debido a

**CUADRO II-9**

**VARIACION PORCENTUAL DE LOS PRECIOS AL POR MENOR**
**(Diciembre – Diciembre)**

| Tipo de cultivos | 80/79 | 81/80 | 82/81 |
|---|---|---|---|
| **Cultivos tradicionales** | | | |
| Panela | 46.2 | 29.0 | 5.0 |
| Fríjol | – 3.5 | 43.7 | 14.9 |
| Plátano | 40.4 | 37.5 | 23.1 |
| Yuca | 6.8 | 64.3 | 35.8 |
| **Cultivos comerciales mecanizados** | | | |
| Arroz | 44.7 | 42.3 | 2.3 |
| Azúcar refinada | 19.7 | 29.7 | 31.7 |
| **Cultivos mixtos semimecanizados** | | | |
| Maíz amarillo | 29.7 | 33.8 | 8.4 |
| Papa | 11.0 | 29.2 | 40.8 |
| **Otros alimentos:** | | | |
| Avena | 47.5 | 40.2 | 23.3 |
| Manteca vegetal | 15.9 | 29.6 | 32.7 |
| Aceites | 27.3 | 38.7 | 17.0 |
| **Carne, leche y huevos** | | | |
| Carne de res de primera | 24.0 | 31.2 | 38.1 |
| Carne de res de segunda | 23.0 | 29.5 | 40.0 |
| Carne de res sin hueso | 22.3 | 32.3 | 38.2 |
| Carne de cerdo sin hueso | 29.4 | 32.3 | 23.1 |
| Carne de cerdo de segunda | 31.6 | 25.0 | 17.4 |
| Carne de pollo | 35.9 | 25.7 | 26.0 |
| Leche pasteurizada | 41.4 | 27.8 | 23.8 |
| Huevos | 37.3 | 14.2 | 24.1 |

**Fuente:** DANE.

las alzas excesivas autorizadas por el Ministerio de Agricultura.

De su parte los precios de los productos de cultivos semi-mecanizados crecieron menos en 1982 que en 1981, con excepción de la papa que observó la mayor tasa de crecimiento entre todos los productos agrícolas analizados. En el grupo de otros alimentos el aumento de los precios también fue menor en 1982 que en 1981, para la mayoría de los productos, con excepción de la manteca vegetal que registró el mayor incremento en precios desde 1979.

ii. Precios al por menor (Ver Cuadro II–9)

La variación de precios al por menor de algunos productos agrícolas corresponde a las tendencias de los precios al por mayor. Esto es, bajaron las tasas de crecimiento de los precios de los productos de los cultivos tradicionales, el arroz, el maíz, la avena y los aceites y subieron las correspondientes a la manteca vegetal, el azúcar y la papa. En los precios al por menor también los aumentos más grandes en los precios en 1982 se dieron en la papa y en la yuca respectivamente.

iii. Precios de los insumos agrícolas (Ver Cuadro II–10)

La elevación en los precios al por mayor de los principales insumos agrícolas se redujo en 1982, con excepción de la maquinaria agrícola. No hubo variación alguna en el caso de los abonos potásicos y de las ma-

**CUADRO II-10**

**VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR DE ALGUNOS INSUMOS AGROPECUARIOS**
**(Diciembre – Diciembre)**

| Producto | 80/79 | 81/80 | 82/81 |
|---|---|---|---|
| **Insumos agrícolas** | | | |
| Abonos y fertilizantes químicos | 34.1 | 55.0 | 48.6 |
| Abonos fosfatados | 19.5 | 10.0 | 7.2 |
| Abonos potásicos | 0.2 | 3.4 | – |
| Insecticidas y fungicidas | 32.4 | 22.9 | 21.0 |
| Matamalezas y herbicidas | 52.9 | 37.7 | – |
| Maquinaria agrícola | 47.8 | 17.8 | 18.2 |
| Tractor de ruedas | 28.0 | 22.3 | 19.6 |
| Maquinaria y artefactos mecánicos para la agricultura | 31.1 | 22.6 | 15.7 |
| **Insumos ganaderos** | | | |
| Alimentos balanceados para ganado | 23.9 | 19.9 | 36.7 |
| Alimentos balanceados para aves | 24.0 | 20.4 | 29.2 |
| Matamalezas y herbicidas | 52.9 | 37.7 | – |

**Fuente:** Banco de la República.

tamalezas y herbicidas. Los precios de los fertilizantes fueron superiores en 4.8% en 1982, en tanto que los equipos tuvieron tasas superiores al 15.0% pero inferiores al 20.0%. En general, los aumentos en los precios al por mayor de la mayoría de los productos agrícolas, (con excepción del arroz y la panela) estuvieron por encima de los de los insumos agropecuarios (especialmente de los abonos y los herbicidas). En consecuencia, en 1982 se rompió la tendencia de aumento exagerado de los costos de los insumos agrícolas que venía teniendo lugar desde 1980; posiblemente mejoró la rentabilidad de varias actividades agropecuarias.

### 3. Ganadería

*a. Sacrificio y precios*

El sacrificio total de ganado vacuno fue de 1.560.000 cabezas en 1982, de las cuales un 63.0% correspondió a machos y un 37.0% a hembras. Esta participación en el sacrificio varió ligeramente con respecto a la de 1981, año en el cual las hembras sacrificadas representaban un 35.0% y los machos un 65.0%. El hecho de que la participación de hembras en el sacrificio total hubiera disminuido en los dos últimos años con respecto a la del período 1976-1980 indica claramente que el hato nacional se encuentra en la fase del ciclo ganadero de retención de vientres. El sacrificio total de ganado fue un 7.3% menor en 1982 que en 1981. El sacrificio de machos disminuyó un 10.3% en tanto que el de hembras sólo disminuyó en un 1.7%. En un período de recuperación del ciclo se esperaría que la disminución de sacrificio de hembras fuese mucho mayor, razón por la cual podría intuirse que hay elementos nuevos en el comportamiento de la ganadería colombiana que deberían estudiarse y que posiblemente se relacionan con los problemas de inseguridad en el campo.

El crecimiento de los precios al por mayor del ganado vacuno en 1982 fue el doble del de 1980 y 1981 como consecuencia de una menor cantidad de ganado destinado al sacrificio. El precio de la carne de res de primera se elevó en un 40.5%. Los precios del ganado porcino también crecieron más en 1982 que en 1981 pero en menor proporción que la carne de res. El alza en precios de la leche ha venido siendo cada vez menor desde 1980. Los precios al por menor de la carne de res se elevaron más en 1982 que en 1981 pero menos de lo que lo hicieron los precios al por mayor. Los precios al por menor de la carne de pollo y de los huevos, sustitutos de la carne de res, se incrementaron a tasas menores que las de la carne de res. Los precios al por menor de la leche señalan la misma tendencia que la de los precios al por mayor o sea una desaceleración que viene desde 1980. Las alzas de los precios de la leche, los huevos y los pollos no fueron tan considerables si se les compara con el aumento en el precio de los insumos que utilizan dichas actividades. Por último, los matamalezas y los herbicidas no registraron variación en sus precios al por mayor en 1982 lo cual debió ayudar a mejorar la rentabilidad de la ganadería vacuna.

## CUADRO II-11

## PRECIO DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS EN LOS ESTADOS UNIDOS

| | Promedio anual | | | 1981 | 1982 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1979 | 1980 | 1981 | Oct. | Junio | Julio | Agosto | Sept. | Oct. |
| Café N.Y. Spot (US$/libra) | 1.74 | 1.64 | 1.27 | 1.29 | 1.41 | 1.40 | 1.38 | 1.36 | 1.38 |
| Algodón. Promedio 10 mercados. Spot (US cents./libra) | 61.81 | 81.13 | 71.93 | 60.63 | 61.10 | 64.96 | 60.38 | 59.03 | 58.58 |
| Arroz. Houston (US$/c.w.t.) | 20.25 | 21.89 | 25.63 | 23.60 | 18.79 | 17.75 | 18.25 | 18.75 | 18.00 |
| Azúcar. N.Y. Spot (US cents./libra)[1] | 15.61 | 30.10 | 19.73 | 15.66 | 21.03 | 22.15 | 22.42 | 20.88 | 20.44 |
| En el mercado de USA[2] | 15.00 | 29.00 | 13.00 | 12.00 | 7.00 | 8.00 | 7.00 | | |
| Banano, F.O.B. puerto de entrada (US$/caja de 40 libras) | 5.91 | 6.89 | 7.28 | 7.06 | 7.25 | 5.94 | 5.49 | 6.31 | 5.43 |
| Tabaco, promedio (US cents/c.w.t.) | 132.15 | 142.29 | 156.48 | 161.46 | 169.51 | 161.00 | 175.49 | 179.98 | 176.53 |
| Aceite de soya, Decatur, (US cents./libra) | 27.59 | 23.63 | 21.07 | 19.38 | 19.36 | 19.03 | 17.82 | 17.39 | 17.29 |
| Cacao,, N.Y. (US$/libra) | 1.44 | 1.14 | 0.90 | 0.95 | 0.66 | 0.66 | 0.66 | 0.72 | 0.71 |
| Maíz, F.O.B. puerto de salida (US$/b.u.) | 3.01 | 3.28 | 3.40 | 2.96 | 2.97 | 2.87 | 2.68 | 2.60 | 2.38 |
| Sorgo, F.O.B. puerto de salida (US$/b.u.) | 2.85 | 3.38 | 3.28 | 2.85 | 2.90 | 2.67 | 2.66 | 2.52 | 2.45 |
| Soya, F.O.B. puerto de salida (US$/b.u.) | 7.59 | 7.39 | 7.40 | 6.74 | 6.56 | 6.55 | 6.15 | 5.82 | 5.48 |
| Torta de soya, Decatur (US$/ton.) | 191.08 | 196.47 | 218.65 | 180.48 | 183.89 | 180.69 | 168.57 | 161.76 | 157.21 |
| Trigo, F.O.B. puerto de salida (US$/b.u.) | 4.45 | 4.78 | 4.80 | 4.64 | 4.14 | 4.15 | 4.20 | 4.23 | 3.84 |

[1] Precios Spot.
[2] Precio en el mercado de los Estados Unidos.

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

## CUADRO II-12

### PRINCIPALES EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
(Acumulado a diciembre)

| Productos Agropecuarios | Cantidad (Toneladas métricas netas) 1980 | 1981 | Δ(%) | 1982 | Δ(%) | Valor (US Dólares) (Miles de dólares) 1980 | 1981 | Δ(%) | 1982 | Δ(%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Café crudo o sin descafeinar | 660.690 | 534.834 | −19.0 | 536.114.3 | 0.2 | 2.360.406 | 1.420.489 | −39.8 | 1.599.469.2 | 12.6 |
| Animales vivos (bovinos) | 134 | 755 | – | – | – | 151 | 607 | – | – | – |
| Plátanos frescos y secos | 835.926 | 787.160 | − 5.8 | 818.616.0 | 4.0 | 133.179 | 119.716 | −10.1 | 154.390.2 | 29.0 |
| Flores frescas | 34.638 | 36.764 | 6.1 | 37.855.2 | 3.0 | 92.114 | 107.107 | 16.3 | 114.536.8 | 6.9 |
| Porotos (fríjoles) | 3.500 | 5.372 | 53.5 | – | – | 2.542 | 4.354 | 71.3 | | |
| Azúcar crudos | 271.564 | 173.411 | −36.1 | 269.889.4 | 55.6 | 160.852 | 76.410 | −52.5 | 47.618.9 | −37.7 |
| Yuca | 3.046 | 79 | – | | – | 1.150 | 35 | – | | – |
| Carne (bovinos) sin deshuesar | 5.888 | 6.496 | 10.3 | 18.314.5 | 182.0 | 13.450 | 12.576 | − 6.5 | 40.636.5 | 223.1 |
| Langostinos congelados | 1.775 | 1.482 | −16.5 | 1.722.9 | 16.3 | 16.115 | 14.585 | − 9.5 | 20.521.7 | 40.7 |
| Arroz | 40.107 | 22.673 | −43.5 | | | 15.797 | 9.338 | −40.9 | | – |
| Tabaco negro en rama | 15.936 | 9.323 | −41.5 | 9.611.1 | 3.1 | 24.169 | 18.623 | −23.0 | 20.500.5 | 10.1 |
| Algodón fibra larga | 14.756 | 14.872 | 0.8 | 5.907.7 | −60.3 | 27.733 | 26.296 | − 5.2 | 9.357.9 | −64.4 |
| Pescados para ornamentación | 198 | 268 | 35.3 | 181.5 | −32.3 | 10.169 | 12.774 | 25.6 | 7.173.5 | −43.8 |
| Quesos | 6.685 | 5.500 | −17.7 | 1.800 | −67.3 | 20.015 | 16.445 | −17.8 | 5.457.5 | −66.8 |
| Melazas | 245.174 | 105.745 | −56.9 | 153.000 | 44.7 | 27.156 | 11.038 | −59.3 | 6.715.7 | −39.2 |
| Algodón fibra corta | 32.187 | 40.321 | 25.3 | 3.164.5 | −92.1 | 58.385 | 65.379 | 12.0 | 4.685.9 | −92.8 |
| Carne (bovinos) deshuesada | – | 14.629 | – | 1.546.6 | −89.4 | – | 39.248 | – | 4.589.2 | −88.3 |
| Uvas | 1.994 | 2.196 | 10.1 | 2.048.3 | − 6.7 | 2.930 | 3.036 | 3.6 | 3.628.0 | 19.5 |
| Semillas y/o frutos de ajonjolí | 13.321 | 8.649 | −35.1 | 4.519 | −47.8 | 11.331 | 6.220 | −45.1 | 3.509.3 | −43.6 |
| Granos de avena | 1.666 | 1.186 | −28.8 | 1.993.7 | 68.1 | 2.148 | 1.802 | −16.1 | 3.024.4 | 67.8 |
| Caña de azúcar | – | – | – | 71.000 | | | | | 2.804.9 | |
| Batatas desecadas | – | 4.333 | – | 8.131.0 | 87.6 | – | 1.770 | | 2.758.6 | 55.8 |
| Crustáceos y moluscos congelados | 821 | 456 | −44.5 | 408.7 | −10.4 | 4.508 | 2.847 | −36.8 | 2.558.5 | −10.1 |
| Exportaciones totales agropecuarias | 2.190.006 | 1.776.504 | −18.9 | 1.945.824.4 | 9.53 | 2.984.300 | 1.970.695 | −34.0 | 2.053.937.2 | 4.22 |

**Fuente:** DANE e INCOMEX, Cálculos de FEDESARROLLO.

## 4. Comercio exterior

*a. Precios internacionales (ver Cuadro II–11)*

Los precios internacionales de los principales productos de exportación de Colombia cayeron durante el año de 1982, con excepción del café y del tabaco. El precio del café aumentó en un 7.0% en el período octubre de 1981–octubre de 1982 pero, si se compara el precio entre marzo y octubre de 1982, se observa una disminución del 5.0%.

La tendencia a la baja de los precios internacionales de los principales productos agrícolas de importación de Colombia es generalizada para el período octubre de 1981–octubre de 1982. Vale anotar que la disminución promedio de los precios de los productos de importación de Colombia es menor que la aquella de los pre precios de los productos de exportación.

*b. Exportaciones (ver Cuadro II–12)*

El valor de las exportaciones agropecuarias fue 4.2% mayor en 1982 que en 1981. Este mayor valor se explica por el aumento del 12.6% de las exportaciones de café. El volumen de las exportaciones agrícolas fue 9.5% superior en 1982 en razón las mayores cuantías de exportación de azúcar (56%). Al separar las exportaciones de café de las totales se observa una disminución de las diferentes al café de 17.4% durante 1982, a pesar de las mayores cantidades exportadas, confirmando la magnitud de la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación de Colombia (ver capítulos sobre Precios y sobre Sector Externo en este número de *Coyuntura Económica).*

*c. Importaciones (Ver Cuadro II-3)*

El valor de las importaciones agropecuarias en 1982 fue de US$ 330.1 millones con disminución de 31.0% con respecto al año anterior. Dentro de las importaciones de 1982 los cereales representaron el 47.0% señalando la gran dependencia de Colombia para su abastecimiento doméstico en el mercado internacional de cereales.

**CUADRO II-13**

**VALOR IMPORTACIONES AGROPECUARIAS 1982**
**(Miles US$)**

| Producto | Valor |
|---|---|
| Trigos duros | 99.677.5 |
| Aceite de soya | 36.078.3 |
| Fríjol | 26.400.6 |
| Maíces | 25.328.2 |
| Manzanas | 23.967.3 |
| Semillas de soya | 21.826.6 |
| Lenteja | 21.188.0 |
| Cebadas | 17.905.6 |
| Arvejas | 17.079.7 |
| Sorgo | 13.379.0 |
| Cacao | 11.403.8 |
| Otros productos agropecuarios | 16.526.1 |
| Total | 330.760.7 |

**Fuente:** INCOMEX e IDEMA.

*d. Balanza comercial*

La balanza comercial registró un superávit neto en 1982 inferior al de 1981. En el Cuadro II-14 se observa

**CUADRO II-14**

**BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA**
**(US$ millones)**

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|
| Exportaciones agropecuarias Total | 2460.3 | 3027.8 | 2014.0 | 2053.9 |
| Importaciones totales (particulares más IDEMA) | 257.7 | 444.7 | 477.0 | 330.8 |
| Balanza comercial agropecuaria (Total) | 2202.6 | 2583.1 | 1537.0 | 1289.8 |
| Exportaciones agropecuarias sin café | 435.4 | 653.7 | 621.1 | 454.5 |
| Importaciones totales (particulares más IDEMA) | 257.7 | 444.7 | 477.0 | 330.8 |
| Balanza comercial agropecuaria (sin café) | 177.7 | 209.0 | 144.1 | 123.7 |

**Fuente:** INCOMEX e IDEMA.

cómo Colombia ha tenido una balanza comercial agropecuaria favorable desde 1979 así el superávit tienda a reducirse. La caída de los precios internacionales de los productos agrícolas de importación ha permitido que la balanza comercial agropecuaria mantenga un saldo positivo en una situación de descenso agudo de los precios de exportación.

### 5. Pronósticos para 1983

*a. Producción (Ver Cuadro II-15)*

Las estimaciones iniciales de OPSA indican que el área sembrada en cultivos diferentes al café será un 3.1% menor en 1983 que en 1982 debido principalmente a reducciones en cereales y tuberosas. Dentro del grupo de cereales se espera una disminución en el área sembrada en todos los cultivos con excepción de trigo (área que crecería en un 5.7).

Sin embargo, OPSA calcula que la producción total en cultivos diferentes al café aumentará en un 3.0% en 1983 con respecto a 1982 debido a incrementos en productividad; solamente en cereales habría disminuciones en la producción. En particular se estima un importante aumento de la producción de oleaginosas, 10.5%, que se explicaría por incrementos en la producción de palma africana y de soya.

Las reducciones en la producción nacional de cereales —y especialmente de cebada, maíz y sorgo— exigirían aumentos en sus importaciones durante 1983. Lo anterior, sumado a la imposibilidad de exportar arroz (por disminución en la producción doméstica y bajos precios internacionales) implica que la balanza comercial cerealista será más deficitaria en 1983 de lo que lo ha sido en los años anteriores elevándose así la dependencia del abastecimiento doméstico del mercado internacional. De reactivarse la economía en 1983, y crecer la demanda, habrá necesidad de im-

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

**CUADRO II-15**

**AREA SEMBRADA Y PRODUCCION 1983[1]**
**CULTIVOS DIFERENTES AL CAFE**

| | Area sembrada (Has.) 1983 | Producción (Tons.) 1983 |
|---|---|---|
| Cereales | 1.350.800 | 3.431.500 |
| Oleaginosas | 198.100 | 381.000 |
| Leguminosas | 118.200 | 76.700 |
| Tuberosas | 373.400 | 4.331.100 |
| Otras | 964.600 | 18.620.800 |
| Total | 3.005.100 | 26.823.100 |

**Fuente:** OPSA.
[1] Expectativas.

portaciones aún mayores de cereales pues en la mayoría de ellos no habría una respuesta de corto plazo en la producción nacional.

De acuerdo con los indicadores de avance del ICA y del Fondo Financiero Agropecuario el área sembrada en cultivos transitorios aumentará entre un 10.0% y un 20.0%. Lo anterior se atribuye fundamentalmente a un incremento importante en las áreas sembradas en algodón, soya y sorgo. Las recientes medidas tomadas por el gobierno con respecto al algodón (pacto con textileros y precios de sustentación para exportaciones) parecen haber tenido efecto para que los productores al sentirse seguros en cuanto a la colocación de su producción se hubieran aventurado a sembrar nuevamente. El reajuste de los precios de sustentación del sorgo y la soya (del 7.0% y 8.0% respectivamente) han estimulado probablemente nuevas siembras. Por último, la baja disponibilidad de semillas para cultivos como el maíz y la cebada han determinado que se reduzca el área inscrita en el ICA.

Si estos indicadores son correctos es probable que el área sembrada en 1983 esté por encima de los pronósticos de OPSA y que, por lo tanto, la producción sea en éste mayor a la de 1982. La producción de algunos de estos cultivos (yuca, fríjol, maíz, arroz y papa) se vería favorecida, además, de darse un aumento importante de demanda. El comportamiento poco normal del sacrificio en la ganadería (de altas tasas de extracción durante un período mayor al regular y bajo descenso en la extracción de hembras durante el año de 1982) dificulta el pronóstico de ganadería para 1983. El largo período de extracción de los años anteriores permite pensar que, en condiciones normales, el período de retención que sigue debería ser más largo que el normal en vista de una disminución del hato nacional mayor a la prevista y que, por lo tanto, el sacrificio debería disminuir en 1983 con-

dicionando a una elevación de los precios más fuerte de la de 1982. Un factor que podría variar el período de retención, acortándolo, sería la oportunidad que existe de utilizar nuevas tecnologías disponibles para ser incorporadas en el corto plazo y que, dada la actual elevación de los precios, facilitaría su adopción.

*b. Crédito*

Los recursos de crédito en los cuales contará el sector agropecuario en 1983 serán de aproximadamente 103 mil millones de pesos correspondiendo el 50% de ellos al Fondo Financiero Agropecuario. El resto de los recursos serán canalizados por la Caja Agraria y los bancos comerciales. El presupuesto del Fondo Financiero Agropecuario para 1983 se aumentó en un 30% con respecto a 1982. Para los cultivos transitorios el incremento fue de un 26.0%. Ello permitirá disponer de una mayor financiación por hectárea en dichos cultivos con lo cual se espera estimular a los productores para que aumenten el área de siembras. La actividad pecuaria fue una de las más favorecidas en el nuevo presupuesto del Fondo; sus recursos por avicultura y especies menores se aumentaron en un 52.0% mientras aquellos para ganado bovino en un 40.0%.

## CONSTRUCCION Y VIVIENDA

El franco deterioro del sector de la construcción durante 1982 contrasta con las firmes esperanzas fincadas en su virtual vocación de liderazgo en la reactivación a muy corto plazo de la economía colombiana. A la luz de todos los indicadores disponibles, se observa un retroceso en la actividad constructora con apenas un 4% estimado de crecimiento para 1982, cuando en 1981 había crecido a un ritmo del 6.2%.

De otra parte, surge nuevamente la fórmula de impulsar al conjunto de la economía en recesión a través de la construcción. Se plantea la estrategia ya utilizada con relativo éxito en el pasado, ahora con rasgos nuevos: durante este año se espera realizar el mayor esfuerzo colectivo hacia la construcción de vivienda jamás efectuado en el país, y muy particularmente orientado hacia la vivienda popular. En la sección correspondiente a la Política Social en esta entrega de *Coyuntura Económica* se plantean algunas reflexiones al respecto.

Desde el punto de vista macroeconómico, FEDESARROLLO ha explorado ya algunas áreas de interés como el potencial reactivador y la magnitud económica de tal esfuerzo. Se ha afirmado que una cifra entre $ 150.000 y 170.000 millones de pesos[3] sería necesaria y suficiente para modificar la tendencia descendente del PIB y colocarlo nuevamente en la senda del crecimiento económico. De este gran volumen de inversiones una gran parte debería ser orientada efectivamente hacia la vivienda popular, pero muy específicamente hacia la ampliación y terminación de los proyectos de infraestructura de servicios públicos en ciudades principales e intermedias, cuya deficiencia constituye justamente el principal "cuello de botella" para un programa masivo, además de ser el punto de contacto entre los urbanizadores informales y la economía institucional. Si el gobierno asumiera además una agresiva política de subsidios específicos sobre estos costos de infraestructura cargados a los beneficiarios del plan de vivienda, es muy posible que tal estímulo conlleve resultados halagadores en el corto plazo.

### 1. Balance para 1982 del Sector de la construcción

*a. Indicadores cuantitativos*

Una estimación preliminar del Producto Interno Bruto de 1982 realizada en febrero pasado por el Banco de la República permite revisar el comportamiento del sector de la construcción dentro del conjunto de una economía en recesión.

[3] Currie, Lauchlin y Montenegro, Alvaro. El contexto macroeconómico de Colombia y el papel de la construcción de vivienda en la reactivación de la economía. Preparado para el Foro sobre Vivienda organizado por Planeación Nacional, el Banco Mundial y FEDESARROLLO. Enero 24 de 1983.

La tasa de crecimiento para el sector de la construcción se estima en 4% para 1982; en 1981 había sido de 6.2%[4]. Con base en esta cifra el desempeño del sector se explica por un aumento del 5.8% en la construcción pública y una reducción del −0.6% en la actividad constructora privada. De esta relación se puede deducir que el sector público es la fuente del 71.88% del valor agregado originado en la construcción y que el sector privado contribuye con un 28.12%.

A su turno, el Banco de la República estima en 3.6% la participación porcentual del sector de la construcción en el PIB, cifra muy similar al 3.5% de 1981. El sector privado participa con un 1% lo que confirma que el grado de intervención real en la actividad constructora por parte del sector público fluctúa alrededor del 70%.

La edificación urbana, de acuerdo con la información referente a licencias de construcción aprobadas en las 10 ciudades principales, alcanzó la cifra de 4.968.549 $m^2$, un 3.52% por debajo de la correspondiente a 1981. El área de construcción aprobada de vivienda fue de 3.813.152 $m^2$ con una disminución de −9.13% con respecto al año anterior. Vale la pena señalar que en noviembre esta cifra era de −17.8% año corrido pero que en diciembre se presentó una acelerada aprobación de licencias de gran volumen relacionadas con la actividad del BCH y del ICT.

Aunque las licencias no reflejan con claridad la actividad edificadora real, por los desfases existentes entre la aprobación y el desarrollo efectivo de las obras, ellas constituyen el único indicador cuantitativo del volumen físico de nuevas edificaciones urbanas y señalan con claridad la marcada tendencia negativa de la actividad constructora durante 1982. Es importante observar que esta baja actividad estuvo acompañada de la turbulencia en el sector financiero de la cual no estuvo exento el sistema UPAC. Los resultados del Cuadro II-16 muestran que, en cuanto a captación de ahorro, el sistema tuvo en 1982 el menos bueno de los últimos cinco años, con un crecimiento real de 13.2%. La captación neta (descontando el efecto de la corrección monetaria) fue de cerca de $ 21.000 millones y la recuperación de cartera de $ 22.000 millones. Por el lado de los usos, se cancelaron $ 12.600 millones de deuda al FAVI, se encajaron $ 4.000 millones y se utilizaron $ 2.000 en costos de operación. Los desembolsos alcanzaron $ 34.500 millones, generándose así un déficit de $ 10.100 millones. Por tal razón el sistema no pudo atender gran parte de una demanda de por lo menos $ 67.000 millones representada en las solicitudes ingresadas. En términos reales el sistema UPAC prestó 14.22% menos durante el año pasado frente a 1981[5].

Los costos de la construcción aumentaron un 21.77%, cifra muy parecida a la de 1981. El aumento en los precios de venta de las viviendas nuevas, por su parte, parece haber

[4] Utilizando otra metodología el Banco de la República publicó una cifra de 9.7o/o para 1981. Si se tiene en cuenta este hecho es posible que el 4.0o/o de 1982 se encuentre también sobreestimado y sea revisado a la baja posteriormente.

[5] Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda. Análisis preliminar del Desarrollo del Sistema durante el año de 1982. Enero de 1983.

**CUADRO II-16**

**CAPTACION DE AHORRO SISTEMA DE VALOR CONSTANTE (SALDOS EN MILLONES DE $)**

| Años | Precios corrientes | Crecimiento % | Precios constantes 1972* | Crecimiento % |
|---|---|---|---|---|
| 1972 | 187.7 | – | 187.7 | – |
| 1973 | 4.394.6 | 2.241.3 | 3.556.0 | 1.794.5 |
| 1974 | 8.324.4 | 89.4 | 5.343.0 | 50.3 |
| 1975 | 13.539.8 | 62.6 | 7.353.4 | 37.6 |
| 1976 | 19.832.0 | 46.5 | 8.555.3 | 16.3 |
| 1977 | 24.106.8 | 21.6 | 8.144.1 | (4.8) |
| 1978 | 34.920.9 | 44.8 | 9.940.2 | 22.0 |
| 1979 | 53.018.5 | 51.8 | 11.785.2 | 18.6 |
| 1980 | 83.233.9 | 57.0 | 14.763.3 | 25.3 |
| 1981 | 122.208.2 | 46.8 | 17.181.9 | 16.4 |
| 1982 | 171.758.2 | 40.5 | 19.454.5 | 13.2 |

* Deflactado por el índice de precios al consumidor.
**Fuente:** Informes estadísticos del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda.

venido en descenso en los últimos años (disminuyendo el margen para los constructores) en un mercado con un exceso aparente de oferta de unas 3.000 viviendas para niveles de altos ingresos y con un exceso de demanda de unas 130.000 viviendas para los estratos bajo y medio bajo, y de unas 27.000 para niveles de ingresos medios[6].

[6] Jiménez L., Gustavo. *Arrendamientos: Repercusiones del Nuevo Régimen.* Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Enero-Febrero de 1983.

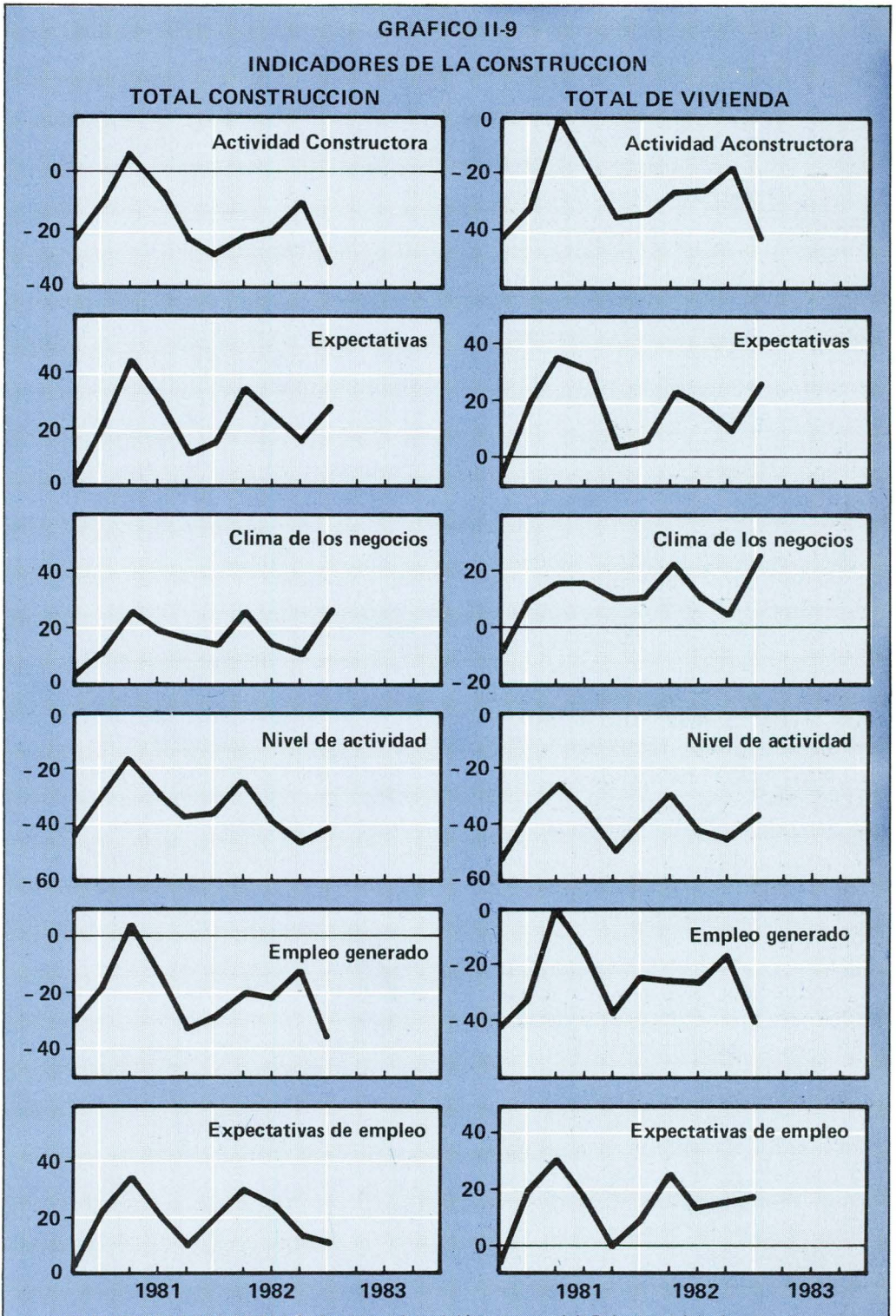
| Estrato | Rango ingreso familiar mensual (Miles de pesos - Enero 1983) | Rango precios de las viviendas |
|---|---|---|
| Bajo | 0– 18.9 | – 754.7 |
| Mejo bajo | 18.9– 39.6 | 754.7–1.486.9 |
| Medio medio | 39.6– 79.3 | 1.486.9–2.775.6 |
| Medio alto 1 | 79.3–153.3 | 2.775.6–4.626.0 |
| Medio alto 2 | 153–264.3 | 4.626.0–7.930.0 |
| Alto | 264.3 | 7.930.0 |

*b. Indicadores cualitativos*

La Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO, que intenta mantener un registro de la percepción de la coyuntura por parte de los propios empresarios y sondear sus expectativas inmediatas, ha resultado útil para analizar el sector de la construcción durante 1982. Por ejemplo, al observar las curvas de actividad constructora de la Gráfica II-9 resulta claro que 1982 se caracterizó por un verdadero estancamiento, ya percibido desde 1981, pero que se agudizó particularmente durante el último trimestre. Este agravamiento se explica en gran medida, según los constructores, por una notoria falta de capital, lo cual ha llevado al retraso de las obras en un 50%. Consecuentemente, la absorción de trabajadores, que se mantuvo baja todo el año, se redujo más aún al terminar

GRAFICO II-9

INDICADORES DE LA CONSTRUCCION




**FUENTE:** FEDESARROLLO. Encuesta de opinión empresarial. Balances originales.

éste, hecho preocupante por las características particulares del empleo generado por la construcción.

Sin embargo, al parecer las empresas constructoras debieron adaptarse a las condiciones hostiles del mercado, pues de octubre a diciembre se observa una relativa mejoría en la percepción que de su propia situación económica manifiestan los edificadores. Un 60% de los encuestados no inició nuevos proyectos durante el último trimestre de 1982, evidenciando el ambiente de incertidumbre que reina alrededor de los programas de vivienda popular anunciados por el gobierno.

Otro aspecto notorio consiste en el hecho de que de octubre a diciembre se presentó la tendencia a considerar que el nivel de la demanda de vivienda constituía un factor desfavorable en la construcción, lo cual sólo es cierto en el caso de estratos de altos ingresos, reafirmándose así la preferencia del sector privado hacia atender este tipo de demanda de vivienda en particular.

Los materiales de construcción, especialmente el cemento, tuvieron una fuerte elevación de inventarios al finalizar el año lo que determinó que la producción haya tendido a bajar, todo como efecto de una demanda intermedia seriamente deprimida.

**2. Perspectivas para 1983**

El sector de la construcción ha sido rodeado de una aureola de impulsador económico de corto plazo y 1983 ofrece la oportunidad única de demostrarlo. Las expectativas fincadas no sólo entre los constructores mismos sino a nivel general han sido estimuladas por las repetidas manifestaciones gubernamentales en el sentido de que se realizará durante este año el mayor esfuerzo colectivo hacia la construcción de vivienda jamás efectuado en el país.

*a) Indicadores de Avance*

Estas intenciones oficiales han venido acompañadas de medidas específicas como el Decreto 2929 del 11 de octubre de 1982 elevando la corrección monetaria del sistema UPAC a 23% y creando las condiciones propicias para canalizar fuertes flujos de recursos hacia los intermediarios financieros especializados en la construcción. Los efectos inmediatos de la medida fueron relativamente escasos, aunque se quebró la costumbre estacional en diciembre de retiros masivos. Sin embargo, desde fines del mes de octubre se ha precipitado una fenomenal oleada de nuevos depósitos que puede seguirse en el Cuadro II-17, motivada fundamentalmente por las medidas tributarias y en particular la amnistía patrimonial.

Entre el 17 de diciembre y el 4 de marzo la variación de los saldos ha sido de $ 37.913.4 millones. Este hecho reafirmó aún más las expectativas de un nuevo "boom" de la construcción durante 1983, pues de continuar la tendencia con seguridad se cubrirá la meta de $ 52.000 millones de captación durante el año. Sin embargo, ha ocurrido un fenómeno igualmente sorprendente. Al comparar el saldo de $ 531.2 millones vigente el 17 de diciembre de 1982 con el de $ 17.600.8 millones del 11 de febrero de 1983 por concepto de Títulos FAVI de las corporaciones de ahorro y vivienda se concluye que

**CUADRO II-17**

**CAPTACIONES SEMANALES DEL SISTEMA UPAC**
**Del 27 de noviembre/82 al 4 de marzo/83**
**(En $ Millones)**

| Semana del | Semana al | Saldo | Variación Semanal |
|---|---|---|---|
| 27 Nov. | 3 Dic. | 167.937.5 | −1.980.9 |
| 4 Dic. | 10 Dic. | 168.663.8 | 726.3 |
| 11 Dic. | 17 Dic. | 165.904.3 | −2.259.5 |
| 18 Dic. | 24 Dic. | 167.762.5 | 1.858.3 |
| 25 Dic. | 29 Dic. | 171.758.2 | 3.995.7 |
| 30 Dic. | 2 Ene. | 181.700.1 | 9.941.9 |
| 8 Ene. | 14 Ene. | 187.972.5 | 6.272.4 |
| 15 Ene. | 21 Ene. | 191.125.1 | 3.152.6 |
| 22 Ene. | 28 Ene. | 193.301.0 | 2.175.9 |
| 29 Ene. | 4 Feb. | 195.366.9 | 2.065.9 |
| 5 Feb. | 11 Feb. | 198.450.3 | 3.083.4 |
| 12 Feb. | 18 Feb. | 200.428.0 | 1.977.7 |
| 19 Feb. | 25 Feb. | 200.706.1 | 278.1 |
| 26 Feb. | 4 Mzo. | 203.817.7 | 3.111.6 |

se ha venido colocando un altísimo porcentaje de la nueva liquidez del sistema a buen recaudo en el Banco de la República. Por otra parte, el volumen de préstamos entregados entre el 17 de diciembre de 1982 y el 4 de marzo de 1983 fue sólo de $ 7.783.6 millones. En estas condiciones el gobierno optó por reducir el 5% más corrección monetaria la tasa de interés que reconoce el Banco de la República por tales títulos con el claro objetivo de disminuir el atractivo de mantener estos recursos ociosos y rentables.

Se observa así una actitud dentro del sector privado que combina una natural aversión al riesgo —por la falta de seguridad en la permanencia de estos nuevos y voluminosos recursos— y una posición ambigua hacia tomar la iniciativa de un programa masivo de vivienda popular. Se explica tal comportamiento por la ausencia notable de proyectos factibles. La recomendación para disminuir el nivel de riesgo es la de reducir también la tasa de redescuento en el FAVI para que, si se presentan las circunstancias contrarias, las corporaciones de ahorro y vivienda tengan la garantía de obtener los recursos necesarios en el Banco de la República sin tener que pagar por ellos un costo muy alto.

Otros indicadores de avance, como el clima de los negocios, obtenidos a través de la Encuesta de Opinión Empresarial indudablemente señalan la presencia de fuertes expectativas de reactivación de la edificación de vivienda, aunque ellas no están basa-

das en compromisos actuales o en proyectos en proceso sino en función de los programas gubernamentales. Sin embargo, el DANE[7] ha hecho públicas cifras de licencias de construcción para las 10 ciudades principales, aprobadas en el período comprendido entre diciembre y febrero, que arrojan un resultado optimista: frente al mismo período anterior (diciembre de 1981 a febrero de 1982) se ha presentado un incremento del 33.2%. En esta cifra se incluyeron importante programas del BCH (Niza VIII y IX), del ICT (Candelaria La Nueva) en Bogotá, y en ciudades como Cúcuta y Neiva se observan fuertes incrementos en la construcción. En conclusión, el sector privado ha cultivado firmes expectativas de una muy acariciada reactivación de la construcción pero no ha sido ágil en financiarla —por lo menos hasta ahora— ni en preparar los proyectos concretos para realizarla.

*b) Los programas gubernamentales de vivienda*

Se han publicado las intenciones oficiales de aumentar el inventario de viviendas en más de 100.000 unidades durante 1983. De estas, alrededor de 53.000 corresponderían al sistema UPAC para lo cual el Decreto 2928 de octubre pasado determinó un efecto redistributivo hacia la vivienda popular obligando a que por lo menos el 50% de las captaciones se canalicen hacia préstamos inferiores a 2.500 UPAC (alrededor de $ 1.625.000) y a que, dentro de éstos, el 50% vaya a soluciones de menos de 1.000 UPAC ($ 650.000). Al ICT se le ha asignado una cuota de entre 53.000 y 77.800 viviendas; en esa dirección el Decreto 37.28 de diciembre dotó al Instituto de recursos financieros por unos $ 15.000 millones al destinar el 10% del encaje de las cuentas de ahorro de bancos y cajas, y un 2% opcional de las cuentas de ahorro de la corporación de ahorro y vivienda en los "nuevos bonos de vivienda popular" emitidos por el ICT. No se conocen aún cifras efectivas recibidas por el ICT. El BCH está encargado de 25.900 unidades; otros organismos responden por unas 4.500. Surge la inquietud de si será suficiente este andamiaje para cristalizar realmente un ambicioso plan de construcción de soluciones habitacionales para estratos de bajos ingresos.

[7] DANE. Boletín de prensa. marzo 22 de 1983.

## ENERGIA Y MINERIA

### 1. Petróleo y derivados

*a. Producción (Cuadros II-18, II-19 y II-20).*

La producción de crudos nacionales en 1982 fue superior en 5.8% a la de 1981 de tal manera que la disponibilidad de crudos domésticos se incrementó por dos años sucesivos después de dos décadas de descenso continuo. Como se señaló en entregas anteriores, Ecopetrol ha prácticamente logrado mantener el valor de su producción propia gracias a los aumentos obtenidos en El Centro que compensaron la declinación natural en otros campos. Por su parte, las compañías privadas elevaron en 12.7% su producción; principalmente las que operan en la zona del Huila.

Hasta mediados del año 1982 el ritmo de crecimiento de la producción de crudo era del 8% siendo el correspondiente a las compañías privadas del 19%. La diferencia de estos porcentajes con los que finalmente se registraron se atribuye, en alguna medida, a que la mayor parte del aumento de 1981 ocurrió en el segundo semestre de ese año y, también, a una desaceleración de los incrementos de producción, en especial en el Huila en donde los nuevos campos están ya llegando a su nivel máximo de explotación. Esto no quiere decir que en 1983 la evolución no sea favorable; de una parte, han entrado ya en producción nuevos pozos como el de Apiay (que pertenece a Ecopetrol) y, de otra, el nuevo oleoducto a Yopal permitiría elevar la producción de varios yacimientos en los Llanos Orientales. Al tener en cuenta los probables aumentos en estos campos, y la declinación natural en otros, puede estimarse un crecimiento en la producción de petróleo nacional de entre 5 y 7% en 1983.

**CUADRO II-18**

**PRODUCCION NACIONAL DE CRUDO**

| | Enero 1981 | Diciembre 1982 | Variación % |
|---|---|---|---|
| Ecopetrol | 68.476 | 68.007 | – 0.7 |
| Privadas | 65.276 | 73.552 | 12.7 |
| Total nacional | 133.752 | 141.559 | 5.8 |

**Nota:** Las unidades expresadas en B.P.D.C.
**Fuente:** ECOPETROL.

**CUADRO II–19**

**PEODUCCION NACIONAL DE CRUDO**
**(BLS/DIA)**

| | | 1981 | 1982 | Variación % |
|---|---|---|---|---|
| Ecopetrol | Producción directa | 68.473 | 68.007 | - 0.7 |
| | Asociación | 5.800 | 7.578 | 30.6 |
| Privadas | Asociación | 6.604 | 8.546 | 29.4 |
| | Concesión | 52.940 | 59.206 | 11.8 |
| TOTAL | | 133.817 | 143.337 | 7.1 |

**FUENTE**: Ecopetrol.

*b. Exploración*

En lo que se refiere a exploración se dio una drástica disminución en el número de pozos A-3 (que son aquellos mediante los cuales es posible encontrar nuevos yacimientos) perforados por Ecopetrol: de 12 en 1981 a 4 en 1982. A su vez, los perforados por las compañías privadas, principalmente mediante convenios de asociación, se elevaron de 41 a 49, de

**CUADRO II–20**

**PRODUCCION DE DERIVADOS DEL PETROLEO**

| | Enero–Diciembre | | Variación % |
|---|---|---|---|
| | 1981 | 1982 | |
| Gasolina regular | 19.697.3 | 18.241.7 | - 7.4 |
| Gasolina extra | 1.028.1 | 1.197.2 | 16.4 |
| Total gasolina motor | 20.725.4 | 19.438.9 | - 6.2 |
| Bencina industrial y cocinol | 1.832.2 | 1.896.8 | 3.5 |
| ACPM | 9.664.9 | 9.701.9 | 0.4 |
| Queroseno | 2.613.3 | 2.213.2 | - 15.3 |
| JP–A | 3.898.0 | 4.258.9 | 9.3 |
| Gasolina de avión 100/130 | 378.3 | 405.1 | 7.1 |
| Combustóleo | 16.300.3 | 18.236.2 | 11.9 |
| TOTAL | 55.412.5 | 56.151.0 | 1.3 |

**NOTA**: Unidades en miles de barriles.

modo que el total se mantuvo en 53 sin registrarse ningún aumento como se esperaba. Adicionalmente, se tuvo menos éxito en 1982 que en 1981 en el esfuerzo exploratorio; en efecto, se encontraron unos 15 millones de barriles de nuevas reservas cuando en 1981 se habían descubierto 194 millones. Estos resultados sugieren la necesidad de intensificar el esfuerzo exploratorio directo por parte de Ecopetrol con el fin de evitar que a partir de 1984 disminuya nuevamente el ritmo de producción de petróleo en el país. La recomendación se hace más evidente ante la posibilidad de que disminuya la actividad exploratoria de las compañías privadas en razón de la caída coyuntural de los precios internacionales del petróleo.

En 1982 se suscribieron 9 nuevos contratos de asociación —comparados con 12 en el año de 1981— lo cual indica que se ha comenzado a desacelerar la firma de nuevos convenios, tal como lo predijera el Estudio Nacional de Energía. Sin embargo, aparentemente se espera firmar cerca de 10 contratos en 1983. En total, en diciembre 31 de 1982, habían 38 contratos de asociación vigentes, comparados con 41 en 1981, de los cuales 10 estaban en explotación, comparados con 7 en 1981.

*c. Consumo (Cuadro II-21)*

El consumo de derivados del petróleo creció globalmente en sólo

**CUADRO II–21**

**CONSUMO NACIONAL DE COMBUSTIBLES**

| | Enero–Diciembre | | Variación % |
|---|---|---|---|
| | 1981 | 1982 | |
| Gasolina regular | 71.099 | 73.469 | 3.3 |
| Gasolina extra | 2.928 | 3.364 | 14.9 |
| Total gasolina motor | 74.027 | 76.833 | 3.8 |
| ACMP | 25.551 | 26.719 | 4.6 |
| Queroseno | 6.386 | 5.605 | - 12.2 |
| JP–A | 10.460 | 11.515 | 10.1 |
| Total medios | 42.397 | 43.839 | 3.4 |
| Avigas 100/130 | 1.050 | 1.041 | - 0.9 |
| Bencina industrial | 2.257 | 2.194 | - 2.8 |
| Cocinol | 2.709 | 3.020 | 11.5 |
| Propano | 7.812 | 8.175 | 4.6 |
| Combustóleo | 10.238 | 10.608 | 3.6 |
| Crudo como combustóleo | 4.327 | 3.675 | - 15.1 |
| TOTAL | 144.817 | 149.385 | 3.1 |

**NOTA:** Unidades expresadas en BPDC.
**FUENTE:** Ecopetrol.

3.1% reflejando parcialmente la recesión económica que vive el país. El consumo de gasolina se elevó en un 3.8%, el de derivados medios en un 3.4% y el combustóleo en un 3.6%; se disminuyó apreciablemente la utilización de crudo como combustible y la de queroseno (debido a su sustitución progresiva en la industria por combustóleo, en el primer caso, y por ACPM, en el segundo, y a sustitución del queroseno por electricidad en el sector rural en vista de la mayor electrificación). Hubo, a su vez, un continuo incremento en el consumo de cocinol, debido al gran subsidio implícito en sus precios, lo cual disminuyó la disponibilidad de gasolinas, y de J.P. por la intensificación de la competencia entre aerolíneas en los vuelos domésticos.

Finalmente, la recesión no golpeó con más fuerza los consumos de derivados del petróleo por cuanto se dio un descenso en sus precios reales ya que el ajuste de precio sólo se efectuó en diciembre.

*d. Balanza comercial y precios internacionales (Cuadro II-22).*

Como consecuencia del aumento en la producción doméstica de crudo y el bajo crecimiento de la demanda la balanza comercial del sector mejoró en términos de los volúmenes transados: las exportaciones crecieron en 10.4% y las importaciones disminuyeron en un 1.6%. Como los precios internacionales de todos los productos disminuyeron, se registró un descenso del 3.1% en el valor de las importaciones y del 4.6% en el de las exportaciones. En términos globales el saldo negativo de la balanza comercial fue menor en aproximadamente 17 millones de dólares. La mejora en este saldo comercial hubiera podido ser superior de no haberse suspendido en forma parcial las operaciones en la refinería de Cartagena. Como puede observarse en el Cuadro II-20 la producción de gasolina disminuyó, en razón de esa suspensión y, también, por la mayor proporción de crudos pesados en la producción nacional (que producen menos productos "ligeros" y más "Pesados" al refinarse) lo cual incidió en un aumento muy considerable de las cantidades importadas de gasolina.

El descenso adicional que se produjo en los primeros meses de 1983 en los precios del petróleo, y el restablecimiento de la plena operación de la refinería de Cartagena, permitirán reducir en forma muy considerable en el presente año el saldo deficitario en el comercio exterior del sector. La mejoría está limitada, en parte, por el convenio de compra a Venezuela a precios superiores. Colombia, sin embargo, debe mantener este convenio dado que en el pasado se benefició de él obteniendo menores precios que los del mercado "spot", y porque estos últimos subirán eventualmente en el futuro. Por lo demás, este descenso en los precios de petróleo y de sus derivados permitirá que la situación financiera de Ecopetrol mejore notablemente. Esto parece ser una oportunidad muy propicia para incrementar el nivel de exploración directa por parte de la empresa estatal de petróleo, como se insinuó atrás. Convendría proceder a crear el Fondo Nacional de Exploración propuesto por el Plan de Integración Nacional y por el Estudio Nacional de Energía, capitalizándolo con esta utilidad y con algunos otros aportes, como lo ha

**CUADRO II--22**

**IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE PETROLEO Y SUS DERIVADOS**

| | Importaciones | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Cantidad | | | Valor (Miles US$) | | |
| | 1981 | 1982 | Variación % | 1981 | 1982 | Variación % |
| Crudo | 20.897 | 20.041 | - 4.1 | 262.026.0 | 248.688.1 | - 5.1 |
| Gasolina motor | 15.195 | 25.555 | 68.2 | 223.353.1 | 353.919.0 | 58.5 |
| Gasóleo | 14.978 | 3.989 | - 73.4 | 194.559.3 | 51.083.2 | - 73.7 |
| ACPM | — | 682 | — | — | 9.952.5 | — |
| TOTAL | 51.070 | 50.267 | - 1.6 | 685.427.9 | 664.394.1 | - 3.1 |

| | Exportaciones | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Cantidad | | | Valor (Miles US$) | | |
| | 1981 | 1982 | Variación % | 1981 | 1982 | Variación % |
| Combustóleo | 28.409 | 32.602 | 14.8 | 10.369.2 | 11.899.7 | 14.8 |
| Benceno | 80 | 247 | 208.7 | 2.061.8 | 5.370.4 | 160.5 |
| Turbocombustible | 3.324 | 3.027 | - 8.9 | 52.811.3 | 48.296.3 | - 8.5 |
| Marine diesel | 425 | 317 | - 25.4 | 7.247.1 | 5.305.4 | - 26.8 |
| Marine gas | 46 | 24 | - 47.5 | 855.3 | 451.3 | - 47.2 |
| Bunker C | 343 | 289 | - 15.7 | 4.385.6 | 3.220.7 | - 26.6 |
| Parafina | 25.415 | 20.085 | - 21.0 | 2.408.6 | 1.665.1 | - 30.9 |
| Acido nafténico | 1.533 | 3.251 | 112.1 | 230.6 | 513.6 | 122.7 |
| TOTAL | 59.624 | 59.881 | 0.4 | 81.106.7 | 77.359.8 | - 4.6 |

Balance comercial neto 1982 US$ 604.321.2
US$ 587.034.3

**NOTA:** Las cantidades expresadas en BPDC
**FUENTE:** Ecopetrol.

sugerido el actual Presidente de Ecopetrol. Al mismo tiempo, habría que fortalecer la capacidad técnica de la empresa en el área de exploración mediante la ampliación de su cuerpo de geólogos y la utilización de servicios de firmas y de expertos del exterior incluyendo, prioritariamente, a muchos colombianos que han emigrado en el pasado por falta de oportunidades en el país.

Esta recomendación se basa en la convicción de *Coyuntura Económica* de que la baja en los precios del petróleo es un fenómeno puramente

temporal. En efecto, como lo demuestran todos los estudios recientes, las reservas potenciales de petróleo barato del mundo no permitirán sostener por mucho tiempo tasas crecientes de utilización de este producto[5]. Ante la futura cada vez mayor escasez relativa de petróleo la tendencia al alza en los precios reales es inevitable, tal como lo pronostica la teoría económica. Esa tendencia será variable, como ha ocurrido en el pasado reciente, con saltos bruscos durante algunos años que son seguidos de estancamientos o reducciones absolutas en otros.

Conviene, por lo tanto, evitar la equivocación de muchos países durante el período 1976 - 1979 que consideraron que los precios ya no volverían a subir y que el alza entre el año 1971 y 1974 había sido excesiva y se debía exclusivamente al poder oligopólico de la OPEP sin guardar relación alguna con las condiciones subyacentes de oferta y demanda en el mediano plazo. Los países que actuaron en consecuencia sufrieron con todo rigor el efecto de las nuevas alzas en 1979 y 1980. En efecto, las rebajas recientes se deben a tanto un bajo crecimiento en la demanda, causado por la prolongada recesión económica internacional, a las medidas de conservación adoptadas por varios países industrializados y al incremento de exploración que tuvo lugar como respuesta a las anteriores alzas en precios. De éstas causas solamente la referente a las medidas de conservación tiene efectos permanentes; las otras son meramente coyunturales. La mayor exploración no hizo más que anticipar el descubrimiento de algunas de las reservas potenciales. La baja de precios desestimulará en algo la actividad exploratoria quedando de todas maneras un menor número de reservas potenciales por descubrir. Al mismo tiempo, la baja en los precios del petróleo contribuirá a la recuperación de la economía internacional por cuanto los países que acusan déficit en su balanza de pagos, al

[5] "World Energy Resources", preparado para la II Conferencia Mundial de la Energía, 1980.

**CUADRO II–23**

**PRODUCCION TOTAL Y CONSUMO DE GAS NATURAL (BLS/DIA)**

| | | 1981 | 1982 | Variación % |
|---|---|---|---|---|
| Ecopetrol | Producción directa | 13.910 | 14.770 | 6.2 |
| | Asociación | 22.571 | 24.060 | 6.6 |
| Privadas | Asociación | 15.048 | 16.038 | 6.6 |
| | Concesión | 21.905 | 22.191 | 1.3 |
| TOTAL | | 73.434 | 77.059 | 4.9 |

**FUENTE:** Ecopetrol.

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA


verlos aliviados, ejecutarán políticas más expansivas. Como se comenta en el capítulo sobre Sector Externo ya se prevé una cierta reactivación de la economía mundial debido en parte a este factor; en consecuencia, la demanda de derivados de petróleo volverá a crecer, lo cual, tarde o temprano, se traducirá en nuevas alzas en los precios del crudo.

2. Gas natural (Cuadros II-23 y II-24).

La producción y consumo de gas natural creció en el año de 1982 en un 8.3%. Ello se debió, en parte, a un incremento en el consumo industrial y residencial en la Costa Atlántica, sustituyendo consumo de combustóleo, ACPM y electricidad en estos sectores. Pero, en mucho mayor medida, la mayor producción se originó en un aumento del 10.2% en el uso de gas para generación de energía eléctrica en esa región del país. Es previsible que en el futuro cercano esta tendencia continúe en vista de que se ha incrementado considerablemente el subsidio que otorga Ecopetrol a Corelca y a las electrificadoras de la Costa. Ello no solamente reducirá la capacidad financiera de Ecopetrol, y por tanto la posibilidad de acometer programas más ambiciosos de exploración en el inmediato futuro —como se requiere— sino que puede conducir a una operación muy ineficiente del sistema eléctrico nacional.

Si bien es conveniente incrementar el consumo del gas éste no debe propiciarse para sustituir la generación hidroeléctrica del sistema nacional interconectado. Lo que se requiere, más bien, es que el gobierno acometa con prontitud los estudios de factibilidad y el diseño de plantas de producción de fertilizantes nitrogenados (amoniaco y úrea), y de metanol para la exportación o su mezcla con gasolina. Estudios previos han demostrado la conveniencia económica para el país de llevar a cabo este tipo de proyectos. Así mismo, es recomendable refinar los estudios de factibilidad del gasoducto de occi-

**CUADRO II–24**

**PRODUCCION Y CONSUMO DE GAS NATURAL POR USOS**

| | Enero–diciembre | | Variación |
|---|---|---|---|
| | 1981 | 1982 | % |
| Termoeléctrico | 151.5 | 167.0 | 10.2 |
| Ecopetrol | 82.6 | 87.5 | 5.9 |
| Petroquímico | 10.8 | 10.8 | – |
| Industrial | 69.3 | 74.5 | 7.5 |
| Doméstico | 0.9 | 1.4 | 55.6 |
| TOTAL | 315.1 | 341.2 | 8.3 |

**NOTA:** Miles de MMBTU por día.
**FUENTE:** Ecopetrol.

dente para precisar su conveniencia económica. Al menos debería ejecutarse el tramo Costa-Barranca para conectar los dos grandes centros productores y consumidores del país, haciendo mayor la flexibilidad en la operación y planeamiento futuro del sector.

### 3. Carbón

Como se mencionó en la entrega anterior de *Coyuntura Económica,* es de lamentar la demora en poner en ejecución el programa de exploración de carbón elaborado por la administración anterior. Recientemente la Administración Betancur decidió favorablemente sobre el particular; ojalá se proceda cuanto antes a su ejecución. En efecto, las perspectivas de mercado internacional del Carbón, aunque no tan promisorias a corto plazo como se previó inicialmente, continúan siendo muy buenas. De hecho, el descenso en los precios del petróleo podría, paradójicamente, incrementar en el mediano plazo la demanda de carbón. Diversos estudios han demostrado que, hoy por hoy, esta demanda depende fundamentalmente del ritmo de crecimiento de las economías industriales y de inversión en nuevas termoeléctricas que utilicen carbón. El efecto sobre la demanda del carbón de la reactivación económica internacional es, entonces, más importante que el efecto negativo pequeño que tendrá la baja en los precios del petróleo sobre los escasos proyectos de reconversión de las plantas existentes. En el más largo plazo una reducción permanente de los precios del petróleo afectaría negativamente la demanda internacional de carbón, al retrasar los proyectos de producción de combustibles sintéticos con base en este recurso. No obstante, como ya se indicó, la reducción de precios petroleros no tendrá seguramente un carácter permanente sino puramente temporal.

El continuo interés de empresas extranjeras en asociarse a la explotación del carbón en Colombia demuestra que estas expectativas favorables son compartidas internacionalmente. El Ministro de Minas ha invitado a una discusión pública sobre un eventual contrato de exploración explotación con empresas estatales francesas e italianas. Sobre el particular, debe insistirse en que no es prudente negociar áreas aún no exploradas. El poder de negociación del país depende fundamentalmente de los conocimientos que se tengan de las reservas en negociación; por consiguiente lo prioritario es la exploración por cuenta propia (y con el apoyo del crédito externo) de las áreas potencialmente exportadoras que aún no se conocen bien. De tratarse de áreas ya exploradas es de presumir que se pactarían condiciones de regalías e ingresos de participación al menos iguales a las suscritas en el caso de Cerrejón Norte. Además, se requeriría estipular con precisión las condiciones de precios de venta dado que los socios potenciales desean adquirir la totalidad del carbón producido. Estos precios determinarán no solamente las utilidades de Carbocol sino también el monto de las regalías, de los ingresos de participación, y de los impuestos de renta y remesas sufragados por los socios eventuales.

### 4. Energía eléctrica

El consumo de energía eléctrica alcanzó una cifra de 21.300 millones

KWH en 1982, superior en un 9.2% al de 1981. No obstante, como en el año 1981 hubo un racionamiento importante, la cifra de 1982 debe compararse con la de 1980. Al hacerlo se puede calcular un crecimiento anual promedio del 3.4% en los dos últimos años, que también pone en evidencia el impacto de la recesión económica.

Comentario especial merece el impacto que sobre los flujos financieros del sector eléctrico en 1983 tendrá la congelación tarifaria que el gobierno estableció en noviembre y diciembre de 1982 así como el proceso de unificación de las tarifas para los consumos residenciales que no excedan los 400 kwh-mes. FEDESARROLLO ha calculado que el efecto del primer factor ascenderá a aproximadamente 3.500 millones de pesos y el segundo a cerca de 1.300. Vale decir, se generará un déficit adicional en el sector del orden de 4.800 millones de pesos. Este déficit podría ocasionar atrasos en la expansión del sistema de generación por escasez de fondos, como ya ha comenzado a ocurrir en el caso del proyecto de San Carlos, lo cual podría conducir a racionamientos severos en el futuro de reactivarse la economía y, en consecuencia, la demanda por electricidad.

A corto plazo se impone, entonces, agilizar los préstamos de la FEN (Financiera Eléctrica Nacional) a las empresas del sector. Como éstos se canalizan a través de los intermediarios financieros es necesario resolver los problemas de garantías y cupos máximos que han impedido que hasta el momento la FEN desembolse sus recursos; es necesario también agilizar la colocación de papeles de esta entidad en el mercado financiero y contratar crédito externo para el sector.

En todo caso, las medidas tarifarias que se comentan podrían conducir a elevar los aportes del presupuesto nacional al sector eléctrico, ya de suyo altos, acción que no se compadecería con los esfuerzos del gobierno por reducir el déficit fiscal a mediano plazo.

# Empleo y Precios

## PRECIOS

### 1. Evolución general de la inflación

En mayo de 1982 *Coyuntura Económica* consideró que el proceso inflacionario en la economía colombiana había dejado de ser el producto de presiones de demanda para cimentarse sobre nuevas bases: las deficiencias de la oferta agrícola y la indexación de los elementos básicos de costo. Con base en esta apreciación se efectuó el pronóstico de que el ritmo de inflación se mantendría en 1982 en el rango de 25-28% prevaleciente en los años inmediatamente anteriores.

Durante 1982 el ritmo promedio anualizado de Indice de Precios al Consumidor IPC se mantuvo en el rango previsto (Cuadro III-1); los precios al consumidor aumentaron 24.6% y los precios al por mayor de los bienes producidos y consumidos (Banco de la República) subieron 28.3% en promedio durante el año. No obstante, el comportamiento de los índices de precios no fue homogéneo a través del año: el leve pero continuo descenso en el IPC durante el primer semestre se rompió en septiembre y octubre cuando surgieron presiones inflacionarias adicionales derivadas del retraso de algunas cosechas agrícolas. A partir de este momento el índice de precios refleja la fuerte contracción de demanda que se presentó en las ciudades de Medellín y Manizales, en octubre y noviembre, y en las demás ciudades a principios de 1983. En efecto, la similitud de la evolución de los índices de precios en las diferentes ciudades que se había presentado en el pasado se quiebra al finalizar 1982 ante la diversidad de situaciones de los mercados. Así, la contracción de demanda —que se manifiesta con más fuerza en las capitales de la zona cafetera con mayor desempleo, centros a su vez de la crisis financiera durante el segundo semestre— generó una fuerte reducción de los precios, especialmente de los alimentos, en las ciudades de Medellín y Manizales hasta el punto de que en ellas el año terminó registrando una inflación de sólo 20%. Durante 1983 se agudiza la situación. Hasta el grado de que, en febrero el nivel de precios (*su nivel*

**CUADRO III-1**

**RITMO DE INFLACION INTERNA**
**1979 – 1982**

| | Precios al consumidor | | | | | Precios al por mayor | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 |
| Enero | 21.2 | 27.6 | 25.6 | 26.0 | 23.1 | 22.7 | 25.1 | 25.9 | 27.8 | 26.3 |
| Febrero | 21.6 | 26.6 | 28.0 | 25.1 | 21.9 | 22.4 | 23.8 | 27.1 | 26.6 | 25.7 |
| Marzo | 22.8 | 24.2 | 28.6 | 24.6 | | 25.9 | 22.3 | 26.9 | 28.0 | |
| Abril | 23.1 | 26.6 | 27.0 | 24.8 | | 24.8 | 24.2 | 25.8 | 27.7 | |
| Mayo | 22.9 | 28.3 | 26.0 | 24.8 | | 24.8 | 26.3 | 22.9 | 29.3 | |
| Junio | 21.9 | 27.7 | 27.9 | 24.2 | | 26.4 | 25.9 | 24.5 | 29.1 | |
| Julio | 23.6 | 27.4 | 28.9 | 23.5 | | 27.4 | 25.4 | 24.8 | 28.6 | |
| Agosto | 25.6 | 26.1 | 29.5 | 23.5 | | 27.7 | 25.1 | 24.3 | 29.3 | |
| Septiembre | 27.6 | 25.5 | 28.3 | 24.5 | | 28.9 | 24.7 | 25.0 | 29.1 | |
| Octubre | 26.9 | 26.5 | 27.1 | 25.3 | | 29.1 | 25.9 | 24.1 | 29.8 | |
| Noviembre | 28.2 | 26.2 | 26.4 | 24.8 | | 28.4 | 26.1 | 25.6 | 27.6 | |
| Diciembre | 28.8 | 25.9 | 26.4 | 24.6 | | 28.7 | 26.5 | 25.3 | 27.0 | |

**Fuente**: IPC e IPM, DANE y Banco de la República.

*absoluto*) descendió en Manizales. Adicionalmente, las ciudades del suroccidente han sentido el efecto de la devaluación del Ecuador a través de la baja de sus ritmos inflacionarios; en los últimos cuatro meses el índice bajó 5 puntos en Cali y 10 en Pasto (Ver Cuadro III-2).

La reducción del nivel de inflación en los últimos tres meses se debe fundamentalmente a la agudización de la recesión interna y a la crisis de los mercados internacionales de productos básicos. Los mecanismos de reducción de las presiones inflacionarias se han presentado por el lado de la demanda y por el lado de los costos: la contracción de la demanda final de los hogares reduce la presión sobre el mercado de alimentos tradicionales; la caída de los precios internacionales de las materias primas reduce las presiones de costo a través de los insumos importados, que se manifiesta tanto en la industria como en la agricultura comercial. Ello explica el quiebre de las tendencias de los diversos índices de precios.

Así las cosas, la reducción del ritmo inflacionario desde finales de 1982 no es resultado del éxito en la lucha contra las presiones inflacionarias básicas (oferta de alimentos deficiente e indexación de los costos a través de las expectativas en los mercados de factores) ni tampoco de una reducción autónoma de las expectativas en los mercados de productos sino de la fuerte caída en la actividad económica y de los precios internacionales. Lo anterior implica que tal tipo de reducción de la inflación depende en mucho de la *persistencia* de la situación recesiva nacional e internacional.

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

**CUADRO III-2**

**INDICES DE PRECIOS POR CIUDADES**
**1982**
**(Variación en año completo)**

| | | Medellín | Manizales | Resto de ciudades | Bogotá | Bucaramanga | Cali | Pasto | Barranquilla |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1982 | Enero | 27.2 | 28.3 | 25.6 | 24.1 | 27.2 | 23.9 | 28.9 | 26.7 |
| | Febrero | 26.9 | 27.5 | 24.4 | 23.1 | 24.8 | 28.2 | 26.5 | 25.2 |
| | Marzo | 26.4 | 27.4 | 23.9 | 22.9 | 25.8 | 27.2 | 26.1 | 23.2 |
| | Abril | 27.2 | 27.4 | 23.9 | 23.3 | 24.8 | 26.0 | 27.0 | 24.6 |
| | Mayo | 26.7 | 26.0 | 24.2 | 23.8 | 24.9 | 25.8 | 26.7 | 23.8 |
| | Junio | 24.6 | 25.2 | 24.0 | 23.5 | 24.5 | 25.2 | 25.5 | 24.2 |
| | Julio | 23.7 | 25.4 | 23.4 | 22.8 | 25.0 | 25.0 | 21.9 | 23.4 |
| | Agosto | 22.9 | 26.6 | 23.5 | 23.4 | 24.9 | 23.7 | 23.9 | 22.2 |
| | Septiembre | 23.7 | 26.6 | 24.7 | 25.0 | 26.1 | 24.3 | 25.5 | 21.9 |
| | Octubre | 22.6 | 26.5 | 26.6 | 26.4 | 27.4 | 24.9 | 28.4 | 22.4 |
| | Noviembre | 20.7 | 24.0 | 26.0 | 26.4 | 26.1 | 24.3 | 26.5 | 23.6 |
| | Diciembre | 20.7 | 21.0 | 25.1 | 25.9 | 25.0 | 23.3 | 22.4 | 22.4 |
| 1983 | Enero | 20.3 | 20.1 | 24.7 | 25.6 | 24.6 | 20.5 | 18.7 | 21.2 |
| | Febrero | 20.4 | 17.9 | 22.5 | 23.0 | 24.4 | 19.4 | 18.3 | 23.9 |

**Fuente:** DANE.

De esta forma, la recesión cambió las condiciones del proceso inflacionario durante 1982. Dada la situación de la demanda y la indexación de los costos básicos (tasa de cambio, tasa de interés, precios de las materias primas nacionales y salarios) las condiciones de la oferta agrícola y la realización de expectativas por agentes con poder en los mercados de factores explicaban la persistencia de ritmos altos y estables de inflación. El cambio en las condiciones de oferta (costos agrícolas e industriales) y de demanda (de alimentos) añade nuevos elementos al diagnóstico de *Coyuntura Económica*: la caída de la inflación está condicionada a la persistencia de un proceso recesivo nacional e internacional.

## 2. Inflación en los diferentes mercados

La coordinación del sistema económico en el corto plazo a través de ajustes de los precios y las cantidades ante los movimientos de ofertas y demandas no es similar en los diferentes mercados. Los académicos poskeynesianos han intentado capturar este fenómeno a través de la diferenciación de tipos de mercados: de precio (o margen) fijo y de precio flexible (Hicks), de precios de costo y de precios de demanda (Kalecki), y mercados de clientela y de subasta (Arthur Okun). La exogeneidad de causantes de la variación de precios, la elasticidad de la oferta en el corto plazo (el grado de utilización de la

capacidad instalada), o las relaciones contractuales implícitas en el mercado serían los criterios para dicha diferenciación de mercados. La reconstrucción de los fundamentos microeconómicos de la dinámica macroeconómica ha sido una tarea en la cual se ha empeñado la escuela de pensamiento keynesiana en los últimos años[1].

A grandes rasgos, los mercados de productos industriales y agropecuarios son las tipificaciones más claras de tal diferenciación: los precios Industriales se fijan por un sobre-precio (mark-up) sobre los costos, constituyendo así un sector de precio fijo con mercados de clientela, mientras los precios agrícolas son determinados por la demanda siendo la oferta explicada en el corto plazo por la disponibilidad y el costo de los recursos[2]. La enorme importancia analítica de la diferenciación de mercados y sectores radica en la diferente respuesta de precios y cantidades de tales sectores a cambio en el corto plazo de la demanda. Mientras en el mercado de bienes agrícolas la variable de ajuste serían los precios, en el de bienes industriales dicha variable sería la producción de bienes o la utilización de capacidad[3].

Esta sección intentará mostrar cómo, al parecer, durante 1982 el sector agropecuario tradicional se comportó como un sector de precio flexible y el sector industrial como uno de precio fijo mientras en la agricultura comercial se registraba un comportamiento mixto. Para ello es de gran utilidad la descomposición de los índices de precios según su origen sectorial. Este ejercicio se presenta en los Cuadros III-3 y III-4 para los precios al por mayor y en el Cuadro III-5 para los precios al consumidor. Es muy claro que nuevamente durante 1982 fue el sector agropecuario productor de alimentos el que originó más fuertes presiones inflacionarias.

### *a. Los precios agropecuarios*

Los precios agropecuarios al por mayor aumentaron en un promedio de 35.5% durante 1982 debido al altísimo incremento que registraron los productos del sector agropecuario tradicional: los tubérculos (papa y yuca), las legumbres y frutas, y la carne de ganado vacuno. Los índices de precios al por mayor (IPM) y al consumidor (IPC) de alimentos presentan tendencias diferentes difíciles de explicar (Gráfica III-1). Mientras la canasta de productos del IPC muestra una leve tendencia a la baja desde mediados de 1981 (que sólo se interrumpe en el tercer trimestre de 1982) la del IPM muestra una fuerte aceleración desde principios del año 1982. Ambas cifras no pueden ser correctas por lo cual necesariamente una de las dos está reflejando defec-

[1] Ver por ejemplo Eichner, *Megacorp and olipopoly, Microfoundations of macrodynamic* Cambridge University Press, 1976. Y R. Weintraub. *The microfoundations of Macroeconomic: a critical survey.* Journal of Economic literature Vol. 14.

[2] FEDESARROLLO publicó recientemente un análisis microeconómico de la formación de precios en los dos tipos de mercado para el caso colombiano. Ver Castro, Londoño, Cepeda, Escandón; *Mercados y formación de precios. Ensayos en microeconomía aplicada.* FEDESARROLLO, Bogotá, 1982.

[3] Las implicaciones macroeconómicas de esta clase de estructura económica característica de los países del Tercer Mundo es analizada en forma brillante por Lance Taylor en un libro próximo a aparecer, *Structuralist Macroeconomics: applicable models for the third World* Penguin Books, New York, 1983.

## CUADRO III–3

## PRECIOS AL POR MAYOR

| | Indice | | |
|---|---|---|---|
| | Diciembre 1981 | Diciembre 1982 | Variación |
| 1. Ganadería | 1355.5 | 1737.9 | 28.2 |
| 2. Avicultura | – | – | 15.8 |
| 3. Agricultura | 1689.3 | 2269.7 | 24.4 |
| a. Alimentos | 2532.0 | 3454.0 | 36.4 |
| b. Materias primas | 953.3 | 1211.8 | 27.1 |
| c. Exportación | 408.0 | 477.8 | 12.1 |
| 4. Industria de alimentos | 899.4 | 1205.4 | 20.9 |
| 5. Industria total | 1043.2 | 1254.3 | 20.2 |
| 6. Total IPM | 1144.6 | 1426.2 | 24.6 |

**FUENTE**: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

## CUADRO III–4

## VARIACIONES DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS AL POR MAYOR

| | Diciembre 81 Diciembre 81 | Variación promedio 1982 |
|---|---|---|
| **TOTAL ALIMENTOS** | **41.1** | **44.3** |
| **a) Según origen** | | |
| Alimentos sin procesar | 36.4 | – |
| Industria de alimentos | 20.9 | 20.6 |
| **b) Según tipo de bienes** | | |
| Carnes y preparados | 40.5 | 36.2 |
| Productos lácteos y huevos | 21.7 | 24.2 |
| Pescado y preparados | 20.1 | 25.6 |
| Tubérculos, legumbres y frutas | 42.7 | 50.0 |
| Azúcares y preparados | 23.5 | 17.6 |
| Café y cacao | 11.7 | 7.4 |
| Alimentos diversos | 30.6 | 37.3 |
| Cereales | 10.3 | 17.8 |

**FUENTE**: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

**CUADRO III–5**

**PRECIOS AL CONSUMIDOR[1]**

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|
| I. AGROPECUARIOS | 28.8 | 25.6 | 28.5 | 24.6 |
| I.1 Productos agropecuarios sin procesar | 45.3 | 18.2 | 28.3 | 27.9 |
| I.2 Productos avícolas y ganaderos | 17.6 | 27.2 | 29.6 | 33.8 |
| I.3 Alimentos agrícolas procesados | 22.9 | 32.1 | 28.0 | 13.7 |
| II. INDUSTRIALES | 22.7 | 24.6 | 22.7 | 20.1 |
| II.1 Textiles y confecciones | 21.6 | 15.0 | 18.5 | 18.1 |
| II.2 Cuero y calzado | 25.6 | 20.9 | 24.5 | 22.3 |
| II.3 Tabaco | 15.0 | 36.8 | 21.5 | 15.9 |
| II.4 Bebidas | 26.5 | 35.3 | 21.1 | 18.1 |
| II.5 Otros | 22.7 | 27.4 | 24.6 | 21.2 |
| III. SERVICIOS | 23.7 | 27.1 | 24.6 | 24.8 |
| Vivienda | 21.4 | 27.0 | 23.5 | 25.2 |
| Estatales | 21.8 | 32.6 | 26.9 | 22.6 |
| Personales | 40.1 | 26.7 | 25.8 | 23.7 |
| Esparcimiento y cultura | 13.0 | 23.0 | 27.8 | 27.2 |
| Transporte | | 21.9 | 22.0 | 25.2 |
| TOTAL | 28.8 | 25.9 | 26.4 | 24.0 |

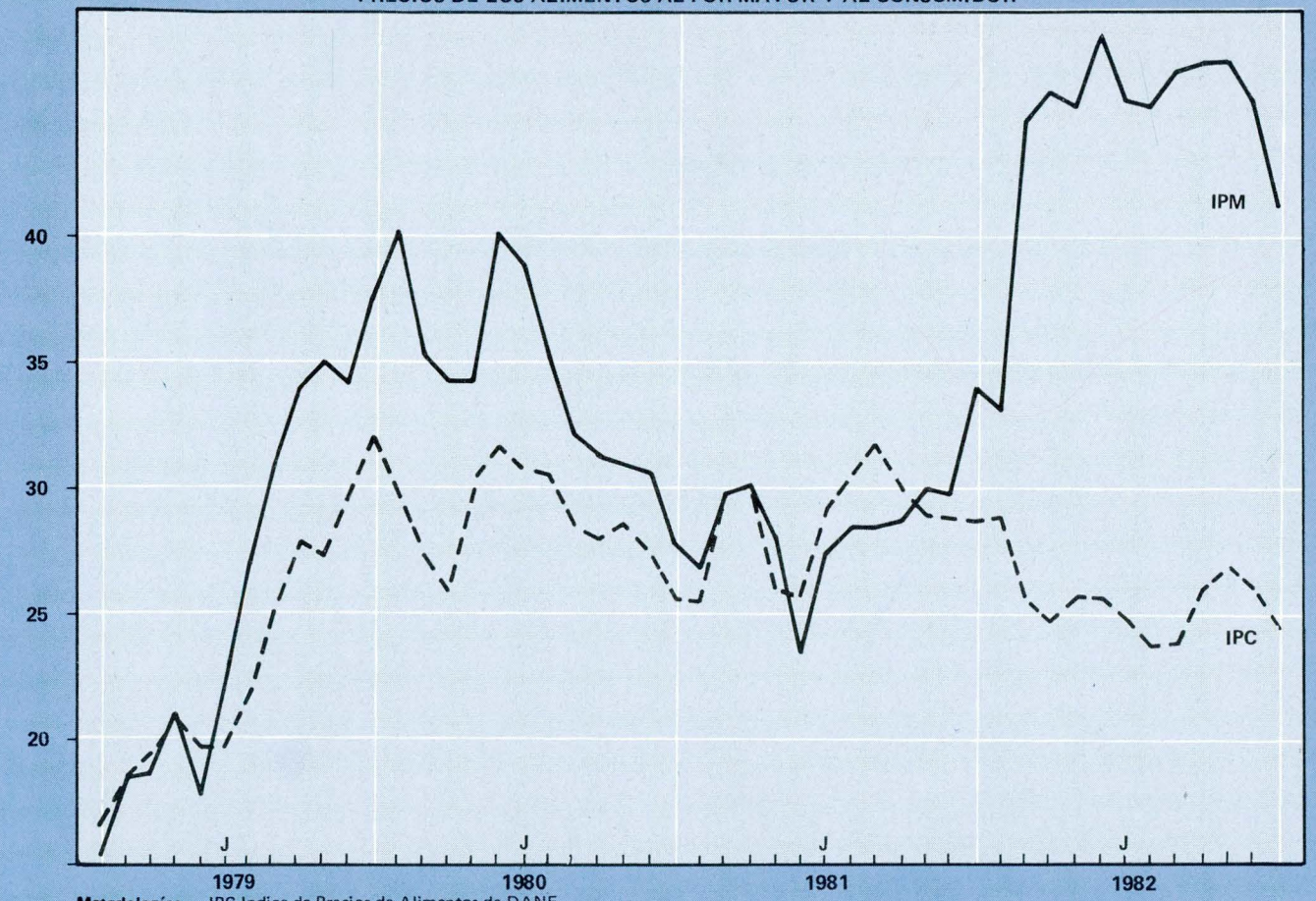
[1] Metodología: Variaciones de diciembre a diciembre. Con la colaboración del DANE, FEDESARROLLO clasificó los bienes y servicios incluidos en la encuesta familiar según su origen industrial.

tuosamente lo ocurrido a nivel nacional; es muy extraña la diferencia en el comportamiento de dichos índices puesto que ambos habían presentado una evolución muy similar en los últimos años (período 78-81 en el Gráfico III-1). La diferencia en 1982 podría atribuirse a varias razones:

a) En la canasta de IPM tienen mayor peso relativo los productos tradicionales (como papa, yuca, carne, etc.) que fueron justamente los de mayor crecimiento de precios durante el año;

b) La ponderación de las ciudades es diferente; mientras para el IPM cada precio es el promedio aritmético simple de 14 ciudades, el IPC pondera según población para 7 ciudades. Este elemento puede introducir un sesgo importante en la medida en la cual los precios de las ciudades grandes y pequeñas tengan un comportamiento disímil. Por ejemplo, la caída de la inflación en algunas ciudades y productos puede ocasionar el índice del DANE una baja en el índice total y no necesariamente debe ocurrir lo mismo en el índice del Banco de la República.

GRAFICA III-1
PRECIOS DE LOS ALIMENTOS AL POR MAYOR Y AL CONSUMIDOR




**Metodología:** IPC Indice de Precios de Alimentos de DANE.
IPM Alimentos (excluye animales vivos y alimentos para animales) producidos y consumidos Banco de la República.

c) El cambio en los precios a nivel de algunos artículos difiere significativamente entre ambas fuentes siendo menor para el DANE que para el Banco de la República lo cual debería ser explicado cuidadosamente pues la variación de márgenes no es razón suficiente de la diferencia.

Analizando el resultado de la información disponible se concluye que solamente al finalizar el año 1982 dejaron de ser los alimentos los responsables de las mayores presiones inflacionarias. No obstante, no todos los alimentos registraron aumentos de precios de consideración; este fenómeno se limitó básicamente a los alimentos provenientes del sector tradicional (Cuadros III-4 y III-5) mientras que aquellos provenientes del sector moderno e industrial señalaron aumentos más moderados de precios, como fue el caso del arroz, del azúcar, etc. En lo referente a los alimentos procesados provenientes de la agricultura comercial la razón de la baja de precios puede asimilarse más a la de los productos industriales que a la de los agrícolas tradicionales: la evolución de los precios internacionales puede haber ocasionado un sobreabastecimiento del mercado interno que redujo los costos de las respectivas industrias procesadoras de alimentos. La demanda pudo haber reforzado ese efecto de costos a la baja.

Durante la mayor parte del año el aumento en los precios de los alimentos tradicionales tuvo como causante las deficiencias de oferta las cuales, a su vez, se sintieron con mayor intensidad durante el tercer trimestre. Mención especial merece la carne de ganado vacuno que manifiesta una crisis de oferta que no deja de ser preocupante: el rompimiento del ciclo ganadero debido a un alto nivel de extracción de hembras desde 1977 condujo a un bajísimo crecimiento del hato, que hubo de manifestarse en una escasez no coyuntural durante el segundo semestre de 1982 y que posiblemente continúe presente durante todo el año de 1983. Tal comportamiento se estudia con mayor detalle en la sección Agricultura y Ganadería del capítulo sobre Actividad Económica General en este número de la revista. Al finalizar el año de otra parte, la fuerte baja del precio de los alimentos en algunas ciudades pareció deberse a una contracción del gasto en alimentos tan fuerte que ella pudo haber compensado con creces las deficiencias de oferta. La caída del precio de los alimentos ha sido más fuerte en aquellas ciudades en donde simultáneamente se sintieron los efectos de la crisis financiera, el mayor desempleo y el menor ingreso cafetero.

*b. Los precios industriales*

El interrogante sobre los determinantes de los precios industriales ha suscitado un enorme desarrollo teórico y empírico en los últimos años. ¿Cómo responden los precios industriales a cambios de los costos y de la demanda en el corto plazo? según Coutts y sus colegas[4], tres tipos de respuesta se han elaborado frente a este interrogante.

1. Las fuerzas competitivas tienen papel primordial por lo cual los precios caen en relación con los cos-

[4] K. Coutts, W. Godley and W. Nordhaus. *Industrial Pricing in United King dom.* Cambridge University Press, 1977.

tos en las recesiones aumentando con respecto a ello en los períodos de expansión. Tal visión ha sido sostenida por el último premio Nobel de Economía, Stigler y por otros economistas de inspiración neoclásica[5].

2. Los precios aumentan en relación con los costos en las recesiones y disminuye frente a ellos en las expansiones pues el sobreprecio ("mark-up") debe responder al cubrimiento de los costos fijos. Weintraub, un economista keynesiano americano, ha sido el principal impulsor de esta hipótesis que ha sido a la vez sustentada empíricamente por Eckstein[6] [7].

3. Los precios son determinados por los costos normales, (niveles de costo standard para grados normales de utilización de capacidad) estableciéndose un sobreprecio sin referencia a variaciones temporales en demanda. La escuela de Cambridge en Inglaterra ha sido el centro del desarrollo teórico y empírico de esta hipótesis.

Diversos estudios empíricos han compartido una u otra respuesta aun cuando tiende a predominar la hipótesis del precio normal: los precios industriales —en oposición a aquellos de los productos primarios— se forman por la adición de un "mark-up" sobre los costos con relativa independencia de la demanda. La demanda tendría así tan sólo una influencia indirecta en la medida en la cual afecte los precios de los elementos de costo. A su vez, los precios se mueven con los costos en el largo plazo sin mayores cambios debido a variaciones de demanda. Esta hipótesis ha sido desarrollada para países ya desarrollados y para países semiindustrializados como México[8] y Colombia. Ricardo Chica, de la Universidad de los Andes ha elaborado una prueba preliminar de la formación de precios de los bienes industriales en términos de los costos que tiene especial relievancia para los sectores industriales de mayor concentración relativa[9].

Con el fin de ayudar a la comprensión de la dinámica macroeconómica de corto plazo FEDESARROLLO ha considerado de interés la construcción de un índice de costos industriales que permita anticipar el comportamiento futuro de los precios de los productos manufacturados. El índice se construyó de tal forma que intenta reflejar la estructura de costos de la industria colombiana en forma agregada. Como se observa en el Cuadro III-6 los costos básicos de la industria nacional están constituidos por las materias primas nacionales provenientes del sector primario (agropecuario y minero), por los insumos industriales importados, y por los salarios. De la estructura de consumo intermedio que presentaba

[5] Stigler G. L. and Kindhal, J. (1970) *The be haoviour of industrial prices,* Columbia University Press.

[6] Weintraub, S. *Capitalism's inflation and employment crisis.* Addison Wesley, 1978.

[7] Eckstein, Otto (1972) Industry Price Ecuations. in O. Eckstein (ed.). The Econometrics of price determination. Washington D.E.

[8] J. Ros (1980) Pricing in the mexican manufacturing sector. Cambridge Journal of economics.

[9] Chica, Ricardo, Dinámica de los precios en la industria manufacturera colombiana, Revista de Planeación y Desarrollo, próximo a publicarse.

**CUADRO III–6**

**ESTRUCTURA DE COSTOS INDUSTRIALES**
**1980**

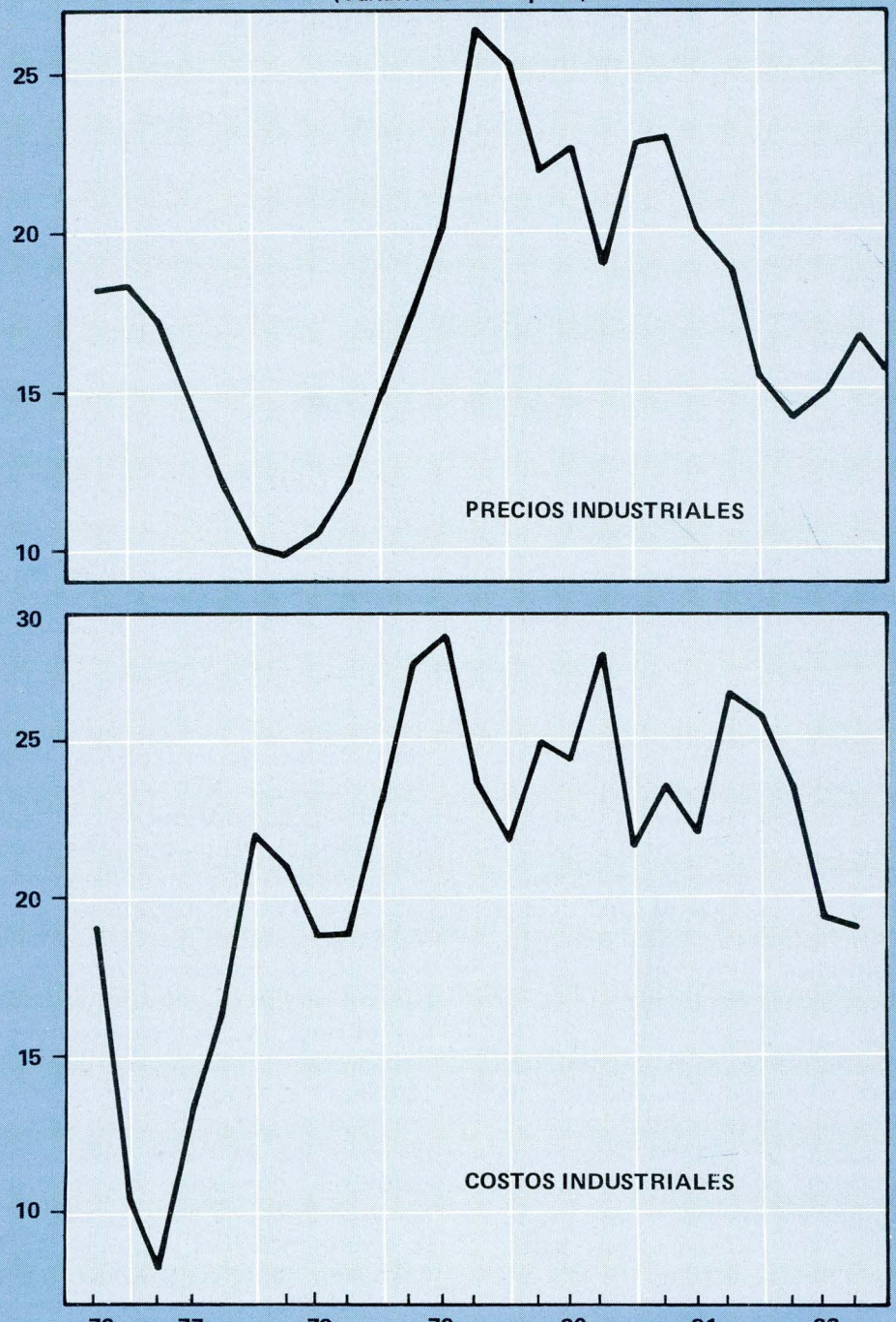
| | Distribución porcentual | | |
|---|---|---|---|
| CONSUMO INTERMEDIO | | | 52.3 |
| Nacional | | 39.7 | |
| Primario | 30.9 | | |
| Servicios | 8.8 | | |
| Importado | | 12.6 | |
| Primario | 1.7 | | |
| Industrial | 10.9 | | |
| VALOR AGREGADO | | | 47.7 |
| Remuneración a los asalariados | | 15.9 | |
| Impuestos indirectos | | 12.9 | |
| Excedente bruto de explotación | | 18.9 | |
| PRODUCCION | | | 100.0 |

**FUENTE:** DANE, Cuentas Nacionales 1980 y cálculos FEDESARROLLO. Se consideró la industria nacional como empresa.

la industria en 1980, de acuerdo con la Encuesta Anual Manufacturera del DANE, se seleccionaron 45 productos que representaban para dicho año el 59.6% del consumo intermedio total y cuyos precios era posible obtener de la presentación desagregada del Indice de Precios al por Mayor del Banco de la República.

Los resultados se presentan en el Gráfico III-2 y en el Cuadro III-7. Su análisis deja interesantes conclusiones sobre la historia económica reciente del país. Señala, en primer lugar, que los precios industriales reflejan la evolución de los costos básicos o directos con un rezago que fluctúa entre dos y tres trimestres. Confirman, en segundo lugar el hallazgo de Chica de la mayor importancia relativa de las materias primas (importadas y nacionales) frente a los salarios como factor de costo que se traslada al precio. Ilustra en tercer lugar cómo la reducción del desbordamiento inflacionario de 1977 pudo superarse gracias a que se atendió la evolución de los elementos de costo básicos y a que se contó con la "ayuda" de unos precios internacionales a la baja. Señalan, en cuarto lugar, la fortaleza del choque externo que representó la variación de los precios del petróleo en 1979-1980 y que coadyuvó a que la política monetaria contraccionista de ese período tuviese efectos recesivos importantes. Finalmente, permiten entender la evolución de los precios industriales en los dos últimos años. En el número de diciembre de 1982 de *Coyuntura*

## GRAFICA III-2
## PRECIOS Y COSTOS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(Variación año completo)




**Fuente:** Se han tomado los costos del cuadro III-7 desestacionalizándolos. El índice de precios corresponde al de Industria (excluyendo petróleo.

## CUADRO III–7

### VARIACION[1] DE LOS ELEMENTOS DE COSTOS INDUSTRIALES

| | Costo total | Insumos importados | Materias primas nacionales | Salarios |
|---|---|---|---|---|
| 1976 Junio | 32.0 | 15.3 | 28.6 | 11.4 |
| Septiembre | 18.2 | 22.0 | 27.9 | 52.2 |
| Diciembre | 6.8 | - 13.6 | 16.8 | 26.6 |
| 1977 Marzo | 6.6 | 7.6 | 0.3 | 19.8 |
| Junio | 10.8 | - 20.2 | 36.9 | 30.6 |
| Septiembre | 22.2 | 54.0 | 31.2 | 19.6 |
| Diciembre | 15.9 | 10.9 | 5.2 | 50.1 |
| 1978 Marzo | 27.7 | 67.2 | 2.8 | 29.7 |
| Junio | 19.3 | - 7.8 | 22.5 | 12.6 |
| Septiembre | 13.3 | 15.2 | 6.8 | 34.6 |
| Diciembre | 23.9 | 21.4 | 13.7 | 43.2 |
| 1979 Marzo | 32.5 | 37.0 | 35.0 | 45.0 |
| Junio | 25.7 | 68.4 | 12.7 | 24.9 |
| Septiembre | 26.8 | 24.6 | 51.4 | 29.0 |
| Diciembre | 17.1 | 9.4 | 15.9 | 25.8 |
| 1980 Marzo | 21.9 | 31.2 | 22.6 | 19.3 |
| Junio | 35.4 | 36.1 | 25.5 | 42.8 |
| Septiembre | 16.3 | 13.4 | 18.9 | 34.3 |
| Diciembre | 31.2 | 28.4 | 34.2 | 19.7 |
| 1981 Marzo | 17.5 | 13.2 | 26.2 | 36.6 |
| Junio | 22.2 | 27.3 | 8.5 | 34.0 |
| Septiembre | 26.5 | 35.3 | 36.7 | 24.1 |
| Diciembre | 30.9 | 30.8 | 34.4 | 22.2 |
| 1982 Marzo | 20.0 | 13.9 | 25.5 | 39.4 |
| Junio | 20.0 | 25.6 | 6.9 | 38.6 |
| Septiembre | 18.2 | 13.0 | 47.3 | 15.0 |
| Diciembre | | 24.0 | 21.9 | |

[1] Tasas anuales equivalentes sin desestacionalizar.
**Metodología:** de FEDESARROLLO con base en precios del Banco de la República y el DANE.

*Económica* se comentaba la baja sistemática de la variación de los precios de los bienes industriales a partir del primer trimestre de 1981[10].

Durante 1982 la industria registró un crecimiento promedio en sus precios

[10] *Coyuntura Económica,* FEDESARROLLO Vol. XII, No. 4, diciembre de 1982, p. 77.

del 20% como se refleja tanto en los precios al por mayor como al consumidor, reflejando una evolución similar de los costos. El bajo crecimiento del precio de las materias primas importadas compensó así el mayor aumento de las materias primas agrícolas nacionales y de los salarios para producir un alza total de costos de 19.4% durante los tres primeros trimestres del año 1982.

Por último, y como señal de precaución, las medidas sobre el sector externo —tales como aumento de aranceles y del ritmo de devaluación— generaron una aceleración del ritmo de crecimiento de los precios de los insumos importados durante el último trimestre que, de perdurar, tendería a volver a halonar hacia arriba el crecimiento de precios industriales. Dada la importancia de la evolución de los costos importados es de gran utilidad entonces, una observación más detallada de la evolución de los precios internacionales.

### 3. Los precios internacionales

Esta sección ilustra el impacto favorable que podría tener la evolución de los precios internacionales en la reducción de la inflación interna. Este fenómeno complementaría, de otra parte, la tendencia que genera la fuerte contracción del gasto de las familias registrado el último trimestre.

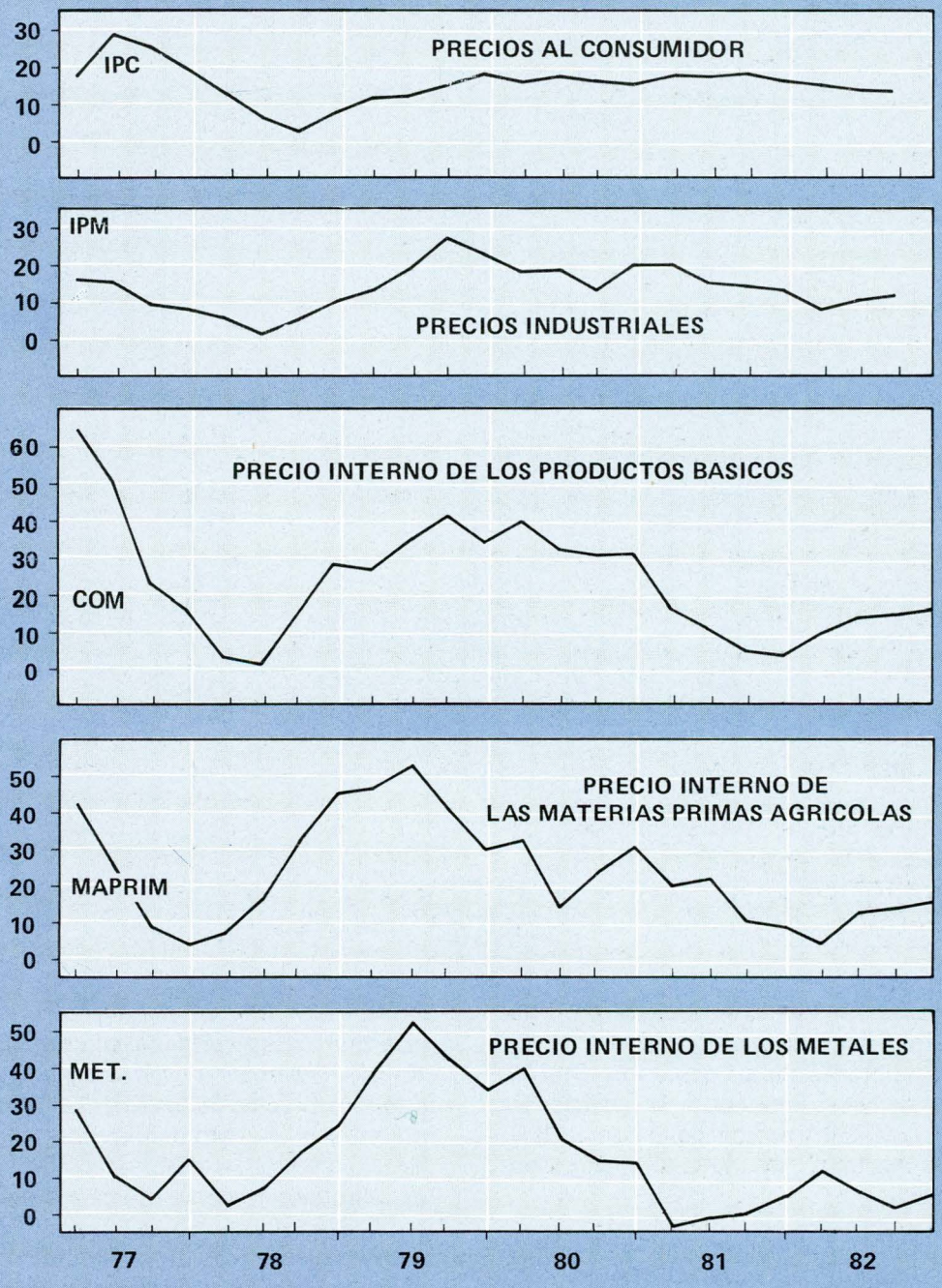
La inflación mundial ha venido descendiendo en forma rápida. Después de llegar a su máximo nivel en el segundo trimestre de 1980, en 1981 registró un descenso suave para caer más abruptamente en 1982, especialmente en Estados Unidos. (Ver sección Económica Internacional en el capítulo sobre Sector Externo). Como lo muestra el Cuadro III-8 el comportamiento de los precios en Colombia sería similar al de los países industrializados y menos parecido al de los países de América Latina cuyo proceso inflacionario se exacerbó durante el año pasado con todo y la evolución internacional.

Como se menciona en el capítulo sobre Sector Externo de esta revista una de las características de los mercados internacionales en los dos últimos años ha sido la caída brusca de los precios de los productos básicos, evolución que claramente perjudica al país a través del deterioro de los términos de intercambio. Sin embargo, dada la importancia de los insumos importados en la transmisión de presiones inflacionarias internas el descenso de los precios tiene, paradójicamente, un aspecto positivo por el lado del menor impacto sobre el nivel interno de precios. El Gráfico III-3 señala cómo el indicador del cambio en el costo interno de la canasta de productos básicos del Fondo Monetario Internacional se encuentra relacionado con la evolución de los precios internos tanto al consumidor como industriales. La baja de 1978 permitió reducir sustancialmente la inflación interna; su aceleración en 1979 ocasionó una aceleración de la inflación interna y la reducción del crecimiento de los precios industriales viene paralela con un bajo crecimiento del costo interno de las materias primas agrícolas y de los metales.

### 4. Perspectivas en 1983

La evolución del ritmo inflacionario durante 1983 dependerá del ritmo de la actividad económica.

## GRAFICO III-3
## PRECIO INTERNO DE LOS PRODUCTOS BASICOS
## (VARIACIONES EN AÑO COMPLETO)




**Metodología:** Se multiplicó el índice de precios de cada ITGE (procesado por el FMI) por la tasa de cambio, tomándose variación en año completo.

**Fuente:** International Financial Statistics.

CUADRO III–8

PRECIOS AL CONSUMIDOR

| | Mundial | Estados Unidos | Países industrializados | Países en desarrollo no exportadores de petróleo | Latinoamérica | Colombia |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1978 I | 2.7 | 6.6 | 6.7 | – | 40.6 | 23.1 |
| II | 9.5 | 7.0 | 6.5 | – | 40.3 | 16.8 |
| III | 9.5 | 8.0 | 6.9 | – | 41.2 | 12.9 |
| IV | 9.6 | 8.9 | 7.1 | – | 40.5 | 17.5 |
| 1979 I | 10.2 | 9.8 | 7.9 | – | 43.9 | 21.9 |
| II | 11.1 | 10.7 | 8.5 | 27.5 | 43.6 | 22.6 |
| III | 12.4 | 11.7 | 9.5 | 30.6 | 46.9 | 25.8 |
| IV | 13.8 | 12.8 | 10.6 | 33.6 | 52.4 | 28.0 |
| 1980 I | 15.4 | 14.3 | 12.1 | 36.1 | 54.8 | 26.2 |
| II | 16.2 | 14.5 | 12.5 | 38.7 | 56.5 | 27.6 |
| III | 15.2 | 12.8 | 11.7 | 32.2 | 56.6 | 26.3 |
| IV | 15.0 | 12.5 | 11.4 | 32.0 | 55.8 | 26.2 |
| 1981 I | 14.4 | 11.1 | 10.5 | 32.8 | 58.6 | 27.4 |
| II | 14.0 | 9.8 | 9.7 | 33.7 | 61.7 | 27.0 |
| III | 14.5 | 10.9 | 10.1 | 35.8 | 65.0 | 28.6 |
| IV | 13.3 | 9.6 | 9.6 | 29.8 | 64.8 | 26.6 |
| 1982 I | 12.4 | 7.6 | 8.5 | 30.2 | 64.8 | 25.2 |
| II | 12.0 | 6.8 | 7.9 | 31.7 | 67.6 | 24.6 |
| III | 12.1 | 5.8 | 7.2 | 35.7 | 76.5 | 23.8 |
| IV | – | 4.5 | 6.2 | – | – | – |

**FUENTE**: FMI International Financial Statistics (varios números).

Mantener niveles reducidos de inflación, dada la configuración de las condiciones de su descenso, estará a su vez condicionado a la persistencia de una contracción de la demanda y, por lo tanto, de la recesión económica.

De esta manera resulta crucial la definición del gobierno frente al dilema reactivación o estabilización económica. La inflación por tanto estará determinada por la estrategia económica que se siga: una mayor contracción de la demanda podría seguir bajando los precios de los sectores agroindustriales al costo de mayores niveles de recesión y desempleo. Dadas las condiciones de la oferta agrícola y del sector externo se hace difícil reactivar la economía y simultáneamente continuar reduciendo el nivel de inflación.

## EMPLEO Y DESEMPLEO

La interpretación de las cifras de desempleo en las circunstancias actuales no es tarea fácil, pues la comparación intertemporal de los datos suministrados por el DANE despierta interrogantes sobre la forma en la cual estarían reflejándose las verdaderas condiciones del mercado de trabajo. Por lo anterior, en esta sección se analizan las cifras con un máximo de cautela destacando tanto lo que ellas sugieren como sus limitaciones.

El Gráfico III-4 muestra la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en los últimos cinco años. El Cuadro III-9 presenta a su turno la descomposición analítica de lo ocurrido en los últimos doce meses en las cuatro grandes ciudades del país. Las oportunidades de trabajo crecieron a un buen ritmo en 1978 y 1979 puesto que el número de empleados creció a un ritmo mayor que la población en edad de trabajar. Tal dinámica del ritmo de generación de empleos se interrumpió en 1980, coincidiendo con los comienzos del período recesivo actual, y se deterioró apreciablemente en 1981. A pesar de la agudización de la recesión productiva en 1982 la generación de nuevos puestos de trabajo no presenta una debilidad notoria.

Para mantener constantes las tasas de empleo y de participación, la economía debería haber generado 86.125 empleos durante el año anterior con el fin de incorporar la creciente población en edad de trabajar. Y efectivamente se abrieron 84.990 plazas de trabajo; es decir, a algunos puestos menos de los requeridos por la inercia vegetativa, lo cual indica que si bien las oportunidades

**CUADRO III–9**

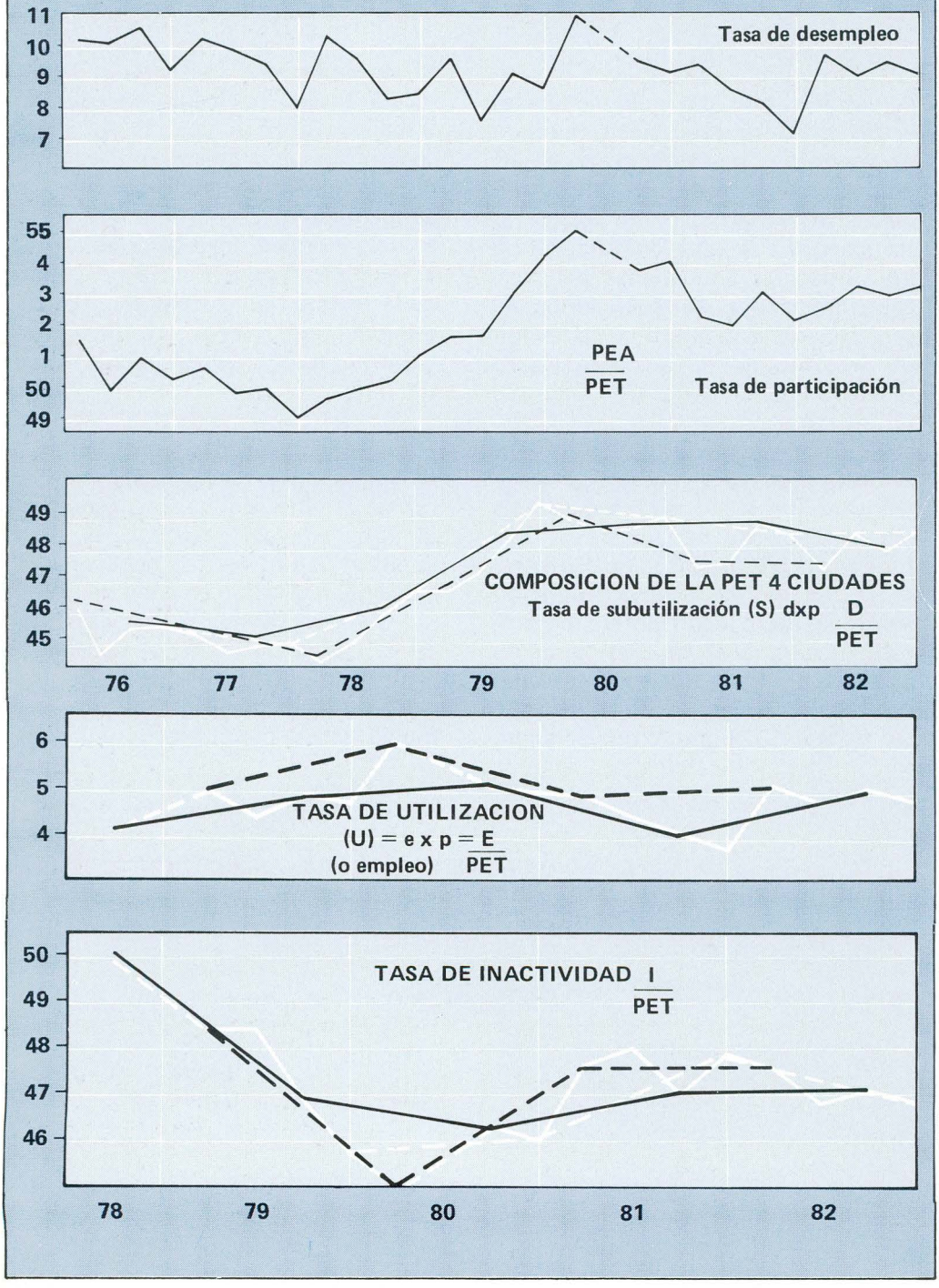
**DESCOMPOSICION ANALITICA DE LOS CAMBIOS DE EMPLEO Y DESEMPLEO A GRANDES CIUDADES 1981–1982**

| Descomposición | Cambio de empleo | Cambio de desempleo |
|---|---|---|
| Vegetativo | 182.850 | 18.427 |
| Oferta | - 39.961 | - 4.027 |
| Demanda | 5.444 | - 5.444 |
| Residual | - 77 | 77 |
| Total | 148.255 | 9.034 |

**FUENTE**: Cálculos FEDESARROLLO datos del DANE. Los datos en promedios geométricos de los datos trimestrales de cada año.

## GRAFICA III-4

## TASAS COMPUESTAS (4 CIUDADES)



promedias de empleo no mejoraron tampoco empeoraron. No obstante, las tasas de participación se elevaron lo cual llevó a que 30.139 personas adicionales acudieron al mercado de trabajo, sin ser absorbidas en vista de que la demanda no tuvo el comportamiento dinámico necesario para ello. Es muy posible que el deterioro de las condiciones de empleo en 1981 hubiera llevado a una disminución de los ingresos de las familias con la consecuencia de que se hizo más extensiva la búsqueda de empleo de un número mayor de miembros adicionales de dichas familias. Como tales trabajadores no lograron las plazas de trabajo deseadas fueron a engrosar la masa de desempleados que creció en 41.695 personas durante el año, algo más de un punto porcentual.

En síntesis, aunque la generación de puestos de trabajo no presentó un mayor deterioro promedio durante el año anterior, la demanda de trabajo tampoco permitió satisfacer las necesidades de empleo de trabajadores adicionales de las familias empobrecidas con el resultado de un mayor desempleo.

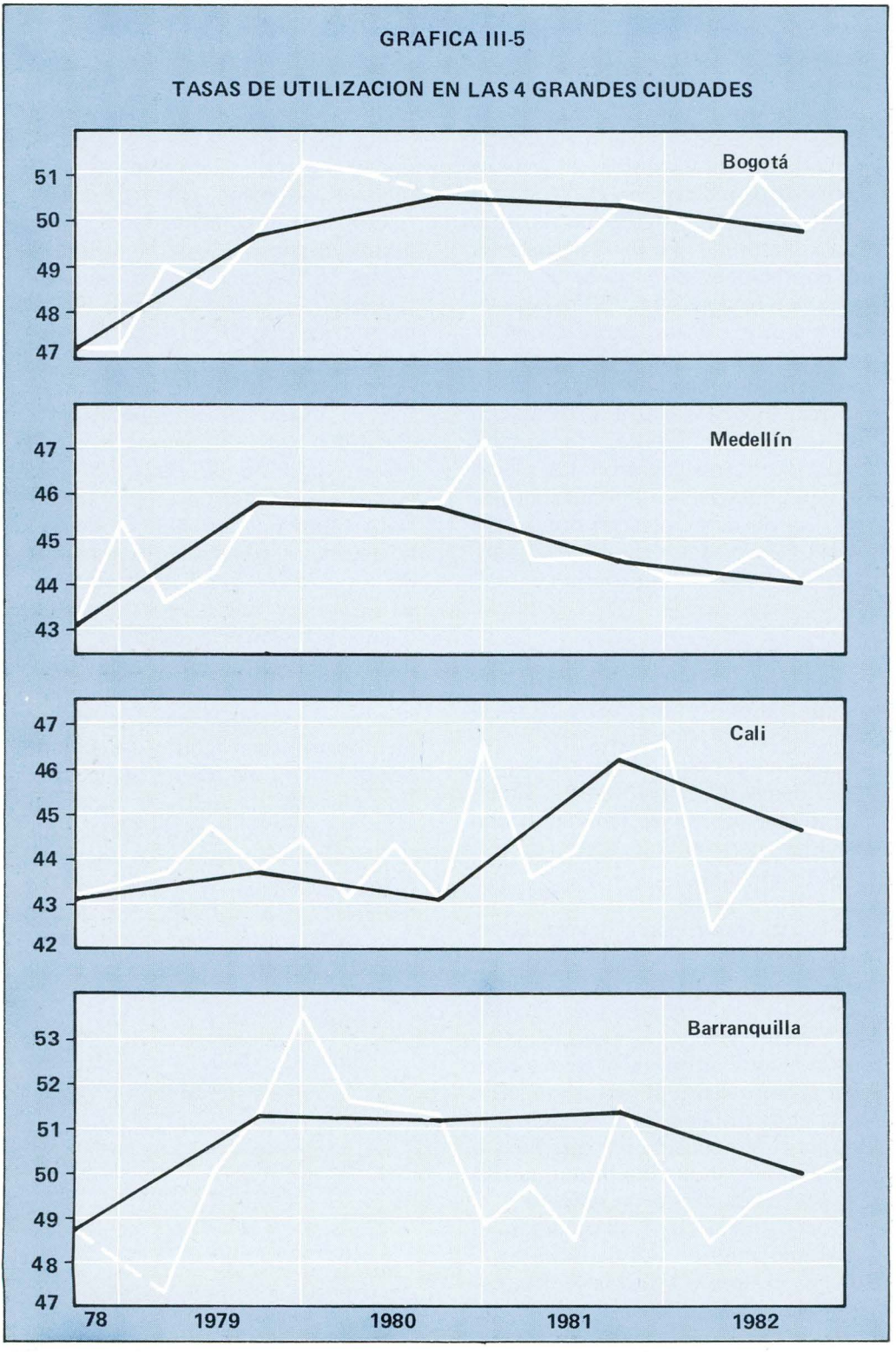
El gran interrogante que las cifras anteriores suscitan es el de cómo pudo haber generado la economía colombiana tal cantidad de puestos de trabajo en un período recesivo como el que sufre en la actualidad. Una cosa es clara: el sector moderno de la economía no fue el responsable de dicha demanda de empleo, puesto que el sector industrial disminuyó en un 5% su demanda de empleo y el sector comercial apenas la mantuvo en el año anterior. Por deducción entonces, el sector informal de la economía tuvo que haber absorbido las presiones del crecimiento de la población económicamente activa. Si ésto es así, debió haber tenido lugar un descenso en los ingresos medios de los partícipes de ese sector económico, esto es, un empobrecimiento relativo fenómeno que habría deteriorado adicionalmente las condiciones de demanda en el mercado de bienes. El sector informal parecería funcionar, por tanto, como un colchón que amortigua el impacto que sobre la demanda de trabajo tiene la recesión del sector moderno. Esta evolución parecería confirmar la experiencia de otros países en vías de desarrollo en donde, dadas las condiciones de pobreza de la población trabajadora y la ausencia de sistemas de seguro de desempleo buena parte de la población simplemente no puede "darse el lujo" de estar desempleada y se lanza entonces a la búsqueda desesperada de trabajo aun a costa de disminuir su nivel de ingresos[10]. En las estadísticas de desempleo permanecen registradas aquellas personas con alguna capacidad para financiar su período de desocupación. Lo anterior invitaría a estudiar el sector microempresarial como una fuente de empleo y de ingresos potenciales que debería fortalecerse para evitar un mayor impacto social del deterioro en los mercados de bienes[11].

[10] Ver *Unemployment as a Luxury Good,* World Development, noviembre de 1982.

[11] Un análisis interesante de las dimensiones y la potencialidad macro y microeconómicas de la microempresa urbana acaba de ser concluido por Hernando Gómez B., Juan Luis Londoño de la Cuesta y Lucía Tarazona de Niño. *El potencial macro y microeconómico de la microempresa urbana en Colombia.* Medellín Corporación Fabricato para el Desarrollo Social, 1983.

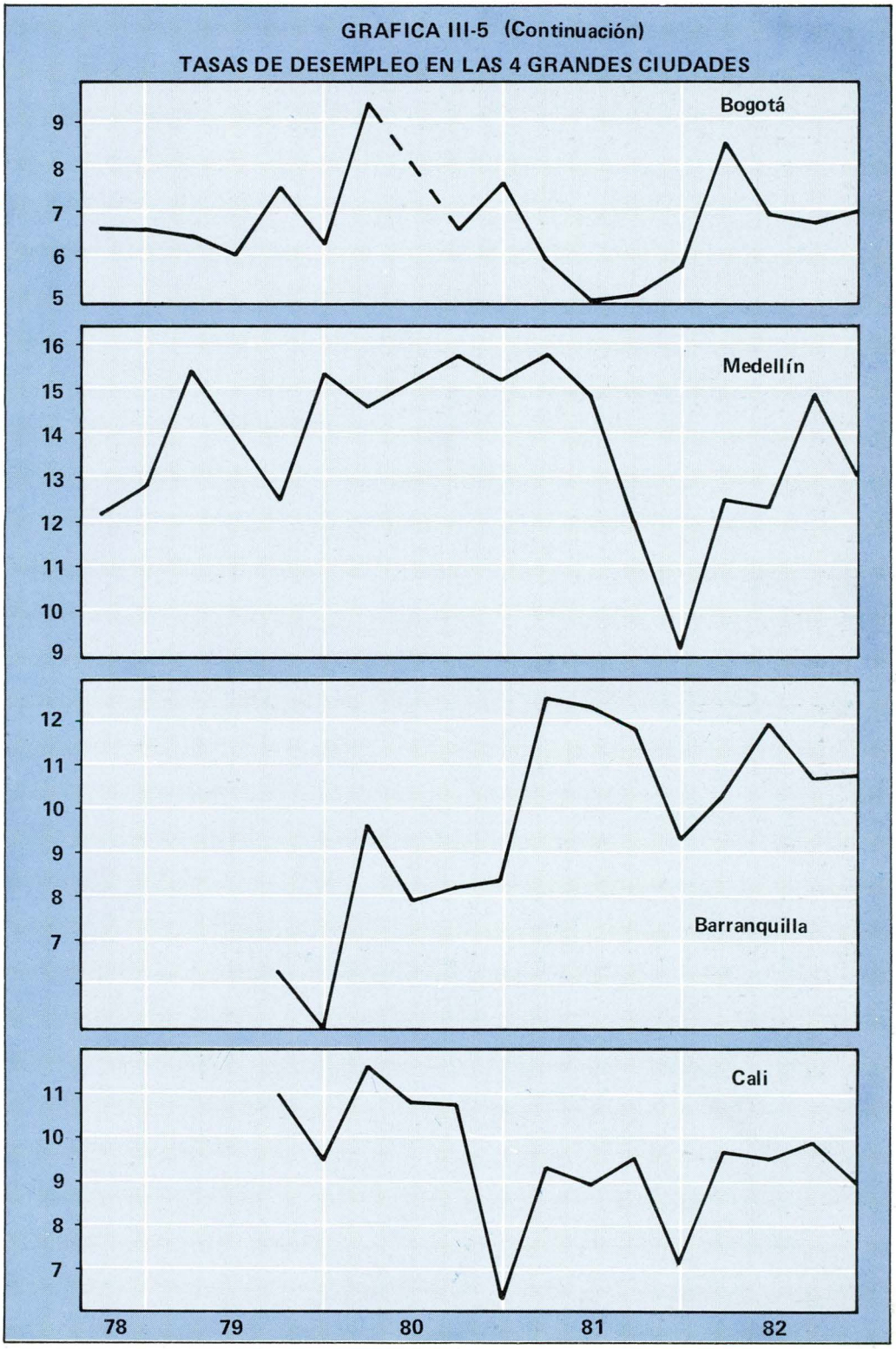
GRAFICA III-5

TASAS DE UTILIZACION EN LAS 4 GRANDES CIUDADES



GRAFICA III-5 (Continuación)

TASAS DE DESEMPLEO EN LAS 4 GRANDES CIUDADES



Adicionalmente, como se había señalado en la anterior entrega de *Coyuntura Económica*, las grandes ciudades colombianas presentan diferencias en el grado de sensibilidad de sus estructuras de empleo al ciclo económico. Durante 1982 las oportunidades de empleo se restringieron en todas las grandes ciudades con la excepción de Bogotá. La Gráfica III-5 señala los hechos más relievantes.

1. A pesar de la caída del empleo durante el tercer trimestre las oportunidades de trabajo mejoraron durante 1982 en promedio en Bogotá, aunque el desempleo aumentó por la mayor tasa de participación.

2. En Cali las oportunidades de empleo siguieron disminuyendo, lo cual lleva a un mayor desempleo a pesar de que las tasas de participación no aumentaron.

3. En Barranquilla se presentó una sensible baja en las oportunidades de trabajo durante 1982 que oca-

**CUADRO III–10**

**POBLACION TOTAL Y POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR SEGUN EL DANE, PARA MEDELLIN**

| | (1) Población total | (2) Población en edad de trabajar | (3) Crecimiento la PET* % | (4)=(2)/(1) PET/PT |
|---|---|---|---|---|
| 1978 Septiembre | 1.356.255 | 1.043.311 | — | 0.7693 |
| 1979 Marzo | 1.382.648 | 1.066.757 | 3.7 | 0.7715 |
| Junio | 1.396.037 | 1.074.521 | 2.9 | 0.7697 |
| Septiembre | 1.409.556 | 1.067.817 | - 2.4 | 0.7567 |
| Diciembre | 1.423.205 | 1.072.887 | 1.9 | 0.7537 |
| 1980 Marzo | 1.436.986 | 1.091.206 | 7.0 | 0.7607 |
| Junio | 1.450.901 | 1.119.515 | 10.8 | 0.7716 |
| Septiembre | 1.464.951 | 1.129.843 | 3.7 | 0.7698 |
| Diciembre | 1.479.137 | 1.130.652 | 0.3 | 0.7705 |
| 1981 Marzo | 1.493.460 | 1.148.443 | 6.4 | 0.7694 |
| Junio | 1.507.922 | 1.162.035 | 4.8 | 0.7710 |
| Septiembre | 1.522.524 | 1.161.686 | - 0.1 | 0.7633 |
| Diciembre | 1.537.267 | 1.162.328 | 0.2 | 0.7546 |
| 1982 Marzo | 1.552.153 | 1.171.876 | 3.3 | 0.7560 |
| Junio | 1.567.183 | 1.198.895 | 9.5 | 0.7647 |
| Septiembre | 1.582.359 | 1.204.175 | 1.8 | 0.7606 |
| Diciembre | 1.597.682 | 1.204.652 | 0.1 | 0.7544 |

**FUENTE:** DANE Avance Estadístico, enero, 1983.
* Tasa anual equivalente.

sionó un desaliento aún mayor en las personas que buscaban empleo por lo cual la tasa de desempleo bajó.

4. El caso de Medellín amerita unos comentarios adicionales por la persistencia de niveles altos de desempleo y por las dificultades que presenta la interpretación de los datos recientes. Las cifras disponibles señalan que en el mercado laboral de la capital antioqueña persiste el deterioro que tuvo su origen en la crisis de empleo de 1980. El empleo continúa creciendo a un ritmo menor que el de la población en edad de trabajar y el desempleo disminuye aparentemente por la pequeña reducción en la tasa de participación.

Con todo, las anteriores observaciones deben ser calificadas cuando se trata de evaluar la validez de la comparación intertemporal de las estadísticas de empleo de Medellín. Las fluctuaciones aparentes en tales cifras sugieren la existencia de errores muestrales en las encuestas de hogares, pues se presentan tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar que no son razonables desde ningún punto de vista. El Cuadro III-10 señala la posible fuente de los errores que se introducen en la medición del número de desempleados. Desde el punto de vista demográfico la relación de Población en Edad de Trabajar (PET) a población total (PT) —que se denominará $\alpha$— está determinada por la entrada de nuevas cohortes al mercado de trabajo: tal relación debería ser entonces bastante estable en cortos períodos; en un período más largo debería mostrar un descenso suave debido al cambio en la estructura de edades que trajo consigo el descenso en la tasa de fecundidad de la pasada década. Tales condiciones no se cumplen en el caso de Medellín (tampoco en los de Barranquilla y Cali) pues las muestras presentan grandes variaciones en dicha tasa demográfica resultando así fluctuaciones erráticas de la población en edad de trabajar (que disminuye en un trimestre luego de haber crecido a tasas mayores al 5%). Correcciones de la relación $\alpha$ cambiarían en forma apreciable los datos sobre el número de empleados y desempleados realmente existentes en Medellín, confirmando quizá los errores muestrales del DANE. Al realizar ejercicios de simulación con diferentes razones $\alpha$ (Cuadro III-11) se encuentra que —únicamente teniendo presente esta razón— la encuesta del DANE sobreestimó la baja del desempleo entre diciembre 1981 y marzo de 1982 o —alternativamente— habría sobreestimado los verdaderos niveles de desempleo anteriores.

Una muestra de las imprecisiones a que conduce la utilización de las encuestas del DANE para comparaciones intertemporales se presenta al aplicar la metodología de descomposición del cambio de empleo, y desempleo a los datos promedio anuales (Cuadro III-12). Aunque es claro que la economía no generó los puestos necesarios para dar empleo a la nueva población en edad de trabajar, y que el desempleo se vio aminorado por la reducción en las tasas de participación, la magnitud de los cambios requeridos en el empleo para mantener estables la participación y el desempleo no es clara, lo cual conduce a diferentes estimaciones del verdadero cambio en el empleo y desempleo

## CUADRO III–11

### SIMULACION CON DIFERENTES VALORES DE $\alpha$
### MEDELLIN 1978–1982

| Alternativa | Población en edad de trabajar | | | Número de empleados | | | Número de desempleados | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 |
| 1978 Sept. | 1.023.430 | 1.043.367 | 1.043.311 | 440.696 | 449.281 | 449.216 | 61.808 | 63.012 | 63.203 |
| 1979 Marzo | 1.043.346 | 1.063.671 | 1.066.757 | 454.038 | 462.883 | 464.268 | 83.285 | 84.908 | 85.126 |
| Junio | – | – | – | – | – | 474.700 | – | – | 76.610 |
| Sept. | 1.063.651 | 1.075.667 | 1.067.817 | 487.127 | 492.630 | 489.418 | 70.266 | 71.020 | 70.408 |
| Dic. | 1.073.950 | 1.086.083 | 1.072.887 | 490.624 | 496.166 | 490.090 | 89.310 | 90.319 | 88.956 |
| 1980 Marzo | 1.084.350 | 1.103.821 | 1.091.206 | 494.848 | 503.734 | 497.803 | 85.279 | 86.810 | 85.978 |
| Junio | 1.094.850 | – | 1.119.515 | – | – | – | – | – | – |
| Sept. | 1.105.452 | 1.125.302 | 1.129.843 | 505.419 | 514.495 | 516.858 | 94.841 | 96.544 | 96.736 |
| Dic. | 1.116.157 | 1.136.199 | 1.130.652 | 525.634 | 535.073 | 532.461 | 94.959 | 96.644 | 96.182 |
| 1981 Marzo | 1.126.965 | 1.141.862 | 1.148.443 | 501.374 | 508.002 | 511.468 | 94.790 | 96.043 | 96.373 |
| Junio | 1.134.878 | – | 1.162.035 | – | – | – | – | – | 90.772 |
| Sept. | 1.148.897 | 1.164.084 | 1.161.686 | 512.009 | 518.777 | 517.709 | 70.481 | 71.413 | 71.266 |
| Dic. | 1.160.022 | 1.175.356 | 1.162.328 | 510.850 | 517.603 | 519.253 | 51.760 | 52.444 | 52.612 |
| 1982 Marzo | 1.171.255 | 1.178.007 | 1.171.876 | 515.933 | 518.907 | 516.207 | 74.380 | 74.808 | 74.419 |
| Junio | 1.182.596 | – | 1.198.895 | – | – | 535.618 | – | – | 75.818 |
| Sept. | 1.194.048 | 1.200.931 | 1.204.175 | 525.739 | 528.770 | 530.199 | 92.778 | 93.312 | 93.564 |
| Dic. | 1.205.611 | 1.212.561 | 1.204.652 | 537.458 | 540.556 | 537.030 | 81.021 | 81.488 | 80.956 |

1 $\alpha$ = 0.7546, correspondiente a diciembre 1981, con la muestra más representativa.
2 $\alpha$ = Promedio anual de los $\alpha$'s registrados por el DANE.
3 $\alpha$ = Los $\alpha$'s implícitos en los datos originales del DANE.

**CUADRO III-12**

**DESCOMPOSICION ANALITICA DE LOS CAMBIOS DE EMPLEO Y DESEMPLEO EN MEDELLIN, BAJO DIFERENTES HIPOTESIS DE LA RAZON $\alpha$**

| Alternativa de $\alpha$ | (1) | (2) | (3) |
|---|---|---|---|
| **Empleo** | | | |
| Cambio vegetativo | 20034 | 16350 | 16076 |
| Oferta | — 1669 | — 1673 | — 1672 |
| Demanda | — 1274 | — 1282 | — 1281 |
| Residual | 4 | 4 | 4 |
| **Total** | **17100** | **13400** | **13126** |
| **Desempleo** | | | |
| Cambio vegetativo | 3015 | 2460 | 2407 |
| Oferta | — 250 | — 252 | — 252 |
| Demanda | 1274 | 1282 | 1281 |
| Residuo | 4 | 4 | 4 |
| **Total** | **4035** | **3486** | **3432** |

**Fuente**: Cálculos de FEDESARROLLO con base en datos del DANE. Las alternativas se explican en el cuadro anterior.

adicional de Medellín durante 1982. Sería de mucha utilidad para los analistas de la economía una explicación de las implicaciones que para las comparaciones intertemporales tiene el cambio de muestras realizado por el DANE en sus encuestas de hogares.

# Sector externo

## ECONOMIA INTERNACIONAL

### I. Introducción y resumen

La evolución de la economía mundial probó tener en los últimos años, y en 1982 en particular, una importancia considerable para un país como Colombia en razón de la interdependencia existente en la actualidad entre los países industrializados y aquellos en vía de desarrollo, de una parte, y de la misma interrelación entre unos y otros en sí mismos. Por esta razón *Coyuntura Económica* ha considerado conveniente ampliar en su primer número del año el análisis de los acontecimientos recientes y de los previstos en el mundo industrializado y en América Latina.

Esta sección del capítulo de Sector Externo de la revista persigue, entonces, revisar el desempeño reciente de las economías industrializadas en términos de crecimiento, inflación, empleo, y comercio internacional así como la forma en la cual América Latina ha hecho frente a dicho comportamiento. A su vez, por considerar que se trata de aspectos cruciales en el curso futuro de todos los países del mundo occidental —desarrollados y en vía de serlo— se analizan brevemente el problema de la deuda externa, la evolución de las tasas reales y nominales de interés, y los acontecimientos recientes en materia petrolera.

La caída de los precios internacionales del crudo está reflejando la magnitud de la recesión y los cambios que se han operado en la estructura de la producción petrolera mundial. Se trata de un asunto de corto y mediano plazo por cuanto continúa siendo previsible que en el largo los precios recuperen su trayectoria alcista. Para Colombia el efecto positivo directo de la baja en los precios internacionales del crudo, que se comenta en la sección de Energía y Minería de esta entrega de la revista, puede verse más que compensado por el negativo indirecto que se genera por la reducción de los ingresos de

los países vecinos, Venezuela y Ecuador, que, como bien se conoce, constituyen mercados muy importantes para los productos colombianos.

Aun cuando es difícil efectuar pronósticos en un ambiente de incertidumbre como el prevaleciente hoy en día en el mundo sí podría esperarse que la economía mundial registre un comportamiento más favorable en el presente año que en 1982. La OECD proyectaba en diciembre un ritmo de crecimiento económico positivo (1.5%) para el conjunto de sus veinticuatro países miembros. Más tarde, a principios de marzo, se conoció el curso del índice de indicadores líderes para la economía estadounidense en enero, que mostró su repunte más alto desde julio de 1950. Así, y en razón del efecto de las bajas recientes en los precios del petróleo que permitirá que los países con déficit en su balanza de pagos apliquen políticas más expansivas, la recuperación mundial podría tener una fuerza algo mayor a la prevista al finalizar 1982 y al iniciarse 1983.

Del lado financiero resulta más aventurado efectuar cualquier estimativo. Es incierto el rumbo de las tasas de interés aunque su tendencia reciente ha sido hacia una baja, más pronunciada en las nominales que en las reales. Subsisten, sin embargo, interrogantes relacionados con el efecto de la caída en el precio del petróleo sobre el comercio internacional y sobre el sistema financiero, de la misma manera en la cual es difícil prever el comportamiento del sector financiero en vista de sus problemas recientes o del impacto del déficit fiscal en Estados Unidos sobre el nivel de las tasas de interés.

## II. La evolución de los países industrializados

### *1. Crecimiento económico*

El signo predominante con respecto a la producción de bienes y servicios en la economía de los países industrializados al finalizar 1982 era el del pesimismo. El estimativo de crecimiento del PIB para 1982, realizado en diciembre de 1982 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD, arrojaba la cifra de −0.5 para los 24 países miembros cuando, al iniciarse el año, se había estimado un ritmo de expansión de 1.25%. En este resultado influyó notoriamente el desempeño de la economía europea a lo largo del segundo semestre. Mientras en Estados Unidos se registraba una situación de estancamiento en estos seis meses (cero crecimiento), y en Japón la producción se incrementaba en 2.75% en términos anuales, en los principales países europeos se entraba claramente en la fase recesiva: la contracción alemana pasó de −0.6% a −4.25%; en Inglaterra la economía dejaba de crecer al 1.3% del primer semestre para hacerlo a un ritmo de 0.5% anual en el segundo; en Francia tenía lugar una desaceleración acentuada; y en Italia se transitaba de una expansión de 3.6% en los seis primeros meses de 1982 a una caída de 1.75 en los segundos[1].

Así las cosas, la recuperación modesta que se esperaba para los países de la OECD al mediar 1982 se convirtió en una ilusión. A la hora de la verdad la situación era más com-

[1] OECD Economic Outlook, No. 32, December 1982, p. 15.

pleja y delicada a juzgar por los problemas que se vivieron en los mercados de capitales internacionales en razón de la crisis de México en agosto y de las dificultades financieras de Brasil en noviembre. Además se produjo un cambio en el comportamiento financiero de la industria manufacturera y de los consumidores: la primera puso mayor énfasis en mejorar su posición de liquidez cuidándose de ampliar la inversión, los inventarios y el empleo; los segundos también mostraron cautela, sacrificando consumo e incrementando el ahorro. Por último, la devaluación de las monedas europeas y del yen japonés frente al dólar implicó precios internos más altos en esas economías para el petróleo importado y, de cierta manera, que en el corto plazo se compensara parcialmente el efecto positivo de los movimientos cambiarios.

Pero, como es apenas obvio, lo que ha afectado el crecimiento económico ha sido la debilidad de la demanda interna y de los mercados internacionales para los productos de los países industrializados. De acuerdo con la OECD, "los volúmenes de exportación fueron inesperadamente bajos para un buen número de países cuyas economías son excesivamente dependientes de su sector externo", como ocurrió en el caso de Alemania en donde, además, se presentaron problemas financieros y quiebras de algunas empresas[2].

En el Cuadro IV-1 se incluyen el estimativo de crecimiento del PIB para los países de la OECD en 1982 y las proyecciones preliminares para 1983. Como puede observarse se preveía para el presente año un ritmo de crecimento algo mayor que el del pasado pero todavía menor a la mitad del promedio registrado en la década de los setenta.

A principios del mes de marzo se conoció la muy favorable evolución del índice de indicadores líderes en los Estados Unidos, 3.6%, (que constituye el brinco más pronunciado desde julio de 1950), el incremento de 8.9% en el gasto en construcción (el más grande desde marzo de 1946) y un aumento en ventas de nuevas viviendas de 9.9% (que llega, así, a su más alto nivel desde septiembre de 1980)[3]. Aun cuando estos datos pueden estar distorsionados, en razón del muy mal comportamiento registrado en diciembre, y es necesario analizarlos con alguna cautela, sí están diciendo que la reactivación de la economía mundial podría tener una fuerza un poco mayor de la prevista en diciembre de 1982 y en los primeros dos meses de 1983.

*2. Inflación*

La recesión ha golpeado duramente la inflación de tal manera que ésta viene descendiendo en los países de la OECD más rápidamente de lo esperado. En septiembre de 1982 la tasa de inflación en esa región económica había caído a 7.4% anual cuando en 1980, en todo el año, había sido de 13% y en 1981 cercana al 11%. Esta baja podía atribuirse, en parte, a la caída en los precios de los productos básicos y, en menor grado, a la de los precios de la energía. La OECD estima que de la rebaja de

[2] Ibid, p. 17.

[3] "U.S. and International Money Markets Telex", The Schroder Group, New York and London, March 4, 1983.

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA



**CUADRO IV-1**

**CRECIMIENTO DEL PIB EN LOS PAISES DE LA OECD**
**(% con respecto al año anterior)**

| País | Crecimiento promedio anual 1970–1980 | Estimativo 1982 | Proyección[1] 1983 |
|---|---|---|---|
| Estados Unidos | 2.9 | −1.75 | 2.00 |
| Japón | 4.8 | 2.50 | 3.50 |
| Alemania | 2.8 | −1.25 | −0.25 |
| Francia | 3.6 | 1.50 | 0.50 |
| Inglaterra | 1.9 | 0.50 | 1.00 |
| Italia | 3.1 | 0.75 | 0.50 |
| Canadá | 4.1 | −5.00 | 1.25 |
| Austria | 3.7 | 0.50 | 1.00 |
| Bélgica | 3.2 | −0.50 | 0.75 |
| Dinamarca | 2.3 | 1.75 | 0.00 |
| Finlandia | 3.6 | 0.50 | 1.25 |
| Grecia | 4.7 | 0.50 | 1.00 |
| Holanda | 2.9 | −1.25 | −1.25 |
| Noruega | 4.7 | 0.00 | 0.50 |
| Portugal | 4.8 | 2.00 | 1.50 |
| España | 3.7 | 1.25 | 1.50 |
| Suecia | 2.0 | 0.50 | 1.50 |
| Suiza | 1.2 | −2.00 | 0.50 |
| Australia | 3.1 | 0.75 | 0.50 |
| Nueva Zelanda | 2.2 | −0.50 | 0.50 |
| **Total OECD** | **3.2** | **−0.50** | **1.50** |

**Fuente:** OECD Economic Outlook, No. 32, Diciembre 1982.
[1] Efectuada en diciembre de 1982.

cinco puntos a lo largo de 1980, 1981 y 1982 entre uno y dos tiene origen en la evolución de los precios de los productos básicos (Ver Gráfica IV-1).

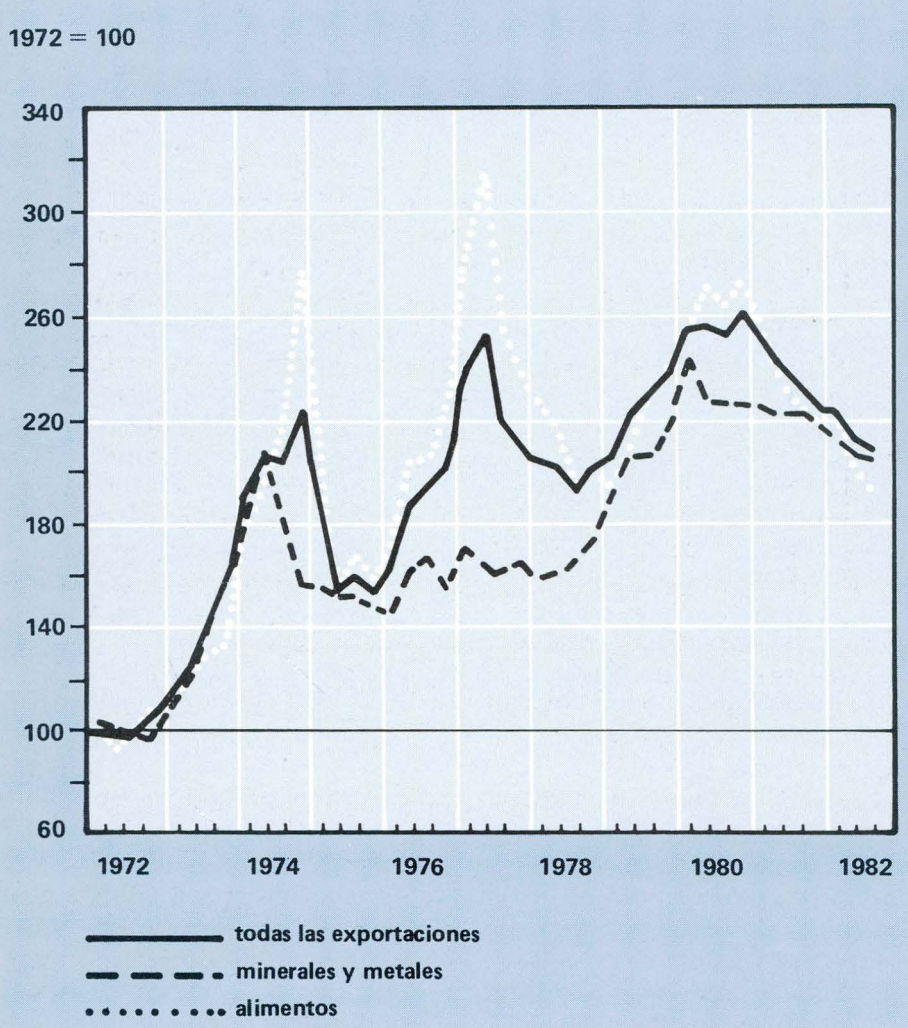
La perspectiva para 1983 es la de que se mantenga el nivel de inflación actual con tendencia a la baja en general y variaciones entre los diferentes países. Un caso interesante, que no responde a la norma, es el de los Estados Unidos en donde los precios al consumidor se elevaron en 3.9% en 1982 en contraste con ritmos de crecimiento de 8.9% en 1981 y de 12.4% en 1980 y en donde para 1983 se proyecta su incremento al 4.6%[4].

Todo indica que, con una utilización de capacidad muy reducida en los Estados Unidos, 67.8%, hay cam-

[4] "Here comes the Recovery" *TIME,* February 28, 1983.

GRAFICA IV-1

INDICE DE PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS
(No incluye petróleo – Unidad DEG)




**Fuente:** OECD Economic Outlook.

po para la recuperación de la producción sin exacerbar presiones inflacionarias; además, el ritmo de incremento de los salarios se ha desacelerado sustancialmente en ese país, ha aumentado la productividad, y se esperan menores precios de la energía como consecuencia de la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial.

De otro lado, a nivel global, subsisten dudas con respecto a lo que pueda suceder con los precios de los productos básicos. De acuerdo con la OECD, en el corto plazo, la debilidad de la demanda, la oferta abundante, y los altos inventarios podrían deprimir los precios aún más; en el mediano plazo, sin embargo, una recuperación sostenida de la economía puede conducir a precios altos ante deficiencias en oferta inducidas por los bajos precios actuales. Adicionalmente, es incierto el escenario petrolero y, sobre todo, no se sabe si los precios van a continuar incentivando la conservación de energía y la sustitución de fuentes, despejando definitivamente la alternativa de un nuevo "choque petrolero"[5]. De acuerdo con otros comentaristas, en la medida en que se produzca la reactivación la inflación debe acelerarse por cuanto automáticamente tendría lugar una elevación en los precios de los productos básicos. Este punto parecería ser especialmente válido en los Estados Unidos en donde estos precios subieron 1.4% en diciembre de 1982 y continuaron haciéndolo en enero de 1983 con lo cual se rompió la caída de 28.6% en dos años de los precios de los productos básicos en su conjunto y de 35% de aquellos utilizados por la industria[6].

*3. Empleo*

Como consecuencia de la contracción económica, el empleo en los países de la OECD se redujo en cerca de 1.0% durante la primera mitad de 1982. Al terminar septiembre esta tendencia se había acentuado, razón por la cual se esperaba para el fin de año que la tasa de desempleo llegara al 9%. Naturalmente hay diferencias entre los países siendo Europa, sin duda, la región más afectada por el desempleo (unas 17 millones de personas). Para los 24 países de la OECD el estimativo a diciembre de 1982 era de 32 millones de personas desocupadas. Las perspectivas para 1983 eran, al menos en los primeros dos meses del año, de que continuara elevándose la desocupación así ello ocurriera con mayor lentitud que en 1982. Esa elevación sería, sin embargo, selectiva, con mayores problemas en Europa que en Estados Unidos, Canadá o Japón. La tasa prevista para los países de la OECD en el primer semestre de 1984 es de 9,5% y de 11.5% para Europa en particular[7].

*4. Comercio internacional*

En vista de los problemas que han afectado el crecimiento en los países en desarrollo —y de la misma recesión en los desarrollados— el volumen del comercio en estos últimos (OECD) habría caído en 0.25% du-

[5] *OECD Economic Outlook,* op. cit. p. 49.

[6] *Weekly Economic Package,* Chemical Bank, January 18, 1983.

[7] Ibid, p. 35.

rante 1982[8]. En diciembre de 1982 no se preveía recuperación sustancial a lo largo de 1983 de los volúmenes de intercambio comercial, esperándose que ello solamente ocurriera a mediados de 1984. Sin embargo, bien puede suceder que la reducción de los precios del petróleo alivie las balanzas de pagos de los países importadores, que los países adopten políticas más expansivas estimulándose así la demanda de otros productos importados y que, por consiguiente, se reanime el comercio mundial. De hecho, países endeudados en extremo, como Brasil, habían ya comenzado a sentir en febrero de 1983 los efectos benéficos de la reducción de precios del petróleo y se estimaba que por cada dólar de baja en éstos el ahorro de divisas, en este caso específico, sería de US$ 250 millones anualmente[9]. Igualmente la reactivación estadounidense puede servir de motor para el comercio mundial con efectos benéficos para quienes exporten a ese mercado y generar, a su vez, un incremento en los volúmenes transados.

De parte de los países desarrollados existe el riesgo de que los importadores del "Sur" no eleven, en razón de sus propios problemas coyunturales, la demanda de importaciones. Esto va a depender, a su turno, de la posición de liquidez de estos países y, muy especialmente, de los flujos netos de capital hacia el mundo en desarrollo. La OECD proyectaba en diciembre que los flujos netos de capital caerían en US$ 15.000 millones entre 1981 y 1983. Sin embargo, el mismo informe anota que, "dado el sentimiento existente a nivel de la comunidad financiera internacional, y la incertidumbre con respecto al tamaño y a la oportunidad de los procesos de refinanciación de la deuda externa en varios países, la posibilidad de una reducción mayor en los flujos de capital no puede dejar de contemplarse"[10].

## III. La evolución de América Latina

En 1982 la América Latina hizo frente a una compleja situación de aguda recesión con alta inflación. A tal extremo que la CEPAL ha caracterizado al año pasado como aquel en el cual la región "sufrió una crisis económica más profunda de todo el período de la posguerra y probablemente la más grave desde los aciagos años de la Gran Depresión[11].

Los estimativos de evolución del PIB para los 19 países de América Latina se presentan en el Cuadro IV-2. Como puede observarse, la producción de la región se habría contraído en 0.9% en 1982 después de crecer al 6.5% en 1979, 5.9% en 1980 y 1.5% en 1981. Consecuentemente, el producto per cápita cayó en más de 3.0% y lo hizo en todos y cada uno de los 19 países para los cuales se dispone de información. La baja en el ingreso fue todavía más fuerte que la del producto, en razón del fuerte deterioro de la relación de precios del intercambio (12%, en los

[8] La contracción del comercio mundial durante 1982 ha sido estimada por varias fuentes en 5.0o/o.

[9] "The Financial Panic that Oil could set off", *Business Week,* February 14, 1983.

[10] *OECD Economic Outlook,* op. cit. p. 56.

[11] CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante 1982, diciembre de 1982.

CUADRO IV-2

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL
(Tasas anuales de crecimiento)

| País | 1970-1974 | 1975-1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982[a] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 4.1 | 0.4 | 7.1 | 1.4 | −6.1 | − 5.0 |
| Bolivia | 5.6 | 5.1 | 1.8 | 0.6 | −0.6 | − 7.5 |
| Brasil | 11.5 | 6.3 | 6.4 | 8.0 | −1.9 | 0.5 |
| Colombia | 6.7 | 5.5 | 5.1 | 4.0 | 2.5 | 1.5 |
| Costa Rica | 7.1 | 5.7 | 4.9 | 0.6 | −3.6 | − 6.0 |
| Chile | 0.9 | 1.7 | 8.3 | 7.5 | 5.3 | −13.0 |
| Ecuador | 11.4 | 7.0 | 5.1 | 4.8 | 4.3 | 2.0 |
| El Salvador | 4.9 | 5.4 | − 1.5 | − 9.6 | −9.5 | − 4.5 |
| Guatemala | 6.4 | 5.5 | 4.7 | 3.5 | 1.0 | − 3.5 |
| Haití | 4.7 | 3.3 | 4.7 | 5.7 | −3.0 | − 2.0 |
| Honduras | 3.7 | 5.4 | 6.6 | 2.5 | −0.4 | − 1.5 |
| México | 6.8 | 5.3 | 9.2 | 8.3 | 8.1 | 0.0 |
| Nicaragua | 5.4 | 1.5 | −25.5 | 10.0 | 8.9 | − 1.0 |
| Panamá | 6.2 | 2.8 | 7.0 | 4.9 | 3.6 | 0.5 |
| Paraguay | 6.4 | 9.2 | 10.7 | 11.4 | 8.5 | − 2.5 |
| Perú | 4.8 | 1.5 | 4.1 | 3.8 | 4.0 | 1.0 |
| República Dominicana | 10.1 | 4.8 | 4.8 | 5.6 | 3.4 | 1.5 |
| Uruguay | 1.3 | 4.5 | 9.6 | 3.7 | −0.7 | − 9.5 |
| Venezuela | 5.4 | 6.1 | 0.9 | − 1.2 | 0.6 | 0.0 |
| América Latina (19 países) | 7.2 | 4.8 | 6.5 | 5.9 | 1.5 | − 0.9 |

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
[a] Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

países no exportadores de petróleo y 4% en el resto).

Al contrario de lo sucedido en los países industrializados en América Latina el receso no condujo a menores tasas de inflación; la tasa promedio de aumento promedio de los precios al consumidor fue cercana al 80%, superando la de cualquier año precedente. Naturalmente, como puede observarse en el Cuadro IV-3 aunque la inflación se elevó en 13 y 23 países hay diferencias significativas entre los países, que van desde ritmos superiores al 200% en Argentina y Bolivia hasta uno del 9.1% en Venezuela pasando por el 94.4% de Brasil y el 24.8% de Colombia.

Pero tal vez el aspecto más notable de la evolución de América Latina en 1982, por sus repercusiones internas y externas, fue el de la disminución del 10% en las exportaciones de bienes después de un aumento promedio del 19% entre 1970 y 1981. En este resultado influyó decisivamente la caída ya mencionada en

**CUADRO IV–3**

**EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR**
**(Variaciones de diciembre a diciembre)**

| País | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| América Latina[a] | 12.2 | 13.5 | 20.9 | 36.3 | 40.0 | 57.6 | 61.5 | 40.4 | 38.6 | 53.8 | 56.0 | 57.9 | 79.7 |
| Países de inflación tradicionalmente alta | 114.4 | 15.6 | 24.1 | 41.5 | 44.9 | 69.3 | 74.8 | 48.4 | 45.9 | 61.9 | 66.3 | 68.3 | 90.7 |
| Argentina | 21.6 | 39.1 | 64.2 | 43.9 | 40.1 | 334.9 | 347.5 | 150.4 | 169.8 | 139.7 | 87.6 | 131.2 | 204.6[b] |
| Brasil[c] | 17.7 | 18.1 | 14.0 | 13.7 | 33.8 | 31.2 | 44.8 | 43.1 | 38.1 | 76.0 | 95.6 | 91.5 | 94.4[b] |
| Colombia | 3.5 | 14.1 | 14.0 | 25.0 | 26.9 | 17.9 | 25.9 | 29.3 | 17.8 | 29.8 | 26.5 | 27.5[e] | 24.8[b] |
| Chile | 34.9 | 22.1 | 163.4 | 508.1 | 375.9 | 340.7 | 174.3 | 63.5 | 30.3 | 38.9 | 31.2 | 9.5 | 20.0[b] |
| México | 7.8 | 0.8 | 5.6 | 31.3 | 20.6 | 11.3 | 27.2 | 20.7 | 16.2 | 20.0 | 29.8 | 28.6 | 84.6[b] |
| Perú | 5.7 | 7.7 | 4.3 | 13.8 | 19.2 | 24.0 | 44.7 | 32.4 | 73.7 | 66.7 | 59.7 | 72.7 | 71.0[b] |
| Uruguay | 19.3 | 35.6 | 94.7 | 77.5 | 107.2 | 66.8 | 39.9 | 57.3 | 46.0 | 83.1 | 42.8 | 29.3 | 10.8[b] |
| Países de inflación tradicionalmente moderada | 2.8 | 4.6 | 7.2 | 15.0 | 19.8 | 10.2 | 7.8 | 8.3 | 10.0 | 22.1 | 16.0 | 15.0 | 31.2 |
| Barbados | 9.2 | 10.1 | 10.4 | 26.0 | 36.6 | 12.3 | 3.9 | 9.9 | 11.3 | 16.8 | 16.1 | 12.3 | 12.5[f] |
| Bolivia | 3.8 | 3.3 | 23.6 | 34.8 | 39.0 | 6.6 | 5.5 | 10.5 | 13.5 | 45.5 | 23.9 | 25.2 | 207.4[d] |
| Costa Rica | 4.3 | 1.9 | 6.9 | 15.9 | 30.6 | 20.5 | 4.4 | 5.3 | 8.1 | 13.2 | 17.8 | 65.1 | 100.6[d] |
| Ecuador | 8.0 | 6.8 | 6.9 | 20.6 | 21.2 | 13.2 | 13.1 | 9.8 | 11.8 | 9.0 | 14.5 | 17.9 | 20.2[d] |
| El Salvador | 1.0 | 0.6 | 5.2 | 7.9 | 21.0 | 15.1 | 5.2 | 14.9 | 14.6 | 14.8 | 18.6 | 11.6 | 12.6[g] |
| Guatemala | 1.0 | 0.3 | 1.1 | 17.5 | 27.5 | 0.8 | 18.9 | 7.4 | 9.1 | 13.7 | 9.1 | 8.7 | 0.6[f] |
| Guyana | 2.4 | 1.4 | 7.1 | 15.2 | 11.6 | 5.5 | 9.2 | 9.0 | 20.0 | 19.4 | 8.5 | 29.1 | 14.6[h] |
| Haití | 0.7 | 13.3 | 7.3 | 20.8 | 19.5 | 0.1 | 1.4 | 5.5 | 5.5 | 15.4 | 15.3 | 16.4 | 14.7[g] |
| Honduras | 1.4 | 1.5 | 6.8 | 5.1 | 13.0 | 7.8 | 5.6 | 7.7 | 5.4 | 18.9 | 15.0 | 4.9 | 9.1[f] |
| Jamaica | 7.5 | 5.2 | 9.3 | 9.6 | 20.6 | 15.7 | 8.3 | 14.1 | 49.4 | 19.8 | 28.6 | 4.8 | 6.0[i] |
| Nicaragua | ... | ... | ... | ... | ... | 1.9 | 6.2 | 10.2 | 4.3 | 70.3 | 24.8 | 23.2 | 26.0[i] |
| Panamá | 2.5 | 1.0 | 6.7 | 9.7 | 16.7 | 1.4 | 4.8 | 4.8 | 5.0 | 10.0 | 14.4 | 4.8 | 3.9[d] |
| Paraguay | 2.3 | 6.3 | 9.5 | 11.1 | 22.0 | 8.7 | 3.4 | 9.4 | 16.8 | 35.7 | 8.9 | 15.0 | 5.2[h] |
| Rep. Dominicana | 1.3 | 10.6 | 8.0 | 12.2 | 10.5 | 16.5 | 7.0 | 8.5 | 1.8 | 26.2 | 4.2 | 7.4 | 7.6[g] |
| Trinidad y Tobago | 3.3 | 5.0 | 8.0 | 21.4 | 18.6 | 13.4 | 12.0 | 11.4 | 8.8 | 19.5 | 16.6 | 11.6 | 10.3[d] |
| Venezuela | 3.4 | 3.0 | 3.5 | 5.1 | 11.6 | 8.0 | 6.9 | 8.1 | 7.1 | 20.5 | 19.6 | 10.8 | 9.1[d] |

**FUENTE**: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, noviembre 1982, e información oficial proporcionada por los países.

[a] Los totales de América Latina y las cifras parciales de los grupos de países corresponden a las variaciones medias de los países, ponderadas por la población de cada año.
[b] Variación entre noviembre de 1982 y noviembre de 1981.
[c] Hasta 1979 corresponde a la variación del Indice de Precios al Consumidor de Rio de Janeiro y desde 1980 en adelante corresponde a la variación del IPC del total nacional.
[d] Variación entre octubre de 1982 y octubre de 1981.
[e] Hasta 1980 corresponde a la variación del Indice de Precios al Consumidor correspondiente a Obreros: 1981 y 1982 corresponde a la variación del IPC total nacional incluyendo a Obreros y Empleados.
[f] Variación entre agosto de 1982 y agosto de 1981.
[g] Variación entre septiembre de 1982 y septiembre de 1981.
[h] Variación entre junio de 1982 y junio de 1981.
[i] Variación entre julio de 1982 y julio de 1981.

(Cuadro tomado de CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante 1982, op. cit.)

los precios internacionales de los productos básicos. El valor de las importaciones, por su parte, disminuyó en un 19% mientras la cantidad importada también caía, al contrario de lo ocurrido en el caso de las exportaciones en el cual el "quantum" se mantuvo constante entre 1981 y 1982. Como consecuencia de este desempeño del comercio exterior la balanza comercial cambió drásticamente de signo pasándose de un déficit de US$ 600 millones en 1981 a un superávit de US$ 8.800 millones al terminar 1982. Con todo y la evolución comercial, la cuenta corriente de la balanza de pagos de América Latina se vio duramente afectada por el incremento en los pagos netos de utilidades e intereses durante 1982. Este rubro pasó de cerca de $ 27.000 millones en 1981 a algo más de $ 34.000 en el año anterior. Y, como quiera que el endeudamiento neto de la región se redujo en porcentaje superior al 50%, el resultado final en las cuentas del sector externo de América Latina fue el de

una caída en las reservas internacionales de la región vecina a los US$ 14.000 millones. En estas circunstancias el proceso de ajuste de la región como un todo, y de los países en forma individual, ha sido drástico, conduciendo a la adopción de una serie de acciones para frenar la producción y estimular las exportaciones que han tenido como consecuencia, a su turno, la reducción del producto por habitante y la aceleración de la inflación. En todo este proceso han influido considerablemente los cambios que se han operado en el sistema financiero internacional.

## IV. La deuda externa y el sistema financiero internacional

La caída en los precios de los productos básicos y la contracción en el comercio internacional han sido, como se ha visto, causa de la depresión de las economías latinoamericanas y de la dificultad que han tenido algunos países de la región para cumplir con sus obligaciones externas. A su turno, este fenómeno ha conducido a la toma de una posición cautelosa de la banca privada internacional la cual, de otro lado, se ve enfrentada a una situación de menor liquidez en razón de la reducción de los precios del petróleo.

El gran incremento en la deuda de los países en desarrollo se produjo en 1974 y 1975 después del primer "choque" de precios de petróleo de tal forma que el déficit en cuenta corriente de los países importadores de petróleo pasó de US$ 11.000 millones en 1973 a US$ 45.000 millones en 1975. Entre 1975 y 1979, cuando sobrevino el segundo impacto de precios de petróleo, la deuda bancaria de los 21 principales prestatarios (Ver Cuadro IV-4), que constituye un 84% del total de los países en desarrollo, creció a un ritmo anual promedio del 50%. Este proceso de endeudamiento, acompañado de un aumento en las exportaciones, permitió superar con éxito el efecto de los mayores precios del petróleo sobre las economías en vía de desarrollo sin que, en estas circunstancias, se hubieran deteriorado sus coeficientes de servicio de la deuda ni se hubiera elevado el riesgo para la banca de efectuar estos préstamos.

La situación, sin embargo, habría de cambiar después de 1979, en parte por la modificación en la política económica de los países industrializados, especialmente en la de Inglaterra y los Estados Unidos en donde se otorgó prioridad a la lucha contra la inflación aún a riesgo de generar la dura y prolongada recesión que ha afectado al mundo desde 1981. El cambio en las condiciones habría de deprimir los precios de los productos básicos y, por consiguiente, la capacidad de los países que los exportan para atender sus obligaciones. Con todo, la banca internacional continuó durante 1980 y 1981 canalizando recursos de crédito a las economías en desarrollo (concentrándose con intensidad en México, Brasil y Argentina), con el agravante de que una buena porción de estos créditos fuera de corto plazo[12]. La combinación de recesión internacional —baja demanda de productos básicos y sustancial reducción de precios— con alto endeudamiento, condujo a que el coeficiente de servicio de la deuda pasara de 50% en 1979 a 75% en

[12] Al final de junio de 1982 la deuda de los 21 países prestatarios más importantes se acercaba a los US$300 mil millones.

CUADRO IV-4

INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO

| | Diciembre 1982 Deuda Bruta Total (miles de millones de US$) | Junio 1982 Deuda Bancaria [1] (miles de millones de US$) | Junio 1982 Deuda con 9 principales bancos EEUU (miles de millones de US$) | 1983 Servicio de la deuda [2] |
|---|---|---|---|---|
| **América Latina** | **278.1** | **199.4** | **46.7** | **117** |
| Argentina | 38.0 | 25.3 | 5.6 | 154 |
| Brasil | 85.5 | 55.3 | 12.3 | 117 |
| Chile | 17.2 | 11.8 | 3.3 | 104 |
| Colombia | 10.3 | 5.5 | 2.1 | 95 |
| Ecuador | 6.6 | 4.7 | 1.3 | 102 |
| México | 80.1 | 64.4 | 13.6 | 126 |
| Perú | 11.5 | 5.2 | 1.3 | 79 |
| Venezuela | 29.5 | 27.2 | 7.1 | 101 |
| **Asia** | **108.8** | **36.8** | **15.4** | **36** |
| Indonesia | 25.4 | 8.2 | 1.9 | 28 |
| Korea | 36.0 | 20.0 | 5.1 | 49 |
| Malasia | 10.4 | 5.3 | 1.0 | 15 |
| Filipinas | 16.6 | 11.4 | 3.7 | 79 |
| Taiwan | 9.3 | 6.4 | 2.7 | 19 |
| Tailandia | 11.0 | 4.8 | 1.0 | 50 |
| **Medio Oriente y Africa** | **113.8** | **36.8** | **6.2** | **58** |
| Argelia | 16.3 | 7.7 | 0.8 | 35 |
| Egipto | 19.2 | 5.4 | 1.0 | 46 |
| Israel | 26.7 | 6.1 | 1.4 | 126 |
| Costa de Marfil | 9.2 | 3.2 | 0.4 | 76 |
| Marruecos | 10.3 | 3.7 | 0.7 | 65 |
| Nigeria | 9.3 | 6.7 | 0.9 | 28 |
| Turquía | 22.8 | 4.0 | 0.9 | 65 |
| **Total 21 países** | **501.2** | **292.3** | **68.3** | **71** |
| Total países en Desarrollo | | 347.5 | 77.7 | |

**Fuente:** *World Financial Markets,* Morgan Guaranty Trust Company, February 1983.

[1] Reportada por el Bank for International Setlements, BIS.

[2] o/o de las exportaciones.

1982 y a que la deuda total como porcentaje de las exportaciones —para el conjunto de 21 países— brincara de 123 en 1980 a 170 en 1982.

Como es apenas natural, los bancos internacionales se han visto afectados por una evolución de esta naturaleza y se encuentran en este momento con una elevada propor-

ción de sus carteras comprometida. El caso más sobresaliente, como puede observarse en el Cuadro IV-4, es el de los nueve bancos estadounidenses más grandes cuya cartera en 8 países de América Latina en junio de 1982 constituía cerca de un 25% del total de la de la banca privada internacional, con un 80% de la misma colocada en Argentina, Brasil, México y Venezuela, países que, claramente, enfrentan dificultades para servir su deuda externa. Ello ocurre en una coyuntura en la cual, además, se reduce la oferta de fondos en el mercado internacional de capitales lo cual viene a acentuar la disminución que había comenzado a advertirse en los flujos de crédito a los países en desarrollo desde finales de 1981 y que, como se vió atrás, se sintió duramente en América Latina.

Por la anterior, es previsible que 1983 sea un año de ajuste externo en América Latina y de transición en la banca internacional. El éxito de este ajuste y de esta transición va a depender, sin embargo, de la verdadera magnitud de la recuperación en los países industrializados y de la actitud de los bancos. Si hasta el presente se ha comentado que el problema de la deuda externa latinoamericana es básicamente de liquidez en el mediano plazo —y que por tanto requiere de la acción temporal de las agencias multilaterales de crédito—, de llegar a retardarse la recuperación de las economías desarrolladas este problema podría proyectarse al largo plazo[13]. Con un crecimiento de 3% en los países de la OECD en lo los próximos tres años, y tasas de interés bajas, los países en desarrollo altamente endeudados podrían regresar a una situación en la cual sus coeficientes de servicio de la deuda fueran aceptables y manejables nuevamente hacia 1985 - 1986[14].

## V. Evolución y perspectivas de las tasas de interés

En la Gráfica IV-2 puede observarse la evolución de las tasas nominales reales de interés en Estados Unidos, Alemania, Japón e Inglaterra en los tres últimos años (1980-1982). Puede observarse cómo al concluir 1982 las tasas nominales habían descendido, excepto en Japón, en forma notoria mientras las reales lo habían hecho en forma relativamente más lenta. Aparentemente la evolución de las tasas tiene un rezago tanto cuando la inflación se eleva como cuando tiende a bajar, de tal forma que, con todo y la caída en la inflación mundial, el costo de crédito se mantiene a un nivel alto todavía.

Es bien difícil estimar el curso probable de las tasas de interés internacionales durante 1983. De acuerdo con comentaristas internacionales varios factores apuntan hacia el mantenimiento de un nivel en las tasas a lo largo del año parecido al vigente en la actualidad. Entre aquellos factores que tiende a su mayor reducción se encuentran tanto el de la política monetaria de los Estados Unidos, que varió claramente a partir del segundo semestre de 1982 con el objetivo de proveer liquidez suficiente para apoyar el crecimiento económico y se considera deberá ser más flexible todavía para no abortar la recuperación que se ha iniciado. De otro lado, la baja en la inflación, impulsada por la caída de los precios

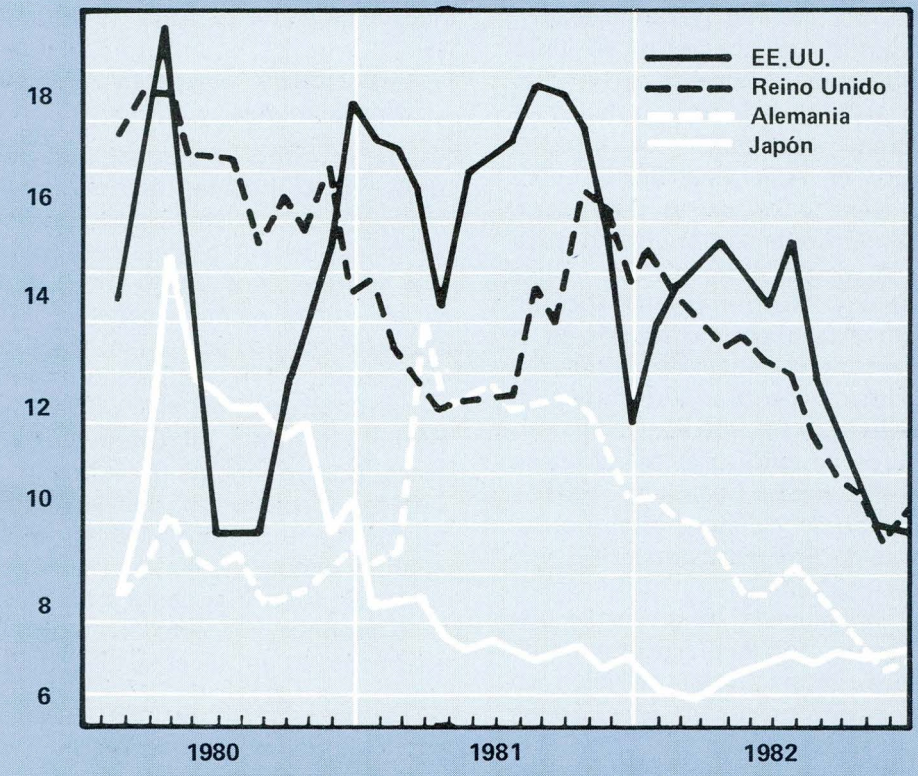
[13] *World Financial Markets,* Morgan Guaranty Trust Company of New York, March 1983.

[14] Ibid.

GRAFICA IV-2

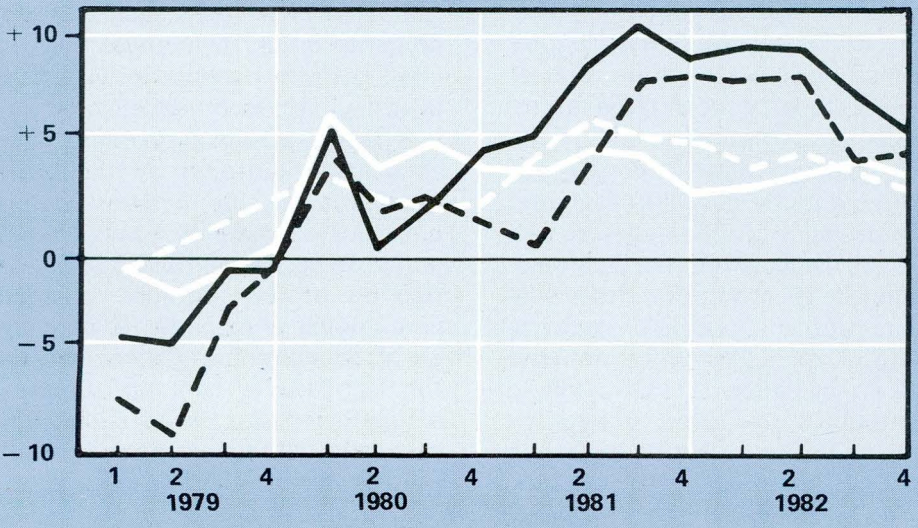
TASAS NOMINALES DE INTERES

(Depósitos en Euromonedas a tres meses)




TASAS DE INTERES REALES

(Tasas para depósitos en Euromonedas a doce meses menos inflación)




**Fuente:** Economic Perspective, Schroders, London, Winter 1983.

del petróleo influirá, según los observadores internacionales, para mantener la inflación bajo control[15].

De su parte, los elementos que pueden compensar la tendencia a una baja adicional en las tasas de interés, algunos también relacionados con el cambio en la situación petrolera mundial, serían la posible reducción en la oferta de fondos de la banca internacional (ante posibles retiros de depósitos de los países de la OPEP), las dificultades que enfrenta la banca internacional en vista de la congelación de su cartera en países altamente endeudados y la elevación de los riesgos de crédito, la reactivación del comercio mundial con un impacto sobre las necesidades financieras de exportadores e importadores, y, por último, la evolución del déficit fiscal en Estados Unidos.

## VI. El problema petrolero

Como resultado de la recesión mundial, fuerte y prolongada, y de cambios en la estructura de la demanda y la oferta de petróleo, los precios del crudo también se vieron afectados en 1982. Solamente el esfuerzo realizado por Arabia Saudita contribuyó a mantener el cartel de productores bajo relativo control. Sin embargo, se hizo extensiva la práctica de otorgar descuentos en ventas y de aumentar la producción en países miembros de OPEP ávidamente necesitados de ingresos en divisas. Todo esto explica la caída de los precios en los primeros meses de 1983: en condiciones de mercado libre el precio del petróleo probablemente sería sustancialmente menor al fijado por la OPEP. De hecho los países de OPEP atienden solamente un 40% de la demanda mundial en la actualidad operando solamente con la mitad de su capacidad de producción. Todavía más, aun cuando se recupere la demanda de petróleo en el futuro cercano, la capacidad de OPEP sería excesiva debido al impacto de las medidas conservacionistas y de otros cambios estructurales que se han dado como consecuencia de los "choques petroleros". Debe recordarse, como lo sugieren algunos que, de todas maneras, el balance entre oferta y demanda continuaría siendo vulnerable a la posibilidad de eventos políticos y militares en el Medio Oriente[16]. A más largo plazo, de todas formas, es de esperar que la demanda exceda a la oferta y que, por tanto, el precio tienda a subir.

La baja en los precios en el mercado libre llevó a un esfuerzo de los países de OPEP para llegar a un acuerdo en cuanto a precio de referencia y cuotas de producción. Inclusive, Arabia Saudita y sus vecinos del Golfo amenazaron al resto de la OPEP con recortar los precios a US$ 27 por barril (US$ 7.0 por debajo del precio oficial) si no se llegaba a un acuerdo, lo cual definitivamente induciría una guerra de precios y pondría en peligro la supervivencia del cartel de productores. En estas circunstancias, el lunes 14 de marzo se convino en Londres reducir el precio de referencia a US$ 29 por barril y limitar la producción máxima a 17.5 millones de barriles diarios con cuotas estrictas para los miembros de OPEP, con excepción de Arabia Saudita quien actuará como agente de ajuste de la producción.

[15] "Bracing for a Showdown", *TIME,* March 14, 1983, p. 32.

[16] *Investment Monitors,* Schroder Capital Management Inc., February 1983.

# TASA DE CAMBIO, COMERCIO EXTERIOR Y BALANZA DE PAGOS

## I. Introducción y resumen

La grave recesión por la que atraviesa todo el mundo occidental desde comienzos de la década de los ochenta, unida a problemas del manejo cambiario colombiano, hacen de 1982 el peor año que haya experimentado el sector externo del país desde hace ya varias décadas. Adicionalmente, a pesar de las medidas estimulantes que ha venido tomando el nuevo gobierno desde agosto último, el comportamiento del sector no presenta aún ningún signo de recuperación ni permite plantear proyecciones halagadoras para lo que resta de este año.

Las reservas internacionales brutas cayeron en US$ 739.5 millones durante 1982 y, en los dos primeros meses de 1983 habían caído en US$ 262.1 millones adicionales, para colocarse en US$ 4.630.5 millones a finales de febrero. De acuerdo con la balanza cambiaria, esta pérdida de reservas fue el producto de un déficit en cuenta corriente de más de US$ 1.200 millones durante 1982 y cercano a los US$ 350 millones en los dos primeros meses de 1983 que no ha sido compensado por las crecientes pero relativamente pequeñas entradas netas de capital.

El déficit en cuenta corriente que registra la balanza cambiaria tiene el problema de que, al mostrar exclusivamente las operaciones que implican transacciones de divisas con el Banco de la República, subestima el verdadero déficit corriente del sector externo. Esto se debe principalmente a la importante proporción de las importaciones que no aparecen en él por ser financiadas externamente con mecanismos de endeudamiento comercial de corto plazo.

Una estimación preliminar de la Balanza de Pagos, más aproximada al verdadero monto de las transacciones externas, señala un déficit en cuenta corriente ligeramente superior a los US$ 2.500 millones en 1982; esta cifra representa un 6.2% del PIB del mismo año y se constituye en el más grande déficit externo que, en términos relativos, haya presenciado el país en varias décadas.

La relativa recuperación de los precios internacionales del café, en relación con 1981, permitió un incremento del 17.5% en el valor de las exportaciones del grano durante el año pasado. Ese incremento, sin embargo, fue íntegramente compensado por una reducción del 15% en el valor de las exportaciones menores en la cual se conjugaron una drástica disminución en los precios internacionales de varios de los principales productos exportados por Colombia y una caída significativa en las cantidades exportadas de muchos de ellos.

Por el lado de las compras al exterior, la reducción de las importaciones oficiales y de las realizadas por el sector industrial —explicada esta última por la grave recesión que atraviesa ese sector— se vió totalmente con-

trarrestada por un incremento del 16% en las importaciones destinadas al sector comercio que son precisamente las que mayor competencia ejercen y mayores efectos negativos tienen sobre la actividad productiva doméstica.

Entre las causas del déficit comercial, aparte de los clarísimos efectos de la recesión internacional, se encuentra también el alto grado de revaluación relativa de la tasa de cambio. La tasa de cambio real colombiana, promediada con respecto a un conjunto de monedas de los países que sostienen flujos comerciales con Colombia, se colocaba a fines de 1982 alrededor de un 25% por debajo de su nivel de 1975. La revaluación que sufrió el peso entre 1981 y 1982 se calcula entre un 4.8% y un 8.0% y se debió principalmente a la revaluación relativa del dólar frente a las demás monedas en una situación en la cual es ese dólar el que sirve implícitamente de patrón de paridad para la fijación de la tasa de cambio colombiana.

Aunque las autoridades monetarias han incrementado el ritmo de devaluación nominal hasta colocarlo en el equivalente de un 25% anual desde octubre pasado, no sobra seguir insistiendo en la necesidad de mantener ese ritmo o incluso acelerarlo, como único mecanismo para lograr una devaluación real importante y permitir alguna recuperación del sector externo en el mediano plazo.

En números anteriores de esta revista se comentaron las diversas medidas tomadas por el gobierno en el segundo semestre del año pasado tendientes a fomentar las exportaciones menores y a reducir las importaciones como parte de la estrategia para contribuir a la reactivación de la economía. Entre esos mecanismos se destacan los aumentos en el CAT, especialmente para productos agropecuarios, el traslado de 500 posiciones arancelarias del régimen de libre importación al de licencia previa y el incremento en los aranceles para la mayor parte de los productos que compra Colombia en el exterior. Adicionalmente, en noviembre último, el gobierno presentó al Congreso el Proyecto de Ley 97 con el objeto de regular el comercio exterior y en el cual se consideran reformas de importancia como la generalización del sistema de devolución de impuestos indirectos a los exportadores a través de unos "Certificados de Reintegro Tributario" (CERT) que remplazarían a los CAT.

Entre las medidas más recientes relacionadas con el sector externo vale la pena destacar la expedición del Estatuto de Contratación Oficial —mediante el cual, entre otras cosas, se intenta reorientar el gasto público hacia el mercado interno—, y la abolición del descuento del 5% sobre el valor de los certificados de cambio que todavía en febrero afectaba a los exportadores de servicios y a los perceptores de transferencias del exterior. Esta última medida, aunque positiva en sí misma, se presentó unida a la reducción del período de vencimiento de los certificados y se planteó como un paso hacia su eliminación lo cual, en opinión de FEDESARROLLO, sería un grave error en un momento de fuerte especulación contra el peso como el actual. El mantenimiento de títulos denominados en dólares —aunque puede gene-

rar problemas en el manejo monetario que habría que tratar de compensar por otros medios— permite canalizar, al menos parcialmente, los procesos especulativos evitando que generen indeseables caídas en las reservas de divisas que posee el país.

Las devaluaciones recientes de Venezuela y Ecuador generaron unas expectativas de devaluación brusca del peso que hacen necesaria la toma de medidas apropiadas para despejarlas y contrarrestar los efectos de la especulación que generan. En este sentido, aparte del mantenimiento de los certificados de cambio en el mercado —como mecanismo de canalización de la especulación con la tasa de cambio esperada—, el gobierno debería reforzar el control de cambios en aquellos frentes que aún permiten importantes salidas ilegales de divisas.

Las drásticas devaluaciones del bolívar y el sucre imponen también la necesidad de un fuerte control sobre las importaciones procedentes de Venezuela y Ecuador. Esta necesidad se hace particularmente imperante debido a los sistemas de tasas de cambio diferenciales que crean un claro incentivo a que los comerciantes de esos países exporten hacia Colombia, con una tasa de cambio alta, productos adquiridos en terceros países a la tasa de cambio oficial más reducida. La perspectiva de este tipo de "arbitraje" comercial contra Colombia, unida al hecho de que tampoco le convendría a los países vecinos, pone a la orden del día la posibilidad de utilizar las cláusulas de salvaguardia previstas en el Acuerdo de Cartagena para imponer un control particularmente fuerte a las importaciones provenientes de ellos.

Finalmente, *Coyuntura Económica* considera aconsejable una política decidida de endeudamiento en el exterior para evitar que el previsible déficit en cuenta corriente de este año y las posibles salidas especulativas de capital vayan a generar una disminución demasiado grande en las reservas internacionales. El gobierno ha realizado algunos pasos en esta dirección al ampliar, por ejemplo, los plazos permitidos para el pago de las deudas comerciales contraídas a través de cartas de crédito con el exterior. No obstante, podría avanzarse más tratando de reducir los costos del endeudamiento externo disminuyendo, por ejemplo, los encajes obligatorios que tengan los bancos sobre los pasivos en moneda extranjera.

Las dificultades que en momentos de especulación contra el peso pueden traer consigo los pasivos comerciales de corto plazo hacen, sin embargo que la política de endeudamiento se deba dirigir más directamente al endeudamiento público en el exterior. Esto, aparte de constituir una deuda más segura y con mejores condiciones de pago, tiene la ventaja de que ayudaría al gobierno en la financiación del aumento en el gasto que, como ha insistido *Coyuntura Económica* es requerido por la economía para salir de la recesión actual en que se encuentra.

## II. Tasa de cambio

### *1. Tasa de cambio real en 1982*

La tasa de cambio promedio durante 1982 fue de 64.10 pesos por dólar, lo que significa un incremento del 17.6% sobre la de 1981. Aunque

este crecimiento envuelve un ritmo de devaluación nominal superior al de cualquier año reciente, su magnitud no fue suficiente para compensar la brecha entre el ritmo de inflación doméstico y el de los países con los cuales comercia Colombia. La medida en la cual una devaluación nominal del peso sea capaz de encarecer los bienes importados con respecto a los producidos internamente, así como el grado en que haga que para los productores nacionales sea más atractivo exportar, constituyen el objeto que se trata de medir con la "tasa de cambio real".

En el Cuadro IV-5 se presenta la evolución entre 1981 y 1982 de la tasa de cambio real del peso colombiano con respecto a 22 países. Para cada uno de los países, tanto como para los promedios, se presenta el crecimiento en esa tasa, definida de dos maneras diferentes según el tipo de índices de precios que se utilicen en su construcción. Lo que se busca con la tasa de cambio real es, como se acaba de decir, medir el grado en el cual una devaluación nominal pueda tener efectos reales sobre los precios relativos de los bienes que se comercializan internacionalmente;

**CUADRO IV-5**

**TASAS DE CAMBIO CON RESPECTO A LOS PRINCIPALES PAISES QUE COMERCIAN CON COLOMBIA**
**(Promedios anuales)**

| | Tasa nominal | | | Incremento en relación de precios (a) (1982/1981) | | Incremento en tasa de cambio real (b) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1981 | 1982 | ± % | Precios al consumidor | Precios al por mayor | Con precios al consumidor | Con precios al por mayor |
| I Total países desarrollados (c) | — | — | — | — | — | — 5.0 | —10.4 |
| A. Estados Unidos | 54.49 | 64.10 | +17.6 | +17.4 | +26.7 | + 0.2 | — 7.1 |
| B. Otros(c) | — | — | — | — | — | — 9.2 | —13.0 |
| 1. Canadá | 45.45 | 51.96 | +14.6 | +12.6 | +21.1 | + 1.9 | — 6.1 |
| 2. Alemania (RFA) | 24.11 | 26.42 | + 9.8 | +18.4 | +22.5 | — 7.2 | —10.3 |
| 3. Inglaterra | 110.53 | 112.6 | + 1.8 | +14.7 | +19.1 | —11.2 | —14.5 |
| 4. España | 0.59 | 0.58 | — 0.9 | + 9.4 | +12.2 | — 9.1 | —11.7 |
| 5. Italia | 0.05 | 0.05 | — 0.9 | + 7.0 | +13.6 | — 7.4 | —12.8 |
| 6. Holanda | 21.83 | 24.01 | +10.2 | +17.6 | +20.6 | — 6.3 | — 8.6 |
| 7. Francia | 10.03 | 9.75 | — 2.5 | +11.2 | +16.6 | —12.3 | —16.3 |
| 8. Bélgica | 1.47 | 1.41 | — 4.1 | +14.6 | +20.1 | —16.3 | —20.2 |
| 9. Suecia | 10.76 | 10.20 | — 4.9 | + 6.4 | +14.8 | —10.7 | —17.2 |
| 10. Dinamarca | 7.65 | 7.69 | + 0.8 | +12.9 | +16.5 | —10.7 | —13.4 |
| 11. Noruega | 9.49 | 9.93 | + 4.9 | +11.9 | +21.5 | — 6.3 | —13.7 |
| 12. Finlandia | 12.63 | 13.30 | + 5.6 | + 7.7 | +20.4 | — 2.0 | —12.3 |
| 13. Japón | 0.25 | 0.26 | + 4.4 | +21.3 | +27.0 | —13.9 | —17.8 |
| II. América Latina(c) | — | — | — | — | — | — 6.8 | —10.9 |
| 1. Venezuela | 12.69 | 14.93 | +17.9 | +12.8 | +19.2 | + 4.5 | — 1.0 |
| 2. Ecuador | 2.18 | 2.06 | — 5.2 | + 7.2 | +12.8 | —11.5 | —16.0 |
| 3. Perú | 0.13 | 0.09 | —28.8 | —22.9 | —19.9 | — 7.7 | —11.1 |
| 4. Panamá | 54.49 | 64.10 | +17.9 | +19.5 | +19.1 | — 1.3 | — 1.0 |
| 5. Chile | 1.40 | 1.26 | — 0.6 | +12.2 | +20.7 | —20.3 | —25.2 |
| 6. Argentina | 0.01 | 0.00 | —80.0 | —95.9 | —60.2 | —51.4 | —49.7 |
| 7. Brasil | 0.58 | 0.36 | —38.8 | —36.8 | —32.3 | — 3.2 | — 9.6 |
| 8. México | 2.22 | 1.14 | —48.7 | —21.3 | —16.6 | —34.8 | —38.5 |

a La relación de precios se calcula como el cociente entre el índice de Colombia y el del país en cuestión. Los promedios para 1982 se calcularon con proyecciones basadas en los datos publicados por el Fondo Monetario Internacional.

b La tasa de cambio real se define como el cociente entre los índices de la tasa de cambio nominal y de relación de precios con base 1981= 100.

c Promedios ponderados de los países incluidos. Se toman como ponderaciones las participaciones de cada país en el destino de las exportaciones menores colombianas hacia el grupo de que se trate entre 1970 y 1980 (ver método de ponderación en notas del Cuadro IV-2).

**Fuente**: Cálculos de FEDESARROLLO sobre datos de las "Estadísticas Financieras Internacionales" del FMI y de "Anuarios de Comercio Exterior" del DANE.

dado este objetivo, sin embargo, no es enteramente claro qué tipo de índices se debe utilizar para medir la evolución de los precios domésticos. Algunos argumentos sugieren la utilización de índices de precios al consumidor por considerar que son éstos los que mejor muestran la evolución de los precios de los bienes producidos dentro de un país y de ciertos costos internos como los relacionados con la mano de obra. No obstante, existen también razones para apoyar la utilización de índices de precios al por mayor en la medida en que éstos puedan reflejar mejor las alternativas de precios que enfrentaría un exportador o un importador para vender o comprar, respectivamente, en los mercados domésticos. Los índices de precios al por mayor, a diferencia de los del consumidor, excluyen o dan una menor ponderación a ciertos bienes y servicios que no son objeto de comercio (como la vivienda o algunos alimentos) e incluyen, en cambio, los productos intermedios que sí constituyen una parte importante de los bienes que comercializa internacionalmente nuestro país[1].

Aunque aquí no se pretende desarrollar una discusión técnica sobre índices de precios y tasas de cambio reales los comentarios anteriores adquieren una particular relevancia para el análisis de la coyuntura de la tasa de cambio real colombiana durante 1982 debido a las tremendas divergencias que se presentan en la evolución de ese indicador –dependiendo de la metodología que se utilice, y particularmente, del índice de precios que se adopte. La causa de esto es la gran diferencia que se presenta, para 1982, en la evolución de los índices de precios al consumidor y al por mayor tanto en Colombia como en los principales países con los que comercia este país.

En particular, el índice de precios al por mayor en Colombia presenta un incremento muy superior (29.4%) al de precios al consumidor (24.6%) entre 1981 y 1982. Mientras tanto, en Estados Unidos sucede precisamente lo contrario: los precios al consumidor registran un incremento casi tres veces superior a los precios al por mayor. Este fenómeno, que se repite al comparar la evolución de los índices al por mayor y al consumidor de Colombia con los de casi todos los países con los que se mantienen flujos comerciales importantes, hace que la relación de precios –definida por el cociente entre los precios en Colombia y los del país de que se trate– sea mucho mayor cuando se toman los índices al por mayor que cuando se usan los precios al consumidor (Ver Cuadro IV-5).

En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, la relación de precios habría aumentado en un 17.4% si se comparan los índices al consumidor. Dado que, en términos nominales, el peso se devaluó en un 17.6% con respecto al dólar la tasa de cambio real se habría mantenido prácticamente constante, con un aumento de apenas un 0.2% entre 1981 y 1982. Otra cosa sucede, sin embargo, si se toman los precios al por mayor para el análisis dado que el incremento en esa relación de precios fue del

[1] Discusiones y argumentos relacionados con el tema se pueden encontrar en: Montes, Fernando: *"Principales determinantes del comportamiento de la cuenta corriente durante la década"*, en "Ensayos sobre Política Económica", No. 2, septiembre-diciembre, 1982. Anexo 7.

26.7%, muy superior al incremento de la tasa de cambio. Por esta razón, tomando los índices de precios al por mayor, la tasa de cambio real habría caído fuertemente, manifestando una revaluación efectiva del peso de un 7.1%. Con estos resultados es claro que el peso colombiano no se devaluó en términos reales con respecto al dólar de los Estados Unidos entre 1981 y 1982; no obstante habría que emitir juicios de valor sobre los distintos índices para determinar si hubo o no alguna disminución real en la tasa de cambio del peso con respecto al dólar en ese mismo período.

Lo que sí resulta mucho más claro del Cuadro IV-5 es la fuerte revaluación real del peso con respecto a las monedas de casi todos los demás países considerados allí. Debido a las políticas de devaluación con respecto al dólar que han aplicado la mayor parte de los países desde 1981 la tasa de cambio real del peso con respecto a casi todas las monedas cayó significativamente entre 1981 y 1982. Así, la tasa de cambio real presenta una disminución con respecto a todos los países cuando se usan precios al por mayor, y sólo pequeños incrementos con respecto a tres de los 22 países considerados en el Cuadro IV-5 cuando se utilizan precios al consumidor. En promedio, utilizando como ponderación para cada país la participación de las exportaciones menores colombianas la tasa de cambio disminuyó notablemente con respecto tanto a los países desarrollados como a los países de América Latina, ya sea que se utilice en el cálculo uno u otro índice de precios.

Esta revaluación real del peso con respecto a una canasta de monedas es un proceso que viene ocurriendo año a año desde 1976, con excepción de 1980, cuando se presentó un pequeño incremento en la tasa de cambio real. En el Cuadro IV-6 se incluye la evolución de un índice promedio de la tasa de cambio real con respecto a los 22 países incluidos en el Cuadro IV-5 tomando las dos alternativas discutidas arriba sobre los índices de precios que es posible utilizar. Adicionalmente, se incorporan dos alternativas en las ponderaciones utilizadas para cada país en la construcción del índice de la tasa de cambio promedio; dichas ponderaciones se toman, en el primer caso, de la participación de cada país en las exportaciones menores colombianas y, en el segundo, de su participación en el origen de nuestras importaciones.

De acuerdo con cualquiera de los métodos de cálculo la tasa de cambio real colombiana con respecto a los países con los cuales Colombia mantiene flujos importantes de comercio se encontraba en 1982 en el nivel más bajo de los últimos años; inferior inclusive al que tenía en 1967. Si se toma como punto de referencia la tasa de cambio real construida con los índices de precios al por mayor la situación de 1982 expresa una sobrevaluación del peso de un 18.2% con respecto a 1967 y de casi un 25% con respecto a 1970 o a 1975. La revaluación real que sufrió el peso entre 1981 y 1982 es la mayor revaluación que, en términos porcentuales, ha sufrido desde 1978. Esta situación es francamente preocupante cuando se tiene en cuenta que, en la situación actual, no hay ninguna razón que justifique el mantenimiento de un peso sobrevaluado ni, mucho menos, un proceso de revaluación adicional.

**CUADRO IV-6**

**EVOLUCION DE LA TASA DE CAMBIO REAL PONDERADA* 1975–1982**
**(Promedios anuales; base 1967 = 100)**

| Año | Ponderado según destino de las exportaciones menores | | | | Ponderado según procedencia de las importaciones | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Con IPC | | Con IPM | | Con IPC | | Con IPM | |
| | Indice | ± % | Indice | ± % | Indice | ± % | Indice | ± % |
| 1975 | 123.6 | — | 108.3 | — | 129.8 | — | 109.7 | — |
| 1976 | 120.7 | — 2.3 | 103.8 | — 4.1 | 128.6 | — 0.9 | 106.0 | — 3.4 |
| 1977 | 103.8 | —14.0 | 93.1 | —10.3 | 111.3 | —13.4 | 95.1 | —10.3 |
| 1978 | 103.2 | — 0.6 | 91.9 | — 1.3 | 112.2 | + 0.8 | 94.8 | — 0.3 |
| 1979 | 101.9 | — 1.3 | 89.2 | — 2.9 | 111.4 | — 0.7 | 92.9 | — 2.0 |
| 1980 | 103.1 | + 1.2 | 92.2 | + 3.4 | 108.0 | — 3.0 | 93.1 | + 0.2 |
| 1981 | 98.5 | — 4.5 | 90.0 | — 2.4 | 99.8 | — 7.6 | 87.6 | — 5.9 |
| 1982 | 92.8 | — 5.8 | 81.8 | — 9.1 | 95.0 | — 4.8 | 80.6 | — 8.0 |

* La fórmula utilizada para el cálculo del índice de la tasa de cambio real ponderada puede expresarse como:

$$ITCRP = \prod_{i=1}^{22} \left( \frac{ITC\ col/P\ col}{ITC_i/P_i} \right)^{a_i}$$

donde:
- $ITCRP$ = Indice de la tasa de cambio real ponderada base 1967, con respecto a 22 países.
- $ITC$ = Indice de la tasa de cambio nominal de la moneda del país i con respecto al dólar, base 1967.
- $P_i$ = Indice de precios al consumidor o al por mayor, según el caso, del país i.
- $a_i$ = Ponderación correspondiente al país i, definida alternativamente como la participación promedio de ese país en las importaciones o en las exportaciones colombianas diferentes a café, petróleo y fuel oil entre 1970 y 1980.

**Fuente:** Cálculos de FEDESARROLLO sobre datos de las "Estadísticas Financieras Internacionales" del FMI.
Los índices de precios promedio para 1982 corresponden a proyecciones preliminares sobre datos incompletos.

*2. Ritmo de devaluación nominal*

Si bien, como se planteó en la sección anterior, la tasa de cambio promedio durante 1982 no fue suficientemente alta para evitar una revaluación del peso, no debe desconocerse la aceleración en el ritmo de devaluación que ha tenido lugar desde octubre del año pasado. Como se observa en el Cuadro IV-3, el ritmo de devaluación se mantuvo cercano al equivalente de un 17% anual en los primeros nueve meses de 1982 pero se aumentó hasta superar el 25% en los tres últimos meses. Aunque en enero se volvió a reducir —inexplicablemente— ese ritmo a menos del 22% el incremento de la tasa de cambio en febrero (25.4%) sugiere que las autoridades monetarias van a seguir tratando de disminuir el nivel actual de sobrevaluación del peso, tal como lo ha venido proponiendo insistentemente *Coyuntura Económica*.

CUADRO IV-7

EVOLUCION DE LAS TASAS DE CAMBIO

| | Tasa de cambio oficial (1) | | Certificados de cambio en Bolsa (2) | | Tasa de cambio negra en Cúcuta (3) | Relación ante la tasa de cambio negra y la oficial(4) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | $/US$ fin de período | Variación anual equivalente (%) | $/US$ fin de período | Variación anual equivalente (%) | $/US$ promedios mensuales | |
| 1976 | 36.32 | 10.2 | | | | |
| 1977 | 37.96 | 4.5 | | | | |
| 1978 | 41.00 | 8.0 | | | | |
| 1979 | 44.00 | 7.3 | | | | |
| 1980 | 50.92 | 15.7 | | | | |
| 1981 | 59.07 | 16.0 | | | | |
| 1982 | 70.29 | 19.0 | | | | |
| Enero | 59.84 | 16.8 | 57.09 | 16.7 | 55.9 | 0.94 |
| Febrero | 60.63 | 17.0 | 57.87 | 17.7 | 56.8 | 0.94 |
| Marzo | 61.40 | 16.4 | 58.74 | 19.6 | 57.6 | 0.94 |
| Abril | 62.21 | 17.0 | 59.40 | 14.3 | 58.3 | 0.94 |
| Mayo | 63.02 | 16.8 | 61.70 | 57.7 | 59.9 | 0.96 |
| Junio | 63.84 | 16.8 | 61.30 | – 7.5 | 62.5 | 0.98 |
| Julio | 64.69 | 17.2 | 61.95 | 13.5 | 64.8 | 1.01 |
| Agosto | 65.55 | 17.2 | 63.45 | 33.2 | 65.0 | 1.00 |
| Septiembre | 66.42 | 17.1 | 63.83 | 7.4 | 64.8 | 0.98 |
| Octubre | 67.68 | 25.3 | 65.50 | 36.3 | 65.4 | 0.98 |
| Noviembre | 68.97 | 25.4 | 67.67 | 47.9 | 66.7 | 0.98 |
| Diciembre | 70.29 | 25.5 | 68.70 | 19.9 | 66.2 | 0.95 |
| 1983 | | | | | | |
| Enero | 71.45 | 21.7 | 70.05 | 26.3 | 69.8 | 0.98 |
| Febrero | 72.81 | 25.4 | 73.10 | 66.8 | | |

**Fuentes:**

(1) Tasa de cambio oficial. Banco de la República.

(2) Certificados de cambio en bolsa: Bolsa de Bogotá.

(3) Tasa de cambio negra: Helena Villamizar, Sergio Clavijo y Freddy Hung: "Consecuencias de la devaluación del sucre sobre el comercio colombo-ecuatoriano". Documento de trabajo No. 14, Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República.

(4) Tasa de cambio negra/Tasa de cambio oficial promedio.

### *3. Las devaluaciones recientes de los países vecinos*

Las sucesivas devaluaciones masivas de países latinoamericanos cercanos a Colombia han empezado a generar, desde hace ya varios meses, notables trastornos y variaciones en los flujos de divisas entre los países de la región. De manera particularmente fuerte la drástica devaluación y el control de cambios impuesto por Venezuela, desde fines de febrero, así como la más reciente devaluación llevada a cabo por las autoridades ecuatorianas, pueden implicar graves traumatismos en el comportamiento del sector externo colombiano a menos que se tomen rápidamente medidas apropiadas para contrarrestarlos.

Después de 19 años sin que la relación del bolívar frente al dólar sufriera ninguna devaluación el gobierno venezolano resolvió incrementar sustancialmente la tasa de cambio aplicable a la mayor parte de las transacciones con divisas. La tasa de 4.30 bolívares por dólar, vigente desde hace 10 años, se mantuvo exclusivamente para el pago de la deuda externa, pública y privada, las importaciones esenciales y los giros para estudiantes en el exterior. Para las exportaciones y para una lista de importaciones que aún no ha sido totalmente especificada se fijó una tasa de seis bolívares por dólar; las demás transacciones de divisas se tendrán que realizar a una tasa de cambio "fluctuante" o "libre" pero administrada por las autoridades cambiarias. Esta última tasa sufrió tremendas oscilaciones en los primeros días de marzo pero, al parecer, tiende a colocarse en los alrededores de ocho a nueve bolívares por dólar.

Por su parte, el 18 de marzo último el gobierno ecuatoriano aumentó la tasa de cambio oficial de 33 a 42 sucres por dólar, mientras la tasa de cambio libre se acercaba a los 80 sucres por dólar.

Los perniciosos efectos que estas medidas pueden tener sobre la balanza cambiaria y la balanza de pagos colombiana se manifiestan tanto en los flujos comerciales registrados como en la balanza de servicios y en las transferencias de los colombianos residentes en esos países. Adicionalmente, en la medida en que las políticas de los países vecinos generaron o intensificaron las expectativas sobre una eventual devaluación masiva del peso —expectativas ya despejadas por el gobierno—, los flujos de capital de Colombia hacia el exterior se vieron fuertemente estimulados.

Los efectos de las devaluaciones sobre nuestras exportaciones menores registradas, un 29% de las cuales se dirigieron hacia Venezuela y un 4.2% hacia el Ecuador durante 1982[2], pueden ser altamente perjudiciales. En el caso de Venezuela habría que esperar, sin embargo, la definición de las listas de importaciones que se verán afectadas por cada tasa de cambio relevante para alguanálisis más detallado de esos posibles efectos.

Un problema probablemente más grave que el de las exportaciones registradas de Colombia hacia los países vecinos es el de las importaciones provenientes de esos países. Más que la devaluación misma, la vigencia de un altísimo diferencial entre la tasa de cambio relevante para algunas importaciones consideradas esenciales y aquella que se aplica para las exportaciones generará un claro incentivo a los comerciantes para comprar productos en terceros países y exportarlos después hacia Colombia. A menos que este sistema de "arbitraje" sea eficazmente combatido y desestimulado por parte de las autoridades de Venezuela, Ecuador y Colombia, la entrada de productos por esta vía puede generar graves problemas de competencia para nuestro país que dificultarían el proceso ya difícil de reactivación y agravarían la tendencia deficitaria de nuestro sector externo. No se puede descartar, en este momento, la utilización de la "cláusula de salvaguardia"

[2] Porcentajes calculados sobre estadísticas de registros de INCOMEX.

prevista en el Pacto Andino, para imponer controles especiales, discriminatorios, a las importaciones procedentes de Venezuela y Ecuador.

El comercio fronterizo y las transferencias de los colombianos residentes en Ecuador y, particularmente, en Venezuela, constituyen posiblemente los elementos más afectados por las medidas cambiarias de esos países y que, además, tienen mayores implicaciones sociales directas. Esos elementos tendrán que enfrentar el máximo rigor de las devaluaciones por cuanto sus transacciones quedan cobijadas por las tasas de cambio "libres". A pesar de las dificultades, el gobierno tiene que entrar a utilizar todas las herramientas a su alcance para tratar de contrarrestar perniciosos efectos.

### *4. Certificados de cambio y tasa de cambio negra*

En el Cuadro IV-7 se presenta la evolución del valor de los certificados de cambio "frescos" de una tasa de cambio negra calculada en el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República sobre datos provenientes de algunas casas de cambio de Cúcuta. Como puede observarse en la última columna del cuadro la tasa de cambio negra se mantuvo casi permanentemente por debajo de la oficial durante 1982. Sólo en los meses de julio y agosto, coincidiendo con la desconfianza en los intermediarios financieros que generó la crisis de ese sector, la tasa de cambio negra se colocó por encima o al nivel de la oficial. La permanencia de una tasa de cambio negra inferior a la oficial puede estar en buena medida vinculada con la existencia de un descuento sobre los certificados de cambio que implicaba que el precio en bolsa de esos certificados fuera la tasa de cambio relevante para muchos poseedores de divisas frente a la alternativa de venderlas en el mercado negro.

Tal como lo planteaba un artículo de Miguel Urrutia publicado recientemente[3], una tasa de cambio negra inferior a la oficial se convierte en un incentivo para las importaciones de contrabando al hacer que estas pudieran efectuarse con dólares más baratos que los adquiridos por los importadores legales. Este elemento, unido al argumento del párrafo anterior, permite justificar la abolición de los descuentos sobre el certificado de cambio realizado por la Junta Monetaria el nueve de febrero del presente año, tal y como lo había sugerido *Coyuntura Económica* en su número de diciembre de 1982. Este descuento, creado en una situación coyuntural de bonanza cafetera diametralmente opuesta a la que presenta el sector externo en los dos últimos años, carecía hoy en día de sentido. Su abolición, en cambio, constituye un incentivo a los exportadores de servicios que tenían que cambiar sus dólares por certificados, sin que dicho incentivo se convierta, como sucede frente a una devaluación, en encarecimiento de las importaciones legales. Las importaciones legales no ven afectada su tasa de cambio con la medida; en cambio, el contrabando sí puede verse desincentivado con una tasa de cambio negra más alta, beneficiándose de ello a la industria nacional.

[3] Miguel Urrutia: "Una política nueva para combatir el contrabando", *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 1, mayo de 1982, p. 153.

La abolición del descuento del certificado de cambio y la reducción del período de maduración plantean, sin embargo, un grave problema para la política económica, si se enfocan desde una perspectiva más global en razón de que la intención explícita del gobierno de rebajar las tasas de interés internas, el alto ritmo de devaluación nominal y las crecientes expectativas de una devaluación brusca venían creando una fuerte demanda por títulos con denominación en moneda extranjera. El certificado de cambio, que además de estar denominado en dólares ofrecía normalmente un descuento a sus compradores, se había convertido por ello en una válvula de escape a la especulación con la devaluación esperada. La abolición de los certificados de cambio podría inducir una canalización hacia la compra de dólares en el mercado negro, con el peligro de generar una fuerte salida de capitales y una grave disminución en las reservas internacionales.

Ante esta situación, parece recomendable el mantenimiento en el mercado de títulos denominados en dólares; en este sentido, el gobierno debería reconsiderar las medidas recientes de abolición de los títulos canjeables y de reducción del plazo de maduración de los certificados de cambio. Si bien es cierto que esta reconsideración podría generar una contracción monetaria opuesta a los propósitos gubernamentales de reducción en las tasas de interés domésticas la contracción se puede reducir al mínimo si la rentabilidad esperada de los títulos denominados en dólares se limita exclusiva o casi exclusivamente a las expectativas de devaluación.

Por otra parte, es claro que el fenómeno de la especulación con las expectativas de devaluación debe ser controlado también a través del refuerzo del control de cambios. Si no se utilizan a fondo las herramientas del control de cambios —volviendo a limitar, por ejemplo, las compras de dólares para turismo—, las salidas ilegales de capital generadas por las expectativas de devaluación podrían conducir en el futuro a la paradójica pero no por ello atípica situación de que sea la especulación la que termine por hacer necesaria una devaluación masiva.

Final y paradójicamente, el incremento en el ritmo de devaluación, inclusive por encima del 25%, puede contribuir a reducir la especulación con respecto a la posibilidad de una devaluación brusca haciendo menores de esta manera los flujos ilegales de capital que están saliendo actualmente del país.

## III. Comercio exterior

### *1. Evolución global*

Los indicadores agregados de exportaciones, importaciones y balanza comercial, que se deducen de los registros del INCOMEX, señalan a 1982 como un año sin ninguna evolución significativa con respecto al año anterior. El valor de las exportaciones *aprobadas* se mantiene estancado en US$ 3.000 millones (Ver Cuadro IV-8) mientras el de las importaciones lo hace en un punto cercano a los US$ 6.100 millones. De acuerdo con estas estadísticas la balanza comercial seguiría manifestando un déficit superior a los US$ 3.000 millones, muy similar al que

**CUADRO IV- 8**

**EXPORTACIONES APROBADAS**
**(Valor en millones de dólares)**

| | 1979 | | 1980 | | 1981 | | 1982 | | Variaciones porcentuales | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | 80/79 | 81/80 | 82/81 |
| Café | 2.005.4 | 56.8 | 2.359.9 | 59.2 | 1.374.1 | 45.8 | 1.614.7 | 53.8 | +17.7 | −41.8 | +17.5 |
| No tradicionales | 1.526.5 | 43.2 | 1.627.5 | 40.8 | 1.629.3 | 54.2 | 1.384.2 | 46.1 | + 6.6 | + 0.1 | −15.0 |
| Total | 3.531.9 | 100.0 | 3.987.4 | 100.0 | 3.003.4 | 100.0 | 2.998.9 | 100.0 | +12.9 | −24.7 | − 0.1 |

**Fuente:** INCOMEX, Estadística.

presentó durante 1981. (Cuadro IV-9).

Debe recordarse, sin embargo, que estos indicadores no corresponden a las exportaciones efectivamente realizadas sino a los permisos solicitados al Instituto Colombiano de Comercio Exterior para realizar una transacciones que no siempre se llevan a cabo. En realidad, los indicadores del DANE sobre exportaciones e importaciones, basados en los manifiestos de aduana, muetran un déficit comercial bastante inferior al de los datos del INCOMEX. Esto al parecer responde a la mayor proporción de registros no utilizados en el caso de las importaciones que en el de las exportaciones. A pesar de lo anterior, las estadísticas del INCOMEX pueden tomarse como indicadores aproximados de los niveles *deseados* de las transacciones comerciales del sector externo presentando, adicionalmente, la ventaja de una mayor oportunidad en la publicación de información desagregada de las estadísticas. Por esta razón, los análisis de la presente sección se basan todos en información de registros a pesar de no ser estos totalmente consistentes con la información de manifiestos de aduana que se utilizará más adelante para la construcción de la balanza de pagos.

## *2. Exportaciones*

### a. Evolución global

El estancamiento de las exportaciones colombianas entre 1981 y 1982 fue el resultado de una caída en el valor de las exportaciones no tradicionales (--15.0%) que contrarrestó el incremento del 17.5% en el valor exportado de café. Desglosando las exportaciones según destino (Cuadro IV-9) se encuentra una fuerte disminución en aquellas que se dirigen hacia los países menos desarrollados y hacia los países socialistas de Europa Oriental. Las exportaciones a países de América Latina y el Caribe disminuyeron su valor en un 5.5% debido fundamentalmente a la caída en las ventas realizadas a los países de la ALADI distintos de Venezuela; a esta caída contribuyeron tanto la recesión particularmente fuerte de los países de América Latina como la revaluación del peso generada por la escalada de devaluaciones masivas efectuadas por la mayor parte de ellos. Mientras tanto, los principales países desarrollados de América del Norte y Europa Occidental aumen-

## CUADRO IV-9

### BALANZA COMERCIAL SEGUN AREAS ECONOMICAS
(Millones de dólares FOB)

| | Exportaciones | | | Importaciones | | | Balanza comercial | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1981 | 1982 | % | 1981 | 1982 | % | 1981 | 1982 |
| A. América del Norte | 694.9 | 728.9 | + 4.9 | 2.192.4 | 2.217.5 | + 1.1 | −1.497.5 | −1.463.5 |
| 1. Estados Unidos(a) | 670.0 | 696.9 | + 4.0 | 2.024.8 | 2.056.0 | + 1.5 | −1.354.8 | −1.359.1 |
| 2. Canadá | 24.9 | 32.0 | +18.6 | 167.6 | 161.5 | − 3.6 | − 142.7 | − 129.5 |
| B. Europa Occidental | 1.196.3 | 1.263.8 | + 5.6 | 1.290.6 | 1.255.5 | − 2.7 | + 94.3 | − 8.3 |
| 1. C.E.E.(b) | 912.8 | 987.9 | + 8.2 | 881.2 | 882.7 | + 0.2 | + 31.6 | + 105.3 |
| 2. A.E.L.C.(c) | 186.0 | 195.6 | + 5.1 | 216.2 | 196.4 | − 9.1 | − 30.1 | − 0.8 |
| 3. Resto | 97.5 | 80.3 | −17.6 | 193.2 | 176.4 | − 8.7 | − 95.7 | − 96.1 |
| C. América Latina y el Caribe | 791.0 | 747.7 | − 5.5 | 1.828.1 | 1.901.2 | + 4.0 | −1.037.1 | −1.153.5 |
| 1. Grupo Andino | 499.6 | 495.7 | − 0.8 | 801.0 | 809.1 | + 1.0 | − 301.3 | − 313.4 |
| a. Venezuela | 386.2 | 401.1 | + 3.8 | 517.5 | 436.2 | −15.7 | − 131.3 | − 35.1 |
| b. Resto | 113.4 | 94.6 | −16.6 | 283.5 | 372.9 | +31.5 | − 170.1 | − 278.3 |
| 2. Resto ALADI | 126.6 | 77.1 | −39.1 | 469.4 | 542.8 | +15.6 | − 342.8 | − 465.7 |
| 3. M.C.C.(d) | 18.9 | 15.6 | −17.8 | 9.9 | 7.9 | −19.8 | + 9.0 | − 7.6 |
| 4. Resto América Latina | 81.8 | 86.6 | + 5.8 | 383.1 | 228.2 | −40.4 | − 301.2 | − 141.6 |
| 5. Mercado común del Caribe y resto América Latina | 64.1 | 72.7 | +13.5 | 164.7 | 313.2 | +90.1 | − 100.6 | − 240.5 |
| D. Europa Oriental | 132.4 | 90.3 | −31.7 | 129.9 | 96.0 | −26.1 | + 2.5 | − 5.6 |
| E. Asia | 146.4 | 132.3 | − 9.6 | 627.0 | 594.3 | − 5.2 | − 480.6 | − 461.9 |
| 1. Japón | 137.2 | 126.5 | − 7.8 | 577.5 | 554.1 | − 4.1 | − 440.4 | − 427.5 |
| 2. Otros | 9.2 | 5.8 | −34.0 | 49.5 | 40.2 | −18.8 | − 40.3 | − 34.4 |
| F. Medio Oriente, Africa y Oceanía | 41.9 | 29.1 | −30.5 | 23.8 | 27.6 | +16.0 | + 18.0 | + 1.5 |
| G. Total | 3.003.4 | 2.998.9 | − 0.15 | 6.093.8 | 6.094.8 | + 0.02 | −3.090.5 | −3.095.9 |

(a) Incluye Puerto Rico.
(b) Comunidad Económica Europea.
(c) Asociación Europea de Libre Comercio.
(d) Mercado Común Centroamericano.
**Fuente:** INCOMEX, Estadística.

taron significativamente sus compras de productos colombianos gracias a que son ellos los principales destinatarios de nuestras exportaciones de café. No obstante, al no incluir este producto, se encuentra que las exportaciones menores dirigidas a los Estados Unidos y a los países de Europa Occidental también disminuyeron durante 1982 con respecto a sus niveles de 1981.

b. Café

Pese a un notorio estancamiento en las cantidades exportadas de café —las que crecen apenas en un 3.2%— la relativa recuperación de los precios internacionales del grano permitió un incremento del 17.5% en el valor de las exportaciones. El precio indicativo promedio para el café colombiano, que había bajado a US$ 1.30 la libra durante 1981, volvió al nivel de US$ 1.42 para 1982[4].

Es interesante destacar que a pesar del aumento en el valor exportado de café, que se observa tanto en los registros del INCOMEX como en los Manifiestos de Aduana del DANE, los reintegros de divisas por este concepto muestran una pequeña caída de 4% entre 1981 y 1982. este resultado, contradictorio a primera vista, puede estar cubriendo una tendencia de los exportadores cafeteros a mantener los dólares en el exterior. En cuanto al comportamiento de las exportaciones de café en lo que va corrido de este año no hay señales muy alentadoras. Los reintegros cafeteros en enero de 1983 constituyen el dato más bajo correspondiente al primer mes del año desde 1977. Esto parece responder también, en buena medida, al retraso en la realización de los reintegros por parte de los exportadores cafeteros y, en particular, de la Federación de Cafeteros. Debe destacarse sin embargo que, adicionalmente, el precio indicativo para el café colombiano muestra una tendencia a la baja desde diciembre de 1982, pasando de un promedio de US$1.36 la libra en ese mes a una cotización inferior a US$1.27 al finalizar febrero de este año. En estas circunstancias, a pesar de la posición relativamente ventajosa que -como se comentó en números anteriores de *Coyuntura Económica*- logró Colombia en el Marco del Convenio Internacional del Café para el año cafetero de 1982-1983, las perspectivas para este año no son del todo halagüeñas. De acuerdo con las predicciones más optimistas los ingresos cafeteros de 1983 apenas mantendrían el nivel de 1982. Es más, de continuar la tendencia de los precios a mantenerse por debajo de US$1.30 la libra, los ingresos por exportaciones de café difícilmente alcanzarían el nivel de los US$1.500 millones para este año.

c. Exportaciones menores

*i. Principales productos*

En el Cuadro IV-10 se presenta la evolución de los valores y las cantidades exportadas para los principales productos registrados en el INCOMEX. Como se puede observar allí, la mayor parte de los bienes, tanto primarios como manufacturados, presentan una fuerte disminución en el "quantum" y, aún con mayor fuerza, en el valor de sus exportaciones.

[4] Precio indicativo promedio en Nueva York de los cafés "Otras suaves" más dos centavos. Fuente: FEDECAFE.

## CUADRO IV-10

### EXPORTACIONES APROBADAS POR RENGLONES PRINCIPALES

| | Valor (Millones de dólares FOB) | | | Cantidad (Miles de toneladas) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1981 | 1982 | +% | 1981 | 1982 | + % |
| I. Café | 1.374.1 | 1.614.7 | +17.5 | 519.5 | 536.1 | + 3.2 |
| II. Exportaciones primarias menores | | | | | | |
| 1. Banano | 135.9 | 154.4 | +13.6 | 874.2 | 818.6 | − 6.4 |
| 2. Flores | 109.7 | 114.5 | + 4.4 | 37.4 | 37.8 | + 1.1 |
| 3. Azúcar | 74.6 | 47.6 | −36.2 | 185.5 | 269.9 | + 45.5 |
| 4. Algodón(a) | 109.2 | 14.0 | −87.2 | 68.3 | 9.1 | − 86.7 |
| 5. Carne de bovinos(b) | 59.5 | 45.2 | −24.0 | 23.9 | 19.9 | − 16.7 |
| 6. Langostinos congelados | 15.9 | 20.5 | +28.9 | 1.6 | 1.7 | + 6.2 |
| 7. Tabaco negro | 20.5 | 20.5 | 0.0 | 10.2 | 9.6 | − 5.8 |
| 8. Arroz | 31.5 | ** | ** | 60.0 | ** | ** |
| III. Principales manufacturas | | | | | | |
| 1. Cemento portland (gris) | 65.9 | 46.2 | −29.9 | 1.440.8 | 930.9 | − 33.7 |
| 2. Hilados de algodón | 19.7 | 11.5 | −41.6 | 5.0 | 3.3 | − 34.0 |
| 3. Tejidos de algodón(c) | 49.7 | 27.7 | −44.3 | 10.7 | 5.9 | − 44.9 |
| 4. Ropa exterior (d) | 86.4 | 96.0 | +11.1 | 4.1 | 3.5 | − 14.6 |
| 5. Artículos de cuero(e) | 15.5 | 18.5 | +19.3 | 0.3 | 0.7 | + 131.4 |
| 6. Piedras precios y semipreciosas talladas | 51.9 | 40.6 | −21.8 | ** | ** | ** |
| 7. Cajas de cartón | 49.4 | 38.8 | −21.4 | 88.2 | 66.0 | − 25.2 |
| 8. Impresos(f) | 35.1 | 32.1 | − 8.5 | 7.0 | 6.7 | − 4.3 |

(a) Incluye algodón de fibra larga (Nab. 5501-0001) y de fibra corta (Nab. 5501-0002).
(b) Incluye carne de bovinos deshuesada (0201-0102) y sin deshuesar (0201-0101).
(c) Incluye las posiciones 5509-0101, 5509-8901 y 5804-0300.
(d) Incluye las posiciones 6101-0300, 6101-0400, 6102-0300 y 6102-0200.
(e) Incluye las posiciones 4202-0101 y 4202-0102. Excluye prendas de vestir.
(f) Incluye las posiciones 4901-8900 y 4902-0100.
** Dato muy pequeño o indeterminado.
**Fuente**: INCOMEX, Estadística.

Entre los productos primarios considerados, los únicos que presentan algún incremento en la cantidad exportada son las flores, el azúcar y los langostinos congelados. Debe destacarse sin embargo que, en los dos primeros casos, los aumentos citados no pueden tomarse como indicadores muy positivos. Por el contrario, el incremento de apenas 1.1% en la cantidad exportada de flores continúa manifestando la situación de estancamiento en que se encuentra desde 1981 el sector exportador más dinámico que tuvo el país durante toda la década de los setenta. Por su parte, el fuertísimo incremento en la cantidad exportada de azúcar (45%) no es sino el resultado de la tremenda sobreproducción originada a nivel nacional e internacional en la gran "bonanza" de los precios de este producto durante 1980. Sin embargo, dada la baja elasticidad precio que caracteriza la demanda por un bien como el azúcar, la citada sobreproducción ha generado una caída en su precio internacional que contrarresta con creces el incremento en las cantidades exportadas. Es así como, a pesar de lo sucedido con las cantidades, el valor en dólares de las exportaciones azucareras cayó en un 36.2% entre 1981 y 1982.

El resto de las exportaciones de bienes primarios considerados en el Cuadro IV-10 manifiesta caídas más o menos fuertes en términos de cantidades. Inclusive, las cantidades exportadas en banano -principal producto colombiano de exportación aparte del café- manifestaron una caída del 6.4% que, gracias al incremento en los precios internacionales de este producto, no implicaron ninguna disminución en los ingresos de dólares que tiene el país por este concepto.

Las caídas más drásticas en las exportaciones de bienes primarios se presentan en los casos del algodón y del arroz. En el caso del algodón, los problemas de la producción interna hicieron reducir las cantidades exportadas en un 86.7%. Además, aunque de mucha menor importancia, la reducción en los precios internacionales hizo disminuir en una proporción aún mayor el valor de esas exportaciones. En el caso del arroz, en cambio -como se comentaba en el último número de *Coyuntura Económica*[5] - fue la drástica caída en el precio internacional del producto la que hizo que éste desapareciera de las estadísticas sobre el comercio exterior colombiano durante 1982. No sobra destacar además, el efecto que posiblemente tuvo la imposición de un arancel específico sobre las importaciones de arroz por parte de la Comunidad Económica Europea.

Pasando al sector manufacturero, se puede observar en el Cuadro IV-10 la fuerte caída en las cantidades exportadas de todos los productos allí considerados con excepción de los artículos de cuero. La misma impresión se obtiene, en general, de la evolución del valor exportado de cada uno de esos productos; contrasta, sin embargo, el aumento en el valor de las exportaciones de confecciones de ropa exterior, el cual, al parecer, está íntegramente explicado por un aumento en sus precios internacionales.

[5] *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 4, diciembre de 1982, p. 43.

*ii. Indices de "quantum" y de precios e incentivos a las exportaciones no tradicionales*

Como ya se dijo, el valor en dólares de las exportaciones menores cayó en un 15% durante 1982, lo que las coloca en un nivel inferior al que tenían -en términos nominales- en 1979. Esta caída parece ser el resultado conjunto de la disminución en las cantidades exportadas de la mayor parte de los bienes y de una caída en los precios que se da de una manera particularmente grave para algunas exportaciones agropecuarias. Cálculos preliminares sugieren que el "quantum" de las exportaciones diferentes del café cayó en cerca de un 12% entre 1981 y 1982; los tres puntos porcentuales adicionales de disminución en el valor de esas exportaciones provienen de los menores precios que estas tuvieron que enfrentar, en promedio, en los mercados internacionales[6].

Vale la pena destacar la fuerte disminución en el precio relativo doméstico de los bienes exportados que resulta conjuntamente de la revaluación real del peso con respecto al dólar y de la caída de los precios en dólares de los bienes que ofrece Colombia al resto del mundo. De acuerdo con los índices elaborados por el Banco de la República, el promedio de los precios en pesos de las exportaciones diferentes al café, durante 1982, fue superior al de 1981 en sólo un 13.4%; entre tanto, los precios al por mayor del comercio en general aumentaron en un 29.4%[7] y el índice de precios al consumidor aumentó en un 24.6%[8]. Estos guarismos muestran claramente la fuerte pérdida de incentivos que por el lado de los precios experimentaron los exportadores el año pasado. Esa pérdida de incentivos debe constituir, lógicamente, uno de los elementos explicativos de la caída en el "quantum" de las exportaciones colombianas diferentes al café.

Ciertamente, los incentivos gubernamentales directos a las exportaciones, representados fundamentalmente por los subsidios otorgados con el sistema de Certificados de Abono Tributario, aumentaron significativamente en los últimos meses de 1982 al elevarse hasta un 15% para la mayoría de las exportaciones menores. No obstante, como se comentó en números anteriores de esta revista, debido al gigantesco costo fiscal que puede tener una medida como la del aumento en los CAT y al hecho de haberse concentrado particularmente en unos productos agrícolas cuya demanda externa se halla fuertemente deprimida, con una oferta doméstica que presenta graves restricciones y en donde existen diferenciales muy grandes entre los precios internos y externos[9], sus efectos reactivadores sobre las exportaciones pueden no ser suficientes para justificarla.

6 Estos cálculos se hicieron con base en los índices de precios en pesos de bienes exportados sin café, calculados por el Banco de la República. El valor en pesos de las exportaciones menores se calculó partiendo de los valores en dólares de los registros aprobados por el INCOMEX y utilizando la tasa de cambio promedio de cada año para transformarlos a la moneda colombiana.

7 Fuente: Banco de la República.

8 Fuente: DANE.

9 Ver Echavarría, Juan José: *"Subsidios y tasa de cambio. Análisis de las primeras medidas del nuevo gobierno", Coyuntura Económica,* Vol. XII, No. 3, octubre de 1982.

Si bien es cierto que una caída en los precios relativos que reciben los exportadores por sus productos es un elemento que contribuye a explicar las menores cantidades exportadas, y que un aumento en el CAT puede contrarrestar parcialmente dicha caída, los estudios empíricos más recientes muestran que la explicación principal de la citada reducción se debe buscar en pérdida de dinamismo de los mercados internacionales. En una situación de recesión internacional como la actual la caída en el "quantum" de las exportaciones colombianas parece estar explicada fundamentalmente por la reducción en las cantidades demandadas. Así, aunque se debe insistir en la necesidad de impedir que se siga revaluando la tasa de cambio real del peso colombiano para impedir reducciones adicionales en los incentivos a exportar, parece difícil, por otro lado, esperar que mediante políticas internas se puede lograr una recuperación significativa de las exportaciones mientras no se manifieste una recuperación general de la economía a nivel internacional. Por esta razón, las perspectivas sobre la evolución de las exportaciones menores no pueden ser muy optimistas para el futuro cercano.

### *3. Importaciones*

#### a. Evolución en 1982

El valor en dólares de las importaciones aprobadas se mantuvo sorprendentemente estable en 1982 con un incremento de apenas un millón de dólares sobre los US$6.093.8 millones que se habían registrado en 1981 (Ver Cuadro IV-11). Este estancamiento contrasta con los altos ritmos de crecimiento que venían experimentando las importaciones desde 1976 y parece estar explicado, en buena medida, por el impacto de la recesión doméstica y de la caída en la inversión, que hacen disminuir la demanda de bienes de capital importados por la industria. A esta se une la significativa reducción del 8.4%, en el valor de las importaciones oficiales, que se opone a la tendencia de los últimos años de aumento de dichas importaciones más rápidamente que las demás. (Ver Cuadro IV-11).

Estos elementos hacen cambiar la composición de las importaciones según carácter del importador; la proporción representada por importaciones de bienes de capital para la industria cae, reforzando la tendencia de los últimos años. Rompiendo la tendencia, en cambio, caen también las importaciones oficiales. Entre tanto, las importaciones realizadas por el sector del comercio manifiestan un incremento del 16% respondiendo, muy probablemente, al proceso de revaluación del peso, que hace bajar su valor en términos relativos. Cabe destacar que estas últimas importaciones, compuestas en buena parte por bienes de consumo, son precisamente las que más daño pueden hacer a la producción nacional, particularmente, a la industrial en un momento de crisis económica como el actual.

En el Cuadro IV-11 se presenta también la evolución de las importaciones según forma de pago y régimen. Se observa que durante 1982 disminuyó la proporción de las importaciones no reembolsables

## CUADRO IV-11

### IMPORTACIONES SEGUN CARACTER DEL IMPORTADOR, FORMA DE PAGO Y REGIMEN DE LA IMPORTACION

**(Millones de dólares FOB)**

| | 1979 | % | 1980 | % | 1981 | % | 1982 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Carácter del importador | | | | | | | | |
| A. Industria | 2.251.0 | 48.6 | 2.399.1 | 44.3 | 2.692.1 | 44.2 | 2.574.7 | 42.2 |
| B. Comercio | 1.116.0 | 24.1 | 1.493.1 | 27.6 | 1.657.9 | 27.2 | 1.923.6 | 31.6 |
| C. Oficial | 1.262.7 | 27.3 | 1.520.5 | 28.1 | 1.743.9 | 28.6 | 1.596.6 | 26.2 |
| Total | 4.629.7 | 100.0 | 5.412.7 | 100.0 | 6.093.8 | 100.0 | 6.094.8 | 100.0 |
| Forma de pago | | | | | | | | |
| A. Reembolsables | 4.201.0 | 90.7 | 4.685.9 | 86.6 | 5.113.1 | 83.9 | 5.301.7 | 87.0 |
| B. No reembolsables | 428.8 | 9.3 | 726.8 | 13.4 | 980.7 | 16.1 | 793.1 | 13.0 |
| Total | 4.629.7 | 100.0 | 5.412.7 | 100.0 | 6.093.8 | 100.0 | 6.094.8 | 100.0 |
| Régimen de la Importación | | | | | | | | |
| A. Libre | 2.056.3 | 44.4 | 2.382.5 | 44.0 | 3.177.7 | 52.1 | 3.332.0 | 54.7 |
| B. Previa | 2.573.5 | 55.6 | 3.030.2 | 56.0 | 2.916.1 | 47.8 | 2.762.8 | 45.3 |
| Total | 4.629.7 | 100.0 | 5.412.7 | 100.0 | 6.093.8 | 100.0 | 6.094.8 | 100.0 |

**Fuente:** INCOMEX, Estadística.

en divisas; así mismo, disminuyeron las realizadas con el régimen de licencia previa lo cual podría estar reflejando una mayor rigidez por parte del INCOMEX para permitir algunas de las importaciones que requieren ese tipo de licencias.

**b. Medidas recientes**

En los dos últimos números de *Coyuntura Económica* se comentaron las medidas tomadas en la segunda mitad del año pasado sobre traslado de cerca de 500 posiciones arancelarias del régimen de libre importación al de licencia previa y sobre aumento de los aranceles, en un 20%, para la mayoría de los artículos importados.

Entre las medidas más recientes del Gobierno la que parece tener una mayor relevancia desde el punto de vista de sus efectos sobre las importaciones es la de expedición del Decreto 222, del 2 de febrero de 1983, sobre el Régimen de Contratación Pública de las entidades gubernamentales. En el Título X de este decreto se modifican los sistemas de evaluación de los proyectos que puedan implicar la contratación de bienes de procedencia extranjera y se imponen reglas tendientes a dar una mayor "protección a la industria y al trabajo nacionales".

De acuerdo con el nuevo Estatuto de Contratación Pública la valoración de los bienes de procedencia extranjera frente a la de los bienes producidos internamente en los proyectos que se evalúen deberá hacerse de tal forma que se de preferencia a los segundos, aun en el caso de que los primeros puedan resultar menos costosos, en términos estrictamente financieros, para la entidad contratante. En particular, para efectos de comparación de beneficios y costos de proyectos alternativos, se especifica que el valor de los bienes producidos internamente debe excluir lo correspondiente a impuestos sobre las ventas, aun en la situación en la cual la entidad contratante los tenga que pagar en la práctica (Artículo 278). En cambio, para los bienes importados, los derechos arancelarios y de aduana deben ser incluidos en la evaluación aun cuando la entidad adquiriente pudiera obtener exención de ellos (Artículo 279). Adicionalmente, se prevé que cuando haya varias propuestas de extranjeros que presenten condiciones iguales se debe escoger aquella que tenga un mayor componente nacional; para las ofertas de proponentes colombianos se deberá escoger la de mayor valor agregado nacional (Artículo 284).

Por otra parte, el Estatuto también contempla el problema de la agregación tecnológica al obligar a una máxima desagregación en aquellos proyectos que puedan implicar la contratación de bienes de procedencia extranjera. De esta manera se hace necesario, para las entidades contratantes, abrir un número mayor de licitaciones, y se posibilita, por lo tanto, una mayor participación en ellas de los productores nacionales (Artículo 273).

Aparte del efecto que estas y otras medidas incluidas en el Estatuto de contratación Pública puedan tener sobre la reactivación industrial, nos interesa destacar aquí los efectos que pueden tener sobre las importaciones. Baste recordar en

este sentido que más del 26% de las importaciones colombianas en el último año fueron realizadas por entidades oficiales (ver Cuadro IV-11). En buena medida esas compras al exterior se hacían aprovechando exenciones arancelarias y dando primacía al interés financiero de cada entidad pública particular. El nuevo Estatuto puede contribuir a disminuir las importaciones al imponer sobre dichas entidades la obligación de utilizar criterios de evaluación más vinculados con el interés social; el monto en el cual las disminuya es, sin embargo, difícil de predecir y dependerá en un alto grado de la rigurosidad con que se apliquen las medidas y de la eficiencia de los métodos que se utilicen para su operacionalización. De especial importancia será el grado en que se refuercen, con políticas apropiadas, las facilidades de crédito para los productores que tengan contratos con el Gobierno. Ya se ha avanzado en algo con las líneas de bienes de capital del FFI y el IFI, aunque su monto es reducido, y el Gobierno prevé la posibilidad de que Proexpo financie a los proveedores nacionales que participen en licitaciones públicas internacionales.

## *1. Balanza cambiaria y balanza de pagos en 1982*

### a. Balanza cambiaria vs. balanza de pagos

El Cuadro IV-12 presenta la evolución de la Balanza cambiaria en los tres últimos años.

En 1982 el déficit del sector externo continuó manifestándose aún con mayor fuerza que en 1981. El balance en cuenta corriente muestra un déficit de US$1216 millones que prácticamente duplica el correspondiente al año anterior. Además, por primera vez en siete años, las reservas internacionales brutas presentan una disminución del orden de US$740 millones ya que las entradas netas de capital no fueron suficientes para compensar el exceso de egresos por transacciones corrientes.

A pesar de lo anterior debe destacarse que el comportamiento del sector externo en los últimos meses de 1982 hizo que tanto el déficit en cuenta corriente como la disminución en las reservas brutas fueron menores de lo que se proyectaba en el último número de *Coyuntura Económica*[10]. Sin embargo, más que a fenómenos reales, esto parece haber correspondido a una aceleración en la ejecución de los reintegros de divisas generadas con anterioridad y a una desaceleración de los giros por importaciones. Debe recordarse en relación con esto que los indicadores sobre ingresos y egresos corrientes que se desprenden de la balanza cambiaria no tienen relación directa con la realización de transacciones reales de Colombia con el resto del mundo sino, exclusivamente, con las compras y ventas de divisas por el Banco de la República originadas, eso sí, en dichas transacciones. Así, por ejemplo, una importación realizada en un determinado período con recursos de crédito comercial sólo aparece como tal, en la balanza cambiaria, en el momento del pago de ese crédito ya

[10] *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 4, diciembre 1982; p. 92. Se preveía allí un déficit en cuenta corriente de US$ 1.470 millones y una caída de US$ 970 millones en las reservas internacionales brutas.

**CUADRO IV-12**

**BALANZA CAMBIARIA**
**(Millones de dólares)**

| | 1980 | 1981 | 1982 | Variación % 81/80 | Variación % 82/81 |
|---|---|---|---|---|---|
| I. Balance en Cuenta Corriente (A-B) | 735.3 | − 654.8 | −1.216.4 | ** | ** |
| A. Ingresos corrientes | 5.653.9 | 4.985.6 | 4.397.9 | −11.8 | −11.8 |
| 1. Exportaciones de bienes | 3.394.2 | 2.925.5 | 2.733.1 | −13.8 | − 6.6 |
| a. Café | 1.981.1 | 1.562.7 | 1.508.1 | −21.1 | − 3.5 |
| b. Otros | 1.413.1 | 1.362.8 | 1.225.0 | − 3.5 | −10.1 |
| 2. Exportaciones de servicios | 1.694.5 | 1.487.3 | 989.0 | −12.2 | −33.5 |
| 3. Otros | 565.2 | 572.8 | 676.7 | + 1.3 | +18.1 |
| B. Egresos corrientes | 4.918.6 | 5.640.4 | 5.614.3 | +14.7 | − 0.5 |
| 1. Importaciones de bienes | 3.503.9 | 3.797.0 | 3.305.6 | + 8.4 | −12.9 |
| 2. Importación de servicios | 1.307.2 | 1.675.1 | 1.933.3 | +28.1 | +15.4 |
| 3. Pagos para refinación de petróleo y gas | 107.5 | 168.3 | 375.4 | +56.5 | +123.0 |
| II. Balance en cuenta de capital | 571.5 | 867.9 | 476.9 | +51.9 | −45.0 |
| III. Variación en reservas brutas | 1.306.8 | 213.2 | − 739.5 | ** | ** |
| IV. Saldo en reservas brutas | 5.419.8 | 5.633.1 | 4.893.6 | + 3.9 | −13.1 |

**Fuente**: Banco de la República, Departamento Internacional.

que es sólo en ese momento cuando se da lugar a algún tipo de compraventa de divisas; en el período en el cual se realizó efectivamente la importación no se detectará ningún tipo de transacción en la balanza cambiaria, a pesar de que en la práctica sí hubiera cambiado la situación deudora-acreedora del país y aumentado la oferta de bienes y servicios en los mercados domésticos.

El verdadero monto de las transacciones corrientes de bienes y servicios -den ellos o no origen a transacciones inmediatas de divisas-, se registra en la balanza de pagos y no en la balanza cambiaria. Por esta razón, a partir de este número de *Coyuntura Económica* se intentará la publicación periódica de estos dos estados contables del sector externo de la economía colombiana. La balanza de pagos colombiana es elaborada anualmente por el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República. Sin embargo, debido a las diversas fuentes de los datos utilizados, y a todos los ajustes que se suelen hacer en ellos, dicha balanza se publica con rezagos de tiempo excesivamente largos. Por esta razón, la balanza de pagos presentada en este número de *Coyuntura Económica* no corresponde a la que aparece normalmente en la revista del Banco de la República y debe ser vista sólo como una primera aproximación a cualquier medición más sofisticada y rigurosa de las tran-

sacciones internacionales de nuestro país.

Como se observa en el Cuadro IV-13 y en el Gráfico IV-3, tanto el déficit en balanza comercial -definido como la diferencia entre el valor de las exportaciones y las importaciones de bienes- como el del balance en cuenta corriente, son mucho mayores cuando se toma como fuente la balanza de pagos en vez de la balanza cambiaria. De acuerdo con la balanza de pagos, el déficit en cuenta corriente para 1982 alcanza a superar los US$2.500 millones, doblando prácticamente el déficit correspondiente que se deduciría de la balanza cambiaria. Este déficit de US$2.500 millones representa cerca del 6.4% del PIB, lo que lo convierte en el déficit externo más importante en varias décadas de la economía colombiana.

**b. Balanza comercial**

Es interesante destacar la evolución prácticamente opuesta que presenta el balance comercial, de exportaciones e importaciones de bienes, según la balanza cambiaria y la balanza de pagos. Como se observa en el Gráfico IV-3, la balanza cambiaria manifiesta una mejora relativa en el balance comercial para 1982, la cual se hizo posible gracias a la disminución de un 12.9%, tal como se puede ver en el Cuadro IV-12). No obstante, la balanza de pagos muestra que el menor monto de los giros por importaciones no corresponde a una verdadera disminución en el valor de los bienes importados sino que debe corresponder a un retraso en el pago de esos bienes ocasionado, posiblemente, por un incremento en el monto de los créditos comerciales extranjeros a los compradores colombianos. Es así como, de acuerdo con esta última fuente, el balance comercial sufrió un deterioro del 23.8% entre 1981 y 1982.

**c. Balance de servicios**

El déficit en el balance de servicios se incrementó de US$ 187.8 millones a US$ 944.3 millones entre 1981 y 1982, explicando buena parte del incremento global en el déficit de transacciones corrientes. Este preocupante deterioro del balance de servicios responde simultáneamente a una fuerte disminución del 33.5% en el valor de los ingresos y a un aumento del 15% en los egresos.

La caída en los ingresos por exportaciones de servicios se relaciona en parte con los menores rendimientos por inversión de las reservas internacionales (20% inferiores a los de 1981). Sin embargo, el descenso más fuerte se presenta en los renglones de turismo, salarios e ingresos por servicios personales, ingresos éstos que, como es bien conocido, constituyen las principales vías de entrada de los dólares generados en actividades y flujos de capital ilegales. Así pues, buena parte de la caída en los ingresos por concepto de servicios puede estar relacionada con la crisis de precios y de cantidades demandadas que han tenido que enfrentar recientemente las exportaciones ilegales. No obstante, un componente más importante de dicha reducción puede estar relacionado con la tendencia de muchos exportadores de servicios a no reintegrar oficialmente sus dólares, prefiriendo venderlos a una tasa de cambio negra que superaba durante casi todo

## CUADRO IV-13

### BALANZA DE PAGOS
### 1977 – 1982
### (Millones de dólares)

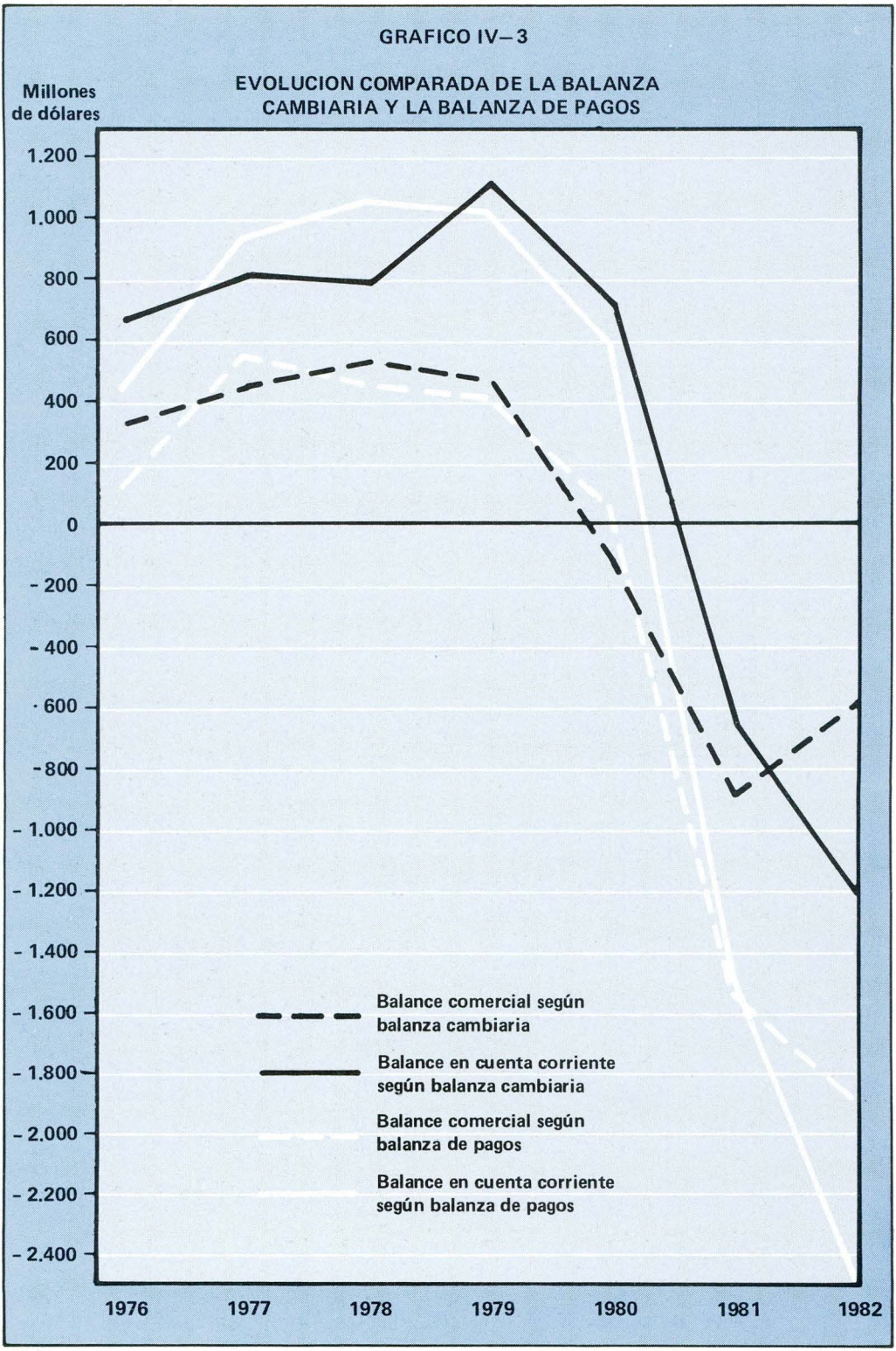
| | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982(e) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Exportaciones FOB | 1.757.2 | 2.453.6 | 3.072.1 | 3.374.6 | 4.255.2 | 3.195.5 | 3.116.2 |
| Oro | 12.1 | 10.4 | 33.8 | 74.2 | 310.2 | 239.1 | 166.0 |
| Café | 967.2 | 1.497.7 | 1.978.7 | 2.005.1 | 2.360.5 | 1.423.2 | 1.586.4 |
| Importaciones FOB(b) | 1.608.9 | 1.864.1 | 2.586.5 | 2.919.6 | 4.174.0 | 4.722.3 | 5.006.2 |
| Balance Comercial | + 148.3 | + 589.5 | + 485.6 | + 455.0 | + 81.2 | −1.526.8 | −1.890.0 |
| Servicios de capital (neto) (c) | − 277.5 | − 228.3 | − 190.1 | − 199.6 | − 244.1 | − 366.7 | − 643.5 |
| Otros servicios (neto) | + 494.8 | + 531.4 | + 687.9 | + 698.7 | + 631.4 | + 178.9 | − 300.8 |
| Transferencias | + 100.0 | + 81.6 | + 102.1 | + 100.8 | + 169.7 | + 247.2 | 330.6 |
| Balance en cuenta corriente | + 465.6 | + 974.2 | +1.085.5 | +1.054.9 | + 638.2 | −1.467.4 | −2.503.6 |
| Balance de capitales(d) (neto) | + 152.4 | − 310.2 | − 428.5 | + 565.5 | + 668.6 | +1.680.6 | +1.764.1 |
| Cambio en reservas | + 618.9 | + 664.0 | + 657.0 | +1.620.4 | +1.306.8 | + 213.2 | − 739.5 |

(a) Aporte de las Exportaciones, FOB, según el DANE, incluye las compras de oro realizadas por el Banco de la República.
(b) Aparte de las importaciones FOB, según las estadísticas del DANE, incluye las compras internas de petróleo crudo para refinación en el país y de gas natural (parte pagada en divisas) menos la compra de divisas a empresas petroleras extranjeras ("Capital Petróleo"); estas últimas se toman de la Balanza Cambiaria.
(c) Incluye intereses y utilidades y dividendos.
(d) Calculado por residuo; incluye errores y omisiones.
(e) Datos provisionales; los datos de exportaciones e importaciones FOB se estimaron con base en lo acumulado entre enero y octubre de 1982.

**Fuente**: DANE: Manifiestos de Aduana para Exportaciones e Importaciones FOB. Banco de la República; Balanza Cambiaria.

GRAFICO IV–3

EVOLUCION COMPARADA DE LA BALANZA CAMBIARIA Y LA BALANZA DE PAGOS



el año el precio en bolsa de los certificados de cambio. De esta forma, las menores entradas de dólares por el renglón de servicios puede estar encubriendo un proceso de salida ilegal de capitales a través de los mecanismos del mercado negro de divisas.

El otro componente importante del déficit en el balance de servicios es, como ya se dijo, el incremento en los egresos. En particular debe destacarse el fuerte aumento que presentan los pagos por intereses, debido a la creciente deuda externa del país, aunque hay también un claro efecto del aumento en el turismo hacia el exterior, incentivado en buena medida por la situación de revaluación relativa en que se encuentra el peso colombiano. Además, es muy probable que las mayores salidas de divisas a través del renglón de turismo estén también encubriendo la salida importante de capitales que generan las expectativas de devaluación del peso.

Los mayores desembolsos de divisas en que tiene que incurrir el país por concepto de intereses, utilidades y dividendos, debido a la creciente deuda externa, implican una fuerte disminución en la capacidad efectiva de compra de los ingresos por exportaciones que tiene el país. Aunque todavía el monto de esos pagos al capital extranjero constituye una proporción relativamente baja —el 20.6% de las exportaciones totales del país— cuando se compara con la situación de otros países latinoamericanos resulta francamente preocupante la acelerada tendencia al crecimiento en esa proporción, tal como puede observarse en el Gráfico IV-4.

**d. Reservas internacionales**

Como ya se comentó, 1982 constituye el primer año desde 1976 en el cual ocurre una disminución en las reservas internacionales del país. Las entradas netas de capital —que según la balanza de pagos se habrían acercado a los US$1.756 millones no alcanzaron a compensar el fuerte déficit de la cuenta corriente, generando una caída de US$ 738.4 millones en las reservas brutas. Las reservas netas, por su parte, pasaron de US$5.366.2 millones a finales de 1981 a US$ 4.654.3 millones en diciembre de 1982[11].

## *2. Comportamiento y perspectivas de la balanza cambiaria para 1982*

**a. La balanza cambiaria en enero y febrero de 1982**

El comportamiento de la balanza cambiaria en enero y febrero de 1983 indica un grave empeoramiento en la situación del sector externo colombiano. En sólo dos meses el déficit en cuenta corriente alcanza los 350 millones de dólares y las reservas internacionales se ven reducidas en más de 250 millones (Ver Cuadro IV-14). Nada permite suponer, en estas circunstancias, que los indicadores del sector externo vayan a mostrar mejoría alguna durante este año en relación con lo sucedido en 1982.

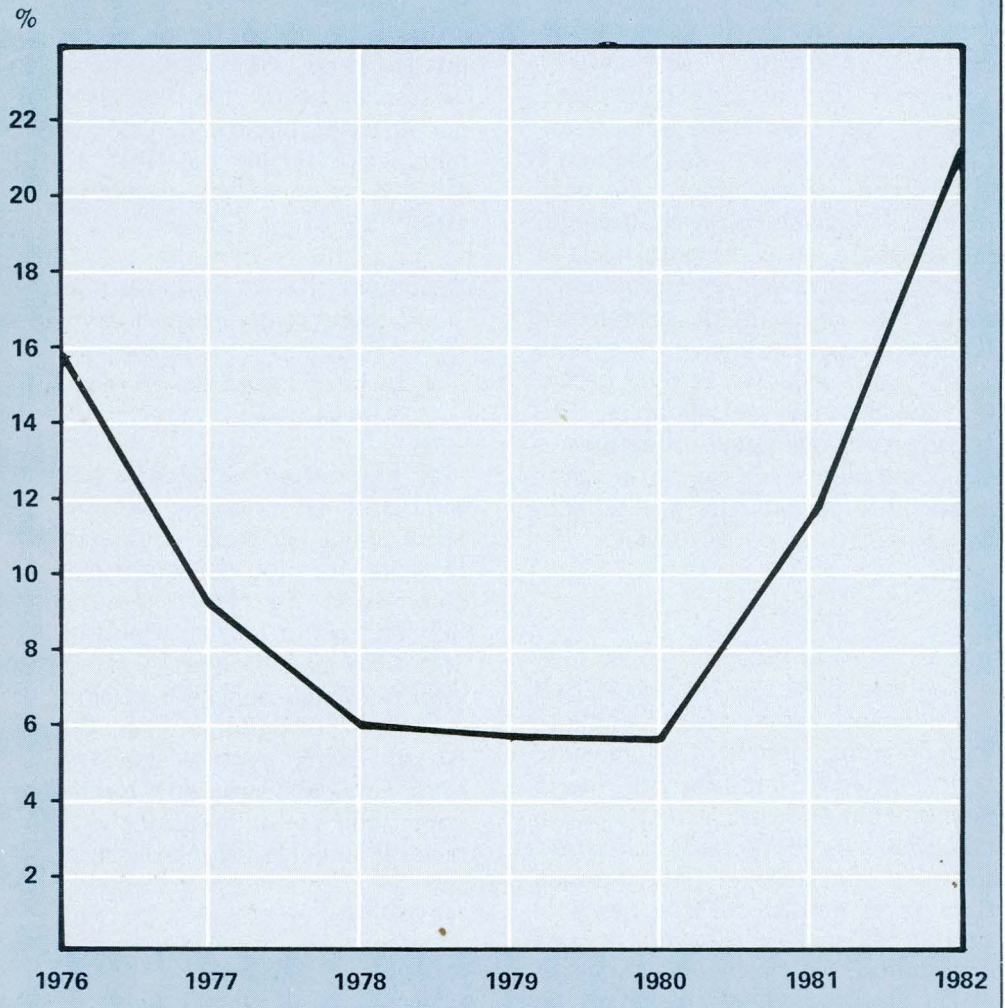
*i. Ingresos corrientes*

Al comparar con el mismo período de 1982, los ingresos corrientes correspondientes a enero y febrero

[11] Datos del Departamento Internacional del Banco de la República.

## GRAFICO IV–4

## PAGOS NETOS POR SERVICIOS DE CAPITAL COMO PROPORCION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS




**FUENTE:** Balanza de pagos (Cuadro No. 9).

de este año enfrentan una disminución del 34.8%, la más grande en ese rubro que el país hubiera registrado en mucho tiempo. El componente de los ingresos corrientes que registra una caída mayor es el de la exportación de servicios, que pasa de US$ 260.6 millones en los dos primeros meses de 1982 a sólo US$ 104.1 millones en el mismo período del presente año. Esta reducción es explicada en alguna medida por las menores utilidades en el manejo de las reservas consecuencia, a su turno, del efecto de las menores tasas de interés en los mercados internacionales y, obviamente, de los menores niveles de las reservas que tiene el país colocadas en el exterior. No obstante, los elementos que más contribuyen a explicar la reducción en los reintegros por exportaciones de servicios son el turismo y los ingresos personales los cuales, conjuntamente, muestran una reducción de más de un 70% entre los meses considerados de 1982 y 1983.

Difícilmente se podría explicar, sin embargo, una reducción tan drástica en los verdaderos ingresos turísticos y en los ingresos personales provenientes del exterior. La disminución en los reintegros realizados por esos conceptos debe estar más relacionada, probablemente, con procesos encubiertos de salida de capitales y con la tendencia lógica de muchos perceptores de divisas a venderlas extraoficialmente a una tasa de cambio negra que se coloca por encima del precio en bolsa de los certificados de cambio.

La disminución de los reintegros por exportaciones de bienes, de un 31.2% entre enero y febrero de 1982 y 1983, parece estar también fuertemente vinculada con las salidas especulativas de capital que han generado las crecientes expectativas de una devaluación brusca del peso. Si bien es cierto que el valor de las exportaciones de bienes puede haber sufrido alguna reducción en este año con respecto al anterior, los menores reintegros por ese concepto deben estar explicados en lo fundamental por esos procesos especulativos que inducen a los exportadores a no realizar o, por lo menos, a aplazar la venta de sus divisas en el Banco de la República. No por ésto, sin embargo, deja de ser preocupante la caída en los ingresos de dólares que tiene oficialmente el país ya que una generalización o un prolongamiento excesivo de procesos especulativos como el citado pueden producir un peligroso drenaje de las reservas internacionales de la Nación.

*ii. Egresos corrientes*

Por el lado de los egresos corrientes se observa una reducción de un 12.8% en los pagos por importaciones de bienes. Los correspondientes a la importación de servicios, en cambio, muestran un incremento del 22% que pone de presente la creciente importancia del servicio de la deuda en las salidas de divisas del país. Los pagos de intereses por concepto de la deuda, tanto pública como privada, han llegado a constituir, en los dos primeros meses de este año, un 22% de los egresos corrientes y un 64% de los reintegros por exportación de bienes, de acuerdo con la balanza cambiaria elaborada por el Banco de la República.

## CUADRO IV-14

### PROYECCION DE LA BALANZA CAMBIARIA PARA 1983
**(Millones de dólares FOB)**

| | Enero – Febrero | | | Año completo | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1982 | 1983 | Variación % | 1982 | Proyección 1983 |
| I. Balance en cuenta corriente | – 105.3 | – 348.8 | – | –1.216.4 | –2.130 |
| A. Ingresos corrientes | 786.3 | 484.1 | –38.4 | 4.397.9 | 3.850 |
| 1. Exportación de bienes | 415.4 | 285.9 | –31.2 | 2.733.1 | 2.550 |
| a. Café | 226.6 | 146.0 | –35.6 | 1.508.1 | 1.450 |
| b. Otros | 188.8 | 139.9 | –25.9 | 1.225.0 | 1.100 |
| 2. Exportación de servicios | 260.6 | 104.1 | –60.0 | 989.0 | 600 |
| 3. Otros(a) | 109.9 | 93.1 | –15.3 | 676.7 | 700 |
| B. Egresos corrientes | 891.6 | 833.0 | – 6.6 | 5.614.3 | 5.980 |
| 1. Importación de bienes | 549.0 | 478.9 | –12.8 | 3.305.6 | 3.100 |
| 2. Importación de servicios | 248.9 | 303.7 | +22.0 | 1.933.3 | 2.500 |
| 3. Pagos para refinación de petróleo y gas | 93.7 | 50.2 | –46.4 | 375.4 | 380 |
| II. Balance de capitales | + 4.8 | + 86.6 | – | 476.9 | |
| III. Variación en reservas brutas(b) | – 100.5 | – 262.1 | – | – 739.5 | |
| IV. Saldo en reservas brutas | 5.532.4 | 4.630.5 | – | 4.893.6 | |

(a) Incluye oro, capital petróleo y transferencias y donaciones.
(b) Incluye pasivos del Banco de la República.
**Fuente:** Banco de la República, Departamento Internacional, cifras provisionales.

**b. Proyección de la balanza cambiaria para 1983**

Los fenómenos especulativos tratados en la sección anterior hacen particularmente difícil cualquier intento de proyección de la balanza cambiaria para 1983 que se base en lo sucedido entre enero y febrero de este año. En el Cuadro IV-14 se presenta una primera proyección que, como de costumbre, se irá revisando y ajustando en los próximos números de la revista. Partiendo de los elementos más desagregados se pueden destacar los siguientes puntos dentro de las perspectivas del sector externo colombiano:

1. Los ingresos por exportaciones de café difícilmente alcanzarán el nivel de US$1.500 millones que se proyectaba hace unos meses, cuando los precios internacionales manifestaban mejores condiciones[12].

2. Es probable que las otras exportaciones de bienes continúen mostrando reducciones en su valor. Sin embargo, algunos indicadores que sugieren una lenta pero cierta recuperación de la economía internacional así como el concurso de los incentivos creados por el gobierno nacional para promover exportaciones permiten esperar una caída en las exportaciones no tradicionales proporcionalmente menor a la que estas sufrieron durante 1982. Lo que de todas maneras es muy poco claro es la evolución posible de los reintegros efectivos correspondientes a esas exportaciones en el caso en que continúen presentándose los procesos de salida especulativa de capitales encubierta en subfacturación de exportaciones y aplazamiento en la realización de los reintegros. En estas circunstancias, una disminución cercana al 10%, similar a la que sufrieron en el año pasado las entradas de divisas por concepto de exportaciones menores, parecería razonable.

3. A pesar del desmonte del descuento sobre los certificados de cambio parece poco probable que los reintegros por exportaciones de servicios manifiesten tendencias a la recuperación en este año. Con una tasa de cambio negra que seguramente se mantendrá por encima de la oficial, los perceptores de divisas por concepto de servicios van a encontrar muy pocos incentivos para venderlas en el Banco de la República. Por el contrario, a menos que se creen mecanismos para contrarrestar este efecto, las divisas generadas en la exportación de servicios se pueden convertir muy fácilmente en una de las fuentes de moneda extranjera utilizadas para sacar capitales del país. Debe destacarse, además la previsible reducción en los ingresos de dólares provenientes del manejo de las reservas internacionales.

4. Teniendo en cuenta las malas perspectivas para la producción nacional en este año, parece válido suponer que la demanda por importaciones pueda disminuir. Esa disminución, además, se verá posiblemente incrementada por el efecto del aumento en los aranceles y, en menor medida, del traslado de algunas posiciones arancelarias del régimen de libre importa-

[12] "Notas editoriales", *Banco de la República*, septiembre de 1982, p. 5.

ción al de licencia previa. No puede desconocerse, tampoco, la posible reducción en las importaciones realizadas por el gobierno que se relaciona con la expedición del estatuto de contratación oficial. Por último, bien podría reforzarse el control mediante otorgamiento de licencia previa en razón de la recesión interna y de los altos inventarios de materias primas de la industria.

5. La importación de servicios, en cambio, presentará probablemente un incremento significativo debido de un lado, al monto cada vez más grande de la deuda externa y a los consiguientes egresos de intereses hacia el exterior, y de otro, a la muy probable utilización de renglones como el de turismo para la fuga de capitales.

6. De todo lo anterior se puede deducir un déficit en cuenta corriente superior a los US$ 2000 millones. Lo que suceda con las reservas internacionales dependerá del grado en el cual las entradas netas de capital puedan compensar parcialmente las salidas de divisas por el déficit en cuenta corriente. En este sentido será fundamental la actuación del gobierno, no solamente por la contratación de deuda externa que realice directamente sino por la forma como entre a regular en el futuro cercano los flujos de capital privado. Desde todo punto de vista el Gobierno debería entrar a estimular el endeudamiento privado y a contraer por sí mismo deuda pública en el exterior como mecanismos para evitar una caída demasiado pronunciada en las reservas internacionales. Lo primero podría hacerlo tratando de reducir los costos asociados con las deudas comerciales en moneda extranjera —reduciendo por ejemplo los encajes bancarios sobre ese tipo de deudas—, permitiendo los reintegros anticipados sobre exportaciones y creando incentivos a la desaceleración de los giros por importaciones. Por el lado de la deuda pública, la conveniencia de un incremento sustancial no sólo se defiende por sus efectos compensatorios sobre la reducción de las reservas sino por cuanto posibilitaría la financiación del incremento en el gasto público que se hace cada vez más urgente como medida anticíclica en la situación actual de recesión generalizada de la actividad productiva.

# Finanzas públicas

## I. Introducción y resumen

El año 1982 concluyó con un déficit ligeramente superior a los 90 mil millones de pesos e inferior en cerca de 20 mil millones al proyectado por *Coyuntura Económica* en su última entrega[1]. Esta diferencia se debe al esfuerzo significativo que llevó a cabo el gobierno para reducir la ejecución presupuestal del gasto, a pesar de que aceleró en forma importante los pagos por obligaciones ya contraídas y saneó, en consecuencia, la situación de la Tesorería General de la República. Según se analiza en otros capítulos de la revista este déficit no fue suficiente para compensar la considerable contracción ocasionada por el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos —razón por la cual cabe cuestionar la conveniencia de esta política de austeridad en el gasto público— si bien superó al de la balanza cambiaria lo que llevó a que el gobierno continuara haciendo operaciones contraccionistas de mercado abierto.

En un informe especial de esta revista se analizan en detalle las medidas de la Emergencia Económica. Aunque la mayor parte de éstas fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, el gobierno ha anunciado su decisión de presentarlas a consideración del Congreso con lo cual su discusión mantiene vigencia. En términos generales, en dicho informe se plantea que el aumento de recaudos buscados a través de la Reforma no es incompatible con una política de reactivavación, siempre y cuando se ejecute una política agresiva de gasto público. En efecto, por múltiples consideraciones que allí se detallan, un au-

[1] Debe recordarse que el déficit fiscal se define como la diferencia entre los gastos corrientes más las inversiones y los ingresos corrientes, excluidos de éstos los recursos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios (la utilidad en compra-venta de divisas y el saldo neto del manejo de las reservas internacionales). Por lo tanto, esta definición difiere significativamente de la utilizada por la Contraloría General de la República. Difiere también, aunque en menor medida, de la utilizada por el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda, en cuanto ésta última incluye la amortización de la deuda dentro de los gastos corrientes, lo cual se estima aquí equivocado.

mento en gasto público —canalizado hacia la compra de bienes y servicios de producción nacional— es más eficaz que una rebaja de impuestos como impulsor de la demanda agregada. Además, el efecto reactivador de una rebaja en impuestos para grupos de ingresos bajos y medios es superior al que ocurriría con una rebaja que beneficie a los grupos de altos ingresos o a las empresas. Finalmente, el aumento neto de recaudos es deseable por cuanto el gobierno deberá estar en capacidad de reducir el tamaño del déficit fiscal una vez logre limitar el déficit en el comercio exterior, bajo la condición de que se acompañe por un incremento en el gasto a corto plazo.

El informe en mención demuestra la conveniencia de la mayor parte de las medidas expedidas, con excepción de algunos aspectos particulares como son los referentes a los incentivos otorgados a grandes accionistas de las sociedades anónimas abiertas y al efecto que tendrá sobre el situado fiscal la no contabilización de los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios.

Ahora bien, la proyección de ingresos y gastos para 1983 supone que de ser adoptadas las nuevas medidas tributarias por el Congreso éstas no afectarán significativamente los recaudos del presente año, que el gobierno no varíe su política de austeridad en el gasto, y sugiere un tamaño de déficit a finales de año del orden de 119 mil millones de pesos que resultaría considerablemente inferior al necesario para compensar el efecto depresivo del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y la contracción debida al de la balanza cambiaria, de acuerdo con las proyecciones que se presentan en el capítulo sobre Sector Externo. Se hace por consiguiente indispensable acometer una política más agresiva en el gasto público que la prevista tanto para evitar una reducción adicional en la demanda agregada como una significativa contracción monetaria.

Si el gobierno decidiera tomar este curso los aumentos en el gasto deberían concentrarse en bienes y servicios de producción nacional de tal manera que se obtenga un efecto reactivador importante y que, simultáneamente, se gaste en programas prioritarios desde el punto de vista económico y social. En esta perspectiva los traslados presupuestales que recientemente ha efectuado el gobierno parecen inconvenientes; en efecto, estos han consistido en reducir apropiaciones para gastos prioritarios en educación, salud y financiamiento del CAT con miras a incrementar la dotación de equipos, fundamentalmente importados, para el Ejército Nacional, cuya prioridad es bien discutible en términos económicos y sociales y aun en términos de la seguridad ciudadana.

A nuestro parecer, la prioridad en aumento de gastos debería estar constituida por:

1) Incrementos en ejecución de obras públicas. Se cuenta con un buen número de proyectos estudiados en el sector de transporte así como de inversión de distritos de riego de innegable prioridad.

2) Aumentos presupuestales al ICT y de subsidios adicionales destinados a incrementar el programa de vi-

vienda popular y a reducir sus costos para los usuarios de manera que éstos puedan absorberlos efectivamente.

3) Subsidios al costo de los insumos agropecuarios, en particular a los fertilizantes, que podrían redundar, en el corto plazo, en incrementos en la producción agropecuaria y en disminuciones de los precios relativos de los productos del sector y en particular de los alimentos, con lo cual se liberarían ingresos de las familias para demandar más bienes industriales.

La financiación de estos aumentos de gasto, en las circunstancias actuales, debería proceder esencialmente de dos fuentes: crédito externo y emisión monetaria. El recurso al crédito externo en cuantías del orden de los 1.000 millones de dólares de endeudamiento neto se justifica plenamente por las perspectivas cambiarias, como se discute en el capítulo sobre Sector Externo, aún teniendo en cuenta el encarecimiento que ha sufrido este recurso. Se hace necesario en opinión de *Coyuntura Económica* proceder de inmediato a la contratación de estos créditos dado el trámite administrativo de negociación, contratación y apropiación que se requiere para llegar a los desembolsos efectivos.

De otra parte, las fuentes directas de emisión monetaria para financiar el déficit fiscal acusan limitaciones legales severas. Estas podrían obviarse mediante una autorización del Congreso para elevar temporalmente los topes de los cupos de la tesorería en el Banco de la República lo cual estaría plenamente justificado en la situación actual. Pero existen otros caminos indirectos para lograr el mismo fin: en efecto, el gobierno puede emitir papeles de deuda pública (Bonos de Desarrollo Económico, Títulos de Ahorro Nacional o Pagarés de Emergencia Económica) y permitir a las instituciones financieras suscribirlos como inversiones sustitutivas del encaje; así mismo, el gobierno podría otorgar mayores cupos de redescuento al Fondo de Desarrollo Urbano y revivir el Fondo de Obras Públicas, con el objeto de financiar, a través de éstos, aumentos en los programas de inversión de los municipios y del Ministerio de Obras Públicas.

## II. Año fiscal de 1982

### *a. Déficit fiscal*

El año de 1982 concluyó con un déficit fiscal por encima de noventa mil millones de pesos e inferior al esperado en cerca de veinte mil millones de pesos. Esto se debió a un esfuerzo significativo por reducir la ejecución presupuestal del gasto. Los ingresos corrientes, por su parte, tuvieron la menor tasa de crecimiento de los últimos años. En el Cuadro V-1 se presentan los datos definitivos de ingresos y gastos bajo las dos ópticas que se han establecido para su interpretación: operaciones efectivas y causación del gasto. Se excluyen del rubro ingresos corrientes los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios.

### *b. Gasto público*

El esfuerzo por reducir el gasto se refleja mejor en las cifras de *causa-*

**CUADRO V-1**

**BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL**
**(Millones de pesos)**

| | Operaciones efectivas | | Causación del gasto | |
|---|---|---|---|---|
| | 1981 | 1982 | 1981 | 1982 |
| I. Ingresos corrientes[1] | 164.700 | 199.374 | 164.700 | 199.374 |
| II. Gastos corrientes | 153.828 | 210.987 | 165.289 | 204.082 |
| III. Ahorro | 10.872 | - 11.613 | - 589 | - 4.708 |
| IV. Inversión | 61.166 | 80.118 | 71.176 | 80.802 |
| V. Déficit | 50.294 | 91.731 | 71.765 | 85.510 |
| Financiación | | | | |
| 1. Crédito neto | 14.321 | 8.316 | 26.862 | 23.928 |
| 2. Ingresos no tributarios CEC | 48.044 | 57.435 | 48.044 | 57.435 |
| 3. Banco de la República | — | 15.000 | — | — |
| 4. Cambio en depósitos CEC | — | 10.308 | — | — |

[1] Descontando de ingresos corrientes devolución de sobrantes y los ingresos no tributarios de la CEC.

**FUENTE:** Informe de recaudos, Dirección de Impuestos Nacionales.
Informe mensual I, Tesorería General de la República.
Informe financiero, Contraloría General de la República.

*ción* (giros)[2] que es lo efectivamente discrecional del gobierno. Estas cifras señalan una clara decisión de cubrir obligaciones previas cuyo pago fue retenido por la anterior administración fiscal. Para hacerlo el gobierno utilizó la totalidad de su saldo disponible de los ingresos de la Cuenta Especial de Cambios, —unos diez mil millones de pesos—, aceleró la captación de ingresos y tomó como disponibles depósitos existentes en el Banco de la República por concepto de avances del impuesto de Aduanas —otros doce mil millones—. Utilizó, por último, el cupo especial de crédito de corto plazo del Banco de la República —quince mil millones de pesos—. A pesar de lo difícil de la conciliación de cifras entre la Tesorería y la Contraloría puede decirse que el gobierno saneó sustancialmente el legado de obligaciones que recibió de la Administración anterior, represado en la Tesorería, y aplicó en alguna forma su concepto de austeridad en la ejecución de 1982. Indudablemente, en un contexto macroeconómico, el incremento en operaciones efectivas obró expansionistamente. Cabe cuestionar si las necesidades de compensación del conjunto del sistema económico

[2] El concepto giros hace pensar en operaciones efectivas. No obstante, en el caso del gobierno, el giro (como orden de pago) está sometido a la espera por disponibilidad de fondos en la Tesorería General y, por lo tanto, su efectividad no es tan real como pudiera suponerse por la acepción misma.

## CUADRO V-2

### EJECUCION SEGUN GIROS Y PAGOS
(Millones de pesos)

| | 1980 | | | 1981 | | | 1982 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Vigencia | Vigencia anterior | Total | Vigencia | Vigencia anterior | Total | Vigencia | Vigencia anterior | Total |
| **Giros** | | | | | | | | | |
| Gastos corrientes | 116.790 | 2.909 | 119.699 | 168.175 | 1.610 | 169.785 | 204.082 | 6.774 | 210.856 |
| Inversión | 52.640 | 11.250 | 63.890 | 64.529 | 6.647 | 71.176 | 80.802 | 4.888 | 85.690 |
| Amortización | 11.942 | – | 11.942 | 14.970 | – | 14.970 | 14.116 | 3.159 | 17.275 |
| Total | 181.372 | 14.159 | 195.531 | 247.674 | 8.257 | 255.931 | 299.000 | 14.821 | 313.821 |
| **Operaciones efectivas** | | | | | | | | | |
| Gastos corrientes | 112.581 | 8.780 | 121.361 | 145.666 | 8.163 | 153.829 | 194.514 | 16.473 | 210.987 |
| Inversión | 29.656 | 12.300 | 41.956 | 38.836 | 22.330 | 61.166 | 54.372 | 25.746 | 80.118 |
| Amortización | 10.794 | – | 10.794 | 11.988 | – | 11.988 | 17.575 | – | 17.575 |
| Total | 153.031 | 21.080 | 174.111 | 196.490 | 30.493 | 226.983 | 248.276 | 42.219 | 290.495 |

**FUENTE:** Informe Tesorería General de la República.
Informe Financiero Contraloría General.

no eran mayores; en este caso, que parece ser el de la coyuntura que aún vive el país, como se observa al comparar el déficit fiscal con el de la cuenta corriente de la balanza de pagos, hubiese sido recomendable haber incrementado el primero de estos déficits ejecutando una proporción mayor de las apropiaciones de 1982. No obstante, lo que ocurrió, quizás, pudo no haberse debido explícitamente a la aplicación de una política expresa de represamiento por parte del gobierno. Como se analizó en la entrega de octubre del año pasado de *Coyuntura Económica* el presupuesto de 1982 era insuficiente y su última adición ocurrió ya entrado noviembre, mes muy próximo al cierre del ejercicio presupuestal. Esta

**CUADRO V-3**

**EJECUCION PRESUPUESTAL 1982**
**(Millones de pesos)**

| | | |
|---|---|---|
| **I. Apropiación definitiva** | | |
| 1. Funcionamiento | 207.024 | |
| 2. Servicio deuda | 42.177 | |
| 3. Inversión | 95.176 | |
| 4. Total presupuesto | 344.378 | |
| **II. Acuerdos** | | |
| 1. Funcionamiento | 192.886 | |
| 2. Servicio deuda | 37.685 | |
| 3. Inversión | 85.059 | |
| 4. Total presupuesto | 315.630 | |
| **III. Giros** | | |
| 1. Funcionamiento | 187.142 | |
| 2. Servicio deuda | 31.056 | |
| 3. Inversión | 80.802 | |
| 4. Total | 299.000 | |
| **IV. Pagos** | | |
| 1. Funcionamiento | | 176.329 |
| 2. Servicio deuda | | 35.760 |
| 3. Inversión | | 54.372 |
| 4. Total | | 266.461 |
| **V. Reservas** | | |
| 1. Funcionamiento | | 7.967 |
| 2. Servicio deuda | | 2.818 |
| 3. Inversión | | 10.959 |
| 4. Total | | 21.744 |

**VI. Tasas de participación (%)**

| | II/I | III/II | IV/III |
|---|---|---|---|
| 1. Funcionamiento | 93.2 | 97.0 | 94.2 |
| 2. Servicio deuda | 89.3 | 82.4 | 115.1 |
| 3. Inversión | 89.4 | 95.0 | 67.3 |
| 4. Total | 91.7 | 94.7 | 89.1 |

**FUENTE:** Presupuesto nacional sector central, vigencia 1982, Dirección General del presupuesto.
Informe mensual, diciembre 1982, Tesorería General de la República.
Informe financiero, diciembre 1982, Contraloría General de la República.

situación hacía imposible, por razón de los procedimientos inherentes a la ejecución, en especial la contratación administrativa, copar las asignaciones. Por otra parte, el haber utilizado el límite de endeudamiento de corto plazo en el Banco de la República hubiera significado, ante una ejecución en aumento, un represamiento mayor de pagos en Tesorería. (Ver Cuadros V-2 y V-3).

Lo significativo que se desprende de las variaciones de los niveles de gasto es que, a pesar de su elevado crecimiento en términos efectivos, las cifras en gran parte no reflejan gastos efectuados en 1982 sino pago de obligaciones anteriores. Esto puede ser especialmente válido para los gastos de inversión. En efecto, las cifras de causación indican, niveles de ejecución del presupuesto del año que resultan bajos frente al patrón histórico.

*c. Ingresos públicos*

La situación de los ingresos en 1982 terminó ajustándose conforme a las expectativas. Al claro estancamiento de los impuestos provenientes de las actividades domésticas se añadió una reducción aún mayor en el crecimiento de los originados en actividades relacionadas con el sector externo. En las dos últimas entregas de *Coyuntura Económica* se ha analizado en algún detalle esta situación y, por lo tanto, no parece necesario hacer comentarios adicionales sobre su comportamiento histórico inapropiado; lo que verdaderamente interesa es lo que pueda suceder en el futuro inmediato y a mediano plazo, tema que se trata más adelante. La información estadística de ingresos se presenta en los Cuadros V-4 y V-5.

**CUADRO V-4**

**RECAUDO DE INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL**
**ENERO – DICIEMBRE 1981 – 1982**
**(Millones de pesos)**

| | 1981 | 1982 | Variación % |
|---|---|---|---|
| **I. Ingresos corrientes** | | | |
| 1. Impuesto de renta[1] | 53.845.1 | 66.336.1 | 23.2 |
| 2. Impuesto de ventas[1] | 41.156.0 | 51.354.2 | 24.8 |
| 3. Aduanas | 27.786.6 | 34.405.5 | 23.8 |
| 4. Utilidad Cuenta Especial de Cambios | 55.367.1 | 63.991.7 | 15.6 |
| 5. Gasolina y ACPM | 18.035.8 | 20.095.1 | 11.4 |
| 6. Otros | 16.553.7 | 20.626.7 | 24.6 |
| Total | 212.744.3 | 256.809.3 | 20.7 |

[1] Descontando devolución de sobrantes.
**Fuente:** Informe de Recaudos, diciembre 1982, DIN.

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

## CUADRO V-5

### INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO NACIONAL SEGUN SU PROCEDENCIA
(Millones de pesos)

| Años | Actividad doméstica[1] | Sector externo | | | Total ingresos corrientes (neto) | Participación porcentual | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Recursos no tributarios de la CEC | Otros[2] | Total | | Actividad doméstica | Recursos no tributarios de la CEC | Otros sector externo |
| 1976 | 33.534 | 1.382 | 17.215 | 18.633 | 52.167 | 64.3 | 2.6 | 33.1 |
| 1977 | 40.835 | 2.505 | 21.605 | 24.110 | 64.945 | 62.9 | 3.9 | 33.2 |
| 1978 | 53.418 | 5.856 | 29.010 | 34.866 | 88.284 | 60.5 | 6.6 | 32.9 |
| 1979 | 67.426 | 14.539 | 37.591 | 52.130 | 119.556 | 56.4 | 12.2 | 31.4 |
| 1980 | 85.632 | 31.116 | 53.716 | 48.882 | 170.464 | 50.2 | 18.2 | 31.5 |
| 1981 | 106;763 | 48.044 | 57.937 | 105.981 | 212.744 | 49.7 | 22.6 | 27.2 |
| 1982 | 131.043 | 57.435 | 68.331 | 125.766 | 256.809 | 51.0 | 22.4 | 26.6 |

1 Renta, ventas no recaudado en aduanas, gasolina y otros.

2 Ventas recaudado en aduanas, aduanas y recargos, café, CIF, cigarrillos y tonelaje.

**Fuente:** Informe de Recaudos, diciembre 1982; Dirección de Impuestos Nacionales.

## CUADRO V-6

## DISCRIMINACION DE LAS FUENTES Y APLICACION DE FONDOS REASIGNADOS POR EL DECRETO 663 DE 1983

| | Servicios personales y transferencias | | | Gastos generales | | | Inversión | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Presupuesto inicial | Modificación | Variación % | Presupuesto inicial | Modificación | Variación % | Presupuesto inicial | Modificación | Variación % |
| Ministerio de Justicia | 1.438 | 95 | + 3.9 | 330 | 296 | +89.7 | 382 | 662 | +173.3 |
| Ministerio de Defensa | 17.955 | — | — | 5.058 | 4.492 | +88.8 | 1.676 | 3.054 | +182.2 |
| Policía Nacional | 15.777 | — | — | 2.039 | 1.245 | +61.1 | 152 | 398 | +261.8 |
| Rama Jurisdiccional | 10.463 | — | — | 694 | 260 | +37.5 | 246 | 1.790 | +727.6 |
| Ministerio Público | 1.717 | — | — | 199 | 36 | +18.1 | — | — | — |
| Depto. Administrativo de Seguridad | 1.421 | — 426.2 | — | 94 | — | — | — | 300 | — |
| Ministerio de Trabajo | 7.518 | — | — 5.7 | — | — | — | — | — | — |
| Ministerio de Desarrollo | 7.796 | —2.500 | —32.1 | — | — | — | 3.569 | — 300 | — 8.4 |
| Ministerio de Educación | 61.416 | —2.500 | — 4.1 | — | — | — | — | — | — |
| Ministerio de Hacienda | — | — | — | — | — | — | 9.450 | —6.500 | — 68.8 |
| Depto. Nal. de Planeación | — | — | — | — | — | — | 9.372 | — 400 | — 4.3 |

## III. El plan de seguridad

Las decisiones de asignación de recursos públicos en lo corrido del año hasta mediados de marzo han sido fundamentalmente dos: el incremento de las remuneraciones del sector público, cuyo reconocimiento o incorporación al presupuesto no ha ocurrido todavía y un traslado de recursos a los presupuestos del área defensa y seguridad. En cuanto al primero, su valor puede ser próximo a los cincuenta mil millones de pesos. Por tratarse de un rubro cuya modificación y cuantía era predecible la decisión no requiere mayor análisis. La segunda fue menos esperada tanto por su volumen como por su estructura y merece mayor comentario.

El Decreto 663 de 1983, cuyo análisis de fuentes y usos aparece en el Cuadro V-6, es indicativo de la atención especial que el gobierno otorga a la seguridad. De conformidad con sus considerandos podría pensarse que el beneficiario directo de la reasignación sería la Policía Nacional, entidad que legalmente tiene la función de seguridad, como protección de la vida y bienes de los ciudadanos. No obstante, la asignación del decreto se centró en el Ministerio de Defensa y, básicamente, según se desprende del cuadro, a un equipamiento del Ejército. De acuerdo con lo expresado por el señor Presidente de la República en su alocución televisada del 13 de marzo este traslado es el primer financiamiento de un programa que puede ascender en su conjunto a treinta mil millones de pesos de equipamiento militar. Significaría un incremento por encima del setenta por ciento en el conjunto de los presupuestos de Defensa y Policía. Lamentablemente, si la inversión se concentra en equipos importados, como se desprende de la alocución presidencial, su efecto multiplicador beneficiará a los países de origen y no tendrá efectos reactivadores en Colombia. Un volumen tan importante de importaciones tampoco contempla la situación de reservas.

En el Cuadro V-7 se presenta una serie histórica de contravenciones y delitos sobre la base de los datos estadísticos anuales de la Policía Nacional. De él se desprende que si bien la criminalidad aumenta, no es claro, según las estadísticas, que sus proporciones hayan superado niveles pre-existentes que puedan implicar una elevación en el gasto público de las proporciones que sugieren los valores reasignados a la actividad mili-

**CUADRO V-7**

**ELEMENTOS DE JUICIO PARA LA DECISION DEL TRASLADO DE DOCE MIL MILLONES DE PESOS ($12.000 MILLONES) A UN PLAN DE SEGURIDAD**

| | Total delitos y Contravenciones | |
|---|---|---|
| | Delitos | Contravenciones |
| 1975 | 192.136 | 231.285 |
| 1976 | 209.120 | 269.321 |
| 1977 | 209.418 | 344.241 |
| 1978 | 195.851 | 232.441 |
| 1979 | 203.172 | 154.204 |
| 1980 | 226.184 | 212.791 |
| 1981 | 229.467 | 234.471 |
| 1982 | 210.606 | 268.195 |

**Fuente:** Revista Criminalidad de la Policía Nacional a diciembre de cada año.

tar (7% del total estimado para el presupuesto). Por otra parte, si el problema es de delitos comunes parece más indicado haber destinado el grueso de los recursos a la Policía Nacional y no al Ejército pues es esta entidad la que responde por la seguridad ciudadana.

Por último valga mencionar que la situación ha implicado desfinanciar un presupuesto de suyo deficitario (Educación y Salud) o gastos a los cuales el gobierno ha dado prioridad, como el CAT. Necesariamente las transacciones que afectaron negativamente estos presupuestos deberán reversarse; es decir, el traslado amplio al déficit de apropiaciones.

## IV. Perspectiva para 1983

### *a. Gasto público*

El gasto público, en un sentido estrictamente presupuestal, se encuentra definido históricamente. En gran medida cada presupuesto "repite" una proporción sustancial de actividades previamente establecidas sobre las cuales quien tiene las responsabilidad de gestión no cuenta sino en el margen con posibilidades para modificar su volumen. En 1983, la situación es diferente en razón del margen compensatorio que debe cubrir el gasto público, lo cual le dará posibilidades, como agente de reactivación, para resolver un conjunto de necesidades sociales rezagadas del proceso presupuestal, y de actuar en puntos específicos en los cuales la crisis puede estar llegando a límites indeseables.

Vale notar que, en general, el planteamiento de la ley inicial de apropiaciones no refleja la totalidad del monto de gastos que se repite anualmente. El año de 1983 no es excepción. En efecto, al comparar sus apropiaciones con las de períodos anteriores se puede estimar lo que en el debate fiscal se ha llamado déficit de apropiaciones (Brecha de causación)[3]. Este déficit mide la insuficiencia de la asignación inicial de la ley de presupuesto frente a obligaciones preexistentes jurídicamente, que necesariamente deberá cubrirse. En Colombia, en razón de las normas orgánicas del presupuesto y de una práctica equívoca del cálculo del gasto cada presupuesto lleva incorporado el germen de adiciones inevitables. En efecto, las normas orgánicas establecen que el valor de las nóminas del Estado se calcula por su monto de presentar el proyecto de presupuesto al Congreso y, justo al comenzar el año se decreta su aumento, próximo a la tasa de inflación. Ello ocurrió con el Decreto 69 de 1983, por ejemplo, para el nivel central de gobierno y con un conjunto extra de reajustes para el nivel descentralizado que pueden implicar adiciones del orden de los cincuenta mil millones de pesos en 1983. Esto significa que la asignación inicial no puede cubrir las necesidades para todo el año. Por otra parte, y éste es un hecho que se acentuó en los dos últimos años de la Administración Turbay Ayala, se optó por cortar arbitrariamente el cálculo de muchos gastos dejando

[3] El cálculo del déficit de apropiación pretende dar un orden de magnitud más que un cálculo refinado. Sus supuestos son el comportamiento histórico de los distintos rubros de gasto, ya ratificada en parte por las acciones iniciales del gobierno (el reajuste de salarios y la reasignación a la seguridad). Este cálculo preliminar es la base para las demás proyecciones de gastos para el año de 1983.

pendiente su inclusión mediante créditos adicionales. Un caso que ilustra lo afirmado, conocido de la opinión pública, es el del pago de pensionados de la Policía, cuyas manifestaciones diarias por la capital no eran sino el reflejo de esta práctica presupuestal. En el Cuadro V-8 se presenta una comparación entre el presupuesto inicial de 1983, los presupuestos de los dos años anteriores, su tasa de crecimiento, la que deberá ser el presupuesto definitivo mínimo en 1983, y la diferencia o déficit estimado de apropiaciones.

Es importante destacar que el presupuesto considera dos planos; el de asignación —que en general deja poco grado de iniciativa al gobierno que lo maneja— y el de ejecución de la asignación, —que permite la orientación de esos recursos hacia frentes en los cuales la concepción política del Ejecutivo puede estar más interesada. En otras palabras, el elemento repetitivo, en términos presupuestales, no tiene por qué serlo como contenido de actividades del Estado. La llamada burocracia, que en Colombia y en otras latitudes se ha identificado como sinónimo de inoperancia, es susceptible, dentro de ciertos límites, de reorientación por parte de la dirección del Estado. Sobre este punto vale recalcar lo delicado que es asociar burocracia con gastos generales de funcionamiento y, a su vez, proponer la solución de los problemas con la austeridad. En realidad, el fin del presupuesto público es el funcionamiento del Estado, de los servicios que en el proceso histórico se ha decidido asumir públicamente y que obviamente cobran vida como gastos de funcionamiento. No tiene sentido, por tanto, recortar estos gastos si con ello se reduce la operación misma del Estado como proveedor de servicios públicos. El verdadero contenido de la austeridad debe ser el preservar los niveles de prestación de los servicios a un menor costo. De otra forma la austeridad significa, además de menores prestaciones de servicios, desperdicio de recursos de inversión previa —las dotaciones que por el recorte quedan subutilizadas y todo el aparato administrativo que permanece, como costo fijo, ante variaciones en los niveles de operaciones—.

Con respecto a este último punto cabe mencionar una observación general sobre el contenido del gasto público: su distribución entre la parte puramente administrativa y de dirección (jefes, supervisores y todo su personal de apoyo) y la operativa propiamente (maestros, médicos, ingenieros, obreros de la construcción y mantenimiento, estibadores, etc.). En este contexto hay ineficiencia de tres clases: 1) estructural, cuando la relación administración/operación es creciente, bien sea por diseño de las distintas organizaciones del Estado o por la cantidad de entidades descentralizadas que mantienen y agrandan innecesariamente el cuerpo de los administradores en detrimento de los empleados operativos quienes son, en últimas, quienes representan el potencial de operación estatal con proyección sobre la comunidad; 2) de gestión, cuando la administración no ejerce sus funciones de dirección, control y apoyo a la operación y ésta pierde calidad y cobertura. La actuación en estos frentes constituye un proceso lento que, de intentarse, debe ocurrir desde el comienzo de los gobiernos 3) de coyuntura presupuestal, cuando suceden recortes en apropiaciones destinadas a la operación.

## CUADRO V-8

### DETERMINACION DEL DEFICIT DE APROPIACIONES PARA 1983*
(Millones de pesos)

| | Apropiación Definitiva 1981 | Apropiación Definitiva 1982 | Apropiación Inicial 1983 | Proyección de Apropiación definitiva 1983 | Diferencia de Apropiación inicial y apropiación definitiva 1983 | Variación Porcentual 82/81 | 83/82 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Servicios personales | 38.951 | 52.620 | 53.834 | 65.775 | 11.941 | 35.1 | 2.3 |
| Gastos generales | 12.014 | 13.737 | 12.829 | 15.798 | 2.969 | 14.3 | – 6.6 |
| Transferencias | 111.331 | 138.318 | 135.744 | 172.898 | 37.154 | 24.2 | – 1.9 |
| Intereses y comisiones | 16.801 | 21.328 | 26.913 | 26.913 | – | 26.9 | 26.2 |
| Subtotal funcionamiento | 179.097 | 226.003 | 229.320 | 281.384 | 52.064 | 26.2 | 1.5 |
| Amortización | 14.971 | 20.849 | 24.068 | 24.068 | – | 39.3 | 15.4 |
| Total funcionamiento y amortización | 194.068 | 246.852 | 253.388 | 305.452 | 52.064 | 27.2 | 2.6 |
| Inversión | 84.542 | 95.176 | 72.801 | 114.211 | 41.410 | 12.6 | –23.5 |
| Total funcionamiento e inversión | 278.610 | 342.028 | 326.189 | 419.663 | 93.474 | 22.8 | – 4.6 |
| Aportes regionales | 1.791 | 2.350 | 3.000 | 3.000 | – | 31.2 | 27.7 |
| Total general | 280.401 | 344.378 | 329.189 | 422.663 | 93.474 | 22.8 | – 4.4 |

* Sin incluir plan de seguridad que se considera autónomo.

**Fuente**: Ejecución presupuesto nacional sector central, vigencia 1981; vigencia 1982 - Dirección General del Presupuesto, Ley de Presupuesto, Sector Central, 1983; Dirección General del Presupuesto.

## CUADRO V-9

## APROPIACION INICIAL PARA 1983

| | Apropiación Definitiva 1981 | Apropiación Definitiva 1982 | Apropiación Inicial 1983 | Variación (%) 1982/1981 | Variación (%) 1983/1982 |
|---|---|---|---|---|---|
| Servicios personales | 38.951 | 52.620 | 53.834 | 35.1 | 2.3 |
| Gastos generales | 12.014 | 13.737 | 12.829 | 14.3 | – 6.6 |
| Transferencias | 111.331 | 138.318 | 135.744 | 24.2 | – 1.9 |
| Intereses y comisiones | 16.801 | 21.328 | 26.913 | 26.9 | 26.2 |
| Subtotal funcionamiento | 179.097 | 226.003 | 229.320 | 26.2 | 1.5 |
| Amortización | 14.971 | 20.849 | 24.068 | 39.3 | 15.4 |
| Total funcionamiento y amortización | 194.068 | 246.852 | 253.388 | 27.2 | 2.6 |
| Inversión | 84.542 | 95.176 | 72.801 | 12.6 | –23.5 |
| Total funcionamiento e inversión | 278.610 | 342.028 | 326.189 | 22.8 | – 4.6 |
| Aportes regionales | 1.791 | 2.350 | 3.000 | 31.2 | 27.7 |
| Total general | 280.401 | 344.378 | 329.189 | 22.8 | – 4.4 |

**Fuente:** Ejecución Presupuesto Nacional Sector Central, Vigencia 1981; 1982; Dirección General del Presupuesto. Ley de Presupuesto Sector Central 1983; Dirección General del Presupuesto.

**CUADRO V-10**

**APROPIACION 1983**
**(Millones de pesos)**

| | Proyecto de Presupuesto 1983 | Apropiación Inicial 1983 | Diferencia de Apropiación |
|---|---|---|---|
| Servicios personales | 53.833 | 53.834 | 1 |
| Gastos generales | 12.497 | 12.829 | 332 |
| Transferencias | 131.772 | 135.744 | 3.972 |
| Intereses y Comisiones | 26.257 | 26.913 | 565 |
| Subtotal financiamiento | 224.359 | 229.320 | 4.961 |
| Amortización | 24.715 | 24.068 | 647 |
| Total funcionamiento y amortización | 249.074 | 253.388 | 4.314 |
| Inversión | 58.185 | 72.801 | 14.616 |
| Total funcionamiento e inversión | 307.259 | 326.189 | 18.930 |
| Aportes regionales | 3.000 | 3.000 | — |
| Total General | 310.259 | 329.189 | 18.930 |

**Fuente:** Ley de Presupuesto, Sector Central 1983, Dirección General del Presupuesto. Ejecución del Presupuesto, Dirección General del Presupuesto.

Por otra parte, en el año de 1983, se incorporarán las ideas nuevas del gobierno en materia de asignación pública. Rivalizará el gobierno con la historia presupuestal. En el Cuadro V-9 se presenta la comparación entre el proyecto de presupuesto de la administración Turbay Ayala y la respectiva ley expedida al finalizar 1982. De sus diferencias se desprende que no fue al presupuestar que el gobierno Betancur incorporó sus ideas. Por lo tanto, ellas quedaron, junto con el déficit de apropiaciones estimado en el Cuadro V-10 para el históricamente anárquico proceso de adiciones presupuestales.

*b. Financiación de la brecha*

Lo comentado sugiere que la brecha de causación (o déficit de apropiaciones) y las nuevas ideas del gobierno en materia de política de gasto público constituyen un programa básico para la expansión que se propone. Existen dos dificultades de carácter estructural para proceder en este sentido. En primer término, antes del 20 de julio el gobierno puede modificar por decreto —créditos adicionales administrativos— hasta un veinticinco por ciento de las apropiaciones iniciales, amparado en recursos disponibles, por reaforo de rentas, liquidación de superávit fiscal o contratación de empréstitos. El primer caso, reaforo de rentas, no parece viable por la incertidumbre de lo que sucederá con los ingresos y por la modificación de las normas sobre contabilización, prescripción por la Contraloría, que no permitirá reaforar rentas cuando hay reclamación de los contribuyentes. El segundo caso también será negativo por

cuanto no parece posible que se liquide un superávit fiscal para 1982. La alternativa del crédito es demorada cuando se trata de agencias internacionales por sus requisitos de trámite. Estas consideraciones sugieren la necesidad de una estrategia rápida que permita arbitrar recursos en el cortísimo plazo, así sean de emisión. Para ello se requeriría que el Congreso, en un voto de confianza al gobierno, le otorgará por dos años una ampliación sustancial del cupo especial en el Banco de la República, pues éste se encuentra prácticamente copado. Debería ser ésta la primera ley que se expida durante las sesiones extraordinarias. Asimismo, debería tratar de colocarse la totalidad de los títulos de Ahorro Nacional, decretados durante la Emergencia y hacer uso de otras opciones como la de otorgar mayores cupos de redescuento al Fondo de Desarrollo Urbano o revivir el Fondo de Obras Públicas.

*c. Perspectivas de ingresos públicos en 1983*

Las medidas de Emergencia Económica no se presentaron a la opinión pública con cálculos que permitieran ver los alcances esperados en términos de mayores recaudos. Aún más, no es claro, por su contenido, que ello fuera a ocurrir en 1983, pues había en ellas aumentos y disminuciones potenciales. Su inexiquibilidad, con excepción de las amnistías y de los procedimientos, reabren el debate de ingresos públicos. Con los elementos disponibles hasta mediados de marzo de 1983 puede plantearse como hipótesis la de que si bien la amnistía patrimonial no abarcará la totalidad de rentas evasoras, sí habrá un incremento del valor patrimonial declarado que producirá mayores recaudos de impuestos patrimoniales en este año. De más valor, como recaudación potencial en 1983 puede ser la amnistía por intereses de mora. Por su pronta captación puede ser el factor de liquidez inmediata para el gobierno[4]. La tercera amnistía, la de sanciones por evasión establecida oficialmente, aunque puede ser considerable como potencial de ingresos, posiblemente no cristalizará en su mayor parte por cuanto este valor refleja más excesos formales de la Dirección de Impuestos, que verdadera evasión[5]. Seguramente los contribuyentes no estarán dispuestos a pagar impuestos desproporcionados, basados en el rechazo de sus compras, por no identificar de quién se adquirió (que es la razón dominante de las liquidaciones de revisión en la actualidad). Solamente se acogerán contribuyentes verdaderamente evasores que han actuado temerariamente, jugando a la lotería que les permite la legislación procedimental. Por último, la suspensión de las revisiones para las declaraciones anteriores a 1981 de contribuyentes que se pongan a paz y salvo elimina la posibilidad de incrementos de liquidaciones oficiales por este año. La auditoría tributaria

[4] Infortunadamente no es posible conocer con precisión el valor de la cartera morosa de los impuestos pues las cifras, tanto de la Dirección de Impuestos como de la Contraloría son totalmente inadecuadas.

[5] En 1974, el cambio de enfoque para enfrentar la evasión pasó de la liquidación oficial universal a la liquidación por muestreo. Este muestreo debería señalar verdaderos evasores. No obstante, al enfrentar el caso concreto es muy difícil encontrar la evasión y el funcionario opta por exigir formalidades que el contribuyente puede probar posteriormente. Resultan así liquidaciones astronómicas, jurídicamente insostenibles.

queda paralizada hasta el momento de recibir las declaraciones de 1982.

Los efectos de las amnistías pueden diferenciarse en dos: los que implican recaudación no apropiable presupuestalmente y los que pueden significar reconocimiento de rentas, su recaudación potencial y, por tanto, apropiables íntegramente. Las medidas que tienen ambos efectos en 1983 son únicamente las amnistías y las relativas a retención en la fuente y anticipos. En el Cuadro V-11 se presenta un esquema de los posibles efectos de cada una de las amnistías. Por lo que puede verse habrá una recuperación poco usual en el recaudo; tres de las amnistías lo afectan positivamente (I. II. y IV del Cuadro). En cuanto a la primera, los catorce mil millones de cartera morosa contable deben depurarse por dos elementos: su antigüedad y la posibilidad, muy real, de que a nivel individual los saldos hayan sido borrados ilícitamente de las cuentas. Por sus resultados iniciales puede suponerse que la amnistía de intereses no sea superior a unos diez mil millones de pesos. La segunda, de sanciones por evasión, es quizás la menor en términos efectivos. La de revisiones de 1981 significa una "pérdida" potencial de crecimiento que, a juzgar por las producciones de años anteriores de la gestión de la Dirección de Impuestos, hubiera ascendido en 1983 a unos cuarenta mil millones de pesos, valor que tradicionalmente ha utilizado el gobierno como "colchón" para producir sus

**CUADRO V-11**

| Amnistía | Valor Base | Recaudo | Reconocimiento (Base de asign.) |
|---|---|---|---|
| I<br>De intereses | Debido cobrar $14.000 millones según contabilidad | Aumenta | No lo afecta |
| II<br>De sanciones de declaración revisada | Revisiones reclamaciones $ 50.000 millones según contabilidad | Aumenta | No lo afecta |
| III<br>De revisiones con paz y salvo año gravable 1981 | Potencial de revisión $ 40.000 millones según Dirección de Impuestos | Pérdida | Valor por liquidaciones de 1982 |
| IV<br>Patrimonial | No determinable (sólo impuesto de patrimonio) | Aumenta recaudo por liquidaciones privadas (cuotas) | Aumenta liquidaciones privadas de 1982 |

reaforos de rentas para adicionar el presupuesto. La amnistía patrimonial por su lado, tiene un efecto al contrario del último descrito: sube reconocimientos por liquidaciones privadas del año anterior que más o menos cristalizan como recaudos en cuotas aumentadas durante 1983. Por lo tanto, por razón de las amnistías, el aumento en recaudos será sustancialmente superior al de los reconocimientos los cuales pueden efectivamente disminuir. En efecto, las liquidaciones privadas por amnistía patrimonial serán menores, en 1983, al valor potencial perdido por el no ejercicio de la facultad de revisión para contribuyentes que se pongan a paz y salvo. El gobierno no tendrá fuente para efectuar créditos adicionales.

Las fuentes de recaudación por retención en la fuente y anticipos se modificarán en 1983. Las medidas implican a la vez reducción y aumento. Por una parte, las tarifas se redujeron. Por otra, las bases de liquidación se ampliaron al haberse: 1) eliminado la posibilidad de aplicar tarifas efectivas basadas en liquidaciones privadas del año anterior y, 2) ampliado la cobertura de los anticipos. La ampliación de la base por concepto de la eliminación del mecanismo muy especial de sustituir la tarifa de las tablas de retención por el porcentaje que resulta de dividir el impuesto por la renta —una tarifa efectiva individualizada— en la declaración del año anterior, si bien intenta corregir un problema de subestimación artificial que se venía presentando, crea un problema adicional, quizá mayor, de cobro excesivo, cuando el contribuyente no reduce arbitrariamente si no que efectivamente tiene derecho a una menor tarifa. Es el caso de los empleados de ingresos medios y altos que tienen préstamos de vivienda (UPAC y otros) cuyo costo financiero es deducible. No tiene sentido ponerlos a pagar retención sobre una base que no es representativa de lo que serán sus obligaciones y crear un fenómeno masivo de derechos a devolución. Además, ampliando el contexto, tampoco tiene sentido restarles capacidad de consumo presente en momentos de estancamiento económico general.

En términos de recaudo quizás las magnitudes permitan suponer un efecto neto compensado entre los factores positivos (ampliación de bases) y negativos (reducción de tarifas). Los cambios legales en materia procedimental, por último, tendrán algún efecto sicológico en los contribuyentes para sus declaraciones del año gravable de 1982.

La modificación de la Cuenta Especial de Cambios, en cuanto se refiere al uso de sus ingresos no tributarios (utilidad de compraventa de divisas y rendimiento de reservas), divide el presupuesto en dos y, evidentemente, afecta las transferencias atadas a otros niveles de gobierno donde no cristalizarán mayores niveles de recaudación en razón de la caída de las normas sustantivas pertinentes (Predial, cigarrillos, vehículos, etc.).

Además de las modificaciones en el contexto legal, para tener una idea de lo que ocurrirá en materia de recaudos tributarios en 1983 debe tenerse en cuenta la actividad económica general tanto en 1982 como en 1983 (por el rezago de la recauda-

ción en el impuesto de renta) como factor determinante del nivel de la tributación. Sobre el estancamiento no hay duda; se sabe, además, que afecta por lo menos los impuestos de renta y ventas que lo asimilan íntegramente. El impuesto de aduanas, por su parte, se ve afectado por la caída en las importaciones pero depende, adicionalmente del ritmo de devaluación.

Con estos elementos es posible proponer un estimativo provisional de lo que podrán ser los impuestos en 1983. Sus supuestos son los siguientes:

*i Impuesto de renta:* Crecimiento en condiciones de recesión del quince por ciento más quince mil millones exógenos por las medidas de la Emergencia.

*ii Impuesto de ventas:* Crecimiento del veinte por ciento.

*iii Impuesto de aduanas:* El cálculo del impuesto de aduanas y recargos se basa en:

1) Una disminución de la masa de importaciones del 6%.

2) Un incremento en la tasa de cambio del 25%.

3) Un incremento en la tarifa efectiva promedio del 8%, usando como base la tarifa promedio de 12.5 para enero de 1983.

El efecto de estos tres factores da como resultado una tasa de crecimiento de 14.2% para el año 1983.

*iv Impuesto de gasolina y ACPM:* Con base en un crecimiento histórico del 5%.

*v Impuesto de la Cuenta Especial de Cambios:* Se tomaron en cuenta

**CUADRO V-12**

**PROYECCION DE INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO NACIONAL**

| Impuestos | 1982 | 1983 Inicial a Dic./82 | 1983 Ajustada | Variación porcentual de la ajustada |
|---|---|---|---|---|
| Renta | 66.336 | 81.401 | 91.287 | 37.6 |
| Ventas | 51.354 | 62.244 | 62.652 | 22.0 |
| Aduanas | 34.406 | 40.311 | 41.728 | 21.3 |
| Café y remesas | 6.556 | 7.500 | 5.536 | −15.6 |
| Gasolina y ACPM | 20.095 | 19.747 | 23.511 | 17.0 |
| Otros | 20.627 | 26.770 | 26.770 | 29.8 |
| Subtotal | 199.374 | 237.973 | 251.484 | 26.1 |
| Ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios | 57.435 | 68.918 | 76.867 | 33.8 |
| Ulidades en compra-venta | 41.727 | n.d. | 61.917 | 48.4 |
| Manejo de reservas | 15.708 | n.d. | 14.950 | − 4.8 |
| Total | 256.809 | 306.891 | 328.351 | 27.9 |

las modificaciones hechas al impuesto al café.

*vi Otros ingresos:* Con base en un crecimiento histórico del 25%.

El estimativo de los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios es el elaborado por el Banco de la República (Metodología de Armando Montenegro).

Los resultados del ejercicio se presentan en el Cuadro V-12. Del contenido de las cifras se desprende la situación de precariedad por la cual pasará el fisco nacional durante 1983. (Ver Cuadro V-13).

**CUADRO V-13**

**PROYECCION DEL DEFICIT FISCAL EN 1983**

| | | |
|---|---|---|
| I. | Ingresos corrientes[1] | 251.484 |
| II. | Gastos corrientes[2] | 267.314 |
| III. | Ahorro del gobierno | — 15.830 |
| IV. | Gastos de inversión[3] | 102.790 |
| V. | Déficit fiscal | 118.620 |

[1] Proyección de ingresos corrientes según Cuadro V-12.
[2] Gastos corrientes: 95o/o ejecución de la proyección de apropiación para 1983 (Ver Cuadro V-8).
[3] Gastos de Inversión: 90o/o de ejecución de la proyección de apropiación para 1983.

Para terminar este aparte de ingresos vale la pena mencionar que por la importancia que ha adquirido la recaudación del impuesto de renta por sistemas de retención y anticipo, que son mayores del cincuenta por ciento del recaudo total, parece muy conveniente modificar la rígida interpretación que se le da al concepto de reconocimiento como base de apropiación presupuestal, en el sentido de hacer el momento de la captación de estos ingresos un hecho de determinación susceptible de incorporación al presupuesto corriente. Esta forma de contabilización haría más realista el cálculo de rentas presupuestales pues en la actualidad los ingresos por retenciones y anticipos, si bien se gastan cuando llegan al Tesoro, no son disponibles presupuestalmente sino hasta el año siguiente cuando se contabilizan las liquidaciones privadas.

Por último, el Cuadro V-13 presenta una proyección del déficit fiscal para 1983 que, con base en los presupuestos mencionados será del orden de 118.620 millones de pesos.

# Moneda y crédito

## Introducción y resumen

En 1982, la oferta monetaria creció en 25.4% por encima de la cifra alcanzada en 1981. Se trata de una tasa superior a la obtenida en el año precedente pero inferior a la tasa promedio de los cuatro últimos años. Uno de los determinantes de la oferta de dinero, la base monetaria, registró en 1982 el crecimiento relativo más bajo de los cuatro años anteriores, 17.7%. Al contrario, el multiplicador logró la tasa de crecimiento más alta, y además, la primera positiva en comparación con los seis años más recientes, 6.5%.

Tanto en el comportamiento de la base como en el del multiplicador incidieron factores controlables y otros independientes de la acción de la autoridad monetaria. En el caso de la base se destacan la incidencia contraccionista notable del sector externo, medida por el déficit del balance exterior de bienes y servicios. Este influjo negativo sobre la disposición de dinero base en la economía estuvo reforzado por las operaciones del Banco de la República en el mercado monetario. Se presentaron también fuerzas expansivas de la base originadas en el sector público y en el sector privado, la influencia principal fue la del sector público al representar el 73.7% de las motivaciones expansionistas de la base. Ahora bien, si se comparan conjuntamente los sectores que contribuyeron a ampliar y reducir la disposición de dinero base entre los agentes económicos —consumidores, empresarios y banqueros— se encuentra que la contracción absoluta inducida por el sector externo y el Banco de la República fue apenas suficiente para permitir la financiación de los requerimientos monetarios del gobierno. Vistas las cosas de otra manera, se puede afirmar que en la medida en la que la brecha monetaria abierta por el sector externo resultó insuficiente para abarcar la expansión monetaria del sector público, las operaciones monetarias del Emisor anularon los efectos expansivos surgidos en el sector privado, de modo que finalmente se financiaran las urgencias de dinero base del gobierno.

En lo relacionado con el multiplicador, el aspecto sobresaliente es el del descenso de la relación de reservas bancarias a depósitos en cuenta corriente. A grandes rasgos, pueden distinguirse dos explicaciones de este comportamiento. La primera se refiere al efecto de algunas determinaciones de la autoridad monetaria encaminadas a permitir la utilización de una parte del encaje marginal en operaciones de fomento y la eliminación del encaje que recaía sobre los depósitos en moneda extranjera. La segunda alude a las circunstancias desfavorables que acompañaron algunas instituciones financieras en el segundo semestre de 1982 y que llevaron a que las instituciones financieras privadas experimentaran dificultades para sostener posiciones positivas de encaje.

La relación entre la oferta monetaria y los cuasidineros que venía descendiendo apreciablemente en los años precedentes, se ubicó al mismo nivel de 1981. Las tendencias descendentes de las tasas de interés, observadas desde el comienzo del año, la crisis de confianza que afectó la demanda de depósitos a término del público en la banca privada y una nueva valoración entre el riesgo y el rendimiento que seguramente promovió un desplazamiento hacia otro tipo de activos financieros más seguros, debieron repercutir en la menor dinámica de los cuasidineros.

Para comprender mejor la reseña anterior de la evolución de los indicadores monetarios, la situación actual y las perspectivas cercanas de la política monetaria, en la última parte de este capítulo se plantean algunas cuestiones relacionadas con la conducta de los agentes económicos ante la liquidez dentro del contexto de la recesión económica y la suspensión de pagos de algunas instituciones financieras. Una de las conclusiones centrales de la reflexión es la de que la recesión prolongada afecta el comportamiento de los agentes económicos —consumidores, empresarios y banqueros— motivando una recomposición de sus balances; tal recomposición se realiza en favor de una mayor demanda de saldos reales, la cual puede llegar a anular los efectos anticíclicos buscados por la política monetaria.

Algunos indicadores tradicionales revelan que las circunstancias recientes de la economía colombiana encajan dentro del esquema anterior. En estas condiciones, si bien no se descarta la viabilidad de actuar a través de la política monetaria, se insiste en que el terreno se ha vuelto propicio para la aplicación de la política fiscal.

## *1. Los agregados monetarios*

### a. Oferta monetaria

Para obtener una visión general del curso de los acontecimientos monetarios en 1982, es necesario acudir tanto a los resultados estadísticos ofrecidos por los indicadores aceptados comúnmente para medir la liquidez de la economía, como a las orientaciones de la política monetaria en dicho período.

En relación con la presentación estadística, se destacarán las principales fuentes de la liquidez monetaria y financiera en el año anterior. En lo que toca con los enunciados de la política monetaria, se pre-

CUADRO VI-2

MEDIOS DE PAGO, BASE MONETARIA Y MULTIPLICADOR
1978 – 1982

(Cifras en millones de pesos corrientes)

| Años | Medios de Pago | Tasa de Crecimiento % | Base monetaria | Tasa de crecimiento % | Multiplicador | Tasa de crecimiento % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1978 | 134.890 | 30.3 | 101.275 | 35.2 | 1.3319 | –3.7 |
| 1979 | 167.593 | 24.2 | 132.044 | 30.3 | 1.2692 | –4.7 |
| 1980 | 214.287 | 27.9 | 170.118 | 28.9 | 1.2596 | –0.8 |
| 1981 | 259.709 | 21.2 | 207.164 | 21.8 | 1.2536 | –0.5 |
| 1982 | 325.699 | 25.4 | 243.758 | 17.7 | 1.3362 | 6.5 |

**Fuente:** Banco de la República.

sentarán aquellas directrices que en su momento identificaron el rumbo seguido por la autoridad monetaria.

El indicador empleado comúnmente para medir la cantidad de dinero de la cual dispone la economía en un momento determinado es el de los medios de pago, compuesto por el efectivo en poder del público y los depósitos en cuenta corriente. Al finalizar el año de 1982, el monto de los medios de pago llegó a $ 325.699 millones, cifra superior en un 25.4% a la alcanzada al término de 1981; considerada en perspectiva, la tasa de crecimiento de dicho indicador es ligeramente inferior a la tasa de crecimiento promedio de los cuatro años precedentes (Cuadro VI-2). Una primera aproximación explicativa del crecimiento de la cantidad de dinero se consigue observando el comportamiento de los indicadores que reflejan los procesos de expansión primaria y expansión secundaria del dinero, vale decir, de la base monetaria y del multiplicador.

La conducta de la base monetaria puede revisarse desde dos ángulos diferentes: el primero llama la atención sobre aquellos centros de la actividad económica que generan la base: estas fuentes pueden agruparse de una manera general en Sector Público, Sector Privado, y Sector Externo. La segunda vía de aproximación al cálculo y análisis de la base considera el uso que los agentes económicos hacen de la base monetaria. Aquí se divide el universo de los agentes económicos en lo que podría denominarse el público bancario, o sea, los bancos, y el público no bancario, o sea, todas aquellas unidades económicas que no son bancos. A su vez, el multiplicador resume tanto el comportamiento de los bancos como el público no bancario en términos de su demanda de dinero base en relación con los depósitos en cuenta corriente; así la relación de efectivo en poder del público a depósitos en cuenta corriente refleja las decisiones del público no bancario en la distribución de sus saldos monetarios entre efectivo y depósitos corrientes. De la misma manera, la relación de reservas a depósitos en cuenta corriente revela la demanda de reservas de los bancos en comparación con los depósitos recibidos en cuenta corriente[1].

[1] La demanda bancaria de reservas está definida no sólo por los requerimientos establecidos

Al finalizar el año de 1982, la base monetaria arribó a los $ 243.758 millones, guarismo superior en un 17.7% a la cifra correspondiente a 1981. Comparada la tasa de crecimiento del dinero base en 1982 con las de los cuatro años precedentes resulta ser la más baja de los períodos considerados. Otra cosa demuestran las estadísticas referentes al multiplicador monetario; en diciembre de 1982 el valor del multiplicador era de 1.3362, el más alto en comparación con los cuatro años anteriores. Por primera vez en los seis últimos períodos anuales la tasa de cambio del multiplicador fue positiva, 6.5%. Apreciando en su conjunto las tasas de variación de los medios de pago (25.4%), de la base (17.7%) y del multiplicador (6.5%) se colige la existencia de un pequeño efecto cruzado de la base y el multiplicador igual al 1.2%. Ahora bien, si se desea separar la participación de la base y el multiplicador en los medios de pago, los cálculos pertinentes demuestran que de los $ 65.990 millones de variación absoluta de la cantidad de dinero, el 69.7%, o sea, $ 45.995.03 millones son producidos por la base monetaria, el 25.6%, o sea $ 16.893.44 millones se deben a la incidencia del multiplicador, y el 4.7%, vale decir, $ 3.101.53 millones son explicados por la importancia de los efectos cruzados de la base y del multiplicador[2].

La exposición anterior ofrece una visión panorámica de los resultados ofrecidos por los determinantes de la cantidad de dinero en el último año. A continuación se introduce una breve explicación acerca del comportamiento de aquellos determinantes. En lo tocante a la base monetaria, ya se ha mencionado cómo uno de los caminos para comprender su movimiento estadístico es el de examinar los efectos monetarios primarios de los centros de actividad económica que generan el dinero base. Una primera aproximación se logra revisando la información estadística según la presentación tradicional del Banco de la República[3]. El Cuadro VI-1 resume el origen de los cambios en la base durante los períodos 1980-1981 y 1981-1982. Lo que primero llama la atención es la franca disminución de la importancia de las reservas internacionales netas valoradas en pesos. En segundo lugar, algunas partidas del crédito doméstico adquirieron un influjo muy superior al demostrado en 1981; debe destacarse la expansión notable del crédito neto del Banco de la República a la Tesorería y a otras entidades del sector público. Otro rubro que ofrece resultados incomparables con los del período anterior es el de las obligaciones con títulos del Banco de la República. Esta primera aproximación a los orígenes de las variaciones de la base concentra la atención principalmente en tres aspectos: ante todo, el debilitamiento del influjo de las reservas internacionales netas; en-

por la autoridad monetaria sino por las decisiones precautelativas de los bancos ante posibles drenajes de sus depósitos.

2 La importancia relativa de la base y del multiplicador como determinante de los medios de pago está definida por una expresión como la siguiente:

$$\frac{M^*}{M^*} = \frac{B^*}{M^*} + \frac{m^*}{M^*} + \frac{m^* B^*}{M^*}$$ . (*: tasa de cambio)

3 La presentación convencional de las Notas Editoriales del Banco de la República obedece a la siguiente definición de la base, conforme a los rubros del balance del Emisor: Base Monetaria = Activos del Banco de la República — pasivos no monetarios + Moneda de la Tesorería.

**CUADRO VI-1**

**ORIGEN DE LAS VARIACIONES EN LA BASE MONETARIA**
**(Millones de pesos)**

| | Dic./80-Dic./81 Variación Absoluta | % del total | Dic./81-Dic./82 Variación Absoluta | % del total |
|---|---|---|---|---|
| I. Reservas internacionales netas | 42.839 | 92.1 | 3.926 | 5.57 |
| II. Crédito doméstico | | | | |
| e) Crédito neto a la Tesorería | 187 | 0.4 | 45.061 | 64.00 |
| b) Crédito al resto del sector público | — 779 | — 8.2 | 8.972 | 12.74 |
| c) Crédito neto a los bancos | 2.481 | 5.3 | 7.900 | 11.22 |
| d) Crédito neto a entidades de fomento | 2.447 | — 25.8 | — 3.029 | — 8.95 |
| e) Crédito neto al sector privado | 644 | 1.4 | 996 | 1.41 |
| III. Obligaciones con títulos del Banco de la República | — 458 | — 4.8 | 27.018 | 79.90 |
| IV. Obligaciones externas a largo plazo | — 3.265 | — 34.5 | 3.766 | 11.15 |
| V. Otros activos netos | — 2.537 | — 26.7 | 2.211 | 3.14 |
| VI. Moneda de tesorería | 381 | 0.8 | 1.342 | 1.92 |
| VII. Incrementos totales de la base | 46.532 | 100.0 | 70.408 | 100.0 |
| VIII. Disminuciones totales de la base | 9.486 | 100.0 | 33.813 | 100.0 |
| (VII-VIII). Variación de la base | 37.046 | | 36.595 | |

**Fuente:** Banco de la República

seguida, la preponderancia adquirida por el crédito del Banco de la República al gobierno, y finalmente, el crecimiento anual sin precedentes de las operaciones del Banco de la República en el mercado monetario. Con esta visión destacada en la presentación tradicional del Banco de la República, puede abocarse una segunda aproximación que relieva la incidencia de los sectores económicos en la propagación o en la disminución del dinero base. Esta presentación es más ilustrativa que la primera en la medida en la que procura aislar los efectos producidos por el sector gobierno, por el sector privado, por el sector externo y por las operaciones monetarias del Emisor en las variaciones de la base monetaria.

El aporte del sector gobierno a la expansión de la base se deriva de tres fuentes principales: el crédito del Banco de la República, el endeudamiento externo y las utilidades realizadas en la compra-venta de divisas. En realidad, estas tres fuentes de la expansión monetaria originada en el sector gobierno, representan el efecto monetario primario de la financiación del gobierno. El influjo del sector privado en el crecimiento de la base puede discriminarse en el crédito del Banco de la República y en

el endeudamiento externo. La incidencia del sector externo puede apreciarse en los resultados ofrecidos por el saldo corriente de la balanza cambiaria. Finalmente, las operaciones monetarias del Emisor que alteran directamente el dinero base pueden leerse directamente en los saldos de transacciones de títulos del Banco de la República.

El esquema anterior merece algunas precisiones mínimas. En lo tocante a la expansión originada en el sector gobierno, no hay dudas acerca de la incidencia monetaria del crédito otorgado por el Banco de la República al gobierno. Lo mismo puede afirmarse del endeudamiento externo en la medida en la que afecta la balanza cambiaria. Los interrogantes emergen cuando se discute la naturaleza de las utilidades por la compra-venta de divisas. No obstante la difusión de algunos ensayos esclarecedores[4] acerca del influjo monetario del sistema mediante el cual se obtienen utilidades en las transacciones de divisas por el Emisor, se ha mantenido el tratamiento tradicional de dichas utilidades como un ingreso corriente del gobierno, siguiendo lo preceptuado en el artículo 45 del Decreto—Ley 444 de 1967. En realidad, aquella perseverancia obedece al peso del enfoque tradicional de ingresos y egresos que acompaña los cuadros convencionales de las operaciones del gobierno y que ha sido consagrado por las normas oficiales. La metodología tradicional no se ocupa de los efectos monetarios del déficit fiscal.

[4] Uno de los ensayos más completos es el de Jaramillo, Juan Carlos y Montenegro, Armando. "Cuenta Especial de Cambios: descripción y análisis de su evolución reciente"; en *Ensayos sobre política económica*, Banco de la República, 1982.

En el Cuadro VI-3, las utilidades allegadas por el Banco de la República en las transacciones de divisas participan dentro del grupo de factores que contribuyen a la financiación monetaria del déficit gubernamental. Una precisión diferente es la que corresponde a la ubicación de los ingresos netos obtenidos por el manejo de las reservas internacionales; en este caso, la consideración predominante es la de que constituyen ingresos corrientes del gobierno en la medida en que corresponden a los rendimientos derivados de la administración de las reservas. Su impacto monetario se percibiría en el saldo corriente de la balanza cambiaria.

De acuerdo con las observaciones anteriores se ha construido el Cuadro VI-3 en el cual la expansión de la base monetaria tanto en 1981 como en 1982 se origina principalmente en el financiamiento primario del sector gobierno y del sector privado. A su vez, las fuerzas contraccionistas han dependido del comportamiento del balance exterior de bienes y servicios, y de la venta de títulos del Banco de la República en el mercado monetario. El resultado final plasmado en la variación neta de la base monetaria es prácticamente el mismo en 1981 y en 1982 —$ 37.046 millones en el primer caso y $ 36.594 millones en el segundo—.

Sin embargo, la información más interesante es la que destaca la incidencia relativa de cada uno de los sectores tanto en los movimientos de expansión como de contracción de la base monetaria. Así, el 65% de la expansión de la base monetaria en 1981, procedió de la financiación al sector gobierno y en particular del

**CUADRO VI-3**

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

| | | 1981 | % | | 1982 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Expansión de la base monetaria | | | | | | |
| **Sector gobierno** | | **49.882** | **65** | | **104.394** | **73.7** |
| Crédito del Banco de la República | –592 | | | 54.003 | | |
| Endeudamiento externo | 20.118 | | | 8.634 | | |
| Utilidades en compraventa de divisas | 30.356 | | | 41.727 | | |
| **Sector privado** | | **26.910** | **35** | | **27.385** | **19.3** |
| Crédito del Banco de la República | 5.572 | | | 5.867 | | |
| Endeudamiento externo | 21.338 | | | 21.518 | | |
| **Otros** | | | | | **9.804** | **7.0** |
| **Total** | | **76.792** | **100** | | **141.583** | **100** |
| II. Contracción de la base monetaria | | | | | | |
| **Sector externo** | | | | | | |
| Saldo corriente balanza cambiaria | | 35.185 | 88.5 | 77.971 | | 74.2 |
| **Operaciones Monetarias del Banco de la República** | | **458** | **1.2** | **27.018** | | **25.8** |
| **Otros** | | **4.103** | **10.3** | | | |
| **Total** | | **39.746** | **100** | | **104.989** | **100** |
| (I) - (II) Cambio en la base monetaria | | 37.046 | | | 36.594 | |

**Fuente**: Banco de la República.

mayor endeudamiento externo y de los ingresos provenientes de las utilidades en la compra-venta de divisas. Del sector privado provino el 35% restante especialmente en la forma de endeudamiento externo. Del lado de la contracción de la base, la mayor fuerza restrictiva tuvo su asiento en el saldo deficitario del balance externo corriente.

En 1982, la participación del sector gobierno en la ampliación de la base se extendió al 73.7%, limitando la del sector privado al 19.3%; en esta ocasión, la financiación gubernamental provino principalmente del crédito del Banco de la República al gobierno –$ 54.033 millones, cifra absolutamente superior a la de 1981 cuando los depósitos del gobierno en el Banco de la República fueron superiores a los créditos– y en segundo lugar, de las utilidades correspondientes a la compra-venta de divisas. El crédito externo, que en 1981 había sobrellevado el 40.3% de la financiación monetaria del déficit, en 1982 no representó más del 8.2%. En otras palabras, lo que había significado el crédito externo para la financiación monetaria del gobierno en 1981, se sustituyó y superó con creces en 1982, mediante la actividad crediticia del Banco de la República. En lo que se relaciona con el sector

privado, llama la atención la similitud de las cifras alcanzadas en los dos años considerados; las variaciones del crédito del Banco de la República y del sector externo en 1981 se repitieron prácticamente en 1982. Pero como los movimientos expansionistas de la base en 1982 fueron superiores en un 84% a los de 1981, la participación gubernamental pasó a ocupar parte de la proporción que antes le había correspondido al sector privado.

Mirando las cosas desde el punto de vista de la contracción de la base, el margen abierto por el sector externo en 1981, equivalente a $ 35.185 millones, en 1982 se ensanchó en más del doble, como que llegó a los $ 77.971 millones. Pero además de este espacio abierto por el sector externo para la expansión y distribución entre los sectores público y privado, las operaciones monetarias del Banco de la República adquirieron un crecimiento sin precedentes desde el momento de su iniciación. En resumen, en 1982 el financiamiento monetario del déficit fiscal se elevó en un 110% en relación con 1981, el crédito del Banco de la República, considerado aisladamente y en términos absolutos, representó en 1982 una cifra superior a la de la magnitud de la financiación monetaria total del déficit requerida en 1981, el endeudamiento externo no fue relativamente importante para el financiamiento gubernamental en 1982 pero sí lo continuó siendo para el sector privado, el sector externo extendió en más del doble el margen creado en 1981 y las operaciones monetarias del Banco de la República se ampliaron vigorosamente promoviendo una contracción monetaria capaz de anular la expansión originada en el sector privado. Así las cosas, mientras la ampliación de la base originada en el sector privado —$27.385 millones— era contrarrestada por la venta de títulos del Emisor —$27.018 millones) las presiones contraccionistas derivadas del sector externo y del Banco de la República —$ 104.989 millones— le abrieron el campo al sector gobierno para que financiara los efectos monetarios de su situación deficitaria —$ 104.394 millones—.

Antes de finalizar los comentarios relativos a la base monetaria, vale la pena observar cómo se originó en términos primarios el crecimiento monetario de fin de año[5]. El crédito del Banco de la República al gobierno pasó de $ 11.746 millones en septiembre a $ 54.033 millones en diciembre, o sea, una variación absoluta de $ 42.287 millones, y relativa del 360%. Este cambio considerable del crédito del Banco de la República al gobierno, en el último trimestre del año, prácticamente explica la variación final de la base monetaria cuya magnitud pasó de —$ 12.947 millones en septiembre a $ 36.594 millones en diciembre de 1982. Por su parte, el sector privado escasamente elevó su contribución a la expansión de la base durante el último trimestre ya que de la cifra acumulada a septiembre de $ 23.808 millones pasó a una nueva, en diciembre, de $ 27.385 millones; pero lo que aquí vale la pena observar es que mientras el cambio en el crédito del Banco de

[5] Al cierre del tercer trimestre de 1982, la tasa de crecimiento del dinero en el año corrido era del 5.4o/o. Repitiendo la experiencia de los dos años anteriores, el incremento anual del dinero se logró prácticamente en el último trimestre.

la República al sector privado se redujo en los tres últimos meses de $ 12.169 millones a $ 5.867 millones, el endeudamiento externo prácticamente se duplicó ya que pasó de $ 11.638 millones a $ 21.518 millones[6].

Al iniciarse esta exposición acerca de los indicadores monetarios se llamó la atención sobre dos vías alternativas para el estudio de la base monetaria: la primera se concentra en el estudio de los sectores económicos que la generan, y la segunda, en la utilización que los agentes económicos hacen de la base monetaria. Ya se ha hecho una breve descripción de la primera; en cuanto a la segunda, por ahora se realiza una presentación estadística muy ligera, ya que más adelante, en la discusión acerca de los acontecimientos monetarios de 1982 se volverá sobre este tema. Como puede apreciarse en el Cuadro VI-4, en 1978 era muy semejante la distribución de los cambios en el dinero base demandado por los bancos y las personas naturales y jurídicas distintas a los bancos. En 1979 y 1980, la distribución de los

**CUADRO VI-4**

**DISTRIBUCION DE LOS CAMBIOS EN LA BASE MONETARIA ENTRE LOS BANCOS Y EL PUBLICO NO BANCARIO**
**(%)**

| Años | Bancos | Publico no bancario | Total |
|---|---|---|---|
| 1978 | 17.9 | 17.3 | 35.2 |
| 1979 | 17.0 | 13.3 | 30.3 |
| 1980 | 16.1 | 12.8 | 28.9 |
| 1981 | 11.6 | 10.2 | 21.8 |
| 1982 | 4.4 | 13.3 | 17.7 |

**Fuente:** Banco de la República.

En comparación con el Cuadro VI-3, la participación de los sectores público y privado en la expansión de la base no ofrece una variación significativa. Del lado de la contracción es un poco más notable la restricción inducida por el comportamiento del sector externo.

| | | 1981 | % | 1982 | % |
|---|---|---|---|---|---|
| (I) | Expansión de la base monetaria | | | | |
| | Sector Gobierno | 67.570 | 63.7 | 120.103 | 71,1 |
| | Sector Privado | 38.497 | 36.3 | 38.969 | 23.0 |
| | Otros | | | 9.804 | 5.9 |
| | Total | 106.067 | 100.0 | 168.876 | 100.0 |
| (II) | Contracción de la base monetaria | | | | |
| | Sector Externo | 64.460 | 93.4 | 105.264 | 79.6 |
| | Operaciones Monetarias Banco de la República | 458 | 0.7 | 27.018 | 20.4 |
| | Otros | 4.103 | 5.9 | | |
| | Total | 69.021 | | 132.282 | |
| (I)-(II) | Cambio en la base monetaria | 37.046 | 100.0 | 36.594 | 100.0 |

[6] Una presentación alternativa del origen de la base monetaria por sectores económicos puede obtenerse a partir de la consideración de los ingresos netos por el manejo de las reservas no como entradas corrientes del gobierno —tal como se ha supuesto en el Cuadro VI-3 sino como financiación adicional del sector público. En realidad, dentro de este nuevo esquema se estarían conjugando los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios, como medio de financiación monetaria del gobierno. Los resultados de esta metodología que ha sido defendida por algunos analistas de la situación fiscal puede apreciarse enseguida; las variantes con respecto al Cuadro VI-3 consisten en que a la cifra correspondiente al sector gobierno se le suman los ingresos netos allegados en el manejo de las reservas, al guarismo total del sector privado se le adicionan los egresos por el manejo de las reservas, y del total ofrecido por el sector externo se excluyen los ingresos brutos obtenidos de la administración de las reservas.

**CUADRO VI-5**

**MEDIOS DE PAGO Y OFERTA MONETARIA AMPLIADA**

| | I | | II | | III | | IV | | Variación | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1979 Dic. | Comp. % | 1980 Dic. | Comp. % | 1981 Dic. | Comp. % | 1982 Dic. | Comp. % | I-II | II-III | III-IV |
| I. Medios de pago | 167.593 | 57.1 | 214.287 | 49.9 | 259.709 | 43.6 | 325.699 | 43.8 | 27.9 | 21.2 | 25.4 |
| II. Cuasidineros | 126.132 | 42.9 | 214.407 | 50.1 | 336.029 | 56.4 | 416.792 | 56.2 | 70.0 | 56.7 | 24.0 |
| III. Oferta monetaria ampliada | 293.725 | 100 | 428.694 | 100 | 595.738 | 100 | 742.491 | 100 | 46.0 | 39.0 | 24.6 |

**Fuente:** Banco de la República.

cambios en la base según sus demandantes favoreció al sector bancario. Pero las variaciones mayores son las correspondientes a 1981 y 1982 cuando la participación de la demanda bancaria en los cambios de la base monetaria se redujo bruscamente, al tiempo que la demanda del público por base ha sostenido su participación en los últimos cuatro años.

**b. Oferta monetaria y cuasidineros**

Según lo expuesto líneas arriba, la oferta monetaria se incrementó en 25.4% en 1982. Uno de sus componentes, el efectivo en poder del público, se incrementó en 27.1% cifra superior al 20.6% registrado en 1981, pero además, superior al promedio aritmético de las tasas de crecimiento registradas durante los cinco últimos años (25.1%). El otro componente, los depósitos en cuenta corriente, aumentó en 23.5%, porcentaje más alto que el de 1981, 21.5%, pero inferior al promedio del último lustro, 25.5%. Ahora bien, la variación absoluta de los depósitos en cuenta corriente en los bancos privados, mixtos y oficiales fue, en su conjunto, sensiblemente mayor en 1982 ($ 33.321 millones) a la experimentada en 1981 ($ 19.204 millones) pero similar a la de 1980 ($ 34.575 millones). Sin embargo, vale la pena apreciar la distribución final de los depósitos entre los distintos tipos de bancos[7]; el Cuadro VI-6 revela cómo en 1980 los bancos privados absorbieron las dos terceras partes del aumento de los depósitos corrientes y en 1981 mas de las tres cuartas partes. Igualmente, la banca oficial que en 1980 no había alcanzado al 30% de la expansión de los depósitos y que en 1981 escasamente había remontado el 15%, en el último año captó cerca del 75% del crecimiento de los depósitos, en detrimento de las percepciones de los bancos privados los cuales no llegaron al 18%. Las motivaciones de este proceso de sustitución de depósitos en los bancos privados por depósitos en los bancos oficiales se comentan en la sección siguiente dedicada a los principales acontecimientos monetarios de 1982.

En lo que hace a la composición de la oferta monetaria ampliada hay que destacar la disminución en el paso de los cuasidineros en relación con los años precedentes. Este cambio de ritmo permitió que al final del año 1982 la participación de los medios de pago y los cuasidineros

[7] No se incluye la Caja Agraria.

**CUADRO VI-6**

**VARIACION DE LOS DEPOSITOS EN CUENTA CORRIENTE DEL SISTEMA BANCARIO**

**(Millones de pesos corrientes)**

| | 1980 | % | 1981 | % | 1982 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Bancos privados | 21.229 | 61.4 | 14.592 | 76.0 | 5.927 | 17.0 |
| Bancos mixtos | 2.985 | 8.7 | 1.412 | 7.4 | 2.789 | 8.3 |
| Bancos oficiales | 10.357 | 29.9 | 3.200 | 16.6 | 24.605 | 73.9 |
| Variación total | 34.575 | 100.0 | 19.204 | 100.0 | 33.321 | 100.0 |

**Fuente:** Banco de la República

fuera semejante a la presentada al término de 1981. Se ha detenido así, coyunturalmente, un proceso de sustitución creciente de dinero por cuasidineros cuya evidencia estadística en los años precedentes no admitía reparos: si en 1977 la relación entre dineros y cuasidineros era la de $ 1.48 en medios de pago por $ 1 en cuasidineros, en 1980 la misma relación era de $ 0.99 de medios de pago por cada peso de cuasidineros; había entonces una división por partes iguales de las disponibilidades monetarias nominales y el valor de los activos financieros de financiación indirecta ofrecidos por los intermediarios financieros. Un año más tarde aquella relación paritaria se había desdibujado, y en su lugar se apreciaba una favorable a los cuasidineros: al contrario de la experiencia precedente, por cada peso depositado en las modalidades de los cuasidineros sólo 77 centavos se empleaban como medios de pago. Lo interesante del año recientemente concluido es que los registros estadísticos sugieren que el proceso "inagotable" de expansión de los cuasidineros parece haberse mermado ya que la composición de la oferta monetaria ampliada al término de 1982 fue similar a la de 1981. Algunas breves consideraciones insinuadas por el comportamiento estadístico mencionado se realizan en la próxima sección.

*2. Algunas conclusiones sobre la política monetaria y financiera*

En la primera sección de este capítulo se recogieron algunos de los principales resultados revelados por los indicadores monetarios tradicionales. Los medios de pagos crecieron en una tasa superior a la de 1981 pero de todas maneras inferior al promedio observado en los cuatro años anteriores; además, reiterando una constante de los últimos períodos, la tasa de crecimiento anual fue, en la práctica, la tasa alcanzada en el trimestre de cierre. El aumento en el dinero primario fue muy similar en términos absolutos al registrado en 1981; nuevamente, el resultado deficitario de la cuenta corriente de la balanza de cambios se constituyó en la fuente primordial de la contracción de la base monetaria —88.5%

en 1981 y 74.2% en 1982—. Ahora bien, las diferencias sobresalientes entre los dos períodos fueron las siguientes: en primer lugar, la contracción del dinero básico estuvo reforzada por un crecimiento sin precedentes de las operaciones monetarias del Banco de la República. En segundo lugar, se acentuó la participación del gobierno en la expansión del dinero base, en comparación con el sector privado. Aquí caben, además, dos distinciones; el sector privado prácticamente no modificó su aporte absoluto a la expansión del dinero básico —$26.910 millones en 1981 y $ 27.385 millones en 1982—, ni varió las proporciones debidas al endeudamiento externo y al crédito del Banco de la República. Cuantitativamente, el año de 1982 parece haber calcado los guarismos finales de 1981. Otra cosa ocurrió del lado del sector público: la expansión absoluta de la base duplicó la ocurrida en 1981 con unos orígenes distintos de la expansión; si en 1981 las utilidades en compra-venta de divisas y el endeudamiento externo se constituyeron en los centros principales de la variación positiva del dinero base, en 1982 la fuente principal residió en las operaciones crediticias del Banco de la República a la Tesorería. La importancia relativa de los ingresos por utilidades en la compra-venta de divisas en la expansión debida al sector gobierno declinó del 60% en 1981 al 40% en 1982.

Otro tema resaltado fue el del multiplicador, que por primera vez en los cinco últimos años ofreció una tasa de crecimiento positiva. Un factor determinante de este comportamiento fue el descenso de la relación de reservas bancarias a depósitos en cuenta corriente. En la sección anterior se mostró cómo la participación de la banca en el cambio de la base monetaria fue en 1982 notablemente inferior a la de 1981, o sea una menor demanda relativa de los bancos por el dinero base. Por último, la variación absoluta de la demanda del público por activos financieros emitidos por los bancos, las corporaciones financieras y las de ahorro y vivienda fue sensiblemente inferior en 1982 —$ 80.763 millones— a la de 1981 —$ 121.622 millones—[8].

Los registros estadísticos que se acaban de mencionar revelan la fragilidad de algunos resultados de la política implementada en 1982. La aspiración preconizada desde los inicios de 1982 de regularizar a lo largo del año el crecimiento de los medios de pago resultó contradicha por las cifras ofrecidas por la oferta monetaria en el curso del período. La franja abierta por el déficit en la cuenta corriente de la balanza de cambios resultó insuficiente para abarcar el terreno requerido por la financiación monetaria del déficit gubernamental, y fueron necesarias las operaciones monetarias del emisor para que al recoger la expansión primaria proveniente del sector privado facilitaran la ampliación monetaria en favor del gobierno. Ahora bien, desde el punto de vista financiero, la demanda incremental de activos financieros sustitutos del dinero decayó en comparación con la del año anterior. Así,

[8] En la reducción en la tasa de crecimiento de la demanda de los cuasidineros, deben haber pesado factores diversos como el de la disminución de las tasas de interés de captación de los CDT's de los intermediarios financieros, la sustitución eventual de los cuasidineros por otros activos más seguros y una mayor demanda precautelativa de dinero.

mientras la oferta de dinero creció a una tasa superior en 1982 en comparación con el año precedente, los sustitutos del dinero se expandieron con un dinamismo inferior. Sin embargo, al contrario de los años anteriores, el de 1982 estuvo matizado por una agudización de la recesión económica y por las suspensiones de pagos a las que se vieron abocados varios entes dedicados a la intermediación financiera. Con ánimo reflexivo se plantean enseguida algunas cuestiones relativas a la conducta de los agentes económicos ante la liquidez dentro del contexto de la recesión económica y del descalabro de varias instituciones financieras.

**a. La conducta de los agentes económicos ante la liquidez en un período recesivo**

La presencia de factores recesivos que se manifiesta cada vez en una mayor pereza de las ventas concentra la atención de los administradores financieros en los flujos esperados de caja. La persistencia de la recesión reduce los presupuestos de ingresos disponibles y estimula la incertidumbre acerca de las necesidades futuras de activos líquidos. Además, se desencadenan una serie de prevenciones sobre el futuro que alientan la demanda por liquidez en contra de los planes anteriores de incrementar el gasto en bienes durables o de consumo. Este efecto no es más que un paso adelante para dar un nuevo tirón en la reducción general de la demanda y de los ingresos. De esta manera, así como la aparición de fuerzas recesivas en los mercados de bienes afecta las previsiones financieras de los empresarios, así también la nueva actitud ante la liquidez alimenta las fuerzas negativas que influyen en la demanda final de bienes durables y de consumo. El símil de la bola de nieve parece recobrar aquí una nueva identidad.

Los avances de la recesión afectan los balances presupuestados de los agentes económicos. Así, los *consumidores* ven alterados sus primeros planes de recepción de ingresos, de modo que probablemente se vean obligados a satisfacer sus requerimientos a través de mecanismos diferentes, como en el caso de la realización de algunos activos ilíquidos o un mayor endeudamiento en condiciones muy onerosas. En el lado de la *producción*, la angustia tradicional de los empresarios se ve acrecentada. Las perspectivas de proyectos futuros quedan en entredicho al tener que trasladar recursos para el sostenimiento de las operaciones actuales. Pero de nuevo, la presión de la seguridad acerca del curso venidero de los acontecimientos mercantiles invita a los empresarios a resguardarse contra una situación de iliquidez extrema.

En el sector financiero, *los bancos y los demás intermediarios financieros* no se apartan de la línea de conducta sentada por los consumidores y los empresarios. Impulsar una política crediticia en medio de la recesión significa condenarla al fracaso si es que simultáneamente no están renaciendo algunas motivaciones del lado de la demanda efectiva. La razón es sencilla; los bancos no prestan por el hecho de que esa sea la política o porque ella misma sea la razón de su existencia. En circunstancias depresivas, se agudiza el sentido de precaución de los banqueros ante la capacidad de pago de los prestatarios. Dentro de ciertas condicio-

nes de previsibilidad de los riesgos vinculados a los créditos, los bancos dispondrían de dos caminos para seleccionar la cartera nueva; el primero consistiría en ajustar las tasas de interés con una prima de riesgo, y el segundo, en limitar directamente el volumen de préstamo a los usuarios. Ahora bien, desde el punto de vista del balance bancario se promovería un proceso de sustitución de activos en la medida en la que los recursos liberados por el racionamiento crediticio se orientaran a la adquisición de activos en los que privara la seguridad por encima de los rendimientos. En otras palabras, los bancos preferirían un menor ingreso global de sus activos rentables que una cartera más grande pero con una posibilidad alta de deterioro. Precisamente, aquella posibilidad de intercambiar los activos dentro del balance ampara a los bancos de la eventualidad de una pérdida de capital pero así mismo refuerza la pesadez en el otorgamiento del crédito.

La actitud de los intermediarios financieros aunada al debilitamiento de los ingresos de los empresarios tiende a agravar el peso del índice de endeudamiento dentro del balance cuando todavía hay oportunidad de recurrir a los mercados de crédito no institucionales. En este caso, el costo marginal del crédito rebasaría con creces las tasas vigentes en la esfera institucional[9].

En resumen, *la prolongación de la economía recesiva afecta las actitudes de los consumidores, empresarios y banqueros, la cual se plasma, en última instancia, en una alteración o recomposición de los balances de los agentes económicos.*

**b. ¿Es importante el dinero? ¿Por qué no opera el "efecto de Pigou?" Alcances y limitaciones de la política monetaria**

La sección anterior describe los efectos de la conducta asumida por los agentes económicos —consumidores, empresarios, banqueros— en una situación recesiva agravada por el fracaso de algunos intermediarios financieros. En esta parte última del capítulo se hace una breve alusión a la eficacia de la política monetaria en situaciones de recesión y desconfianza.

Recordando la noción del multiplicador-acelerador, la depresión en los ingresos recorta los alcances del gasto, el cual a su turno genera cambios menores en los nuevos ingresos. La menor fuerza de la demanda efectiva puede inducir una baja o una tasa de crecimiento inferior en el sector de precios flexibles. Ahora bien, si a los bienes de precios flexibles se les reconoce una influencia especial en el nivel de los precios, el resultado final será el de que los agentes económicos se encuentren con unos saldos monetarios reales superiores. Para usar los términos de los textos neoclásicos, aquellas empresas cuyas ofertas no se caracterizan por la presencia de rigideces se correrán hacia abajo y hacia atrás a lo largo de sus curvas de oferta provocando una declinación relativa de los precios. La operancia del "efecto de Pigou' se materializaría en una mayor demanda de bienes y servicios hasta que el nivel real de los saldos

[9] La prevalencia de la recesión y de los factores de la desconfianza anula los efectos estimulantes de la política monetaria y de crédito, y obstruyen el descenso de la tasa de interés.

monetarios recuperara su posición inicial. Sin embargo, la sacudida del ciclo provocada por el "efecto de Pigou" puede verse impedida si se interponen otros factores como la elevación real de los niveles de deuda los cuales aumentan a su vez la demanda de saldos reales como medida preventiva para no caer en la insolvencia. Los agentes económicos demandarán la nueva porción de saldos reales obedeciendo a razones elementales de precaución. Pero además, si existen motivos suficientes para que prevalezca la desconfianza en el sector financiero, la decisión de aferrarse al incremento de saldos reales será mucho más fuerte; en este caso, una de las actitudes más nítidas será la de los propios intermediarios financieros los cuales elevarán sus proporciones de reservas excesivas o preferirán comprar activos rentables de muy alta seguridad aunque su rendimiento no sea tan elevado, en lugar de abrir nuevos créditos a una tasa de interés probablemente remunerativa pero con un riesgo de pérdida de capital muy alto.

En términos generales, la exposición que se ha venido haciendo destaca cómo los agentes económicos adoptan una actitud de cautela cuando emerge la recesión y afloran los descalabros financieros. En la óptica keynesiana, los tópicos discutidos se inscriben en el campo de la preferencia por liquidez, y en particular, en el terreno de la demanda de saldos monetarios por el motivo de precaución. Esta última aclaración es importante ya que es muy distinta la actitud exhibida frente al riesgo tanto por los especuladores como por aquellas personas que guardan reservas en dinero para enfrentar hechos contingentes o para protegerse contra los riesgos de un estado de insolvencia. Mientras los primeros están pendientes de los guarismos que puedan obtenerse con las oscilaciones en el mercado de activos financieros, los segundos actúan prevenidos para enfrentar situaciones de insolvencia o emergencias de iliquidez.

Aceptando que los agentes económicos —consumidores, empresarios, y banqueros— obran precautelativamente cuando la economía sufre un estado de recesión, y más aún cuando se precipitan situaciones críticas en el sector financiero, las condiciones para el éxito de una política monetaria son las menos favorables. Así, un incremento de la cantidad de dinero y por lo mismo de los saldos reales en poder de los tenedores de dinero, no se traducirán en un mayor gasto de bienes de consumo o en bienes durables, en el caso de los consumidores, ni en una mayor demanda de servicios productivos por parte de los empresarios, ni tampoco en una mayor demanda de activos rentables —crédito— por parte de los intermediarios financieros; para los consumidores y las empresas constituirán unos mayores saldos reales y para los bancos un nivel más alto de reservas excesivas o alternativamente una mayor demanda de activos rentables distintos al crédito en donde lo que predomina es la seguridad y la liquidez y no la tasa de rendimiento.

Los comportamientos que se acaban de describir seguramente han cobrado vigencia en las economía colombiana, especialmente desde mediados de 1982, aunque con particular intensidad en el último trimes-

tre de dicho año. En medio de la recesión, las empresas y los particulares con excesos de liquidez aumentaron su demanda por activos muy líquidos, de rendimiento aceptable y de gran seguridad como los títulos ofrecidos por el Banco de la República en el mercado monetario. De este episodio no estuvieron ausentes algunos bancos que en medio de la crisis sostuvieron ciertos excesos de liquidez, aunque el común de los bancos privados se vió precisado a realizar grandes esfuerzos para conservar sus encajes. Aquí lo relevante es que los agentes económicos en quienes debía reposar el gasto primordial en consumo e inversión decidieron mantener una parte sustancial de sus excesos de liquidez en la forma de efectivo (del 17.7% de cambio total en la base monetaria el 13.3% le correspondió al público no bancario) de depósitos en cuenta corriente prefentemente en bancos oficiales (los depósitos en cuenta corriente de los bancos oficiales denominaron el 73.9% del cambio total en 1982) y en títulos del Banco de la República en el mercado monetario.

La economía ha disfrutado de una mayor liquidez en los últimos meses con motivo de los pagos estacionales de fin de año y a propósito de algunas medidas de política monetaria destinadas a proveer de recursos al sector privado por medio de los intermediarios financieros. Las disposiciones principales son las relacionadas con los estímulos otorgados a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda para que al captar una porción mayor de recursos en el mercado pudieran atender los proyectos prioritarios del gobierno en materia de vivienda[10], y la liberación de una fracción del encaje marginal con el objeto de que los bancos mejoraran sus posiciones de liquidez, atendieran con mayor amplitud el crédito ordinario y redujeran las tasas de interés. Sin embargo, la liquidez notoriamente incrementada de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda ($ 20.000 millones solamente en las tres primeras semanas de enero y prácticamente ninguna reducción de depósitos en diciembre) y los nuevos recursos provenientes del encaje marginal no hicieron en buena medida su tránsito hacia la producción sino que tomaron el camino del Banco de la República. En el caso de los bancos que se apresuraron a comprar los títulos del Emisor, simplemente se cambió la ubicación de los recursos del Banco de la República, de las reservas bancarias a los pasivos monetarios del Emisor. En otras palabras, una decisión de la autoridad monetaria orientada a expandir el crédito a través de los bancos se redujo a un cambio de cuentas en el Banco de la República altamente rentable para los bancos. Así también, lo que era una decisión de política con proyecciones sobre el sector productivo se tradujo en una prima de liquidez y en una fuente adicional de ganancias para los bancos. La reacción posterior de la autoridad monetaria se cristalizó en el cierre de las operaciones de venta de títulos del Banco en el mercado monetario. Igualmente, en el caso de las CAV, el Banco redujo la tasa de rendimiento aplicada a

[10] La recepción notable de recursos en las Corporaciones durante las tres primeras semanas de enero puede haber significado también una respuesta positiva a los primeros decretos de la emergencia económica, especialmente de los asociados con la amnistía de patrimonios.

los excesos de Tesorería colocados en el FAVI, sin alterar la tasa cobrada a las Corporaciones cuando se presentan insuficiencias de depósitos. Esta actitud, discutible desde el punto de vista de los beneficios adicionales que favorecen el estado de pérdidas y ganancias del Emisor es la contrapartida del procedimiento al que habitualmente acuden las corporaciones cuando reciben excedentes de liquidez; independientemente de que tales operaciones estén ajustadas a las normas, su utilización puede originar efectos contrarios a los buscados por la autoridad monetaria[11].

Los casos reseñados constituyen dos ilustraciones recientes de cómo pueden originarse contracciones no deseadas por la autoridad monetaria e incluso de cómo una expansión deseada se frustra en la propia contabilidad del Banco Emisor[12]. Así mismo, constituyen una reiteración de lo que se ha conocido en la literatura sobre la intermediación financiera y la efectividad de la política monetaria, como un caso típico de "sabotaje" de la política monetaria. Así como en las épocas de restricciones severas sobre la expansión secundaria de dinero los intermediarios financieros encuentran la forma de incrementar la velocidad del dinero, generando efectos contrarios a los auspiciados por las directrices de la política, también cuando la autoridad monetaria busca la expansión monetaria a través de los canales bancarios, si la situación general de los negocios no es propicia, los bancos buscarán la forma de mantener unas mayores reservas reales creando tendencias bajistas de la velocidad del dinero que compensen los impulsos expansionistas.

Los comentarios anteriores sugieren que en las circunstancias reseñadas de recesión y desconfianza los agentes económicos adoptan una actitud de cautela que pueda invalidar los efectos buscados a través de los instrumentos convencionales de la política monetaria. En este caso, se diluye la capacidad del dinero como factor de expansión del ingreso, y se coloca en entredicho la eficacia de la política monetaria. Surge entonces, la política fiscal, como camino alternativo por dinamizar la demanda y el ingreso. Sin embargo, esta afirmación que con el paso del tiempo aparece como incontrovertible y obligada, no quiere decir que la política monetaria sea definitivamente inútil. Al contrario, se trata de buscar nuevos senderos a través de los cuales se refuerce el influjo esperado de la política monetaria. La opción de emplear la banca oficial de una manera más comprometida e intensa no debe descartarse; a fin de cuentas ella estaría dispuesta a asumir ciertos riesgos que la banca privada, en medio de la recesión no afrontaría. También cabe la posibilidad de imponer topes de cartera a la totalidad de la banca como método de presionar la financiación hacia ciertos sectores prioritarios.

[11] Estas apreciaciones no olvidan, sin embargo, la demora comprensible que existe entre los procesos de captación y colocación.

[12] La mayor disponibilidad bancaria de liquidez con motivo de la determinación sobre los recursos del encaje marginal se virtió inicialmente en Títulos emitidos por el Banco de la República. Posteriormente, la nueva liquidez ha buscado ubicaciones alternativas. Entre ellas, una saldo excesivo de reservas. Pero el hecho significativo es el de la persistencia de una tasa nula de crecimiento de la cartera en el año corrido.

Finalmente, los eventuales excesos de liquidez de los bancos podrían servir de apoyo al gasto público al emitirse papeles financieros del gobierno como los proyectados Títulos de Ahorro Nacional.

# Política Social

## POLITICA SOCIAL Y RECESION ECONOMICA: El caso de la Vivienda Popular

### Algunos antecedentes

Los análisis referidos a la política social de los países en desarrollo en general y de Colombia en particular ya abarcan una amplia bibliografía, y a través del tiempo se han diseñado distintas estrategias cuyo fin último siempre ha sido el hacer partícipes de los beneficios del crecimiento económico a los estratos más pobres de la población.

Desde la llamada "primera década" del desarrollo, y, aún con anterioridad, ya estaban presentes dichos objetivos en los planes de desarrollo de algunos países.

En una apretada síntesis, para refrescar la memoria, podría decirse que a través del tiempo las principales estrategias de política social evolucionaron desde las que propugnaban simplemente por la aceleración del crecimiento económico y asumían que en la medida en que este objetivo lograra sus beneficios se irían irradiando de manera relativamente automática hasta alcanzar a todos los grupos de población[1] ; pasando por las que pusieron el énfasis en la necesidad de resolver los problemas de pobreza mediante la creación masiva de empleo aún a costa de sacrificios en la tasa global de crecimiento de la productividad de la economía[2] , y los que formularon estrategias de redistribución y crecimiento orientadas a tornar más productivos a los pobres dándoles acceso a los medios de producción[3] ; hasta los más recientes que proponen una estrategia de satisfacción de "necesidades básicas" en donde los objetivos de redistribución y crecimiento se combinan con aspectos de participación comunitaria, identidad nacional y cultural y libertad de expresión,

1 A manera de ejemplo véase: Naciones Unidas, *The Economic Development of Latin America and its principal problems,* New York, 1950. CEPAL, *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico III. El Desarrollo Económico de Colombia, México 1957.*

2 International Labour Office. *Towards Full Employment,* Geneve, 1970.

3 Chenery, H., et. al., *Redistribution with growth,* Oxford University Press, London, 1974.

orientados al completo desarrollo de la capacidad de los individuos[4].

Una característica común a todas las estrategias indicadas en el párrafo anterior es que ellas, independientemente de que hayan sido puestas en práctica o no, fueron diseñadas con objetivos de largo plazo. En el fondo se confunden con estrategias de desarrollo económico.

**Política social de corto plazo**

A diferencia de la política económica, los analistas de la política social no se han ocupado de los problemas que eventualmente puede afrontar la política social de un país en el corto y mediano plazo. En este sentido sería necesario profundizar el análisis de las relaciones funcionales entre lo económico y lo social en el corto plazo, ya que si bien es cierto que en el largo plazo es legítimo asumir una perfecta compatibilización de la política económica y los objetivos explícitos de la política social, en el corto plazo y en un período de recesión económica dicha compatibilización no es evidente.

Al respecto, un escenario concreto de análisis lo ofrece el proceso de recesión económica acompañado de inflación por el que viene atravesando el país desde mediados de 1980. A esto habría que añadir los problemas relacionados con el déficit fiscal, el déficit en la balanza cambiaria, los problemas fronterizos originados en decisiones de política cambiaria de países como Venezuela, Brasil y Ecuador, y el desempleo que ya empieza a sentirse en algunas ciudades del país; temas estos que se tratan en otras secciones de *Coyuntura Económica*.

En una situación como la señalada en el párrafo anterior, resultan directamente afectados de una u otra forma todos los estratos de la población, aunque con mayor fuerza los estratos de ingresos bajos y los asalariados. Además, indirectamente, también resultan afectados los estratos de población con ingresos bajos. En efecto, una recesión económica prolongada acompañada de inflación debilita rápidamente la capacidad del Estado para mantener la calidad y ampliar la cobertura de servicios básicos como los de educación y salud, servicios estos que están dirigidos principalmente a grupos de población que no disponen de los recursos para acceder a los servicios ofrecidos por el sector privado. Y a propósito, sería realmente lamentable que se registrara un retroceso en los significativos logros alcanzados por el país en materia de desarrollo social en la década del 70[5]. Por tanto, el diseño de la política social en un período de recesión económica requiere consideraciones de corto plazo que seguramente pueden afectar temporalmente los propósitos redistributivos de la misma, pero que aseguran la satisfacción inmediata de las necesidades más urgentes de la población de más bajos ingresos, y contribuyen a crear las condiciones para alcanzar los obtivos de desarrollo social de largo plazo.

[4] Streeten, P., et. al., *Basic Needs: Some Issues,* World Bank Reprint Series: Number Fifty-three.

[5] Verse por ejemplo: Vivas J., et. al., ***Evolución del desarrollo social en Colombia en la década del 70,*** FEDESARROLLO, Bogotá, 1982.

*Política social y reactivación de la economía*

De manera coherente con lo indicado hasta aquí, FEDESARROLLO ha formulado claramente sus puntos de vista con respecto a la reactivación de la economía y a la política social. En relación con lo primero, se ha insistido en la necesidad de otorgar prelación a la meta de la reactivación de la economía sobre la reducción del ritmo de inflación por cuanto se considera que los efectos económicos y sociales de la recesión y el desempleo son más graves que los vinculados con la persistencia de un proceso inflacionario[6]. Y en cuanto a lo segundo, concibe la política social como una estrategia explícita del Estado de tal manera que, además del gasto público en el sector social, la política económica global contribuya directamente a mejorar la capacidad de los estratos más pobres de la población para satisfacer sus necesidades básicas[7].

Evidentemente una política social expresamente articulada a la política económica, en el caso de un período de recesión económica, deberá estar estrechamente ligada a las decisiones que se tomen para lograr la reactivación de la economía en el corto plazo. Entonces, desde el punto de vista de la política social es fundamental determinar la naturaleza de los problemas a los cuales se requiere dar prelación; y, desde el ángulo económico, determinar los instrumentos y mecanismos de política económica que permiten la reactivación de la economía en el menor tiempo posible. Este último punto ya ha sido tratado ampliamente en otras entregas de *Coyuntura Económica*. En todo caso lo que se desea recalcar es la necesidad de tomar conciencia de que, en un momento determinado, en el corto plazo, los problemas sociales a los cuales se requiere dar prelación no necesariamente deben coincidir con los objetivos explícitos de la política social en el largo plazo, y, más aún, requieren ser compatibles con los instrumentos y mecanismos de política económica que es necesario utilizar.

En consecuencia, los interrogantes que sugiere la discusión sobre la relación entre la política social y la reactivación de la economía son: i) ¿Cuáles son realmente, en el corto plazo, los problemas sociales a los cuales se requiere otorgar prelación?; ii) ¿Hasta qué punto son compatibles los objetivos explícitos de la política social de largo plazo con los instrumentos económicos y de otra índole diseñados para reactivar la economía en el corto plazo?

No es el propósito de esta sección responder los interrogantes que han sido formulados. Unicamente se desea elaborar un poco en torno a ellos para llamar la atención sobre la complejidad del problema, y la necesidad de adoptar decisiones suficientemente flexibles que permitan abordar la solución de los problemas sociales de corto plazo con la prontitud requerida.

En cuanto al primer interrogante, existe consenso generalizado en el sentido de que en un período de recesión económica acompañado de inflación, desde el punto de vista

[6] *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 3, Octbre de 1982.

[7] Ibídem.

**CUADRO VII-1**

**DISTRIBUCION DEL DEFICIT DE VIVIENDA SEGUN ESTRATOS DE INGRESO**

(Miles de $, enero de 1983)

| | Ingreso familiar mensual | | Déficit (miles de unidades) | Distribución relativa |
|---|---|---|---|---|
| Estrato | | 18.9 | 399.1 | 71.1 |
| Bajo | 18.9 | 39.6 | 116.5 | 20.8 |
| Medio bajo | 39.6 | 79.3 | 32.1 | 5.7 |
| Medio medio | 79.3 | 153.3 | 10.7 | 1.9 |
| Medio alto 1 | 153.3 | 264.3 | 2.7 | 0.5 |
| Medio alto 2 | | + 264.3 | -0- | -0- |
| TOTAL | | | 561.1 | 100.0 |

**FUENTE**: Tomado de Jiménez, G., "Arrendamientos. Repercusiones del nuevo régimen", en *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República. Enero-febrero, 1983. Nos. 141 - 142, p. 22.

de política social, se debe otorgar prelación al mantenimiento del nivel de empleo y del ingreso real de los más pobres. Por tanto, resulta evidente que entre más tiempo tome la reactivación de la economía más difícil será lograr esos dos objetivos.

El segundo interrogante es mucho más complejo y su discusión requiere el examen de la política social formulada por el gobierno nacional.

## Política social y vivienda popular

La política social de la actual administración tiene distintos componentes, los cuales en alguna medida están incorporados en las distintas estrategias de política social reseñadas en el comienzo de esta sección, y en particular en la que se refiere a la satisfacción de necesidades básicas[8]. Pero el componente más importante y en el que se pondrá énfasis en esta sección, es el que se refiere a la edificación masiva de vivienda popular. De esta manera el gobierno desea contribuir a resolver un problema que realmente se presenta con mayor intensidad en los estratos de ingresos más bajos de la población. En efecto, de acuerdo con las cifras que aparecen en el Cuadro VII-1 el 71 por ciento del déficit aparente de vivienda se encuentra en el estrato bajo, es decir, aquel con ingresos familiares mensuales inferiores a dos salarios mínimos.

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso no cabe duda de

[8] Véase: DNP. *Documento general de conciliación de la política económica y de los objetivos de desarrollo,* Documento XNO-1956, diciembre, 1982.

que los programas de vivienda popular, sobre todo cuando gozan de subsidios, son uno de los instrumentos redistributivos más eficaces de que dispone un gobierno[9]. No obstante los efectos redistributivos de estos programas generalmente sólo se alcanzan de manera plena en el largo plazo.

Sin embargo, además de constituir un objetivo de política social, la edificación de vivienda en general ha sido escogida por el gobierno como el "sector impulsor" del proceso de reactivación de la economía en el corto plazo. Las bondades de la edificación de vivienda urbana como instrumento de reactivación de la economía ya han sido debatidas ampliamente, por consiguiente no es necesario extenderse aquí sobre el tema.

En consecuencia, lo que es relevante examinar es si dadas las circunstancias de la coyuntura económica por la que atraviesa el país, la edificación de vivienda popular constituye la mejor alternativa de política social en el corto plazo. Sobre el particular es conveniente recordar la prelación que tienen en un período de recesión económica el mantenimiento del nivel de empleo y del ingreso real de los más pobres. En la medida en que la edificación de vivienda popular contribuya de manera eficaz a lograr estos objetivos se obtendrá una combinación óptima de política social; en caso contrario, habrá que optar por otras alternativas. Al respecto, el Profesor Currie en un artículo reciente sobre la política de vivienda, inicia su discusión diciendo: "Lo que me gustaría discutir primero, es que el problema de la vivienda para los más pobres no es primordialmente el de su vivienda, el de su alto costo, el de su localización y dotación, sino básicamente su pobreza"[10]. En el contexto del corto plazo esta afirmación sintetiza el argumento que se viene desarrollando en esta sección.

## Política de vivienda y reactivación de la economía

Como se indicó en otro aparte de esta sección, desde el punto de vista teórico no cabe duda de las bondades de la construcción, y dentro de ella de la edificación de vivienda popular y no popular, como "sector impulsor" de la economía, por sus elevados efectos multiplicadores en términos de producción y empleo, así como por su relativamente alta elasticidad ingreso de la demanda[11].

Por esas razones la edificación de vivienda ha sido considerada por el gobierno como un sector en el cual existe una importante demanda potencial la cual, debidamente estimulada, puede contribuir a compensar las fuerzas recesivas de la economía. Adicionalmente, el énfasis en la cons-

[9] Véase: Urrutia, M. y de Sandoval C.E., "Policía Fiscal y Distribución del Ingreso en Colombia", en *Distribución del Ingreso,* selección de Alejandro Foxley, Trimestre Económico. México 1974 p.p. 478-509; y Foxley, A., et. al., ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos? CIEPLAN, Santiago, 1977.

[10] Currie, L., "La política de vivienda", en *Desarrollo y Sociedad,* Cuaderno No. 4, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, noviembre 1982, p. 3.

[11] En un reciente estudio publicado por el Banco Central Hipotecario ésta ha sido estimada en .67 (elasticidad de la demanda al ingreso percápita). Véase: Servicios de Información Ltda. y Econometría Ltda. *El sistema colombiano de ahorro y vivienda*, Bogotá, 1982.

trucción permitiría aprovechar uno de los pocos sectores grandes de la economía sobre el cual es factible ejercer un estímulo exógeno, ya que la mayoría de los sectores siguen el curso de la actividad económica global[12].

A lo indicado en los párrafos anteriores es necesario añadir que entre los supuestos implícitos que conducen al gobierno a pensar en las extraordinarias posibilidades que ofrece la edificación de vivienda para contribuir a reactivar la economía en el corto plazo, está el de que en el país históricamente la participación de la edificación en el PIB no ha sido superior al 1.6%, cifra considerada la más baja dentro del grupo de países de ingresos medios en vía de desarrollo[13].

Por último, un estudio publicado recientemente en el cual se realiza un detallado análisis econométrico del sistema colombiano de ahorro y vivienda, entre sus principales conclusiones indica que la disponibilidad de fondos de crédito para el financiamiento de la edificación de vivienda es un factor importante en la determinación de la oferta y la demanda. Además, como el crédito afecta de manera similar tanto a la una como a la otra, el resultado principal es que aumenta la cantidad de vivienda pero no el precio[14].

[12] Currie, L., Op. Cit. p. 6.

[13] Véase por ejemplo: Servicios de Información Ltda., Op. cit., p. 13 y Currie L. y Montenegro A., *El contexto macroeconómico de Colombia y el papel de la construcción de vivienda en la reactivación de la economía*. Reunión técnica sobre vivienda organizada por FEDESARROLLO, Bogotá, enero 1983, mimeografiado.

[14] Servicios de Información Ltd., Op. Cit., p. 109.

Así, aparentemente con todos los elementos de juicio teóricos y empíricos a su favor el gobierno formuló su política de vivienda y tomó las medidas necesarias para canalizar mayores recursos del ahorro financiero hacia la edificación de vivienda y para fortalecer las actividades del Instituto de Crédito Territorial.

En primer lugar, para hacer más atractivo el ahorro en el sistema UPAC se elevó el tope máximo de la corrección monetaria, la cual pasó de 21% a 23%; en segundo lugar, se estableció que no menos del 50% de las colocaciones de los nuevos recursos captados por el sistema debe destinarse a financiar vivienda de 1.500 UPAC y no menos de la mitad de ese porcentaje en vivienda de hasta 1.000 UPAC; en tercer lugar, la nueva política de financiamiento de vivienda estableció que no menos del 10% de las nuevas captaciones debe colocarse en vivienda entre 2.500 y 5.000 UPAC, un 10% para vivienda entre 5.000 y 15.000 UPAC y otros usos, y un 10% a la financiación de la producción de materiales de construcción; y se fija un tope máximo de 5.200 UPAC al crédito individual.

Por otra parte, se estableció que en el caso de la vivienda hasta de 1.000 UPAC y de lotes con servicios hasta de 175 UPAC. se financiará el 100%. En el caso de lotes con servicios hasta de 260 UPAC, se financia el 80%. La vivienda con precio de venta entre 1.000 y 2.500 se financia hasta el 90%. Y, por último, se establece un tope máximo de 60% de financiación para vivienda entre 5.000 y 15.000 UPAC.

Y en cuanto al Instituto de Crédito Territorial, en 1982, el gobierno le asignó un presupuesto adicional de $3.000 millones, y para el presente año se ha previsto un presupuesto adicional de $6.000 millones. Además, a finales de 1982, el gobierno autorizó la captación de recursos ($15.000 millones) por medio de bonos que emitirá el ICT. Parte de los recursos será extraído del sistema bancario, mediante el sistema de encaje e inversión forzosa[15].

En la actualidad el ICT tiene el propósito de construir 52.000 soluciones de vivienda popular en el transcurso del presente año, y a partir de 1984 incrementar dicha cifra a 100.000 viviendas. Esta última meta requiere un presupuesto anual de $45.000 millones. El ICT concentrará su acción en la construcción de soluciones de vivienda mínima con un costo que oscila entre $380.000 y $530.000, aunque planea continuar los programas de lotes con servicios, mejoramiento de la vivienda y autoconstrucción. En general, las viviendas del ICT serán financiadas en un 100%, es decir, sin cuota inicial[16].

En resumen, mediante la nueva política de financiamiento de vivienda el gobierno busca llegar de manera efectiva a los estratos más pobres de la población —50% de las nuevas captaciones de recursos del sistema UPAC se deben colocar en vivienda de menos de 2.500 UPAC, y, además, mediante los estímulos otorgados a la edificación contribuir a reactivar la economía. Objetivos estos cuya bondad intrínseca no admite discusión.

No obstante, surgen varios interrogantes con respecto a los propósitos sociales del Gobierno: i) ¿Es compatible la magnitud del esfuerzo que es necesario realizar en el corto plazo para reactivar la economía con la asignación del 50% de los recursos de las nuevas captaciones del sistema UPAC al financiamiento de vivienda popular?; ii) ¿Están dadas las condiciones estructurales para que el sistema de financiamiento pueda responder de manera inmediata y en forma masiva a la demanda potencial de vivienda popular?; iii) ¿Si no están dadas dichas condiciones, se están tomando las medidas necesarias para crearlas?; iv) ¿De no ser así, se estaría incurriendo en un alto costo social al distraer en el corto plazo recursos financieros que colocados en otras actividades podrían contribuir a reactivar más rápidamente la economía, y por tanto a mantener el nivel de empleo y los ingresos reales de los más pobres?

Una vez más, no se trata de dar respuestas específicas a estos interrogantes sino de llamar la atención sobre las eventuales consecuencias no deseadas de políticas con alto contenido social que podrían llegar a frustrarse.

En efecto, dada la magnitud de la recesión económica la cual se calcula le habrá costado al país $500.000 millones de pesos al finalizar el presente año por no haber mantenido un crecimiento potencial de 7% promedio anual en el período 1979-

[15] De Brill, I., *Limitaciones Institucionales para cubrir la demanda efectiva de vivienda urbana.* Trabajo presentado por el Banco Central Hipotecario a la Reunión Técnica sobre Vivienda organizada por FEDESARROLLO, Bogotá, enero 1983.

[16] Ibídem.

1983, no se puede subestimar el esfuerzo de reactivación que es necesario realizar[17]. Al respecto algunos cálculos preliminares indican que para reversar las tendencias existentes y además lograr un aumento real de la producción del 2.5%, se requiere ejecutar en el presente año un total de gastos en edificación de $170.000 millones, lo que equivaldría a un incremento del 70% en metros cuadrados de edificación con respecto a 1982[18], si no se utilizan otros medios de expansión de la demanda agregada.

**Vivienda popular: limitantes estructurales**

Los factores estructurales que eventualmente podrían interferir el rápido desarrollo de un programa de vivienda popular, fundamentalmente se refieren al nivel de ingreso familiar de la población objetivo, la oferta oportuna de financiamiento, la disponibilidad de tierra urbana a precios proporcionales a la calidad de la vivienda, el estado de desarrollo y posibilidad de acceso a las redes de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, y las limitaciones institucionales que pueden demorar la formulación y el trámite de los proyectos. En otros términos, los factores estructurales en referencia, actúan tanto del lado de la oferta como de la demanda de vivienda.

Al respecto, es conveniente tener en cuenta que la capacidad del Estado para actuar sobre los factores arriba indicados no es homogénea. Además, una vez tomadas las decisiones correspondientes, la rapidez con que se puede proceder con respecto a cada uno de ellos, obedece a la dinámica de respuesta propia de cada factor específico. Y la experiencia demuestra que, con excepción de la oferta de financiamiento y los trámites institucionales, la velocidad de respuesta a las decisiones tomadas sobre los demás factores es relativamente lenta.

En efecto, ya es ámpliamente conocida la rápida respuesta recibida por el sistema UPAC ante la elevación introducida al tope máximo de corrección monetaria*. De hecho, como se indica en el capítulo Actividad Económica General, el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda estima que dada la tasa de aumento de las nuevas captaciones de ahorro observada en los dos primeros meses del año, los desembolsos de nuevos préstamos podrían situarse en poco más de $1.000 millones por semana, para alcanzar $52.000 millones durante el presente año.

Sin embargo, como se indicó en la entrega de diciembre de 1982 de *Coyuntura Económica*, no se registra el mismo optimismo con respecto a la evolución en el corto plazo de la demanda efectiva de vivienda popular. Esto debido a los problemas de capacidad adquisitiva de la población objetivo del problema. En efecto, aún si se tiene en cuenta que estudios realizados recientemente muestran que la disponibilidad de crédito es

[17] Ver: Currie, L. y Montenegro, A., Op. Cit., p. 9.

[18] Ibídem.

* Al momento de entrar en prensa esta edición de *Coyuntura Económica* el gobierno nacional anunció una disminución en el tope máximo de la corrección monetaria, lo cual puede incidir negativamente en la tasa de crecimiento de las captaciones.

un factor importante en la determinación de la oferta y la demanda de vivienda, es preciso no perder de vista que dichos estudios no analizaron específicamente el mercado de vivienda popular, y el comportamiento de éste último puede diferir en algunos aspectos del mercado de vivienda para estratos de ingresos medios y altos. Y adicionalmente, es muy probable que, como lo indican los mismos estudios, ante una demanda estimulada por la reducción de la cuota inicial y una lenta reacción de la oferta de vivienda popular en el corto plazo, se reduzca la demanda efectiva como consecuencia de una elevación en los precios[19].

La disponibilidad, a corto plazo, de tierra urbana para vivienda popular parece ser un cuello de botella importante. Lamentablemente no existe información sistematizada para todo el país. Sin embargo, la información disponible muestra que tanto en las principales ciudades como en buena parte de las ciudades intermedias existen problemas graves en este sentido. O no existen tierras de disponibilidad inmediata, o los precios relativamente altos de la que se encuentra disponible hacen que resulte difícil llevar a cabo programas de vivienda popular, a menos que el gobierno decida otorgar subsidios para compensar los mayores costos[20], o decida intervenir el mercado de tierra urbana.

Pero tal vez el factor que más dificulta la disponibilidad de tierra urbana es el relacionado con el acceso a los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. Es un hecho que en la mayor parte de las ciudades para las cuales se dispone de información habría que realizar trabajos de relativa importancia para proveer de dichos servicios a los terrenos potencialmente utilizables para vivienda popular[21].

[19] Sobre todo debido a la cautela con que han reaccionado los constructores privados ante la ausencia de experiencia previa en el manejo de grandes programas de vivienda popular.

[20] Ver: Borrero, O., *Disponibilidad, comercialización y habilitación de la tierra potencialmente urbana para vivienda.* Reunión técnica sobre vivienda, organizada por FEDESARROLLO, Bogotá, enero de 1983.

[21] Ibídem.

# informes especiales

# El Plan de Desarrollo 1982-1986 "Desarrollo con Equidad"

FEDESARROLLO

Los siguientes comentarios se refieren principalmente al documento "Estrategia Global del Plan de Desarrollo" presentado por el gobierno ante la Comisión de Análisis Económico y de Concertación en febrero de 1983. Hacen referencia también a algunos análisis y planteamientos del documento "Fundamentos de la Política Macroeconómica" presentado ante la misma Comisión, en la misma fecha y, ocasionalmente, al de "Lineamientos de Política para el Sector Agropecuario".

El documento de "Estrategia Global" comienza por precisar algunos objetivos generales (el bienestar de la población mediante la aplicación de sus facultades productivas y su talento creativo), la función del Estado (estimular la producción y promover la nivelación de las oportunidades de progreso en un marco de libertad y justicia social) y algunos prerrequisitos del desarrollo (el progreso no es posible sin una creciente participación comunitaria en sus beneficios y equidad en la distribución de los medios y beneficios del desarrollo). Concibe el Plan como una "expresión de las necesidades y el sentir de la comunidad" y no como directrices impuestas por el Estado, lo cual justifica el esfuerzo de concertación que está llevando a cabo el gobierno para la definición del Plan. No obstante, se deja constancia de la necesidad de que el Estado intervenga; en particular en las condiciones actuales que exigen un reordenamiento del sector financiero y del sector fiscal.

A continuación propone tres objetivos básicos, que se discuten en su orden: uno de corto plazo, la "reactivación y estabilización económica"; uno de largo plazo, la "consolidación del desarrollo económico"; y, trascendiendo los anteriores, el llamado "ordenamiento del cambio social". Los tres objetivos se enmarcan en el lema de "desarrollo con equidad".

## I. Reactivación y estabilización económica

### *A. Diagnóstico*

El documento señala que, después de varias décadas de crecimiento continuo, la economía ha entrado en franca recesión debido, en parte, a la crisis mundial que ha afectado negativamente las exportaciones colombianas (incluyendo las de café), ha deteriorado los términos de intercambio y ha transmitido alzas en las tasas de inflación y de interés. Pero, además, sostiene que la recesión tiene también orígenes "domésticos": el creciente contrabando; la disminución de los saldos monetarios reales (que se debe al intento de reducir el crecimiento

de los medios de pago ante expectativas de inflación inelástica, las cuales han dificultado en la práctica el descenso de las tasas de inflación[1]); las altas tasas de interés internas (debidas al efecto conjunto de la reducción en la liquidez real y los crecientes desórdenes en el sector financiero), que han tenido un efecto depresivo adicional sobre la inversión privada; y a la desviación del ahorro financiero hacia fines especulativos. Como síntesis: "Se configura así una situación de crisis económica que tiene raíz en la falta de dinamismo de la demanda agregada externa e interna y en un medio ambiente de desmotivación por el lado de la oferta".

Complementando el diagnóstico anterior, el documento señala que, de una parte existen perspectivas deficitarias en la balanza de pagos y que el sector cafetero no ejercerá el papel impulsor que tuvo en los últimos años; y, de otra, que las dificultades que se enfrentan para financiar el gasto público con ahorro interno conllevarán a una presión adicional para acudir al crédito externo, en un momento que se requiera prudencia respecto de los coeficientes globales de endeudamiento del país.

*B. Síntesis de las políticas propuestas*

**1. Reordenamiento del sector financiero**

Se afirma que la reactivación requiere como condición previa la eliminación de distorsiones observadas en el mercado financiero y el restablecimiento de la confianza del público en el sistema financiero. Justifica así tanto las medidas ya tomadas al respecto como la necesidad de efectuar una reforma financiera global, actualmente bajo estudio de la Comisión asesora que creó el gobierno para tal fin.

También se afirma que la reactivación requiere reducir las tasas de interés reales, a través del liderazgo del gobierno en sus operaciones de mercado abierto y la política de captaciones y créditos de la banca oficial[2]. Señala, también, que se facilitarán bajas adicionales por la caída de las reservas internacionales y por la disminución del déficit fiscal como resultado de la Reforma Tributaria y de la política de austeridad en gasto público.

**2. Estabilidad monetaria y control de las expectativas**

Como objetivo de corto plazo de la política monetaria el gobierno se propone regularizar el flujo de expansión monetaria a lo largo del año, para evitar así las súbitas contracciones y expansiones de los medios de pago que se han presentado en años anteriores. A más largo plazo, propone reducir gradualmente la tasa de expansión de los medios de pago, a medida que las políticas de reactivación respondan a sus objetivos.

De otra parte, se insiste en la necesidad de quebrar las expectativas inflacionarias, a través de la concertación de metas de reajuste salarial consecuentes con la situación de producción y empleo, de limitar el aumento en los precios monopólicos, de establecer acuerdos de precios mediante la "contratación del desarrollo" y de la moderación en las alzas de las tarifas de servicios públicos.

**3. La edificación de vivienda como sector impulsador.**

A este propósito se señalan las medidas de estímulo y restructuración del sistema UPAC ya adoptadas; la simplificación de trámites administrativos; la dotación de las entidades regionales que los requieran de mecanismos ágiles para la planeación urbana; la construcción de sistemas de transporte masivo en las grandes ciudades; el fortalecimiento financiero y administrativo del ICT, los programas de BCH y del programa de vivienda rural de la Caja Agraria.

[1] Como se explica en el documento de "Fundamentos".

[2] Tal como sugirió *Coyuntura Económica* en octubre y como comenzó a hacerse desde noviembre del año pasado.

**4. Estímulos de demanda a la producción nacional**

Se propone alterar los precios relativos, incrementando la productividad y reduciendo los costos y márgenes de intermediación en los sectores agropecuario y de servicios, para liberar ingresos que puedan orientarse hacia la demanda de bienes industriales.

Al respecto, se señalan las siguientes medidas: "campañas masivas de transferencia de tecnología; apoyo al sistema de producción-distribución de alimentos de consumo popular del Programa DRI-PAN; promoción de cooperativas a nivel campesino; refinanciación del IDEMA para asegurar su activa participación en la regulación de los precios agropecuarios y en la estabilización de los ingresos de los productores; aumento del crédito del Fondo Financiero Agropecuario; construcción y promoción de centrales de abastos y centros de acopio; reducción de las tasas de interés de los bonos de prenda y ampliación de sus términos de vencimiento"; y "apoyo del Estado a la modernización y ampliación de empresas comerciales, especialmente de las que se ocupan de la distribución de bienes de consumo masivo".

**5. Aumento del crédito al sector privado**

Se indica que la caída proyectada en las reservas internacionales y la reducción gradual de desequilibrio fiscal permitirán ampliar el margen monetario para financiar la actividad productiva privada y que, a corto plazo, se requiere reorientar el crédito de fomento en favor de la utilización de la capacidad existente antes que de su ampliación. Además se otorga prelación a la financiación de proyectos integrales que incluyan la producción de materias primas agropecuarias y su procesamiento, y cuyos productos finales sean alimentos o bienes de consumo masivo.

**6. Reducción global del desequilibrio fiscal**

A este respecto se presenta una síntesis de las medidas contempladas en la Emergencia Económica, las que se discuten en detalle en el informe especial sobre el particular que aparece en esta revista. Además, se señala el compromiso del gobierno con una política del control del gasto público y de su racionalización en sectores como los de educación y energía eléctrica.

**7. Ajustes en la política cambiaria y de comercio exterior**

A este propósito se señalan las medidas ya tomadas relacionadas con el aumento de aranceles, incremento del control a las importaciones, elevación del CAT y aceleración de la tasa de devaluación.

## *C. Comentarios*

**1. Diagnóstico y prioridades**

En primer lugar, debe señalarse que el documento sobre "Estrategia Global" presenta una mejoría sustancial con respecto a planteamientos oficiales previos (y al mismo documento preliminar sobre Estrategia Global) en términos de claridad del diagnóstico, coherencia de las recomendaciones y correspondencia de éstas con el diagnóstico[3]. En particular, en el documento se hace un reconocimiento franco de la aguda recesión actual, se identifica su raíz en la falta de dinamismo de la demanda agregada, interna y externa, y, ante ese reconocimiento, se abandona la prelación que se había otorgado inicialmente al propósito de reducir las tasas de inflación en el corto plazo.

En consecuencia, "se le asigna especial importancia a la adopción de una política

[3] No se puede decir lo mismo del documento de "Fundamentos", el cual constituye una colección de análisis cuantitativos independientes de innegable interés y de secciones no integradas en una visión de conjunto de las cuales se pasa, sin solución de continuidad, a recomendaciones que chocan en parte con los mismos análisis que contiene este documento y, en particular, con el documento de "Estrategia Global", como se verá más adelante. Es de esperar que ello se corrija en la versión definitiva del Plan.

monetaria que sea consecuente con las demás políticas en el campo macroeconómico y especialmente con los estímulos a la producción", teniendo en cuenta los sacrificios excesivos que reducir el crecimiento de los medios de pago a corto plazo tendría en materia de producción y empleo. La reducción gradual del crecimiento de los medios de pago se mantiene como una meta de largo plazo, y sólo en la medida en que se tenga éxito en la reactivación de la economía[4]. No obstante, las prioridades de política que propone el documento de "Fundamentos" se contradicen con éstas, a pesar de que los ejercicios econométricos que reporta constatan que la disminución de los saldos monetarios reales, debidos a la política de reducción de la tasa de crecimiento de los medios de pago, contribuyó a la recesión[5].

El documento sobre "Estrategia Global" reconoce, además, que la caída de reservas internacionales permite ampliar el crédito al sector privado y, en consecuencia, que el objetivo de reducir el déficit fiscal será *gradual* y no de inmediato[6].

De nuevo, el documento de "Fundamentos" contradice estos planteamientos porque no reconoce debidamente la situación coyuntural; su análisis se basa principalmente en modelos econométricos de mediano plazo, en los cuales se observa que la disminución del crédito privado (debido al aumento en el déficit fiscal y a una política monetaria estricta) causó escasez de fondos para inversión privada durante algunos años. Este diagnóstico de los "Fundamentos" resulta adecuado para el período 1979-1981, pero no para la situación actual. En términos generales, este documento registra graves confusiones en cuanto al corto y mediano plazo, de las que ya se ha librado en su mayor parte del documento de "Estrategia Global". Por ejemplo, en las páginas 13 y 14 insiste en que la "reactivación" de la economía exige un incremento en el ritmo de la inversión que a su vez requiere incrementar el ahorro disponible, lo cual es una prescripción acertada para el crecimiento económico a mediano plazo, pero no para la reactivación puramente coyuntural de una economía sujeta a una recesión de demanda.

**2. La política de reactivación**

No obstante, y a pesar de su diagnóstico, el documento de "Estrategia Global" no toma una posición clara en favor de la expansión de la demanda agregada. Las soluciones propuestas radican básicamente en cambiar la composición de dicha demanda (pero no en su aumento) a través de estimular la edificación de vivienda mediante la reorientación de recursos existentes en el mercado financiero, del cambio relativo en los precios de los alimentos y en los precios de las importaciones. Las soluciones propuestas sin duda contribuirán a la reactivación (si bien merecen algunos comentarios especiales que se presentan más adelante), pero brilla por su ausencia la meta de estimular la demanda agregada a través de una política fiscal expansionista, en particular con aumentos del gasto público, complementada con una política monetaria no restrictiva, como se requiere en una situación como la actual.

¿A qué se debe ésto? En la sección denominada "estímulos de demanda", en

[4] Véase en particular la página 10.

[5] En efecto, este documento propone: "1. Reducir gradualmente la tasa de crecimiento de los medios de pago; 2. desmontar los mecanismos automáticos de propagación de expectativas inflacionarias y de crecimiento de costos por encima de la inflación; 3. eliminar las tendencias hacia déficit excesivos en la balanza de pagos y en las finanzas públicas; y 4. conceder estímulos a sectores prioritarios para compensar el impacto depresivo sobre la actividad económica del déficit en la balanza de pagos y de una eventual reducción del déficit fiscal", página 22.

[6] No obstante, subsisten algunas contradicciones, como la de que "sin una reducción de este desequilibrio (el fiscal), es poco lo que puede hacerse en materia de cambio en la composición de la base monetaria y baja en las tasas de interés, que constituyen requisitos para el éxito del programa de reactivación como estabilidad de precios".

la cual se plantea la estrategia de cambiar los precios relativos, se afirma que "en el marco de una economía con alta inflación y demanda agregada deprimida es necesario adoptar mecanismos que simultáneamente reduzcan la inflación y promuevan el crecimiento". Vale decir, que el gobierno no confía en que un aumento en la demanda agregada permita reactivar una economía en recesión sin generar presiones inflacionarias adicionales.

Este temor parece tener origen en una seria confusión analítica que se percibe claramente en el documento de "Fundamentos". Allí, de una parte, se afirma que una política monetaria estricta y el desmonte de las expectativas inflacionarias constituyen un requisito *esencial* para conceder estímulos reales a la actividad productiva (pág. 17). Es decir, que solamente bajando la tasa de inflación podría posteriormente reactivarse la economía. Así mismo, en la página 8, se indica que una política monetaria expansiva puede traducirse en demanda efectiva y mayor producción, pero que si los precios y costos de producción están aumentando aceleradamente ello no ocurre y simplemente se incrementan los precios. Debe observarse que los planteamientos sobre las expectativas de inflación no pueden sustentar esta hipótesis; permiten sostener que existe una inflexibilidad a la baja de las tasas de inflación, como lo dice el documento, pero de ninguna manera que ante una política monetaria (o fiscal) expansiva una economía en situación de recesión y baja utilización de la capacidad instalada reaccione acelerando la tasa de inflación. Este es un argumento teórico sui-generis, mezcla de una posición monetarista y de una interpretación muy original de la teoría de las expectativas racionales, y sin ningún fundamento empírico. Debe observarse también que el documento solamente contempla la posibilidad de aplicar una política monetaria laxa pero en ningún caso examina la conveniencia de practicar una política fiscal expansiva (en particular de aumento en el gasto público) que es lo que se impone en una situación de recesión como la actual.

**3. La edificación de vivienda**

Ahora bien, en lo que hace referencia a la edificación de vivienda falta clarificar algunos puntos que quizás se aborden en el documento de política sectorial, el cual infortunadamente no se conoce todavía. En primer término, a la edificación de vivienda se asignan dos objetivos: uno de corto plazo, como impulsor del proceso de reactivación de la economía; y otro de largo plazo, como uno de los principales programas sociales del gobierno. En el corto plazo se pueden presentar algunos conflictos entre los dos objetivos. Por ejemplo, la utilización de prefabricados puede facilitar soluciones rápidas y de bajo costo como objetivo social; pero tendría menor efecto de empleo y reactivación de la economía. Como otro ejemplo, la asignación rígida de la cartera de las corporaciones de ahorro y vivienda a favor de la vivienda popular facilitará la consecución del objetivo social, pero puede retrasar y dificultar el impacto impulsador sobre la economía. ¿Cuál de los dos objetivos tiene prelación con el corto plazo en este caso?

En segundo lugar, los mecanismos diseñados pueden generar soluciones de vivienda a un costo de difícil absorción por parte de los usuarios, como lo ha señalado ya FEDESARROLLO. La intervención en el mercado de tierras, subsidios presupuestales a la vivienda popular y el uso de sistemas de autoconstrucción pueden contribuir a solucionar este problema potencial. El documento no menciona nada al respecto. En el capítulo sobre Política Social de esta entrega de *Coyuntura Económica* se tratan estos temas con mayor profundidad.

**4. Los precios relativos de los alimentos**

El propósito de reducir los precios de los alimentos (y otros bienes de consumo masivo) se busca fundamentalmente con medidas que surtirían efecto en el largo plazo exceptuando algunas pocas tales como la reducción de las tasas de interés de los bonos de prenda y el refinanciamiento del Idema. No obstante, se plantea como

instrumento de corto plazo para reactivar la demanda por bienes industriales. El documento sobre "Fundamentos" señala que el "gobierno busca, a corto plazo, revitalizar el crecimiento de la producción y de las exportaciones agropecuarias, al mismo tiempo que contener y suavizar el aumento en los precios de los alimentos". Lograr estos dos objetivos a corto plazo exige subsidiar los insumos, como lo ha señalado repetidas veces *Coyuntura Económica*. Además, en el documento sobre "Lineamientos de la Política Agrícola" (Pág. 16 y 17) se plantea la necesidad de reducir los costos de los fertilizantes a largo plazo mediante la producción nacional de amoniaco-úrea y fosfatos, subsidiando el gas natural como materia prima. Allí se afirma que "dada la baja utilización de fertilizantes en el país, en la actualidad, el aumento de la producción a corto plazo dependería en gran parte de una rápida difusión de la aplicación de éstos, particularmente en la producción de alimentos". Existe un evidente desfase entre el plazo al cual surtirían efecto las medidas propuestas y el plazo al cual se buscan los objetivos. ¿Por qué no proceder de inmediato a otorgar subsidios a los fertilizantes (v. gr. entregando subsidios directos a las 2 empresas que los producen en el país y a las 4 que los importan), mientras se obtienen los resultados de los planes y medidas de más largo plazo?[7].

**5. Las expectativas de inflación**

En lo que hace al quiebre de las expectativas de inflación continúa ausente de los documentos oficiales la consideración de la rápida elevación que han sufrido los precios de los alimentos de la agricultura tradicional debido a restricciones de oferta y de mecanismos efectivos que puedan afectarlos. Debe hacerse énfasis en que estos precios y en general los precios de los productos agrícolas no son "concertables". Ante esta situación una política salarial rígida puede tener efectos nocivos adicionales sobre la demanda por bienes industriales y ser, además, profundamente inequitativa, lo cual es abiertamente contradictorio con los principios de "desarrollo con equidad". ¿Por qué, como ya se hizo en el caso de la política monetaria, no se propone la reducción de los aumentos salariales nominales como una meta de *largo plazo*, una vez que se logre reactivar la economía, y se subordina la política salarial de corto plazo a los objetivos de reactivación, por las mismas razones que se ha decidido subordinar a este fin la política monetaria de corto plazo?

De la misma manera, no se consideran los problemas financieros que se están gestando con las políticas de congelación y freno a los aumentos en las tarifas de servicios públicos. ¿Cómo se hace compatible esta política con la reducción "gradual" del déficit fiscal y la ampliación del crédito al sector privado, si ante el desajuste financiero que esta política está provocando en este sector será necesario que la Nación aumente sus aportes presupuestales o que la Financiera Eléctrica Nacional desplace parte de sus recursos financieros para el sector privado?

**6. Política cambiaria y de comercio exterior**

Por último, si bien el gobierno ha tomado una serie de medidas en el campo de la política cambiaria y de comercio exterior con miras a reducir el déficit comercial, cabe preguntarse si ¿no será necesario pensar en medidas adicionales, o más agresivas, ante las devaluaciones recientes decretadas por Venezuela, Ecuador y Brasil?. En la sección de Comercio Exterior de esta entrega de *Coyuntura Económica* se presenta un análisis detallado de este problema.

En síntesis, el documento sobre "Estrategia Global" presenta cambios muy positivos con respecto a planteamientos oficiales previos pero falta un mayor compromiso con la reactivación de la economía. En particular, deberían contemplarse estímulos a la demanda agregada mediante aumentos

[7] Además, podría pensarse en liberar las importaciones de pesticidas, plaguicidas, etc. para bajar sus altos precios internos.

en el gasto público, una política salarial no restrictiva en el corto plazo y la posibilidad de incrementar el crédito para el consumo, en particular para los bienes durables. Así mismo, debería contemplarse la necesidad de otorgar subsidios a la producción de alimentos para poder lograr un cambio en sus precios relativos en el corto plazo, resolver los problemas que aún presenta la estrategia de edificación de vivienda, tener en cuenta los efectos macroeconómicos que provocará el descenso en el ritmo de aumento de las tarifas de los servicios públicos y considerar políticas más agresivas en el frente cambiario y de comercio exterior.

## II. Consolidación del desarrollo económico

### *A. Diagnóstico*

El documento de "Estrategia Global" no contiene un diagnóstico sobre los problemas que enfrenta la economía en el largo plazo. No obstante, en el documento de "Fundamentos" se pueden recoger algunos elementos de este diagnóstico, a saber:

1. El país enfrentará una situación difícil de disponibilidad de divisas a mediano plazo.
2. El nivel de crecimiento a largo plazo depende de los niveles de ahorro, tanto público como privado.
3. Se necesita una combinación de política monetaria y fiscal que permita ampliar el crédito al sector privado.
4. El crecimiento de la economía a largo plazo dependerá del desarrollo local y transferencia de tecnología que permita aumentos en la productividad en todos los sectores, y especialmente en el agropecuario.

### *B. Síntesis de las medidas propuestas*

#### 1. Fortalecimiento del sector agropecuario

El documento otorga prelación al Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias; a proyectos de construcción y rehabilitación de distritos de riego; a la preservación de los recursos naturales no renovables; a la ampliación de la frontera agrícola y ganadera; al aumento de los programas de vivienda, educación, salud y servicios básicos en zonas rurales; a la rehabilitación de regiones económicamente atrasadas y de frontera. Además se propone canalizar una mayor proporción del ahorro nacional al financiamiento del sector agropecuario y adoptar políticas de reducción de los costos relativos de los insumos y la maquinaria agrícola.

#### 2. Fomento a la producción de bienes de capital

A este propósito se prevé racionalizar las compras oficiales; revisar la protección arancelaria efectiva a este sector y favorecerla a través de la política de ensamblaje; y aumentar la contribución de la inversión extranjera a éste y otros sectores prioritarios, siempre y cuando su aporte en materia de transferencia de tecnología y conocimientos sea efectivo.

#### 3. Impulso a la pequeña y mediana industria

Se propone facilitar y agilizar el acceso de los pequeños y medianos empresarios a los recursos de la Corporación Financiera Popular y del Fondo Financiero Industrial; ampliar la financiación de programas de asistencia técnica; y promover una mayor utilización de la subcontratación con empresas pequeñas y medianas.

#### 4. Incentivo a la capitalización empresarial

Este rubro incluye los incentivos a la sociedad anónima, en particular a la "abierta", previstos en la Reforma Tributaria, así como crear un fondo de capitalización que ayude a colocar nuevas emisiones de acciones que realicen las empresas y fortalecer la operación de las bolsas de valores y las sociedades comisionistas.

#### 5. Integración del sistema nacional de transporte

En las zonas andinas se otorgará prioridad a la coordinación intermodal y a la ra-

cionalización y modernización de la operación del sistema transporte, a tiempo que se buscará consolidar las redes troncales, con especial énfasis en la construcción de carreteras transversales. En las zonas marginadas se otorgará prelación al desarrollo de una infraestructura básica de transporte en los Territorios Nacionales y zonas de frontera; en especial en lo que se refiere al sistema fluvial y a la red aeronáutica. Finalmente se dará un mayor apoyo al desarrollo de redes de caminos vecinales.

**6. Desarrollo del sector minero y de hidrocarburos**

Se propone consolidar los proyectos mineros en ejecución, elaborar el Plan de Desarrollo Minero y mantener los sistemas de asociación para exploración y explotación de hidrocarburos conjuntamente con la exploración directa por intermedio de Ecopetrol.

**7. Afianzamiento del sector exportador**

Las propuestas para el fomento de las exportaciones se refieren a "el establecimiento de un CAT flexible; la agilización del sistema de devolución de impuestos indirectos; la revisión de la política y legislación de zonas francas; el mejoramiento de los sistemas de transporte y puertos; el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías para favorecer a pequeñas empresas industriales con potencial exportador; y el otorgamiento de facultades a PROEXPO para financiar a las empresas nacionales que participen en licitaciones internacionales de bienes y servicios de ingeniería y consultoría".

*C. Comentarios*

Las estrategias propuestas, así como algunas de las ya señaladas en el acápite de Reactivación y Estabilización Económica (tales como la reducción gradual del déficit fiscal), están claramente orientadas a aumentar el ahorro público y privado, a ampliar el crédito al sector privado, a evitar que la disponibilidad de divisas se constituya de nuevo en un freno al desarrollo económico y a incrementar la productividad, en especial en el sector agropecuario.

De particular importancia resulta la búsqueda de un crecimiento económico equilibrado y, en especial, limitar el papel de la edificación de vivienda como "sector impulsador" a la solución del problema de reactivación de la economía en el corto plazo y no pretender que éste pueda constituirse en el "sector líder" del crecimiento económico a largo plazo. No obstante, en este como en otros puntos, los planteamientos del documento de "Fundamentos" no coinciden con los del de "Estrategia Global".

El énfasis en el sector agropecuario y el sector industrial de bienes de capital es positivo, y el diseño general de los instrumentos orientados a su fortalecimiento e impulso está bien concebido. No obstante, en lo que se refiere a los bienes de capital, no se contempla adecuadamente la necesidad de establecer mecanismos de financiación a largo plazo que permitan a los proveedores nacionales competir en todos los casos (en particular, en lo que hace a las empresas del sector privado) con los proveedores extranjeros.

Así mismo, aunque el documento de Lineamientos del Sector Agropecuario pone énfasis en la necesidad de estimular la agroindustria, en el documento de "Estrategia Global" no se otorga una prioridad clara a este sector, ni a otros procesadores de materias primas, que en documentos previos habían sido identificados como sectores de importancia en la actual etapa de desarrollo económico del país[8]. En efecto, estos sectores, por sus vínculos hacia atrás en el conjunto de relaciones interindustriales y por la valorización que pueden producir a nuestros recursos naturales, podrían aportar beneficios comparables y complementarios a los de los otros sectores a los cuales se les otorga prioridad en el Plan.

[8] FEDESARROLLO, *La economía colombiana en los años 80,* Bogotá 1979.

De la misma manera, en materia de minería e hidrocarburos apenas se propone continuar con los proyectos y políticas ya en curso. Este planteamiento no se compadece con la preocupación legítima del documento de "Fundamentos" en cuanto a las necesidades de generación de divisas, ni con las perspectivas de largo plazo del mercado internacional de estos productos. Convendría llevar a cabo un esfuerzo grande de exploración de carbón y de otros recursos mineros, coordinados por Carbocol e Ingeominas, así como incrementar la exploración de hidrocarburos directamente por parte de Ecopetrol y compañías privadas nacionales mediante la constitución de un Fondo de Exploración de Hidrocarburos, como lo proponían el Plan de Integración Nacional —PIN— y el Estudio Nacional de Energía —ENE—.

El énfasis adicional en la continuación de los programas de transporte iniciados en el PIN, en la pequeña y mediana industria (a lo cual se debería añadir un estímulo especial al programa de microempresas), en el apoyo continuado al sector exportador y en los incentivos a la capitalización de las empresas, parecen apropiadas. No obstante, algunas de las medidas específicas podrían no ser las más adecuadas, como se discute en el Informe Especial sobre las medidas de la Emergencia Económica en lo que respecta a los incentivos a la Sociedad Anónima Abierta.

Un comentario final se refiere al papel muy reducido que se asigna a la intervención estatal. En efecto, el documento señala esencialmente que ésta se requiere, en las actuales circunstancias, para reordenar el sector financiero y el sector público. Aparte de ésto se asigna un énfasis considerable a una forma sui-generis de la concertación, la llamada "contratación del desarrollo" en la que el Estado negocia con los sectores privados en un pie de igualdad. En forma general, se evita cualquier planteamiento de política que exija la intervención directa (por ejemplo, en el mercado de tierra urbana para facilitar el desarrollo de los programas de vivienda popular a bajo costo, o en el de la tierra rural como camino adicional para lograr mayores productividades) y todas aquellas que impliquen subsidios directos del Estado a la actividad productiva o a grupos de ingresos bajos (como sería el caso de los subsidios al costo de la vivienda popular o a la producción de alimentos). Debe observarse que esta orientación general impide que se contemple el uso de todas aquellas medidas que podrían contribuir en mayor grado a la "mejor distribución de los medios y beneficios del desarrollo". El énfasis que se otorga a las consideraciones de equidad en los planteamientos iniciales del Plan no se compadece con el tipo de instrumentos y políticas concretas que el mismo documento plantea tanto a corto como a largo plazo. En todo caso, se necesita conocer los documentos sectoriales del Plan con el objeto de profundizar los comentarios preliminares aquí esbozados.

## III. Ordenamiento del cambio social

### *A. Diagnóstico*

El documento registra los cambios demográficos globales más importantes ocurridos en el país a partir de 1964. Señala que de una población total de 18 millones de habitantes en 1964 y una tasa de crecimiento de la población de 3.2%, en 1983 la población colombiana se acerca a los 27.5 millones y crece a una tasa cercana al 2% anual y destaca los cambios cualitativos ocurridos en la estructura de edades y en la distribución geográfica de la población. En cuanto a lo primero, indica el aumento de la participación relativa de la población de 15 a 60 años, poniendo énfasis en las nuevas necesidades que de allí se desprenden; y en cuanto a lo segundo, muestra el proceso de concentración de la población en las zonas urbanas, 65.4% en 1983, particularmente en las cuatro principales ciudades y en veintiséis ciudades intermedias.

Reconoce el esfuerzo realizado por el Estado a través del tiempo para aumentar la cobertura y mejorar la eficiencia de los servicios sociales, lo cual se tradujo en un

aumento de la participación relativa del gasto público en materia social en el presupuesto nacional. Y, aunque expresa que han mejorado las condiciones generales de vida de la población, registra la existencia de deficiencias estructurales en materia de bienestar que han traído consigo manifestaciones de armonía social, expresada en aumento de la inseguridad y la delincuencia.

De todo lo anterior se concluye en la necesidad de formular una política comprensiva de ordenamiento del cambio social que se ajuste a la diversidad del país y que contemple nuevas modalidades de integración cultural e imaginativas estrategias para elevar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios sociales. Esta política comprende dos componentes: uno económico y otro social. El primero se manifiesta en los propósitos de aumentar las oportunidades de empleo a través de las estrategias de reactivación; mediante el segundo se desea asegurar unas condiciones mínimas de justicia y equidad en el país.

*B. Síntesis de las políticas propuestas*

**1. Modernización de la estructura del Estado**

Se afirma que la complejidad de los procesos sociales sumados al aumento de la participación del gasto social en el presupuesto nacional y el crecimiento de los organismos del Estado que prestan servicios a la comunidad, demandan un gran esfuerzo de modernización de las instituciones públicas.

Para alcanzar dicho objetivo se proponen tres instrumentos básicos. En primer lugar, dignificar el servicio público mediante el fortalecimiento progresivo de la carrera administrativa y la formación de recursos humanos para los diversos niveles del gobierno. En segundo lugar, adecuar las instituciones públicas y formar sus recursos humanos para que tengan acceso a los beneficios del uso de los computadores y de la informática. Y en tercer lugar, se afirma que se aumentará la cantidad y mejorará la calidad de las investigaciones sobre procesos sociales, y particularmente sobre procesos regionales.

Adicionalmente, dado que la paz social es la base de la apertura y del fortalecimiento de la democracia, el gobierno se empeñará en la modernización de las instituciones que sirven de soporte directo al sistema político.

**2. Consolidación de la paz social**

Se parte del reconocimiento del progresivo derrumbamiento de la moral ciudadana en todos los estratos de la sociedad. Se señala la concentración de la riqueza y de la pobreza extrema como una de las causas de la delincuencia, a lo cual se suman la insurgencia política contra la injusticia social y el florecimiento del dinero en actividades clandestinas. Y se reclama la movilización solidaria de los colombianos como único medio de erradicar los factores objetivos de pobreza e inequidad que afectan a los grupos más vulnerables de la población.

Para el logro de este objetivo, aparte de las diferentes estrategias de política económica y social, se proponen planes dirigidos a favorecer regiones y grupos especiales de población, como las zonas afectadas por la violencia y las comunidades indígenas, y la modernización de la administración de justicia.

**3. Descentralización administrativa y autonomía regional.**

Se insiste sobre el exceso de centralismo administrativo que caracteriza al país, a pesar de los esfuerzos en dirección contraria realizados desde la reforma de 1958. A ello se atribuye el que los servicios del Estado no se ajustan a las demandas de la comunidad, ya que la uniformidad de los programas ignora las características regionales

La estrategia de descentralización administrativa y autonomía regional se sustenta en tres aspectos de carácter administrativo y uno de naturaleza socio-cultural. Con respecto al primer grupo, se indica que se ten-

derá a que las regiones generen y administren con relativa autonomía sus propios recursos, aunque por razones de equidad social se reconoce la necesidad de continuar con las transferencias nacionales. Señala la necesidad de que las regiones asuman el liderazgo en la atención de sus propias necesidades y modernicen sus instituciones, para lo cual se fortalecerá la planificación departamental y municipal dando especial importancia a los planes de la Costa Atlántica, del Litoral Pacífico y de los Territorios Nacionales. Y se anuncia que se continuará con la descentralización de los servicios de salud, y que se creará un sistema nacional de educación análogo al de salud. Desde el punto de vista socio-cultural, se fomentará la expresión de los valores culturales regionales como parte integrante de la nacionalidad colombiana.

#### 4. Participación creciente de la comunidad

Se señala la importancia de la participación de la comunidad en el desarrollo de tareas de mejoramiento colectivo. En este sentido se indica el propósito del gobierno de estimular la participación comunitaria en el establecimiento de prioridades sociales y económicas, en el seguimiento de la ejecución de los planes de desarrollo y en su evaluación.

Dentro del contexto de la participación comunitaria se señala que la familia jugará un papel estratégico, y se anuncia el diseño de un programa de atención a la familia que integra acciones, hasta el momento aisladas, para que los programas de salud, educación, mejoramiento de vivienda y cultura lleguen directamente al hogar.

De manera complementaria se propone impulsar el movimiento cooperativo y fortalecer el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad (IPC), y la reorganización de los esquemas de administración de la Acción Comunal.

#### 5. Afirmación de la identidad cultural nacional.

El último componente del ordenamiento del cambio social se refiere al fortalecimiento de la identidad cultural de la Nación. Se propone afirmar y renovar los fundamentos de pertenencia y de lealtad a la cultura heredada y al medio ambiente colombiano, de modo que el país pueda afrontar con seguridad los retos que la revolución científica y técnica plantea en el mundo contemporáneo.

Para llevar a cabo esta estrategia se trabajará principalmente en tres frentes: La realización de la Segunda Expedición Botánica, el aumento de la cantidad y la mejora de la calidad de la investigación, y la modificación de la concepción de la educación.

La Segunda Expedición Botánica contribuirá a rescatar el patrimonio cultural de la Nación, a rehacer la memoria de las actividades científicas y técnicas que han dado soluciones a nuestros problemas específicos de producción y organización social, y contribuirá a desarrollar la investigación y la educación para identificar y utilizar racionalmente los recursos naturales.

Para fortalecer la investigación se propone elevar la participación de los gastos en investigación en el PIB del 0.15% en 1982 al 0.5% en 1986. Adicionalmente, se señala el fomento de la capacitación de recursos humanos para investigación y la modernización del sistema nacional de información.

Finalmente, se busca modificar la concepción de la educación de tal manera que se desarrolle en el individuo la facultad de "aprender a aprender" en un proceso continuo, a través de todos los ciclos vitales y en una interacción activa con la familia, la comunidad, la producción y las instituciones sociales. Se anuncian cambios estructurales en la educación formal presencial y la puesta en marcha de programas de educación formal y no formal a distancia. Así mismo, se indica que con el programa

CAMINA se movilizará la solidaridad colectiva para erradicar el analfabetismo y fomentar la creatividad.

*C. Comentarios*

**1. Diagnóstico**

Desafortunadamente el diagnóstico previo a la formulación de los componentes de la política social del Plan de Desarrollo se concentra únicamente en los aspectos de crecimiento, estructura de edades y distribución geográfica de la población. Así, a pesar de reconocer la existencia de "deficiencias estructurales en materia de bienestar", no se hace referencia explícita a la naturaleza específica de dichas deficiencias y, mucho menos, a la magnitud de los problemas que se desea resolver. Aunque es preciso indicar que, más adelante, en la formulación de las estrategias que conforman la base principal de la política social, se hace mención a algunas de las deficiencias antes indicadas.

Por otra parte, si bien es cierto que la formulación de las características de la política social se distingue entre lo económico y lo social, no se identifican los problemas sociales de corto plazo que surgen del proceso de recesión económica por el que atraviesa el país[9]. Evidentemente en un período de recesión económica prolongado, acompañado de inflación, se originan problemas sociales coyunturales cuyo tratamiento no necesariamente responde a los instrumentos tradicionales de política social de largo plazo; y más aún, su manejo, para que tenga éxito, requiere ser compatibilizado con los instrumentos de política económica que se diseñen para reactivar la economía.

En consecuencia, del diagnóstico no es posible inferir directamente cuáles son los problemas sociales a los cuales el Plan de Desarrollo otorgaría prelación en el corto plazo; y tampoco, cuáles podrían ser los objetivos, o dónde estaría encaminado el esfuerzo, de mejoramiento del bienestar de la comunidad en el largo plazo.

**2. Las estrategias**

En primer lugar, es necesario insistir en que la formulación de las estrategias contiene elementos adicionales del diagnóstico que contribuyen a aclarar los objetivos de la política social, aunque no por ello desaparece totalmente la falta de claridad de propósitos indicada en el comentario del diagnóstico.

En segundo lugar, es preciso reconocer que el conjunto de estrategias considerado en sí mismo incorpora algunos elementos novedosos en el tratamiento de la política social, los cuales generalmente habían sido ignorados en los planes de desarrollo. Al respecto cabe mencionar lo referente a la consolidación de la paz social y la afirmación de la identidad cultural nacional. No cabe duda que estos dos aspectos son de importancia fundamental para el desarrollo del país.

Y en tercer lugar, de la misma manera que no hay precisión en el diagnóstico, tampoco lo hay en cuanto a la definición de los grupos específicos de población a los cuales está dirigida la política social. Es cierto que en la estrategia denominada "consolidación de la paz social" se indica que los planes estarán orientados a favorecer las regiones y grupos especiales de población, y se hace mención al Plan de Rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia y al Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas. Sin embargo, en documentos futuros se esperaría una mayor precisión en cuanto a la población objetivo de la política social.

Por otra parte, hace falta definir el tipo de instrumentos que se utilizará para alcanzar el objetivo de "asegurar unas condiciones mínimas de justicia y equidad en el país". En principio, las estrategias diseñadas para ejecutar la política social del Plan de Desarrollo, con excepción de la que se

[9] Al respecto véase Capítulo VII sobre política social en esta entrega de la Revista.

refiere a la "afirmación de la identidad nacional", son eminentemente de carácter administrativo, y no es claro que su ejecución sea suficiente para obtener dicho objetivo. En efecto, con excepción de las "transferencias nacionales" no se hace referencia alguna a la utilización del gasto social público con objetivos redistributivos, aún en el caso de la vivienda popular, y, por el contrario, cuando se menciona es para indicar que "el gobierno se ha comprometido en una exigente política de control del gasto y de su racionalización en sectores como los de educación y energía eléctrica, dentro del marco de una ordenada programación presupuestal".

En consecuencia, la política social se sustenta en el supuesto de que mediante la "modernización de la administración", la "descentralización", la "planificación", la "integración" y la "participación" se lograría alcanzar el objetivo de elevar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios sociales y asegurar condiciones mínimas de justicia y equidad en el país. En otras palabras, se trata textualmente del "ordenamiento del cambio social".

En síntesis, las estrategias de política social del Plan de Desarrollo incluyen elementos novedosos en la formulación de la política social, lo cual, desde el punto de vista global, la hace realmente más ajustada a las necesidades del país. No obstante, desde el ángulo de la ejecución propiamente dicha de las estrategias se requiere especificar al máximo la población objetivo de la política social, y definir los instrumentos distintos de los puramente administrativos que permitan alcanzar los objetivos de justicia y equidad que están enunciados en el Plan.

# En Defensa de la Continuidad del Régimen Cambiario

*José Antonio Ocampo Gaviria*

La reciente crisis cambiaria venezolana, y fenómenos similares en otros países latinoamericanos, han generado una especulación financiera, periodística y académica contra el peso colombiano. Tal especulación se encuadra dentro de un deterioro real del sector externo de nuestra economía, que lleva ya varios años. En efecto, desde 1979, como efecto de la violenta caída de los términos de intercambio del país y el estancamiento más reciente de las exportaciones menores, la balanza de pagos del país se ha venido empeorando, pasando de un saldo positivo en cuenta corriente de 2.0% del PIB en 1979 a un déficit de 6.4% en 1982. El deterioro externo ha sido además la principal fuente de impulsos recesivos en nuestra economía, que desde este punto de vista atraviesa una de las peores crisis desde los años treinta. Además, la especulación cambiaria se inserta dentro de otro hecho real: la revaluación real del peso en relación con los niveles de comienzos de la década del setenta, que se ha profundizado durante los dos últimos años, por motivos que veremos más adelante.

En este contexto, no es sorprendente que se especule contra el peso, esperando y recomendando que el gobierno realice una devaluación brusca. Según diversos sectores, esta medida reduciría el efecto desfavorable sobre nuestro comercio exterior de las devaluaciones de otros países latinoamericanos, eliminaría rápidamente la "sobrevaluación" del peso, ayudaría a corregir nuestra balanza de pagos y contribuiría a la reactivación de la economía. En contra de estas apreciaciones, el presente ensayo defiende la necesidad de mantener el sistema de minidevaluaciones, que todo el país identifica como la esencia misma de nuestro régimen de cambios internacionales. Aunque reconoce que en las actuales circunstancias la devaluación gradual puede tener algunos costos, intenta mostrar las ventajas de una continuidad en el régimen cambiario. Se aducen en esencia tres argumentos. El primero es que tal continuidad facilita enormemente el manejo de los procesos de especulación en el mercado cambiario, lo cual es fundamental en un período de estrechez de divisas como elemento de estabilidad en la política económica. En segundo lugar, se arguye que esta devaluación brusca, especialmente si está seguida de un ritmo de minidevaluaciones relativamente alto para mantener su efecto real, no solamente no tiene las virtudes que alegan sus defensores, sino que, antes bien, pueden lanzar al país, tanto a una agudización del proceso inflacionario, como de la recesión económica. Finalmente, se considera que el régimen cambiario y de comer-

cio exterior del país tiene una gran flexibilidad para manejar condiciones muy diversas del sector externo y que es, por lo tanto, a los instrumentos que ya posee, y a otros que puedan desarrollarse en un proceso gradual de ajuste de dicho régimen, hacia donde debe enfocarse la atención de la política económica, para manejar situaciones tales como la crisis de ciertos productos de exportación, al comercio fronterizo con Venezuela o la especulación cambiaria.

Estos argumentos se desarrollan en seis secciones cortas. En la primera se discute desde un punto de vista teórico el concepto de "sobrevaluación" de una moneda. En la segunda, se presenta evidencia cuantitativa sobre la revaluación real del peso colombiano desde 1975. Las tres secciones siguientes analizan los costos de una devaluación competitiva, ahondando en los conceptos teóricos introducidos en la primera parte del trabajo, y mostrando las virtudes de nuestro régimen cambiario y de comercio exterior para manejar una crisis externa. El ensayo concluye con una sección en la cual se evalúan las mini, midi y maxi-devaluaciones.

## I. El concepto de "sobrevaluación" de una moneda

La primera pregunta que se debe responder en materia cambiaria tiene que ver con la magnitud de la denominada "sobrevaluación" del peso o, en terminología más reciente, del "rezago cambiario". Sobre este aspecto, vale la pena indicar que existen falacias, tanto de tipo teórico como empírico, en torno a apreciaciones corrientes sobre el tema. Las primeras están asociadas a la creencia en una supuesta tasa de cambio de "equilibrio" que permea todas las apreciaciones sobre el "rezago cambiario" y que, en realidad, es el único sustento teórico del concepto de "sobrevaluación" en un sentido estricto.

Desde una perspectiva keynesiana, no existe en realidad una tasa de cambio de equilibrio, como tampoco soluciones de "equilibrio"[1] para ninguna variable macroeconómica, ya que estas dependen siempre del nivel de actividad económica y de sus determinantes básicos. La tasa de cambio que elimina el déficit en cuenta corriente, por ejemplo, varía con el nivel de actividad productiva, según lo han demostrado los modernos enfoques de balanza de pagos. Se podría argumentar entonces que la tasa de "equilibrio" verdaderamente relievante es aquella consistente con el nivel del pleno empleo. Sin embargo, tal tasa puede no existir, si el nivel de importaciones complementarias consistente con la plena utilización de recursos es mayor que el nivel máximo de exportaciones, dados los precios y la demanda mundial en un momento determinado. Incluso si existiera un nivel hipotético de esa naturaleza, existe una gran diversidad de problemas, asociados a los flujos de capital, los rezagos en el proceso de ajuste, y los efectos que tiene dicho proceso sobre otras variables macroeconómicas. Pasemos a considerar algunos de ellos.

Si existe una desconfianza en la política cambiaria, los movimientos especulativos en el mercado de capitales pueden hacer imposible mantener aquella tasa de cambio que en efecto equilibra la balanza en cuenta corriente, y pueden terminar manejando la política, según lo indica la experiencia colombiana de 1967[2] y la de otros países latinoamericanos más recientemente. Además, si se considera que los ciclos ex-

[1] Según veremos enseguida, no es muy claro a qué rubros de la balanza de pagos se refiere este supuesto equilibrio, ni cuál es el período de tiempo que se tiene como referencia. En principio, el equilibrio puede ser en la cuenta corriente o en el conjunto de la balanza de pagos. En el primer caso, buscaría mantener un nivel de egresos por pagos de bienes y servicios corrientes similar al nivel de exportaciones; en el segundo, buscaría evitar una caída en las reservas internacionales. Presumiblemente, este último es más importante en el corto plazo, en tanto que el primero debería ser el foco de atención en el largo plazo.

[2] Alberto Rosque Musalen, *Dinero, inflación y balanza de pagos,* Banco de la República, 1971.

ternos pueden manejarse a través de ajustes en el nivel de reservas internacionales o en los flujos de capital, el nivel de referencia de la política económica no es el equilibrio en la cuenta corriente en el corto, sino en el largo plazo; en ese caso, sin embargo, el nivel de "equilibrio" depende del pasado (cuantas reservas y deuda se hereden en un momento dado) y de las expectativas sobre el futuro, más aún en este último caso, las apreciaciones de la autoridad de política económica pueden no ser compartidas por el sector privado, o este último puede jusgar las circunstancias cambiarias en forma mucho más inmediatista, haciendo imposible a través de sus acciones que se pueda lograr el nivel de la tasa de cambio que juzgan adecuado dichas autoridades. Si el punto de referencia es el "largo plazo", deben tenerse en cuenta también los rezagos en el impacto de la política económica y la efectividad o no de dichos instrumentos en circunstancias externas particulares. En especial, si la demanda externa (incluyendo obviamente la de los países vecinos) es un determinante importante de las exportaciones y su reactivación sólo se espera en dos o tres años, cabría preguntarse qué importancia tiene un ajuste muy rápido en la tasa de cambio real.

Para concluir con estas consideraciones, cabría anotar que la política económica debe tener en cuenta, no sólo los efectos de la tasa de cambio sobre el sector externo, sino también las repercusiones de su manejo sobre las principales variables macroeconómicas. En este contexto, supongamos que en determinadas circunstancias se juzga necesario, para alcanzar el "equilibrio" externo, devaluar la tasa de cambio nominal, pero que tal medida desestabiliza el nivel de precios o tiene efectos recesivos en el corto plazo, según argumentaremos más adelante. Por estos motivos, la autoridad económica puede decidir que la devaluación es indeseable y que el ajuste del sector externo debe lograrse a través de otros instrumentos. Sobra agregar que este escenario hipotético indica claramente que existe una contradicción entre objetivos de la política económica que hace ilusoria la existencia de un nivel de "equilibrio" de la tasa de cambio.

Los anteriores son algunos de los problemas teóricos que plantea el concepto de "sobrevaluación" del peso. Tales apreciaciones tienen dos implicaciones importantes. La primera es de tipo negativo: si la política se preocupa demasiado por alcanzar un nivel de "equilibrio" puede no sólo perseguir un objetivo ilusorio, sino también olvidar las complejidades del proceso de ajuste de la economía ante los cambios en la política económica. Tal olvido puede resultar fatal, en la medida en que el gobierno se embarque en un proceso que, con posterioridad, juzga totalmente indeseable. De aquí se deduce una lección positiva: las características del proceso de ajuste nunca deben perderse de vista en las decisiones de política económica; nos referimos aquí en primer término, a los posibles elementos de desestabilización que puede tener el manejo de un instrumento, tanto sobre un sector específico como sobre el conjunto del sistema económico y, en segundo lugar, a la inercia de las situaciones establecidas, que induce resistencias por parte de algunos agentes a cambios en la política económica. Este tipo de consideraciones tiene una gran relievancia para la política cambiaria, ya que, según veremos, las devaluaciones bruscas pueden convertirse en fuente de inestabilidad del sistema económico, y la resistencia de ciertos sectores a aceptar cambios en la distribución del ingreso o en sus patrones de gasto es en gran medida responsable de los efectos desfavorables de un manejo muy activo del tipo de cambio.

De esta perspectiva, se puede reconocer que es deseable para la economía colombiana elevar la tasa de cambio real en las actuales circunstancias. Este es quizás el único sentido en que se debería hablar de "sobrevaluación" o "rezago cambiario". El problema real es cómo obtener una devaluación real en el corto plazo sin generar procesos indeseables que incidan sobre otras variables macroeconómicas y sobre la propia estabilidad de la política cambiaria. Tal decisión debe considerar, por supuesto,

las características de la situación inicial en el caso colombiano: el nivel bajo de endeudamiento externo neto (deuda externa menos reservas), la sobreproducción cafetera a nivel externo e interno, la recesión económica generalizada, la tendencia de la inflación externa e interna a ceder y la capacidad de adaptación a circunstancias inflacionarias ya adquirida por parte de los agentes económicos, entre otros. El argumento esencial de este trabajo es que el régimen de mini-devaluaciones ofrece en general un mecanismo de ajuste mucho más adecuado que la devaluación brusca y, en especial un menor riesgo de desestabilización del sistema económico, particularmente en circunstancias como las que caracteriza la economía colombiana en la actualidad.

## II. La evolución de la tasa de cambio en los últimos años

En las discusiones sobre el rezago cambiario se toma como punto de referencia el nivel de la tasa de cambio real en la primera mitad de la década del setenta. Una justificación de este punto de vista puede ser que dicho nivel permitió (o al menos acompañó) una sana diversificación de las exportaciones colombianas, y sustentó un rápido crecimiento de las exportaciones menores. Sin embargo, según se argumentó en un estudio anterior, puede ser engañoso tomar como referencia el nivel más alto de la tasa de cambio real de la historia económica de Colombia[3]. Para fines de la discusión, vamos a obviar este problema y a suponer que es deseable retornar a niveles de la tasa de cambio real similares a los de comienzos de la década pasada.

Según se ilustra en el Cuadro 1, en el país se produjo una revaluación real de un 15% entre 1975 y 1977 como fruto del

[3] José Antonio Ocampo, "El sector externo y la política macroeconómica", *Desarrollo y Sociedad,* No. 10, enero 1983, sección III, A. 2.

**CUADRO 1**

**TASAS DE CAMBIO REALES DE COLOMBIA 1975-1982**
**(1967 = 100)**

| | Exportaciones menores | | Importaciones | |
|---|---|---|---|---|
| | Total | Con respecto a países latinoamericanos | Total | Con respecto a países latinoamericanos |
| 1975 | 108.3 | 102.5 | 109.7 | 103.1 |
| 1976 | 103.8 | 102.0 | 106.0 | 106.2 |
| 1977 | 93.1 | 90.5 | 95.1 | 91.6 |
| 1978 | 91.9 | 85.7 | 94.8 | 89.1 |
| 1979 | 89.2 | 82.9 | 92.9 | 88.9 |
| 1980 | 92.2 | 87.1 | 93.1 | 93.8 |
| 1981 | 90.0 | 92.8 | 87.6 | 97.4 |
| 1982 | 81.8 | 82.7 | 80.6 | 77.1 |
| Fin de 1982 | 83.3 | 84.5 | 81.9 | 76.4 |

**NOTA:** Promedios anuales; índices geométricos con ponderaciones fijas, calculada con base en exportaciones e importaciones con cada país en 1970-80; precios al por mayor.

Países latinoamericanos: Venezuela, Ecuador, Perú, Panamá, Chile, Argentina, Brasil y México.

**CUADRO 2**

**INDICE PONDERADO DE LA INFLACION EXTERNA**
**(En dólares de Estados Unidos)**

| | (1) Ponderación de exportaciones menores % | (1) Ponderación de importaciones % |
|---|---|---|
| 1975 | 9.9 | 5.9 |
| 1976 | 5.0 | 5.9 |
| 1977 | 7.2 | 7.2 |
| 1978 | 9.3 | 10.3 |
| 1979 | 14.0 | 15.1 |
| 1980 | 15.5 | 12.0 |
| 1981 | 5.0 | 1.3 |
| 1982 | - 0.01 | 1.2 |

manejo de la tasa de cambio como instrumento de estabilización durante la bonanza cafetera. En los dos últimos años, hemos presenciado una revaluación real adicional, cuyas causas son muy diferentes. La más importante ha sido el patrón-dólar implícito en nuestra política cambiaria, en un momento en el cual la moneda norteamericana se estaba revaluando en relación con la mayoría de las de los países desarrollados. En 1982 se presentaron, además, varias devaluaciones en Latinoamérica, que contribuyeron a la apreciación real del peso colombiano. Una forma indirecta de ver este fenómeno es que la política económica sobreestimó en 1981 y 1982 la magnitud de la inflación mundial relievante para el país. En efecto, debido a la revaluación del dólar y la devaluación de las monedas latinoamericanas, la inflación mundial (medida en dólares norteamericanos) fue baja en 1981 y 1982, mucho más baja del 7 y 8% que se suponía entonces (Ver Cuadro 2). Habría sido necesario así un mayor ritmo de devaluación con respecto al dólar, simplemente para mantener la tasa de cambio real de 1980. Curiosamente, la adopción de un ritmo de devaluación más bajo pudo haber sido uno de los elementos que contribuyó a la desaceleración de la inflación en Colombia, especialmente a través de su contribución al lento crecimiento de los costos industriales, según se reseña en el análisis de coyuntura en esta revista.

El efecto conjunto de lo acontecido en 1975-7 y 1980-2 ha sido una revaluación real de un 25% entre el primero y el último de estos años. A fines de 1982, se había producido una pequeña devaluación real, por efecto de la aceleración de la devaluación del peso a fines del año. No cabe la menor duda de que una revaluación real como la acontecida en los últimos siete años ha tenido efectos desfavorables sobre la economía y de que es conveniente revertir el proceso. Para retornar a los niveles de 1975, sería necesaria una devaluación real de más del 30%. El nivel de 1975 es, sin embargo, arbitrario, según hemos visto, y la deseabilidad de retornar a él y la forma particular de hacerlo dependen de consideraciones complejas, tal como se ha indicado en la sección anterior y se profundizará en el resto de este trabajo.

Dada la importancia que se le ha atribuido recientemente a las devaluaciones latinoamericanas, el Cuadro 1 calcula la tasa de cambio real en relación con ocho países latinoamericanos con los cuales el país tiene un comercio importante. La tasa de cambio de las exportaciones menores está en este caso muy influida por Venezuela (que tiene una ponderación de 41.9% del índice respectivo), en tanto que la de importaciones se aproxima bastante a una tasa no ponderada. La evolución de estas dos tasas presenta algunas diferencias entre sí y en relación con las tasas de cambio globales del país. Los dos aspectos más sobresalientes son, por una parte, la importante devaluación real que tuvo Colombia en relación con los países latinoamericanos entre 1979 y 1981 (que no se observa a nivel global) y, por otra, la fuerte revaluación en 1982, especialmente en la tasa de importaciones. En 1981, la revaluación real en relación con los países latinoamericanos era inferior al 10%, si se toma como punto de referencia el año de 1975, pero la brecha se ahondó

**CUADRO 3**

**TASAS DE CAMBIO REALES, CON RESPECTO A LOS PAISES LATINOAMERICANOS (1967 = 100)**

| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | Fin de 1982 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Venezuela | 98.7 | 96.4 | 89.0 | 86.3 | 80.3 | 83.5 | 91.2 | 90.3 | 93.2 |
| Ecuador | 91.3 | 97.2 | 87.9 | 92.8 | 87.5 | 84.0 | 90.3 | 75.8 | 85.3 |
| Perú | 108.7 | 94.1 | 74.5 | 56.9 | 56.2 | 62.3 | 68.8 | 61.1 | 60.0 |
| Panamá | 120.0 | 118.0 | 105.8 | 100.8 | 97.8 | 101.0 | 103.2 | 102.2 | 105.7 |
| Chile | 118.9 | 131.0 | 123.8 | 108.7 | 117.5 | 140.2 | 142.1 | 106.3 | 96.5 |
| Argentina | 94.0 | 134.4 | 96.4 | 109.8 | 140.7 | 158.4 | 128.7 | 64.7 | 74.8 |
| Brasil | 97.4 | 97.0 | 87.3 | 84.9 | 75.6 | 71.4 | 78.2 | 70.7 | 69.2 |
| México | 110.7 | 100.1 | 80.8 | 83.7 | 84.2 | 93.2 | 101.1 | 62.2 | 48.4 |

rápidamente, igualando en este año la revaluación global del país.

Como se verá en la sección siguiente la devaluación ha traído como consecuencia una aceleración de la inflación en muchos países latinoamericanos. Sus devaluaciones se han ido así erosionando. En relación con Colombia, ésto ya había ocurrido en parte en los casos de Ecuador y Argentina a fines de 1982 (Cuadro 3), y no tardará en manifestarse en relación con México y Chile, especialmente en el primer caso. De hecho, para fines del año pasado, la tasa real de cambio de exportaciones menores en relación con los países latinoamericanos mostraba una devaluación real en relación con el promedio del año (Cuadro 1); esto no ocurrió con la tasa de importaciones, como reflejo de lo acontecido en México. Además, entre 1979 y fines de 1982, habíamos tenido una devaluación importante en relación con Venezuela (del 16%), en tanto que, con respecto a Ecuador, Perú y Panamá la situación no había cambiado o era ligeramente mejor. La revaluación real estaba así sesgada por los acontecimientos traumáticos de Chile, Argentina y México.

Las consideraciones anteriores sugieren algunas observaciones muy importantes para la política cambiaria del país. La primera de ella es que las devaluaciones de muchos de nuestros vecinos se erosionan con posterioridad y que, por ello, no es el impacto inicial lo que debe guiar la política colombiana. La segunda es que el país difícilmente puede tratar de compensar los efectos de las medidas traumáticas de algunos países. Ello significaría no sólo renunciar de hecho a nuestro autonomía cambiaria y atar un instrumento macroeconómico a sucesos particulares, sino también introducir un elemento de severa inestabilidad en nuestra política económica. Cabría preguntarse además en qué medida los resultados desfavorables sobre el comercio exterior del país se darán independientemente de que sigamos o no a dichos países en sus traumas cambiarios por efecto de las restricciones directas que acompañan a las devaluaciones, teniendo así beneficios irrisorios ante los costos que asumiríamos por semejante política.

Los acontecimientos latinoamericanos deben tenerse en consideración pero no pueden convertirse en el eje de nuestra política cambiaria. Ella exige, sin embargo, que tratemos de compensar dichos sucesos y, ante todo, de revertir al menos parcialmente la revaluación real global que tuvo el país en los últimos siete años. Tanto una



FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

posible devaluación del dólar en relación con otras monedas de países desarrollados, como la disminución en el ritmo de inflación interna en Colombia, contribuirán a mejorar por sí mismas la tasa de cambio real del país en el futuro inmediato. El país debería, sin embargo, buscar algo más que eso, manteniendo un ritmo de devaluación de un 25%, o un poco más sin arriesgar muchos efectos desfavorables. Una política de esta naturaleza debe estar acompañada, por supuesto, de medidas dirigidas a resolver problemas específicos, en especial los que ha introducido el nuevo régimen cambiario venezolano.

### III. Los costos de la devaluación: inflación

En algunos modelos del sector externo, que todavía sirven de base para formular recomendaciones sobre política cambiaria en Colombia, el tipo de cambio se visualiza como una pura variable de ajuste *sectorial.* En los análisis más modernos de balanza de pagos, entre ellos los llamados enfoques absorción, monetario y neo-estructuralista, se realza en cambio la función *macroeconómica* de dicha variable. Aunque sin ignorar su impacto específico sobre el sector externo, se realzan así sus efectos sobre la actividad económica, la inflación, la distribución del ingreso, la demanda de dinero, la tasa de interés y la inversión, entre otros. Más aún, dichos análisis muestran cómo los efectos favorables de la devaluación sobre la balanza de pagos sólo se dan bajo ciertas condiciones macroeconómicas particulares.

La diferenciación entre aquellas escuelas que miran la tasa de cambio como una variable sectorial, y aquellas que realzan su función macroeconómica tiene una gran importancia para la formulación de la política económica. En efecto, si la tasa de cambio se considera un instrumento sectorial relativamente imperfecto (por sus efectos limitados sobre el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos) con repercusiones macroeconómicas importantes, existe una amplia justificación para no utilizar dicha variable como mecanismo de ajuste de la cuenta corriente en el muy corto plazo, y para dedicar a dicho objetivo instrumentos típicamente sectoriales (el arancel, las restricciones cuantitativas, los subsidios a las exportaciones, etc.). En otros términos, cuando prevalecen los efectos macroeconómicos del tipo de cambio, es deseable manejar con mucha cautela dicha variable, y poner el peso de la política de ajuste de la cuenta corriente en el corto plazo sobre instrumentos discriminatorios como los señalados.

Para profundizar en los efectos macroeconómicos de la devaluación, vale la pena comenzar discutiendo los efectos inflacionarios de dicha medida. Según se ha analizado en otros estudios[4] el problema básico en este aspecto es la dificultad para generar cambios en precios relativos a través de variables macroeconómicas nominales, especialmente si ellas inciden directamente sobre los costos de producción. En una economía que importa primordialmente bienes intermedios y de capital es muy probable que un incremento en el precio de las importaciones se transmita en un porcentaje alto sobre el nivel general de precios. Por su incidencia directa sobre los costos de producción. Algo similar puede ocurrir con aquellas empresas (privadas o públicas) que tienen que hacer mayores pagos por concepto de su deuda externa. En general, aquellos sectores que se ven afectados desfavorablemente por la devaluación (los importadores de bienes y servicios) intentan desplazar sobre otros sectores las mayores cargas a las que se enfrentan, en tanto que los exportadores esperan obtener en el mercado interno precios tan remunerativos como los que obtienen por sus ventas en el exterior.

Estos efectos iniciales de una devaluación se transmiten además a través del sistema económico, como reflejo de la reacción de diferentes sectores, ante la eleva-

[4] José Antonio Ocampo y Mauricio Cabrera, "Precios internacionales, tipo de cambio e inflación" en Cabrera (ed.), *Inflación y política económica,* Asociación Bancaria, 1980; Ocampo, *op. cit.,* Sección III. A, 1.

ción de los precios y la disminución de sus ingresos reales. Parte de esta reacción es la presión sobre el Estado, y especialmente sobre la política monetaria, para que compense en parte los costos de la devaluación en algunos sectores o valide el proceso inflacionario generado por dicha medida. Ambos tipos de presiones se conocen ampliamente en Latinoamérica. Las primeras generalmente adoptan la forma de tasas de cambio más bajas para algunos pagos al exterior, que en la práctica conduce a emisiones generadas por las pérdidas en que incurre el Emisor en sus operaciones cambiarias, originando así una conexión directa entre las políticas monetaria y cambiaria[5]. El segundo tipo de presión también es común ya que si las autoridades monetarias adoptan una política restrictiva ante la inflación generada por la devaluación, tiende a elevar las tasas de interés y a profundizar la recesión; es natural en estas circunstancias que exista una presión severa para que las autoridades cedan, al menos en parte, suavizando la política monetaria.

Algunos analistas consideran que, incluso si este tipo de reacción ocurre, es ilegítimo atribuir el incremento en los ingresos de algunos sectores o en la oferta monetaria a la devaluación y que, por el contrario, tales cambios deben considerarse como eventos independientes de la elevación del tipo de cambio. Este punto de vista puede ser legítimo en algunas circunstancias, en especial cuando existen verdaderas presiones inflacionarias paralelas a la devaluación, pero es francamente insostenible en otras. Si la devaluación genera un proceso económico general de renegociación de los ingresos nominales y de reformulación de la política monetaria, situación que no se habría dado en su ausencia, tales cambios deben considerarse con mecanismos de transmisión del efecto inflacionario de la devaluación. Esto es lo que ocurre en general con una devaluación de gran magnitud, o una devaluación más moderada combinada con presiones inflacionarias en la economía mundial, ya que es natural que, ante el estremecimiento en el sistema económico que tal medida o proceso genera, todos los precios de la economía terminen reestableciéndose. Algo similar ocurre si se acelera muy fuertemente el ritmo de minidevaluaciones. Obviamente, en cualquiera de estos dos casos, el gobierno puede evitar al menos en parte estos efectos, si está dispuesto a agudizar la recesión y a permitir efectos distributivos de dicha medida, en especial la caída en los salarios reales. La única forma de evitar verdaderamente estos resultados es no causar tales estremecimientos en el sistema de precios. Esta puede ser una de las virtudes de buscar la devaluación real en forma muy gradual a través de minidevaluaciones.

La evidencia sobre los procesos inflacionarios que generan las devaluaciones es contundente tanto en el caso colombiano como en el resto de Latinoamérica. El Cuadro 4 presenta un breve recuento de las devaluaciones colombianas y sus efectos reales. Dicho cuadro muestra que es posible alterar los precios relativos rápidamente a través de devaluaciones masivas, como la de 1932-5 o la de 1955-9, pero sólo a costa de una gran agudización del proceso inflacionario, como ocurrió especialmente en el segundo caso. Dos devaluaciones moderadas se destacan por su relativa eficacia: la de 1951 y la de 1967-70. Esta última se hizo en el contexto del sistema de mini-de-

[5] Una forma alternativa de comprender este fenómeno es la siguiente: cuando se establece una tasa más baja para los pagos al exterior y no se presenta una caída en las reservas internacionales, la contracción monetaria generada por estos pagos es inferior a la expansión producida por la monetarización de los ingresos cambiarios; de esta manera, a pesar del nivel constante de reservas en dólares, las operaciones cambiarias generan una expansión monetaria. El problema es más agudo si hay acumulación de reservas y se reduce cuando hay una caída en ellas; como este tipo de políticas se presenta después de devaluaciones bruscas dirigidas a impedir la caída en reservas internacionales, Lo más normal es que se presente una expansión monetaria. Las recientes experiencias mexicana y argentina indican las magnitudes cuantiosas que puede asumir esta expansión, si la tasa más baja se establece para un rubro importante de egresos de divisas (los pagos de la deuda externa).

## CUADRO 4

### EFECTO REAL DE DIFERENTES DEVALUACIONES EN COLOMBIA

| | (1) Devaluación nominal (tasa de cambio de importaciones) % | (2) Efecto Real[a] |
|---|---|---|
| 1932-5 | 69.8 | 0.77 |
| 1932-6 | 66.9 | 0.58 |
| 1948-9 | 11.4 | −0.14 |
| 1950-2 | 28.1 | 1.07 |
| 1950-3 | 28.1 | 0.76 |
| 1960-4 | 28.1 | 0.49 |
| 1955-8 | 147.5 | 0.47 |
| 1955-9 | 149.0 | 0.38 |
| 1962-3 | 32.0 | 0.13 |
| 1965-7 | 43.3 | 0.42 |
| 1967-70 | 25.9 | 0.52 |
| 1974-5 | 16.5 | 0.01 (0.13)[b] |

[a] Incremento en la tasa de cambio real de importaciones dividido por la devaluación nominal.

[b] Calculada sobre la aceleración en la devaluación en relación con 1973-4.

**Fuente**: Tasa de cambio nominal: 1932-67 - Tasa de cambio con respecto al dólar; 1967-75 - Nominal ponderada.
Tasa real: 1932-67 - con respecto a Estados Unidos.
1967-75: Indice geométrico, utilizando precios al por mayor (Ver Cuadro 1).

valuaciones, sin agudizar prácticamente las presiones inflacionarias y sin políticas recesivas simultáneas, y puede ser un indicativo de los beneficios que se pueden obtener con dicho sistema. La fuerte aceleración de la devaluación en 1974-5 es, en cambio, una señal de los efectos inflacionarios que puede generar el manejo del ritmo de minidevaluaciones. En efecto, tal aceleración sucedió en un período de fuertes presiones inflacionarias externas: entre 1972 y 1974, la devaluación había sido de un 19.2%, pero los precios de las importaciones en moneda nacional se habían incrementado en un 81.2% y los de las exportaciones diferentes a café en un 153.4%; en estas circunstancias, cuando comenzaban a ceder estas presiones inflacionarias, el gobierno la reforzó a través de una aceleración de la devaluación, en vez de permitir que se erosionara gradualmente su efecto sobre los precios internos. Es muy posible que esta política sea en gran medida responsable de que la tasa de inflación de la economía colombiana se haya elevado en forma relativamente permanente desde mediados de la década del setenta.

Para otros países latinoamericanos, el Cuadro 5 presenta evidencia sobre sus de-

## CUADRO 5

### EXPERIENCIAS DE DEVALUACION EN VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS

| | Mes anterior a la devaluación | Tasa de cambio | Ritmo de inflación[a] | Ultimo mes disponible | Tasa de cambio | Ritmo de inflación[a] | Efecto real[b] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | Junio, 1982 | 15.163 | 125.0 | Noviembre, 1982 | 41.120 | 204.6 | 0.44 |
| Bolivia | Enero, 1982 | 24.51 | 14.1 | Septiembre, 1982 | 43.18 | 170.0 | [c] |
| Chile | Mayo, 1982 | 39.00 | 3.7(−5.9)[d] | Enero, 1983 | 74.04 | 22.0(23.2)[d] | 0.74 |
| Costa Rica | Septiembre, 1981 | 18.87 | 40.6 | Octubre, 1982 | 40.15 | 100.9 | −0.02 |
| Ecuador | Abril, 1982 | 25.00 | 12.4 | Diciembre, 1982 | 33.15 | 24.3 | 0.39 |
| México | Enero, 1982 | 26.43 | 30.8 | Octubre, 1982 | 70.00 | 79.0 | 0.62 |
| Uruguay | Noviembre, 1982 | 19.00 | 11.0(−6.9)[d] | Diciembre, 1982 | 33.75 | 20.5(169.9)[d] | 0.89 |

[a] Crecimiento en los precios al consumidor en relación con el mismo mes en el año anterior.

[b] Porcentaje de la devaluación que no se transmitió sobre los precios en el período indicado en el Cuadro.

[c] Inflación muy superior a la devaluación.

[d] Ritmo de inflación en relación con el mes anterior, expresado en términos anuales equivalentes.

**Fuente:** FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

valuaciones recientes. En todos los casos, el ritmo de inflación se ha acelerado significativamente, incluso eliminando en su totalidad (Bolivia y Costa Rica) o en gran parte (Argentina y Ecuador) el efecto de la devaluación en un período muy corto de tiempo. La devaluación mexicana presenta también síntomas de un deterioro acelerado, al igual que la de Uruguay apenas un mes después de realizada. Sin duda alguna, la devaluación chilena ha sido la que ha mostrado mayor solidez, posiblemente como reflejo de la profunda crisis que atraviesa dicha economía. Aún así, de una situación de deflación en el momento en que se adoptó la medida dicho país ha retornado a niveles moderados de inflación.

El caso brasileño (y algo similar podría mostrarse para el caso peruano) señala los problemas de acelerar muy fuertemente el ritmo de minidevaluaciones, especialmente cuando se enfrentan presiones inflacionarias externas. Según se indica en el Gráfico 1, dicha economía se había estabilizado en niveles de inflación del 40% desde 1976 hasta 1978. Con el shock petrolero de 1979, comenzó a enfrentarse a presiones inflacionarias que no tardaron en manifestarse sobre el nivel interno de precios ante el deterioro en la balanza de pagos generado por el alza en los precios del petróleo, el gobierno decidió realizar una devaluación súbita a fines de 1979, seguida muy pronto de ritmos altos de minidevaluaciones para mantener su efecto real. El resultado global fue desafortunado: cuando comenzaron a ceder las presiones inflacionarias de origen externo, el país se había estabilizado en una inflación del 100%, que la política cambiaria se encargaba de reproducir.

Tanto esta experiencia de Brasil, como lo acontecido en Colombia en 1975, indican claramente los errores que implica utilizar muy activamente la tasa de devaluación cuando el país se enfrenta a presiones inflacionarias de origen externo. El caso brasileño señala además el error que puede resultar de intentar un cambio muy rápido en la tasa de cambio real seguido por una política de minidevaluaciones que intente evitar su erosión posterior. Tal tipo de políticas, sugerida recientemente en el país por los defensores de una devaluación brusca, puede más bien elevar *permanentemente* el ritmo de inflación. En efecto, una devaluación brusca tiene un efecto inicial muy fuerte sobre el ritmo de inflación, que puede durar algunos meses, y que genera una erosión lenta de su efecto real. Si el gobierno intenta evitar esta erosión, y determina el ritmo de minidevaluaciones con base en el alto ritmo de inflación que sigue a la devaluación brusca, puede terminar reproduciendo estos crecimientos iniciales en los precios, sin permitir que el ritmo de inflación disminuya progresivamente.

### IV. Los costos de la devaluación: efectos sobre la actividad económica.

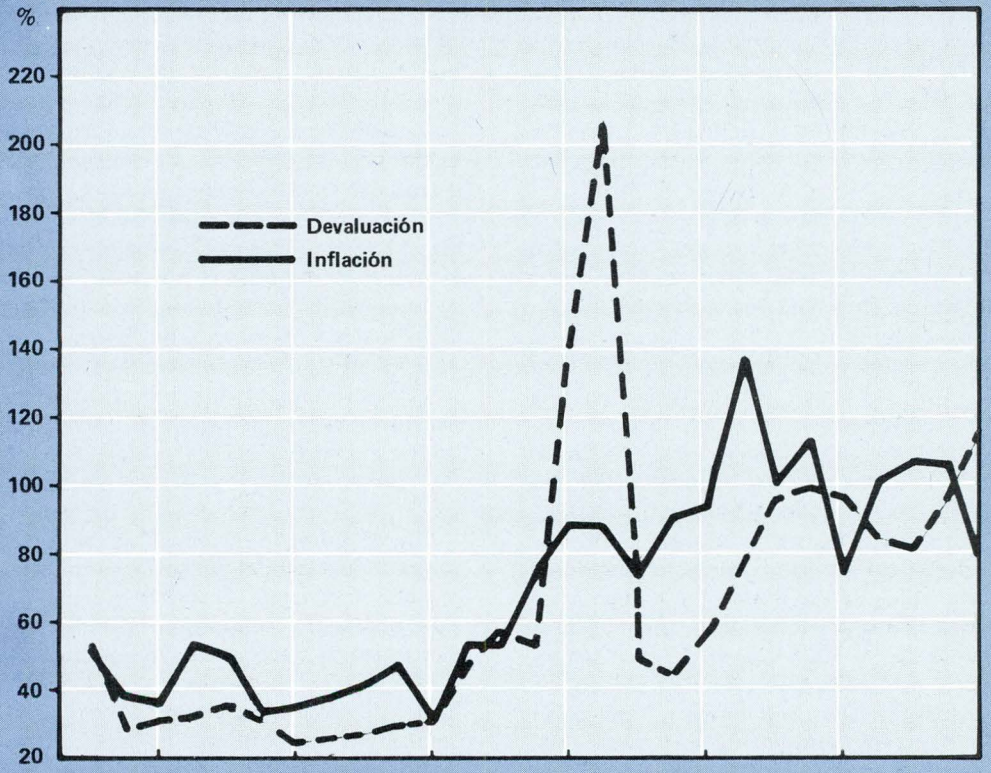
La teoría keynesiana ha mostrado que un déficit en cuenta corriente con el exterior es uno de los mecanismos de escape en el proceso circular de generación de ingresos y tiene, por lo tanto, efectos recesivos. En efecto, un déficit de este tipo significa que los agentes económicos nacionales reciben del exterior ingresos inferiores a lo que gastan en bienes y servicios importados. El déficit relievante para este tipo de análisis debe estar contabilizado en moneda nacional, y puede ser alterado, tanto por el déficit en moneda extranjera como por el tipo de cambio. Una devaluación puede así incrementar el déficit en cuenta corriente medido en moneda nacional, generando efectos recesivos[6].

Para ilustrar un poco más este efecto supongamos inicialmente que el país parte de un déficit en cuenta corriente, como es normal cuando se devalúa y como ocurre en la actualidad en Colombia. Supongamos además que dicho déficit, medido en moneda extranjera, permanece inalterado después de la devaluación. El valor de las importaciones en moneda nacional aumenta,

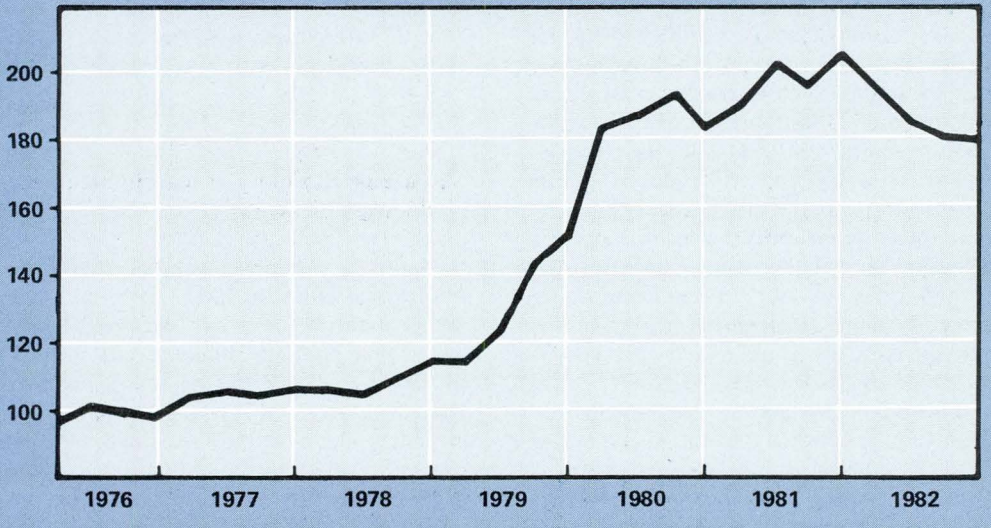
[6] Para un análisis teórico, ver en especial Raul Krugman y Lance Taylor, "Contractionary effects of devaluation", *Journal of International Economics*, agosto, 1978.

## DEVALUACION E INFLACION EN BRASIL

A. Ritmo de Inflación (Precios al Consumidor) y de Devaluación.
(Crecimiento entre los promedios trimestrales, expresado en términos anuales equivalentes.




B. Indice de precios de las importaciones (en dólares: 1975= 100)




**Fuente:** FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales.*

generando así la necesidad de dedicar una mayor proporción de los ingresos de la población o de las empresas al gasto en bienes importados. Al mismo tiempo, los exportadores reciben mayores ingresos en moneda nacional. Sin embargo, si la situación inicial es de déficit, el efecto del mayor valor de la las importaciones es superior generando un incremento en el déficit en cuenta corriente medido en moneda nacional.

Este efecto puede verse compensado o acentuado por otros factores. Los efectos compensatorios más importantes se dan a través de los estímulos a incrementar las exportaciones reales y a disminuir las importaciones, reduciendo así el déficit en moneda extranjera. Sin embargo, dada la recesión internacional, el alto grado de sustitución de importaciones alcanzado en el país, y la baja elasticidad tradicional de los rubros de comercio exterior del país, este efecto puede ser muy reducido en las actuales circunstancias. Un efecto compensatorio adicional se daría si el gobierno no aplica la devaluación a algunas importaciones de bienes y servicios. En el caso colombiano, esto genera un subsidio a cargo de la Cuenta Especial de Cambios y hace parte de un conjunto de efectos que tiene la devaluación sobre el sector público, que se mencionarán más adelante.

Hay algunos efectos que pueden agravar el déficit relievante en moneda nacional y que tienen una gran importancia en el caso colombiano. El primero y el más importante se relaciona con la política cafetera. En efecto, el análisis anterior supone que la devaluación se le transfiere a los exportadores a través de mayores precios internos; sin embargo, el gobierno puede juzgar inconveniente en las actuales circunstancias de sobreproducción cafetera hacer ésto en el caso del café. En tal caso, la devaluación no se trasladaría (o se haría sólo parcialmente) al grupo de exportadores más importantes. Algo similar podría ocurrir si el mayor valor de impuestos (netos de subsidios) al comercio exterior que recibe el gobierno nacional y el mayor valor en moneda nacional de los intereses de las reservas internacionales (un rubro de la cuenta corriente en la actualidad) no se traducen en mayores gastos estatales. El efecto neto depende también de las utilidades por compra y venta de divisas, que se verían incrementadas por la devaluación, aunque reducidas por cualquier tasa de cambio diferencial que se establezca. Es muy posible que en las actuales circunstancias, el gobierno nacional no esté dispuesto a incrementar sus gastos o a establecer tasas de cambio diferenciales. En tal caso, los efectos potencialmente benéficos de la devaluación sobre el gobierno nacional se tornarían en elementos recesivos. Más aún, como los pagos de la deuda pública externa pesarían más, no sólo en las finanzas nacionales, sino especialmente en el de las empresas públicas nacionales y municipales, la devaluación podría muy posiblemente traducirse en menos gasto público en bienes nacionales.

Si el gobierno nacional actúa en la forma indicada en el párrafo anterior, y no incrementa además el precio interno del café al devaluar, los efectos recesivos que dicha medida tiene predominarán sin duda alguna sobre los efectos compensatorios. Estas consideraciones constituyen argumentos muy importantes en contra, tanto de una devaluación brusca como de un alto ritmo de mini-devaluaciones, pero especialmente de la primera, ya que ésta tendría un impacto más rápido, aunque en parte transitorio, sobre la tasa de cambio real.

## V. La especulación y el manejo del mercado negro de divisas

Tanto la experiencia de las devaluaciones bruscas antes de 1967, como de la bonanza cafetera, nos han mostrado claramente los posibles elementos de desestabilización que existen en un régimen de control de cambios. En esencia, existe una evidencia clara de que en dicho régimen existen conexiones importantes, tanto entre el mercado externo e interno de capitales (lo que en la literatura económica se conoce como arbitraje de interés), como

entre el mercado oficial y negro de divisas (arbitraje de cambios).

El primero de estos fenómenos funciona tanto a través del mercado oficial como del mercado negro. En el primer caso, no existe un renglón importante de inversiones en el exterior (excepto las reservas oficiales), pero sí de deuda externa privada. Si existe la expectativa de una devaluación, el costo de la deuda externa estimado por el acreedor se eleva con lo cual existe un incentivo para pagar deuda ya adquirida (que en el caso de la deuda comercial se manifiesta como una agilización de los giros de importación) y un desincentivo a efectuar nuevas contrataciones. El endeudamiento externo privado tiende así a disminuir. Además de estas condiciones, existe un incentivo a acelerar las importaciones y retrasar las exportaciones. La balanza de pagos oficial se ve así presionada, tanto por la cuenta corriente, como por la cuenta de capitales privados.

A través del mercado negro se canalizan las transacciones ilegales; para el problema que nos ocupa, las más importantes son aquellas relacionadas con la inversión de capitales de colombianos en el exterior. Al esperar una devaluación, existe un alto rendimiento para las inversiones en el exterior, y por lo tanto, un incentivo a sacar capitales del país[7]. El incentivo a hacer este tipo de operaciones se ve restringido por dos motivos diferentes. El primero es el mayor riesgo de estas operaciones a través del mercado negro, no sólo por su carácter ilegal, sino también porque, al riesgo inherente en este tipo de especulación (que el gobierno no devalúe al ritmo esperado), se asocia la incertidumbre sobre el diferencial futuro entre el mercado negro y el oficial. Además la expectativa de una devaluación inmediatamente genera un exceso de demanda de divisas en el mercado negro y, por lo tanto, un incremento en la tasa de cambio en dicho mercado. Si el proceso terminara allí, la especulación sería autorreguladora y no generaría mayores problemas. Estos se derivan de la existencia de canales de comunicación entre el mercado negro y el oficial: al aumentar el diferencial entre la tasa de cambio negra y la oficial se genera un incentivo a trasladar divisas hacia el mercado negro. Como lo atestigua la larga experiencia del control de cambios, esto es posible, no solamente trasladando en su totalidad ciertos rubros de exportación hacia el mercado negro, sino también sobrefacturando importaciones y subfacturando exportaciones. De esta manera, un alto diferencial entre el mercado negro y el oficial puede afectar desfavorablemente la cuenta corriente de la balanza oficial de pagos.

La existencia de este tipo de mecanismos en nuestro régimen cambiario sugiere varias recomendaciones de política económica. La primera es la importancia que tiene una política cambiaria estable. El régimen de minidevaluaciones ofrece la posibilidad de una gran estabilidad en la política, en tanto que las devaluaciones bruscas son el incentivo básico a operaciones especulativas como las menciondas en los párrafos anteriores. Como lo sabe el país ampliamente por su experiencia pasada, la simple expectativa de una devaluación brusca puede desestabilizar de tal manera el mer-

[7] Podría hacer también la diferencia entre la operación especulativa, cuya referencia es obviamente el corto plazo, con la salida de capitales de más mediano plazo. El análisis que sigue se orienta fundamentalmente a la primera, aunque se aplica parcialmente a la segunda. En este último caso, cabría indicar que tanto la alta incertidumbre sobre el diferencial futuro entre el mercado negro y el oficial como el diferencial presente alto pueden reducir la rentabilidad de la inversión en el exterior. Su punto de referencia puede ser además la situación de las reservas internacionales del país, como indicador de la posibilidad de una crisis cambiaria severa más que la comparación de las tasas de interés. En estas condiciones, una tasa de minidevaluación alta, y en general una política dirigida a mantener las reservas internacionales podría *reducir* este tipo de presión sobre el mercado negro, si los diferenciales anotados reducen la rentabilidad de la inversión y la tasa de devaluación genera una expectativa de que no había cambios drásticos en la política cambiaria en el mediano plazo.

cado oficial de divisas que obliga al gobierno a seguir la dirección del movimiento especulativo. La experiencia de otros países (México y Chile en 1982, por ejemplo) muestra además cómo las expectativas generadas por una devaluación pueden ser desestabilizadoras, obligando al gobierno a nuevas devaluaciones en un lapso corto de tiempo.

La segunda recomendación de política que se deriva del análisis anterior se refiere al ritmo deseable de minidevaluaciones. En efecto, uno de los criterios que debe guiar el ritmo de minidevaluación es mantener el arbitraje de interés dentro de límites razonables. Como la mayor parte de las operaciones financieras del país se realizan con Estados Unidos, existe una justificación muy importante para mantener dentro de un patrón dólar en materia cambiaria es decir, de fijar básicamente el ritmo de devaluación con respecto al dólar, y mantenerlo en el corto plazo, a pesar de los cambios que tenga el valor de dicha moneda en relación con las de otros países. Por lo demás, en una época de déficit externo, es necesario mantener un incentivo al endeudamiento externo. Ello exige, por una parte, mantener el ritmo de devaluación dentro de ciertos límites (posiblemente un 25% en las actuales circunstancias) y reducir otros elementos de costo del crédito externo, en especial el encaje sobre pasivos en moneda extranjera. Además, el endeudamiento público debe ser utilizado como factor de estabilización cambiaria en estas circunstancias, especialmente si el sector privado se siente desestimulado a contratar nueva deuda externa. Ello exige, por supuesto, mantener los incentivos adecuados para el endeudamiento oficial y mejorar su monto global en función básicamente de la coyuntura cambiaria.

Una última serie de recomendaciones surge del análisis sobre las conexiones que existen entre el mercado negro y el oficial. Estas son de dos tipos. En primer lugar, el gobierno debe tratar de evitar que la especulación de los inversionistas en activos líquidos se canalice hacia el mercado negro, elevando la tasa de cambio e incentivando el traslado de divisas hacia dicho mercado. Puede ser por ello muy conveniente que canalice la especulación a través de papeles oficiales representativos en moneda extranjera (los títulos canjeables y los certificados de cambio). La decisión reciente del gobierno sobre los certificados de cambio va en la dirección opuesta, por argumentos relativos a la política monetaria. Ello indica que existen discrepancias entre las necesidades monetarias y cambiarias que se deben armonizar para que se pueda canalizar la especulación en el sentido indicado. Obviamente, el gobierno debe también tratar de incentivar las inversiones financieras representativas en moneda nacional, para evitar elevaciones sustanciales de la rentabilidad relativa de las inversiones en el exterior. Para ello, debe posiblemente reducir los objetivos en materia de baja en las tasas pasivas de interés y utilizar en forma mucho más activa el nuevo régimen de rendimientos financieros de personas naturales aprobado durante la pasada emergencia económica. En segundo lugar, debe tratar de desestimular el traslado de divisas hacia el mercado negro, para lo cual dispone de dos mecanismos: los subsidios a las exportaciones, que elevan el costo de la subfacturación de éstas, y los aranceles, que incrementan el costo de la sobrefacturación de importaciones. Curiosamente a través de todos los mecanismos reseñados en este párrafo el gobierno controla indirectamente el mercado negro. La conclusión básica que surge del análisis precedente es que aunque sería sano, para controlar el contrabando e incentivar el comercio fronterizo,[8] mantener relativamente elevado el

[8] Este es un elemento importante del mercado negro en las actuales circunstancias que no ha recibido la atención adecuada. En efecto, una elevación en la tasa de cambio negra actúa en cierto sentido como elemento estabilizador del comercio fronterizo, en la medida en que eleva la rentabilidad de exportar a los países vecinos y reduce los beneficios del contrabando proveniente de ellos. Más aún, en este aspecto lo relievante es la tasa de cambio cruza-

dólar negro, éste debe mantenerse dentro de ciertos límites para impedir procesos indeseables de arbitraje de cambios.

## VI. Conclusiones: Mini, midi y maxidevaluaciones

Del análisis de la sección anterior se deduce el problema básico de las devaluaciones bruscas y por ello una de las virtudes básicas del régimen de minidevaluaciones. En efecto, este tipo de devaluaciones es la fuente fundamental de inestabilidad y especulación en el mercado cambiario. Este comentario es aplicable tanto a lo que se podrían denominar maxi como midi-devaluaciones, pero de diferente manera. En el primer caso, la especulación tiene mayores posibilidades de rentabilidad, pero también una mayor incertidumbre, ya que en ningún país se realizan con mucha frecuencia. Un régimen establecido sobre mididevaluaciones puede dar lugar a expectativas de devaluación mucho más frecuentes, incluso de devaluaciones sucesivas (es decir, especulación sobre los resultados de una devaluación ya realizada), que pueden generar a la postre más inestabilidad que la posibilidad de devaluaciones grandes. En cualquier caso, vale la pena anotar que una de las grandes virtudes del régimen cambiario colombiano es su estabilidad por quince años consecutivos y que romper dicha estabilidad es un costo en sí mismo, en el cual se incurriría tanto si se realiza una maxi como una mìdidevaluación.

Las devaluaciones bruscas tienen también costos importantes asociados a sus efectos sobre la actividad económica y sobre el ritmo de inflación. Según lo anotamos en la parte III, esto último es especialmente cierto si posteriormente se pretende mantener el efecto inicial de la devaluación sobre los precios relativos a través de minidevaluaciones: en estas condiciones, el resultado puede ser el de elevar *permanentemente* el ritmo de inflación promedio de la economía.

El régimen de minidevaluaciones, correctamente utilizado, es el mejor instrumento para reducir los efectos inflacionarios y recesivo de la devaluación, y para minimizar la especulación en el mercado cambiario. No se puede utilizar, sin embargo, en forma muy activa, no sólo porque se reducen las virtudes mencionadas, sino ante todo por los efectos nocivos que puede tener sobre la cuenta de capitales y la tasa de interés interna. Por ello, sólo puede servir para obtener cambios muy graduales en la tasa de cambio real, y no es un instrumento muy eficaz para combatir los efectos nocivos de fuertes alteraciones en el escenario externo.

Con todo, el balance histórico se inclina definitivamente en Colombia en favor del gradualismo. Sería así enteramente desafortunado romper nuestra ya larga continuidad cambiaria, lanzándonos hacia regímenes híbridos de devaluaciones graduales y bruscas, que reintroducirían la inestabilidad en el régimen cambiario y podrían acentuar las presiones inflacionarias y recesivas de la economía, sin grandes virtudes aparentes. Es así afortunado que el gobierno nacional haya decidido mantenerse estrictamente dentro del sistema de devaluación "gota a gota", según lo anunció el Presidente de la República recientemente y lo ha indicado en varias ocasiones el Ministro de Hacienda.

Dadas las limitaciones del sistema de minidevaluaciones y en general de la devaluación cono mecanismo de ajuste de la balanza de pagos en el corto plazo en un país como Colombia, es necesario que la política cambiaria esté acompañada por

da de los mercados negros (o libres) respectivos. Por ellos, al país le conviene un manejo cambiario en Ecuador y Venezuela que estabilice el mercado libre en dichos países. Las recientes medidas ecuatorianas, que elevarán la tasa de cambio del sucre en un 70o/o para fines de año pueden tener un efecto de este tipo, produciendo incluso una revaluación de la tasa libre (que se cotizaba un 200o/o por encima de la oficial) y acentuando los efectos inflacionarios internos. Algo similar puede ocurrir en Venezuela en un plazo relativamente breve, si fracasa el régimen de cambios diferenciales.

medidas dirigidas a corregir problemas específicos en otros frentes. El régimen cambiario y de comercio exterior colombiano contiene en realidad una gran diversidad de instrumentos específicos que le confieren una enorme flexibilidad para manejar coyunturas variables del sector externo. Ya mencionamos en la sección anterior los instrumentos para manejar la cuenta de capitales, la especulación cambiaria y el arbitraje entre el mercado negro y el oficial. El control cuantitativo a las importaciones, el arancel, el sistema de subsidio a las exportaciones y políticas sectoriales constituyen también herramientas importantes para lograr ajustes en la balanza en cuenta corriente, específicamente dirigidos a aquellos frentes donde los incentivos de precio pueden tener una mayor eficacia en el corto plazo o donde es posible establecer restricciones cuantitativas sin arriesgar problemas de oferta agregada en la economía. Estas políticas discriminatorias deben estar acompañadas por nuevos instrumentos de promoción del sector de bienes de capital, de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones de servicios, y de recomposición del gasto en función del comercio exterior y, obviamente, en políticas específicamente dirigidas a resolver los problemas que han introducido las crisis cambiarias en nuestros países vecinos. En muchos de estos frentes, el gobierno ha ido avanzando, como se refleja muy especialmente en la política de compras estatales y en la extensión de ciertos instrumentos de promoción de exportaciones a los servicios.

La conclusión básica de este ensayo es, por lo tanto, que el país ha heredado un arsenal de instrumentos de intervención en el sector externo de una gran riqueza para la solución de problemas específicos y que es precisamente hacia ellos a donde debe dirigirse la atención del Estado, al igual que al desarrollo de nuevos instrumentos de ajuste de este tipo. No vale la pena lanzarse a aventuras cambiarias, cuyos costos son muy elevados, especialmente porque implican romper con quince años de continuidad y cuyos beneficios esperados son, en el mejor de los casos, inciertos.

# La Reforma Fiscal, 1982-1983

*José Antonio Ocampo Gaviria*
*Guillermo Perry Rubio*

A pesar de la declaratoria de inconstitucionalidad de la mayor parte de los decretos tributarios de la reciente emergencia económica, la decisión del gobierno de presentar al Congreso Nacional las normas que no queden vigentes[1] justifica una evaluación conjunta de las medidas fiscales decretadas por el ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias. Sin menospreciar la importante controversia jurídica que ha suscitado, el presente artículo busca evaluar su impacto económico. Por ello analiza, en primer término, la congruencia o incompatibilidad de las medidas con una política de reactivación. En la segunda parte, se estudian en mayor detalle los cambios introducidos en los instrumentos de crédito público interno en virtud de las modificaciones a la Cuenta Especial de Cambios y de la creación de los Títulos de Ahorro Nacional. En la tercera sección se examinan las alternativas que enfrentaba el gobierno en materia de tributación nacional y las reformas introducidas en este campo. Las medidas sobre catastro reciben un tratamiento especial en la cuarta parte del artículo. El ensayo termina con un análisis sobre el impacto de las medidas tributarias y de transferencias sobre las finanzas departamentales y municipales.

## I. Las medidas fiscales y la política de reactivación

Los objetivos que se proponía el gobierno al expedir los decretos de emergencia se pueden deducir de diversas declaraciones oficiales, de los textos de los decretos constitutivos de la Comisión Asesora de Reforma Fiscal y declaratorio del estado de emergencia económica y del informe presentado por el Presidente de la República a consideración del Congreso. Un primer objetivo, que se presenta en forma explícita en todos estos documentos, es el de reducir el déficit fiscal de la Nación y, en particular, sustituir los recursos monetarios de la Cuenta Especial de Cambios por ingresos tributarios. Se argumenta en los diferentes documentos oficiales que es necesario fortalecer de nuevo el ahorro público, generando un excedente mayor de recursos tributarios sobre gastos de funcionamiento que permita financiar una proporción más elevada de la inversión pública. En igual forma, se arguye que el déficit fiscal y, en especial, la utilización de los recursos de la Cuenta Especial, ha producido un desajuste monetario, que ha incidido en la disponibilidad de crédito para el sector privado y

[1] Este artículo se terminó antes de conocer en su totalidad los fallos de la Corte Suprema de Justicia.

es así responsable en gran medida por la recesión actual. Más concretamente, el gobierno ha señalado que el déficit fiscal le impide aplicar simultáneamente una política monetaria estricta, que coadyuve al descenso en las tasas de inflación, y ampliar el crédito al sector privado, para contribuir a su recuperación. Además, ha considerado indispensable promover el ahorro y la capitalización privada a través de diferentes instrumentos de política, buscando simultáneamente la democratización de la sociedad anónima.

Estos objetivos se reflejan en los diferentes decretos de emergencia económica. La Cuenta Especial de Cambios fue objeto de una reestructuración total, que introdujo elementos de discrecionalidad en la transferencia de dichos recursos al fisco nacional; tales transferencias dependerán así en el futuro de las circunstancias cambiarias y de la política monetaria del gobierno. El ejecutivo buscó al mismo tiempo fortalecer la tributación directa a nivel nacional, mediante la incorporación de capitales ocultos al sistema tributario, la extensión y refuerzo de la renta presuntiva, la eliminación de canales conocidos de elusión de los tributos, la actualización de los avalúos catastrales —que afectan tanto el impuesto de patrimonio como la renta presuntiva—, la extensión del régimen de retenciones y anticipos, las reformas al régimen procedimental y el fortalecimiento administrativo de la Dirección de Impuestos Nacionales.

El gobierno se propuso además reducir las tarifas, eliminando prácticamente el impacto que había tenido la inflación ante los ajustes imperfectos que operaron entre 1974 y 1979, e introducir correctivos por inflación en la tributación de los rendimientos y gastos financieros de personas naturales. Por otra parte, el doble propósito de incentivar la capitalización y democratización de la sociedad anónima se reflejó en las medidas sobre doble tributación y en la creación de un incentivo fiscal a la emisión de acciones.

Se buscó además fortalecer los fiscos departamentales y municipales, a través de reformas a sus principales tributos (rodamiento, licores, chance, cigarrillos y gasolina, en el primer caso, y predial, industria y comercio y circulación y tránsito, en el segundo), tratando de reducir la presión que déficits en estos niveles del sector público generan sobre el sector central nacional a través de las transferencias. Finalmente, una de las principales de estas transferencias, la cesión del impuesto a las ventas, fue objeto de una reforma sustancial, en tanto que el situado fiscal se vió afectado por el nuevo régimen de la Cuenta Especial de Cambios.

En realidad, tanto los objetivos enunciados por el gobierno, como el impacto de las medidas, tienen dimensiones de corto y largo plazo, que no siempre se distinguen en los documentos oficiales o en las discusiones públicas. En esta sección del trabajo, nuestro propósito fundamental es analizar las dimensiones de corto plazo, reconociendo, sin embargo, los objetivos de más largo alcance y las inflexibilidades de ciertos instrumentos de política fiscal. La preocupación fundamental es analizar cómo las medidas de emergencia se encuadran dentro de una política consistente de reactivación de la economía. En este sentido, queremos enfatizar la necesidad de que el gobierno complemente las medidas tributarias con una política adecuada de gasto público, para evitar que las primeras agudicen la recesión por la cual atraviesa la economía colombiana.

Los planteamientos del gobierno sobre la necesidad de fortalecer el ahorro público, disminuir el déficit fiscal y fortalecer la capitalización y democratización de la sociedad anónima, corresponden a prescripciones de diferentes escuelas económicas sobre las necesidades del proceso de desarrollo. Ellas indican, sin embargo, que el foco de atención del gobierno es la política de largo plazo. En efecto, el ahorro público puede defenderse a largo plazo por su contribución directa a un mayor coeficiente de inversión de la economía y sus efectos sobre la disponibilidad de crédito y las tasas de interés para el sector privado, que puede re-

dundar en mayores niveles de inversión en dicho sector. La política óptima en el largo plazo depende, por supuesto, de consideraciones en torno a la combinación deseable de inversión pública y privada, la tendencia del déficit externo, la existencia o no de excesos más o menos permanentes de ahorro privado, y la sensibilidad de la inversión en dicho sector a la disponibilidad de crédito y a las tasas de interés. De igual manera, la capitalización y democratización de la sociedad anónima son objetivos de largo plazo, aunque según veremos en la parte III de este estudio, las fórmulas fiscales adoptadas por el gobierno pueden no ser las más indicadas.

En las actuales circunstancias de agudo déficit externo y recesión de la actividad productiva, el diagnóstico del gobierno y los objetivos enunciados no son los más apropiados. Según lo señala el análisis de coyuntura en esta revista y otros estudios[2], el tamaño actual del déficit fiscal no impone una limitación seria a la ampliación del crédito al sector privado, por cuanto el elevado déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (6.4% del PIB en 1982, según los estimativos de FEDESARROLLO), permite un amplio margen de creación de crédito primario sin presionar excesivamente los medios de pago. El sector privado está beneficiándose ampliamente de dicho margen crediticio, fundamentalmente a través de crédito externo de corto y largo plazo, ya que el déficit fiscal financiado primariamente es inferior al déficit externo en cuenta corriente. Por otra parte, en medio de una crisis de la actividad productiva generada por la disminución de la demanda agregada, el incremento en el ahorro público, la disminución en el financiamiento primario del déficit fiscal para facilitar el acceso del sector privado al crédito del Emisor, y los incentivos fiscales a la capitalización de la sociedad anónima, pueden no tener los efectos deseados e incluso, en los dos primeros casos pueden contribuir a agudizar la recesión.

[2] José Antonio Ocampo, "El Sector Externo y la Política Macroeconómica", *Desarrollo y Sociedad*, No. 10, enero 1983.

En efecto, en una recesión de demanda la ampliación del crédito al sector privado y la baja en las tasas de interés que dicha ampliación pueda inducir tienen por sí mismas un efecto muy reducido sobre el nivel de producción e inversión. Los empresarios, que están operando a un nivel muy inferior a la capacidad instalada, no acelerarán sus decisiones de ampliación mientras no observen una recuperación en el nivel de ventas así se les facilite crédito amplio y barato o se incentive la capitalización. Además, ante las incertidumbres generadas por la recesión, tienden a absorber en forma líquida la mayor disponibilidad de crédito, como simple medida de precaución ante la mayor erraticidad de los ingresos. Los intermediarios financieros, por su parte, pueden no canalizar el mayor crédito potencial disponible para el sector privado, por los riesgos que implica para ellos otorgar créditos nuevos en una recesión. Finalmente, los incentivos a la capitalización de las sociedades anónimas se enfrentan en la recesión a la escasez de compradores potenciales de nuevas emisiones.

El foco de atención de la política de reactivación debe ser así el incremento en la demanda agregada nacional. Aunque existen otras herramientas importantes de acción del Estado en esta dirección[3], una política fiscal expansionista ofrece las mayores potencialidades de reactivación directa de la demanda. Entre las diferentes alternativas fiscales, los gastos de inversión intensivos directa o indirectamente en bienes nacionales son el instrumento más flexible y eficaz a disposición del gobierno, si se compara tanto con los intrumentos tributarios como con los gastos de funcionamiento. Tres razones, tanto de tipo teórico como empírico, se podrían aducir en Colombia en las actuales circunstancias en defensa de este punto de vista.

[3] Los estímulos crediticios a la construcción privada y a la producción de bienes durables, la política salarial, los subsidios de alimentos, etc.; véase al respecto el análisis presentado en los últimos números de *Coyuntura Económica.*

En primer lugar, la teoría keynesiana ha demostrado que la expansión del gasto constituye, por lo general, una forma más efectiva de reactivar la demanda agregada en una economía en recesión que la disminución de impuestos. Ello se debe, básicamente, a que el gasto público genera demanda inmediata por igual valor (siempre y cuando se trate de gastos en bienes y servicios producidos en el país), en tanto que una disminución de impuestos puede no generar incrementos en el gasto por el mismo valor, y está sujeta además a rezagos asociados al proceso legal por el cual se decreta y a su impacto gradual sobre el gasto privado. Vale la pena agregar, desde esta perspectiva, que resulta preferible una reducción de impuestos a grupos de ingresos bajos y medios, que tienen una alta propensión a consumir bienes nacionales, que una reducción para grupos altos. En esta perspectiva, tiene un mayor efecto reactivador las medidas decretadas que reducían los impuestos de las personas naturales de bajos ingresos, que las rebajas temporales o permanentes para sectores de altos ingresos (patrimonio, renta presuntiva y eliminación de la doble tributación, entre otras); debe señalarse, sin embargo, que el objetivo del gobierno es que estas medidas estén más que compensadas por aquellas dirigidas a controlar la evasión, incrementando en promedio la tributación efectiva de los sectores de altos ingresos. Así mismo, los incentivos tributarios a la producción o inversión, cuya eficacia es cuestionable en cualquier caso, tienen un efecto mínimo en condiciones de recesión de demanda. Así, los estímulos establecidos a favor de las sociedades anónimas pueden tener un impacto a mediano y largo plazo pero no afectarán significativamente su nivel de inversión mientras no se recuperen las ventas.

Las consideraciones anteriores indican que el gasto público es una herramienta más efectiva y flexible que la tributación como mecanismo de reactivación de la demanda. En igual forma, se puede defender la mayor flexibilidad de una política de inversión, tanto en relación con la tributación como con los gastos de funcionamiento si la evolución de la economía exige en el futuro disminuir los gastos gubernamentales para evitar excesos de demanda agregada; ello ocurriría si la reactivación esperada del gasto privado y la disminución del déficit externo, en la fase de recuperación de la economía, no están acompañados por un incremento importante en los recaudos de impuestos. En efecto, los gastos de inversión pueden reducirse con mayor facilidad que los de funcionamiento, en tanto que, por motivos políticos, es difícil revertir una rebaja general de impuestos, y existen además los rezagos ya anotados entre la rebaja o aumento legal y sus efectos sobre el gasto privado. Por lo demás ésta es una razón de fondo para proceder a adoptar *desde ahora* medidas tributarias que permitan recuperar el dinamismo de los recaudos.

Finalmente, según lo señalan los Cuadros 1 y 2, el crecimiento del déficit en los últimos años no ha sido un reflejo de incrementos acelerados en los gastos de la Nación, sino del debilitamiento de los recaudos tributarios, en particular del impuesto de renta, y del alto crecimiento en las transferencias a otros niveles del gobierno. Mayores recortes tributarios no eran aconsejables, máxime cuando motivos de equidad fiscal recomendaban fortalecer la tributación directa a través de medidas que tardarán en rendir sus efectos.

Dada la inflexibilidad y efectividad de las medidas tributarias, y la necesidad de robustecer la tributación directa en el país, puede defenderse la adopción de correctivos a fondo en la tributación directa durante la pasada emergencia. Es más, mientras dichas medidas redunden en mayores recaudos de impuestos de sectores de altos ingresos, ellas pueden defenderse, no sólo por motivos de equidad sino también por su efecto reactivador, siempre y cuando estén acompañadas de mayores niveles de gasto público[4]. La clave de la política fiscal

[4] Michael Kalecki, *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy,* Cambridge University Press, 1971, Cap. 4; A. Asimakopu-

## CUADRO 1

### DEFICIT MONETARIO DE LAS OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL
(Millones de pesos)

| Período | Ingresos corrientes (1) | Ingresos no tributarios de la cuenta especial de cambios (2) | Ingresos corrientes netos (3)=(1)-(2) | Gastos totales (4) | Superávit o déficit monetario (5)=(3)-(4) | Superávit o déficit monetario/ PIB % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1973 | 20.361 | 6 | 20.355 | 23.159 | - 2.804 | - 1.2 |
| 1974 | 26.247 | 58 | 26.189 | 29.015 | - 2.826 | - 0.9 |
| 1975 | 38.442 | 165 | 38.277 | 39.351 | - 1.074 | - 0.3 |
| 1976 | 48.832 | 1.063 | 47.769 | 44.327 | 3.442 | 0.6 |
| 1977 | 63.417 | 2.072 | 61.345 | 57.597 | 3.748 | 0.5 |
| 1978 | 84.065 | 2.974 | 81.091 | 78.198 | 2.893 | 0.3 |
| 1979 | 114.580 | 15.182 | 99.398 | 108.732 | - 9.334 | - 0.8 |
| 1980 | 151.813 | 19.758 | 132.065 | 163.217 | - 31.152 | - 2.0 |
| 1981 | 204.956 | 48.177 | 156.779 | 214.981 | - 58.202 | - 2.9 |
| 1982 | 257.490 | 57.436 | 200.054 | 291.147 | 91.093 | - 3.6 |

**FUENTE:** Tesorería General de la República, Dirección General de Impuestos Nacionales y Banco de la República.

en la actual coyuntura no es, por lo tanto, la reforma tributaria, que tiene efectos benéficos, sino, según lo hemos indicado, la política de gasto que acompañe a la reforma. Si el aumento en los recaudos no está acompañado por un mayor nivel de gastos en bienes nacionales, las medidas tributarias contribuirían a profundizar la actual recesión.

La adopción de la reforma impone así exigencias adicionales a la política de gasto público en el marco de las medidas contra la recesión. Es ahora más urgente que antes una política de gasto gubernamental que contribuya directamente a la reactivación de la demanda. Dicha política debe estar acompañada, obviamente, por esfuerzos en otros frentes, especialmente la corrección del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, la reactivación efectiva de la demanda privada, el incremento en la capacidad de compra de los consumidores de bajos ingresos (mediante la política salarial, el subsidio a los alimentos y la reducción de cargas tributarias, según lo implementó en este último caso la reforma) y una política monetaria que valide las medidas fiscales expansionistas y no genere así restricciones globales de liquidez.

A medida que los esfuerzos de reactivación logren sus frutos, y se reduzca además el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, el déficit fiscal debe limitarse, para dejar un margen suficiente a la expansión del crédito al sector privado. Dicho margen será necesario para permitir la permanencia de tasas más bajas de interés real, que en esas circunstancias tendrá de nuevo un mayor efecto sobre el nivel de inversión privada. Hasta donde deba en-

los y John B. Burbidge, "The Short - Period Incidence of Taxation", *Economic Journal*, junio 1974.

## CUADRO 2

### COMPOSICION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL
(Millones de pesos de 1970)

| | Ingresos tributarios | | | Gastos | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Impuestos directos | Impuestos indirectos[a] | Total | Funcionamiento (incluye transferencias) | Transferencias (reconocimientos) | Inversión |
| 1973 | 12.480 | 5.577 | 6.903 | 14.893 | 9.476 | 5.463 | 5.417 |
| 1974 | 12.549 | 5.431 | 7.118 | 15.018 | 9.945 | 5.536 | 5.073 |
| 1975 | 15.209 | 7.377 | 7.832 | 16.451 | 10.946 | 5.772 | 5.505 |
| 1976 | 16.164 | 7.183 | 9.981 | 15.456 | 11.162 | 6.088 | 4.293 |
| 1977 | 17.330 | 6.991 | 10.339 | 16.729 | 12.017 | 7.727 | 4.712 |
| 1978 | 17.770 | 7.130 | 10.640 | 18.258 | 13.360 | 8.829 | 4.898 |
| 1979 | 17.753 | 6.780 | 10.973 | 19.691 | 14.990 | 10.101 | 4.700 |
| 1980 | 16.809 | 6.761 | 10.047 | 23.323 | 17.328 | 10.027 | 5.995 |
| 1981 | 19.077 | 6.628 | 12.449 | 26.792 | 19.169 | 13.062 | 7.623 |
| 1982 | 19.513 | 6.549 | 12.965 | 29.121 | 21.103 | 13.109[b] | 8.018 |
| Crecimiento anual | | | | | | | |
| 1973-82 | 5.1% | 1.8% | 7.3% | 7.7% | 9.3% | 10.2% | 4.5% |
| 1978-82 | 2.4 | −2.1 | 5.1 | 12.4 | 12.1 | 10.4 | 13.1 |

[a] Incluye ingresos tributarios de la Cuenta Especial de Cambios, pero excluye los renglones no tributarios de dicha cuenta.

[b] Supone que la mitad del saldo constituyen reservas presupuestales.

**FUENTE**: Tesorería General de la República; Transferencias: Contraloría General de la República.

tonces procederse en este sentido dependerá, según se indicó anteriormente, de la mezcla más conveniente de inversión pública y privada para obtener altas tasas de crecimiento con equidad, del comportamiento del ahorro privado y de la magnitud de déficit externo que mantenga la economía colombiana.

## II. Cambios en los instrumentos de crédito público interno y en el régimen de la Cuenta Especial de Cambios

### *A. El déficit fiscal y su forma de financiamiento*

El sistema presupuestal colombiano funciona bajo el principio legal de equilibrio entre ingresos y egresos totales. Este principio ha tenido históricamente una función importante que cumplir, ya que trató de evitar que se pudieran decretar gastos sin una contrapartida en ingresos corrientes del fisco o en créditos ya contratados por el mismo, costumbre que fue común en algunos períodos de nuestra historia económica antes de 1923. Desde un punto de vista económico, sin embargo, este principio oscurece las verdaderas características del déficit fiscal (al igual que las definiciones contables utilizadas por la Contraloría General de la República), y entraba además innecesariamente la política de financiamiento del déficit. En efecto, el principio se sustenta en una definición generalizada de ingresos y egresos, que incluye en el primer caso los nuevos créditos contratados y en el segundo las amortizaciones de la deuda. Los movimientos de la deuda pública tienen, sin embargo, características diferentes en relación con otros ingresos o egresos, ya que aumentan o disminuyen las obligaciones *futuras* del fisco. Por ello, en términos económicos, se las excluye tanto de los ingresos como de los egresos, y se define déficit como la diferencia entre gastos totales (excluyendo amortizaciones) e ingresos corrientes.

El déficit así definido, y su financiamiento, juegan un papel muy importante dentro del proceso económico. En efecto, según vimos en la sección anterior, la magnitud del déficit fiscal deseado depende de múltiples factores, en especial del déficit externo y la relación entre inversión y ahorro privados, en tanto que su forma de financiamiento (entre crédito externo, interno y del emisor) depende de las circunstancias monetarias del país. Dada la importancia económica del déficit fiscal sería deseable, según lo recomendó la Misión de Finanzas Intergubernamentales[5], que el proceso presupuestal hiciera explícita su magnitud, sometiéndola a discusión y aprobación del Congreso, en el contexto de las necesidades de corto y largo plazo de la economía nacional. Por otra parte, dado que la forma deseable de financiar el déficit depende de la coyuntura cambiaria y monetaria, debería existir una gran flexibilidad para que el gobierno financie el déficit aprobado con recursos de emisión, crédito externo o interno, de acuerdo con las circunstancias monetarias del país.

Aunque la reforma fiscal reciente no introdujo el cambio sugerido en el proceso presupuestal, avanzó en materia de financiamiento interno del sector público. En este aspecto, existen en el país muchas trabas de tipo legal, tanto el financiamiento que pueda recibir el gobierno del Banco de la República, como las que aún subsisten para la emisión de títulos de deuda interna. El efecto de estas trabas ha sido en la práctica forzar al sector público a acudir al crédito externo, incluso cuando las circunstancias monetarias no lo aconsejan[6]. La creación del Fondo de Inversiones Públicas y la emisión de $ 70.000 millones de Títulos de Ahorro Nacional constituyen así avances importantes en este frente.

[5] *Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia,* Bogotá, 1981, Capítulo VI.

[6] Guillermo Perry, Roberto Junguito y Nohora de Junguito, "Política Económica y endeudamiento externo en Colombia, 1970-1980", *Desarrollo y Sociedad,* No. 6, julio 1981.

El Fondo de Inversiones Públicas se constituyó inicialmente para recibir los recursos con impacto monetario de la Cuenta Especial de Cambios, según se analizará en la sección siguiente; tendrá además ingresos provenientes de los créditos que conceda y otros que se le destinen en el futuro. Otorgará créditos tanto al gobierno como a las entidades públicas, pero siempre a través del presupuesto nacional, sujetos por tanto al control legislativo. Es deseable que los recursos y funciones del Fondo se amplíen próximamente, incluyendo la posibilidad de obtener créditos del emisor cuando las circunstancias de recesión y contracción monetaria generada por el sector externo así lo aconsejen.

La emisión de Títulos de Ahorro Nacional parte de la amplia experiencia adquirida por el Banco de la República en los últimos años para crear por primera vez en Colombia un instrumento importante de crédito interno. Sin embargo, dado que el gobierno nacional debe acudir en las actuales circunstancias al crédito externo, para contribuir a defender las reservas internacionales del país, hay que evitar que la emisión de Títulos de Ahorro Nacional conduzca a niveles subóptimos de contratación de crédito externo por parte de la Nación. La forma como se combine el uso de dichos títulos con el crédito primario del Emisor y el crédito externo debe ser objeto, así, de atención preferencial por parte de las autoridades monetarias.

*B. Reformas de la Cuenta Especial de Cambios*

De acuerdo con lo establecido en el Decreto-Ley 444 de 1967, las utilidades de la Cuenta Especial estaban constituidas por tres rubros: (1) ingresos propiamente tributarios, en especial el impuesto ad-valorem al café y, desde 1975, el de remesas; (2) los ingresos netos por manejo de reservas, resultantes de la inversión de las reservas internacionales del país en el exterior, deducidos los gastos que causen dichas inversiones y los costos de la emisión de títulos canjeables por certificados de cambio; como las operaciones monetarias del país se han hecho en los últimos años a través de dichos títulos, este rubro de la cuenta ha sido de hecho el resultado neto de las operaciones monetarias del emisor; (3) las utilidades por compra y venta de divisas. Como se observa en el Cuadro 3, los ingresos tributarios proporcionaban la principal fuente de utilidades hasta 1978. Las operaciones monetarias y cambiarias en conjunto dieron pérdidas hasta 1972, como consecuencia de los costos que representaban el diferencial petrolero. Desde 1978, las operaciones monetarias y cambiarias pasaron a dominar la Cuenta, en especial el rubro de utilidades por compra y venta de divisas. Simultáneamente, las utilidades de la Cuenta han incrementado su participación en los ingresos corrientes de la Tesorería a un ritmo acelerado, hasta llegar a representar, en años recientes, un poco más de una cuarta parte de dichos ingresos.

La combinación de ingresos tributarios y de utilidades provenientes de operaciones monetarias y cambiarias en una misma Cuenta ha sido motivo de críticas en los últimos años. En efecto, una estructura tan heterogénea es teóricamente injustificable; además, si bien los ingresos tributarios deben ser transferidos automáticamente al fisco, ésto no es cierto del resto de las utilidades de la Cuenta, según veremos más adelante. La asignación del impuesto ad-valorem al café a la Cuenta en el Decreto 444 tiene dos explicaciones básicas. La primera es el origen histórico de dicho impuesto como un diferencial cambiario. La segunda era la necesidad de garantizar fondos para cubrir las pérdidas que entonces tenían las operaciones cambiarias del Emisor, en especial las que resultaban del establecimiento de tipos de cambio bajos para algunas importaciones de bienes y servicios. Si bien era así deseable separar los ingresos tributarios de la Cuenta Especial y garantizar su traslado automático al fisco, según lo determinó el Decreto 73 de 1983, era necesario simultáneamente garantizar recursos para las pérdidas eventuales que pudie-

**CUADRO 3**

**COMPORTAMIENTO DE LA CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS, 1970 - 1982**

| | (Millones de pesos) | | (3) Entrega como % de ingresos corrientes de la tesorería | (4) Composición de las utilidades | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) Entrega a tesorería | (2) Utilidad | | Ingresos tributarios % | Ingresos netos por manejo de reservas % | Utilidades por compra y venta de divisas |
| 1970 | 785 | 800 | 6.57 | 142 | 26 | - 68 |
| 1971 | 840 | 842 | 5.83 | 123 | 15 | - 37 |
| 1972 | 940 | 964 | 5.78 | 133 | 5 | - 39 |
| 1973 | 2.000 | 2.080 | 9.82 | 96 | 14 | - 9 |
| 1974 | 2.040 | 3.054 | 11.58 | 65 | 25 | 10 |
| 1975 | 2.640 | 3.561 | 9.47 | 69 | 19 | 11 |
| 1976 | 5.500 | 5.820 | 11.26 | 76 | 17 | 6 |
| 1977 | 8.800 | 9.233 | 13.88 | 73 | 11 | 16 |
| 1978 | 10.900 | 13.782 | 12.89 | 57 | 24 | 18 |
| 1979 | 23.800 | 23.157 | 20.77 | 37 | 32 | 31 |
| 1980 | 30.100 | 41.458 | 19.83 | 25 | 30 | 45 |
| 1981 | 55.500 | 55.367 | 27.08 | 13 | 32 | 55 |
| 1982 | 74.300 | 63.992 | 28.86 | 10 | 24 | 65 |

**FUENTE**: Banco de la República.

sen originar las operaciones cambiarias. El mecanismo concreto se explicará más adelante, al referirnos al Fondo de Estabilización Cambiaria.

Para determinar la conveniencia o no de trasladar automáticamente al fisco los ingresos netos por manejo de reservas y las utilidades por compra y venta de divisas, es importante entender su origen y el impacto monetario de su traslado. La fuente de los primeros es un ingreso externo corriente: los intereses devengados por concepto de la inversión en el exterior de las reservas internacionales del país. Los ingresos corrientes recibidos del resto del mundo, al monetizarse, son fuente de emisión, la cual se compensa parcial o totalmente, o incluso se ve superada por la contracción que genera la venta de dólares para importar bienes y servicios. La magnitud de la emisión resultante de cualquier ingreso externo corriente está sujeta a decisiones de política económica que pueden establecer el tipo de cambio al cual se convierten en pesos (incluyendo tipos diferenciales y descuentos), impuestos que se acumulen en las cuentas tesorerales en el Banco de la República, o retenciones de diverso tipo. Cuando el ingreso corriente proviene directamente de las operaciones del Emisor en el exterior, como ocurre con los intereses de las reservas internacionales, existen motivos más fuertes para determinar discrecionalmente la magnitud de la emisión que pueda resultar de su monetización.

Las utilidades por compra y venta de divisas tienen un origen mucho más complejo. Un ejemplo numérico nos ayudará a entender la conveniencia o inconveniencia de su traslado automático. El Cuadro 4 ilustra el caso de una economía que comienza sin reservas internacionales, acumu-

**CUADRO 4**

**ILUSTRACION DEL IMPACTO MONETARIO DE LAS UTILIDADES POR COMPRA Y VENTA DE DIVISAS**

| | Año 0 | Año 1 | Año 2 | Alterna-tiva A | Alterna-tiva B | Alterna-tiva C |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Reservas en dólares: | | | | | | |
| Flujo | 0 | 100 | -100 | | | |
| Acervo | 0 | 100 | 0 | | | |
| Tasa de cambio | 50 | 50 | 70 | | | |
| Reservas en pesos (R) | | | | | | |
| Utilidades por compra y ventas de divisas | — | — | — | 2.000 | 2.000 | 2.000 |
| Flujo | 0 | 5.000 | -7.000 | 7.000 | -7.000 | -7.000 |
| Acervo | 0 | 5.000 | -2.000 | 0 | 0 | 0 |
| Entrega de utilidades a la Tesorería | — | — | — | 2.000 | 2.000 | 0 |
| Crédito doméstico (C) | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 15.000 | 12.000 |
| Pasivos no monetarios (P) | 0 | 3.000 | 3.000 | 3.000 | 3.000 | 0 |
| Fondo de estabilización (F) | — | — | — | — | — | 2.000 |
| Base monetaria (BM = R + C - F - P) | 10.000 | 12.000 | 5.000 | 5.000 | 7.000 | 12.000 |

la 100 dólares en el Año 1 y los desacumula en el Año 2. Entre estos dos años ocurre una devaluación que eleva la tasa de cambio de $ 50 a $ 70. El crédito doméstico del Banco de la República se mantiene inalterado en $ 10.000. Para evitar el efecto expansionista de la acumulación de reservas en el Año 1 el Banco vende títulos de participación (un pasivo no monetario) por $ 3.000, con lo cual la base monetaria no se incrementa en la totalidad de la acumulación de reservas. En el Año 2, el déficit externo genera, a la tasa de cambio de $ 70, una contracción monetaria de $ 7.000, si el Banco de la República no adopta ninguna medida compensatoria.

Como se ve en el ejemplo, la contracción monetaria generada en el Año 2 por el déficit externo de 100 dólares es mayor que la expansión monetaria del Año 1 asociada a un superávit de igual magnitud. De esta manera, una acumulación y posterior desacumulación de reservas genera una *contracción monetaria neta*, si hay devaluación en el intermedio. Este hecho se podría reconocer contablemente, registrando solamente los *flujos* de las operaciones de divisas, sin valorar el acervo de reservas internacionales; este método, según se muestra en la tercera columna del Cuadro, tendría el inconveniente de que en algunos momentos el acervo de reservas en pesos aparecería con signo negativo en el balance del Emisor y, en general, no guardaría ninguna relación con el acervo valorado en dólares. La segunda alternativa es valorar las reservas acumuladas, generando así utilidades por compra y venta de divisas. Según lo han mostrado Jaramillo y Montenegro, en un trabajo reciente, dichas utilidades serían las necesarias para evitar, en el transcurso del tiempo, que la operación de acumulación y desacumulación de reservas genere una contracción monetaria. Esto se muestra también en el Cuadro 4, al

considerar que, bajo la Alternativa A, las utilidades se entregan directamente al gobierno, con lo cual una magnitud equivalente a ellas retorna a la base monetaria. El efecto monetario neto de las operaciones de compra y venta de divisas es así neutro *en el tiempo.* Sin embargo, este efecto neutro es el resultado de operaciones de expansión y contracción que ocurren en diferentes momentos. En el ejemplo del Cuadro 4, la operación neutra es el resultado de dos expansiones; una primera asociada a la compra de las divisas en el Año1, y otra generada por la entrega de las utilidades al gobierno nacional en el Año 2; la contracción monetaria es el producto de la venta de las reservas acumuladas en este último año. Como se ve, aunque la operación es monetariamente neutra en el tiempo, no lo es en cada período en particular[7].

¿De dónde provienen las utilidades? De dos fuentes: en primer término, del privilegio de emisión, que le permite al Banco de la República comprar 100 dólares sin costo real alguno; por otro, de la devaluación nominal del peso entre el Año 1 y el Año 2. La magnitud de la utilidad representa una verdadera transferencia real de recursos, ya que con los mismos $ 5.000 que el Banco entregó al público en el Año 1 a cambio de 100 dólares, sólo tiene que entregar 71.43 en el Año 2; de esta manera, se ha apropiado de 28.43 dólares en el proceso que, al venderlos, le generan una utilidad. Esta se constituye así en un "impuesto" asociado a la devaluación y al privilegio de emisión. Sin embargo, está relacionado, no con los impuestos directos e indirectos normales, sino con el denominado "impuesto de inflación" o, más correctamente, "impuesto de emisión", derivado de la capacidad que tiene un banco central de adquirir recursos reales a través de la emisión sin costo real alguno y que no debe formar parte de los ingresos fiscales ordinarios. Como este último, el "impuesto de devaluación" asociado a las utilidades por compra y venta de divisas, está así íntimamente ligado a las operaciones monetarias y tampoco debe constituir un recurso fiscal ordinario.

El traslado automático de las utilidades al gobierno tiene varios inconvenientes, entre los cuales convendría señalar tres:

a) Como se ve claramente en el Cuadro 4, la utilización del privilegio de emisión a través del crédito doméstico del Emisor, o de la entrega de las utilidades al gobierno, depende en gran medida de la situación de reservas internacionales. En un período de acumulación de reservas, el efecto expansionista de la situación exige medidas de contracción en el lado del crédito o de los pasivos no monetarios; la entrega de las utilidades por compra y venta de divisas es así indeseable. En un período de déficit, en cambio, se puede expandir la base monetaria a través del crédito doméstico, la entrega de las utilidades, o la disminución de pasivos no monetarios, sin generar efectos expansionistas globales. La forma exacta como se haga la expansión depende de la política monetaria, y puede implicar entregar o no entregar las utilidades por compra y venta de divisas al gobierno (ver Alternativas B y C del Cuadro 4).

b) No existe ninguna relación precisa entre las utilidades y la situación externa, ya que las primeras están asociadas, no sólo a los flujos de divisas corrientes, sino también al acervo de reservas y su evolución en el pasado, y al método de contabilización de dicho acervo. De esta manera, puede haber utilidades en un período de superávit externo, en tanto que en un período de déficit, ellas pueden ser mayores o menores que el déficit externo medido en pesos colombianos.

c) El traslado automático introduce interrelaciones indeseables entre las políti-

[7] Juan Carlos Jaramillo y Armando Montenegro, "Cuenta Especial de Cambios: Descripción y Análisis de su Evolución Reciente", *Ensayos sobre Política Económica,* No. 2, pp. 142-6 y 179-86; Armando Montenegro, "Apuntes adicionales sobre la Cuenta Especial de Cambios", *Mimeo,* 1982.

cas monetarias, cambiaria y fiscal. De esta manera, se traslada corrientemente al gobierno una suma que constituye un componente del cambio en la base monetaria, y cuyo monto depende de una diversidad de instrumentos cambiarios y monetarios (la devaluación, la utilización de certificados de cambio, los depósitos sobre giros al exterior, el sistema de valorización de reservas, entre otros)[8].

De esta manera, aunque las utilidades no generan una expansión monetaria neta en el tiempo, su traslado automático es indeseable. La conveniencia o inconveniencia de dicho traslado depende, por una parte, de la coyuntura cambiaria y, por otra, de la forma como la política monetaria juzgue que se debe generar una expansión bajo circunstancias específicas. La reestructuración de la Cuenta Especial de Cambios realizada durante la emergencia económica creó un instrumento flexible y discrecional de manejo de la Cuenta, que pudiera ser utilizado tanto en una época de superávit como de déficit externo, sujeto en todos los casos a las decisiones de la autoridad monetaria. Sus principales características son las siguientes:

a) Según lo indicamos, se separaron de la Cuenta los ingresos propiamente tributarios, que continuarán trasladándose ordinariamente a la Tesorería.

b) Con los ingresos netos provenientes del manejo de las reservas y las utilidades por compra y venta de divisas, se seguirá engrosando la Cuenta Especial. De acuerdo con las decisiones de la Junta Monetaria se trasladará a un Fondo de Inversiones Públicas una suma variable, sin que pueda exceder del 75% de las utilidades de la Cuenta. El remanente se trasladará al Fondo de Estabilización Cambiaria. La decisión sobre monetización o esterilización de las utilidades de la Cuenta queda así a discreción de la autoridad monetaria.

c) Los ingresos que se entreguen al gobierno se harán siempre en forma de crédito, creando así un instrumento de crédito interno al sector público, cuyas virtudes se señalaron en la sección anterior. Quedan además garantizados diferentes mecanismos para manejar el Fondo de Inversiones Públicas, tanto en una época de superávit como de déficit externo. En el primer caso, el gobierno puede trasladar a dicho Fondo sólo una parte de las utilidades de la Cuenta, según se indicó en el párrafo anterior, y utilizar el Fondo para financiar la inversión pública en vez de acudir al crédito externo, o para pagar anticipadamente deuda pública externa, generando en este último caso una contracción monetaria adicional. En una época de déficit externo, quedan vigentes mecanismos para generar una expansión a través del gasto público, pero siempre sujeta a la discrecionalidad de la autoridad monetaria. La Junta Monetaria queda además con la facultad para determinar las condiciones financieras de los créditos que conceda el Fondo. Esta facultad es muy importante para evitar, por ejemplo, que en una época de devaluación acelerada haya una presión para convertir deuda externa e interna, utilizando así un mecanismo concebido para una época de superávit en condiciones de déficit externo. Deberán así establecerse tipos de interés diferenciales para esta línea de crédito, para incentivar correctamente su utilización.

d) A través del Fondo de Estabilización Cambiaria se crea, no sólo un mecanismo para esterilizar las utilidades de la Cuenta Especial, sino también de financiar pérdidas eventuales en las operaciones monetarias y cambiarias, como las experimentadas hasta 1972. Según lo indicamos al comienzo de esta sección, la exclusión de los ingresos tributarios así lo exigía. Los recursos acumulados en dicho Fondo podrían ser insuficientes si el gobierno se embarca en el futuro en una política de tipos de cambio diferenciales que genere pérdidas impor-

[8] *Ibid,* pp. 146-9.

tantes a la Cuenta. Para desincentivar este tipo de operaciones se establece que, en caso de que los recursos del Fondo sean insuficientes para cubrir las pérdidas, el Banco de la República abrirá créditos a cargo del gobierno nacional, que deberán cancelarse con ingresos ordinarios del presupuesto nacional. Si el gobierno se inclina en el futuro por subsidiar ciertas importaciones de bienes y servicios o ciertas exportaciones a través de tipos diferenciales, deberá así reconocer el carácter de subsidio que tienen dichas operaciones. Se desincen*tiva así* un tipo de operaciones que crean interrelaciones indeseables entre la política monetaria y cambiaria, y cuyos efectos desafortunados los conocen ampliamente hoy en día otros países latinoamericanos[9].

e) Finalmente, como el desglose de las utilidades de la Cuenta Especial disminuirá, al menos inicialmente, los ingresos ordinarios de la Nación y consecuentemente el monto del situado fiscal, se contempla un mecanismo para reducir este impacto. Este mecanismo puede ser insuficiente, según se discute en la Parte V de este artículo.

## III. Reformas a la tributación nacional

### *A. Alternativas para incrementar los recaudos*

Desde el punto de vista de la tributación nacional, el gobierno enfrentaba tres alternativas básicas: crear nuevos impuestos, incrementar las tasas o el recaudo efectivo de los impuestos indirectos, o aumentar las tasas o el recaudo efectivo de los impuestos directos. En cuanto a la primera de estas alternativas, aparte de la decisión del gobierno de no crear nuevos impuestos, en razón de sus compromisos electorales, debe reconocerse que no existen opciones importantes de recaudos fiscales nuevos a nivel nacional, que consulten tanto a criterios de equidad como de asignación deseable de los recursos productivos.

Por otra parte, la segunda de las alternativas señalada presentaba varios inconvenientes. En primer lugar, no atacaba la fuente básica de inelasticidad de nuestro sistema tributario. En efecto, según se señala en el Cuadro 2, aparte del impacto desfavorable que ha tenido en los últimos años la disminución en los gravámenes al comercio exterior, los impuestos directos han sido un rubro elástico dentro de la tributación nacional. En segundo término, los incrementos en los impuestos indirectos se habrían traducido sobre el nivel de precios al consumidor, contribuyendo a la disminución en la demanda agregada y, en consecuencia, a la recesión. Además, habrían tenido un impacto sobre los presupuestos de las familias de ingresos bajos y medios, acentuando el carácter regresivo del impuesto a las ventas. Esta anotación se reitera al observar que las tarifas existentes para productos suntuarios son ya elevadas, en tal forma que incrementos adicionales inducirían seguramente niveles altos de evasión. Finalmente, cabe anotar que el impuesto a las ventas se aproxima hoy en día en Colombia a un impuesto sobre el valor agregado a nivel manufacturero, de importación y de algunas actividades comerciales; su extensión generalizada al comercio enfrentaría serios problemas administrativos y de control de la evasión, especialmente si se desea conservar las tarifas diferenciales, que reducen su efecto regresivo.

En el caso de los impuestos directos, las tarifas existentes eran también elevadas, tanto en razón de los ajustes imperfectos por inflación que existieron hasta 1979, como del impacto que había tenido la inflación acumulada entre 1967 y 1974, según se explica más adelante. Cabe anotar que, debido a la recesión, no era conveniente incrementar las tarifas de los impuestos a las sociedades anónimas o limitadas.

[9] Esto es especialmente cierto de aquellos países que han establecido tasas de cambio más bajas que los pagos de la deuda externa, incurriendo en gigantescas pérdidas en las operaciones cambiarias que han generado importantes emisiones primarias (México y Argentina).

La evasión y elusión de la tributación directa ha significado, en la práctica, que la tributación efectiva es muy baja para ciertos sectores y que se pierda en gran medida la progresividad teórica del tributo; como las tarifas nominales se han elevado en forma significativa, tales prácticas son responsables de la inelasticidad de los impuestos directos que se refleja en el Cuadro 2. Era así lógico que gran parte de las medidas en el campo de la tributación nacional se dirigieran a corregir este problema. Se consideró necesario, en primer lugar, establecer correctivos mucho más completos por inflación, no sólo eliminando el impacto futuro de la inflación sobre las tarifas efectivas de renta, sino también estableciendo ajustes a los rendimientos financieros nominales y en el valor de los avalúos catastrales, cuyo rezago ha determinado la baja elasticidad de los impuestos de patrimonio y renta presuntiva sobre el patrimonio líquido. En segundo término, se juzgó necesario fortalecer la Dirección de Impuestos Nacionales, no sólo con reformas en la ley procedimental sino también en materia organizativa y de lucha contra la corrupción. La eliminación de algunos canales de elusión de los tributos, y la extensión y fortalecimiento de la renta presuntiva mínima y de la retención en la fuente apuntaba también al fortalecimiento de los recaudos efectivos. En efecto, existe evidencia de que la renta presuntiva mínima sobre el patrimonio ha sido relativamente eficaz para garantizar un nivel mínimo de tributación de ciertos sectores y contribuyentes importantes[10], y que la ampliación del sistema de retención a rubros tales como los intereses y los honorarios han contribuido a controlar la evasión. Finalmente, la extensión del régimen de retenciones y anticipos buscaba también establecer una mayor coincidencia entre la generación temporal de los ingresos y de los tributos, explicable no sólo desde el punto de vista de los intereses del fisco, sino también de la equidad entre diferentes tipos de contribuyentes, según veremos más adelante. No obstante lo anterior, debe advertirse que la evasión y elusión de los impuestos dependen en última instancia de la eficacia y justicia con que se administren los impuestos y se controlen y sancionen las prácticas dolosas de muchos contribuyentes. Las reformas legales mencionadas pueden ayudar pero en ningún caso sustituyen la labor administrativa.

En las secciones siguientes, se analizarán con mayor detalle algunos aspectos señalados en el párrafo anterior. Además se estudiará con detenimiento el tratamiento a los diferentes tipos de sociedades en la reforma, incluyendo los incentivos introducidos a la capitalización y democratización de la sociedad anónima.

*B. Rebaja de tarifas*

El Cuadro 5 indica el efecto que tuvo la inflación sobre las tarifas efectivas de renta para diferentes niveles de ingreso real desde 1967[11]. Como puede observarse, la inflación acumulada entre 1967 y 1974 elevó sustancialmente las tarifas efectivas en todos los niveles de ingreso. Tal elevación fue sólo parcialmente compensada por la reforma tributaria de 1974, que elevó además las tarifas promedio para los niveles superiores de renta. Entre 1974 y 1981 se produjo una elevación adicional en las tarifas efectivas, como resultado de los ajustes imperfectos por inflación que existieron hasta 1979. A pesar del incremento en los descuentos tributarios en este último año, las tarifas efectivas se elevaron entre 1974 y 1982 en un 80% o más para rentas hasta de $400.000, en un 45% para rentas de $500-600.000, en un 30% para rentas de $800-1.000.000 y en proporciones algo inferiores en rentas superiores. Estos cálculos indican el por qué del clamor general de que las tarifas son demasiado altas, y el

[10] Guillermo Perry y Roberto Junguito, "Evaluación del régimen de renta presuntiva mínima en Colombia", *Coyuntura Económica,* octubre 1978.

[11] Sobre este punto, ver Mauricio Carrizosa, "La inflación y el impuesto de renta a las personas naturales", en la *Estructura Fiscal Colombiana,* Universidad Javeriana, 1979.

consenso en torno a que deberían reducirse por lo menos a niveles similares a los vigentes después de la reforma de 1974.

El mismo cuadro señala el efecto de las rebajas que el ejecutivo se propuso implementar para 1982 y 1983. Como se observa claramente, la reducción era mayor para los sectores de ingresos medios y bajos, para quienes la tasa impositiva se había incrementado en forma más notoria desde 1974. En todos los rangos de renta, se revirtió casi la totalidad del incremento en la tasa de tributación que habían tenido los contribuyentes desde dicho año. Para rentas de $500.000 en adelante, incluso si se tiene en cuenta la ampliación del descuento por arrendamientos que tuvo lugar en 1979, la tasa de tributación continúa siendo un 7% más alta que en 1974, y en el caso de rentas inferiores a $500.000 en una proporción superior. Sin embargo, es posible que si se tomaran como referencia los descuentos efectivos de los contribuyentes, la tributación efectiva sería en algunos casos inferior a la de 1974.

Según lo indicamos en la parte I de este artículo, la rebaja en los impuestos para los sectores de bajos ingresos puede defenderse por su efecto reactivador y por razones de equidad. En el caso de rentas elevadas, la rebaja no se puede defender por estos motivos, sino por el efecto potencial que pueda tener como desincentivo a la evasión y elusión de los tributos; por ello, tenía que estar acompañada por medidas contra tales prácticas ilícitas. Si la reforma tiene éxito en retornarle a la tributación directa su elasticidad, se deberían reducir aún más las tarifas existentes, que continúan siendo altas para aquellos sectores que tributan de acuerdo con la ley.

*C. Tratamiento a los rendimientos y gastos financieros*

Las normas expedidas durante la emergencia establecieron un desgravamen parcial a los rendimientos financieros recibidos por personas naturales, provenientes de sus inversiones en instituciones financieras sometidas a vigilancia estatal, papeles de deuda pública y bonos de sociedades anónimas. Se determinó así mismo que, excepción hecha de los pagos realizados por concepto de vivienda, los gastos financieros pagados por las personas naturales deberían sustraerse de los rendimientos financieros para calcular aquella parte de estos últimos que no constituyen renta gravable. Esto implica que los gastos financieros necesarios para generar rentas no serán totalmente deducibles en el futuro.

Este tipo de tratamiento reconoce que parte de los rendimientos financieros nominales apenas compensan la desvalorización que sufre el capital invertido en forma líquida en una economía inflacionaria, y que parte de los intereses nominales pagados constituyen amortizaciones reales, ya que contribuyen a disminuir el valor real de las deudas. De esta manera, se acepta en el caso de los rendimientos y gastos financieros un principio que se había reconocido en parte en 1974, al establecer que la valorización de los activos fijos con la inflación no representaba ganancias reales de capital. Sin embargo, en el caso de los activos financieros, no se quiso llegar a la corrección completa por inflación, por considerar que ella incentivaría la posesión de activos líquidos, que por otros otros motivos económicos se prefieren en una época inflacionaria y porque los demás ingresos tampoco están completamente protegidos contra la inflación en la legislación tributaria. Además, como la diferencia entre rendimientos efectivos y nominales es mayor entre más alta sea la rentabilidad de un activo financiero, existía una razón adicional para mantener un descuento porcentual menor al 100% sobre la tasa de interés más representativa del mercado.

La ausencia de correctivos por inflación para los rendimientos financieros puede promover el desplazamiento de los activos líquidos hacia el exterior y hacia el mercado no institucionalizado, o prácticas de evasión en el mercado financiero institucionalizado, como se habían venido presentando y tolerando en el país. Al haber ele-

vado a la categoría de delito penal las prácticas de evasión en el sector financiero y al intentar controlar ésta en forma efectiva (a través de las nuevas formas de gravamen y retención en la fuente para los títulos que se colocan con descuento, por ejemplo), era necesario aproximar la tributación a los rendimientos reales. Esta decisión resultaba además oportuna para facilitar que los capitales ocultos invertidos en el sector financiero se acogieran a la amnistía patrimonial.

En los primeros decretos en materia tributaria, el gobierno había aplicado a las empresas las mismas normas sobre desgravamen de los rendimientos y deducción sólo parcial de los gastos financieros. Había contemplado, sin embargo, una introducción más gradual de esta reforma que en el caso de las personas naturales, teniendo en cuenta el alto grado de endeudamiento que acusan en la actualidad las empresas colombianas. Esta norma fue objeto de una gran disputa en las discusiones que se sucedieron, que condujo a su desmonte posterior. Ella tenía, en efecto, varios problemas, entre los cuales cabría destacar dos:

En primer lugar, existen problemas importantes asociados a la existencia de ajustes por inflación en sólo una parte de los activos y pasivos del balance de las empresas. En especial, la no deducibilidad parcial de los costos financieros de las empresas sólo se puede justificar en la medida en que la deuda corresponda con un activo que reciba un tratamiento tributario acorde con la inflación. En la práctica, puede considerarse que la depreciación flexible introducida en 1979 que permite depreciar la totalidad del valor nominal de un equipo en escasos dos años y medio constituye una corrección parcial de este tipo, al igual que la posibilidad de utilizar el sistema LIFO en la contabilidad de costos de los inventarios, siempre y cuando el nivel de estos últimos no disminuya. No obstante, en otras formas de contabilización de inventarios, así como en el caso de deudas adquiridas para pagar otros costos variables de las empresas, no existe un reajuste por inflación en el sistema tributario para los egresos monetarios en que ha incurrido la empresa.

Un tratamiento más equitativo y técnico de estos casos exigía, por lo tanto avanzar, en una de dos direcciones: hacia una discriminación entre los diferentes tipos de gastos financieros, que es administrativamente inmanejable, o hacia correcciones completas por inflación de los activos y pasivos de las empresas. En este último caso, no solamente existen dudas teóricas por parte de algunos autores sobre la posibilidad de introducir ajustes de esta naturaleza[12], sino que no se partía de un conocimiento adecuado de la experiencia con mecanismos de ajuste de esta naturaleza en otros países y su posible aplicación en Colombia. Este debe constituir un tema de estudio para el futuro inmediato.

En segundo lugar, dado el nivel actual de endeudamiento de las empresas productivas, las limitaciones a la deducción por gastos financieros habría elevado sustancialmente su carga tributaria efectiva. Datos parciales indicaban que, al final de los cuatro años de transición contemplados originalmente, el 60% de la corrección monetaria no deducible podría equivaler a un incremento en la tasa de tributación efectiva de las sociedades anónimas de hasta un 31%, y de 28% en el caso de las sociedades limitadas; dicho cálculo no incluía sin embargo, la totalidad de los gastos financieros de las empresas, ni tampoco el efecto que tendría el incentivo a la capitalización que la medida generaba ni la baja en las tasas de interés que podría permitir. Desafortunadamente, no existían estimativos completos de estos efectos potenciales para poder compensar la medida con una rebaja correspondiente en la tasa de tributación de las empresas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la decisión del gobierno de retroceder en su determinación inicial era prudente.

[12] Arthur M. Okun, *Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis,* Brookings Institution, 1981, pp. 156-60.

Ella dejaba sin embargo, un gran vacío, en la medida en que mantenía el subsidio tributario a las inversiones financiadas con deuda, que ha redundado en incentivos al endeudamiento. Una medida posterior fue adoptada para compensar parcialmente este problema, al establecer un estímulo tributario a la emisión de acciones. Tal estímulo no resuelve, sin embargo, el problema de fondo, que exige, por ello, atención del ejecutivo y el legislativo en el futuro próximo.

Algunos comentaristas han indicado que, a pesar del desmonte de la no deducibilidad parcial de los costos financieros, *sería* útil mantener el descuento sobre rendimientos financieros recibidos por las empresas, como mecanismo para fomentar el ahorro institucional. Tal medida establecería un serio problema en el sistema tributario, en la medida en que incentivaría a las empresas a endeudarse para depositar el monto de la deuda contraída en las mismas entidades financieras; de esta manera, obtendrían ingresos, que no constituirían en su totalidad rentas, en tanto que podrían deducir la totalidad de los gastos financieros, obteniendo así un beneficio neto a costa del fisco. Este tipo de arbitraje indica claramente la necesidad de que el tratamiento sobre costos y rendimientos financieros para un mismo tipo de contribuyente sea reflejo: si hay deducibilidad total en el primer caso, debe haber también tributación total en el segundo, en tanto que un desgravamen parcial en el segundo exige la no deducibilidad parcial en el primero. El gobierno procedió así correctamente a desmontar el desgravamen parcial a los rendimientos financieros de las empresas, para poder retornarles la deducibilidad total de los gastos financieros y tuvo, además, que limitar el desgravamen a las personas naturales para que no se presenten casos similares de arbitraje entre las personas y las empresas.

*D. Régimen de retenciones y anticipos*

Según lo anotamos en la Sección III.A, de acuerdo con la experiencia de la Administración de Impuestos Nacionales, la extensión del régimen de retención en la fuente es un instrumento de una gran importancia en la lucha contra la evasión. Se reiteraba así un principio que se ha venido ampliando en la legislación tributaria desde hace unos quince años. Aparte de ello, el fortalecimiento del régimen de retención en la fuente puede justificarse desde el punto de vista de equidad con el fisco, ya que permite al Estado recibir los impuestos en el mismo momento en el cual se generan las rentas. En una economía inflacionaria este hecho es de gran importancia para impedir que los impuestos recibidos por el Estado se desvaloricen y se reduzca así la tributación efectiva. Como veremos en los párrafos siguientes, el régimen de anticipos sólo compensa parcialmente este problema.

La extensión de las retenciones y anticipos puede verse también desde el punto de vista de la equidad entre contribuyentes. En efecto, un mismo gravamen a cargo puede representar niveles reales de impuestos muy diferentes para distintos contribuyentes, de acuerdo a si están sujetos al régimen de retenciones o anticipos, y a otros factores. El Cuadro 6 distingue seis casos de tratamiento tributario para personas sujetas a un mismo impuesto a cargo, e indica claramente la discriminación a la cual están sujetos los contribuyentes sujetos a retención en la fuente sobre aquellos que liquidan anticipos. Estos últimos pagan una proporción importante de sus impuestos un año después de generadas las rentas, en tanto que aquellos sujetos a retención las pagan en el mismo momento en que éstas se generan. Como además los impuestos sobre la renta se abonan en promedio después de mediados de año, se recibe un beneficio adicional. Como se puede observar en el Cuadro 6, incluso después de la elevación de la tasa de anticipo, los contribuyentes sujetos a tal régimen tributan apenas un 85% de lo que les corresponde en términos reales. Además, antes de la reforma, los anticipos se pagaban solamente si el 75% o más de las rentas no estaban sujetas a retención. Existían, sin embargo, rentas sujetas teóricamente a retención, o

## CUADRO 5

### TARIFAS PROMEDIO DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

| Renta gravable 1967 (Pesos de 1982) | % | 1974 Después de la Reforma % | 1982A Decreto 2809 % | 1982B Decreto 3743 % | 1983 Decreto 397 % | Cambios en las tarifas 1967 a 1974 % | 1974 1982A % | 1982A a 1983 % | 1974 a 1983 % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 200.000 | — | — | 5.14 | 3.66 | 0.24 | — | a | –95.3 | a |
| 300.000 | 2.33 | 4.51 | 10.03 | 7.96 | 6.92 | 93.6 | 122.4 | –31.0 | 53.4 |
| 400.000 | 4.50 | 8.62 | 15.65 | 11.29 | 10.14 | 91.6 | 81.6 | –32.5 | 17.6 |
| 500.000 | 8.80 | 11.88 | 17.45 | 14.18 | 12.80 | 35.0 | 46.9 | –26.6 | 7.7 |
| 600.000 | 10.83 | 14.63 | 21.01 | 17.21 | 15.83 | 35.1 | 43.6 | –24.7 | 8.2 |
| 800.000 | 14.46 | 19.41 | 26.28 | 22.60 | 21.03 | 34.2 | 35.4 | –20.0 | 8.3 |
| 1.000.000 | 17.63 | 23.42 | 30.06 | 27.04 | 24.85 | 32.8 | 28.4 | –17.3 | 6.1 |
| 1.500.000 | 23.31 | 30.15 | 35.61 | 33.90 | 31.46 | 29.3 | 18.1 | –11.7 | 4.3 |
| 2.000.000 | 26.54 | 34.14 | 39.03 | 37.24 | 35.30 | 28.6 | 14.3 | – 9.6 | 7.4 |

**Nota:** Tarifa para un declarante con tres personas a cargo, cuyo cónyuge declara por separado. Los valores nominales fueron deflactados por el índice promedio de precios al consumidor empleados de cada año; para 1983 se supuso una inflación del 20o/o. Para fines del cálculo de los descuentos tributarios (y de las rentas deducibles antes de 1974), los gastos en educación, salud y arrendamientos se suponen que son una proporción de la renta respectiva, según la participación que tienen dichos gastos en el índice de precios al consumidor empleado.

[a] Nivel inicial nulo.

para las cuales la retención era insuficiente sobre las cuales no se pagaba anticipo. En este caso, los contribuyentes podían estar pagando niveles bajos de retención, sin estar sujetos tampoco al régimen de anticipo (Caso I del Cuadro 5), con una tributación efectiva hasta un 30% inferior a la estipulada en la ley. Este tipo de distorsiones se corrigió al establecer que sólo se tomarán en cuenta para el cálculo del anticipo las retenciones que efectivamente se hicieron, sustrayéndose estas del 75% del impuesto a cargo el año anterior para calcular el anticipo correspondiente.

Los contribuyentes sujetos a retención siguen teniendo, después de la reforma, gravámenes reales mayores que aquellos sujetos a anticipo. Esto es especialmente cierto de aquellos que tienen retenciones altas pero no se benefician de los descuentos por retenciones que tienen los asalariados. La situación es aún más grave si las retenciones resultan excesivas, ya que los contribuyentes reciben las devoluciones con un atraso importante sin que se les reconozca interés alguno. En tales casos, la tributación real puede ser superior a la que establece la ley y se desvirtúa en gran

**CUADRO 6**

**REGIMEN DE RETENCIONES Y ANTICIPOS ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA**

**(Valor presente en un año determinado de los impuestos pagados sobre dicho año**

| | Impuesto a cargo: $150.000 | | $300.000 | |
|---|---|---|---|---|
| | Antes $ | Después $ | Antes $ | Después $ |
| Caso I: | | | | |
| No pagaba retenciones ni anticipos[1] | 105.690 | 127.885 | 211.380 | 255.771 |
| Caso II: | | | | |
| Pagaba anticipos[1] | 126.406 | 127.885 | 252.811 | 255.771 |
| Caso III: | | | | |
| Retenciones completas | | | | |
| A. No asalariado | 150.000 | 150.000 | 300.000 | 300.000 |
| B. Asalariado[2] | 131.045 | 131.045 | 267.409 | 267.409 |
| Caso IV: | | | | |
| Retenciones excesivas[3] | | | | |
| A. No asalariado | 160.874 | 131.045 | 321.748 | 321.748 |
| B. Asalariado[2] | 138.874 | 138.874 | 283.385 | 283.385 |

1 Supone que el impuesto a cargo el año anterior fue un 20o/o inferior y una tasa de interés del 35o/o. Los impuestos se pagan en promedio a fines de agosto de cada año.

2 Contempla los documentos por retenciones sobre salarios vigentes para el año gravable 1982.

3 Retenciones 20o/o superiores al Caso III. Supone que las devoluciones se hacen al final del año en que se presenta la declaración, es decir, con 1.5 años de atraso en promedio con relación al año en que se hacen las retenciones. La tasa de interés es del 35o/o.

medida el descuento para asalariados. Cabe la pena indicar que en el caso de anticipos difícilmente puede haber devoluciones, excepción hecha del caso en que los contribuyentes tengan disminuciones sustanciales en sus ingresos reales, o incrementos importantes en las retenciones en la fuente durante un año particular.

La extensión del régimen de retenciones y anticipos tiene así una amplia justificación, tanto desde el punto de vista de la lucha contra la evasión, como de equidad tributaria y rendimientos efectivos más reales para el fisco. De hecho, sólo afectan significativamente a aquellos contribuyentes que se acercaban al Caso I del Cuadro 5, y que podían estar tributando en términos reales hasta un 30% menos de lo que les correspondía. Desde el punto de vista de equidad tributaria habría sido incluso deseable elevar aún más la tasa de anticipo, como lo determinó inicialmente el gobierno, y reconocer un rendimiento, al menos mínimo, a las retenciones excesivas que haga el fisco.

*E. Presunciones*

**1. Antecedentes**

Un estudio realizado en 1979[13] demostró que la aplicación de la renta presuntiva mínima sobre el patrimonio líquido se había constituido en un instrumento muy eficaz para asegurar una tributación mínima por parte de contribuyentes con patrimonios líquidos muy considerables (el porcentaje de contribuyentes afectados por la renta presuntiva ascendía rápidamente a medida que aumentaba el nivel de patrimonio) y en especial para aquellos dedicados a actividades que tradicionalmente habían contribuido en forma muy exigua al recaudo del impuesto de renta. Aunque es ciertamente inevitable que la aplicación de la presunción conduzca a inequidades ocasionales en casos individuales, dicho régimen contribuye así a que toda una clase de contribuyentes importantes participe en la tributación directa. Esta apreciación justificaba ampliamente su conservación como sistema impositivo, aunque otorgándole mayor flexibilidad ante crisis severas de algunos sectores de la economía, para hacerlo más acorde con realidades específicas de algunos contrayentes.

El estudio anotado mostró además que la efectividad del régimen presuntivo variaba en forma importante entre diferentes actividades económicas de difícil control tributario. Así, era mayor en el caso de contribuyentes dedicados a actividades agropecuarias que para aquellos dedicados al comercio, a los servicios o al ejercicio de las profesiones independientes. Además, identificó algunos factores por los cuales dicho régimen comenzaba a perder terreno, en especial los siguientes:

a) La reforma de 1974 permitió ajustar el valor de los activos en un 8% anual, con la expectativa de que los contribuyentes utilizaran esta facultad para evitar impuestos de ganancias ocasionales excesivos con posterioridad. No obstante, aparte de que dicho ajuste por inflación fue inicialmente muy bajo (sólo a partir de 1979, se elevó al ciento por ciento de la tasa de inflación), muchos contribuyentes no utilizaron esta posibilidad. En consecuencia, los valores de los patrimonios declarados y, por lo tanto, los impuestos sobre renta presuntiva, cuando ésta era efectiva, y de patrimonio crecían a ritmos inferiores a la inflación promedio de la economía. Este hecho por sí sólo explicaba en buena parte la pérdida de elasticidad de los recaudos del impuesto de renta a partir de 1976. En consecuencia, el estudio en cuestión recomendó la adopción de un sistema de ajustes automáticos por inflación para los avalúos catastrales, ya que los bienes raíces constituyen la mayor parte de los activos patrimoniales declarados por un valor inferior al comercial. Esta recomendación fue refrendada posteriormente por la Misión de Finanzas Intergubernamentales, ante la evidencia de una muy baja elasticidad en los

[13] Perry y Junguito, "Evaluación...", *op. cit.*

recaudos por concepto de impuesto predial[14].

b) La relación pasivos/patrimonio bruto comenzaba ya a crecer para los grupos afectados por la renta presuntiva mínima y se preveía la necesidad de controlar abusos asociados a la declaración de pasivos inexistentes. Ante una administración tributaria tolerante, se desarrolló en el país un mercado de pasivos falsos, en el cual participaba la mayor parte de las instituciones financieras del país y que se restringió en buena parte a fines de 1982 al haber elevado a la categoría de delito penal este tipo de prácticas.

c) La posibilidad de contabilizar la ganancia *ocasional* neta en la comparación con la renta presuntiva mínima permitía reducir el impacto efectivo de este último sistema y no tenía justificación conceptual alguna, por cuanto cabe presumir que todo patrimonio genera una renta *ordinaria* mínima. Este problema se agravó sustancialmente con la Ley 20 de 1979, que redujo la tarifa del impuesto de ganancia ocasional y permitió eximirla al cumplirse ciertos requisitos de reinversión. Debe señalarse que la gran diferencia en el tratamiento tributario establecido en la Ley 20 ha inducido una "elusión" muy generalizada al convertir, ficticiamente, rentas ordinarias en ganancias ocasionales.

d) En 1974, poco después de la reforma tributaria, se exceptuó a las sociedades limitadas de la aplicación de la renta presuntiva mínima y, en forma general, se excluyó de la base de aplicación de ésta el ganado de cría, el valor de los cultivos de tardío rendimiento ya en producción y la mitad del valor de la maquinaria agrícola. Ninguna de estas excepciones podría justificarse conceptualmente y, de hecho, constituyeron concesiones otorgadas a grupos de presión específicos. Ello, por supuesto, limitó la efectividad de la renta presuntiva en varios sectores de la actividad económica y facilitó prácticas de evasión generalizadas a través de las sociedades limitadas.

Las medidas adoptadas en relación con el régimen presuntivo durante la emergencia económica estuvieron claramente orientados a resolver los problemas anteriores. La primera de estas medidas fue el establecimiento de un nuevo sistema de presunción sobre los "ingresos netos ordinarios" (ingresos o ventas brutas menos devoluciones y descuentos, excluidos los que dan origen a ganancias ocasionales) orientado a asegurar una tributación mínima de contribuyentes cuyas rentas, en razón de su actividad son de difícil control, y cuyo patrimonio vinculado a sus actividades productivas es pequeño y/o de difícil control. Este es el caso en particular de empresas medianas y grandes del sector comercio y de servicios.

La base conceptual de esta presunción es que cualquier actividad económica produce normalmente una utilidad neta mínima en relación con sus ventas o ingresos totales. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con la presunción de una renta mínima sobre patrimonio, los márgenes de utilidad sobre ventas varían en forma apreciable entre sectores económicos, e incluso al interior de un mismo sector. Este hecho tiene dos consecuencias importantes. De una parte, implica que la aplicación de una tasa única de presunción constituirá un mecanismo más efectivo para asegurar una tributación mínima sobre la renta en algunas actividades específicas; de otra, el nivel de esta tasa debe fijarse teniendo en cuenta el margen sobre ventas en aquellas actividades donde es normalmente bajo. Estudios internacionales y evidencia parcial sobre el caso colombiano, indican que los márgenes más bajos se encuentran en el comercio al por mayor y al detal de alimentos. En el caso de los Estados Unidos, dichos márgenes han sido inferiores al 1.5% en sólo una ocasión durante los últimos seis años. Como en dicho país, en

[14] Las Finanzas Intergubernamentales... *op. cit,* pp. 249-256.

razón de los mayores volúmenes, competencia, organización y estabilidad comercial, se registran menores márgenes de utilidades que en países en desarrollo, esta es una evidencia de que las tasas fijadas, que comienzan en un 1% y se elevan hasta un 2% son apropiadas para el caso colombiano.

Debe observarse que es probable que este impuesto se traslade parcialmente a los consumidores, lo cual tendría inconvenientes, especialmente en el caso de la comercialización de alimentos. El efecto se daría, sin embargo, sólo en una ocasión (al elevarse el margen) y podría ser compensado por otras políticas en este sector o por la competencia de las cajas de compensación.

### 3. La renta presuntiva sobre patrimonio líquido

Tres tipos de normas estuvieron dirigidas a fortalecer el régimen presuntivo sobre patrimonio líquido. En primer lugar, se buscó mantener una mayor actualización de los valores fiscales de los bienes raíces, a través de las modificaciones al catastro. Según lo indicamos en una sección anterior, el atraso en el valor de estos bienes era uno de los motivos básicos por los cuales el impuesto de renta presuntiva sobre patrimonio líquido, así como los gravámenes predial y de patrimonio, habían perdido su elasticidad en los últimos años. Otro motivo de pérdida de dinamismo de la renta presuntiva, la constitución de pasivos y créditos falsos, fue también objeto de normas específicas, incluyendo una nueva presunción de intereses sobre una parte importante de los préstamos en dinero. Las ganancias ocasionales se separaron además totalmente de la renta para fines de la presunción, para evitar que los contribuyentes justificaran a través de ellas lo que debería ser una presunción de rentas ordinarias, según vimos.

En contra de la tendencia general de las medidas a fortalecer el régimen presuntivo se dispuso sin embargo, que la tasa de la renta presuntiva sobre patrimonio líquido se reduciría al 6% en los años gravables de 1982 y 1983, elevando al 7% en 1984 y retornando a su nivel inicial del 8% en 1985. El gobierno argumentó que la actual recesión económica justificaba esta reducción temporal. No obstante, como la recesión no necesariamente reduce la rentabilidad mínima obtenida en todas las actividades económicas, no era necesario adoptar una rebaja generalizada, ya que se estableció un nuevo mecanismo de excepción que permite reducir la tasa de presunción en aquellas actividades que enfrenten una crisis severa. La inclusión de esta última disposición se justificaba plenamente a la luz de la experiencia reciente, en la que, a diferencia de lo observado hasta cuando se instituyó el régimen, se han presentado situaciones de extrema crisis en sectores específicos. Conviene observar que la nueva presunción de renta mínima sobre ingresos netos puede obviarse por las mismas causales de excepción y en forma similar a lo establecido para la presunción sobre el patrimonio líquido.

El decreto de avalúos estipuló además que para los predios rurales se tomará en adelante solamente el 85% de su avalúo catastral como base de aplicación de la renta presuntiva. Esto equivale a una reducción adicional del 15% de la renta presuntiva para este sector, en forma permanente. La tasa del 8% se había instituido sobre la base de que era la rentabilidad mínima apropiada para el sector agropecuario; más aún, era precisamente en este sector en donde la renta presuntiva sobre patrimonio había logrado modificar la situación previa de mínima contribución al impuesto de renta. Resulta, por tanto, imposible justificar una reducción *permanente* en la efectividad de este mecanismo, dirigido a controlar la evasión, especialmente cuando se aducen para introducir dicho cambio razones de *corto plazo* asociadas a la reactivación económica.

### 4. La extensión de las presunciones a las sociedades limitadas

La extensión de la renta presuntiva mínima a las sociedades limitadas estaba

acompañada por medidas similares a las que se adoptaron en 1974 con respecto de las sociedades anónimas cuando se estableció para ellas el régimen de presunción. Dicho régimen se basa en el supuesto de que toda empresa obtiene normalmente una rentabilidad mínima sobre su capital invertido y un margen mínimo de utilidades sobre ventas; no obstante algunas actividades pueden dar pérdidas en algunos años, las cuales normalmente se compensan en años posteriores. Esto es particularmente cierto en actividades como la agricultura. Por ello, la aplicación de regímenes de presunción debe permitir que se difieran dichas pérdidas, para compensar utilidades en exceso de la renta presuntiva en años posteriores. Al mismo tiempo, no puede permitirse que se trasladen las pérdidas a los socios, por cuanto en esta eventualidad éstos tendrían un doble beneficio: primero, al deducir las pérdidas y, con posterioridad, al obtener un menor ingreso fiscal proveniente de la sociedad, cuando esta última utilice las pérdidas pasadas para compensar otras rentas[15].

En forma similar, la aplicación de la renta presuntiva podría resultar en una cascada de impuestos cuando existe una cadena de sociedades. Este hecho se entiende fácilmente con un ejemplo. Supongamos que la Sociedad Limitada A tiene una inversión de $ 10 millones en la Sociedad B, que constituye la totalidad del patrimonio de esta última; la Sociedad A tiene además otras inversiones, que elevan su patrimonio líquido a $ 100 millones. Supongamos además que la Sociedad B declara en un año determinado rentas por $ 200.000; en tal caso, estará sujeta a una renta presuntiva de $ 800.000, sobre la cual pagará el impuesto correspondiente. Si aplicáramos además a la Sociedad A la presunción del 8% sobre la inversión que tiene en la Sociedad B, la presunción total sobre el patrimonio a esta última se duplicaría. Para evitar esta eventualidad, el gobierno determinó que la renta presuntiva de la Sociedad A se calculara sobre su patrimonio líquido, excluyendo la proporción de éste que constituye inversiones en otras sociedades limitadas o anónimas. A esta renta presuntiva se le agregan obviamente las rentas efectivamente recibidas de sus inversiones en tales sociedades (en el ejemplo anterior, $200.000 menos los impuestos a cargo de la Sociedad B). En igual forma, en el caso de la presunción sobre ingresos netos, esta se calculará excluyendo los ingresos recibidos de otras sociedades; a la renta presuntiva así calculada, se le agregará luego las rentas recibidas de inversiones en otras sociedades limitadas.

Lo anterior indica que las rentas presuntivas no se trasladan a las sociedades propietarias y que los patrimonios invertidos en otras sociedades no constituyen base para cálculo de las presunciones. En el caso de las personas naturales que sean socios de sociedades limitadas, se aplicó la primera de estas normas, aunque no la segunda. La razón para ello es clara: las personas naturales pueden estar sujetas a tasas de tributación superiores al 20%, que es aquella a la cual tributan las sociedades limitadas; el eliminar el patrimonio invertido en sociedades limitadas de la base para el cálculo de la renta presuntiva de personas naturales, podría así resultar en una tributación a una tasa más baja de aquella a la cual está sujeto el socio[16]. De todas formas, la determinación de que no se traslada en las rentas presuntivas a los socios, permite a estos últimos compensar los bajos ingresos provenientes de las sociedades limitadas con rentas de otras fuentes, para no estar sujetos así a una presunción global sobre patrimonio. Este hecho reduce sustancialmente la efectividad de dicho régimen tributario.

[15] No obstante, se permitió que los socios puedan compensar pérdidas obtenidas en sociedades que se liquidan, para evitar problemas en algunos sectores particulares como el de la construcción.

[16] Algo similar ocurriría en el caso de sociedades anónimas que inviertan en limitadas. Por este motivo, para las sociedades anónimas, la fórmula solamente excluye las acciones en otras anónimas y sus dividendos.

Como resultado de las reformas indicadas, se ha afirmado que se incrementaron las cargas sobre las sociedades limitadas, y que no es justo aplicar la presunción sobre la sociedad y luego sobre los socios. Como se verá en la sección siguiente, la sociedad limitada mantiene una situación de equilibrio tributario con las anónimas no abiertas, que han estado sujetas al régimen presuntivo desde 1974. Además, la aplicación de la presunción a nivel de sociedad y socio es indispensable, siempre y cuando se mantenga la doble tributación, lo cual continúa siendo válido tanto de la sociedad limitada como de la anónima no abierta. Lo que se ha hecho evidente al extender la renta presuntiva a la sociedad limitada es que también allí existe doble tributación, algo que no se discutía cuando no había ningún control de esta naturaleza sobre los gravámenes a cargo de estas sociedades.

### *F. Tributación de las sociedades*

#### 1. Alivios a la doble tributación

La llamada "doble tributación" se refiere a que las utilidades de una sociedad se gravan a nivel de las empresas y, posteriormente, como rentas distribuidas en cabeza de los socios. Este hecho no es inconveniente en sí mismo, sino solamente en la medida en que se genere una tributación efectiva (sociedad y socios) superior a la que ocurriría en caso de gravar todas las utilidades en cabeza de los socios, y que el "sobre-gravamen" correspondiente no tenga justificaciones claras.

Con respecto al primer punto, habría que precisar en qué medida los impuestos sobre la renta de las empresas se traslada o no a los precios a los cuales vende sus productos ya que, en la medida en que tal práctica sea común, no existe en realidad una doble tributación sobre las mismas rentas. La evidencia de otros países sugiere que esto ocurre en una alta proporción. Incluso si ocurre sólo parcialmente, varios autores consideran que debe existir un gravamen adicional sobre las utilidades obtenidas a través de las empresas, en razón de que el grueso de los gastos públicos y los servicios del Estado benefician precisamente a la actividad productiva del sector moderno, que se lleva a cabo fundamentalmente a través de estas sociedades. Esta consideración, conjuntamente con la anterior, indican que en ningún caso es conveniente eliminar totalmente la llamada "doble tributación".

En caso de que así fuera, la teoría económica indica que el mejor procedimiento sería el que ilustra en el Cuadro 7. La totalidad de las utilidades de la sociedad tendría que gravarse en cabeza de los socios, fuesen o no distribuidas, para luego descontar el impuesto proporcional que hubiese pagado la sociedad. Sólo de esta manera se aseguraría que cada socio tributara de acuerdo con su tarifa personal. Este es precisamente el sistema que se ha venido aplicando en los países europeos que han optado por el desmonte de la "doble tributación". De considerarse que no debe eliminarse en su totalidad, por las razones aducidas en el párrafo anterior, el descuento sobre el impuesto pagado por la sociedad debería ser parcial; de esta manera, el "sobre-gravamen" se repartiría equitativamente entre socios de distintos niveles de ingreso, según se ilustra también en el Cuadro 7.

Deben reconocerse dificultades teóricas y prácticas inherentes a este procedimiento. Desde el punto de vista teórico, supone que todos los socios se benefician por igual de las utilidades de las empresas y que son indiferentes entre las utilidades distribuidas y no distribuidas. La discusión sobre el "desplume" en las sociedades anónimas sugiere que los socios grandes reciben más beneficios que los pequeños, a través de su acceso a contratos y beneficios diferentes a las utilidades de las empresas[17]; por lo demás, este tipo de consideraciones

[17] Rudolf Hommes, "Revisión de algunos aspectos de la concentración en Colombia", *Desarrollo y Sociedad,* No. 9, septiembre 1982.

**CUADRO 7**

**FORMA TECNICA DE ELIMINAR O ALIVIAR LA DOBLE TRIBUTACION**

| | | % | % | % | % | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **A.** | **Datos básicos** | | | | | |
| | Tarifa persona natural (t) | 10 | 20 | 30 | 40 | 50 |
| | Utilidad sociedad (U) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | Impuesto sociedad (Is) | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| | Utilidad distributiva teóricamente (Ud) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | Impuesto teórico para los socios (tUd) | 10 | 20 | 30 | 40 | 50 |
| **B.** | **Eliminación** | | | | | |
| | Descuento socio (D) | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| | Impuesto socios (tUd -D) | - 30 | - 20 | - 10 | 0 | 10 |
| | Impuesto socio y sociedad (tUd - D + Is) | 10 | 20 | 30 | 40 | 50 |
| **C.** | **Alivio** | | | | | |
| | Descuento socio (D) | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| | Impuesto socio (tUd - D) | - 10 | 0 | 10 | 20 | 30 |
| | Impuesto socio y sociedad (tUd - D + Is) | 30 | 40 | 50 | 60 | 70 |
| | "Exceso" de impuesto sobre teórico | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |

indica que los beneficios del desmonte de la "doble tributación", de adoptarse, deberían ser mayores para los pequeños accionistas. Además, el comportamiento del mercado de capitales, tanto en Colombia como en otros países, sugiere que muchos accionistas valoran casi exclusivamente las utilidades efectivamente recibidas por ellos, subestimando así la valorización que pueda tener el capital de las empresas en el tiempo y, por ello, los beneficios para el socio de la retención de utilidades por parte de las firmas. Las fluctuaciones del valor de las acciones en el mercado de capitales confirma en parte la validez de esta sospecha, ya que indica que la capacidad que tiene un socio de apropiarse de la valorización del capital de las empresas depende de circunstancias más allá de su control. En estas condiciones, existiría una resistencia natural por parte de muchos accionistas a tener que liquidar su impuesto sobre utilidades superiores a las distribuidas, así posteriormente la aplicación del descuento lleve la tributación final a un nivel apropiado. Por ello, siempre y cuando se trate de alivios parciales, puede ser conveniente operar mediante descuentos proporcionales a los dividendos repartidos para accionistas de ingresos bajos, como se había venido haciendo en el país desde 1974.

El Cuadro 8 reseña la situación en que quedarían las sociedades anónimas abiertas, no abiertas y las limitadas después de la reforma. Estos cálculos muestran inequívocamente que el efecto potencialmente negativo de la doble tributación afecta principalmente a los accionistas de bajos ingresos, aun con el descuento del 20% que

## CUADRO 8

### COMPARACION DE LA TRIBUTACION TOTAL (socio y sociedad) PARA DIFERENTES TIPOS DE PERSONAS JURIDICAS
**(Impuesto sobre una utilidad de $100)**

| | % | % | % | % | % |
|---|---|---|---|---|---|
| **Tarifa persona natural:** | 10 | 20 | 30 | 40 | 50 |
| **1) Sociedad limitada:** | | | | | |
| Impuesto sociedad | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| Impuesto socio (sobre utilidad ditribuidai de $80) | 8 | 16 | 24 | 32 | 40 |
| Impuesto total | 28 | 36 | 44 | 52 | 60 |
| **2) Sociedad anónima no abierta:** | | | | | |
| Impuesto sociedad | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| Impuesto accionistas: | | | | | |
| Sin distribución de utilidades | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| $30 distribuidos | - 3 | 0 | 6 | 9 | 12 |
| $60 distribuidos | - 6 | 0 | 12 | 18 | 24 |
| Impuesto total | | | | | |
| Sin distribución de utilidades | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| $30 distribuidos | 37 | 40 | 46 | 49 | 52 |
| $60 distribuidos | 34 | 40 | 52 | 58 | 64 |
| **3) Sociedad anónima abierta:** | | | | | |
| Impuesto sociedad | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| Impuesto accionistas: | | | | | |
| Sin distribuir utilidades | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| $30 distribuidos | - 3 | 0 | 0 | 1.2 | 4.2 |
| $60 distribuidos | - 6 | 0 | 0 | 2.4 | 8.4 |
| Impuesto total: | | | | | |
| Sin distribuir utilidades | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| $30 distribuidos | 37 | 40 | 40 | 41.2 | 44.2 |
| $60 distribuidos | 34 | 40 | 40 | 42.0 | 48.4 |

**NOTA:** No se contempla la posibilidad de descuentos tributarios por emisión de acciones u otros conceptos. En el caso de la sociedad anónima no abierta, se supone que los accionistas con tarifas hasta del 20o/o tienen un descuento por dividendos del 20o/o; el resto, sólo es descuento mínimo del 10o/o.

éstos tenían desde 1974. En consecuencia, las nuevas medidas, que lo mantuvieron y establecieron además descuentos para accionistas de ingresos medios y altos, agravan la situación de inequidad en términos relativos. En particular, las modificaciones benefician fundamentalmente a los grandes accionistas de las sociedades anónimas

abiertas, para los cuales la tributación resulta menor de la que tendrían si todas las utilidades se gravaran directamente sobre ellos. En efecto, el "exceso" tributario en las sociedades limitadas para un socio con tarifa promedio del 10% es del 180%, mientras que para uno con tarifa promedio del 50% es apenas del 20%. En el caso de una sociedad anónima, para un contribuyente de tarifa promedio del 10%, dicho exceso fluctúa entre el 240% y el 300%, en tanto que para un accionista con tarifa promedio del 50% en una sociedad anónima no abierta es a lo sumo del 28% y en una anónima abierta tributa después de la reforma menos que si las rentas fueran gravadas en cabeza propia.

El mismo cuadro muestra la situación de equilibrio tributario que mantenían y continúan manteniendo las sociedades limitadas y las anónimas no abiertas. Estas últimas tienen un beneficio importante asociado a no tener que disfrutar fiscalmente todas las utilidades, pero están sujetas, por otra parte, a una tasa de tributación más alta. El resultado neto, para niveles de distribución de utilidades normales, es una tributación más baja para los socios de sociedades limitadas en los rangos de tributación bajos y medios (hasta una tarifa promedio del orden del 30%), en los cuales se sitúa casi la totalidad de los contribuyentes colombianos, y más alta en los rangos altos. Este cuadro desvirtúa la apreciación difundida por ciertos sectores de que existe en el sistema tributario una discriminación en contra de las sociedades limitadas. Lo que es evidente, sin embargo, es que las personas de altos ingresos que sean accionistas de sociedades anónimas *abiertas* quedarían en una situación de privilegio excesivo con respecto a cualquier otro inversionista de sociedades limitadas o anónimas.

#### 2. Estímulo a las sociedades abiertas

Es difícil encontrar una justificación para haber colocado en situaciones tributarias tan diferentes a los grandes accionistas de las sociedades anónimas "abiertas" y "no abiertas", sobre todo si se tiene en cuenta que en muchos casos la calificación en uno u otro sentido dependerá de diferencias absolutamente marginales entre las empresas. En ningún caso es bueno dentro del sistema tributario distinguir abruptamente entre dos categorías de contribuyentes, en lugar de establecer beneficios con características de mayor gradualidad.

La decisión de otorgar este beneficio en cabeza de los accionistas puede tener efectos contraproducentes, ya que la mayoría de estos no tienen ningún control sobre el grado de "apertura" de las sociedades como en la práctica existen grupos de accionistas que controlan las decisiones en casi la totalidad de las empresas colombianas, cualquier incentivo diferencial en favor de éstas debería otorgarse exclusivamente a nivel de la sociedad según lo habían sugerido tanto la Bolsa de Bogotá como la Comisión Nacional de Valores. En efecto, un accionista que invierta en una empresa por el atractivo que pueda tener el beneficio tributario anotado, puede encontrarse posteriormente ante el hecho de que la sociedad pierda el carácter de abierta y, en consecuencia, que su acción baje de valor y no pueda beneficiarse de los incentivos esperados. Esta situación puede incluso prestarse para nuevas prácticas de especulación. En todo caso, ello exigió en los decretos modificatorios disponer que el gobierno garantizaría el carácter de abierta de las sociedades por lo menos durante un año y, además, la posibilidad de efectuar convenios para que la sociedad que desee abrirse no se vea imposibilitada de hacerlo por la concentración de la demanda de acciones en empresas que ya tienen el carácter de abiertas. Todas estas disposiciones resultan complejas y su manejo, tanto por parte de la Comisión Nacional de Valores como de la Dirección de Impuestos Nacionales, enfrentará sin duda alguna, innumerables problemas administrativos.

#### 3. Ventajas de la capitalización

El descuento del 8% que se otorgaba a las sociedades anónimas desde 1974, se

sustituyó por uno proporcional al valor de la emisión de nuevas acciones. El valor de este descuento, y su tope máximo, son mayores para el caso de las sociedades abiertas que para el de las no abiertas. Esta medida, estimulará la emisión de acciones por parte de las sociedades, y combinada con el gran beneficio obtenido por los grandes accionistas de las sociedades abiertas, posiblemente redundará en una reactivación del mercado accionario para este tipo de sociedades.

Según vimos en la Sección III.C, esta medida buscaba compensar el estímulo tributario al endeudamiento de una época inflacionaria asociado a la plena deducibilidad de intereses. Sin embargo, es sólo una compensación parcial. Por ello, mientras subsista dicha deducibilidad, la mayoría de las sociedades (al menos las limitadas y las anónimas no abiertas) seguirán prefiriendo endeudarse a capitalizarse mediante emisión de acciones. En cualquier caso, es necesario observar que la alta relación de endeudamiento y los bajos niveles de capitalización de las sociedades anónimas colombianas no se deben exclusivamente a estas características del sistema tributario. Encuentran también su origen en la conformación de los grupos financieros e industriales. En efecto, para quienes controlan una sociedad anónima productiva, conviene más endeudarse con entidades financieras de su propiedad, y llevar allí las utilidades, que verse obligados a congelar capital adicional para mantener el control, y repartir en mayor medida las utilidades con otros accionistas. La solución al problema del alto grado de endeudamiento de las empresas colombianas depende así de medidas, no sólo en el campo tributario, sino también en materia financiera.

*G. Remesas y pagos al exterior*

Las normas sobre impuestos a las remesas establecidas en 1974 dejaron el control y el recaudo de este impuesto a la Oficina de Control de Cambios y no especificaron la forma de calcular la base gravable y el procedimiento de recaudo en caso de que no mediaran solicitudes de giros al exterior. Estas normas permitieron que grandes contribuyentes, y en particular las empresas petroleras, eludieran durante varios años el pago del impuesto. De otra parte, el régimen era particularmente débil para controlar la evasión vinculada con pagos al exterior. Por la importancia que han cobrado las inversiones extranjeras en el país en los últimos años, en especial en el sector minero, y por la magnitud de las previstas en el futuro inmediato (como consecuencia de los proyectos y contratos en curso y de la orientación de la política que el gobierno ha anunciado al respecto) resultaba especialmente urgente remediar estos problemas.

En el caso del impuesto de remesas, se asignó nuevamente el recaudo y el control a la Dirección General de Impuestos y, para aquellos casos en que sea efectivo, se mantuvo un control adicional en la Oficina de Cambios, que no puede autorizar giros al exterior sin la prueba de pago de los impuestos de renta y de remesas. Adicionalmente, se estableció una presunción de remesas de utilidades cuando no se demuestre la reinversión de éstas. De esta manera, habrá cobro del impuesto aun en casos en que la utilidad se transfiere al exterior a través de cuentas bancarias extranjeras o mediante compensación de cuentas u otras formas autorizadas por el Decreto 444 para algunos sectores, en especial el de hidrocarburos. Así mismo, se establecieron retenciones del impuesto de renta y de remesas, para limitar diversas formas de evasión que se habían advertido en el pasado.

De otra parte, se eliminó la exención que beneficiaba a algunos pagos de intereses a extranjeros que tenía el efecto negativo de inducir la financiación por deuda en proyectos en los cuales participa la inversión extranjera y podría fácilmente convertirse en un mecanismo para transferir utilidades libres de impuesto a entidades financieras asociadas a las casas matrices. Otras normas tuvieron como objeto limitar las deducciones por pagos hechos a estas últimas o a entidades filiales de las empresas

establecidas en el país, para conformar la legislación con los acuerdos del Pacto Andino y evitar remesas de utilidades a través de este mecanismo.

*H. Efectos de la reforma sobre los recaudos nacionales*

El efecto de la reforma sobre los recaudos nacionales es difícil de cuantificar en vista de la gran incertidumbre que existe con respecto a la incidencia de ciertas normas. Esto es especialmente cierto de las medidas contra la evasión (procedimentales, administrativas, y los efectos que pueda tener en este aspecto la ampliación de las retenciones y algunas normas específicas adoptadas durante la emergencia) y de la dinámica que pueda tener la rebaja de tarifas como incentivo a una menor evasión y elusión de los tributos. Vale la pena indicar que el campo para la acción del gobierno en este frente es inmenso. Un cálculo indicativo señala que las rentas líquidas declaradas por las personas naturales representaron el 21.5% del ingreso nacional en 1976 (28.0% si se incluyen las utilidades de las sociedades[18]) y 21.0% en 1980. Dadas las características de la distribución del ingreso en Colombia, las rentas reales de los declarantes deberían representar cerca de la mitad del ingreso nacional. Por otra parte, la tasa de tributación sobre estas rentas en las liquidaciones privadas es inferior al 10%, a pesar de las tasas teóricamente altas que existen en el país; esto indica que en el caso de las rentas brutas declaradas hay una clara elusión de los tributos. Según veremos a continuación, de los efectos de la reforma en la lucha contra la evasión dependen los resultados positivos de la reforma tributaria sobre los recaudos nacionales.

Para hacer una aproximación cuantitativa al impacto de la reforma, conviene distinguir, en primer lugar, entre los efectos sobre los pagos efectivos y aquellos sobre las liquidaciones de impuestos. Esta diferenciación tiene una gran importancia, no solamente por motivos legales (la aceleración de pagos mejora la situación de la Tesorería pero no sirve para adicionar el presupuesto), sino también porque, con las decisiones de la Corte, la mayor parte de las disposiciones de la reforma sobre las liquidaciones no se aplicarán en 1983. Por otra parte, conviene distinguir en este último caso entre lo que ocurra con los impuestos de renta y patrimonio de las personas naturales, y con los impuestos de renta de las sociedades. En los párrafos que siguen, se presentarán unos resultados aproximados de las consecuencias de la reforma, con base en supuestos muy simples sobre la incidencia de las distintas normas[19].

a) **Aceleración de los recaudos:** el mayor impacto en este sentido lo tiene la amnistía de intereses, que por haber estado asociada a una amnistía de investigaciones ha tenido un efecto notorio, generando $6.000 millones al fisco en los tres primeros meses del año. A ello se suma el efecto potencial de otras amnistías, en especial la de impugnaciones. Además, una vez se aprueben en el Congreso las normas sobre retenciones, el gobierno podrá hacer uso de este me-

[18] En este cálculo se excluyen de las rentas de las personas naturales y las sociedades, tanto los dividendos como las participaciones en sociedades limitadas.

[19] Los supuestos de este ejercicio se pueden resumir así: (a) Personas naturales: tasa marginal de impuesto a la renta 25o/o, al patrimonio 1.2o/o; poseen el 25o/o del valor de los predios a nivel nacional; la amnistía incrementa los recaudos por impuesto de patrimonio en un 10o/o; los patrimonios nuevos tienen un rendimiento promedio del 30o/o; rebaja promedio de impuesto de renta 25o/o, de patrimonio 7o/o; las normas sobre doble tributación eliminan prácticamente la tributación sobre dividendos. (b) Sociedades: las normas sobre renta presuntiva incrementan en un 35o/o los impuestos de las limitadas y 10o/o los de las anónimas y extranjeras; el efecto conjunto de los reavalúos y la reducción temporal de un 25o/o de la tasa de renta presuntiva sobre patrimonio líquido es una reducción del 12.5o/o efectiva en dicha tasa; el descuento efectivo para las sociedades anónimas nacionales se reduce en promedio del 4 al 3o/o. Los datos básicos para los cálculos son los de las declaraciones de renta de 1976 e información parcial para 1980.

canismo para acelerar aún más los recaudos durante 1983; esta aceleración se verá parcialmente compensada por la disminución en las retenciones sobre salarios que resulte de la reducción en las tarifas de renta. Las normas sobre anticipos permitirán también incrementar ligeramente los pagos a partir del año entrante. El mayor efecto se sentirá en 1983; la sola aceleración de pagos puede representar en el año en curso un crecimiento del 15% en los recaudos efectivos sobre los niveles de 1982 (unos $10.000 millones).

b) **Impuesto de renta de personas naturales:** En esta materia el impacto de la reforma sólo se sentirá en 1984 aunque, según anotamos en el párrafo anterior, los asalariados tendrán una baja en sus retenciones durante el año en curso, una vez se aprueben las normas tributarias en el Congreso. La incidencia más importante es la de la rebaja en las tarifas, que por si sola puede disminuir este tipo de impuestos en un 25%. A este efecto negativo para el fisco se suman la disminución de la doble tributación, la desgravación parcial de los rendimientos financieros que ya se declaran y la disminución de la renta de goce. Además, la amnistía de rentas generadas por los patrimonios que se acojan a la norma de gracia podría afectar los recaudos en 1983. Consideramos, sin embargo, que puede existir una consecuencia positiva notoria sobre las rentas declaradas en 1984, si la amnistía patrimonial, unida al desgravamen parcial de los rendimientos financieros de personas naturales y al carácter de delito penal que tiene ahora la evasión a través de intermediarios financieros, atrae a la tributación una gran cantidad de depósitos a término. Este solo efecto podría superar los otros impactos desfavorables de la reforma, a excepción obviamente de la rebaja de tarifas. La magnitud considerable de esta rebaja puede significar que el efecto neto de la reforma sea una reducción en los impuestos de renta de personas naturales en 1984 de un 20% el recaudo esperado en dicho año.

c) **Impuesto de patrimonio de las personas naturales:** los efectos de la reforma se darán en este caso en forma gradual. En 1983 habrá un incremento en este impuesto en razón de la amnistía; en 1984 se sentirá el impacto de los reavalúos catastrales y de la rebaja en las tarifas; a partir de 1985 se comenzará a sentir la incidencia desfavorable del cambio de deducción a descuento por concepto de los impuestos prediales pagados. Juzgamos que el efecto neto será positivo tanto en 1983 como en 1984, llegando a representar hasta un 15% de los impuestos correspondientes. Si no se mantiene una política de avalúos adecuada, este efecto positivo se comenzará a erosionar y se tornará en negativo (hasta en un 5% de los impuestos de patrimonio) cuatro años más tarde.

d) **Impuesto de renta de las sociedades:** El impacto positivo más importante se produjo en este caso en materia de presunciones, en especial la extensión de dicho régimen a las sociedades limitadas, la creación de la nueva presunción sobre ingresos netos y de algunas específicas para sociedades extranjeras. Además, las normas catastrales elevarán la base tributaria de la renta presuntiva. Conviene anotar en esta materia que la reducción al 85% de los valores catastrales rurales para fines de la renta presuntiva mitiga pero no elimina el impacto de la elevación de los avalúos en 1983 en el sector agropecuario. La sustitución del descuento especial de sociedades anónimas nacionales por uno que depende de la emisión de acciones podría también tener un pequeño impacto positivo.

La disminución general en la tasa de presunción sobre patrimonio líquido constituye la principal fuente de disminución en los impuestos de las sociedades. A ello se podría agregar el impacto desfavorable de la amnistía de inventarios,

que podría permitir disminuciones en las rentas de 1984 a través de juegos contables; conviene, sin embargo, señalar que para acogerse a la amnistía de inventarios sería necesario hacer las inversiones sustitutivas que establece el decreto respectivo, lo cual reduce el efecto potencial de este tipo de trucos contables. Ignorando este posible impacto, juzgamos que el efecto de la reforma sobre la tributación de las sociedades será positivo en 1984, representando aproximadamente un 10% de los impuestos respectivos.

De esta manera, la reforma tiende a acelerar los pagos en 1983, y a incrementar los impuestos de patrimonio de personas naturales y de renta de sociedades en 1984. El impacto neto esperado en 1984 es ligeramente negativo, ya que la disminución en el impuesto de renta de personas naturales superará los efectos positivos mencionados; en años posteriores, este impacto negativo puede incrementarse, a medida que los impuestos prediales pasen a descontarse del impuesto de patrimonio, aunque se reducirá con el retorno de la tasa de presunción sobre patrimonio líquido al 8%. El impacto global negativo es reducido, y no alcanza a representar más de un 1 ó 2% de los impuestos globales. De esta manera, aunque el efecto negativo global es mínimo, la única manera de incrementar los recaudos es utilizar a fondo los mecanismos de lucha contra la evasión y elusión de los tributos, según lo anotamos a comienzos de esta sección. De las normas respectivas, de la administración tributaria y de los posibles incentivos a una declaración más real que puedan generar las tasas de tributación más bajas dependen así los efectos favorables de la reforma tributaria para el fisco nacional.

## IV. Modificación al régimen catastral

El Cuadro 9 presenta los atrasos promedios de los avalúos catastrales en distintas regiones del país y el valor de los avalúos en 1983, de acuerdo con las normas catastrales expedidas durante la emergencia económica. A pesar de la actualización, los avalúos catastrales discrepan todavía en forma considerable de los valores comerciales respectivos. Cálculos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi indican, por ejemplo, que en el sector rural la mayor parte de los valores por hectárea oscilan entre un 10 y un 20% de los valores comerciales. Por otra parte, en el sector urbano, la actualización realizada difícilmente compensa las diferencias gigantescas que existían entre el catastro y los valores comerciales de los predios antes de la reforma en muchas ciudades del país[20]. Estas estadísticas muestran así la desactualización existente en los valores del catastro y la dificultad administrativa para revisarlos con una frecuencia y técnicas adecuadas.

En efecto, aún los países con un catastro más desarrollado, como es el caso de Canadá, actualizan administrativamente sus avalúos cada 4 ó 5 años. Los problemas asociados a estos rezagos no son muy importantes cuando las tasas de inflación son bajas, pero cuando éstas se sitúan en el orden del 20% al 30%, como ha ocurrido en Colombia en los últimos años, este lapso conduce a una subestimación severa de los valores catastrales. Más aún, en esas condiciones, la actualización administrativa se enfrenta al problema de que el tamaño de los ajustes, por sus consecuencias impositivas, enfrenta una gran resistencia. Ello ha conducido con frecuencia a que los mismos avalúos administrativos se hagan en forma conservadora, reflejando un nivel inferior al valor comercial del momento. Además, ha llevado a los gobiernos a imponer límites a la acción de las instituciones técnicas del catastro, estableciendo, por ejemplo, que todo ajuste que supere el ciento por ciento del valor del precio sólo puede incorporarse gradualmente al catastro. Por estas razones se había previsto en el país la necesidad de instituir ajustes automáticos por inflación en el sistema de avalúos catastrales. La Misión de Finanzas Intergu-

[20] Las Finanzas Intergubernamentales, *op. cit.*, pp. 253-4.

## CUADRO 9

## AVALUOS CATASTRALES REAJUSTADOS Y REZAGOS PROMEDIO EN EL CATASTRO

| | (1) Avalúos reajustados (millones de pesos) | | (2) Rezagos promedio (años) | |
|---|---|---|---|---|
| | Urbanos | Rurales | Urbanos | Rurales |
| Antioquia[1] | 259.200 | 66.738 | 2.3 | 3.8 |
| Atlántico | 79.613 | 7.270 | 3.7 | 5.2 |
| Bolívar | 48.566 | 10.943 | 4.8 | 4.7 |
| Boyacá | 16.324 | 22.925 | 5.5 | 5.4 |
| Caldas | 18.915 | 16.320 | 5.6 | 4.5 |
| Cesar | 6.025 | 15.485 | 6.7 | 4.5 |
| Caquetá | 3.018 | 2.704 | 2.8 | 9.1 |
| Cauca | 6.955 | 8.939 | 6.5 | 7.0 |
| Córdoba | 11.340 | 26.105 | 4.2 | 4.6 |
| Cundinamarca[2] | 21.478 | 57.559 | 5.0 | 4.5 |
| Chocó[3] | 1.582 | n.d | 2.0 | n.d |
| Guajira | 5.610 | 2.357 | 3.9 | 7.8 |
| Huila | 9.820 | 17.065 | 3.5 | 3.9 |
| Magdalena | 14.647 | 11.393 | 3.6 | 6.1 |
| Meta | 11.321 | 10.148 | 3.3 | 4.5 |
| Nariño | 9.233 | 6.762 | 5.1 | 5.6 |
| N. de Santander | 16.939 | 8.188 | 6.0 | 6.4 |
| Quindío | 21.500 | 10.176 | 3.3 | 4.3 |
| Risaralda | 19.838 | 10.742 | 4.7 | 4.3 |
| Santander | 51.182 | 24.844 | 4.3 | 3.7 |
| Sucre | 6.527 | 11.193 | 4.1 | 3.2 |
| Tolima | 17.265 | 20.729 | 5.8 | 6.5 |
| Valle | 122.393 | 49.433 | 4.7 | 6.0 |
| Bogotá, D.E.[4] | 251.850 | n.d | | |
| TOTAL[5] | 1.031.141 | 418.018 | | |

[1] En el caso de Medellín, se supuso que los avalúos son en promedio de 1981. Para los otros municipios, el cálculo se hizo con base en el valor del catastro a fines de 1982 y fechas de los últimos avalúos; cuando estos últimos se hicieron durante más de un año, se hicieron supuestos simples sobre el porcentaje de predios avaluados en cada año.

[2] Excluye Bogotá, D.E.

[3] Quibdó únicamente.

[4] Con base en valor presupuestado de recaudos según el Acuerdo 1o./1981, y una tasa promedio del 8 por mil.

[5] Incluye intendencias y comisarías.

**FUENTES:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Oficinas de Catastro de Antioquia, Medellín y Cali, Proyecto de Presupuesto de Bogotá, D.E.

bernamentales lo recomendó así[21] y la Administración Turbay presentó al Congreso un proyecto de ley en este sentido.

Las normas expedidas durante la emergencia económica establecieron que estos ajustes deben efectuarse teniendo en cuenta índices de precios de la tierra, con un límite mínimo del 50% uno máximo del 100% de la tasa de inflación. No obstante, previendo la posibilidad de que en algunos municipios o regiones agrícolas se presenten en la práctica incrementos en el valor de la propiedad raíz inferiores al 50% de dicha tasa, se estableció un mecanismo de excepción que quiere una resolución motivada del CONPES. En el primer caso, ésta debe basarse en una solicitud fundamentada del concejo municipal respectivo y, en el segundo, del Ministerio de Agricultura. Así mismo, se previeron aplazamientos en la vigencia de avalúos administrativos mediante mecanismos de excepción similares.

Con el objeto de que los ajustes automáticos se apliquen sobre una base algo más uniforme, se dispuso además una "nivelación inicial", equivalente a un 10% por año de atraso, aplicado en forma acumulativa, lo cual constituye apenas una nivelación muy parcial y no resuelve el problema de predios que han sufrido mutaciones aún no detectadas por el catastro. De otra parte, para estimular a los propietarios a actualizar los valores catastrales de sus predios, se permitirá en el futuro el autoavalúo, habiéndose estipulado que éste, así como los ajustes por inflación, se tomarán en cuenta para determinar el impuesto de ganancias ocasionales en el momento de venta de los mismos. En esta forma, el Estado sacrifica eventuales recaudos del impuesto de ganancias ocasionales a cambio de mantener más actualizada la base catastral, y, en consecuencia, de mayores impuestos prediales, de patrimonio y de renta presuntiva.

Como estas disposiciones permiten que los avalúos catastrales se aproximen mejor a los valores comerciales, era necesario prever su incidencia global sobre la tributación y sobre los pagos de servicios públicos que descansan sobre ellos. Para reducir el impacto tributario global, la Misión de Finanzas Intergubernamentales recomendó instituir un descuento parcial de los impuestos prediales en la liquidación final del impuesto de patrimonio. El nuevo decreto acogió esta recomendación, instituyendo un descuento progresivo que llegara al ciento por ciento en 1986, desmontando simultáneamente su deducción del impuesto de renta. Debe observarse que este cambio reduce los gravámenes totales de todos los propietarios y en particular de los de menores ingresos, por cuanto el descuento puede llegar a ser del ciento por ciento del valor del impuesto predial, en tanto que el efecto de la deducción dependía de la tasa marginal de tributación de las personas naturales y, por ello, beneficiaba de manera especial a los contribuyentes de altos ingresos. En la práctica, esta disposición, en conjunto con otras, permitirá que los autoavalúos, los ajustes de los avalúos por inflación, así como cualquier aumento de tarifas en los impuestos prediales, beneficie primordialmente a los municipios y, en menor medida, a la Nación, y represente para los contribuyentes una carga tributaria total menor a la que habría ocurrido en otras circunstancias. Al mismo tiempo, en parte por esta razón, se disminuyeron las tarifas del impuesto de patrimonio, se desvincularon las tarifas de servicios públicos de los avalúos catastrales, y se alivió el impacto de ellos en los siguientes casos:

a) Los primeros 4 millones de pesos de la casa de habitación del contribuyente no entrarán a formar parte de la base de aplicación de la renta presuntiva mínima ni de la renta de goce.

b) Se eliminaron de la base del avalúo los bienes por destinación (maquinaria).

c) Se determinó que las mejoras agropecuarias serán incorporadas al valor del avalúo sólo a partir del cuarto año de realizadas. Además, según vimos en la Sección III, E.3, se determinó también que, en el

[21] *Ibid*, pp. 254-6.

futuro, sólo se tomará el 85% del avalúo catastral de los precios rurales para calcular el impuesto de patrimonio y la renta presuntiva, lo cual equivale a una disminución del 15% en las tasas efectivas correspondientes.

Otras medidas incorporadas en los decretos de emergencia presentan problemas específicos. Así, por ejemplo, la excepción del impuesto de ganancias ocasionales a la propiedad raíz adquirida por el Estado mediante expropiación introduce una fragante inequidad en el sistema tributario. No puede aceptarse que por razones de comodidad administrativa se otorgue una gabela de este tipo a ciertos contribuyentes; más aún, este privilegio puede dar origen a prácticas de corrupción. Así mismo, la disposición de que en estos casos no se podrá pagar un valor superior al 30% del valor del avalúo es razonable, pero la existencia de los mecanismos de autoavalúo puede crear situaciones de difícil manejo, a pesar de que en este caso se estipuló deben haber transcurrido por lo menos dos años a partir de la fecha del autoavalúo.

Debe observarse que este conjunto de disposiciones reducen significativamente los gravámenes totales vinculados con la propiedad raíz. En consecuencia, el efecto de la nivelación inicial del catastro se verá reducido significativamente por el impacto de las demás modificaciones, especialmente durante el primer año de vigencia de las nuevas normas. Por este motivo, sería grave que el gobierno utilice con laxitud las excepciones previstas al ajuste mínimo del 50% de la tasa de inflación y, más grave aún, que el Congreso decidiera reducir este límite inferior o disminuir aún más la base de los avalúos de los predios rurales sobre el cual se aplica el impuesto de patrimonio y se calcula la renta presuntiva, como insistentemente lo han solicitado los gremios de esta actividad. Debe observarse, en este sentido, que es muy poco probable que el gobierno decrete ajustes automáticos superiores al mínimo que le fija la ley, en razón de que tales ajustes constituirán una autorización expresa para elevar los arriendos en las grandes ciudades en el marco del nuevo régimen de arrendamiento. De ser bajos los ajustes generales, se podría configurar una situación en la cual la propiedad raíz que se arrienda y que tiene valores inferiores a los 4 millones de pesos, ajustaría éstos en todo caso mediante el expediente del autoavalúo con el objeto de conservar el valor real de los arriendos, mientras que la propiedad que se arrienda y que tiene valores superiores a ese límite apenas estaría afectada por ajustes generales muy inferiores. Este sería un resultado desafortunado, que indica la necesidad de mantener un límite de reajuste automático del catastro relativamente elevado y, en general, de desarrollar normas que eviten contradicciones entre el manejo del régimen de arrendamientos y los efectos fiscales favorables que se esperan de las nuevas normas catastrales.

## V. Finanzas departamentales y municipales

### *A. Introducción*

El Cuadro 10 muestra el lento dinamismo de los impuestos departamentales y municipales desde la década pasada. En términos reales, dichos impuestos disminuyeron en la primera mitad de los años setenta. Los impuestos departamentales y de las capitales de departamento, comenzaron a recuperarse a mediados de dicha década y han mostrado desde entonces un crecimiento moderado. Sin embargo, si se compara el período 1967-81 como un todo el crecimiento real de los impuestos de los gobiernos subnacionales ha sido un escaso 21%, que se compara muy desfavorablemente con el crecimiento del 117% en el Producto Interno Bruto. La elasticidad promedio de dichos recaudos es muy baja (0.24) y refleja la inelasticidad de la mayor parte de los ingresos, con excepción del impuesto de industria y comercio de las capitales de departamento (con una elasticidad de 1.37).

Los motivos de este lento dinamismo fueron objeto de un cuidadoso análisis por parte de la Misión Financiera de Finanzas

## CUADRO 10

### IMPUESTOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES, 1967–1981
(Millones de pesos de 1970)

| | Departamentales | | | | Municipios capitales | | | Otros municipios | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Licores | Tabaco | Cerveza | Total | Industria y comercio | Predial | Total | Industria y comercio | Predial |
| 1967 | 2.497 | 1.018 | 619 | 549 | 1.019 | 174 | 332 | 448 | 77 | 156 |
| 1968 | 2.507 | 1.031 | 616 | 558 | 1.118 | 185 | 325 | 464 | 79 | 171 |
| 1969 | 2.548 | 1.080 | 605 | 566 | 1.241 | 175 | 375 | 471 | 81 | 171 |
| 1970 | 2.533 | 1.086 | 607 | 562 | 1.194 | 193 | 369 | 443 | 74 | 156 |
| 1971 | 2.455 | 1.083 | 608 | 508 | 1.250 | 210 | 353 | 440 | 85 | 161 |
| 1972 | 2.377 | 1.100 | 575 | 495 | 1.237 | 209 | 366 | 422 | 88 | 155 |
| 1973 | 2.320 | 1.076 | 563 | 478 | 1.295 | 223 | 385 | 412 | 84 | 159 |
| 1974 | 2.288 | 1.051 | 589 | 491 | 1.152 | 225 | 350 | 384 | 78 | 160 |
| 1975 | 2.376 | 1.080 | 642 | 531 | 1.139 | 261 | 360 | 399 | 80 | 142 |
| 1976 | 2.432 | 1.116 | 639 | 547 | 1.113 | 283 | 358 | 322 | 85 | 130 |
| 1977 | 2.707 | 1.245 | 696 | 627 | 1.197 | 317 | 339 | 295 | 83 | 117 |
| 1978 | 2.757 | 1.370 | 629 | 609 | 1.261 | 328 | 360 | 260 | 70 | 109 |
| 1979 | 2.725 | 1.402 | 618 | 647 | 1.373 | 383 | 361 | 239 | 68 | 100 |
| 1980 | 2.845 | 1.444 | 646 | 625 | 1.190 | 416 | 339 | | | |
| 1981 | 3.146 | 1.495 | 742 | 726 | 1.406 | 497 | 399 | | | |
| Crecimiento anual %: | | | | | | | | | | |
| 1967-81[a] | 1.7 | 2.8 | 1.3 | 2.0 | 2.3 | 7.8 | 1.3 | - 5.1 | - 1.0 | - 3.6 |
| 1977-81 | 3.8 | 4.7 | 1.6 | 3.7 | 4.1 | 11.9 | 4.2 | | | |

[a] 1967-79 en el caso de otros municipios.

**FUENTE:** Misión de Finanzas Intergubernamentales y Contraloría General de la República. Deflactor implícito de los gastos de consumo del gobierno de Cuentas Nacionales.

Intergubernamentales[22]. Algunas de las recomendaciones más importantes de la Misión en esta materia fueron adoptadas por la Administración Betancur durante la emergencia económica. En materia departamental, se le entregó a los departamentos un impuesto importante sobre vehículos automotores, se reestructuró el impuesto de licores, y se modificaron las normas sobre el juego de chance; de menor importancia relativa fueron las modificaciones sobre impuesto y subsidio a la gasolina e impuesto de cigarrillos. A nivel municipal, las modificaciones más importantes se dieron en materia de impuesto predial e industria y comercio; el impuesto de circulación y tránsito tuvo también algunas modificaciones importantes. Además, la principal transferencia a los municipios fue objeto de reestructuración total, en tanto que el situado fiscal sufrió alteraciones importantes como consecuencia del cambio en el régimen de la Cuenta Especial de Cambios. En las páginas que siguen, se analizará el impacto de estas medidas sobre las finanzas departamentales y municipales.

*B. Impuestos departamentales*

**1. Impuestos a los vehículos automotores**

Una característica notoria de las finanzas departamentales ha sido la ausencia de un renglón elástico en su estructura tributaria que no tenga además una incidencia claramente regresiva. Al corroborar esto, la Misión de Finanzas Intergubernamentales recomendó crear un impuesto importante de rodamiento a nivel departamental, en concordancia con la función que desempeñan las entidades territoriales en materia de construcción y conservación de carreteras.

Durante los últimos años, han existido en el país dos impuestos a los vehículos que se cobran anualmente: el impuesto de circulación y tránsito (llamado también de placas, rodaje, etc.), que tiene un carácter esencialmente municipal, pero que se recolecta en algunos casos a nivel departamental, y el impuesto de timbre nacional. El primero de ellos está reglamentado por acuerdos y ordenanzas y sólo en el caso de Bogotá se le ha tratado de dar alguna importancia en los últimos años, al establecerlo sobre la base del valor comercial de los vehículos. El carácter municipal de este impuesto es problemático ya que genera una competencia a través de bajos gravámenes para atraer el registro de los vehículos, especialmente en el caso de Cundinamarca. Este fue un motivo adicional por el cual la Misión de Finanzas recomendó que un gravamen importante a los vehículos tuviera un carácter departamental. El impuesto de timbre tiene su sustento en la Ley 2 de 1976 y ha venido desactualizándose como consecuencia del ajuste imperfecto por inflación que ha tenido desde entonces. Estos dos impuestos produjeron en 1981 unos $ 710 millones en todo el país: $417 de ellos a nivel municipal ($225 en Bogotá), $ 93 a nivel departamental ($71 en Cundinamarca) y $200 a nivel nacional[23].

Las reformas introducidas durante la emergencia económica modificaron ambos gravámenes. En primer lugar, establecieron una base (valor comercial) y una tarifa (dos por mil) uniformes para el impuesto municipal de circulación y tránsito de vehículos particulares, para evitar el tipo de competencia indicada, dejando la libertad de los municipios para establecer los gravámenes exclusivamente en el caso de los vehículos de servicio público. En segundo lugar, se cedió a los departamentos y al Distrito Especial de Bogotá el impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, dándole una estructura enteramente nueva. Se estableció que sólo se cobrará sobre vehículos particulares, con base en una tarifa progresiva, con un mínimo de 8 y un máximo de 25 por mil. Dada la alta elasticidad ingreso de la demanda de vehículos, tanto

[22] *Ibid*, Parte 4.

[23] El dato de recaudo del impuesto de timbre nacional es estimado con base en los de años anteriores; el de circulación y tránsito de Cali se estimó con base en los recaudos de 1982.

en términos de cantidad como de calidad, la estructura tarifaria garantiza una alta progresividad del tributo. La alta elasticidad-ingreso de la demanda se refleja además en el crecimiento esperado del parque automotor (5.3% de los renglones relievantes, de acuerdo con las estimaciones del Estudio Nacional de Energía para el período 1983-1990), que seguramente está acompañado por un mejoramiento progresivo en la calidad de los vehículos y un rejuvenecimiento del parque automotor. Además, aunque inicialmente beneficia a ciertas regiones (Bogotá, Cundinamarca, Antioquia y el Valle, según el Cuadro 11), el mayor crecimiento esperado se encuentra en el resto del país.

El Cuadro 11 presenta una estimación del valor aproximado de dicho impuesto, a precios de 1983, de acuerdo con el cuadro de avalúos comerciales del INTRA. A nivel de los Departamentos y el Distrito Especial de Bogotá, se estima un recaudo global de unos $4.556 millones, con un producto adicional a nivel municipal de $616 (incluyendo el 2 por mil que recaudará Bogotá por este concepto). Los municipios continuarán cobrando además los impuestos existentes sobre vehículos de servicio público, que pueden representar una cuarta parte del total de sus recaudos. Ello indicaría que el producto adicional esperado es del orden de $4.662 millones, $3.497 a nivel departamental y $1.215 a nivel municipal (incluyendo Bogotá).

El monto global de los recaudos es muy inferior al que esperaban algunos departamentos cuando se comenzó a discutir la reforma. El motivo básico es que la mayor parte de los vehículos del país quedan clasificados en los dos rangos más bajos de la escala de tarifas. Por este motivo podría ser conveniente elevar gradualmente este impuesto, estableciendo temporalmente un reajuste de las escalas de tarifas con la inflación inferior al 100%. El establecimiento de un reajuste incompleto por inflación tendría una ventaja adicional en los próximos años: como los recaudos dependen en un grado muy alto del valor de los vehículos nuevos, ya que son éstos los que se sitúan en los rangos altos de la tarifa, estos podrían disminuir en términos reales si hay una baja en las ventas de automóviles o si se reduce sustancialmente la importación de vehículos de lujo, ya sea por motivos cambiarios o por efecto del alto gravamen de timbre al cual quedaron sujetos. Por este motivo, la posibilidad de establecer un reajuste por inflación inferior al 100% puede ser importante, no sólo para elevar gradualmente el valor del tributo, sino también para conservar los recaudos reales en el futuro inmediato.

**2. Licores**

La renta de licores ha constituido el principal rubro de ingresos tributarios de los departamentos a través del siglo XX. La fuente principal de esta renta es el usufructo del monopolio sobre la producción de aguardiente: los departamentos producen en la actualidad un poco más de 100 millones de botellas de dicho licor al año (Ver Cuadro 12), sobre las cuales generan una utilidad promedio por botella de $150. Ejercen además el monopolio sobre la producción de otros licores (en el caso de Antioquia, el monopolio global de "producción, introducción y venta" de licores que permite el Código Político y Municipal), y cobran un impuesto nacional de consumo en el caso de otros licores, tanto nacionales como extranjeros.

Este último impuesto fue el foco central de la reforma durante la emergencia económica. Como otros gravámenes departamentales y municipales, era un impuesto específico, fijado en 1958 y reajustado por última vez en 1966, con montos de $16.80 para licores extranjeros, $15.20 para nacionales y $6.20 para vinos extranjeros. Con la desactualización que tuvo el gravamen en la década del setenta, los departamentos han tratado de elevarlo a través de ordenanzas, generando un régimen caótico e inconstitucional. El Cuadro 12 muestra los gravámenes promedio que efectivamente se cobraban en el país antes de la reforma. Según se indica en el cuadro, los licores na-

## CUADRO 11
## IMPUESTOS A LOS VEHICULOS PARTICULARES

| | Número vehículos (miles) | Valor promedio (miles $) | Tasa promedio (timbre nacional) | Recaudos (miles pesos) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Timbre nacional | Circulación y tránsito |
| **A. Cálculo del recaudo** | | | | | |
| Automóviles nacionales | 200.0 | 425 | 1.20 | 1.020 | 170 |
| Automóviles y camionetas | | | | | |
| Importados: 1980-2 | 36.8 | 1.511 | 2.04 | 1.134 | 111 |
| Anteriores | 83.8 | 436 | 1.35 | 493 | 73 |
| Camperos: 1980-2 | 47.9 | 718 | 1.47 | 506 | 69 |
| Anteriores | 92.0 | 383 | 1.27 | 447 | 70 |
| Vehículos nuevos (1983) | 47.8 | 1.119 | 0.87[a] | 465 | 53[a] |
| Camiones | 50.1 | 700 | 1.40 | 491 | 70 |
| TOTAL | 558.4 | 601 | 1.36 | 4.556 | 616 |
| **B. Distribución regional del parque de vehículos particulares** | | | | | |
| Bogotá | 22.3 | | Tolima 2.5 | 2.5 | |
| Cundinamarca | 17.3 | | Boyacá | 2.5 | |
| Valle | 12.9 | | Bolívar | 2.2 | |
| Antioquia | 12.7 | | Risaralda | 1.7 | |
| Atlántico | 5.3 | | Magdalena | 1.7 | |
| Santander | 4.8 | | Quindío | 1.7 | |
| Caldas | 2.6 | | Otros 9 | 9.8 | |

[a] Se supone que los vehículos están en circulación 6 meses en promedio.

**FUENTES:**

**A. Parque automotor del servicio particular:** Según Estudio Nacional de Energía, ajustado por las adiciones efectivas en 1981 y 1982. Número de vehículos nuevos en 1983: se supone que la producción nacional permanece al nivel de 1982 y que las importaciones disminuyen en un 10o/o. Cabría anotar que hay una discrepancia notoria con las estadísticas del INTRA, que calculan un parque de 675.405 vehículos particulares a fines de 1981, contra 510.600 a fines de 1982 de acuerdo con los cálculos que aquí se incluyen. Esta discrepancia se debe a la escasa mortalidad de vehículos que registra el INTRA. Incluso si el parque es de 100.000 vehículos mas ello no afectaría sensiblemente nuestros cálculos. Como se trataría básicamente de vehículos viejos, su valor promedio y tasas serían bajas; suponiendo valores de $250.000 y 0.80o/o, los recaudos por concepto de impuesto de timbre nacional aumentaría en $200 y los de circulación y tránsito en $50 millones.

**Valor promedio:** a) Vehículos nacionales: Valores comerciales establecidos por el INTRA (Resolución 0255 de 1983) para vehículos de 1970-82 ponderados por la producción de cada vehículo en cada año; b) Importados: 1980-2, con base en valores comerciales e importaciones de los principales modelos: para años anteriores, se supuso una disminución del 10o/o anual en el valor promedio de importaciones de 1980; c) Vehículos nuevos: supone un incremento en los precios de vehículos nacionales del 10o/o y de los importados del 15o/o con relación al valor de los modelos en 1982; d) Camiones: aproximación simple.

**Tasa promedio:** Ponderación de tasas de cada tipo de vehículo nacional de 1970-82 e importado de 1980-2; para los importados anteriores a 1980, proyectada con base en un análisis de regresión.

**B.** INTRA, *Parque automotor 1981*

## CUADRO 12

## DATOS BASICOS SOBRE EL IMPUESTO DE LICORES

**A. Gravámenes existentes antes y después de la reforma**

| | | (1) Antes de la reforma (pesos por botella) | | (2) Después de la reforma |
|---|---|---|---|---|
| | | Legal | Real | (% del precio del aguardiente) |
| Licores: | Importados | 16.80 | 47.98 | 35 |
| | Nacionales | 15.20 | 56.10 | 35 |
| Vinos: | Importados | 6.20 | 20.83 | 35 |
| | Nacionales | – | 12.59 | 5 |

**B. Producción e importación de los principales licores e incremento en los recaudos**

| | (1) Producción importación | (2) Incremento en Recaudos (millones de pesos) | |
|---|---|---|---|
| | (miles de botellas) | (a) Precio del aguardiente: $268 | (b) Precio del aguardiente: $300 |
| Licores de monopolio | | | |
| Aguardiente | 102.377 | – | 3.276.1 |
| Ron | 21.908 | – | 701.1 |
| Otros | 459 | – | 14.7 |
| Brandy nacional | 4.781 | 180.2 | 233.8 |
| Licores importados | 4.351 | 199.4 | 248.1 |
| Vinos nacionales | 18.400 | 14.9 | 44.3 |
| Vermouth nacional | 2.400 | 34.1 | 41.8 |
| Vinos importados | 3.384 | 20.2 | 31.1 |
| Total incrementos: | | | |
| En renta de monopolio | | – | 3.991.9 |
| En gravámenes de consumo | | 448.8 | 599.0 |

**C. Participación de los principales departamentos en la producción de aguardiente**

| | | | |
|---|---|---|---|
| Antioquia | 28.7 | Tolima | 3.7 |
| Caldas | 18.8 | N. Santander | 3.2 |
| Valle | 12.6 | Boyacá | 3.1 |
| Cundinamarca | 9.9 | Meta | 2.2 |
| Santander | 4.4 | Huila | 2.1 |
| Cúcuta | 4.4 | Otros | 2.4 |

**FUENTES:**

A. Gravámenes departamentales según ACODIL, ponderados por el producto de la venta en los diferentes departamentos; se incluye el derecho de bodegaje establecido por el Valle el 30 de marzo de 1982. Estos cálculos incluyen a Antioquia, que ejerce el monopolio de introducción y venta, y Chocó y Guajira, por falta de datos.

B. Datos de producción e importaciones para 1980, según DANE: en el caso de vinos y vermouth nacionales, estimativos de CORPOVINOS. Se supone que el vermouth paga el gravamen como aperitivo.

C. DANE.

cionales estaban pagando en promedio un impuesto mayor que los importados, ya que 12 de los 19 departamentos a los cuales se refiere la información así lo hacían; esta anomalía ocurría además en el caso de los vinos en 4 departamentos. Los gravámenes adicionales eran además claramente anticonstitucionales, ya que el impuesto de consumo de licores es un impuesto nacional cedido a los departamentos y, por lo tanto, no puede ser modificado mediante ordenanzas. Varias de estas habían sido demandadas, con fallos desfavorables para los departamentos en todos los casos.

Las reformas introducidas buscaron actualizar el impuesto nacional de consumo, uniformando de esta manera el régimen entre diferentes departamentos y eliminando anomalías jurídicas existentes. Se estableció además un gravamen calculado sobre el precio promedio del aguardiante nacional, lo cual lo defiende contra la inflación y permite a los departamentos manejar la base del tributo. El control que tienen los diferentes departamentos sobre el precio promedio del aguardiente depende obviamente de su producción; el Cuadro 12 indica que cuatro de ellos (Antioquia, Caldas, Cundinamarca y Valle) controlan el 70% de la producción, y podrán manejar así el valor del gravamen.

El impacto de la medida sobre los recaudos departamentales aparece indicado en el mismo cuadro. Como se ve claramente, con el nivel de $268 que tenía el precio del aguardiente en el momento de la reforma, los recaudos departamentales por concepto de impuesto de consumo se incrementaban en $450 millones. Sin embargo el incremento consecuente en el precio de los productos competitivos permitirá a los departamentos elevar el precio de los licores de monopolio. El Cuadro 12 contempla una elevación moderada del precio, a $300 por botella de aguardiente y un monto absoluto similar para el resto de productos del monopolio. El efecto de esta alza sería doble. Por una parte, incrementaría aún más los impuestos de consumo, elevando los recaudos por tal concepto en un total de $600 millones. El beneficio más importante sería la mejora en las utilidades del monopolio, que se elevarían en $4.000 millones.

Vale la pena indicar que, a pesar de que el consumo nacional de licores está representado en un porcentaje muy alto por el aguardiente, es dudoso que las licoreras hagan uso excesivo del control que tienen sobre el gravamen de consumo, elevando desmesuradamente el precio de dicho licor. De hecho, una elevación del precio del aguardiente sólo se transmite en un 35% sobre el resto de licores y, por ello, eleva el precio relativo de los productos de monopolio. Según lo comienzan a experimentar algunos departamentos, ésto conduce a un desplazamiento del consumo, y puede conducir a una disminución en los recaudos, ya que las utilidades para los departamentos por botella de aguardiente son en promedio superiores a los gravámenes de consumo. Por este motivo, no se puede pensar que la asociación del impuesto al precio del aguardiente conduzca a un manejo imprudente de los precios, según lo han sugerido algunos críticos de la reforma.

#### 3. Impuesto al juego de chanche

El juego de chance se ha venido ejerciendo en el país en forma ilegal desde hace varios años. Antioquia y el Valle del Cauca comenzaron a regularlo a través de sus loterías y la Ley 1a. de 1982 lo legalizó a nivel nacional. Dicha ley estableció que debería cobrarse como impuesto un 10% sobre el valor de las apuestas. Esta norma es impracticable, debido al alto costo administrativo que podría implicar su adopción. Por ello, el decreto reglamentario (Decreto 421/82) estableció, con base en la experiencia de Antioquia y Valle, que el impuesto se cobraría a través del valor de un formulario, cuyo precio se fijó en $4.50 estableciendo además un valor máximo de apuestas por formulario ($500). Se estableció así una anomalía jurídica, ya que el decreto reglamentario cambiaba las características del gravamen. Además, permitía que el impuesto se redujera sustancialmen-

te como proporción de las apuestas, si éstas alcanzaban valores altos.

El Decreto 386 de 1983 despejó la anomalía jurídica, al establecer que el gravamen sería el valor del formulario. Además, con base en información proveniente de los distintos departamentos, que indican que el valor promedio de la apuesta oscila entre $55 y $80, se estableció un gravamen del 6% sobre el valor máximo de la apuesta por formulario; de esta manera, se generará un impuesto aproximado del 10% sobre las apuestas en formularios cuya apuesta máxima sea de $100. Además, para permitir acercar el gravamen al 10% para apuestas altas, se permitió que existiera más de un formulario. Obviamente, las conveniencias administrativas mantendrán el número de formularios diferentes en un rango muy bajo, posiblemente no más de uno a tres.

La Ley 1a. de 1982 había dispuesto además que Bogotá y Cundinamarca se asociaran forzosamente para legalizar el juego en sus territorios. Esta norma resultó de difícil aplicación, retardando la legislación en la capital de la República. Por este motivo, el Decreto 386 permitió que las loterías de Bogotá y Cundinamarca se separaran para fines de la legalización.

El impacto de estas medidas es difícil de cuantificar. Un punto de partida podría ser el recaudo potencial por concepto de chance antes de la reforma, partiendo de los datos de Antioquia y Valle, donde la legalización lleva un tiempo más largo. Estos dos departamentos presupuestaron por este concepto una suma de $393 millones para 1983 en transferencias efectivas para salud provenientes del juego de chance (suma que representa un porcentaje alto del recaudo bruto, dados los bajos costos de administración). Con el mismo rendimiento por habitante en el resto del país, el juego produciría así un poco más de $1.500 millones a nivel nacional, muy inferior a la suma optimista de $5.000 que se estimó a comienzos de 1982. Sin embargo, no se puede suponer que el rendimiento por habitante de este gravamen sea en todo el país similar al del Valle y Antioquia; un supuesto alternativo, según el cual esto sólo ocurriría en Bogotá, pero sería de un 50% en el resto del país, daría un total de unos $1.100 millones. Vale la pena indicar, sin embargo, que esta suma representaría un alto porcentaje de las transferencias de las beneficencias y loterías para salud, que en 1981 representaron $2.744 millones a nivel nacional.

La reforma adoptada durante la emergencia económica tiene, según hemos visto, dos efectos básicos. El más importante es poner en funcionamiento la legalización en Bogotá y Cundinamarca. Con base en el segundo supuesto, indicado en el párrafo anterior, y de un incremento efectivo de un 35% en el gravamen con la reforma, esto generaría transferencias para salud en estas regiones del orden de $375 millones, muy inferiores a los $1.000 estimados por las loterías respectivas. En el reto del país, el incremento en el gravamen produciría unos $300 millones, muy similar a lo estimado por los departamentos, que totaliza unos $375 millones[24]. De esta manera, la reforma al juego de chance tendría un efecto favorable sobre las finanzas de los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá de unos $675 millones.

#### 4. Impuesto y subsidio a la gasolina

Los departamentos reciben desde hace dos décadas un impuesto de 4 centavos por galón de gasolina, y un subsidio adicional a cargo de Ecopetrol de 6 centavos. Obviamente, los ingresos correspondientes se han reducido enormemente en términos reales como consecuencia de la inflación que ha registrado la economía colombiana, hasta llegar a representar una proporción ínfima del precio de la gasolina (0.6 y 0.9 por mil respectivamente). Las dificultades financieras de Ecopetrol y el Fondo Vial Nacional

[24] Estimativos de recaudos adicionales presentados por las Secretarías de Hacienda Departamentales al Ministerio de Gobierno; incluye un estimativo de incremento del 35o/o en los recaudos de Antioquia por este concepto.

no permitirían incrementar fuertemente la participación de los departamentos en el corto plazo. Por ello, se estableció solamente un cambio moderado en la participación departamental en los gravámenes a la gasolina. En 1984 se impedirá un deterioro adicional en los ingresos reales a las entidades territoriales, al hacer la transición de un impuesto y subsidio específicos a cuantías fijadas sobre el precio de la gasolina. En el caso del impuesto, la participación departamental se incrementará al 1 por mil en 1985 y al 2 por mil a partir de 1986; el subsidio se elevará además a 1.8 por mil desde 1985. Si se parte del consumo de gasolina estimado para 1985 por el Estudio Nacional de Energía y si se supone que el precio real de la gasolina permanece constante, ello implicaría ingresos adicionales para los departamentos (en pesos de 1983) de $120 y $212 millones en 1985 y 1986 respectivamente.

La conveniencia de elevar aún más la participación de los departamentos depende de un análisis global de los impuestos a la gasolina. En este aspecto, la Misión de Finanzas Intergubernamentales encontró que, dado el precio al público no ha superado el costo de la gasolina importada, el impuesto no ha recaído en forma alguna sobre los usuarios de las carreteras, sino que ha sido financiado exclusivamente por Ecopetrol. Es decir, ha constituido una transferencia que hace esta empresa, principalmente al Fondo Vial, pero también a la Tesorería Nacional (impuesto a las ventas), a los municipios (cesión de dicho impuesto) y a los departamentos. De esta manera, las finanzas de Ecopetrol se han debilitado excesivamente y el país ha carecido del nivel de exploración de hidrocarburos que requiere. De hecho, la fijación del precio en refinería y, en consecuencia, del monto de los impuestos, ha representado una decisión discrecional del gobierno, mediante la cual se han plasmado las prioridades de gastos (la Administración Turbay, por ejemplo, prefirió financiar su plan de carreteras en vez de intensificar la búsqueda de petróleo) y la pugna por recursos, especialmente en Ecopetrol y el Ministerio de Obras Públicas[25].

Así las cosas, una reforma más sustancial de la participación departamental en los impuestos a la gasolina debe hacer parte de un rediseño global de la política de precios e impuestos, y de la división de funciones entre las entidades territoriales y el Fondo Vial Nacional en torno a la construcción y conservación de carreteras. Los incrementos en dicha participación deben recaer en especial sobre los recursos del Fondo Vial y no sobre las finanzas de Ecopetrol, y deben hacer parte de una política de descentralización de los recursos del Fondo, sobre todo hacia los departamentos con mayor capacidad administrativa. Sobre este aspecto, cabe anotar que los recursos para inversión en carreteras departamentales no se han ampliado significativamente, no sólo por los incrementos muy reducidos en el impuesto y subsidio departamentales asociados a la gasolina, sino también por el monto mucho menor al esperado del impuesto de timbre nacional sobre automotores y las demandas diferentes a los gastos en carreteras que recaen sobre dicho impuesto.

#### 5. Impuestos a los cigarrillos

Los departamentos han venido recibiendo tres tipos de gravámenes diferentes a los cigarrillos. El más importante de ellos es el impuesto de consumo, establecido desde hace varios años como el 100% del precio de distribución en fábrica para los cigarrillos nacionales, el 120% si estos contienen materias primas importadas, y el equivalente al impuesto pagado por la cajetilla nacional de mayor valor en el caso de los importados ($16.44 antes de la reforma). Este régimen tributario tenía dos problemas importantes. El primero era la existencia de gravámenes diferentes para cada tipo

[25] Las Finanzas Intergubernamentales, *op. cit.*, pp. 309-15; Guillermo Perry y Jaime Millán, "Aspectos financieros del desarrollo del sector energético", en Mauricio Cabrera (e.), *El Estado y la Actividad Económica,* Asociación Bancaria, 1981.

de cigarrillo, netamente favorables para los importados, que pagaban a lo sumo un 50% del precio interno de distribución; esto es particularmente grave en el caso de los cigarrillos nacionales que utilizan materia prima importada, lo cual los coloca en abierta desventaja con los importados especialmente aquellos provenientes de países miembros del Pacto Andino. El segundo problema del régimen anterior era el absurdo de permitir que una empresa privada (Coltabaco) fijara una base tributaria, que se aplicaba además a los productos que competían con los que ella misma producía; como se sabe, en la práctica esto ha conducido a que produzca un tipo de cigarrillo (Montecarlo) que se consume en cantidades ínfimas, pero que regula el gravamen de los cigarrillos importados. El segundo impuesto a los cigarrillos ha sido uno del 10% sobre el precio de distribución para los nacionales y 20 centavos por cajetilla para los extranjeros, destinado a las Juntas Administradoras de Deportes de los departamentos. Además, existían varios gravámenes específicos: uno de 12 centavos por cajetilla a los importados, que venía produciendo unos $5 millones anuales, que la Nación nunca distribuía a los departamentos, y varios gravámenes temporales que se había autorizado cobrar a los departamentos del Huila, Tolima y el Valle a fines de la década del sesenta, y que dichos departamentos seguían cobrando ilegalmente.

La reforma a los impuestos de los cigarrillos buscó uniformar el tratamiento a los diferentes tipos de cigarrillos, eliminar la capacidad de Coltabaco de fijar el gravamen a los importados, y eliminar los gravámenes específicos mencionados en el párrafo anterior. Para todos los cigarrillos nacionales, se estableció un gravamen del 100% del precio de distribución en fábrica; esto implica una reducción del 20% para aquellos que utilizan materia prima importada, que busca incrementar su competitividad frente a los importados, especialmente del Pacto Andino. Para los cigarrillos importados, se estableció un gravamen del 100% sobre el precio CIF, y se les extendió además el impuesto del 10% para deportes. Esta base tributaria es más favorable que la de los cigarrillos nacionales, ya que no incorporan ciertos costos internos de distribución, pero se estableció para evitar un incremento muy fuerte en el gravamen. Para evitar que los cigarrillos provenientes del Pacto Andino se beneficien de la base tributaria más favorable, se les aplicó la misma de los cigarrillos nacionales (precio interno de distribución).

A pesar de la uniformidad que introduce al tratamiento tributario de los diferentes tipos de cigarrillos, esta medida ha sido motivo de diversas críticas con posterioridad a su expedición. Ello implica un incremento en los gravámenes a los cigarrillos importados de aproximadamente $5 por cajetilla, que con el nivel de importaciones legales en la actualidad generaría ingresos departamentales adicionales por $250 millones. Se argumenta, sin embargo, que la medida puede incrementar el contrabando. La reciente elevación de la tasa de cambio negra no lo indica así. Sin embargo, para combatir el contrabando, cuyo efecto potencial sobre las finanzas departamentales es mucho mayor que el de la medida anotada (algunas estimaciones establecen el contrabando de cigarrillos en unos 450 millones de cajetillas al año)[26], se podría permitir que los departamentos establezcan reducciones *temporales* en el gravamen con ese fin, no aplicables a los productos provenientes del Grupo Andino; una medida de esta naturaleza, unida a las nuevas condiciones del mercado negro de divisas y a medidas policivas adecuadas, podría tener un efecto saludable sobre los recaudos de los departamentos. Una reducción temporal es mucho más razonable en las circunstancias que un retorno al régimen anterior, no sólo porque la lucha contra el contrabando no debería estar asociada a reducciones permanentes de los gravámenes, sino también por las fallas evidentes de dicho régimen. Un ajuste adicional a la medida expedida durante la emergencia podría ser la de fijar

[26] Mauricio Carrizosa, "El mercado de cigarrillos en Colombia": características y polémicas, *Coyuntura Económica,* julio 1982.

por períodos de seis meses el gravamen a los cigarrillos importados, para evitar que este fluctúe con cada importación, tomando como base el precio CIF durante el último trimestre; ello también contribuiría a reducir un poco el valor efectivo del gravamen.

*c. Impuestos municipales*

**1. Impuesto predial**

Según se observa en el Cuadro 10, el impuesto predial es el que más ha sufrido como consecuencia de la inflación en la década del setenta. Los recaudos reales continúan siendo todavía inferiores a lo que eran a comienzos de la década del setenta, de manera muy notoria en los municipios no capitales de departamento. Como proporción del Producto Interno Bruto, los recaudos por concepto de impuesto predial eran de un 4.3 por mil a fines de la década del sesenta, reduciéndose a un 2.1 por mil en los últimos años. El dinamismo que muestra este impuesto a nivel global entre 1977 y 1981 está asociado casi exclusivamente al inmenso esfuerzo de Bogotá por actualizar su catastro, que le permitió a la capital del país tener un crecimiento anual de sus recaudos del 40% durante este período.

Los datos anteriores indican que los valores catastrales deberían duplicarse para que los recaudos alcanzaran los niveles relativos de hace 15 años. En la parte IV del trabajo vimos, sin embargo, que el efecto de la reforma es incrementarlos en un poco más del 50%. El efecto potencial de estos incrementos es de unos $2.100 a $2.400 millones, según se muestra en el Cuadro 13. Como los recaudos por concepto de impuesto predial han perdido su dinamismo en Bogotá en los últimos años, la reforma catastral sólo elevará los recaudos por concepto de impuesto predial a un 2.7 por mil del Producto Interno Bruto, una proporción todavía muy inferior a la que era normal hace quince años.

Este hecho, y algunas consideraciones de la parte V, indican que el reajuste del 10% anual en el catastro es una cuantía baja y que es necesario todavía realizar un gran esfuerzo para actualizar los valores catastrales en el país. Por este motivo, sería desafortunado que el gobierno nacional sólo permitiera reajustes en los valores de los predios cercanos al 50% del índice de inflación, ya que ellos contribuirían a una nueva desactualización del catastro. En realidad, en las actuales circunstancias de subvaloración de los predios, una de las mayores virtudes del reajuste automático es que permitiría a las autoridades catastrales hacer reavalúos bien hechos en las zonas más críticas, en vez de tener que hacer masivamente reavalúos de escasa importancia. Además, el mantenimiento de valores catastrales más reales permite que los requisitos administrativos sean proporcionalmente más reducidos y que exista, por lo tanto, una menor resistencia a su aplicación.

Las normas catastrales expedidas durante la emergencia económica establecieron también un rango del 4 a 12 por mil en la tasa que pueden establecer los municipios para el impuesto predial en sus territorios. Se exceptúan, sin embargo, las tasas más altas existentes, y se permiten que ellas superen el límite máximo en el caso de los lotes de engorde, con el propósito de aplicar políticas de desarrollo urbano. Vale la pena indicar que dentro de los límites están las sobretasas municipales (v. gr. de arborización y parqueo), pero no las de las corporaciones regionales. El rango establecido no permite ninguna flexibilidad a los municipios más grandes del país, que ya tienen tasas cercanas a la máxima permitida. Las grandes ciudades no tendrán así mecanismos diferentes a los avalúos y la incorporación de nuevas edificaciones para mantener o elevar el valor real de los recaudos. En algunas ciudades intermedias y en los municipios pequeños, los concejos municipales podrán elevar las tasas para dinamizar sus ingresos especialmente en aquellos períodos en los cuales los valores catastrales reales muestren una disminución. Además,

**CUADRO 13**

**INCREMENTO POTENCIAL DE LOS RECAUDOS DE IMPUESTO PREDIAL**

| | Incremento en avalúos | Tasa efectiva (por mil) | Incremento en recaudos | Tasa efectiva (por mil) | Incremento en recaudos |
|---|---|---|---|---|---|
| Medellín, Cali y Barranquilla | 92.445 | 8 | 739.6 | 10 | 924.7 |
| Otras capitales de departamento | 72.194 | 6 | 433.2 | 8 | 577.6 |
| Otras zonas urbanas | 72.579 | 4 | 290.3 | 4 | 290.3 |
| Zonas rurales[a] | 153.817 | 4 | 615.3 | 4 | 615.3 |
| TOTAL | 391.035 | | 2.078.4 | | 2.407.6 |

[a] Los incrementos en los avalúos sólo se aplican en un período de dos años.
**FUENTE**: Ver Cuadro 9.

cualquier municipio podrá reducir las tasas efectivas en un momento determinado, como mecanismo para que sus habitantes acepten valores catastrales más cercanos a los comerciales.

#### 2. Industria y comercio

Según vimos en la introducción a esta parte del trabajo, el impuesto de industria y comercio ha sido el único tributo departamental o municipal que ha mostrado una alta elasticidad en los últimos quince años. Tal elasticidad ha estado asociada a la gran autonomía con la cual los municipios lo han podido manejar, en un contexto de un deterioro en sus finanzas que los obligó a robustecerlo. Sin embargo, según lo señaló la Misión de Finanzas Intergubernamentales, esta autonomía había conducido a un régimen caótico, con una proliferación de bases, tarifas y exenciones diferentes. Por ello, recomendó que se estableciera sobre una base única (ventas brutas), tal como lo venían haciendo Bogotá, Medellín y Cali, y que se establecieran límites máximos a las tarifas, se redujeran el número de estas a un mínimo posible y se limitaran las exenciones[27].

Durante la emergencia económica, el gobierno nacional acogió la mayoría de estas recomendaciones. De esta manera, extendió al país la base de ventas brutas para el impuesto, estableció tarifas máximas (7 por mil para actividades industriales y 10 por mil para servicios y comercio) y se determinó que las excepciones municipales al impuesto sólo podrían tener un carácter temporal. Además, limitó las exenciones nacionales a un mínimo, eliminando en particular las que impedían a los municipios establecer gravámenes a actividades agro-industriales. Finalmente, extendió el campo de la tributación a casi la totalidad de los servicios.

Una reforma adicional, de igual trascendencia, consistió en robustecer el gravámen para las actividades del sector financiero. Para dicho sector se estableció como base los ingresos operacionales, es decir el producto de sus colocaciones, que se aproxi-

[27] Las Finanzas Intergubernamenales, *op. cit.*, pp. 256-61

ma mucho mejor al concepto de ventas brutas aplicable al resto de los sectores que una base establecida sobre las captaciones de las entidades financieras. Las tasas efectivas fueron además únicas a nivel nacional, para evitar desplazamientos contables hacia aquellas ciudades con menores gravámenes. La tasa establecida fue del 4 por mil para 1983 y del 5 por mil para 1984, excepto para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, para las cuales se estableció una tasa permanente del 3 por mil.

Los recaudos esperados por concepto del impuesto de industria y comercio para instituciones financieras (exceptuando al Banco de la República) se indica en el Cuadro 14. La tributación de este sector será significativa, alcanzando un 13% de los impuestos de industria y comercio a nivel nacional, participación que es acorde con la proporción del valor agregado por este sector en relación con el de aquellas actividades sujetas al gravamen. El 10% de las utilidades que se calcula en dicho cuadro que pagarán las entidades financieras está sobre-estimado, ya que las utilidades del sector financiero en 1982 se vieron reducidas por las pérdidas cuantiosas en algunas entidades; si se excluyen, el impuesto en 1984 alcanza a representar un 7.4 de las utilidades de 1982. Vale la pena indicar que es posible que este gravámen se traslade a la tasa de interés activa; sin embargo, el efecto es muy reducido, ya que las utilidades representan una proporción muy baja de dicha tasa de interés. En caso contrario, implica costo para el fisco nacional, ya que las utilidades sujetas a impuesto de la renta y complementarios se verían reducidas en el monto de los impuestos de industria y comercio.

**CUADRO 14**

**IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO PARA INSTITUCIONES FINANCIERAS**
**(Millones de pesos, con base en los ingresos operacionales de 1982)**

| | 1983 | 1984 | Tasa de 1984 como % de utilidades |
|---|---|---|---|
| Bancos comerciales | 503.8 | 629.8 | 13.4 |
| Corporaciones financieras | 123.6 | 154.5 | 5.8 |
| Corporaciones de ahorro y vivienda | 102.2 | 102.2 | 6.9 |
| Compañías de financiamiento comercial | 49.7 | 62.1 | 20.2 |
| Almacenes generales de depósito | 22.2 | 27.7 | 8.2 |
| Compañías de seguros generales | 48.9 | 61.2 | 6.9 |
| Compañías de seguros de vida | 24.9 | 31.1 | 15.5 |
| Reaseguradoras | 21.4 | 26.7 | 7.8 |
| Sociedades de capitalización | 9.3 | 11.6 | 6.7 |
| TOTAL | 906.0 | 1.106.9 | 10.1 |

**FUENTE:** Superintendencia Bancaria. En el caso de las compañías de seguros y sociedades de capitalización, los cálculos se hicieron con base en la proyección para el año completo de los balances a 30 de septiembre.

Las reformas indicadas mejoran sustancialmente el régimen vigente en materia del impuesto de industria y comercio. Sobre ellas, cabría hacer dos apreciaciones importantes. La primera gira en torno a si ellas no recortaron excesivamente la autonomía municipal. En efecto, mientras que antes de la reforma los municipios tenían una autonomía total en el manejo de este impuesto, ahora se enfrentarían a un régimen mucho más limitado. Esto es particularmente cierto en materia de fijación de tasas máximas, para la cual podría haberse mantenido una mayor autonomía, especialmente para las ciudades de mayor tamaño. Además, si bien la base tributaria es apropiada para las ciudades grandes e intermedias, y constituye un objetivo razonable a nivel nacional, cabe preguntarse si es practicable en municipios más pequeños, donde la contabilidad en muchas de las actividades sujetas al gravamen es inexistente. Por este motivo, puede ser adecuado permitir a los municipios más pequeños utilizar bases gravables diferentes por un período limitado de tiempo.

*D. Transferencias*

**1. Cesión del impuesto a las ventas**

La nacionalización de la educación secundaria en 1975 creó una demanda de recursos importante a nivel nacional. A dicha demanda se respondió mediante la Ley 43 de dicho año, por medio de la cual se le entregó al Ministerio de Educación por un período de cinco años una parte de la cesión del impuesto a las ventas, equivalente a 4.92% del total de dicho impuesto y, adicionalmente, la mitad de la cesión correspondiente a los capitales de departamento. Esta redistribución legal fue totalmente inapropiada, ya que respondió a una necesidad fiscal permanente de la Nación con un ingreso temporal. Según se indica en el Cuadro 15, haciendo el ajuste por la creación del Departamento del Caquetá, el Ministerio de Educación estaría recibiendo en la actualidad un 8.5% del impuesto a las ventas (un 28.3% de la cesión) de haber sido permanente la norma establecida por la Ley 43. Con la finalización del período de cinco años, las grandes beneficiadas fueron las ciudades grandes e intermedias del país, cuya participación en el impuesto a las ventas se duplicó en 1981. Los municipios pequeños también se beneficiaron, pero en cuantías muy inferiores.

El Decreto 232 de 1983 reconoció explícitamente el carácter permanente de la nacionalización de la educación secundaria, y por ello de la participación del Ministerio de Educación en la cesión del impuesto a las ventas. Tal reconocimiento hizo parte de una reestructuración total de la cesión, mediante la cual se actualizó la base poblacional, se le dio una participación a las intendencias y comisarías, se incrementó la participación de las Cajas de Previsión Departamentales, y se le entregó al Ministerio de Educación en forma permanente, después de un período de transición de tres años, el 50% de la cesión que corresponda a las cuatro grandes ciudades y el 30% de las ciudades de 100 a 500.000 habitantes.

Según se observa en el Cuadro 15, la participación del Ministerio de Educación de acuerdo con este decreto será muy inferior a lo que le hubiera correspondido con la Ley 43: un 3.8% del impuesto a las ventas y un 12.7% a la cesión. A pesar de que se le entregó una participación a las intendencias y comisarías y se elevó la de las Cajas de Previsión Departamentales, todos los grupos de municipios mejoraron su posición en relación con la Ley 43, pero en especial las ciudades grandes e intermedias, que se vieron favorecidas por la actualización de la base poblacional. Obviamente, todos los municipios desmejoran su situación en relación con el régimen de 1981 y 1982: las ciudades de mayor tamaño, por la parte que deben entregar de su cesión al Ministerio de Educación, y los más pequeños por la actualización de la base poblacional.

De esta manera, el decreto anotado se sitúa en un punto intermedio entre dos de-

## CUADRO 15

### PARTICIPACION EN IMPUESTO A LAS VENTAS EN 1983 DE ACUERDO CON ALTERNATIVAS LEGALES

| | Ley 43/75 | Régimen 1981/2 | Decreto 232/83 1er año | Decreto 232/83 3er año |
|---|---|---|---|---|
| | % | % | % | % |
| **A. Participación porcentual** | | | | |
| Municipios: Total | 18.50 | 27.00 | 23.82 | 21.19 |
| A. Grandes ciudades | 1.94 | 4.75 | 4.43 | 2.61 |
| 100-500 hab. en 1973 | 1.64 | 4.02 | 3.66 | 3.03 |
| Otros | 14.91 | 18.24 | 15.73 | 15.56 |
| B. Grandes ciudades | 1.94 | 4.75 | 4.43 | 2.61 |
| Otras capitales departamentales | 2.02 | 4.04 | 3.60 | 2.80 |
| Otros | 14.53 | 18.2 | 15.79 | 15.79 |
| Cajas de Previsión Departamentales | 3.00 | 3.00 | 3.50 | 3.50 |
| Ministerio de Educación | 8.50 | — | 1.18 | 3.81 |
| Intendencias y Comisarías | — | — | 1.50 | 1.50 |
| TOTAL | 30.00 | 30.00 | 30.00 | 30.00 |
| **B. Millones de pesos, según presupuesto inicial, 1983** | | | | |
| Municipios: Total | 13.297 | 19.410 | 17.123 | 15.235 |
| Grandes ciudades | 1.395 | 3.413 | 3.185 | 1.873 |
| 100-500.000 hab. | 1.455 | 2.907 | 2.589 | 2.014 |
| Otros | 10.447 | 13.090 | 11.348 | 11.348 |
| Cajas de Previsión Departamentales | 2.157 | 2.157 | 2.516 | 2.516 |
| Ministerio de Educación | 6.113 | — | 850 | 2.737 |
| Intendencias y Comisarías | — | — | 1.078 | 1.078 |
| TOTAL | 21.567 | 21.567 | 21.567 | 21.567 |

**Nota:** En todos los casos se ha hecho el ajuste por la creación del Departamento de Caquetá.

mandas diferentes sobre los recursos de la cesión: la del Ministerio de Educación, por una parte, y la de los municipios, por otra. El Consejo de Ministros, al sopesar estas demandas, decidió sacrificar los intereses del Ministerio para evitar que la cesión a los municipios se deteriorara sustancialmente en relación con lo recibido en 1981 y 1982. Desde nuestro punto de vista habría sido aconsejable ir más lejos, en la dirección de lo propuesto por la Misión de Finanzas Intergubernamentales, reduciendo a un mínimo, e incluso eliminando la cesión correspondiente a las grandes ciudades (para las cuales ella no constituye una parte muy apreciable de sus finanzas), y reduciendo a un 50% la participación de las ciudades intermedias. El no haberlo hecho puede complicar el financiamiento para la educación máxime cuando, según veremos en la sección siguiente, se ha afectado simultáneamente el situado fiscal.

#### 2. Situado fiscal

La introducción de elementos de discrecionalidad en la transferencia de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios al Presupuesto Nacional eliminó como ingreso ordinario de la Nación dichas utilidades.

Esta reforma afectó así en forma significativa el situado fiscal, que equivale en la actualidad al 16.5% de los ingresos ordinarios de la nación. El impacto de esta reforma se observa en el Cuadro 16. En 1983, sólo se refiere al 16.5% de la diferencia entre las utilidades efectivas y las presupuestadas, en tanto que desde 1984 se refiere a la participación del situado en el total de las utilidades.

Este cálculo exagera el efecto real que puede tener la reforma sobre el financiamiento de la educación y la salud, por dos motivos diferentes. En primer lugar, no contempla el mayor dinamismo que pueden tener otros ingresos ordinarios de la Nación por efecto de la reforma fiscal. De hecho, se desvincula como ingreso ordinario un rubro muy errático, que comenzará a disminuir en términos reales a partir de 1984, según se observa en el cuadro, lo cual obligará al gobierno nacional a generar nuevos recursos tributarios. En segundo lugar, el gobierno no puede por motivos políticos dejar de hacer transferencias a los FER y los SSS equivalentes al monto total de sus gastos. Ello indica que, en la práctica, hará las transferencias a dichas entidades, aunque no en la forma obligatoria que implica la figura del situado fiscal. En este sentido, la disminución de esta transferencia no genera estrictamente cargas fiscales para los departamentos.

Ello significa, sin embargo, un riesgo importante para el financiamiento, especialmente de la educación. Por este motivo, sería apropiado garantizar en forma mucho más efectiva los ingresos para la educación y la salud. La fórmula más indicada sería determinar que los FER y los SSS no recibirán en años futuros una suma *real* inferior a lo apropiado en la ley de presupuesto correspondiente a 1983. En el decreto modificatorio de la Cuenta Especial de Cambios, el gobierno estableció, según vimos, una norma en este sentido, pero restringida a los valores *nominales* presupuestados, lo cual carece en realidad de efectividad.

**CUADRO 16**

**EFECTO DE LA REFORMA DE LA CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS SOBRE EL SITUADO FISCAL**
**(Millones de pesos de 1983)**

| | (1) Utilidades de la Cuenta (Incluyendo renglones tributarios | (2) Efecto potencial sobre el Situado |
|---|---|---|
| 1978 | 16.449 | |
| 1979 | 31.678 | |
| 1980 | 53.556 | |
| 1981 | 72.030 | |
| 1982 | 68.951 | |
| 1983 | 76.867 | 3.838 |
| 1984 | 69.922 | 11.537 |
| 1985 | 54.997 | 9.075 |

**Fuente:** (1) Juan Carlos Jaramillo y Armando Montenegro, "Cuenta Especial de Cambios: Descripción y Análisis de su Evolución Reciente", *Ensayos sobre Política Económica,* No. 2, septiembre 1982, y Montenegro, "Proyección Preliminar de la Evolución de la Cuenta Especial de Cambios", Memorando preparado a la Comisión de Reforma Fiscal, diciembre 1982. Deflactor utilizado: consumo del gobierno, suponiendo una inflación del 25o/o en 1982 y del 20o/o en 1983-5; para estos últimos años, se supone una devaluación de 25o/o.

(2) 1983: 16.5o/o del producto menos lo aforado en la ley de presupuesto (excluyendo el producto de los renglones tributarios); 1984-5 16.5o/o del producto total.

Si se introduce la modificación señalada, no se podría avanzar en otras direcciones, en especial hacia el establecimiento de un Fondo de Inversiones Regionales con una proporción de las utilidades de la Cuenta, según lo han sugerido algunos parlamentarios. Ello conduciría a una doble presión sobre el presupuesto nacional: por el lado del financiamiento de la educación y la salud, y por una menor disponibilidad sobre los recursos de la Cuenta Especial de Cambios que decidan monetizarse. Por este

motivo, es conveniente conservar la estructura de la Cuenta Especial aprobada por el gobierno, en la cual existe la posibilidad de créditos a las entidades seccionales, pero canalizadas a través del presupuesto nacional.

*E. Efecto global sobre las finanzas departamentales y municipales.*

El Cuadro 17 resume los efectos de la reforma fiscal sobre las finanzas departamentales y municipales, Como se indica en dicho cuadro, los gobiernos subnacionales reciben recursos adicionales por cerca de $13.000 millones, lo que equivale a una inyección equivalente a una cuarta parte de sus recursos tributarios. En términos estrictos, sólo ven reducida su participación en la cesión en el impuesto a las ventas en el momento de los recursos que se le entregan al Ministerio de Educación; hay, sin embargo, una redistribución de la cesión que afecta a los municipios grandes y favorece un poco a las intendencias y comisarías y a los departamentos. Lo anterior no implica que los beneficios de la reforma sean similares para todos los departamentos y municipios del país. De otra parte, por los argumentos mencionados en la sección anterior, no se puede afirmar que la disminución del situado fiscal vaya a significar cargos adicionales para las regiones, aunque es posible que la prestación de servicios de salud y educación en algunos de ellos sufra como consecuencia de dicha disminución.

Aparte del efecto de corto plazo, la reforma introdujo normas dirigidas a corregir la inelasticidad de las rentas, en especial la eliminación de algunos gravámenes específicos (licores e ingresos de gasolina para los departamentos) y las correcciones por inflación del catastro. Para mantener una elasticidad aceptable de los ingresos, se requiere en especial robustecer el impuesto de timbre nacional para vehículos automotores y mantener lo más actualizado posible el catastro.

La reforma fiscal introdujo mejoras importantes en las finanzas subnacionales. Sin embargo, apenas tocó superficialmente los problemas de fondo de la organización departamental y municipal. Una reforma de mayor alcance debería partir de una nueva división de funciones entre diferentes niveles del sector público, de una definición clara en torno a la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, de la diferenciación entre municipios y entre departamentos de acuerdo con su capacidad administrativa, y de un rediseño a fondo del sistema de transferencias y participaciones en los impuestos nacionales. Este tipo de problemas estructurales continúan teniendo toda su vigencia y requieren la atención del gobierno y la opinión pública en el futuro inmediato.

**CUADRO 17**

**EFECTOS GLOBALES DE LA REFORMA SOBRE LOS IMPUESTOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES**
**(Millones de pesos)**

| | |
|---|---|
| Departamentos: | |
| Vehículos | $3.447 |
| Licores | 4.591 |
| Chance | 415 |
| Gasolina | 212 |
| Cigarrillos importados: | |
| Consumo | 150 |
| Deportes | 100 |
| TOTAL | 8.915 |
| Municipios: | |
| Predial | 2.408 |
| Industria y Comercio (Sector Financiero) | 1.107 |
| Circulación y Tránsito | 1.215[a] |
| Chance (Bogotá) | 260 |
| TOTAL | 3.990 |

[a] Incluye participación de Bogotá en el impuesto de timbre nacional.

**Fuente:** Cuadros 11 a 16 y cálculos del texto.