

una publicación de la  
FUNDACION PARA LA  
EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



Nº 2  
julio  
1971

PERIODO DE ENERO A MARZO DE 1971

# coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



# Coyuntura Económica

Análisis y perspectivas  
de la economía colombiana

No. 2  
Julio 1971

PERIODO DE ENERO A MARZO DE 1971

Una publicación de la

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO





# COYUNTURA ECONOMICA

Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana  
(Publicación Trimestral)

<b>VOLUMEN 1</b>	<b>JULIO 1971 INDICE</b>	<b>NUMERO 2</b>
DIRECTOR		Página
Rodrigo Botero Montoya	INTRODUCCION Y RESUMEN	1
	ACTIVIDAD ECONOMICA	5
COMITE EDITORIAL	MONEDA Y CREDITO	9
Antonio Barrera Carrasquilla	PRECIOS	22
Rodrigo Botero Montoya	MERCADO DE CAPITALS	28
Hernando Gómez Otálora	SECTOR PUBLICO-INGRESOS Y GASTOS	32
Roberto Junguito Bonnet	BALANZA CAMBIARIA	44
Guillermo Perry	TASA DE CAMBIO	49
Jorge Ruíz Lara	COMERCIO EXTERIOR	51
	FINANCIAMIENTO EXTERNO	59
GERENTE DE	INFORME ESPECIAL	64
PUBLICACIONES	— Perú	
María Mercedes Cuéllar López	— Vivienda y Desarrollo Urbano	69

Derechos Reservados. Prohibida la Reproducción Total o Parcial  
del Contenido de esta Publicación sin permiso escrito de FEDE-  
SARROLLO.

Licencia MINGOBIERNO 000374

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO  
Apartado Aéreo 20513 tel: 420486 Bogotá - Colombia.

## INDICE DE GRAFICOS

	Página		Página
GRAFICA III-1		GRAFICA VI-4	
Medios de pago: total y principales compo-		Ingresos corrientes del Gobierno Nacional	
nentes. Cifras a fines de cada mes - Diciem-		1970-1971 . . . . .	41
bre de 1969 a Marzo de 1971. . . . .	11	GRAFICA VII-1	
GRAFICA III-2		Variación mensual de las reservas internaciona-	
Cartera bancaria cifras a fines de cada mes des-		les. 1970-1971 . . . . .	48
de Diciembre de 1969. . . . .	14	GRAFICA VIII-1	
GRAFICA IV-1		Evaluación del certificado de cambio y del	
Indice nacional de precios 1970-1971 . . . . .	24	costo de vida. . . . .	50
GRAFICA IV-2		GRAFICA IX-1	
Aumento en el índice nacional de precios al		Exportaciones acumuladas anuales Enero a	
consumidor obrero 1968-1971 (Período Ene-		Marzo 1969-1971 . . . . .	53
ro a Marzo) . . . . .	27	GRAFICA IX-2	
GRAFICA VI-1		Registros de importación acumulados anuales	
Situación general Marzo 31 de 1970-1971 . . .	34	de Enero a Marzo 1969-1971 . . . . .	56
GRAFICA VI-2		GRAFICA IX-3	
Ingresos y egresos corrientes del Gobierno.		Balanza comercial. Primer trimestre de 1969-	
Ejecución presupuestal y operaciones efecti-		1971 . . . . .	57
vas. . . . .	35		
GRAFICA VI-3			
Financiamiento de la inversión pública. Ope-			
raciones efectivas del Gobierno Nacional. Re-			
sultados 1970-1971 (Acumulado hasta Fe-			
brero) . . . . .	38		

# Capítulo I

## INTRODUCCION Y RESUMEN

### A. — Precios, producto y empleo.

Los índices de precios muestran alza muy apreciable en el primer trimestre del presente año; existe tendencia inflacionista, que se refleja particularmente en el índice para el consumidor obrero (+3.5o/o). En el capítulo sobre precios se analizan los distintos factores que han podido intervenir en el alza y se concluye que fué ocasionada por aumento insuficiente de la producción; los factores monetario y de incremento de la tasa de cambio no incidieron apreciablemente.

Es posible que el fenómeno de insuficiente producción se haya presentado con especial intensidad en el sector agrícola, a juzgar por el crecimiento muy apreciable del índice de precios para alimentos, superior en marzo al incremento general de precios. Esta conclusión se sustenta también en el hecho de una menor absorción de crédito por parte del sector agropecuario, reflejada en reducido crecimiento de la cartera de los bancos comerciales para la agricultura, en disminución del porcentaje que ella representa dentro del total de las colocaciones bancarias y en bajo incremento de la cartera de la Caja Agraria. Parte de la situación del sector agrícola es imputable al severo invierno que afecta a ciertas regiones del país y que ha ocasionado una reducción en el área cultivada que se estima en 4o/o. Es posible además, que la agudización del debate público acerca de los alcances de la política agraria, haya logrado afectar el factor confianza en el sector agropecuario.

El bajo ritmo de crecimiento del producto interno bruto durante el primer trimestre del año impedirá seguramente lograr la meta de 7.5o/o prevista para 1971 en el Plan de Desarrollo Económico y Social. Tal circunstancia, unida al bajo nivel de inversiones públicas del gobierno nacional de que más adelante se trata, afectará los niveles de ocupación y hará difícil, por lo tanto, cumplir el objetivo del Plan, consistente en evitar mayor número de desocupados.

Por lo demás, la distribución del ingreso puede verse afectada por las tendencias inflacionarias, por el bajo crecimiento del producto y de las inversiones públicas, y por las menores tasas de ocupación.

### B. — El sector externo.

Las reservas internacionales netas muestran disminución apreciable en el primer trimestre (US\$21 millones), a pesar de haberse utilizado derechos especiales de giro en cifra de consideración (US\$16.7 millones). Es probable que esta tendencia continúe en 1971 y en el primer trimestre del próximo año, a juzgar por las metas de reservas internacionales acordadas con el Fondo Monetario Internacional en el nuevo acuerdo de crédito de contingencia, que señalan disminución de más de US\$30 millones entre marzo de 1971 y marzo de 1972.

La reducción anotada en las reservas internacionales no debe causar preocupación, dado el nivel muy alto que éstas habían logrado en 1970, y teniendo en cuenta que la baja se había previsto y calculado, como consecuencia del alto monto de importaciones necesario para un adecuado crecimiento de la economía.

Preocupa, por el contrario, el bajo nivel de reintegros de divisas por exportaciones. El Banco de la República recibió, en el primer trimestre, una cantidad bastante limitada de cambio exterior por concepto de exportaciones de café (US\$77.4 millones) debido a las vicisitudes del mercado externo y a la disminución de los precios del grano. Es posible que la situación mejore sustancialmente en próximos trimestres, como resultado, entre otros factores de la menor oferta de café centroamericano en los mercados internacionales.

La situación y las perspectivas de las exportaciones no tradicionales son menos claras. Luego de un crecimiento muy reducido en 1970, no han reaccionado en forma sostenida en el primer trimestre del año en curso. Los reintegros de ellas provenientes (US\$58.2 millones) son inferiores en los tres primeros meses de 1971, a los de igual período de 1970 (US\$61.6 millones). Durante enero y febrero los registros (US\$29.4 millones) fueron menores a los del año anterior (-3.4o/o) y sólo mostraron reacción en el mes de marzo, cuando el acumulado del trimestre (US\$54.7 millones) superó en 6.6o/o al de 1970. Este porcentaje, sin embargo, es mucho menor al promedio de crecimiento de las exportaciones menores en años anteriores que fué de 23o/o.

Las perspectivas de las exportaciones no tradicionales son desalentadoras. Al comportamiento por ellas observado hasta ahora vienen a sumarse las dificultades de la producción agrícola, ya anotadas, y el mayor halago del mercado interno resultante de las alzas de precios en el país, que disminuirán los



excedentes exportables.

Para estimular las exportaciones menores, el gobierno elaboró un plan, cuyos aspectos más importantes se analizan en el capítulo sobre comercio exterior; dicho plan ha sido objeto de agitada controversia en la opinión pública.

Los giros por importaciones reembolsables han sido elevados (US\$149 millones en el primer trimestre) dado el alto monto de los registros. Estos ascendieron en el último año completo que terminó el 31 de marzo de 1971 a US\$786 millones, nivel que se mantendrá, aproximadamente, entre abril de este año y marzo del entrante, según la meta acordada con el Fondo Monetario que asciende a US\$777 millones.

El alto monto de las importaciones se justifica como necesario para lograr tasas suficientes de crecimiento del producto, especialmente del sector industrial. Pero para que no afecte la estabilidad cambiaria debe ir acompañado de incremento suficiente de las exportaciones y de monto adecuado de financiación externa.

Las perspectivas, a corto plazo, de la financiación externa son halagadoras, a juzgar por el otorgamiento del nuevo crédito de contingencia de US\$38 millones por el Fondo Monetario Internacional, los acuerdos prácticamente culminados para préstamos de US\$70 millones de AID, y la buena disposición expresada por los restantes miembros del Grupo de Consulta en París, especialmente por los Bancos Mundial e Interamericano.

Por el contrario, el crecimiento esperado de las exportaciones menores no se ha cumplido y las perspectivas de éstas son desalentadoras.

No solamente han aumentado apreciablemente los giros por importaciones; también los correspondientes a servicios (fletes, viajeros, utilidades, regalías, etc.). El comportamiento de estos rubros debe ser seguido con atención, a fin de que el manejo general de los cambios internacionales sea adecuado.

El endeudamiento público con el exterior continúa siendo normal en cuanto la relación entre servicio de la deuda pública externa y los ingresos corrientes de divisas asciende solamente a 11.60/o, cifra que se compara muy favorablemente con la de otros países latinoamericanos y que es inferior al 170/o considerado tolerable.

Las deudas de los particulares con el exterior habían venido creciendo excesivamente, con peligro para la estabilidad cambiaria, pues son general-

mente a corto plazo, y con riesgos para la política monetaria por la expansión incontrolada que generan. Las medidas de la Junta Monetaria encaminadas a mantener dicho endeudamiento dentro de los límites razonables y en condiciones satisfactorias de contracción parecen haber tenido éxito, si se tiene en cuenta la baja cifra de endeudamiento neto de particulares por préstamos del exterior (US\$1.8 millones) y la estabilidad en el monto del crédito de proveedores, registrada en el primer trimestre.

Para concluir lo relativo al sector externo de la economía, se observa que en el primer trimestre del año la tasa de cambio continuó su aumento paulatino, aunque un poco más acelerado que en períodos anteriores. Pasó de \$19.10 en diciembre de 1970 a \$19.49 en 31 de marzo del presente año, con avance de 20/o. Aunque este porcentaje es inferior al crecimiento del índice de precios, la diferencia puede compensarse en parte, con el incremento del nivel de precios de los países con los cuales Colombia mantiene comercio más activo. Habida cuenta de estos factores, puede afirmarse que el precio relativo de las importaciones se ha mantenido estable en los tres primeros meses de 1971.

### C. — Moneda y Crédito.

\*La disminución de las reservas internacionales constituyó factor muy importante de contracción del circulante que ha permitido un manejo más fácil de la política monetaria y que ha dejado campo amplio para expansión interna. De otra parte, la rebaja de reservas internacionales no es factor positivo para el conjunto de la economía, y la expansión generada en factores internos, si llega a tornarse excesiva, ofrece serios peligros. En efecto: el crecimiento del circulante motivado en aumento de las reservas tiene efectos inflacionarios mucho menores al originado en crédito interno del emisor; el primero corresponde a aumento de ahorro del país y por esta razón, entre otras, disminuye la velocidad de circulación de la moneda.

El aumento porcentual de los medios de pago (150/o) registrado en el último año completo (abril de 1970 a marzo de 1971) fué inferior al promedio de años anteriores (17.80/o) desde 1965. Ello es explicable por el debilitamiento de las reservas internacionales en 1971, frente al incremento de años pasados.

Durante el primer trimestre se presentó un cambio drástico en la distribución del circulante, entre depósitos en cuenta corriente y moneda fuera de

bancos, que motivó el que los primeros crecieran menos que los medios de pago, lo cual dificultó el cumplimiento del requisito de encaje y llevó a los bancos a una mayor utilización de redescuentos en el Banco de la República. La situación descrita se normalizó en el mes de abril, probablemente porque dependía de factores psicológicos de incertidumbre que se eliminaron después de marzo.

No obstante las dificultades del primer trimestre de 1971, las colocaciones de los bancos comerciales crecieron más de 180/o en el último año completo; no así las de la Caja Agraria que muestran avance de sólo 5.90/o. Según ya se observó, este último factor, entre otros, indica menor absorción de crédito por parte del sector agrícola.

La expansión del crédito del Banco de la República registrada entre abril de 1970 y marzo de 1971 obedece, en primer término, a préstamos para la Federación Nacional de Cafeteros (\$855 millones) entidad que acudió al Banco de la República para compensar pérdidas por diferencia entre los precios internacionales de venta del café y los precios internos de compra del grano. Estos últimos se habían señalado en \$1.320 la carga de café pergamino, tipo Federación, con base en cotizaciones internacionales mucho más elevadas a las que en definitiva logró el café en Nueva York y Europa. También se vió precisada la Federación a usar mayor crédito del Banco de la República por dificultades en la colocación del café en el exterior. Las inconvenientes emisiones a que dió lugar la financiación de la Federación disminuyeron como consecuencia de la rebaja en los precios internos de compra del café, que pasaron a \$1.230, en febrero de este año.

En el primer trimestre de 1971 el sector público no fué factor de expansión monetaria, sino por el contrario, de contracción (—\$412 millones), lo cual indica marcada estabilidad del presupuesto nacional.

El crédito a los bancos, comerciales (\$231 millones) y especializados (\$490 millones), y al resto del sector privado (\$739 millones) motivaron, conjuntamente con los préstamos a la Federación de Cafeteros, el aumento del crédito interno neto del Banco de la República entre abril de 1970 y marzo de 1971. En este período la expansión imputable al sector público fué de sólo \$85 millones.

El aumento del crédito neto a los bancos y al sector privado se produjo a pesar del incremento en el nivel de los depósitos previos de importación y de la relativa congelación en el primer trimestre de este año, de los Fondos Financiero Industrial y de De-

sarrollo Urbano. El Fondo Financiero Agrario muestra fluidez y el Fondo para Inversiones Privadas registra incremento de \$122 millones en el año completo que terminó el 31 de marzo de 1971.

Es deseable que el ritmo de crecimiento de los depósitos de importación no continúe y que, por el contrario, estos se reduzcan, a fin de dar más recursos de capital de trabajo a la industria; de allí que se considere acertada la disposición adoptada en mayo por la Junta Monetaria de disminuir el porcentaje de dichos depósitos para numerosas posiciones del arancel. Se estima que tal reducción liberará, en diez meses, \$300 millones hoy congelados en el Banco de la República por concepto de depósitos previos.

Es de esperarse que como existe normalidad en el crecimiento de los medios de pago puedan las autoridades monetarias dar mayor impulso al Fondo Financiero Industrial. El Urbano se verá fortalecido con parte de los empréstitos de AID para desarrollo urbano.

#### **D. — Finanzas del Gobierno Nacional.**

El gobierno nacional ha sido factor de contracción monetaria (—\$364 millones) y no de expansión, durante el primer trimestre de 1971. Es previsible que esta situación se mantenga durante el resto del año, como consecuencia del fortalecimiento de los ingresos corrientes, del flujo normal de financiamiento externo y de un bajo nivel de inversiones públicas. Estos factores compensarán el aumento apreciable de los egresos corrientes (+160/o) originado en incremento de gastos de funcionamiento y de interés de la deuda pública. El fortalecimiento de los ingresos corrientes provendrá de aumento en las tarifas de los impuestos de ventas y de timbre nacional, dispuestos en el decreto 435 del presente año (+\$500 millones en 1971, aproximadamente).

Si bien el sector público muestra estabilidad entre ingresos y egresos, es muy bajo el nivel de las inversiones públicas del gobierno nacional registrado en el primer trimestre del año en curso (\$959 millones); hasta tal punto, que sólo mediante un esfuerzo vigoroso podrá alcanzarse en 1971 el monto de inversiones logrado en 1970 (\$5.233 millones). El bajo nivel de las inversiones públicas parece obedecer a limitaciones administrativas y no a falta de recursos del Estado ni a las normas que regulen la ejecución presupuestal.

Si bien hasta ahora los ingresos del gobierno han sido suficientes para cubrir los gastos de funciona-

miento, contraer circulante y financiar un bajo nivel de inversiones, resultan inadecuados para alcanzar las metas de inversión pública prevista en el Plan de Desarrollo, como necesarias para alcanzar los objetivos de crecimiento del producto nacional, generación de empleo y redistribución del ingreso. De allí que el gobierno haya venido estudiando medidas financieras complementarias, especialmente la unificación de la tasa de cambio para refinación de petróleo con la del mercado de certificados de cambio. También se ha propuesto un impuesto presuntivo a la agricultura y a la ganadería, cuya naturaleza, alcances y conveniencia

se discuten en el capítulo sobre actividad económica.

Preocupa el lento ritmo de inversiones públicas del gobierno nacional, tanto por sus efectos sobre la producción y el empleo, como por el retardo que implica en inversiones sociales de importancia dentro de la política de distribución del ingreso expuesta por el gobierno. Este comportamiento poco satisfactorio de las inversiones públicas, se refleja también en la baja utilización de los préstamos para proyecto, en la parte correspondiente a importaciones no reembolsables (US\$7.2 millones).

### CIFRAS PRINCIPALES PRIMER TRIMESTRE

1971

		Dic.31/70	Marz.31/71	Variación o/o
Producto Interno Bruto * Millones \$		126.000.0	127.386.0	1.1
Indice nacional de precios al consumidor obrero		100.0	103.5	3.5
— Alimentos		100.0	103.1	3.1
Indice nacional de precios al consumidor empleado		100.0	103.4	3.4
— Alimentos		100.0	103.5	3.5
Indice de precios al por mayor del comercio en general		100.0	102.4	2.4
— Sin alimentos		100.0	102.7	2.7
Reservas internacionales				
— Brutas US\$ Millones		257.5	224.2	-33.3**
— Netas		152.0	131.1	-20.9**
Tasa de cambio \$		19.1	19.5	2.0
Medios de pago Millones \$		21.627.0	21.560.0	-0.3
— Depósitos en cuenta corriente		13.761.0	15.890.0	15.5
Deuda Pública Nacional		21.302.0	22.160.0	858.0**
		Marz.31/70	Abr.3/71	Variación o/o
Colocaciones del Sistema				
Bancario Millones \$		15.769.0	18.104.0	14.8
— Bancos		11.340.0	13.414.0	18.3
— Caja Agraria		4.429.0	4.690.0	5.9
		1970 Primer Trimestre	1971 Primer Trimestre	Variación o/o
Exportaciones registros Miles US\$		180.887.0	146.363.0	-19.1
— Café		129.624.0	91.669.0	-29.3
— Nuevas		51.263.0	54.664.0	6.6
Exportaciones reintegros US\$ Millones		170.8	135.6	-20.6
— Café		109.2	77.4	-29.9
— Menores		61.6	58.2	-5.5
Servicios Balanza Cambiaria (neto) US\$ Millones		19.0	34.5	81.6
— Exportaciones		30.1	27.8	-7.6
— Importaciones		49.1	62.3	26.9
Importaciones registros Miles US\$		209.199.0	190.461.0	-9.0
Reembolsables		178.900.0	178.245.0	-0.4
No reembolsables		30.299.0	12.216.0	-59.7
Gobierno Nacional (operaciones efectivas) Millones \$				
— Ingresos corrientes		2.767.1	3.176.1	14.8
— Egresos corrientes (funcionamiento)		1.702.5	1.982.7	16.5
— Inversiones		1.073.1	959.0	-10.6

\* Estimativo de FEDESARROLLO

\*\* DIFERENCIAS ABSOLUTAS



# capítulo II

## ACTIVIDAD ECONOMICA GENERAL

### A. — Industria Manufacturera

1. — **Producción.** Según las cuentas nacionales del Banco de la República la producción industrial en 1969 fué de \$6.836 millones y para 1970 se estima en \$7.383 millones, cifras que confirman los estimativos de COYUNTURA ECONOMICA No. 1.

2. — **Política Industrial.** La decisión más importante de política industrial en el transcurso del presente año ha sido reducir a 10/o los aranceles sobre el material CKD (partes y piezas) para el ensamble automotriz. Tal decisión fué acompañada del establecimiento de un estricto control de precios sobre toda clase de vehículos.

Un breve análisis de las medidas adoptadas sugiere:

- A largo plazo, la reducción de gravámenes es necesaria para el estímulo del ensamble automotriz. Tal actividad es caso típico de costos unitarios descendentes; es decir, que entre mayor sea el volumen de producción menores son los costos del vehículo.
- Tal medida aumenta la protección efectiva en el ensamble, pero disminuye la protección para integración nacional de partes y piezas, a menos que se acompañe de medidas complementarias.
- La acción conlleva un sacrificio fiscal y una demanda adicional de divisas.
- Los beneficios de la medida (aprovechamiento de la demanda adicional que surge a menores precios) solamente se hará efectiva si las ensambladoras tienen una capacidad instalada ociosa. De otra forma se trasladarán ingresos fiscales a beneficios monopolísticos de las ensambladoras. Para evitar tal traslado resulta necesario adoptar un control de precios, y aún esta

medida puede resultar parcialmente ineficaz.

- Los "planes de producción", compatibles con tal medida, deben ser relativamente libres. Es decir, permitir al mercado la determinación de la demanda de partes y piezas; empero, esto impone elevado gasto de divisas. Únicamente la distribución entre diversos tipos de vehículos debe programarse.

Una política de "reducción gradual" de los aranceles hubiera sido más eficiente, en el sentido de fomentar el ensamble sin crear presiones indebidas por exceso de demanda a corto plazo.

3. — **Programación sectorial industrial - La industria petroquímica.** El gobierno nacional estudia el primer programa sectorial de desarrollo industrial -industria petroquímica a nivel del Grupo Andino. A continuación se exponen los antecedentes y problemas de tal comportamiento.

La decisión 10 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena encomendó a la Junta del Acuerdo la elaboración de las bases y condiciones para que el Ecuador participara en el Acuerdo de Complementación No. 6, sobre industria petroquímica. Como resultado la Junta presentó a consideración de la Comisión la Propuesta No. 3 en la cual recomendaba una serie de productos para ser fabricados en Bolivia y Ecuador; en vista de ello la Comisión expidió la Decisión 18, en la cual dispone que la industria petroquímica será programada en la subregión con participación de todos los países miembros y encomendó a la Junta la elaboración de una propuesta de programa sectorial de desarrollo industrial en la rama petroquímica que se debería presentar el 15 de marzo de 1971. Posteriormente, la fecha de presentación de la propuesta se pospuso hasta el 31 de mayo del presente año.

Dada la importancia del sector y la imposibilidad de tomar decisiones aisladas sobre un determinado producto puesto que se trata de cadenas de desarrollo que parten de la misma refinación básica, el Gobierno Colombiano deberá fijar clara y detalladamente los objetivos que considere necesarios para lograr en el país un desarrollo técnico y armó-

nico del sector. Una falla en la determinación de los objetivos, en el establecimiento de las bases industriales o en las negociaciones próximas, llevaría a frenar, por un largo tiempo, nuestro desarrollo en este campo, a pesar de que hoy se tienen condiciones técnicas para lograrlo.

Teniendo en cuenta que Colombia aporta cerca de la mitad del mercado de la sub-región y tiene algunos desarrollos que le permiten a corto plazo instalar plantas industriales rentables, no se debe ceder esta posición, para dejar que en la repartición de las oportunidades, se fomente la instalación de unidades de escala dudosa que no sólo congelarían los desarrollos potenciales, sino que por su ineficiencia llevarían al empobrecimiento de la sub-región.

## B. — Agricultura.

1. — **Producción.** La producción agrícola ascendió a \$10.249 millones en 1969 y se estima en \$10.680 millones en 1970. Ambas cifras coinciden con la proyección de COYUNTURA ECONOMICA No. 1.

Los cálculos oficiales sobre impacto del invierno y el menor ritmo de absorción de crédito agrícola en el presente año sugieren una reducción de áreas sembradas de 4o/o y hacen por lo tanto, necesario reajustar la tasa-meta del Plan de Desarrollo de 5.4o/o a la previsión de una disminución respecto al año anterior. (1) Entre otros efectos, el invierno repercutirá en incrementos de precios para los bienes alimenticios (véase sección de precios). Para que esto no ocurra deberían importarse alimentos, medida que no se ha utilizado aún.

Por otro lado, los incrementos en precios internos (debido a la escasez de oferta) hacen más rentable para los productores vender en el mercado interno, por lo cual las exportaciones de bienes agropecuarios y semi-manufacturados de origen agrícola deben disminuir.

2. — **Reforma Agraria.** El gobierno, con el objeto de fijar la política futura del sector agropecuario y en especial el curso de la Reforma

Social Agraria, constituyó una comisión evaluadora, de cuyas principales recomendaciones se enumeran a continuación: (2)

- Formación de un Consejo Social Agrario, encargada de vigilar y coordinar el proceso de reforma agraria. Tal Consejo estará integrado por representantes de los ministros cuyas carteras intervienen, directa o indirectamente, en el proceso, así como por representantes del Departamento Nacional de Planeación y del INCORA. Con el Consejo se busca lograr mayor coordinación entre las entidades públicas encargadas de llevar a cabo el proceso, en especial entre los órganos de planificación y ejecución. En forma complementaria, se persigue reducir el campo de acción del INCORA en actividades que no están directamente relacionadas con la distribución de tierras y las actividades complementarias de crédito y asistencia técnica.
- Mayor énfasis en las metas sociales (redistribución de la propiedad y empleo) que en las económicas (producción y productividad).
- Más prioridad a las actividades menos costosas (parcelaciones y colonización, en vez de los distritos de riego). Asimismo, se agrega que la colonización no debe considerarse como forma prioritaria de reforma agraria. El objetivo implícito es buscar beneficiar el máximo número de familias con un presupuesto dado.
- Mantenimiento del principio de que las tierras adecuadamente explotadas sólo podrán ser expropiadas por vía de excepción en los casos que establece la ley y solicitud de que el término sea definido en forma operativa; se sugiere definir como tales, tierras cuya rentabilidad promedio anual, en los cinco períodos anteriores, fuese del 22o/o, y que además se paguen salarios superiores al 110o/o del mínimo legal y lleven a cabo una política racional de conservación de recursos naturales. Se agrega que los intereses para expropiaciones de estas tierras deben incrementarse a 8o/o y reducirse los pagados por la adquisición de predios inadecuadamente explotados a 3o/o. Asimismo, se incluyen modi-

(1) *Estimativo de FEDESARROLLO considerando que la tasa de crecimiento es igual al crecimiento del área sembrada (-4o/o) y de la productividad (2o/o) históricamente, la cual también debió decrecer a causa del invierno.*

(2) *Minagricultura, informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria, Enero de 1971.*

ficaciones a la ley para simplificar los trámites de expropiación y negociaciones.

- Se recomienda dar mayor énfasis al sistema de explotación comunitaria con respecto al de unidades agrícolas familiares. Se sugiere que estas últimas deben hacerse suficientemente grandes para que el ingreso neto del agricultor se aproxime al percibido en zonas urbanas.
- Se propone el establecimiento de un impuesto presuntivo a la tierra y se fija tentativamente una tasa de 60/o como rendimiento mínimo exigible sobre el valor de la tierra para fines tributarios.

**3. — Tributación Agrícola.** Posiblemente, dos proyectos de tributación agrícola serán estudiados por el Congreso en el próximo período de sesiones. Uno se relaciona con el establecimiento del impuesto de renta presuntivo a la agricultura; otro, con exenciones tributarias para cultivos de tardío rendimiento.

Quienes sustentan el impuesto presuntivo, aducen las siguientes razones:

- Existe una inequidad ya que el sector agrícola evade cerca del 90o/o del impuesto a la renta. El sector agropecuario participa con el 4o/o de los impuestos sobre la renta y su producción es cercana al 30o/o del producto nacional. (3)
- Tal impuesto promueve una utilización más eficiente de la tierra, ya que induce a obtener rendimientos superiores a los presumidos. Tal parece ser el argumento en que se basa el Comité evaluador de la reforma agraria para proponer su establecimiento y decir que el objetivo del gravamen es "garantizar que la tierra cumpla también su función social". (4)
- Es necesario incrementar los impuestos para financiar el desarrollo económico. Una iniciativa basada en tal necesidad podría provenir del Departamento de Planeación y/o del Ministerio de Hacienda.
- El mecanismo, como sistema para distribuir la tierra, es complementario a la reforma agraria. Un impuesto establecido con este fin debe fijar una tasa presunta

relativamente alta y ofrecer exenciones a los predios de menor tamaño.

Si se tienen en cuenta los anteriores puntos de vista, el establecimiento del impuesto aparece como una medida prioritaria; el problema real para su implantación continúa siendo de carácter operativo: Qué avalúos se utilizarán para calcular el ingreso presuntivo? Qué exenciones serán válidas? Qué tasa deberá fijarse?

El segundo proyecto tributario se relaciona con exenciones tributarias para cultivos de tardío rendimiento. Tal medida aparece como complemento necesario al establecimiento de un impuesto de renta presuntivo. (5) Sería inequitativo dar igual tratamiento impositivo a los cultivos transitorios y a los de tardío rendimiento, dado que rentas iguales, en términos de valor presente, sufragarían impuestos diferentes (mayores para los cultivos de tardío rendimiento) en el caso de que la estructura impositiva sea progresiva. El monto de la exención debe ser apenas suficiente para compensar tal inequidad, y no un porcentaje caprichoso sobre la renta gravable.

## **G. — Empleo.**

En lo cursado del presente año no se ha publicado información adicional sobre desempleo que la analizada en COYUNTURA ECONOMICA No. 1. A nivel de política económica, la mayor generación de empleo ha entrado como meta explícita de desarrollo en el Plan del gobierno. El informe de la OIT, documento de la comisión gubernamental encargada de estudiarlo, así como el Plan mismo, sugieren un gran número de políticas para lograr dicha meta. Aparecen como especialmente importantes las siguientes medidas:

- Dirigir el crédito industrial hacia actividades y firmas que utilicen técnicas relativamente más intensivas en mano de obra. En consecuencia, sugiere mayor énfasis en el estímulo a la pequeña y mediana industria.
- Eliminar gradualmente los depósitos previos de importación, con el objeto de proveer de capital de trabajo a las empresas y permitir una mayor utilización de la capacidad instalada existente.
- Promoción a las exportaciones menores, especialmente a las más intensivas en mano de obra,

(3) *Musgrave, Bases para una Reforma Tributaria en Colombia.*

(4) *Minagricultura, op. cit. p. 119*

(5) *Minagricultura, op. cit. p. 119*



para lo cual se sugiere: Aplicar el Certificado de Abono Tributario CAT sólo al contenido nacional de las exportaciones que utilizan el Plan Vallejo. Tal medida parece necesaria puesto que se ha probado que las empresas que utilizan Plan Vallejo tienden a ser más intensivas en contenido importado, que empresas similares que producen para satisfacer el mercado doméstico.

- Otorgamiento de certificados de abono tributario aplicados al empleo. La mecánica de tal ins-

trumento no ha sido detallada pero el sentido general es hacer más barato el costo adicional de contratar nuevos empleados en empresas existentes e inducir tecnologías más intensivas en el uso de mano de obra en nuevas empresas.

- Encarecimiento del capital, mediante reajuste de las tasas de interés y eliminación de subsidios. El objetivo de tal medida es hacer relativamente más caro el capital con relación a la mano de obra e inducir técnicas de producción más intensivas en el uso de mano de obra.

# capítulo III

## MONEDA Y CREDITO

En el primer trimestre de 1971 se acentuó la tendencia observada en 1970 de menor crecimiento en los medios de pago acompañado de una expansión considerablemente mayor en el crédito interno neto del Banco de la República.

Durante el año que terminó el 3 de abril, el crédito interno neto del Emisor creció cerca de 70o/o, de modo que el aumento de los medios de pago en el mismo período fue relativamente moderado, gracias sólo al efecto contraccionista de una rebaja equivalente también a 70o/o en el valor de los activos internacionales del Banco de la República. Esta situación presenta marcado contraste con la que se registró en el trienio de 1966 a 1969, cuando la totalidad de la expansión primaria se debió a incremento en el valor de los activos internacionales.

### - A -- MEDIOS DE PAGO

El 3 de abril los medios de pago ascendían a \$21.560 millones (véase Gráfica III - 1 y Cuadro III - a) y habían aumentado \$2.812 millones, equivalentes a 15o/o desde el 31 de marzo del año pasado, lo cual se compara con un aumento de 18,4o/o en el año comprendido entre el 1o. de abril de 1969 y el 31 de marzo de 1970, y de 17o/o anual en el lustro a partir del 1o. de abril de 1965.

En la fecha mencionada los depósitos en cuenta corriente sumaban \$15.890 millones, y habían aumentado \$1.685 millones (11,9o/o) en año completo. La moneda fuera de banco registraba un monto de \$5.670, es decir, \$1.127 millones (24,8o/o) más que un año antes.

Nuevamente se observa, al igual que hacia fines del año pasado, una tendencia a mayor participación de la moneda fuera de banco en el total de los medios de pago, pues mientras que en marzo de 1970 la moneda fuera de bancos llegaba a 24,2o/o del circulante, el 3 de abril había pasado a representar 26,3o/o. Este cambio en la composición de los medios de pago restringe la capacidad crediticia de los bancos, pues implica rezago en el crecimiento de los depósitos en cuenta corriente. En efecto, si se hubiera conservado la estructura de los medios de pago de fines de marzo del año pasado, los depósitos en cuenta corriente habrían crecido \$446 más en el año (Cuadro III - 1), con lo cual la situación crediticia de los bancos habría sido más holgada, al mejorarse la posición de encaje del sistema bancario y al reducirse la necesidad de acudir al cupo especial de redescuento. Es indudable que la situación de estrechez crediticia y de desencaje de los bancos que se ha presentado recientemente se debe en gran parte a este retiro tan considerable de depósitos bancarios, cuyas causas debían investigarse en detalle, tanto por parte de las autoridades monetarias como de los bancos.

En relación con el desarrollo de los medios de pago en lo corrido del año hasta el 3 de abril, se había presentado una ligera disminución de \$67 millones, o sea 0,3o/o, cuando en el mismo período de los cinco años anteriores, el circulante siempre se había incrementado en proporciones que habían variado entre 0,4o/o en el primer trimestre de 1969

CUADRO III - 1

### MEDIOS DE PAGO: COMPOSICION EN MARZO 31 DE 1970 Y EN ABRIL 3 DE 1971 (millones de pesos)

	Marzo 31/70	Abril 3 de 1971		
		Reales	Supuestas <sup>a)</sup>	Diferencia
Total de los medios de pago	18.748	21.560	21.560	-0-
Depósitos en cuenta corriente	14.205	15.890	16.336	446
Moneda fuera de bancos	4.543	5.670	4.224	- 446

<sup>a)</sup> Cifras calculadas suponiendo que en abril 3 de 1971 la distribución porcentual de los medios de pago entre depósitos en cuenta corriente y moneda fuera de bancos hubiera sido igual a la registrada en marzo 31 de 1970.

y 3,2o/o en igual período de 1968. La disminución a que se ha hecho referencia ha continuado aún después de la fecha mencionada, pues según cifras del Banco de la República, el 17 de abril los medios de pago habrían descendido a \$21.536 millones (1), lo cual implicaba reducción de \$91 millones de pesos (0,4o/o) desde el 31 de diciembre pasado.

## B — CARTERA BANCARIA

La cartera bancaria presenta una ligera disminución a partir del 1o. de marzo (véase Gráfica III — 2). En lo corrido del año hasta el 17 de abril, la cartera bancaria había aumentado \$406 millones (2,5o/o) hasta llegar a \$16.790 (2). Este crecimiento es porcentualmente igual al registrado en igual período de 1970, pero resulta inferior al de los mismos meses de los tres años anteriores.

En año completo hasta el 17 de abril, la cartera bancaria aumentó \$2.217 millones, o sea el 15,2o/o, porcentaje que excede al promedio anual de 14,5o/o registrado desde marzo de 1966 hasta marzo de 1970. Sobre estas cifras deben destacarse dos hechos: primero, que el crecimiento porcentual de la cartera bancaria en el año es prácticamente igual al de los medios de pago, y segundo, que de marzo de 1969 a marzo de 1970 la cartera creció sólo 12o/o. Además, por cuanto en el último año la cartera aumentó relativamente más que los depósitos en cuenta corriente, en el último trimestre se ha presentado un deterioro marcado en la posición de encaje de los bancos y utilización substancial del cupo especial de redescuento por baja de depósitos.

## C — EXPANSION PRIMARIA

El 3 de abril el monto de los billetes en circulación se elevó a \$6.096, cifra que representa aumento de \$946 millones, o sea 18,4o/o, desde el 31 de marzo de 1.970. Este crecimiento es superior al de los medios de pago, a causa de que se elevó la relación entre billetes en circulación y circulante. Si dicha relación hubiera sido igual a la de fines del año pasado, esto es 27,5o/o, el saldo de billetes en circulación se habría reducido \$167 millones, hasta

colocarse en \$5.929 millones en abril 3 de 1971 (3)

**1 - Sector Externo.** A diferencia de lo ocurrido en el período de 1966 a 1970, durante el cual aumentaron los activos netos en moneda extranjera, en el período de marzo 31 de 1970 a abril 3 de 1971 el valor de los activos internacionales netos del Banco de la República disminuyó \$1.308 millones de pesos, es decir, 69o/o, al pasar de \$1.905 millones en la primera de las fechas mencionadas a \$597 millones solamente en la segunda (véase Cuadros III — 2 y III - b). De esta disminución, \$780 millones, o sea 60o/o del total, corresponden al primer trimestre de 1971.

a) Reservas Internacionales. El valor de las reservas internacionales netas se redujo \$704 millones, equivalentes a US\$38 millones, en el año que terminó el 3 de abril. De esta rebaja, \$383 millones corresponden al primer trimestre de 1971, cuando en el mismo período del año anterior, las reservas se habrían incrementado \$1.346 millones, lo cual implica una diferencia sumamente elevada en este renglón, pues alcanza a \$1.729 millones, o sean US\$93 millones, de mayor incremento de las reservas en el primer trimestre de 1970 con relación a igual período del corriente año.

b) Derechos especiales de giro. El saldo de este renglón en abril 3 llega a \$699 millones, equivalentes a US\$38 millones, de los cuales corresponden US\$21 millones (\$389 millones) al primer trimestre de 1970 y US\$17 (\$310 millones) al primer trimestre de 1971, de modo que la contracción por este concepto fué superior en \$79 millones en los tres primeros meses del corriente año que en el mismo período del año pasado.

En las cuentas del Banco de la República, los DEG se contabilizan como parte de las reservas internacionales en el activo y como una deducción al crédito interno neto en el pasivo. Aquí se ha cambiado el procedimiento contable, registrando el pasivo también dentro del sector externo, en renglón aparte al de las reservas internacionales, con el propósito de evitar que la utilización de los DEG resulte en rebaja aparente del crédito interno. (4).

(1) Véanse "Notas Editoriales" de la Revista del Banco de la República de Abril de 1971.

(2) Véanse las "Notas Editoriales" de la Revista del Banco de la República de Abril de 1971.

(3) El ajuste correspondiente en diciembre 31 de 1970 fué de \$155 millones. Véase Coyuntura Económica, No. 1 (Abril de 1971) p. 16.

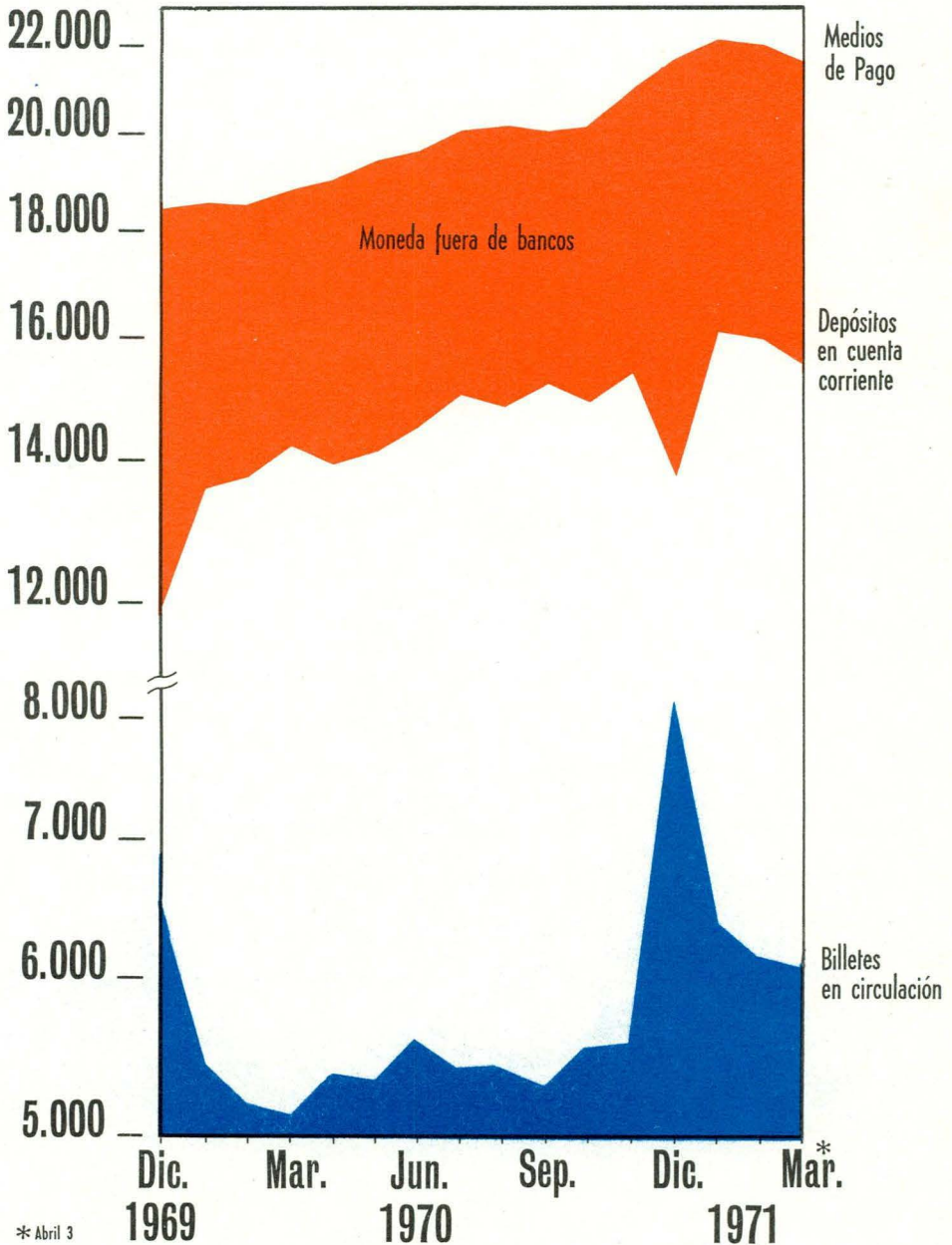
(4) Ver Coyuntura Económica, No. 1 (Abril de 1971), p. 16.



# MEDIOS DE PAGO: TOTAL Y PRINCIPALES COMPONENTES CIFRAS A FINES DE CADA MES

DICIEMBRE 1969 A MARZO DE 1971  
(Millones de Pesos)

ESCALA LOGARITMICA



CUADRO III - 2

ORIGEN DE LA EXPANSION PRIMARIA DESDE DICIEMBRE 31 DE 1969

(millones de pesos)

	Expansión (+)		Contracción (-)	
	Primer Trimestre			
	Marzo 31/70			
	<u>Abril 3/71</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>Diferencia</u>
I. Billetes en circulación	946	- 1.716	- 2.080	- 364
II. Sector externo	- 1.308	919	- 780	- 1.699
A. Reservas Internacionales	- 704	1.346	- 383	- 1.729
B. Derechos especiales de giro	- 310	- 389	- 310	79
C. Obligaciones a largo plazo	- 294	- 38	- 87	- 49
III. Crédito interno neto	2.254	- 2.635	- 1.300	1.355
A. Al sector público	85	- 548	- 412	136
B. A bancos especializados	490	- 605	- 267	388
C. A bancos comerciales	231	- 1.011	- 800	211
D. Al sector privado	739	- 147	104	251
E. Al sector cafetero	855	- 371	118	489
F. FIP	- 122	3	- 17	- 20
G. Otros activos y pasivos	- 24	44	- 26	- 70

Fuente: Cuadro III - b.

c) Obligaciones a largo plazo en el exterior. Este renglón está constituido por pasivos en moneda extranjera del Banco de la República a largo plazo, de modo que no se incluye como parte de las reservas internacionales. En el rubro mencionado se incorporan, por ejemplo, los préstamos del BIRF a las corporaciones financieras, operaciones que se hacen a través del Emisor.

**2 - Crédito interno neto.** El crédito interno neto del Banco de la República registró aumento de gran consideración en el año que terminó el 3 de abril, pues se elevó en \$2.254 millones, equivalentes a 70o/o, cuando durante el año anterior se ha-

bía reducido en \$1.000 millones, o sea en 24o/o. (5).

Para analizar la tendencia del crédito interno neto durante el primer trimestre de 1971 con relación a años anteriores, es necesario tener en cuenta que en dicho período siempre se presenta una reducción estacional del crédito, debido al retorno de los depósitos bancarios y a la consiguiente rebaja del crédito neto del Emisor a los bancos. Sin embargo, se observa que la reducción del crédito interno neto llegó en el primer trimestre del corriente año sólo a la mitad de lo que había sido en igual período del año anterior.

(5) *Memoria de Hacienda 1966 - 1970 por Abdón Espinosa Valderrama (Bogotá: Talleres Gráficos del Banco de la República), Cuadro No. 6, p. 85.*

# CREDITO INTERNO NETO EXCLUYENDO EL EFECTO DE LA VARIACION EN DEPOSITOS BANCARIOS

(millones de pesos)

## Crédito interno neto

<u>Fecha</u>	<u>Total</u>	<u>Ajuste a)</u>	<u>Ajustado</u>	<u>Variación</u>
Diciembre 31/69	5.880	-1.784	4.069	
Marzo 31/70	3.245	—	3.245	-851
Diciembre 31/71	6.799	-2.061	4.738	1.493
Abril 3/71	5.499	—	5.499	761

a) *El ajuste es equivalente a la rebaja que se habría presentado en el valor de los billetes en circulación, si en diciembre estos hubieran sido el mismo porcentaje de los medios de pago que en marzo del año siguiente.*

Si se ajustan las cifras para eliminar de ellas el efecto del retiro estacional de depósitos en diciembre, tal como aparece en el Cuadro III - 3, resulta que en el primer trimestre del año pasado el crédito interno neto del Banco de la República se redujo \$851 millones, mientras que en los primeros tres meses de 1971 aumentó \$761 millones.

Las cifras anteriores permiten reafirmar la conclusión de que en el primer trimestre del corriente año se logró mantener un crecimiento moderado en el total de medios de pago sólo mediante una rebaja substancial de los activos netos en moneda extranjera del Banco de la República.

Un crecimiento tan acelerado en el crédito interno neto tiene efecto inflacionario, aún cuando no resulte en incremento inmediato de los medios de pago, pues la rebaja prolongada en el nivel de las reservas internacionales crea un clima de desconfianza en la estabilidad de la economía. Se acentúan las expectativas de alza en los precios internos y los recursos financieros tienden a desviarse hacia operaciones de carácter especulativo, lo cual afecta la actividad productiva, pues progresivamente se hace más escaso el crédito para la producción de bienes.

Durante el primer trimestre de 1971 se incrementaron todos los renglones del crédito interno neto, excepto FIP y otros activos y pasivos, con respecto al mismo período del año pasado. Se destacan especialmente los aumentos registrados en el sector cafetero (\$489 millones) y en bancos especializados (\$338 millones).

a) Crédito al sector público. Se incrementó \$85 millones en año completo. Durante el primer trimestre del corriente año disminuyó \$412 millones, es decir, \$136 millones menos que la disminución registrada en el primer trimestre de 1970, lo cual implica que contribuyó con 10o/o del aumento del crédito interno neto en el primer trimestre de este año con respecto al primero del año pasado.

b) Crédito a bancos especializados. Contribuyó con la cuarta parte del aumento del crédito en el primer trimestre de 1971 con relación a igual período de 1970. Su crecimiento en año completo se eleva a \$490 millones.

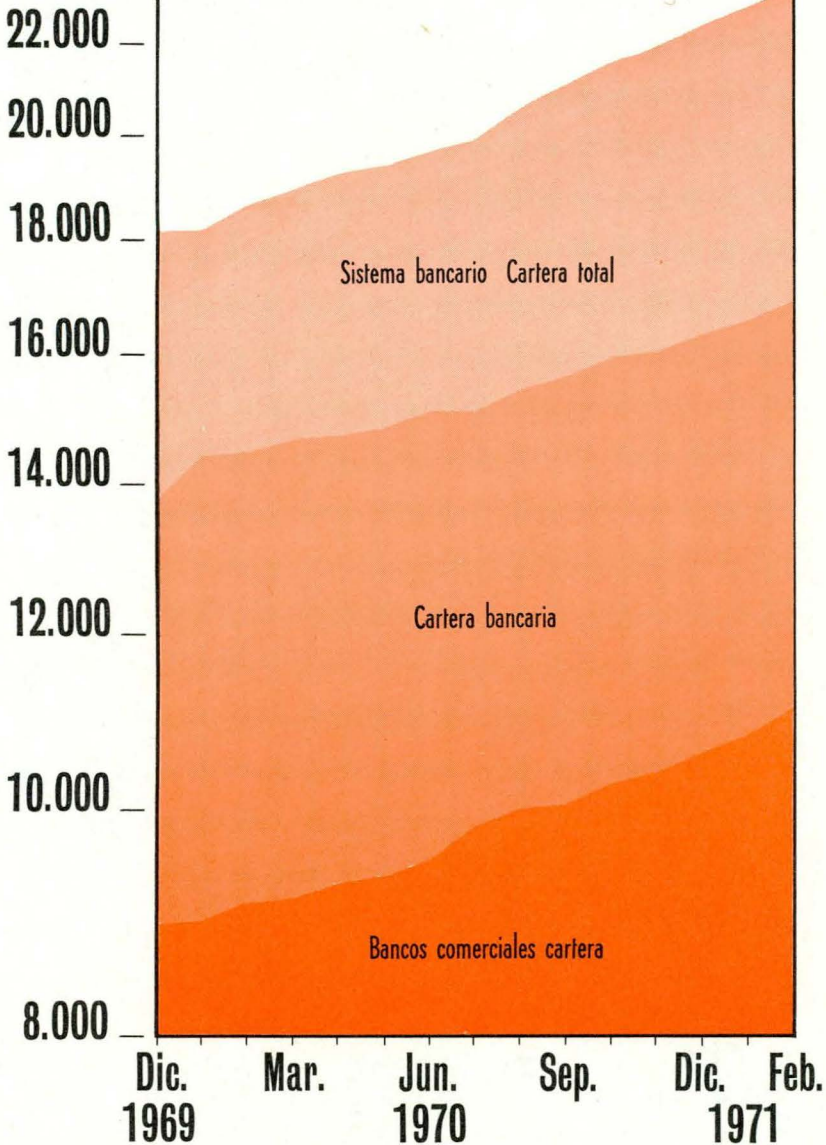
c) Crédito a bancos comerciales. Creció \$231 millones en año completo. En el primer trimestre de 1971 se redujo \$800 millones, o sea \$211 millones menos que en igual período de 1970, lo cual implica que contribuyó con 16o/o del aumento en el crédito interno del primer trimestre de 1971 sobre el mismo período de 1970.

d) Crédito al sector privado. Registra un aumento de \$739 millones en año completo, monto que es excedido sólo por el correspondiente al sector cafetero. En los tres primeros meses de este año aumentó \$104 millones, cuando en el mismo período del año pasado se redujo \$147 millones, o sea que contribuyó con \$251 millones (19o/o del total) al aumento del crédito entre los dos períodos.

# CARTERA BANCARIA CIFRAS A FINES DE CADA MES DESDE DICIEMBRE DE 1969

millones de pesos

ESCALA LOGARITMICA



Los depósitos de importación se incrementaron \$72 millones en el trimestre, y los de resolución 53, \$125 millones, lo cual es normal en esta época del año. (6)

e) Crédito al sector cafetero. Es el más expansionista de todos los renglones. Creció \$855 millones en año completo y contribuyó con 370/o del aumento del crédito en el primer trimestre de 1971 con relación al mismo período del año pasado, pues mientras el primero de los períodos mencionados se redujo \$371 millones, en el segundo creció \$118 millones, a pesar de que en diciembre 31 de 1970 se elevó a \$1.500 millones, cifra máxi-

ma en los últimos años.

f) FIP. El capital del FIP tuvo efecto contraccionista, al aumentar \$122 millones en año completo, de los cuales \$17 millones corresponden al primer trimestre del corriente año, cuando en el mismo período del año pasado había disminuído \$3 millones.

g) Otros activos y pasivos. Fueron contraccionistas en \$24 millones en año completo. Durante el primer trimestre de 1970 fueron expansionistas en \$44 millones, mientras que en los tres primeros meses del corriente año contrajeron \$26 millones.

(6) *Coyuntura Económica, No. 1 (Abril de 1971) p. 18.*

### CUADRO III — a

#### MEDIOS DE PAGO: TOTAL Y PRINCIPALES RENGLONES

Cifras a fines de cada mes de Diciembre de 1969 a Marzo de 1970  
(millones de pesos)

<u>Fecha</u>	<u>Medios de pago</u>	<u>Depósitos en cuenta corriente</u>	<u>Billetes en circulación</u>	<u>Depósitos de importación</u>	<u>Depósitos Resolución 53</u>
1969					
Diciembre	18.448	11.894	6.852	1.666	493
1970					
Enero	18.456	13.564	5.460	1.683	570
Febrero	18.524	13.756	5.208	1.732	651
Marzo	18.748	14.205	5.150	1.797	625
Abril	18.955	13.974	5.414	1.868	653
Mayo	19.382	14.473	5.367	1.895	647
Junio	19.570	14.391	5.579	1.911	541
Julio	20.004	15.048	5.446	1.934	541
Agosto	20.070	15.161	5.446	1.950	574
Septiembre	19.987	15.210	5.333	1.996	563
Octubre	20.126	14.929	5.586	1.994	529
Noviembre	20.854	15.396	5.976	1.979	602
Diciembre	21.627	13.761	8.176	1.949	453
1971					
Enero	22.104	16.183	6.412	1.925	612
Febrero 27	22.019	16.281	6.172	1.966	654
Abril 3	21.560	15.890	6.096	2.021	578

Fuente: Banco de la República.



## ORIGEN DE LOS BILLETES EN CIRCULACION a)

(millones de pesos)

	SALDOS				AUMENTO (+) ó DISMINUCION (-)			
	Dic. 31 de 1969	Marzo 31 de 1970	Dic. 31 de 1970	Abril 3 de 1971	Marz31/70 Abr.3/71	Primer Trimestre		
						1970	1971	Diferencia
<b>I. Billetes en circulación</b>	<b>6.866</b>	<b>5.150</b>	<b>8.176</b>	<b>6.096</b>	<b>946</b>	<b>-1.716</b>	<b>-2.080</b>	<b>--364</b>
<b>II. Sector externo</b>	<b>986</b>	<b>1.905</b>	<b>1.377</b>	<b>597</b>	<b>-1.308</b>	<b>919</b>	<b>-780</b>	<b>-1.699</b>
A. Reservas Internacionales	1.787	3.133	2.812	2.429	-704	1.346	-383	-1.729
B. Derechos especiales de giro	-	-389	-389	-699	-310	-389	-310	79
C. Obligaciones a largo plazo	-801	-839	-1.046	-1.133	-294	-38	-87	-49
<b>III. Crédito interno neto</b>	<b>5.880</b>	<b>3.245</b>	<b>6.799</b>	<b>5.499</b>	<b>2.254</b>	<b>-2.635</b>	<b>-1.300</b>	<b>1.335</b>
A. Al sector público	5.117	4.569	5.066	4.654	85	-548	-412	136
1. Crédito bruto	6.081	5.981	5.860	5.914	-67	-100	54	154
2. Depósitos y otros pasivos	-1.635	-2.084	-1.670	-2.178	-94	-449	-508	-59
3. Anticipo contrapartidas	671	672	876	918	246	1	42	41
B. A bancos especializados	1.620	1.015	1.772	1.505	490	-605	-267	338
1. Crédito bruto	2.437	2.358	2.552	2.241	-117	-79	-311	-232
2. Depósitos y otros pasivos	-817	-1.343	-780	-736	607	-526	44	570
C. A bancos comerciales	-498	-1.509	-478	-1.278	231	-1.011	-800	211
1. Crédito bruto	3.747	3.292	4.538	3.841	549	-455	697	-242
2. Depósitos y otros pasivos	-4.245	-4.801	-5.016	-5.119	-318	-556	-103	453
D. Al sector privado	-850	-997	-362	-258	739	-147	104	251
1. Crédito bruto	2.029	2.165	2.713	3.008	843	136	295	159
2. Depósitos y otros pasivos	-2.879	-3.162	-3.075	-3.266	-104	-283	-191	92
E. Al sector cafetero	1.133	762	1.499	1.617	855	-371	118	489
F. Fondos para inversiones privadas	-916	-913	-1.018	-1.035	-122	3	-17	-20
G. Otros activos y pasivos	274	318	320	294	-24	44	-26	-70

a) Las reservas internacionales se calculan a razón de \$18.50 por dólar.

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

## D – MANEJO DE LA POLITICA MONETARIA

Durante el primer trimestre de 1971 la Junta Monetaria tuvo que afrontar situaciones que dificultaron el manejo de la política monetaria. Como se ha explicado en los párrafos anteriores, a pesar de que el crédito interno neto registró crecimiento muy acelerado tanto en el trimestre como en año completo, los medios de pago disminuyeron ligeramente y la demanda de crédito aumentó en forma considerable. En efecto, a pesar de que la situación de cartera de los bancos durante el mencionado período puede considerarse normal, las quejas de estrechez crediticia se generalizaron, hasta el punto de que el Presidente de la Asociación Bancaria afirmó recientemente que el país estaba abocado a un receso económico a causa de la escasez de crédito.

De otro lado se notaron claras presiones inflacionarias, pues el nivel interno de precios registró aumentos considerablemente superiores a los de períodos similares de años anteriores, tal como puede verse en el Capítulo IV. Esta tendencia alcista de los precios puede deberse parcialmente a escasez de productos agrícolas a causa del invierno. Sin embargo, se notó también un incremento bastante grande en el valor de los bonos de prenda redescatados por los bancos comerciales y por la Caja Agraria. Entre abril de 1970 y abril de 1971 el valor de los redescuentos concedidos por el Banco de la República para esta finalidad se elevó en \$100 millones, equivalentes a 130/o de aumento, al pasar de \$759 millones en el primero de los meses mencionados a \$859 millones en el segundo. Este proceso tiende a mostrar que las pérdidas causadas por el invierno no han sido tan considerables y que la escasez de bienes que se noto en el mercado se debió en parte a aumentos de inventarios de carácter especulativo.

Durante el primer trimestre del corriente año se notó en el manejo de la política monetaria mayor liberalidad en la concesión de cupos de crédito en el Banco de la República. A este respecto, se destacan especialmente la creación del Fondo Agrario de Emergencia y la autorización concedida al Emisor para adquirir bonos de desarrollo económico.

**1- Encaje.** En parte para evitar el excesivo endeudamiento de los bancos en moneda extranjera y también con el propósito de restringir el circulante, la Junta Monetaria señaló por medio de las resoluciones 15 y 27 un encaje en moneda legal colombiana equivalente al 50/o de las exigibilidades en moneda extranjera, reducidas a moneda legal, a

la vista y antes de 30 días y a más de 30 días. Este encaje se aplicó, conforme a la resolución 27 del 6 de abril, a razón de un punto a partir del 7 de abril, dos puntos más desde el 5 de mayo y dos puntos más a partir del 9 de junio. La contracción total debida a esta disposición se calcula en \$150 millones.

Teniendo en cuenta la situación de retiro de depósitos que se presentó en los primeros 4 meses del año, la Junta Monetaria resolvió disminuir en 3/4 de 10/o el encaje legal reducido sobre las exigibilidades en moneda nacional a la vista y antes de 30 días de los establecimientos bancarios (resolución 35 del 23 de abril).

Esta disminución tiene carácter temporal, pues el encaje volverá a elevarse en 1/4 de 10/o a partir del 26 de mayo y en 1/2 de 10/o a partir del 16 de junio (resolución 38 del 5 de mayo). El efecto de la reducción temporal del encaje es expansionista aproximadamente en \$130 millones.

**2- Cupos de redescuento en el Banco de la República.** En los cuatro primeros meses del corriente año se expidieron once resoluciones reglamentarias directa o indirectamente de los cupos de redescuento en el Banco de la República. En los párrafos siguientes se hace un resumen de las principales medidas en este campo.

a) Caja Agraria. Los cupos a favor de la Caja Agraria se reglamentaron totalmente mediante la resolución 6 del 27 de enero. El cupo ordinario se mantuvo, lo mismo que para los bancos comerciales, en un monto equivalente al 150/o del capital pagado y reserva legal que muestra el balance consolidado el 18 de noviembre de 1970. Además la Caja continuará con el cupo de \$1,4 millones, equivalente al 350/o de los primeros \$4 millones del capital pagado y reserva legal.

La mencionada norma también fijó en \$1.000 millones el cupo especial, adicional a los ordinarios a que se ha hecho referencia, de la Caja en el Emisor.

La cuantía del cupo de crédito para cosechas se fijó en \$430 millones, y además se dispuso que para tener acceso a dicha parte del cupo, la Caja debe demostrar que tiene préstamos nuevos de cosecha en el semestre, concedidos con cargo al cupo ordinario y especial o con recursos propios, en cuantía no inferior a \$270 millones en programas diferentes a los del Fondo Financiero Agrario y de crédito supervisado del INCORA. En esta forma los recursos totales que debe dedicar la Caja a préstamos para cosechas a corto plazo asciende a \$700 millo-

nes. El mantenimiento de este monto mínimo de crédito para financiar las cosechas tiene gran importancia para la lucha contra la inflación, pues en la medida en que los recursos de redescuento del Emisor se utilicen en procesos productivos de rápido rendimiento se resta capacidad inflacionaria a la expansión monetaria, si se tiene en cuenta que esta se halla compensada a corto plazo por aumento en la oferta de bienes y servicios.

También se estableció la resolución en referencia como condición para el uso del cupo de crédito para cosechas que la Caja presentara a la Junta Monetaria durante la primera quincena de junio y de diciembre el programa de crédito correspondiente al semestre calendario siguiente e informará al Banco de la República y a la Superintendencia Bancaria sobre los créditos concedidos, recuperaciones, prórrogas, etc. de conformidad con el reglamento que se expida posteriormente.

Se fijó también un cupo de \$65 millones con destino a operaciones de crédito para pequeños agricultores, en forma individual o colectiva. De este monto, \$40 millones deben ser utilizados para créditos a corto plazo y hasta un máximo de \$25 millones para operaciones de crédito a mediano plazo.

La cuantía del cupo de crédito de la Caja en el Banco de la República con destino exclusivo a los programas de crédito supervisado del INCORA se fijó en \$340 millones.

Finalmente, la importante medida en referencia estableció otras condiciones o requisitos dirigidos a asegurar que la utilización de los recursos de crédito del Emisor usados por la Caja contribuyan al eficaz cumplimiento de las políticas de precios, producción y crédito dirigido que establezca el gobierno.

La junta autorizó también a la Caja, por medio de la resolución 22, para redescantar en el Banco de la República, con cargo a los recursos del Fondo Financiero Agrario, bonos representativos de su cartera por el 100o/o de su valor y hasta por cuantía de \$45 millones, destinados a financiar cosechas de corto plazo dentro del programa de crédito supervisado del INCORA para el primer semestre de este años.

b) Fondo Agrario de Emergencia. La Junta autorizó la creación de un fondo de redescuento en el Banco de la República denominado "Fondo Agrario de Emergencia" (resolución 30 del 14 de abril), en cuantía de \$230 millones y que operará dentro de las normas del Fondo Financiero Agrario, con el

propósito de financiar cultivos semestrales, especialmente a los damnificados por el invierno.

Al Fondo Agrario de Emergencia tienen acceso los bancos y la Caja Agraria. Según la resolución de la Junta, la primera atenderá preferencialmente a los pequeños empresarios, aún en el caso de que la explotación sea inferior a 10 hectáreas. Se estableció un límite máximo de 100 hectáreas por prestatario aunque se trate de uno o de varios cultivos.

La utilización del cupo por los bancos comerciales se hace dentro de los requisitos establecidos por el Fondo Financiero Agrario, pero el margen de redescuento se elevó a 90o/o de cada crédito y la tasa de interés se fijó en 11o/o anual.

Con miras a compensar parte de la expansión originada en la utilización del Fondo Agrario de Emergencia, la resolución estableció un encaje que se debe mantener en el Banco de la República por un monto equivalente al 10o/o de los depósitos a la vista que reciban las instituciones bancarias de los establecimientos públicos y de las empresas comerciales e industriales del Estado.

c) Banco Ganadero. La Junta Monetaria fijó en \$90 millones el cupo especial de crédito del Banco Ganadero en el Banco de la República (resolución 26 del 6 de abril) destinado a financiar la participación de dicha entidad en los programas ganaderos que adelante en asocio del INCORA. Es condición para utilizar dicho cupo que el Banco Ganadero aporte con recursos propios una suma equivalente al 35o/o del valor de los programas mencionados. Esta disposición modifica normas anteriores de la Junta, por medio de las cuales se habían establecido diversos cupos con destino a los programas mencionados.

d) Cupo especial para baja de depósitos. Nuevamente entró la Junta a expedir una reglamentación de carácter general, contenida en la resolución 11 del 10 de febrero, del cupo especial de redescuento en el Banco de la República establecido por la resolución 27 de 1966 a favor de los bancos, con destino a compensar baja de depósitos. Este cupo habrá sido reglamentado en forma general por la resolución 60 del 2 de septiembre del año pasado. (7). Las modificaciones de la resolución 11 son principalmente de procedimiento.

Además se cambian las fechas de ampliación del cupo en la siguiente forma: en 3o/o de los depósitos en cuenta corriente desde el tercer miércoles de junio hasta el segundo martes de julio, y en

70/o desde el primer miércoles de diciembre hasta el segundo martes de enero.

e) Cupo a favor del Fondo de Promoción de Exportaciones. Nuevamente aumentó la Junta Monetaria el cupo de crédito del Fondo de Promoción de Exportaciones en el Banco de la República para operaciones de préstamos y descuentos en moneda extranjera.

El incremento establecido por la resolución 14 del 24 de enero es de US\$8 millones, con lo cual se eleva a US\$19 millones el monto de los cupos en moneda extranjera del Fondo en el Emisor.

f) Crédito a favor del Gobierno Nacional. La Junta Monetaria autorizó al Banco de la República para suscribir bonos de desarrollo económico de la clase B hasta por \$100 millones (resolución 33 del 21 de abril).

También facultó la Junta al Emisor para adquirir de las instituciones bancarias bonos nacionales de deuda pública de la ley 21 de 1963 hasta por el aporte del 350/o que corresponda hacer a los bancos dentro del sistema del Fondo Financiero Agrario, por cuantía que no podrá exceder para cada banco del monto que demuestre tener invertido la institución en exceso de la obligación legal (resolución 25 del 6 de abril). Además la norma citada establece que las instituciones bancarias que utilicen este sistema se obligan a recomprar los bonos que vendan al Banco de la República, dentro de un término igual al de la respectiva obligación o antes si el banco debe reajustar su inversión al porcentaje establecido por la ley.

La disposición mencionada está claramente dirigida a dar a los bancos aliciente y recursos para su participación más activa en los programas del Fondo Financiero Agrario.

**3-Depósitos de Importación.** Por medio de varias resoluciones, en lo corrido del año hasta el 5 de mayo la Junta Monetaria había rebajado los depósitos de importación de 47 posiciones del arancel de aduanas. A este respecto se destaca la resolución 4 del 27 de enero, por medio de la cual se rebajó el porcentaje de depósitos previos para los vehículos automóviles completos e incompletos que se importen desarmados por industrias de ensamble de automotores reconocidas o que tengan contrato de fabricación o ensamble con el gobierno nacional.

El 13 de mayo la Junta expidió su resolución número 40, por medio de la cual hizo una rebaja general en las tasas de los depósitos de importación. La medida dispuso que todos los depósitos de 1300/o se rebajaran a 1000/o y los de 700/o, a

500/o. Además hizo las rebajas especiales que se resumen en el Cuadro III - 4.

CUADRO III - 4

# **DEPOSITOS DE IMPORTACION: REBAJAS ESPECIALES DE LA RESOLUCION 40 DE 1971**

Número de posiciones del Arancel	Depósito antes de la resolución 40 o/o	Depósito rebajado o/o
79	130	30
1	130	70
9	70	30
43	30	10
2	10	1
134	93	24

*Fuente: Junta Monetaria y cálculos de FEDESARROLLO*

El cuadro anterior indica que 134 posiciones del arancel que tenían 930/o de depósito en promedio, ahora pasan a 240/o .

Por último la resolución rebajó al 10/o el depósito de importación de 13 posiciones que figuraron en la lista de la AID y se importaron en dicho año en cuantías superiores a US\$1.000.000 cada una.

Los asesores de la Junta Monetaria han calculado que la resolución 40 implicará rebaja equivalente a \$300 (aproximadamente 150/o) en el monto de los depósitos de importación, a razón de \$30 millones mensuales durante 10 meses, y bajo el supuesto de que no aumentará el valor en pesos de las importaciones. Suponiendo que la cotización del certificado de cambio aumentara a razón de 7/10 de 10/o mensual, el efecto neto de la rebaja se reduciría aproximadamente a \$180 millones de pesos en año completo, aún en el caso de que no aumentara el valor en dólares de las importaciones.

Tal como se indicó en el número anterior de Coyuntura (p. 18), la rebaja de los depósitos de importación es conveniente para el desarrollo del país, pues reduce los costo de producción al disminuir el efecto de una carga financiera estéril, y tiende a evitar la concentración de las importaciones, al dar a los pequeños empresarios mayores posibilidades de importar directamente.

La época para hacer la rebaja también es oportuna, teniendo en cuenta que en los próximos meses las reservas internacionales probablemente no registrarán aumento de consideración, y por lo tanto no constituirán factor importante de expansión monetaria.

Sin embargo, en vista del crecimiento exagerado del crédito interno neto del Banco de la República a que se ha hecho referencia, la rebaja de los depósitos implica que será indispensable extremar la vigilancia sobre otros renglones del crédito interno, a fin de evitar que su desbordamiento contribuya a intensificar las presiones inflacionarias que se han agravado en los últimos meses.

#### **4-Otros instrumentos de control monetario.**

Los títulos del certificado de cambio cuya venta se autorizó por medio de las resoluciones 33 y 39 de 1.970 de la Junta Monetaria fueron modificados mediante la resolución 2 del 22 de enero, en el sentido de establecer un rendimiento equivalente al 5o/o anual a favor de los tenedores de tales títulos. En otros aspectos del sistema la norma mencionada mantuvo las disposiciones anteriores. Como se destacó en el número anterior de Coyuntura Económica, mediante este sistema de títulos el Banco de la República puede intervenir en el mercado de capitales, y contribuir así al más agil manejo de la política monetaria.

En relación con la colocación de "certificados de participación" por el Banco de la República, autorizada por la resolución 82 de 1970, aún no ha sido posible expedir la reglamentación correspondiente, que tiene la mayor importancia, pues, además de contribuir a mejorar y a perfeccionar el mercado de capitales, suministra un valioso instrumento de intervención en el mercado abierto por parte del Emisor.

**5-Otras Disposiciones.** A continuación se presenta un resumen de otras medidas tomadas por la Junta Monetaria.

a) Tasas de interés. La Junta elevó a 7o/o anual las tasas de interés para el redescuento por el Banco de la República de bonos de prenda de Almacenes Generales de Depósito representativos de café adquirido por la Federación Nacional de Cafeteros, sobre el monto de estas operaciones que exceda de \$600 millones.

b) Crédito externo. El crédito externo fue reglamentado por las resoluciones 8, 15 y 18 principalmente. La primera de estas disposiciones elevó a un año el período de contratación de préstamos externos por particulares. El plazo mínimo anteriormente era de seis meses, lo cual implica que la medida tiende a desalentar el endeudamiento externo privado. También establece la citada disposición intereses máximos del 9o/o anual para préstamos con plazo hasta de dos años y de 9.5o/o

anual para préstamos cuyo vencimiento sea superior a dos años.

La resolución 15, de otro lado, limitó al 1o/o mensual el crecimiento de avales y garantías en moneda extranjera que otorguen los establecimientos de crédito del país, sobre la cifra que registre su balance en 28 de febrero de 1971. Con esta norma también se busca desalentar el endeudamiento en moneda extranjera y, por ende, evitar los efectos expansionistas que puedan derivarse de dicho endeudamiento.

Por último la resolución 18 reglamentó los giros al exterior por concepto de principal e intereses de la línea de crédito directo que otorguen bancos o firmas del exterior a personas naturales o jurídicas residente en Colombia, sin intervención de establecimientos de crédito del país debidamente autorizados por la Superintendencia Bancaria. Las principales condiciones para que se puedan autorizar dichos giros es que el plazo máximo para el giro debe ser de 180 días contados a partir de la fecha en la cual la entidad financiera del exterior haya cargado la cuenta del titular de la línea de crédito, y que la tasa de interés, inclusive cualquier comisión o gasto, no exceda de 9.5o/o anual.

c) Reintegros cafeteros. Con el propósito de facilitar las compras de café por particulares, la Junta Monetaria, mediante las resoluciones 1 y 10, elevó a \$19 por dólar la tasa para la liquidación provisional de reintegros anticipados sobre futuras exportaciones de café. Por cuanto la tasa mencionada es superior a la vigente para la liquidación de reintegros definitivos sobre exportaciones de café, se estableció como regla general que los reintegros anticipados de café deben convertirse en definitivos dentro de un término de 60 días. Además se autorizó al Banco de la República para expedir una reglamentación dirigida a asegurar que los pesos obtenidos como producto del reintegro anticipado se dediquen íntegramente a comprar café.

En relación con el plazo mínimo de reintegro para las exportaciones de café, teniendo en cuenta la baja del precio en los mercados internacionales, la Junta Monetaria redujo el precio mínimo de reintegro por cada saco de 70 kilos a US\$73 a partir del 13 de febrero (resolución 12) y a US\$71.20 a partir del 7 de abril (resolución 24).

#### **E- PERSPECTIVAS PARA EL RESTO DEL AÑO 1971**

En vista de que el mercado internacional de café ha recuperado su normalidad, es probable que en los



próximos meses aumenten ligeramente las reservas internacionales, o se estabilicen en los niveles actuales. Esto implica que las reservas no constituirán en el futuro inmediato factor de contracción monetaria, y que para mantener el control sobre los medios de pago será necesario vigilar más estrictamente la expansión del crédito interno neto del Banco de la República.

A pesar de las numerosas medidas que tomó la Junta Monetaria en los cuatro primeros meses del año sobre cupos de redescuento en el Banco de la República y de la rebaja de los depósitos de importación, en los próximos meses habrá factores de contracción, tales como la elaboración del encaje sobre exigibilidades tanto en moneda nacional como en moneda extranjera.

Por cuanto el nivel de endeudamiento del sector cafetero llega el 3 de abril a \$1.617 millones, con crecimiento de \$118 millones en lo corrido del año, es plausible suponer que la Federación Nacio-

nal de Cafeteros estará en condiciones de hacer pagos cuantiosos al Banco de la República a medida que se consolide la situación del café en los mercados internacionales.

Manteniendo el supuesto básico de que el gobierno nacional no utilizará en forma permanente recursos de crédito del Emisor para financiar sus gastos, en el resto del año será posible mantener un crecimiento suficiente de la cartera bancaria, aun reduciendo el aumento de los medios de pago a 130/o en 1971. Esta meta, recomendada en el número anterior de Coyuntura (p. 26), es acertada teniendo en cuenta las presiones inflacionarias crecientes de los últimos meses.

En resumen se puede afirmar que las perspectivas monetarias son favorables, siempre que la Junta Monetaria mantenga control suficiente sobre el crédito interno del Banco de la República y dirija el margen disponible preferencialmente hacia el aumento de la producción a corto plazo.

# capítulo IV

## PRECIOS

### A. — Tendencia General

La tasa de crecimiento del índice nacional de precios para empleados y obreros aumentó en forma creciente en el primer trimestre de 1971, respecto a la misma época de años anteriores. Mientras entre

1968 y 1970 se observó una desaceleración de la inflación, en 1971 tal tendencia varió. Según se observa en el cuadro IV — 1, el índice nacional de precios al consumidor-obreros creció en 3.5o/o en el primer trimestre de 1971, mientras que en 1970 había aumentado 0.6o/o. El de empleados se incrementó 3.4o/o en 1971 frente a 1.5o/o en 1970. El mismo cuadro indica que el crecimiento anual en el índice de precios (Marzo-Marzo) es superior al registrado en los tres años inmediatamente anteriores. En efecto, el crecimiento registrado en el período 1970-1971 de 9.2o/o en el índice de empleados y de 9.3o/o en el índice de obreros supera a la tasa de inflación del año anterior (1969-70) que fué de 8.0o/o y 7.6o/o respectivamente.

CUADRO IV — 1

### CAMBIOS PORCENTUALES DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS

Años y Períodos de Referencia	OBREROS			EMPLEADOS		
	Mensual	Trimestral	Anual	Mensual	Trimestral	Anual
	Marzo— Abril	Enero— Marzo	Marzo— Marzo	Marzo— Abril	Enero— Marzo	Marzo— Marzo
1968	1.6	2.0	7.0	1.7	2.1	7.4
1969	1.9	1.6	6.0	1.2	1.9	6.5
1970	1.6	0.6	7.6	1.0	1.5	8.0
1971	2.1	3.5	9.3	1.3	3.4	9.2

FUENTE: DANE

CUADRO IV — 2

### Aumento de los índices de precios al consumidor obrero en distintas ciudades del país. Primer trimestre de 1971. Cifras porcentuales.

Ciudad	Alimentos	Vivienda	Vesturaio	Misceláneo	Total
Medellín	2.0	3.8	1.5	5.3	3.1
Cali	5.6	3.8	2.5	4.2	4.6
Barranquilla	—2	2.6	2.6	7.8	1.8
Bucaramanga	4.9	2.8	2.7	8.4	4.4
Manizales	4.4	4.6	1.4	10.1	5.2
Pasto	2.7	2.3	1.0	3.3	2.5

FUENTE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Es interesante observar que mientras el índice de obreros venía aumentando menos rápidamente que el de empleados, tal situación se ha invertido en 1971, tendencia adversa al logro de una mejor distribución del ingreso.

El comportamiento de los precios en distintas ciudades del país durante el primer trimestre de 1971 así como los componentes del índice respectivo aparecen en el cuadro IV - 2. Manizales, Cali y Bucaramanga muestran incrementos altos en el índice de precios al consumidor obrero: 5.2o/o, 4.6o/o y 4.4o/o respectivamente.

#### B. - Factores del Alza

En el cuadro IV-3 se observa que el índice de precios al por mayor del comercio en general, sin alimentos, registra un aumento en el primer trimestre de 1971, igual al de 1970. Por otra parte, el índice total ponderado registró un incremento de 2.4o/o

en 1971, frente a 0.8o/o en 1970. Se indentifica así un crecimiento más que normal en los precios de alimentos, durante el primer trimestre de este año.

CUADRO IV - 3

### CAMBIO TRIMESTRAL PORCENTUAL EN EL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR DEL COMERCIO EN GENERAL

(Diciembre - Marzo)

Año	Indice Total Ponderado	Indice sin Alimentos
1968	1.5	1.7
1969	2.2	3.6
1970	0.8	2.7
1971	2.4	2.7

CUADRO IV - 4

### CAMBIOS PORCENTUALES EN EL INDICE DE PRECIOS DE ALIMENTOS

Años y Períodos de Referencia	OBREROS			EMPLEADOS		
	Mensual	Trimestral	Anual	Mensual	Trimestral	Anual
	Marzo	Diciembre	Marzo	Marzo	Diciembre	Marzo
	Abril	Marzo	Marzo	Abril	Marzo	Marzo
1967	0	1.4	6.6	.1	1.4	7.0
1968	2.7	1.6	6.0	2.4	1.9	6.5
1969	3.4	0	3.8	2.6	.1	4.6
1970	2.7	-1.9	7.3	1.9	-.9	7.4
1971	3.8	3.1	8.9	2.5	3.5	9.7

FUENTE: DANE

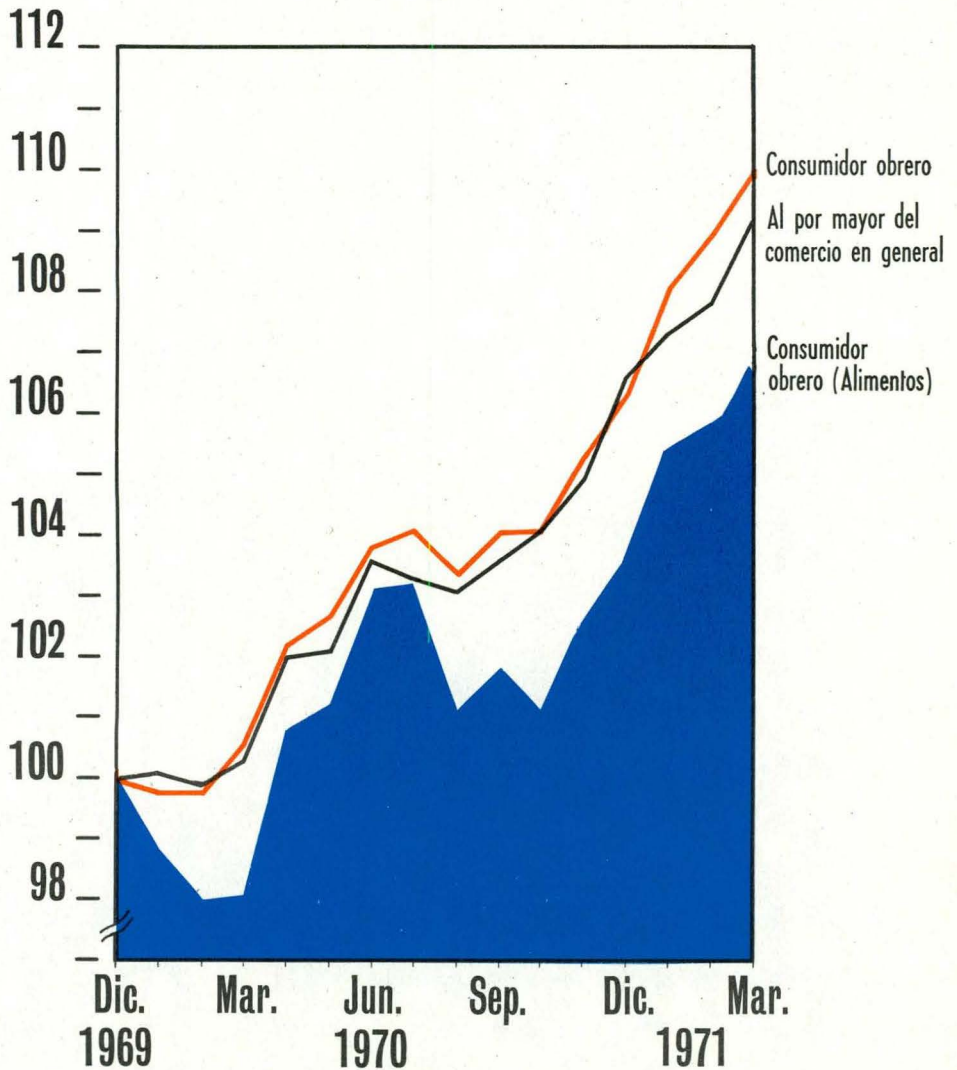
El incremento anormal en el índice de alimentos también se puede identificar en el índice nacional de precios al consumidor, al desglosarlo según componentes. Tales resultados se consignan en el cuadro IV - 4 donde se muestra que el crecimiento mensual (Marzo-Abril) para los alimentos fué de 3.8o/o y 2.5o/o en los índices de obreros y empleados respectivamente. En el trimestre Diciembre-Marzo de 1971, los alimentos se encarecieron más que en igual período de años anteriores. Finalmente, cabe anotar que el crecimiento anual (Marzo-Marzo) en este índice fué superior entre 1970-71 que en el mismo lapso desde 1966-1967.

Comparando los cuadros IV - 1 y IV - 4 se nota que el índice de alimentos en años recientes ha crecido menos que el índice general, o lo que es lo mismo, que el aumento de precios de los alimentos ha sido inferior al de los otros productos de la canasta familiar. Sin embargo, en el período Marzo 1971-Marzo 1970 tales diferencias se han reducido; en el trimestre Diciembre-Marzo de 1971 los alimentos crecieron al mismo ritmo del índice general, y en el mes de Abril el aumento de los alimentos fué claramente superior al del índice general. Tal situación refleja no solamente un fenómeno estacional, sino además una aparente disminución en la producción agropecuaria.

GRAFICA IV - 1

## INDICE NACIONAL DE PRECIOS 1970 - 1971

DICIEMBRE 1969 = 100



## C. — Orígenes de la Inflación

Uno de los temas que más han estudiado los economistas latinoamericanos ha sido el de la inflación. Es bien conocida la formación de dos escuelas de pensamiento: estructuralista, que atribuye las causas de la inflación a cuellos de botella en el sector externo de la economía y a una mala distribución de la tierra, y la monetarista que considera el manejo inadecuado de la política monetaria como factor causal. Además, hay quienes sostienen que las presiones inflacionarias provienen de incrementos salariales por encima de los aumentos de la productividad de los trabajadores. En el período 1950-1970 los orígenes de la inflación colombiana no pueden atribuirse exclusivamente a las hipótesis de ninguna de estas escuelas. Todos los factores aducidos por ellas: aumentos en la cantidad de dinero, aumentos de salarios, devaluación (costo efectivo de las importaciones) así como el efecto de bajas en la producción (ingreso real) aparecen como

determinantes de la inflación en Colombia. (1) Según los estimativos de FEDESARROLLO, basados en los modelos de Musalem, el 2.4o/o de incremento observado en el índice de precios al por mayor durante el primer trimestre de este año puede explicarse, según factores causales tal como aparece en el cuadro IV — 5 y en el anexo explicativo del mismo. De dichos modelos puede concluirse que la presión inflacionaria observada en este trimestre obedece principalmente a un crecimiento reducido en el producto real (1.1o/o trimestral), que no ha logrado contrarrestar las presiones inflacionarias surgidas de la devaluación y de incrementos en costos debidos a aumentos de salarios. Aunque el manejo monetario ha contrarrestado en parte tal presión inflacionaria, la reducción a los medios de pago no ha bastado, ni podría bastar para tal fin.

(1) *Tales son los resultados encontrados por Alberto Musalem en su estudio Dinámica de la Inflación: La Experiencia de Colombia 1950 — 1967. Revista de planeación y Desarrollo, Diciembre 1970.*

CUADRO IV — 5

### EXPLICACION DE LA TASA DE INFLACION TRIMESTRAL SEGUN FACTORES CAUSALES

Variable	Cambio Porcentual Trimestral 1	Coefficiente de Elasticidad 2	Explicación Porcentual 3
1. Tasa de Inflación P	2.4	—	100.0
2. Cambios en la Producción Q	1.1	—1.8	—8.0
3. Incremento en los medios de pago M	—0.4	.17	—0.3
4. Incremento en los salarios W	3.9	.25	41.7
5. Devaluación D	2.0	.09	8.3
6. Expectativa de Inflación P—1	2.9	.49	58.3

### FUENTES Y METODOLOGIA

Columna 1

P Tasa o/o de cambio en el índice de precios al por mayor en el trimestre (primer trimestre de 1971) = cambio porcentual en el índice de precios al por mayor, DANE.

M Tasa o/o de cambio en la cantidad de dinero en el trimestre (primer trimestre de 1971) = incremento en los medios de pago en circulación. Banco de la República.

D Tasa o/o de cambio en el costo efectivo de las importaciones (primer trimestre de 1971), tomado como el cambio o/o en la tasa de



cambio, Banco de la República.

W Tasa o/o de cambio en los salarios en el trimestre (primer trimestre de 1971), tomado como el cambio en el mismo período en años anteriores, ajustado por observaciones de negociaciones colectivas en 1970 y 1971, FE-DESARROLLO.

P-1 Tasa o/o de cambio en el índice de precios en el trimestre anterior (último trimestre de 1970) = cambio porcentual en el índice de precios al por mayor, DANE.

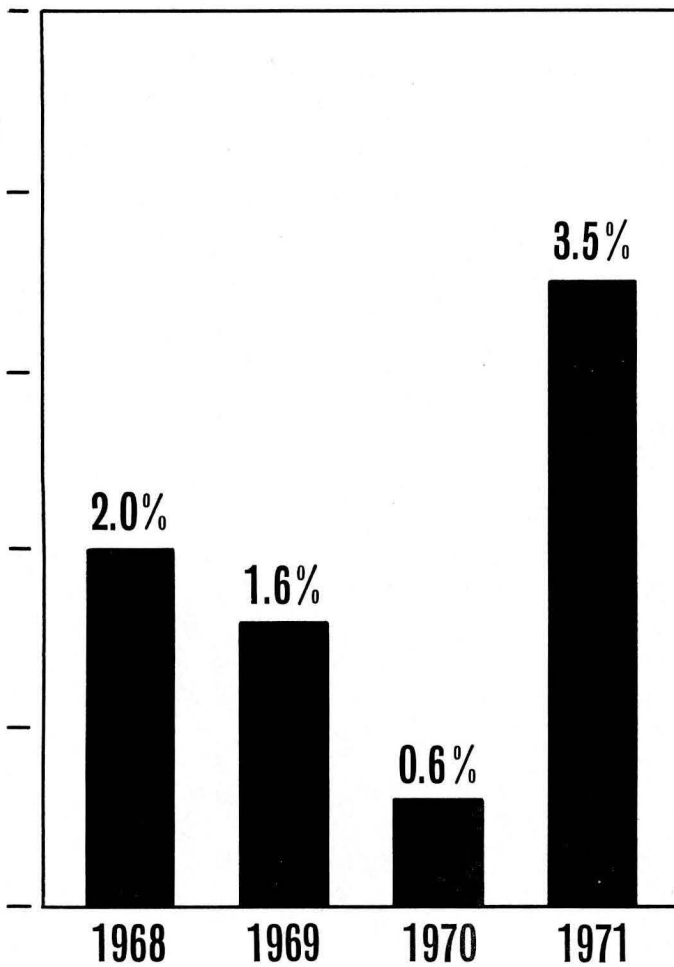
Columna 2. Musalem. Dinámica de la Inflación op. cit. Cuadro II, modelo I, regresión I. El modelo de

Musalem encuentra que cambios de 1o/o de incremento en la tasa de cambio, medios de pago, salarios y expectativas de inflación conllevan a un 1o/o de incremento en la tasa de inflación. Los pesos porcentuales de cada una de estas variables aparecen en la columna 2 titulada coeficientes de elasticidad. En esta forma, multiplicando el respectivo coeficiente por el cambio porcentual observado en el trimestre y sumando se encuentra que estos factores han originado una tasa de inflación de 2.6o/o. O lo que es lo mismo que básicamente los incrementos en la producción han sido insuficientes para amortiguar las presiones de la demanda agregada.

GRAFICA IV - 2

## AUMENTO EN EL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR OBRERO 1968 - 1971

(PERIODO ENERO A MARZO)



# capítulo V

## MERCADO DE CAPITALES

En el mes de marzo, el Banco de la República y la Junta Monetaria organizaron un simposio sobre mercado de capitales, en el cual se discutieron trabajos técnicos previamente elaborados. Posteriormente, las conclusiones de dicho simposio fueron analizadas en una reunión especial celebrada en Medellín. Ambas reuniones se caracterizaron por la participación amplia y conjunta del sector público y privado.

Los trabajos cubrieron temas tales como: ahorro e inversión pública, bancos y cuentas de ahorro, corporaciones financieras, fondos de inversión, compañías de seguros, bolsas de valores y crédito extrabancario. A continuación se transcribe un resumen de las conclusiones elaborada por los organizadores y presentado como base de discusión en la reunión de Medellín. (1)

### **BANCOS Y SECCIONES DE AHORRO Y MERCADO EXTRABANCARIO.**

La discusión sobre bancos y secciones de ahorro identificó entre otros los siguientes problemas en la política vigente:

- a - La existencia de préstamos a largo y mediano plazo con recursos de corto plazo, y particularmente con depósitos a la vista, excepción hecha de las realizadas en base a depósitos de ahorro.
- b - El régimen de inversiones forzosas y el efecto negativo de éstas sobre la capacidad de los bancos para captar ahorro.
- c - La limitación en las tasas de interés que pueden cobrar los bancos también obliga a estos a exigir mayor reciprocidad en negocios de comercio exterior y depósitos en cuenta corriente.
- d - La capacidad crediticia limitada de los bancos y el proceso inflacionario estimulan el mercado extrabancario y los obliga a buscar reciprocidad en otros negocios.

(1) *Transcripción autorizadas del Documento SIMEC M-19 titulado "Consideraciones Generales sobre los problemas del Mercado de Capitales". Marzo de 1971.*

Sobre el régimen de inversiones forzosas se pudieron notar dos corrientes de opinión. La primera en el sentido de que dicho régimen no tiene justificación pues disminuye, dada la baja rentabilidad asignada al mismo, la posibilidad del sistema para captar recursos de ahorro tanto por parte de los bancos como por las secciones de ahorro. El sistema también introduce gran rigidez a la asignación de recursos en situaciones cambiantes y dificulta a los bancos, debido al largo plazo de estas inversiones, cumplir con las disposiciones monetarias.

La segunda corriente de opinión justifica las inversiones forzosas como método de canalizar recursos hacia sectores que requieren una ayuda especial del Estado, tales como el sector campesino y el de vivienda. Esta posición se puede defender si se supone que la rentabilidad social de algunos sectores es superior a su rentabilidad privada. Así, se puede justificar una canalización forzosa y a tasas de interés de subsidio hacia esos sectores. Pero en ese caso, el gobierno tiene que decidir explícitamente favorecer estos sectores a costa de otros y el subsidio, en ningún caso debe ser superior a la diferencia entre la rentabilidad social y la privada.

Es claro que en Colombia las inversiones forzosas han surgido de necesidades del momento y existen diferentes niveles de subsidio para las mismas actividades; lo cual demuestra que el régimen no ha sido estructurado con base en un análisis amplio de las metas que se quiere lograr. (Por ejemplo, no es claro que se deba subsidiar a las personas de mayores ingresos, quienes son los principales beneficiarios de la Ley 26).

Los plazos largos de crédito subsidiados tampoco parecen ser adecuados a las metas que se pretenden alcanzar. El crédito subsidiado a largo plazo favorece la inversión en capital, mientras que el crédito a corto plazo favorece el empleo.

Si el Estado quiere fomentar el ahorro a fin de lograr los niveles de inversión necesarios para disminuir el desempleo, no debe gravar el ahorro con inversiones forzosas que tengan bajas tasas de interés. Es más eficiente financiarse a través de impuestos que no desestimen el ahorro; como impuestos a las ventas de bienes suntuarios, o sobre la tierra. Pero aún, si se desea obtener fondos del sector financiero, debe hacerse a tasas de interés que estimulen el ahorro y con inversiones forzosas de corto plazo, para evitar rigideces que dificulten el manejo bancario y el cumplimiento de las disposiciones monetarias.

En conclusión, sería deseable desmontar el sistema

de inversiones forzosas y manejar un sistema de subsidios e impuestos a diferentes actividades con aportes presupuestales a aquellas entidades que se concentren en servir sectores en que el rendimiento social es superior al rendimiento privado.

Una alternativa menos radical, sería mantener el régimen de inversiones forzosas y requisitos de cartera de fomento, pero con intereses rentables que favorezcan el ahorro y no desvíen recursos hacia el mercado extrabancario. Con el fin de facilitar el manejo bancario y fomentar el empleo, dichas inversiones forzosas deben tener mayor liquidez y flexibilidad.

Sobre los límites institucionales a las tasas de interés, se llegó a la conclusión que, para los usuarios éstas son superiores a los límites establecidos, pues la tasa nominal se aumenta a través de requisitos de promedios de cuenta corriente sin intereses que incrementan el costo del dinero y de negocios de comercio exterior, de los cuales los bancos derivan importantes ingresos. Todos estos requisitos se utilizan como sistema de racionar o distribuir selectivamente recursos escasos.

Además de las grandes empresas que ya han copado su crédito bancario y de las que tienen escasez de capital de trabajo debido a que venden a plazo sus productos, hay otras intensivas en el uso de mano de obra que por no tener depósitos suficientes, ni negocios de comercio exterior deben acudir frecuentemente al mercado extrabancario. El límite a las tasas de interés favorece por lo tanto más a las grandes empresas que a las pequeñas y subsidia la mecanización de las primeras. Dicho límite perjudica el ahorro al dificultar el pago de rendimientos atractivos a los ahorradores.

Se recomienda establecer un nivel más realista que el actual para las tasas de interés cobradas por los bancos. Esto haría posible una mayor captación de ahorro, particularmente a través de depósitos a término, al permitir incrementar simultáneamente la tasa de interés pagada a los ahorradores, en base al mayor rendimiento de los recursos prestados por los bancos, provenientes de tales depósitos. Tal medida también estimularía el empleo, restaría importancia al mercado extrabancario, favorecería aquellas empresas que hoy no cuentan con acceso al mercado de crédito organizado por no tener niveles de depósitos aceptables y generaría un uso más eficiente del ahorro. La medida de ajustar la tasa de interés cobrada por los bancos tampoco sería inflacionaria, pues el costo real de los préstamos no es inferior actualmente al 18 por ciento y una polí-

tica realista de tasas de interés, al aumentar los recursos canalizados por el mercado de capitales institucional, disminuiría las tasas de interés del mercado extrabancario.

Como medidas adicionales para debilitar el mercado extrabancario, se consideró de mucha utilidad establecer un marco legal que permita vigilar a los intermediarios especializados y a las empresas que manejan dicho mercado, así como las operaciones de bancos extranjeros no establecidos en el país. También se estimó conveniente que la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Bancaria no pusieran barreras que vigilar, para la emisión de bonos o papeles hipotecarios, pues dichas barreras fomentan el mercado extrabancario.

Finalmente, se consideró útil estudiar la posibilidad de crear una comisión de valores, encargada de vigilar la emisión de una gama más amplia de papeles financieros. Dicha comisión podría ser un organismo técnico adscrito a la Junta Monetaria o al Banco de la República.

## **FONDOS DE INVERSION Y BOLSAS DE VALORES.**

A los fondos de inversión corresponde una importante función en la captación de ahorro. Sin embargo, la estrechez del mercado bursátil y la concentración de operaciones en un número reducido de papeles, hace que éstos acentúen los movimientos de precio y sean vulnerables a fluctuaciones de cotizaciones individuales. De otro lado, tal estrechez puede traer como consecuencia altas proporciones en la tenencia de acciones por parte de los fondos. Estos factores en conjunto pueden afectar el papel que corresponde a los fondos en el proceso de la formación del ahorro.

Se recomienda el análisis y estudio detenido de los siguientes temas:

- a - Una acción combinada de las bolsas, las corporaciones financieras y otras entidades para fomentar la inscripción de nuevas empresas en la bolsa.
- b - La adopción de medidas tributarias, como las propuestas por el actual gobierno, en relación con las condiciones tributarias de los diferentes tipos de sociedades comerciales.
- c - El impulso en la creación y desarrollo de los fondos mutuos de empleados y empleadores, como factor muy importante en el logro de la democratización de la propiedad empresarial y de

una mejor distribución del ingreso.

- d - El establecimiento de mecanismos de liquidez que contribuyan, junto con las proporciones de papeles de primera clase que tienen los fondos, a suavizar los efectos que la redención de unidades en volúmenes apreciables puedan tener respecto de alteraciones anormales en las cotizaciones.
- e - La presentación de información más amplia y frecuente por parte de las empresas para facilitar el análisis del inversionista.
- f - La adopción de normas rigurosas sobre propaganda de los fondos.
- g - La mayor amplitud en la autorización por parte del gobierno para la fundación de nuevos fondos que estimulen la competencia.
- h - La identificación de papeles distintos a acciones en los cuales los fondos puedan invertir sus recursos.
- i - El tratamiento tributario que deben recibir los títulos públicos y privados de captación de ahorro.
- j - La posibilidad de invertir recursos de los fondos, por encima de los límites legales, en nuevas emisiones de capital de empresas calificadas, señalando plazos prudenciales para hacer los ajustes correspondientes.

## **COMPAÑÍAS DE SEGUROS.**

En la sociedad moderna los Seguros de Vida y los Fondos de Pensión son los mecanismos a través de los cuales se canaliza la principal proporción del ahorro familiar. El ahorro personal es función del deseo de acumular recursos para sostener a la familia cuando sus miembros dejan de pertenecer a la fuerza de trabajo.

El análisis de las principales causas en el crecimiento insuficiente del seguro en Colombia refuerza las recomendaciones antes anotadas sobre régimen de inversiones forzosas con bajos rendimientos y el tratamiento fiscal discriminatorio en contra de quien ahorra en seguros.

Se recomienda:

- a - Colocar al sector privado en igualdad de condiciones con el Seguro Social desde un punto de vista fiscal, permitiendo que las primas de seguros sean deducibles de la renta bruta para fines de impuestos sobre la renta.
- b - Eliminar en el futuro la inversión obligatoria

que provenga de aumentos del capital y reservas patrimoniales.

- c - Facultar a la Junta Monetaria para variar la composición de las inversiones sobre reservas técnicas y hacerlas flexibles, directamente o a través de incentivos basados en cambio de las tasas de interés de diferentes papeles financieros, excluyendo en lo posible los que tienden a resolver problemas puramente fiscales.
- d - Eliminar los impuestos de timbre que no impliquen muchos ingresos fiscales pero que sí desestiman el ahorro.
- e - Establecer normas flexibles para la fijación del interés técnico, a fin de mejorar la rentabilidad en la inversión del ahorro.

## **CORPORACIONES FINANCIERAS**

Considerando que es función básica de las corporaciones la captación de recursos en el mercado de capitales y el financiamiento de operaciones a largo plazo.

Se recomienda:

- a - Lograr una redistribución del crédito de forma que la banca comercial se concentre primordialmente en el financiamiento a corto plazo y el crédito a mediano y largo plazo quede a cargo de las corporaciones financieras principalmente. Se recomienda también apoyar los esfuerzos para trasladar paulatinamente a las corporaciones recursos para préstamos a largo plazo.
- b - Respalidar los bonos de las corporaciones para que ofrezcan liquidez inmediata, por medio de un fondo de sustentación y garantía de recompra, consistente en un cupo de crédito en el Banco de la República que compensara variaciones tanto de la tenencia de bonos como en la de títulos de depósitos a término emitidos por las corporaciones financieras.
- c - Excluir del nuevo código de comercio la disposición que incorpora dentro de la masa de quiebra los depósitos a término.
- d - Empezar operaciones de "under writing" y adelantar gestiones para concretar la posibilidad de que la Corporación Financiera Internacional colabore con las corporaciones financieras colombianas para tal fin.



e - Recomendar un trámite menos complejo para la autorización de la emisión de bonos, no requiriendo desde un principio especificar la tasa de interés, el descuento, y los plazos de la emisión

para poder ajustar el rendimiento a las condiciones variables del mercado.

f - También sería útil eliminar el impuesto de timbre sobre los bonos de las corporaciones.

# capítulo VI

## EL SECTOR PUBLICO

### INGRESO Y GASTOS

Este capítulo se refiere al gobierno nacional, entendido como presidencia de la república, ministerios y departamentos administrativos; no incluye establecimientos descentralizados, ni administraciones departamentales y municipales.

#### A. — Situación General

La situación de ingresos del gobierno nacional puede considerarse, en términos generales, como de estabilidad, con bajos niveles de inversión.

En el cuadro VI — 1 y en la gráfica del mismo número, se encuentran las cifras de crédito neto del Banco de la República al gobierno, situación de tesorería, situación presupuestal, situación fiscal y deuda pública nacional. A través de ellas puede apreciarse el estado financiero general del gobierno en 31 de marzo de 1971 y su comparación con marzo 31 de 1970 y con diciembre 31 del año pasado.

Excepto la deuda pública nacional, las demás cifras muestran estabilidad.

**1. — Deuda Pública.** - La deuda pública nacional ascendía en 31 de marzo a \$22.160 millones, con incrementos de 4o/o y 20o/o en el primer trimestre y en año completo, respectivamente. El aumento obedece, principalmente, a contratación de créditos de proveedores para transporte aéreo, marítimo y fluvial, según se indicará más adelante. Debe observarse, sin embargo, que la Contraloría General de la República, cuyas cifras muestra el cuadro, registra la deuda contratada, aun cuando no sea inmediatamente exigible. Esta anotación es importante para analizar el crecimiento de la deuda en el primer trimestre del año, ya que los créditos de proveedores a los cuales se hizo referencia no implican desembolsos inmediatos, sino por el contrario, pagos escalonados durante un período de nueve a diez años.

**2. — Crédito del Emisor al Gobierno.** - Al finalizar el trimestre, el crédito neto del Banco de la República al gobierno nacional registraba

saldo de \$2.936 millones, con reducción de \$364 millones en los tres primeros meses del año. Así pues, el gobierno constituyó factor de contracción monetaria en dicho período y no fuerza inflacionaria.

La disminución del crédito neto resulta de un aumento muy apreciable de los depósitos de la Tesorería General de la República en el Emisor (\$409 millones) que compensó el ligero incremento de préstamos del República, representados en avances de contrapartidas de los créditos para programas de AID.

Si se examina el comportamiento del crédito del Banco de la República al gobierno nacional en año completo, es decir, desde marzo 31 de 1970, se aprecia aumento de \$202 millones. Esta cifra representa una expansión monetaria tolerable, particularmente si se tiene en cuenta el monto del presupuesto nacional. El crédito a que se ha hecho referencia representa solamente 1.3o/o de dicho monto que asciende a \$15.000 millones, aproximadamente.

**3. — Situación de Tesorería.** - La situación de tesorería marcaba déficit de \$1.245 millones en 31 de diciembre de 1970; al término del primer trimestre del presente año el déficit había disminuído en \$705 millones, para colocarse en \$540 millones.

La reducción del déficit de tesorería significa un importante avance y un factor positivo; de otra parte, el monto del déficit en 31 de marzo de este año es considerablemente mayor al registrado en marzo 31 de 1970, que fué de sólo \$158 millones. Además, no se advierte con claridad la razón por la cual se mantiene déficit de \$540 millones en la tesorería y al mismo tiempo se reduce el crédito del Banco de la República al gobierno. Este hecho puede haber conducido a retrasos innecesarios en los giros para funcionamiento y sobre todo para inversiones, especialmente de cuentas de contratistas de obras públicas.

**4. — Situación Presupuestal.** - El déficit presupuestal de \$45 millones que registra el informe de aproximación del Contralor General de la República correspondiente al mes de marzo es insignificante en su cuantía y no se habría producido de no haberse efectuado una reserva de \$72 millones como provisión de estabilización.

En diciembre 31 de 1970 se había liquidado superávit de \$575 millones y en 31 de marzo de 1970 de \$120 millones. Esas cifras, desde luego, son más satisfactorias que las del primer trimestre del presente año; pero entre las del primer trimestre de este año y del anterior no existe diferencia de mucha consideración.

**5. — Situación Fiscal.** - La situación fiscal continúa siendo de superávit: \$673 millones, en 31 de marzo de 1971. Esta cantidad, empero, es inferior a la de marzo 31 de 1970 que alcanzó \$1.041 millones; es también menor a la de \$949 millones, correspondiente al 31 de diciembre de 1970.

**6. — Perspectivas.** - Aunque existe aún déficit de tesorería de alguna consideración, y a pesar de que las cifras sobre situación presupuestal y fiscal son menos alentadoras que las del año anterior, no se observa desajuste en el sector gobierno que haga previsible presiones inflacionarias imputables a él. Tal conclusión se basa en las perspectivas de ingresos y egresos para el año, de las cuales se tratará más adelante, y se refuerza por la disminución del crédito neto del Emisor al gobierno, ya indicada.

Según ya se anotó, los resultados satisfactorios a que se ha hecho referencia estuvieron acompañados de un bajo nivel de inversión. Los ingresos corrientes se mantuvieron aproximadamente al mismo nivel del año anterior y los egresos corrientes muestran incremento apreciable. Estos aspectos pueden observarse en los cuadros VI - 2 y VI - 3 y en las gráficas VI - 2, y VI - 3 y serán objeto de análisis detallado en las secciones siguientes.

**B. — Ingresos Corrientes.** - (Ver además gráfico VI - 4).

Los reconocimientos de ingresos corrientes (impuestos, tasas, multas y rentas contractuales) registrados en el informe de aproximación del Contralor General correspondiente a marzo de 1971, ascienden a \$2.360 millones en el trimestre, cifra inferior en \$133 millones o 5o/o a la de igual período de 1970; tendencia análoga muestran las estadísticas sobre operaciones efectivas del gobierno nacional de enero y febrero de este año: la suma de \$1.677 millones de ingresos corrientes es casi igual a la de los primeros meses de 1970.

Así pues, bien se tomen las cifras de la Contraloría o las de operaciones efectivas, se advierte estabilidad en los ingresos corrientes del gobierno nacional en 1971, frente a los registrados en el mismo período del año pasado. Esta situación no parece normal, toda vez que al aumento del producto y del ingreso nacionales debería reflejarse en incremento apreciable de los ingresos corrientes del gobierno, especialmente del impuesto sobre la renta. Los recaudos de este último, además, deberían mostrar avance considerable por la amnistía de intereses. Se observa también que la estabilidad del total de los ingresos corrientes ha tenido lugar pese a un aumento muy apreciable en el renglón de aduanas, el cual posiblemente no se mantendrá durante el resto del año, dado el monto reducido de los registros de importación reembolsables correspondientes a los meses de enero y febrero de este año. Dichos registros fueron ligeramente superiores a US\$60 millones, frente a importaciones normales de más de US\$70 millones en otros meses del año pasado y éste año.

Considerados los distintos factores, positivos y negativos, que inciden en los ingresos corrientes, podría esperarse estabilidad de los mismos durante el año de 1971 respecto a 1970, o un pequeño aumento, como resultado de incrementos en los recaudos del impuesto de renta en el resto del año.

Sin embargo, es previsible un aumento de los ingresos corrientes de 15o/o, aproximadamente, como consecuencia del alza de los impuestos de ventas y de timbre nacional dispuesta en el decreto-ley 435 del 27 de marzo de 1971; merced a ella, los ingresos corrientes de 1971 podrían ascender a cerca de \$13.700 millones.

El decreto 435 se expidió en desarrollo de las facultades extraordinarias de la ley 20 de 1970, que dispuso el reajuste de pensiones y otras prestaciones, en favor de los empleados públicos, y autorizó al gobierno, en su artículo 1o., ordinal f) para establecer los medios de financiación necesarios a fin de compensar el aumento.

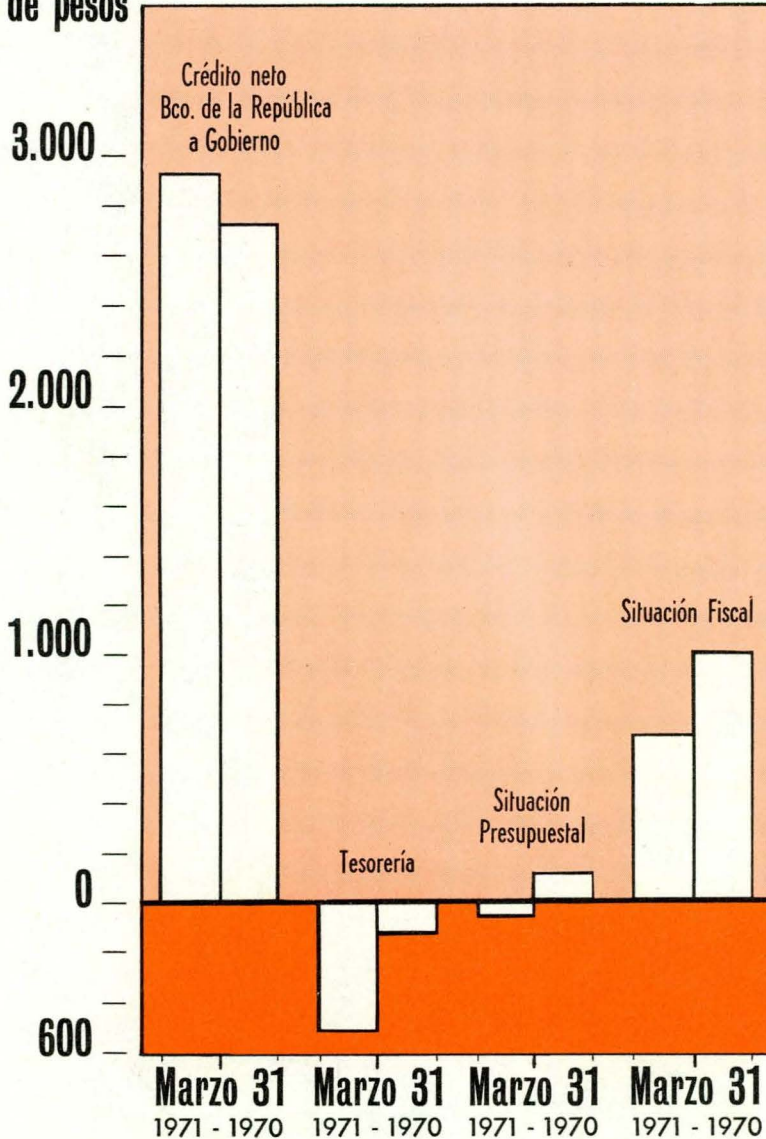
Una estimación preliminar de los mayores ingresos en 1971, provenientes del reajuste de impuestos ordenado en el decreto 435 (artículo 13) arroja una suma de \$485 millones, que podría ser superior al aumento de pensiones y otras prestaciones.

En efecto, las tarifas del impuesto de ventas se elevaron en la siguiente forma:

GRAFICA VI - 1

## GOBIERNO NACIONAL SITUACION FINANCIERA GENERAL MARZO 31 DE 1971

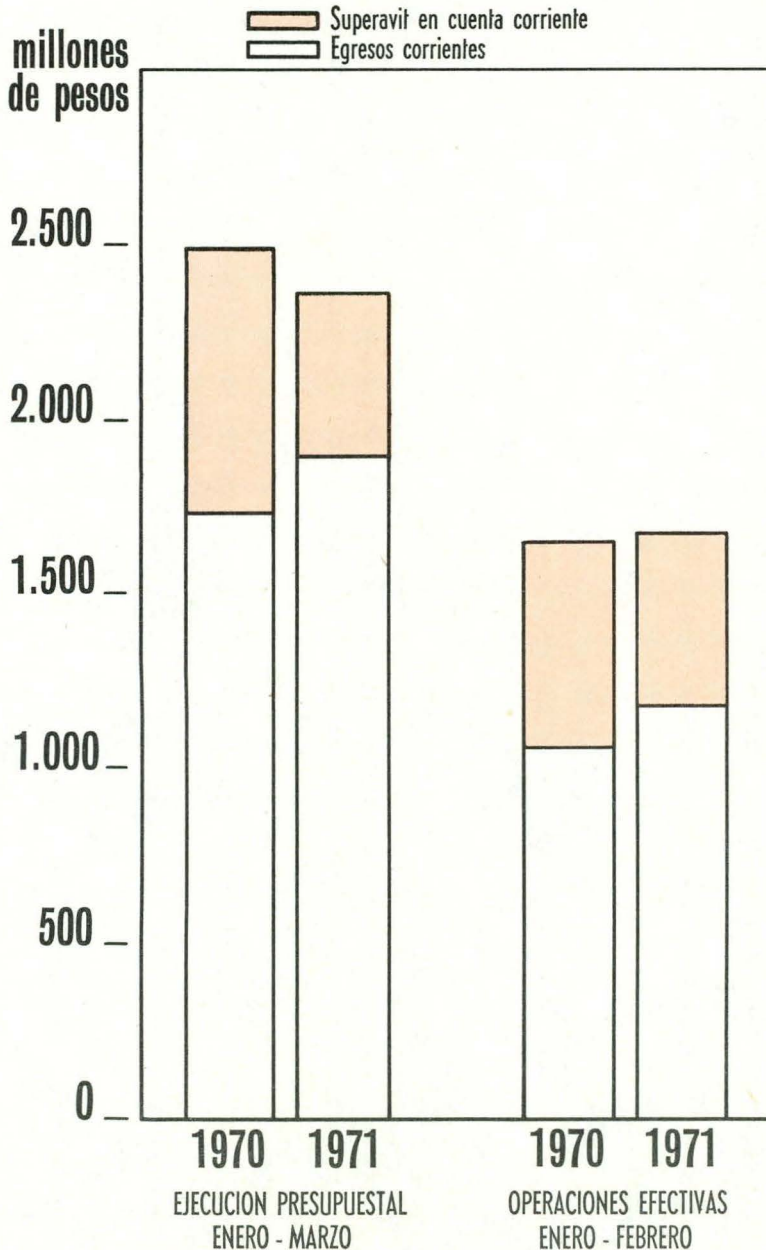
millones de pesos



FUENTE: Banco de la República, Contraloría General de la República  
(Informes financieros) y FEDESARROLLO.

GRAFICA VI - 2

# INGRESOS Y EGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO EJECUCION PRESUPUESTAL Y OPERACIONES EFECTIVAS



FUENTE: Contraloria General de la República, Banco de la República y cálculos FEDESARROLLO.



Grupos de Mercancías	Tarifa Anterior	Nueva Tarifa	Variación Porcentual
1	3	4	33
2	8	10	25
3	10	15	50
4	15	25	67

Del aumento se excluyen los automóviles y camionetas (Station Wagen), televisores y hornos de gas, eléctricos de tipo industrial ensamblados o fabricados en Colombia, o en países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Por otra parte, el decreto dispone en su artículo 13, ordinal h).

“Se causará impuesto a las ventas por el simple hecho de la importación directa por parte de personas naturales o jurídicas o por entidades de derecho público. La liquidación se hará por las autoridades de aduana y la pagará el importador conjuntamente con los derechos arancelarios, sobre la misma base gravable de estos más tales derechos”.

Esta norma compensa con creces la excepción de los productos que continuarán pagando impuesto reducido.

Son muy apreciables también los aumentos del impuesto de timbre nacional; así, por ejemplo, el papel sellado pagará de \$1.00 a \$3.00.

Algunos consideran que la ley 20 de 1970, base de los aumentos tributarios de que se ha hablado es inconstitucional, por carecer de precisión; se estima, además, que el decreto 435 excedió las facultades extraordinarias al establecer gravámenes cuyo producto consideran que será muy superior a la carga presupuestal representada por el reajuste de pensiones y otras prestaciones.

Estas dudas han resultado en demandas para que se declaren inconstitucionales tanto la ley 20 de 1970 como el decreto 435 de 1971. Si la justicia falla favorablemente las demandas, quedarían sin piso los aumentos ordenados; la situación de ingresos corrientes continuaría estática y la fiscal se deterioraría por las nuevas cargas que implican los aumentos de pensiones y otras prestaciones. En tal caso, el Ejecutivo tendría que apelar, muy probablemente, a otros expedientes constitucionales y

tributarios para evitar graves desequilibrios fiscales o reducción en el nivel de las inversiones públicas.

### C. -- Egresos Corrientes.

Los egresos corrientes muestran incremento de alguna consideración en 1971, respecto al año anterior. Las cifras de operaciones efectivas del gobierno nacional de los dos primeros meses del año los sitúan en \$1.180 millones, con aumento de 120/o; las de Contraloría, correspondientes al primer trimestre, dan por resultado \$1.900 millones, con crecimiento de 100/o.

Es previsible que en el curso del año se registren aumentos mayores. De una parte, el monto de intereses de la deuda que debe cubrirse en el presente año es mayor, según las estimaciones oficiales, al de 1970: \$1.013 millones contra \$630 millones. De otra parte, en el curso del presente año se afectará el presupuesto nacional con los aumentos de pensiones y otras prestaciones, dispuestos en la ley 20 de 1970 y en el decreto 435 de 1971. También la carga presupuestal se verá agravada por alzas de salarios para las fuerzas armadas y educadores, y por las que se decreten en favor de otros empleados públicos, especialmente de los funcionarios de la dirección nacional de impuestos. El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, en declaraciones para la prensa, anunció este último reajuste.

### D. -- Superávit en Cuenta Corriente.

La estabilidad de los ingresos corrientes, frente a egresos en aumento, trajo por resultado disminución apreciable del superávit en cuenta corriente, en los primeros meses de 1971. Las cifras sobre operaciones efectivas del gobierno muestran para enero y febrero superávit en cuenta corriente de \$497 millones, con merma de 170/o respecto a igual período de 1970; con base en los datos de la Contraloría General de la República el superávit en cuenta corriente sería de \$460 millones, con



disminución de 39o/o en el primer trimestre de 1971 frente a igual período del año anterior.

Como el superávit en cuenta corriente representa ahorro neto del gobierno nacional disponible para inversión o para superávit total, preocupa su considerable disminución por los efectos sobre el empleo y sobre el comportamiento general de la economía, máxime cuando ha estado acompañada por una reducción del ahorro externo, marcada por la baja de las reservas internacionales del país.

### **E. — Inversión Pública.**

Al iniciar esta reseña de la situación fiscal se indicó que el comienzo del año se ha caracterizado por estabilidad con bajos niveles de inversión pública del gobierno nacional. Esta llegó a \$606 millones solamente, en los dos primeros meses del año, según las estadísticas de operaciones efectivas del gobierno nacional, con reducción del 15o/o respecto a igual período de 1970.

Para el primer trimestre del año en curso el informe de aproximación de la Contraloría General de la Republica muestra inversiones de \$2.128 millones. Esta cifra, sin embargo, debe reducirse en \$1.675 millones, correspondientes a desembolsos y créditos para transporte aéreo, marítimo y fluvial, que constituyen inversión extraordinaria, no efectuada en el mismo período del año de 1970.

Hecho el ajuste, las inversiones generales se reducen a \$453 millones, frente a \$1.065 millones del primer trimestre de 1970. Se registra así, disminución de \$612 millones, o sea, 57o/o.

Esta situación preocupa en extremo. Es conocido el efecto decisivo de la inversión pública sobre el empleo y sobre el avance social. Las bajas de la inversión pública se traducen en menores oportunidades de trabajo y en reducción de los planes de educación, salud, vivienda, etc. Ambos fenómenos, por lo demás, afectan las políticas de redistribución del ingreso nacional.

Si la tendencia observada en los tres primeros meses del año se mantiene, las inversiones del gobierno nacional registrarán un nivel mínimo en 1971 y serán considerablemente menores a las del año anterior. Con un esfuerzo decidido podría mejorarse tal situación, pero en ningún caso parece viable que las inversiones del gobierno nacional superen este año, en cantidad apreciable, las registradas en 1970; por el contrario, se estima que, en el mejor de los casos, llegarán al mismo nivel de 1970, que fue de \$5.233 millones. Este nivel de inversiones públicas es mucho menor al que contempla el

Plan de Desarrollo Económico y Social: \$6.200 millones, como necesario para lograr la meta de 7.5o/o de crecimiento del producto nacional. Puede concluirse, entonces, que esta meta no se logrará en 1971. Además, como dentro del Plan de Desarrollo se preveía la inversión pública como uno de los medios para combatir el desempleo, la reducción que se presente en ella afectará adversamente el nivel de ocupación.

Causa de reducción de la inversión pública no es, ciertamente, déficit de liquidez del gobierno nacional, pues según ya se indicó, el crédito neto del Emisor en su favor disminuyó durante el primer trimestre del año. Si así lo exigía el ritmo de inversiones públicas, no solamente habría podido mantener el nivel de dicho crédito sino ampliarse moderadamente. Para esta expansión había margen debido a la disminución de las reservas internacionales netas, que contrajo el medio circulante.

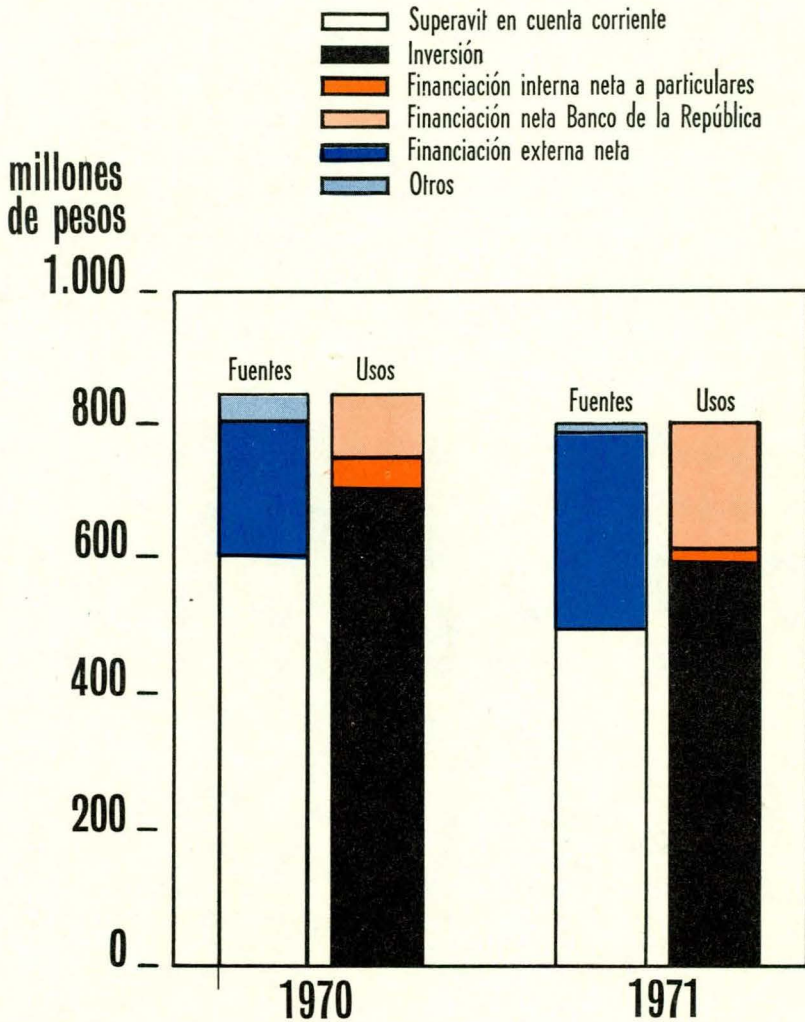
No parece, tampoco, que las normas sobre ejecución presupuestal hayan constituido importante obstáculo para retardar la inversión pública en 1971. Es verdad que estas normas señalan límites, condiciones y requisitos al reaforo de las renta y a las apropiaciones adicionales para gastos. Pero no es menos cierto que la necesidad de reaforos y de apropiaciones adicionales, especialmente de esta última, no se siente, al menos con gran intensidad, en los primeros meses del año.

Descontados los factores de iliquidez y de obstáculos en la ejecución presupuestal como causa del nivel reducido de las inversiones públicas, quedaría como explicación lentitud administrativa y dificultades causadas por el invierno. Estas últimas son transitorias. En aligerar la marcha de la administración central debe trabajar intensamente el gobierno. No es extraño que a principios de una administración se presente cierta lentitud. Pero en el caso presente no debe existir temor a eliminarla, ya que no media peligro inminente de desequilibrio monetario ni de presiones inflacionarias, como resultado de las operaciones del gobierno nacional; según se observó, los ingresos corrientes del gobierno se incrementarán en el curso del año y hasta ahora el crédito del Emisor al gobierno ha disminuído.

Se anotó antes que dentro del capítulo de inversión, el informe de la Contraloría muestra una cantidad de \$1.675 millones para transporte aéreo, marítimo y fluvial. El Sr. Presidente de la República, en carta dirigida al Dr. José Fernando Botero, publicada en el diario El Tiempo, en la edición co-

# FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA

OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL  
RESULTADOS 1970 - 1971 ACUMULADO HASTA FEBRERO



FUENTE: Banco de la República cálculos de FEDESARROLLO

respondiente al jueves 20 de mayo de 1971, páginas 1a. y 9a, describe las referidas inversiones en transporte así:

"La Contraloría General de la República, en su Informe Financiero de marzo de 1971, habla de la incorporación de créditos adicionales al presupuesto por una suma de \$1.539.324.751.00 con destino al Ministerio de Defensa; pero esas partidas representan los pagarés expedidos por la compra de equipo destinado a nuestras Fuerzas Armadas y cuyo pago se cumplirá en el curso de nueve años para ciertos casos, y de diez para otros, es decir, no son inversiones que se ocasionan en su totalidad en el presupuesto que se está ejecutando actualmente.

"La cuota inicial para la adquisición de aviones con destino a la Fuerza Aérea, y cuyo valor asciende a \$79.100.000.00, estaba ya incluída en el presupuesto que fué presentado a la consideración del Congreso en el mes de Julio de 1969.

"Y la suma adicional de \$120.000.000.00 fué incluída en el presupuesto del presente ejercicio fiscal y que fue presentado al Congreso en el mes de julio de 1970. Según entiendo, esos presupuestos fueron aprobados por unanimidad, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República. En cuanto a la modernización del equipo de nuestras Fuerzas Navales, en el presupuesto de la actual vigencia fue incluída la suma de \$27.000.000.00 y como es obvio formaba parte del presupuesto global presentado también a la consideración del Congreso en el mes de julio de 1970, y que reitero fue aprobado por el Parlamento Colombiano".

## **E. -- Financiación.**

Según las cifras de operaciones efectivas del gobierno nacional, la financiación neta en los dos primeros meses del año ascendió a \$109 millones, cifra casi igual a la de \$107 millones, registrada en enero y febrero de 1970. Se observa, sin embargo, que mientras en los dos primeros meses de 1971 se redujo en \$190 millones el crédito neto del Emisor al gobierno, en igual período de 1970 la disminución fué de sólo \$93 millones. De no haber mediado este factor, la financiación neta al gobierno en 1971 (enero y febrero) habría superado a la del año anterior, en cerca de \$100 millones. Según ya se observó esta circunstancia sustenta el punto de vista de que la disminución de las inversiones públicas no ha obedecido a falta de liquidez; existía la posibilidad de haber mantenido el mismo nivel de

endeudamiento con el Banco de la República.

Las cifras del informe de aproximación de la Contraloría General de la República muestran para el primer trimestre del presente año financiación neta para el gobierno de \$1.597 millones. De esta cantidad \$1.540 millones corresponden a pagarés expedidos por las inversiones en transporte aéreo, marítimo y fluvial, a las cuales ya se hizo referencia. Descontada esta suma, la financiación neta se reduce a \$57 millones, monto que contrasta con la disminución de \$17 millones que dicha financiación tuvo en el primer trimestre de 1970.

El comportamiento de los renglones específicos de financiación fué el siguiente:

**1. — Crédito externo.** - La financiación externa neta ascendió a \$291 millones, contra \$199 en 1970. Aun cuando en ambos años el monto de la amortización fué algo similar (\$59 millones en 1971 y \$45 en 1970) los ingresos por préstamos ascendieron a \$350 millones en este año frente a \$244 en 1970.

En términos generales, la tendencia de la financiación externa, tanto en préstamos como en amortizaciones, se mantuvo durante el mes de marzo, a juzgar por las cifras del informe de aproximación del Contralor General de la República. Se observa, sin embargo, que la metodología empleada en dicho informe difiere de la que se usa para elaborar el cuadro de operaciones efectivas del gobierno nacional, al cual se hizo referencia.

**2. — Deuda interna con particulares.** - La deuda interna con particulares muestra descenso en 1970 y 1971. Según el cuadro de operaciones efectivas del gobierno nacional, la disminución en los dos primeros meses del año fué de \$4 millones; en igual período del año pasado había sido de \$41 millones.

Las cifras de contraloría indican reducción de \$161 millones en el endeudamiento del gobierno con particulares en primer trimestre de 1971 y de \$162 millones en 1970.

En presencia de estas cifras, parece aconsejable que se redoblen los esfuerzos para colocar documentos de deuda del gobierno nacional en el mercado de capitales, especialmente a través de la venta de bonos de desarrollo económico. De lo contrario, no podría lograrse la meta de \$178 millones de crédito neto de particulares al gobierno nacional, prevista para 1971.

Ella supone ingresos brutos de \$901 millones y amortización de \$723 millones. Posiblemente han surgido dificultades para la colocación de bonos de desarrollo económico, ya que la Junta Monetaria, en resolución que aparece resumida en este número de Coyuntura Económica autorizó al Banco de la República para descontar y hacer avances sobre bonos de desarrollo económico hasta por \$100 millones.

- 3. — Crédito del Banco de la República.** - Se observó que el crédito neto del Banco de la República al gobierno nacional muestra considerable disminución en 1971. Según las cifras monetarias del Banco de la República dicha disminución fué de \$364 millones en el primer trimestre del año, conforme al cuadro de operaciones efectivas del gobierno nacional, correspondiente a los meses de enero y febrero, la disminución habría sido de \$190 millones. Se observa que las dos cantidades no son iguales, puesto que la primera se refiere a todo el trimestre y la segunda solamente a dos meses; además, existen algunas diferencias menores de metodología en la producción del cuadro monetario y del cuadro de operaciones efectivas.

## F. — Perspectivas.

En las secciones anteriores se han formulado algu-

nas observaciones acerca de las perspectivas fiscales del país para 1971 que conviene sintetizar y complementar.

Conforme al Plan de Desarrollo, el monto de inversiones del gobierno nacional para lograr las metas de crecimiento y de empleo en él previstas debe ascender a \$6.200 millones. Para lograr esta cantidad se requerirían recursos adicionales, superiores a \$1.000 millones en 1971.

Empero, según se indicó en su oportunidad, no parece viable lograr el monto de inversiones al cual se ha hecho referencia. Dado esto por sentado, no se necesitarían mayores recursos en 1971; con los previstos actualmente habría una ejecución fiscal equilibrada, en el sentido de que el gobierno no tendría que acudir a crédito inflacionario del Banco de la República.

De otra parte, al no alcanzarse la meta de inversiones públicas prevista en el Plan se afectarán tanto el crecimiento general de la economía como los niveles de empleo. Esta consecuencia parece ya irreversible, toda vez que el monto de inversiones logrado en el primer trimestre del año fué muy bajo, y aun cuando en el resto de 1971 se realicen vigorosos esfuerzos, no será posible superar apreciablemente el nivel de inversiones registrado el año pasado, dadas las naturales limitaciones de la administración pública.

CUADRO VI - 1

### SITUACION GENERAL

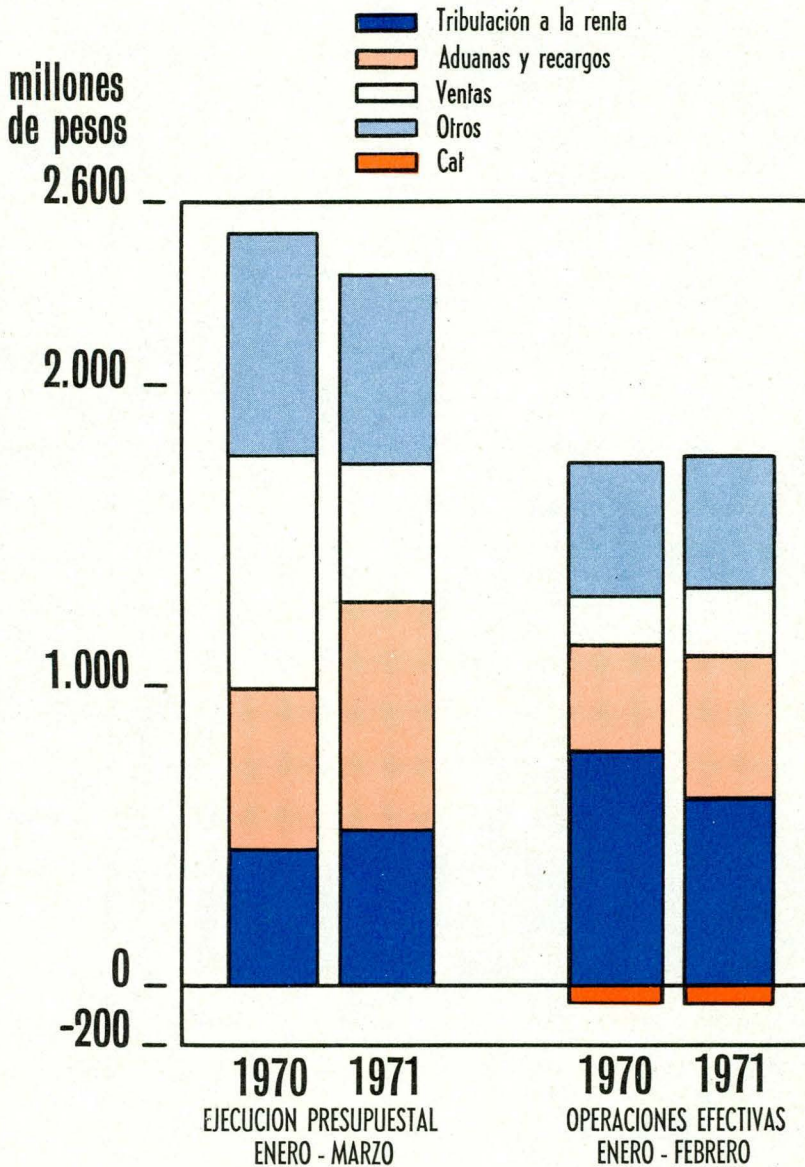
Marzo 31 de 1971

	(millones)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
			Variación año		Variación 71
	Mz.31/71	Mz.31/70	(1 - 2)	Dc.31/70	(1 - 4)
I. - Crédito neto Banco República					
a Gobierno	2.936	2.734	202	3.300	- 364
A. - Crédito	3.970	3953.	17	3.982	- 12
B. - Cuenta especial de Cambios	- 11	- 108	97	-	- 11
C. - Depósitos	- 1.862	1.700	- 162	- 1.453	- 409
D. - Contrapartidas no pagadas	- 79	- 83	4	- 105	26
E. - Anticipo contrapartidas	918	672	246	876	42
II. - Tesorería					
Superávit (+) o Déficit (-)	- 540	- 158	- 382	- 1.245	705
III. - Situación presupuestal					
Superávit (+) o déficit (-)	- 45	120	n.a.	575	n.a.
IV. - Situación fiscal					
Superávit (+) o déficit (-)	673	1.041	n.a.	949	n.a.
V. - Deuda pública nacional	22.160	18.437	3.733 (1)	21.302	858 (2)
			(1)	Variación porcentual: 20o/o	
			(2)	Variación porcentual: 4o/o	
n. a.: No aplicable					

FUENTES: Banco de la República, Contraloría General de la República (Informes Financieros) y cálculos FEDESARROLLO



## INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO NACIONAL



FUENTE: Contraloría General de la República, Banco de la República y cálculos FEDESARROLLO.

CUADRO VI - 2

**OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL  
RESULTADOS 1971 y 1970**

Acumulado hasta Febrero  
(\$ millones)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	1.971	1.970	Diferencia (1 - 2)	Diferencia o/o 3/2
<b>I. - Ingresos corrientes</b>	<b>1.677</b>	<b>1.657</b>	<b>20</b>	<b>1</b>
A. - Imporrenta y complementarios	608	778	- 170	- 22
B. - Aduanas	475	343	132	38
C. - Ventas	221	175	46	26
D. - Otros	444	427	17	4
E. - Menos CAT	- 71	- 66	- 5	8
<b>II. - Egresos corrientes</b>	<b>1.180</b>	<b>1.055</b>	<b>125</b>	<b>12</b>
<b>III. - Superávit (+) o déficit (-) en cuenta corriente (I - II)</b>	<b>497</b>	<b>602</b>	<b>- 105</b>	<b>- 17</b>
<b>IV. - Inversión</b>	<b>606</b>	<b>709</b>	<b>- 103</b>	<b>- 15</b>
<b>V. - Financiación neta</b>	<b>109</b>	<b>107</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
A. - Externa	291	199	92	46
1. - Préstamos	( 350)	( 244)	( 106)	( 43)
2. - Amortización	( - 59)	( - 45)	( 14)	( 31)
B. - Interna Particulares	- 4	- 41	37	n.a.
1. - Bonos y varios	( 29)	( 46)	( - 17)	
2. - Amortización	( - 33)	( - 87)	( 54)	
C. - Banco República	-190	- 93	- 97	- 104
1. - Préstamos		( 21)	(- 21)	
2. - Amortizaciones		( - 83)	( 83)	
3. - Depósitos	( -190)	( - 31)	( - 159)	
D. - Otros depósitos	2	-	2	n.a.
E. - Otros	10	42	- 32	n.a.

n.a.: No aplicable

FUENTE: Banco de la República Cálculos FEDESARROLLO



CUADRO VI - 3

**EJECUCION PRESUPUESTAL ENERO - MARZO DE 1971**

(\$ - Millones)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	1.971	1.970	Diferencia (1 - 2)	Diferencia o/o (3 - 2)
<b>I. - Ingresos corrientes</b>	<b>2.360</b>	<b>2.493</b>	<b>- 133</b>	<b>- 5</b>
A. - Tributación a la renta	509	445	64	14
B. - Aduanas y recargos	754	534	220	41
C. - Ventas	371	779	- 408	- 52
D. - Otros	726	735	- 9	- 1
<b>II. - Egresos corrientes</b>	<b>1.900</b>	<b>1.735</b>	<b>165</b>	<b>10</b>
A. - Funcionamiento	1.725	1.559	166	11
B. - Intereses	175	176	- 1	- 1
<b>III. - Superávit (+) ó déficit (-)</b> <i>en cuenta corriente (I - II)</i>	<b>460</b>	<b>758</b>	<b>- 298</b>	<b>- 39</b>
<b>IV. - Inversión</b>	<b>2.128</b>	<b>1.065</b>	<b>1.063</b>	<b>100</b>
A. - General	453	1.065	- 612	- 57
B. - Transportes:				
Aéreos, marítimos, fluviales	1.675	n.a.	1.675	n.a.
<b>V. - Financiación neta</b>	<b>1.597</b>	<b>- 17</b>	<b>1.614</b>	<b>n.a.</b>
A. - Externa general	290	145	145	100
1. - Préstamos	( 383)	( 237)	( 146)	
2. - Amortización	( - 93)	( - 92)	( - 1)	
B. - Externa transportes	1.540	-	1.540	n.a.
C. - Interna particulares	-161	-162	1	n.a.
1. - Ingresos	( 10)	( 9)	( 1)	
2. - Amortización	(-171)	(-171)	( -)	
3. - Provisión Estabilización	- 72	-	- 72	n.a.
<b>VI. - Ajustes balance</b> <i>Tesoro y Otros</i>	<b>27</b>	<b>416</b>	<b>- 389</b>	<b>n.a.</b>
<b>VII. - Superávit (+) o (-)</b> <i>Déficit presupuestal</i>	<b>- 44</b>	<b>92</b>	<b>- 136</b>	<b>n.a.</b>

FUENTE: Contraloría General de la República - Informes Financieros y cálculos FEDESARROLLO

# Capítulo VII

## BALANZA CAMBIARIA

En el primer trimestre de 1971 se presentó un deterioro sustancial en el saldo en cuenta corriente de la balanza cambiaria, como consecuencia de una caída considerable en los ingresos corrientes y de un aumento aún mayor de los egresos corrientes, todo con respecto al primer trimestre del año pasado (ver cuadro VII — 1). Por otro lado, la financiación neta también se redujo, aunque en menor proporción, todo lo cual trajo como resultado una baja en el monto de las reservas internacionales netas, a pesar de que en dicho período se hizo una asignación adicional de US\$ 17 millones por concepto de derechos especiales de giro (DEG), que entraron a incrementar las reservas internacionales brutas, sin aumentar los pasivos externos del Emisor. Aún más, las reservas brutas también bajaron, no obstante la menor amortización neta de pasivos externos del Banco de la República en los primeros tres meses del corriente año con respecto al mismo período de 1970.

A continuación se presenta un resumen de la variación de los principales renglones de la balanza cambiaria en el período mencionado.

### A. — Ingresos Corrientes

Los ingresos corrientes de la balanza cambiaria se aproximaron a US\$169 millones en el primer trimestre de 1971, lo cual implicó rebaja de US\$39 millones, equivalentes a 19o/o, con relación a igual período del año pasado.

1. — **Café.** El renglón que registró la mayor caída, tanto en términos absolutos como relativos, fué el café, pues los ingresos por concepto de exportaciones cafeteras se rebajaron US\$32 millones, monto que representa 82o/o de la rebaja total de ingresos. Este resultado tan desfavorable se debió no sólo a deterioro en el nivel de las cotizaciones internacionales,

sino también a lentitud en las ventas, causada por incertidumbre acerca de las perspectivas inmediatas del mercado.

2. — **Exportaciones nuevas.** El serio deterioro de los reintegros cafeteros tiene sin duda significación, pero es más preocupante la situación de reintegros de las exportaciones nuevas, que ni siquiera mantuvieron el crecimiento de sólo 4o/o que habrían registrado en el primer trimestre del año pasado, si no que decrecieron 6o/o entre los dos trimestres. Este resultado indica retroceso progresivo en el empeño de corregir el desequilibrio estructural de la balanza de pagos, que ha constituido uno de los objetivos más importantes de la política cambiaria y de comercio exterior. Si los reintegros por nuevas exportaciones se hubieran incrementado 20o/o, como se prevé en el Plan de Desarrollo, esto es, US\$16 millones más de los US\$58 reintegrados, el resultado habría sido suficiente para reducir a US\$5 millones solamente la caída de las reservas internacionales netas.

3. — **Petróleo y servicios.** Los ingresos de divisas por capital para la exploración y explotación de petróleo por parte de las compañías extranjeras se redujeron US\$1,2 millones, equivalentes a 18o/o, mientras la exportación de servicios cayó US\$2,3 millones (aproximadamente 8o/o).

Se nota que disminuyeron todos los renglones de ingresos corrientes, con excepción de regalías de la nación, que aumentaron US\$200.000.

### B. — Egresos Corrientes

El total de egresos corrientes aumentó US\$51 millones, o sea 30o/o, en el primer trimestre de este año, con respecto a igual período de 1970. Todos los renglones principales de egresos registran aumentos.

1. — **Importación de bienes.** Los pagos totales por concepto de importación de bienes ascendieron a US\$149 millones, es decir, US\$37 millones más (34o/o) que en el primer trimestre de 1970. El mayor aumento se registró en giro ordinario y plan Vallejo, pues los pagos por estos conceptos subieron US\$36 millones (46o/o), suma que equivale a 95o/o del incremento total en importación de bienes. Los pagos por AID y compensación se rebajaron ligeramente, mientras au-

CUADRO VII - 1

**BALANZA CAMBIARIA: COMPARACION DE RESULTADOS  
DEL PRIMER TRIMESTRE, 1970 y 1971**  
(millones de dólares)

	Primer trimestre 1970	Primer trimestre 1971	Diferencia	
			absoluta	Porcentual
<b>I. Ingresos corrientes</b>	<b>207,5</b>	<b>168,7</b>	<b>-38,8</b>	<b>-18,7</b>
<i>A. Exportación de bienes</i>	<i>177,4</i>	<i>140,9</i>	<i>-36,5</i>	<i>-20,6</i>
1. Café	109,2	77,4	-31,8	-29,1
2. Nuevas a)	61,6	58,1	-3,5	-5,7
3. Capital petróleo b)	6,6	5,4	-1,2	-18,2
<i>B. Exportación de servicios</i>	<i>30,1</i>	<i>27,8</i>	<i>-2,3</i>	<i>-7,6</i>
1. Regalías de la Nación	2,5	2,7	0,2	8,0
2. Otros	27,6	25,1	-2,5	-9,1
<b>II. Egresos corrientes</b>	<b>169,8</b>	<b>220,7</b>	<b>50,9</b>	<b>30,0</b>
<i>A. Importación de bienes</i>	<i>111,3</i>	<i>148,7</i>	<i>37,4</i>	<i>33,6</i>
1. Giro ordinario y Plan Vallejo	77,7	113,3	35,6	45,8
2. AID	18,3	17,8	-0,5	-2,7
3. Compensación	13,5	12,6	-0,9	-6,7
4. BIRF	1,8	5,0	3,2	177,8
<i>B. Petróleo para refinación</i>	<i>9,4</i>	<i>9,8</i>	<i>0,4</i>	<i>4,3</i>
<i>C. Importación de servicios</i>	<i>49,1</i>	<i>62,3</i>	<i>13,2</i>	<i>26,9</i>
1. Fletes	8,8	10,0	1,2	13,6
2. Intereses (netos)	17,9	19,2	1,3	7,3
a) Banco de la República (neto)	(-2,0)	(-1,7)	(0,3)	(-15,0)
b) Deuda pública	(8,8)	(9,1)	(0,3)	(3,4)
c) Deuda privada	(11,1)	(11,8)	(0,7)	(6,3)
3. Servicios oficiales	2,7	3,0	0,3	11,1
4. Estudiantes (ICETEX)	0,9	1,2	0,3	33,3
5. Varios	18,8	28,8	10,0	53,2
<b>III. Superávit (+) o déficit (-) en cuenta corriente</b>	<b>37,7</b>	<b>-52,0</b>	<b>-89,7</b>	<b>-237,9</b>
<b>IV. Financiación neta</b>	<b>35,1</b>	<b>31,1</b>	<b>-4,0</b>	<b>-11,4</b>
<i>A. Swaps a largo plazo</i>	<i>-6,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>6,2</i>	<i>-96,9</i>
<i>B. Capital privado</i>	<i>11,5</i>	<i>2,8</i>	<i>-8,7</i>	<i>-75,6</i>
1. Préstamos	8,9	0,1	-8,8	-98,9
a) Ingresos	(19,4)	(17,4)	(-2,0)	(-10,3)
b) Amortización c)	(-10,5)	(-17,3)	(-6,8)	(64,8)
2. Inversión directa	2,6	2,7	0,1	3,8
a) Ingresos	(3,1)	(3,4)	(0,3)	(9,7)
b) Reembolsos	(0,5)	(-0,7)	(-1,2)	(240,0)
<i>C. Capital oficial</i>	<i>35,3</i>	<i>26,8</i>	<i>-8,5</i>	<i>-24,1</i>
1. DEG	21,0	17,0	-4,0	-19,0
2. Programa y sectoriales AID	19,2	18,9	-0,3	-1,6
3. Proyecto - gastos locales	5,3	5,6	0,3	5,7
4. BIRF	1,8	5,0	3,2	177,8
5. FIP	0,3	-0,3	-0,6	-200,0
6. Amortización	-12,3	-19,4	-7,1	57,7
<i>D. Varios d)</i>	<i>-5,3</i>	<i>1,7</i>	<i>7,0</i>	<i>-132,1</i>
<b>V. Reservas netas (III + IV)</b>	<b>72,8</b>	<b>-20,9</b>	<b>-93,7</b>	<b>-128,7</b>
<b>VI. Pasivos externos del Banco de la República</b>	<b>-18,5</b>	<b>-12,4</b>	<b>6,1</b>	<b>-33,0</b>
<i>A. F.M.I.</i>	<i>-12,7</i>	<i>-4,4</i>	<i>8,3</i>	<i>-65,4</i>
<i>B. Otros</i>	<i>-5,8</i>	<i>-8,0</i>	<i>-2,2</i>	<i>37,9</i>
<b>VII. Reservas brutas (V + VI)</b>	<b>54,3</b>	<b>-33,3</b>	<b>-87,6</b>	<b>161,3</b>

FUENTE: Banco de la República y estimaciones de FEDESARROLLO

NOTAS:

a) Incluye oro, es decir, compras de oro y 50o/o de las compañías mineras de oro.

b) Incluye capital petróleo propiamente dicho y el reintegro en dólares que deben hacer las compañías productoras de petróleo para complementar el equivalente al 25o/o de su producción que deben vender para atender las necesidades de refinación interna, según el artículo 11 del decreto 2009 de 1967.

c) Incluye el movimiento neto de las deudas externas de la Federación Nacional de Cafeteros, que registra los siguientes valores en el primer trimestre de 1971:

	US\$
Amortización	-3.412
Pagos a fondo de provisión	1.614
Neto	-1.798

d) Incluye el movimiento de ventas de saldos de convenios y el de depósitos en moneda extranjera del Banco de la República.

mentó en US\$3,2 millones el monto de los pagos de importaciones financiadas con préstamos del BIRF.

**2. — Petróleo para refinación.** Los egresos por este concepto se incrementaron 4,3o/o (US\$400.000).

**3. — Importación de servicios.** En este renglón también se presentó aumento considerable, pues pasó de US\$49 millones en el primer trimestre del año pasado a US\$62 en igual período de 1971, lo cual implica incremento de 27o/o. El mayor crecimiento, tanto relativo como absoluto, lo registró el renglón varios, en el cual están incluidos dividendos (22o/o del renglón en el primer trimestre de 1971), marcas, patentes y regalías (12o/o), viajes y pasajes (20o/o) (1), servicios oficiales (10o/o), estudiantes (4o/o) y misceláneas (32o/o).

#### **C. — Superávit o Déficit en cuenta corriente.**

El déficit en cuenta corriente de la balanza cambiaría ascendió a US\$52 millones, cuando en el primer trimestre de 1970 se había registrado un superávit de US\$38 millones, lo cual implica diferencia desfavorable de US\$90 millones de dólares, de los cuales aproximadamente US\$39 millones (43o/o del total) se deben a menores ingresos corrientes y el resto, o sean US\$51 millones (57o/o del total), a mayores egresos.

#### **D. — Financiación Neta**

La contribución de la financiación neta se redujo de US\$35 millones en el primer trimestre del año pasado a US\$31 millones en el primero de éste, lo cual representa rebaja aproximada de 11o/o.

**1. — Swaps a largo plazo.** En los primeros tres meses del corriente año se cancelaron sólo US\$200.000 por concepto de swaps a largo plazo, cuando en igual período del año anterior la cancelación de swaps se elevó a US\$6,4 millones. A fines de marzo el saldo por concepto de swaps concedidos por el Banco de la República se habrían rebajado a

US\$40 millones solamente, a causa de las cancelaciones de la Federación Nacional de Cafeteros y otras entidades. Los ingresos por concepto de swaps son nulos, a causa de que este tipo de operaciones quedó prácticamente prohibida por el decreto 444 de 1967.

**2. — Capital privado.** La contribución neta del capital privado bajó de US\$11,5 millones en los primeros tres meses de 1970 a US\$2,8 en el primer trimestre de 1971, lo cual representa disminución de 76o/o. La rebaja se concentra exclusivamente en préstamos, que registran rebaja de US\$2 millones (10o/o) en ingresos y aumento de US\$6.8 millones (65o/o) en amortización. Aún si se excluye el movimiento neto de las deudas externas de la Federación de Cafeteros, resulta rebaja en los ingresos corrientes por concepto de préstamos externos a particulares y aumento importante en el valor de las amortizaciones.

El resultado neto de la inversión directa, de otro lado, no registra cambios de consideración entre los dos períodos.

**3. — Capital oficial.** En este renglón también se presenta en el primer trimestre de este año rebaja que alcanza a US\$8.5 millones, equivalentes a 24o/o. El rubro que más contribuyó a este resultado fué la amortización, que aumentó en US\$7,1 millones, al subir de US\$12,3 millones en el primer trimestre de 1970 a US\$19,4 en igual período de este año.

La asignación de derechos especiales de giro se rebajó de US\$21 millones a US\$17 millones, o sea 19o/o.

Los ingresos por concepto de pago de importaciones financiadas por la línea de crédito BIRF a las corporaciones financieras aumentaron US\$3,2 millones, siendo éste el único renglón de capital oficial que registró aumento de alguna importancia.

**4. — Varios.** Este renglón, que incluye el saldo neto en moneda extranjeras resultante de la venta de saldos de compensación y los depósitos en moneda extranjera del Emisor, entre otros, fué negativo en US\$5,3 millones durante los primeros tres meses de 1970 y positivo en US\$1,7 millones durante igual período del corriente año, de modo que la diferencia de US\$7 millones contribuyó a compensar gran parte de la reducción en capital oficial.

(1) Por cuanto en la balanza cambiaría sólo se incluyen los ingresos y egresos de divisas del Banco de la República, y en el caso de viajes y pasajes hay muchos gastos e ingresos compensados, la contribución porcentual de este renglón de egresos es superior cuando se toma la balanza de pagos en conjunto, que incluye todas las transacciones discriminadas entre ingresos y egresos.

### E. — Reservas Netas.

Como consecuencia de los menores ingresos corrientes, acompañados de mayores egresos corrientes y de rebaja en la financiación neta, las reservas internacionales netas registraron una caída de US\$21 millones cuando en el primer trimestre de 1970 habían aumentado US\$73 millones (ver Gráfica VII — 1). La diferencia entre los dos períodos, que se aproxima a US\$94 millones, implica serio deterioro en la situación cambiaria. Este desarrollo fué determinado en parte por los menores ingresos cafeteros, fenómeno que puede ser temporal, pero que sólo contribuyó con US\$32 millones, es decir, 34o/o, de la diferencia entre los períodos mencionados. Es digno de notar que también disminuyeron los demás renglones de ingresos, y que aumentaron en forma considerable prácticamente todos los renglones principales de egresos así como la financiación neta.

### F. — Pasivos Externos del Banco de la República.

Los pasivos externos del Banco de la República disminuyeron US\$12,4 millones, cuando en los primeros tres meses de 1970 se habían reducido US\$18.5 millones, o sean US\$6 millones más.

Los pagos netos (recompras de pesos) al Fondo Monetario Internacional ascendieron a US\$4,4 millones. En igual período del año anterior se pagaron a esta Institución US\$12,7 millones.

En cambio otros pasivos en moneda extranjera se rebajaron US\$8 millones, cuando el año pasado en el mismo lapso se habían rebajado US\$5.8 millones.

El saldo de los pasivos extrenos del Banco de la República que afectan reservas netas llega en marzo 31 a sólo US\$93,1 millones, así:

Acreeedor	Saldo (millones de dólares)
1— Instituto Español de la moneda	1,0
2— FMI	89,8
3— Créditos europeos	2,3
Total	93,1

FUENTE: Banco de la República

Todas estas deudas están contratadas a mediano plazo y por cuanto el 96o/o del total se le adeuda al FMI, las tasas de intereses son favorables.

Los pasivos externos que no afectan reservas netas ascendirán en marzo 31 a US\$61,2 millones, discriminados así:

Acreeedor	Saldo (millones de dólares)
BIRF	44,8
Créditos FIP	16,4
Total	61,2

FUENTE: Banco de la República.

En este caso también son favorables los términos de contratación tanto en relación con los plazos como con los intereses.

### G. — Reservas Brutas.

En el primer trimestre del corriente año las reservas brutas disminuyeron US\$33 millones. En igual período del año pasado habían aumentado US\$54 millones, de modo que la diferencia entre los dos períodos asciende a US\$88 millones.

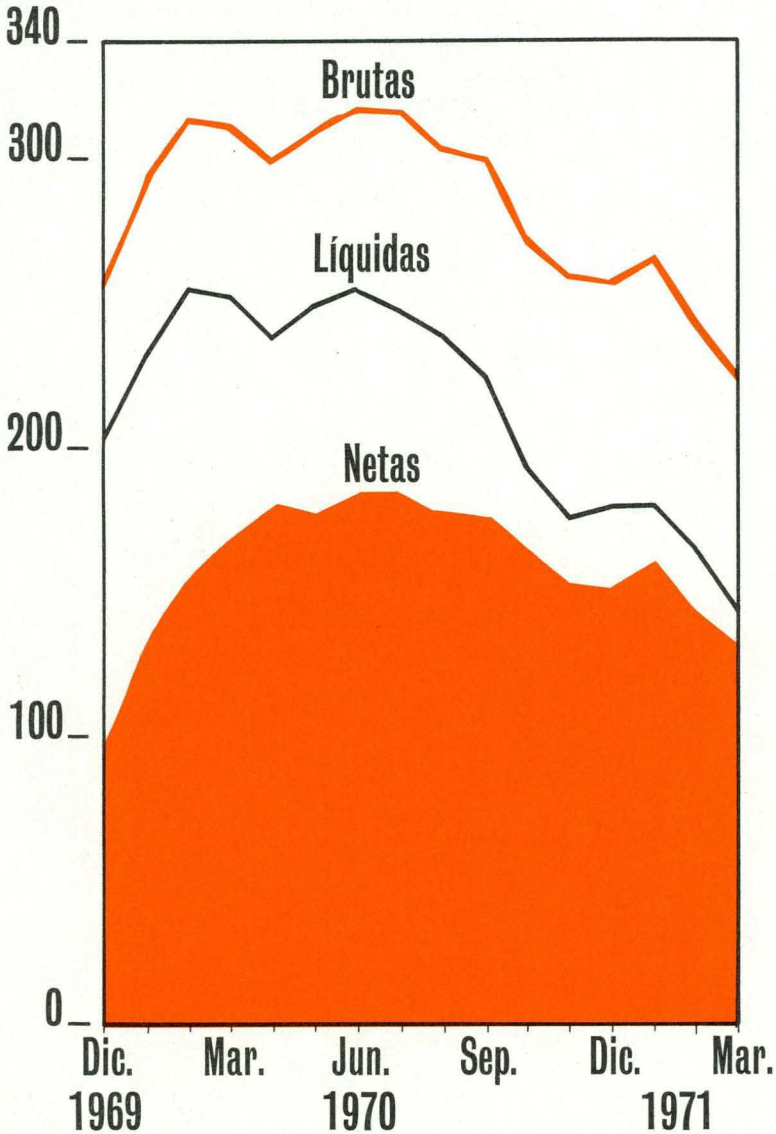
El monto de las reservas brutas en marzo 31 de 1971 asciende a US\$224 millones, así:

Activo	Millones de dólares
1— Oro en custodia	9,8
2— Aporte en oro al FMI	39,2
3— Oro en caja	6,7
4— Depósitos a la orden	27,5
5— Depósitos a término	100,0
6— DEG	16,6
7— Convenios internacionales	14,2
8— Valores diversos	9,0
9— Especies extranjeras	1,0
Total	224,0

FUENTE: Banco de la República.

## VARIACION MENSUAL DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES 1970 - 1971

US\$ millones



FUENTE: Banco de la República



# capítulo VIII

## TASA DE CAMBIO

Durante el primer trimestre de 1971 la cotización del certificado de cambio registró un alza de treinta y nueve centavos, habiendo pasado de \$19.10 al 31 de Diciembre de 1970 a \$19.49 al 31 de Marzo de 1971. Este movimiento tuvo lugar en forma gradual y continua a un ritmo promedio de tres centavos por semana e implica un reajuste de 2.0o/o en la tasa de cambio durante el trimestre.

De continuar esta tendencia la cotización del certificado de cambio llegaría a \$19.88 en Junio 30 y a \$20.66 en Diciembre 31 de este año, cifras que superan ligeramente a las proyecciones de FEDESARROLLO publicada en el número de Abril de COYUNTURA ECONOMICA.

La evolución de la tasa de cambio en el primer trimestre de este año es básicamente la misma que se registra en 1970, como puede observarse en el Cuadro VIII - 1 y en la Gráfica VIII - 1. Es la que corresponde al sistema cambiario flexible que con tanto éxito se ha aplicado en el país desde 1967. Refleja el propósito de las autoridades monetarias de evitar la sobre-valoración del peso colombiano, de corregir gradualmente el desequilibrio de nuestra balanza de pagos y de mantener la posición competitiva de nuestras exportaciones no tradicionales en los mercados externos.

En el transcurso de los últimos doce meses la cotización del certificado de cambio tuvo la evolución que se observa en el Cuadro VIII - 1.

Al comparar la evolución del certificado de cambio en el primer trimestre de 1971 con la del índice nacional de precios - Ver Cuadro VIII - 2 - se observa que el ajuste cambiario en dicho período (2.0o/o) fué considerablemente inferior al aumento de los precios internos al consumidor obrero (3.5o/o) y ligeramente inferior al aumento en el índice de precios al por mayor (2.4o/o).

CUADRO VIII - 1

### COTIZACION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

Marzo 1970 - Marzo 1971 (Valor a fin del mes)

Mes		Valor	Aumento	Variación
		\$	\$	o/o
Marzo	70	18.14	0.10	0.6
Abril		18.25	0.11	0.6
Mayo		18.32	0.07	0.4
Junio		18.42	0.10	0.5
Julio		18.51	0.09	0.5
Agosto		18.60	0.09	0.5
Septiembre		18.76	0.16	0.9
Octubre		18.87	0.11	0.6
Noviembre		18.96	0.09	0.5
Diciembre		19.10	0.14	0.7
Enero	71	19.22	0.12	0.6
Febrero		19.33	0.11	0.6
Marzo		19.49	0.16	0.8

TOTAL Marzo 70 -

Marzo 71 -

\$1.35

7.4o/o

Fuente: Banco de la República

CUADRO VIII - 2

### EVOLUCION DEL TIPO DE CAMBIO Y DEL NIVEL INTERNO DE PRECIOS - PRIMER TRIMESTRE 1971

Diciembre 1970 = 100

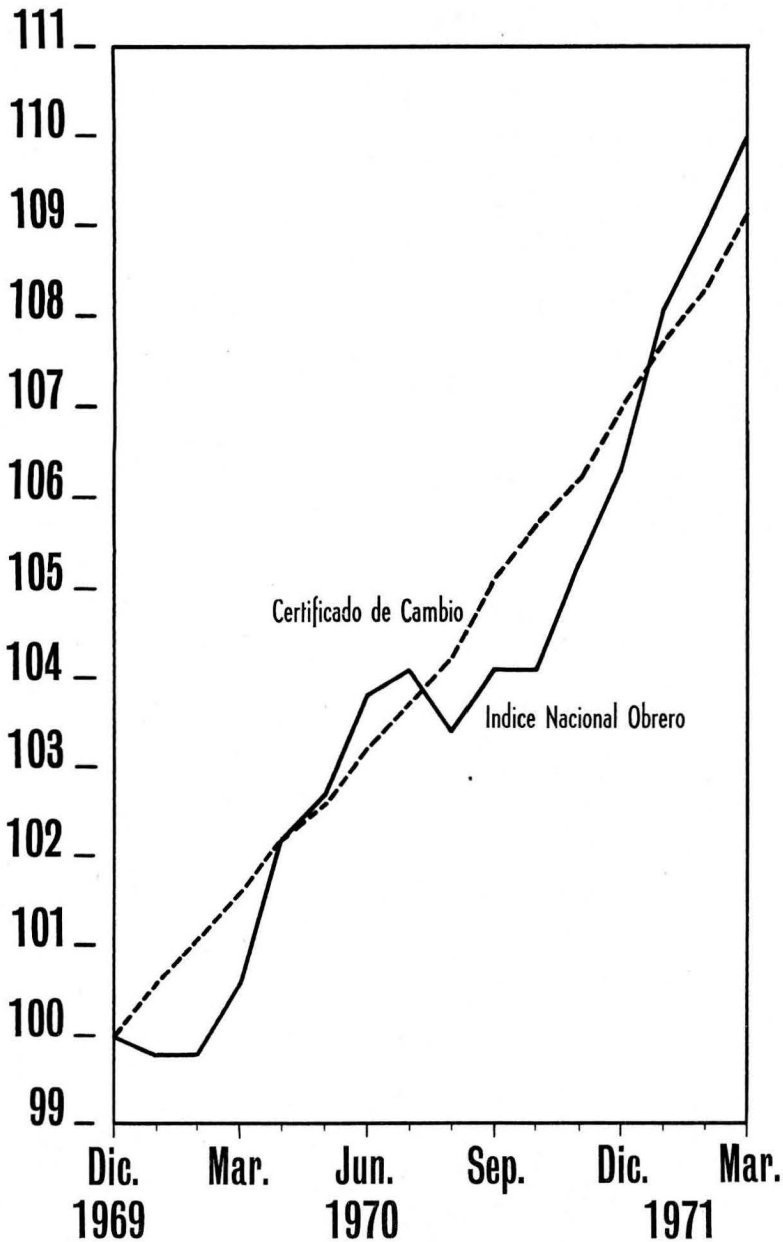
Mes	Certificado de Cambio	Indice Nal. Obreros	Indice Nal. Precios al por mayor
Diciembre/70	100.0	100.0	100.0
Enero	100.6	101.7	100.6
Febrero	101.2	102.5	101.1
Marzo	102.0	103.5	102.4

FUENTES: Banco de la República

Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

GRAFICA VIII - 1

## EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO Y DEL COSTO DE VIDA



# capítulo IX

## COMERCIO EXTERIOR

### A. — Exportaciones.

1. — **Café.** En el primer trimestre de 1971, los precios del café colombiano en Nueva York mostraron tendencia a la baja y tal comportamiento continuó durante el mes de abril. La cotización externa pasó de US\$0.5313 la libra, en enero 7, a US\$0.4875, a fines de abril. Las perspectivas de precios a corto plazo son inciertas aunque como se anotó en COYUNTURA ECONOMICA No. 1, el bajo nivel de existencias mundiales señala escasez futura, que se debe reflejar en aumentos de precios.

La continua baja en la cotización externa indujo un reajuste en los precios internos al productor que entró a regir el 18 de febrero. El precio por carga se disminuyó en 80/o; es decir, pasó de \$1.320.00 a \$1.225.00 por carga de pergamino tipo Federación.

Las perspectivas para 1971 indican una reducción cercana al 300/o de la producción de 1970, debido al impacto del invierno. A

más largo plazo, se esperan incrementos en la producción colombiana, resultantes de mayores siembras y aumentos en la productividad por hectárea, debidos a los aumentos de precios ocurridos desde septiembre de 1969. En efecto, se ha calculado que un aumento de 100/o en los precios a los productores, conduce, después de siete años, a 50/o de aumento en la producción nacional. (1)

Durante el presente año, las exportaciones se han desenvuelto normalmente con respecto a años anteriores, salvo 1970. En el cuadro IX-1 se muestra que tanto los registros como los reintegros alcanzaron sólo el 800/o del nivel logrado en 1970, situación explicable por la reducción en la cotización externa del grano.

### B. — Exportaciones Menores

1. — **Desarrollo en 1971.** Del cuadro IX — 1 se deduce que los registros y reintegros de exportaciones menores en el primer trimestre del año se mantuvieron al mismo nivel de 1970. En efecto, al comparar el primer trimestre de 1970, los registros de 1971 se incrementaron en 60/o, mientras los reintegros disminuyeron en el mismo porcentaje. La relación

(1) *Bateman, The Supply response of Colombian Coffee Growers, Rand, 1969.*

CUADRO IX — 1

### REGISTROS Y REINTEGROS TRIMESTRALES ACUMULADOS DE EXPORTACIONES

(Diciembre — Marzo)

(US\$ millones — Valores FOB)

Año	REGISTROS			REINTEGROS			REINTEGROS	
	Exportaciones			Exportaciones			Exportaciones	
	Café	Otras	Total	Café	Otras	Total	Café	Otras
1969	72.5	50.0	122.5	67.8	25.2	93.0	.94	.50
1970	129.6	51.3	180.9	109.2	61.6	170.8	.84	1.20
1971	91.7	54.7	146.3	77.4	58.1	135.6	.84	1.06

FUENTES: Registros: INCOMEX

Reintegros: Banco de la República

Reintegros Registros se colocó alrededor de la unidad. Se concluye que ha habido estancamiento de las exportaciones menores en el primer trimestre, y que las perspectivas para lo que resta del año no son halagüeñas, principalmente debido a las bajas esperadas en la producción agropecuaria y la alta dependencia de las exportaciones menores respecto a este sector.

Todo el estancamiento de las exportaciones menores, como su dependencia del sector agropecuario, se aprecia claramente en el desarrollo de las mismas, en años anteriores. Las exportaciones menores colombianas crecieron respectivamente 360/o, 250/o y 50/o en los períodos anuales (1967-68) hasta (1969-70), y en el trienio (1968-1970) su composición entre origen agrícola y bienes manufacturados se ha mantenido constante, contribuyendo los productos manufacturados con la tercera parte. El cuadro IX - 2 muestra la composición de las exportaciones según rama de actividad, así como las tasas de crecimiento promedio anuales en el período 1968-1970.

2. — **Metas de exportaciones.** El descenso de las exportaciones de café y el relativo estancamiento de las menores parecen indicar que no podrán cumplirse las metas de exportación de bienes, previstas en el Plan de Desarrollo Económico y Social. En éste se habían proyectado las exportaciones de café en US\$490.6 millones para 1971 y las no tradicionales en US\$272.9 millones. Aun cuando las exportaciones, particularmente las de ca-

fé presentan alguna estacionalidad, para tener un orden de magnitud puede pensarse en que las exportaciones del grano deberían haber llegado a más de US\$120 millones en el primer trimestre del año y las no tradicionales a US\$68 millones; de hecho, ascendieron a US\$91.7 millones y US\$54.7 millones, respectivamente.

Es, por lo tanto, de la mayor importancia y precedencia la acción gubernamental, programada y coordinada para el fomento de las exportaciones menores y para la defensa de los mercados cafeteros. En relación con el último de los puntos mencionados se han venido realizando esfuerzos, que culminarán exitosamente con la aprobación de la ley de implementación de la prórroga del acuerdo internacional del café, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos. En materia de fomento a las exportaciones no tradicionales, el gobierno ha anunciado la ejecución de un plan, que ha sido objeto de controversia en la opinión pública, y cuyas principales características se detallan en la sección siguiente.

3. — **Plan cuatrienal de exportaciones.** Hasta el momento sólo ha sido publicado un resumen inicial de las bases necesarias para un plan de exportaciones menores para el período 1971-1974. (2)

(2) *Incomex - Proexpo: Bases para un Plan Cuatrienal de exportaciones de productos seleccionados (1971/1974), Abril de 1971.*

CUADRO IX - 2

**COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES MENORES COLOMBIANAS**

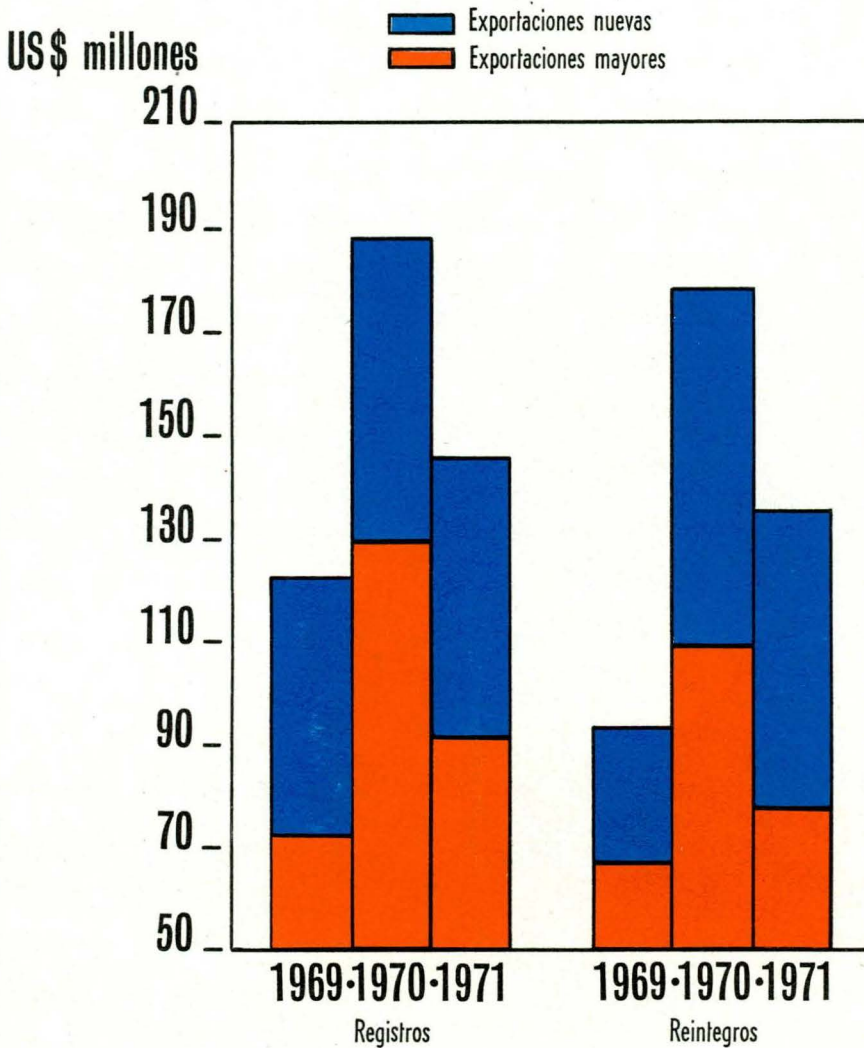
**1968 - 70**

(US\$ millones - Valor FOB)

Año	Valor Exportaciones totales	Exportaciones menores	Menores Totales	Exportaciones Menores de origen Agrícola	Exportaciones Menores semifabricadas	Agrícolas Menores
1968	609	167	.27	108	59	.64
1969	673	209	.31	137	72	.65
1970	750	221	.29	142	79	.64
Tasa anual de crecimiento	10.83	15.0		15.0	15.0	

FUENTE: COYUNTURA ECONOMICA No. 1. - INCOMEX, Plan Cuatrienal de Exportaciones y Productos Seleccionados 1971.

## EXPORTACIONES ACUMULADOS ANUALES DE ENERO A MARZO 1969 - 1971



FUENTE: Banco de la República, Incomex

CUADRO IX - 3

**METAS INTERMEDIAS DE EXPORTACION SEGUN GRUPOS DE PRODUCTOS**

(US\$ Millones)

<b>GRUPO</b>	<b>1970</b>	<b>1971</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>
I Agrícolas no tradicionales	2.5	7.8	14.0	21.5	28.3
II Productos de origen animal	30.6	51.8	63.2	75.2	88.7
III Sorgo y Maíz	.6	1.0	3.8	7.2	10.0
<i>Origen Agropecuario</i>	<b>33.7</b>	<b>60.6</b>	<b>81.0</b>	<b>103.9</b>	<b>127.0</b>
IV Alimentos elaborados	.6	1.8	2.3	3.9	5.9
V Maderas y Muebles	6.9	9.8	11.4	14.2	18.1
VI Cueros y Calzado	4.3	5.0	7.8	13.5	23.8
VII Textiles y confecciones	19.4	22.1	25.6	32.6	42.5
<i>Manufacturas de origen agropecuario</i>	<b>31.2</b>	<b>38.7</b>	<b>47.1</b>	<b>64.2</b>	<b>90.3</b>
VIII Artesanías	1.4	1.7	2.0	2.3	2.6
IX Minerales	.7	1.5	2.4	3.6	7.3
X Químico	9.0	14.4	21.0	30.4	34.4
XI Metalmecánico	2.2	3.8	7.1	11.7	19.6
XII Cementos y derivados	5.4	6.3	7.0	8.4	9.3
XIII Plásticos	1.6	2.1	2.5	3.0	3.5
XIV Artes gráficas	2.0	2.6	3.8	5.6	7.7
<i>Otras manufacturas</i>	<b>22.3</b>	<b>32.4</b>	<b>45.8</b>	<b>65.0</b>	<b>84.4</b>
<b>Total exportaciones nuevas</b>	<b>87.2</b>	<b>131.7</b>	<b>173.9</b>	<b>233.1</b>	<b>301.7</b>
<b>Resto de exportaciones menores</b>	<b>134.0</b>	<b>125.7</b>	<b>149.1</b>	<b>157.8</b>	<b>166.4</b>
<b>Total exportaciones menores</b>	<b>221.2</b>	<b>257.4</b>	<b>323.0</b>	<b>390.9</b>	<b>468.1</b>

FUENTE: INCOMEX, PROEXPO, op. cit.



El plan de exportaciones está coordinado con el plan de desarrollo en el sentido de que investiga 14 grupos de productos con el objeto de determinar las líneas más factibles de exportación que den lugar a el incremento mínimo requerido, anual del 20o/o.

La metodología seguida por el grupo de estudio fué efectuar una encuesta de 2.000 empresas. La proyección para cada producto toma en cuenta la demanda internacional, oferta interna y disponibilidad de insumos. La forma de proyección no está explicada.

Los instrumentos recomendados para estimular las exportaciones son los siguientes: Autorización de depreciaciones más aceleradas para productos exportables, deducción de 100o/o para motivos fiscales en pago de comisiones para comercialización externa de los productos; inclusión como industrias básicas a las industrias de exportación, desviación del crédito hacia estas industrias y manejo de estos a través de Proexpo, incremento de ingreso a Proexpo. El ensanche de puertos y mejoramiento de vías de transporte se incluyen como prerequisites al programa.

A continuación se incluye el cuadro IX - 3, el cual resume las proyecciones para los 14 grupos de productos escogidos y para los principales bienes dentro de cada rubro.

Las proyecciones mostradas fijan como meta un crecimiento de US\$246.9 millones en el total de las exportaciones menores en el período o sea una tasa anual promedio algo superior al 20o/o. Las mayores perspectivas de crecimiento se observan en los productos de origen agropecuario no tradicionales, cuya tasa proyectada es de 40o/o. De segundo en importancia se sugieren los bienes manufacturados de origen agropecuario y por último otras manufacturas.

Un breve análisis de este estudio inicial sugiere que:

- a) El país continuará ante todo dependiendo del sector agropecuario para satisfacer los requisitos de exportación.
- b) Los renglones escogidos como exportaciones de mayores perspectivas son los que utilizan técnicas más intensivas en mano de obra y por lo tanto son consistentes con las políticas de empleo del gobierno.
- c) Las proyecciones para (1971) deberán rea-

justarse a la luz de las perspectivas de la producción agropecuaria (ver capítulo II).

- d) Los instrumentos tradicionales para promover las exportaciones (tasa de cambio y el certificado de abono tributario) parecen no haberse tomado en cuenta.
- e) Los instrumentos escogidos para lograr tales metas se basan ante todo en incentivos fiscales y crediticios, distintos al CAT los cuales:
  - Tienen la posibilidad de ser aprovechados por actividades no exclusivamente exportadoras (depreciación acelerada).
  - Inducen a fuga de divisas no controlable (exención tributaria sobre costos de comercialización externa).
  - Pretende hacer al Fondo de Promoción un intermediario financiero interno, actividad diferente a sus fines.

### C. - Importaciones.

Los registros acumulados de importación para el primer trimestre del año señalan licencias reembolsables de US\$178.2 millones y no reembolsables de US\$12.2 millones. El cuadro IX - 4 muestra la distribución de estos registros para el primer trimestre en los años 1967-71. Cabe anotar que en 1971, el 30o/o de las importaciones reembolsables se efectuó por el sistema de libre importación, porcentaje algo mayor al del año anterior. Finalmente, debe anotarse que los registros totales en lo corrido del año son inferiores a lo autorizado para el mismo período en el año de 1970.

CUADRO IX - 4

### REGISTROS DE IMPORTACIONES ACUMULADAS TRIMESTRALES

(Diciembre - Marzo)

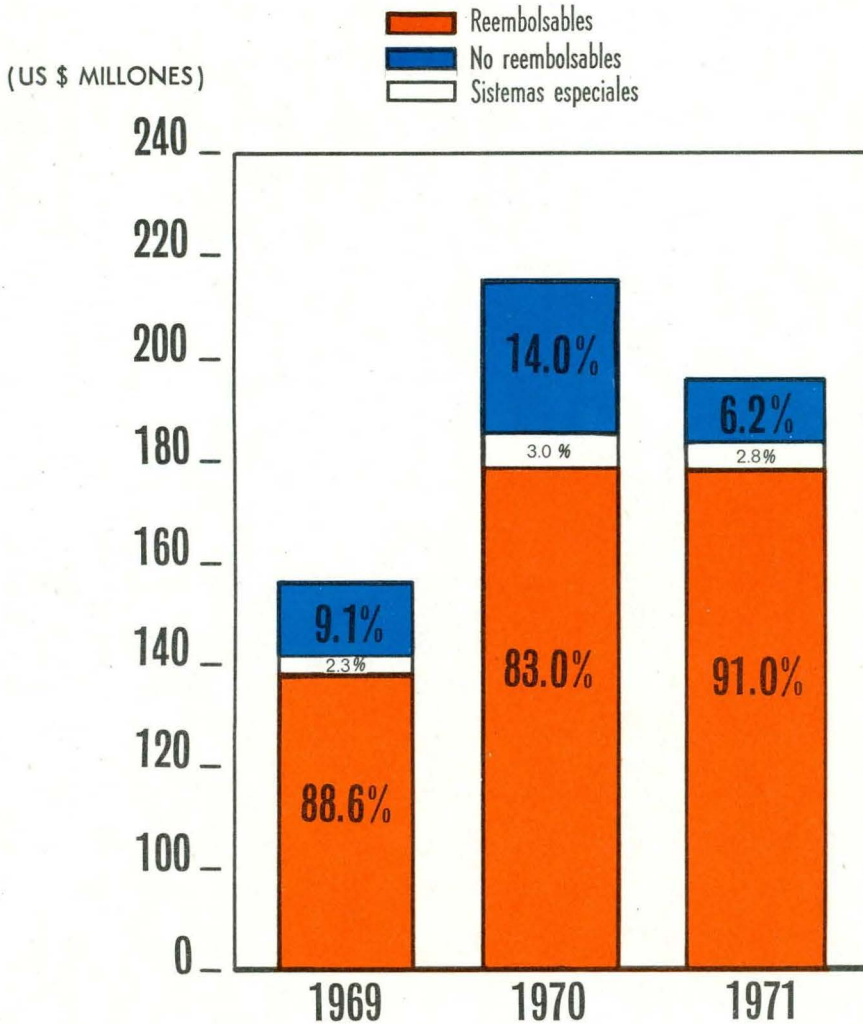
(US\$ millones - Valor FOB)

Año	Reembolsables	No Reembolsables	Total*
1969	138.1	14.2	158.0
1970	178.9-	30.3	216.2
1971	178.2	12.2	198.5

FUENTE: INCOMEX, CDCE/SA/22/71

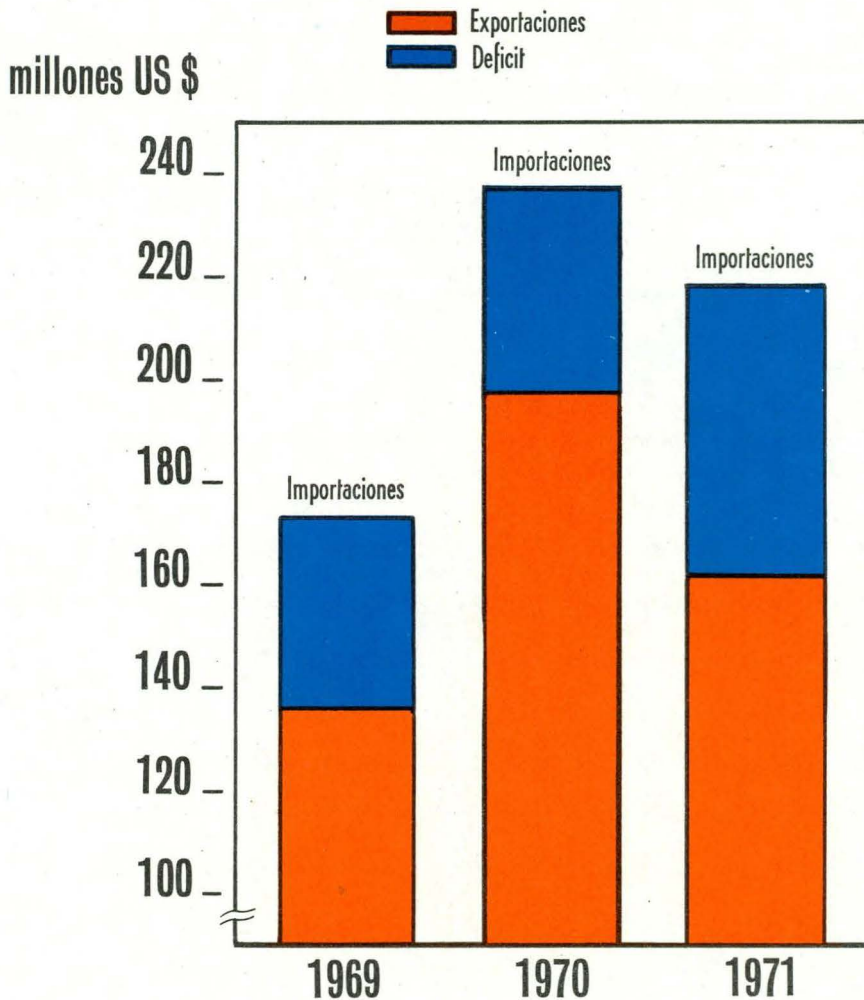
\*Incluye importaciones reembolsables, no reembolsables, sistemas y regímenes especiales.

# REGISTROS DE IMPORTACION ACUMULADOS ANUALES DE ENERO A MARZO 1969 - 1971 (US \$ MILLONES)



FUENTE: Incomex

## BALANZA COMERCIAL PRIMER TRIMESTRE 1969 - 1971



### D. — Balanza Comercial (3)

El cálculo de la balanza comercial para el primer trimestre de 1970 se compara con la de los años anteriores en el cuadro IX — 5. Mientras en 1969 y

- (3) *No incluye comercio no registrado de exportaciones ni de importaciones, que se estima equilibrado y en monto anual de US\$35 millones de exportaciones y suma análoga de importaciones.*

1970, la balanza comercial fué negativa en US\$37.0 y US\$39.9 millones, respectivamente, en 1971 la cifra aumentó a US\$57.7 millones. Es decir, hubo un incremento de 450/o respecto al año anterior, a pesar de haber disminuído el ritmo de importaciones. La diferencia se originó en menores registros de exportaciones de café y en el lento crecimiento de las exportaciones menores.

### CUADRO IX — 5

#### BALANZA COMERCIAL EN EL PRIMER TRIMESTRE (1969 — 1971)

(Exportaciones FOB; Importaciones CIF; US\$ millones)

Año	Exportaciones				Reem-bolsables	Importaciones a)			Saldo en Balanza Comercial
	Café	Menores	Petróleo b)	Total		No Reem-bolsables	Otras	Total	
1969	72.5	50.0	14.3	136.8	151.9	15.6	6.3	173.8	-37.0
1970	129.8	51.3	16.8	197.9	196.8	33.3	7.7	237.8	-39.9
1971	91.7	54.7	15.0	161.4	196.0	13.4	9.0	218.4	-57.0

FUENTE: Cuadros IX — 1 y IX — 4

a) Las cifras de importaciones fueron incrementadas en 100/o con respecto a las que aparecen en el cuadro (IX — 4) con el objeto de transformar las cifras de valores FOB a valores CIF.

b) Las cifras de exportación que aparecen en el cuadro IX — 1 fueron adicionadas con las exportaciones de petróleo para lo cual se dividieron las exportaciones de los años 1969 y 1970 (COYUNTURA ECONOMICA No. 1) por cuatro para aproximar las exportaciones del primer trimestre, y lo propio se hizo con la meta de exportaciones de petróleo para 1971, contenida en el Plan de Desarrollo.

# capítulo X

## FINANCIAMIENTO EXTERNO

### A. — Negociaciones.

En el primer trimestre del presente año se produjeron hechos de especial importancia para el financiamiento externo. Se reunió en Washington el subcomité del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso CIAP para revisar la situación y perspectivas de la economía nacional; tuvo lugar en París el Grupo de Consulta para Colombia; se envió, a fines del mes de marzo solicitud de crédito de contingencia al Fondo Monetario Internacional, y las entidades financieras anunciaron políticas más flexibles en sus operaciones con el país.

**1. — Reunión del CIAP.** El subcomité sobre Colombia del CIAP se instaló el 8 de febrero, en la capital Norteamericana. Ante él realizó una exposición el Dr. Alfonso Patiño Roselli, Ministro de Hacienda y Crédito Público, en la cual se refirió a las orientaciones generales de la política socio-económica del actual gobierno, destacando el aspecto social y la presentación al Congreso del Plan de Desarrollo. Indicó los muy satisfactorios resultados de 1970, especialmente en materia de precios y las buenas perspectivas del año en curso. Sobre políticas sectoriales destacó el avance industrial y agrícola, y el empeño del gobierno en adelantar la reforma agraria y en emprender una vigorosa reforma urbana, de la cual sería parte fundamental un ambicioso programa de vivienda. Refiriéndose al sector externo, manifestó el Ministro profunda preocupación porque el Congreso Norteamericano no hubiera aprobado, hasta entonces, la ley de implementación del convenio internacional del café; al mismo tiempo, destacó el alto nivel de financiamiento externo logrado en 1970 (US\$320.8 millones) y agradeció la parte correspondiente a AID (US\$88.3 millones).

Las manifestaciones de los organismos internacionales presentes fueron muy favorables para el país, y el CIAP recomendó otorgarle el monto de financiación necesario para la debida ejecución del Plan de Desarrollo y para el adecuado fortalecimiento de su balanza de pagos. Esta recomendación es importante, no sólo por el foro en que tuvo lugar sino porque el concepto del CIAP constituye requisito previo indispensable para los créditos de AID.

**2. — Reunión del Grupo de Consulta.** Pocos días después de la reunión del CIAP, el 16 de febrero, se congregaron en París los miembros del grupo de consulta para el financiamiento externo de Colombia: entidades internacionales y países que forman parte de él. Presidió también la delegación colombiana el Ministro de Hacienda, quien en su intervención destacó la importancia de la reunión y de otras, a nivel internacional, que se habían realizado o estaban próximas a realizarse, y expresó su agradecimiento al Banco Mundial, bajo cuyo auspicio viene operando el grupo de consulta.

Destacó el Ministro el avance del producto interno bruto de Colombia en los últimos años y la importancia que el actual gobierno confiere a las políticas para combatir el desempleo y para beneficiar a los sectores marginados. Se refirió a la prioridad que habrá de darse al fortalecimiento del fisco nacional a través de medidas tributarias, y al avance de las exportaciones menores.

La delegación de Colombia presentó al grupo de consulta un conjunto de proyectos para financiación externa de 1971 a 1974, cuyo valor asciende a US\$1.468 millones. Según estimaciones del Plan de Desarrollo, se requerirá un promedio de algo más de \$300 millones en contratación de nuevos empréstitos, para lograr las metas en él previstas.

**3. — Crédito de contingencia del FMI.** En carta de marzo de este año, el Ministro de Hacienda y el Gerente del Banco de la República, Dr. Germán Botero de los Ríos, solicitaron al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional FMI un crédito de contingencia por US\$38 millones, para el período comprendido entre el 21 de abril de este año y el 20 de abril del entrante. Se acompañó a esta comunicación un "memorando del gobierno de Colombia sobre ciertos aspectos de su política económica". En este se destacan los buenos resultados del plan financiero presentado al FMI, hace un año, especialmente los de la balanza cambiaria y los de estabilización interna, muy particularmente en materia de precios. Se indica que se mantendrá la política de tasa flexible y que el mecanismo cambiario operará con miras a fortalecer la posición competitiva de las exportaciones no tradicionales. Se ratifica el mantenimiento del control de cambios, dada la debilidad estructural de la balanza de pagos en Colombia, pero se expresa, al igual que en anteriores memorandos, que el control se administrará sin perjuicio de las obligaciones internacionales del país y sin que se presenten atrasos de pagos al exterior por importaciones, fletes y



transacciones corrientes, tales como intereses, regalías y remesas de utilidades. Se expresa también que se realizarán esfuerzos para poner al día el registro de capitales extranjeros.

En materia de reservas internacionales prevé el memorando una disminución cercana a los US\$35 millones durante el año del crédito de contingencia, pero indica que dicha disminución no ofrece peligros para la estabilidad financiera del país y sí permite mantener un alto nivel de registros de importación. La meta de registros reembolsables de de importación se fija en US\$777 millones entre abril 1o. de 1971 y marzo 31 de 1972, es decir, en un promedio mensual de más de US\$61 millones.

En materia monetaria se recaba el mantenimiento de una política prudente y se señalan, como es tradicional en los acuerdos de crédito de contingencia, topes al crédito neto del Banco de la República.

En las finanzas del gobierno nacional se prevé equilibrio, se indica que el crédito neto del Banco de la República no aumentará significativamente, y que la deuda flotante no se incrementará. Se espera al mismo tiempo, reducción del endeudamiento interno y externo del Fondo Nacional del Café, durante la vigencia del acuerdo de crédito de contingencia.

Destaca el memorando los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social sobre disminución del desempleo, rápido crecimiento del ingreso nacional y distribución más equitativa de éste.

En materia de salarios, se mantendrá la política encaminada a evitar aumentos excesivos.

Se estudiará la terminación de los acuerdos bilaterales de pagos aún existentes con otros países miembros del Fondo, siempre que no se perjudique el crecimiento del comercio exterior con ellos.

Aparte de los aspectos que acaban de sintetizarse, se manifiesta en el memorando que, cuando las condiciones monetarias lo permitan, se continuará la política de reducción paulatina de los depósitos previos de importación, de los depósitos para giros al exterior (Resolución 53) y de los trámites administrativos de comercio exterior. Se agrega que "el gobierno estudia la unificación de la tasa de cambio para refinación de petróleo con la tasa del mercado de certificados, con el complemento de medidas para evitar el efecto de esta unificación sobre el costo del transporte urbano".

De las negociaciones realizadas, solamente ha causado preocupación en la opinión pública el párrafo que acaba de transcribirse, sobre unificación de la

tasa de cambio para refinación de petróleo, con la del mercado de certificados. Es posible que dicha unificación se funde en razones técnicas atendibles, especialmente en la conveniencia de fortalecer los ingresos fiscales y de evitar pérdidas a Ecopetrol; Es discutible, sin embargo, la conveniencia de incluir dicha iniciativa en documentos que puedan significar un compromiso sobre el particular con un organismo financiero internacional.

#### **4. — Actitud general de las entidades financieras.**

Según ya se anotó, las entidades financieras internacionales han adoptado una posición más flexible en el otorgamiento de créditos a nuestro país. Todas ellas han disminuído sus exigencias de política económica, como condición para contratar o desembolsar préstamos. Esta parece ser, en particular, la orientación del Banco Mundial bajo la presidencia del Sr. McNamara y la del Departamento de Estado de los Estados Unidos, bajo la administración Nixon.

La mayor flexibilidad en las condiciones de financiación externa se aprecia también en las modalidades y requisitos previstos para el nuevo préstamo de AID, cuya tramitación debe culminar en junio o julio del presente año. El desembolso de este préstamo, que incluye créditos para el fomento de ciertos sectores, especialmente el urbano, el agrícola y el educativo, se hará en divisas, y no por el sistema de suministro anticipado (advance procurement) usado por la AID en préstamos anteriores, desde 1963.

El desembolso de divisas obvia los serios inconvenientes de mecánica que presentaba el sistema de suministro anticipado. Conforme a éste, se financiaban importaciones que era menester realizar de los Estados Unidos, dentro de una lista de productos, más o menos limitada; frecuentemente la lista contenía los productos de Norte América no competitivos en los mercados externos.

Se eliminará también de los préstamos AID la cláusula de adicionalidad, consistente en que las importaciones financiadas debían ser adicionales al comercio normal con los Estados Unidos.

#### **5. — Perspectivas.** Son pues, ampliamente satisfactorias las negociaciones y perspectivas de financiamiento externo para 1971:

Será posible lograr las metas de contratación de nuevos empréstitos previstas en el Plan de Desarrollo, entre ellas, la de los préstamos de AID; el FMI ya comunicó aprobación del crédito de contingencia solicitado por Colombia, y las condicio-



nes de los nuevos préstamos se orientan por rutas de mayor flexibilidad.

De otra parte, no es claro que en años venideros pueda contarse con el mismo monto de financiamiento externo, especialmente de AID.

### **B. — Contratación de empréstitos oficiales. -**

Si bien las negociaciones de financiamiento externo se han desarrollado satisfactoriamente, la contratación de préstamos oficiales muestra inexplicable dilación. El informe de aproximación de la Contraloría General de la República, correspondiente a marzo, no indica que se haya contratado, ningún nuevo empréstito durante el primer trimestre de 1971.

Según los datos contenidos en dicho informe, los préstamos acordados por la nación, en el segundo semestre de 1970, a partir del mes de agosto, ascienden a \$1.709.1 millones y los afianzados por ella suman \$266.7 millones. Empero, de los \$1.709.1 millones sólo \$185 millones, o sea 10.8o/o, corresponden a préstamos para desarrollo; el resto es la financiación para transporte aéreo, marítimo y fluvial, de que se habla en el Capítulo sobre Sector Público, de este número de COYUNTURA ECONOMICA. Los \$185 millones de financiamiento para desarrollo corresponden a un préstamo de US\$10 millones para equipo de carreteras, contratado con el Eximbank.

A pesar de haber concluido en abril de este año la utilización del préstamo para programa de AID, no se ha celebrado el nuevo contrato de US\$70 millones para este año, al momento de escribir la presente reseña. Es menester que el gobierno acelere las negociaciones respectivas, especialmente para dar impulso a las inversiones y créditos que con dicho empréstito se financiarán, especialmente en el campo del desarrollo urbano. Así se evitará, además, perder meses de financiación para la balanza de pagos, representados por el lapso entre la terminación del empréstito anterior y los desembolsos del nuevo.

### **C. — Desembolsos de préstamos externos. -**

Pasando de las negociaciones y de la contratación de empréstitos oficiales a su utilización, pueden formularse los siguientes comentarios:

**1. - Divisas.** Los ingresos de divisas al Banco de la República, por concepto de préstamos oficiales a largo plazo (US\$29.5 millones) corresponden, muy de cerca, a la proyección (US\$31.7 millones) e implican crecimiento sobre los del primer trimestre

del año anterior que ascendieron a US\$26.3 millones.

Si bien los desembolsos de AID (US\$18.9 millones) fueron ligeramente inferiores a lo proyectado (US\$22.1 millones), la diferencia se compensó con el producto, apreciablemente mayor, de desembolsos de la línea del Banco Mundial para las corporaciones financieras (US\$5 millones) frente al inicialmente proyectado (US\$3.6 millones) y a lo recibido por este concepto en 1970 (US\$1.8 millones). Las divisas correspondiente a préstamos de proyecto, en la parte destinada a gastos locales (US\$5.6 millones), es ligeramente inferior a la proyección (US\$6 millones), pero supera levemente la cifra de los tres primeros meses de 1970 (US\$5.3 millones.)

**2. — Licencias no reembolsables.** - Los registros de importación no reembolsables, correspondientes a préstamos externos, muestran, por el contrario ritmo muy lento en el primer trimestre de 1971, llegando a US\$7.2 millones, solamente, frente al promedio mensual de US\$8.8 millones, registrado en el primer semestre del año pasado. De continuar el ritmo observado hasta marzo, las importaciones en referencia llegaría a sólo US\$21 millones, cuando su monto debería ser del orden de US\$105 millones. Es de esperarse, por lo tanto, que las licencias no reembolsables aumentarán apreciablemente en el curso del año. Preocupa, sin embargo, el bajo nivel hasta ahora alcanzando por ellas, pues constituye síntoma de lenta utilización de los empréstitos y bajo ritmo de las inversiones públicas. Esta apreciación coincide con las que se formulan en el Capítulo sobre el Sector Público.

### **D. — Servicio de la deuda pública externa.**

El servicio de la deuda pública externa en el primer trimestre de 1971 (US\$28.5 millones) es considerablemente mayor al de igual período de 1970 (US\$21.1 millones) y supera la estimación inicial para el trimestre (US\$24.9 millones). Empero, si se mantiene la misma tendencia, alcanzará en el año la suma de US\$114 millones, inferior a la de US\$135.7 millones calculada en el Plan de Desarrollo.

La relación de 11.6o/o, aproximadamente, entre servicio de la deuda e ingresos corrientes de la balanza de pagos es satisfactoria; en otros países la carga es muy superior, y normalmente se considera tolerable hasta un 17o/o.

### **E. — Financiamiento del Banco de la República.**

En el primer trimestre del año no tuvo lugar nin-

guna operación financiera especial por parte del Banco de la República, distinta de la utilización de US\$16.8 millones en derechos especiales de giro DEG.

Las demás operaciones fueron normales: Recompras de pesos al FMI, por US\$4.4 millones; disminución del crédito de proveedores, por cancelación de pagarés expedidos en años anteriores, y rebaja de otras cuentas de financiación, especialmente de los depósitos a término del Instituto Español de la Moneda, por US\$4 millones. Por su parte, los saldos de convenios aumentaron US\$2.5 millones, como consecuencia de incremento de US\$4 millones en moneda convertible, y disminución de US\$1.5 millones clearing, y las tenencias de oro no monetario del Banco subieron en el trimestre US\$0.9 millones, aproximadamente.

Si se tiene en cuenta el conjunto de las operaciones que quedan referidas, la financiación neta al Banco de la República se incrementó US\$9.3 millones en el trimestre, sin incluir la línea del Banco Mundial para las corporaciones financieras ni los créditos para el Fondo de Inversiones Privadas FIP, que se consideran financiación oficial a largo plazo.

#### F. — Federación Nacional de Cafeteros.

La deuda en moneda extranjera de la Federación muestra disminución neta de US\$1.8 millones, correspondiente a amortizaciones de US\$3.4 millones y pagos de US\$1.6 millones al Fondo de Provisión. La disminución de la deuda externa de la Federación, que viene sucediéndose según el plan trazado hace algunos años es de la mayor importancia; un endeudamiento considerable, como el que llegó a tener la Federación en el exterior, constituía grave riesgo para la balanza, particularmente porque muchos de los créditos, aunque renovables, eran a corto plazo.

#### G. — Préstamos a particulares.

El endeudamiento de particulares con el exterior, por concepto de préstamos en divisas, creció en el trimestre US\$1.8 millones solamente, como resul-

tado de ingresos brutos por US\$17.4 millones y amortizaciones de US\$15.6 millones; se habría proyectado un incremento de US\$7.8 millones.

Este menor crecimiento, aunque disminuye los ingresos de divisas respecto a lo previsto, es saludable. Un monto elevado de deuda privada es peligroso porque los préstamos son contratados generalmente a corto plazo y porque el excesivo endeudamiento privado en el exterior afecta la política monetaria, como resultado de los pesos que se ponen en circulación para adquirir las divisas proveen-  
tientes de los préstamos.

La Junta Monetaria ha adelantado una política prudente, encaminada a mantener el endeudamiento privado en el exterior dentro de límites razonables. Recientemente expidió algunas providencias para tal fin, que ya empiezan a producir resultados, a juzgar por las cifras que acaban de comentarse. (Ver Capítulo III).

Cálculos preliminares indican que, en el primer trimestre del año, el crédito de proveedores se incrementó en US\$7 millones, aproximadamente, como resultado de menor velocidad en los pagos al exterior por concepto de importaciones, frente a un volumen apreciable de registros reembolsables. Esta situación no es preocupante, tanto porque obedece a causas explicables, como porque la tendencia del último año (abril de 1970 a marzo de 1971) parece indicar una disminución de cerca de US\$27 millones en el crédito de proveedores, a pesar de los altos registros de importación del mismo año. Al parecer durante 1970 hubo cierta aceleración de pago al exterior, que desapareció en el primer trimestre de 1971.

#### H. — Situación de la deuda externa.

**1. - Deuda Pública.** Según estadísticas de la oficina de cambios del Banco de la República, el saldo de la deuda pública externa de la nación, los departamentos, los municipios y los establecimientos públicos descentralizados ascendía, en 31 de marzo de 1971 a US\$1.742.7 millones, con incremento de US\$40.6 millones en el trimestre, conforme al siguiente detalle:

	(US\$ Millones)		
	31 Diciembre 1971	31 Diciembre 1970	Variación
Nación	884.5	859.4	25.1
Departamentos	15.6	15.6	—
Municipios	1.3	1.3	—
Establecimientos Públicos	841.3	825.8	15.5
TOTAL	1.742.7	1.702.1	40.6

**2. - Deuda externa privada vigente.** Las cifras de la oficina de cambios muestran un saldo de US\$395.8 millones en la deuda privada vigente, cifra prácticamente igual a la de US\$395.5 registrada en 31 de diciembre de 1970. Esta tendencia, de

menor endeudamiento total de los particulares con el exterior, coincide con los comentarios de otra sección de este Capítulo sobre tendencia de estabilidad de los préstamos en divisas y del crédito de proveedores.

# capítulo XI

## INFORME ESPECIAL SOBRE EL PERU

### Situación y Perspectivas Económicas

Los desarrollos económicos bajo el régimen del gobierno revolucionario de la junta militar en Lima siguen siendo tema de gran interés. A continuación presentamos un breve análisis de los desarrollos en el año 1970, y de las perspectivas, tal como los ve nuestro corresponsal.

El año 1970 se caracterizó por una fuerte recuperación económica y por una abundancia de medidas institucionales. Ciertamente el gobierno de Lima ha demostrado gran actividad legislativa, que produjo el año pasado la ley de bases de la minería, el establecimiento de un fuerte control de cambios, la creación de la Comunidad Industrial, la reversión al Estado de las principales concesiones mineras aún no explotadas y, en marzo del año en curso, la Ley de Pesquería. Además, el Estado ha adquirido tres de los principales Bancos comerciales del país - dos de los cuales habrían estado bajo control extranjero -, y ha fundado empresas estatales para la comercialización de la harina de pescado (EPCHAP) y para el sector minero (MINERO-PERU), así como en días recientes la Corporación Financiera del Desarrollo (COFIDE), especie de Nacional Financiera del Perú. También ha iniciado el gobierno la preparación de un Plan de Desarrollo para el período 1971 - 1975.

#### A-Crecimiento Económico

Aunque la cifra resulte quizá algo optimista, se calcula oficialmente que el producto interno bruto aumentó en términos reales alrededor de 70/o en 1970. Esta recuperación económica es un hecho visible, después de dos años de estancamiento, en los cuales el PIB se incrementó en uno por ciento por año, y el PIB por habitante se redujo en 40/o durante los dos años. Las fuentes de crecimiento del año son conocidas: un auge de 210/o en las exportaciones, que llegaron a US\$1.048 millones en 1970, la recuperación de la producción agrícola

después de dos años de sequía, una gran demanda de bienes de consumo nacionales motivada por un fuerte crecimiento del ingreso salarial, y, por último, cierta recuperación de la inversión pública, resultado en parte del trágico terremoto del mes de mayo. A pesar de estos síntomas claros de recuperación, la economía peruana muestra síntomas igualmente claros de debilidad; el ritmo de inversión privada parece mantenerse estancado; la desocupación - sobre la cual solo existen algunos datos fragmentarios - aumentó considerablemente en 1969 y 1970 y no parece aún disminuir; las importaciones apenas se incrementaron 30/o durante 1970 y se mantuvieron - sin sistema alguno de licencia previa - a un nivel inferior al de 1966; la recuperación de 1970 pudo financiarse en parte por causa de circunstancias extraordinarias, las cuales probablemente no vuelvan a repetirse - especialmente la contribución del auge de los precios de exportación y el retorno de capitales fugados en años anteriores - dando así motivo a serias incertidumbres sobre las perspectivas fiscales y financieras para 1971 y 1972; por último, el gobierno no ha logrado aun poner en marcha, sino en forma muy fragmentada, el plan de inversión minera, que es requisito esencial para la solidez de la situación económica del Perú en esta década.

#### B-Producción

El desarrollo de la actividad productiva en 1970 se caracterizó en el sector industrial por un mayor uso de la capacidad instalada. Los principales beneficiarios de la mayor demanda interna, resultados a su vez del retorno de capitales del exterior, de mayores medios en el sector público, y de aumentos salariales superiores al 300/o en el sector minero, fueron las industrias de consumo - en especial los textiles - y la "línea blanca" (aparatos eléctricos para el hogar). En la agricultura, reaccionó la producción de azúcar y, a raíz de una mejor política gubernamental de precios de sostenimiento, hubo por primera vez en muchos años un superávit de arroz. Sin embargo el Perú sigue importando unos US\$120 millones anuales de alimentos, una quinta parte de la importación total, y en particular grasas, productos lácteos y carne. En 1970 el país importó unos US\$18 millones de carne vacuna y ganado solo de Colombia, y la perspectiva es que esta importación aumente. Quizá por motivos políticos, el gobierno no reconoce la importancia para el futuro de la Ceja de Montaña, la ladera oriental de los Andes que el Presidente Belaúnde buscaba desarrollar con la Carretera Marginal, cuya construcción sigue, pero a paso

lento. La Reforma Agraria, que abarca ya la casi totalidad de la costa y parte de la sierra, es actualmente muy importante, pero no puede colocar a más gente en la tierra de la que ya estaba allí. Para hacer frente a la presión de una población que crece a 3o/o por año, es imperioso el desarrollo de la fértil vertiente oriental de los Andes.

La pesca de la anchoveta alcanzó un máximo superior a 12 millones de toneladas, es decir, 30o/o más que en 1969. Es probable que el crecimiento del volumen de pesca disminuya fuertemente en los próximos años, pero existe la posibilidad de aumentar marginalmente la producción con la instalación de plantas de "agua de cola", que recuperan harina de los restos no utilizados en el proceso de fabricación. El gobierno hizo en 1970 obligatoria para 1971 la utilización de dichas plantas. En la minería hubo una reducción de la producción en 1970 a causa de las constantes huelgas que azotaron a ese sector. La cantidad de cobre producido se redujo en 5o/o, pero el nivel extraordinario de los precios hasta el tercer trimestre del año permitió que el valor exportado se incrementara ligeramente.

### **C - Creciente Estatización**

Una característica notable del proceso productivo en el Perú es la creciente estatización. En 1970 empezaron a funcionar las empresas estatales en la comercialización de la harina de pescado (EPCHAP) y en la minería (MINERO-PERU). EPCHAP comercializa hoy la totalidad de la exportación de harina de pescado, utilizando para ello el personal del desaparecido Consorcio Pesquero, el principal canal privado hasta 1970. Sin embargo, el personal de EPCHAP ha crecido muy rápidamente y el producto no recibe mayor proporción del precio final, sino posiblemente algo menos que antes. La creación de EPCHAP ha contribuido en alguna medida a mantener el elevado nivel de precios internacionales - más de US\$200 por tonelada c. i. f., que es como decir que el café colombiano estuviera a setenta centavos de dólar - por las incertidumbres, por cierto infundadas, en el futuro de los suministros. La producción de azúcar está íntegramente controlada por el Estado. Es cierto que los "complejos agro-industriales" han sido transferidos a cooperativas, pero de hecho están administrados por elementos militares. En el campo bancario, la adquisición en 1970 del Banco Continental (del cual era socio mayoritario el Chase Manhattan), del Internacional (En el cual tenían intereses el Chemical Bank, W. R. Grace y diversos otros grupos nacionales y extranjeros), y

del Popular - que estaba al borde de la liquidación desde hace varios años - le he dado al Estado más de la tercera parte de la banca comercial. Pero su importancia es mucho mayor, pues el Banco de la Nación ha entrado fuertemente en el campo Comercial, y desde 1970 tiene el monopolio del pre-financiamiento de la exportación y de los seguros en el exterior.

Para el futuro habrá aún más control estatal. La Ley de Minería, próxima a salir, le dará sin duda a MINERO-PERU un papel importante en la comercialización. Esa empresa también participará en la producción, si se materializan sus planes de inversión. En la industria, la Ley de Industria le otorga al Estado el derecho a la propiedad de las industrias básicas, tales como la siderúrgica, la petroquímica, cemento, papel, y, por supuesto, la electricidad. No se sabe cómo y cuándo el gobierno piensa hacer uso de ese derecho. La comunidad industrial puede llegar a ser otro elemento de control estatal. Legalmente las diversas comunidades - que existen desde 1971 también en la pesquería - son propiedad de los trabajadores y empleados de las empresas, que deben aportar el 15o/o de las utilidades antes del impuesto a la renta - a la comunidad, más el 10o/o que se distribuye, como se hacía antes, entre los empleados. El conjunto de las comunidades, o sea la Comunidad Industrial, puede llegar a ser un gigantesco seguro social con derecho a adquirir gradualmente hasta el 50o/o de las empresas. El Estado tendrá sin ninguna duda una voz importante, quizá la voz cantante, en la Comunidad. En el campo de las comunicaciones, el Estado adquirió en 1970, como era de esperar, la Compañía Peruana de Teléfonos, subsidiaria de ITT, y las agencias cablegráficas internacionales.

En abril de 1971 se declaró en reorganización Aerolíneas Peruanas, y es posible que el gobierno la tome a su cargo, así como la Peruvian Corporation, que controla los dos principales ferrocarriles y ha estado siempre al borde de la bancarrota.

El control directo o indirecto del Estado se justifica sin duda en muchos casos. Lo que preocupa, sin embargo, es la magnitud de la tarea que ha asumido la Junta, y que por ley desea asumir en el futuro, sobre todo en campos directamente productivos. La eficiencia de las empresas estatales, sobre todo de las comerciales, constituye un interrogante para el futuro financiero del Perú.

### **D-Situación Fiscal**

La gestión fiscal del gobierno de Lima ha sido hasta la fecha altamente exitosa. Las medidas tribu-



tarias adoptadas por el gobierno de Belaunde en julio de 1968 se han mantenido - salvo una reducción del impuesto a la gasolina en 1969 - e inclusive se han mejorado y reforzado. En 1969 se redujo fuertemente el gasto de inversión pública, pero en 1970 se logró una sana situación fiscal, a pesar de la recuperación de la inversión pública, aunque ésta sigue en términos reales por debajo de los niveles obtenidos en 1967. El financiamiento del pequeño déficit fiscal de 1970 - unos S/.3 mil millones sobre un gasto total aproximadamente de S/.40 millones excluye la amortización de la deuda - fué facilitado por la gran afluencia de divisas, la cual a su vez creó una gran liquidez en el sector privado y en la banca. Así, el déficit fué financiado íntegramente con absorción voluntaria de bonos del tesoro por estos dos sectores. Las perspectivas para el presupuesto bienal de 1971 - 1972 son menos halagüeñas, sin embargo. Los ingresos corrientes del gobierno central se presupuestan en S/.88 mil millones, y los gastos corrientes en S/.75 mil millones. La inversión del gobierno central se presupuesta en S/.27 mil millones o sea 60o/o más que lo realizado en 1970, dejando un faltante de S/.14 mil millones. En sí este déficit no es excesivo en relación con el total presupuestado. El problema radica en que el faltante supone ya que se logre una reducción sustancial de la amortización de la deuda externa a través de una tercera refinanciación, o sea que el déficit sin refinanciación sería mayor.

Para cubrir el faltante de S/.14 mil millones, la absorción de bonos del tesoro por la banca y por el sector privado será mucho menos fácil que en 1970; más aún, es probable que el financiamiento del tesoro resulte inflacionario, pues probablemente una parte tendría que obtenerse de los encajes bancarios, lo cual tendría un efecto monetario a todas luces semejante al de una expansión primaria de la banca central. ("maquinazo"). Un financiamiento de S/.5 a 10 mil millones anuales de esta naturaleza sería de una magnitud tal que pondría en grave peligro la envidiable estabilidad monetaria de los dos últimos años, en los cuales los precios internos aumentaron a un ritmo de 6o/o. anual.

## E-Financiamiento Externo

La tercera refinanciación que ha solicitado el gobierno a sus acreedores en el Japón, Europa y Estados Unidos - excluyendo a las agencias internacionales - es así fundamentalmente una medida de carácter fiscal. Es poco probable que los acreedores, los cuales se reúnen en París a principios de

mayo, rehusen el pedido peruano, aunque pasarán "por el aro" muy a regañadientes. El resultado importante será la continuación de la escasez de créditos externos nuevos para el Perú, salvo para ventas de equipos. En los dos años y medio del actual gobierno, la deuda pública externa se ha incrementado en unos US\$250 millones para alcanzar unos US\$1.000 millones. Buena parte de ese aumento se debe a la adquisición de equipos para la defensa nacional. La nueva refinanciación que incluye estas nuevas obligaciones, incrementará sustancialmente los pagos de los años 1974 y 1975, y probablemente los de 1973. El servicio absorberá más del 20o/o de los ingresos corrientes de divisas.

## F-Balanza de Pagos

La situación presupuestaria tiene así una influencia clara sobre la balanza de pagos. En el año 1970 las reservas internacionales oficiales se incrementaron en US\$243 millones, para alcanzar más de US\$400 millones. Unos US\$100 millones posiblemente, o quizá algo menos, provinieron de la repatriación de capitales privados; otros US\$100 millones, en cifras redondas, de la transferencia de las reservas en oro y divisas de los bancos comerciales al sector oficial, y el resto, del superávit en la balanza comercial. Sin embargo, el hecho de que este último alcanzó a US\$430 millones, es decir, US\$187 millones más que el aumento de las reservas, demuestra que la balanza de capitales fue ampliamente deficitaria. La falta de crédito externo, en especial para las inversiones públicas, es causa determinante de esta situación. El nivel actual de reservas del país da amplio margen de flexibilidad a la política financiera. La pérdida de unos US\$50 millones de reservas internacionales en los dos primeros meses del año en curso, aunque sin duda un fenómeno estacional, constituye sin embargo una advertencia: por amplias que sean las reservas y por fuertes que sean los controles que las amparan, el monto de ellas podría mermarse aceleradamente. Entre los factores que habrá que observar, por su posible influencia a corto o a mediano plazo en la balanza de pagos, se encuentran la situación presupuestaria del gobierno, la tendencia salarial en las actividades de exportación, especialmente la pesca y la minería, y los precios de exportación, difíciles de prever en la actualidad. Por fortuna parece que en los últimos meses el gobierno ha fomentado una actitud menos tolerante hacia la CGTP, agrupación de filiación comunista y de indudable fuerza entre los sindicatos mineros.

Para el futuro a más largo plazo, la solidez de la ba-



lanza de pagos, y por ende las posibilidades de desarrollo, dependen de algunos factores claves. El desarrollo de nuevos ingresos de exportación es sin duda el requisito más importante. Al igual que en otros países del continente, existe interés en las posibilidades de exportaciones no tradicionales. Hay esperanzas que el Grupo Andino logre nuevas exportaciones. En 1969 se creó el SERTEX, parecido al CAT de Colombia, pero los trámites burocráticos requeridos para su otorgamiento y utilización le restan la seguridad necesaria para que sea un instrumento promotor. El sector industrial está aún demasiado protegido para que se pueda esperar de él un verdadero esfuerzo de exportación.

## G-Minería

El futuro de la exportación depende en gran medida de la minería. Hasta la fecha, el gobierno ha logrado atraer a la Homestake Mining de San Francisco para efectuar una pequeña inversión de US\$10 millones, y a la Marcona Mining para que amplíe su producción de mineral de hierro. Pero lo importante está aun por delante. El contrato para la explotación del depósito cuprífero de Cuajone se firmó a fines de 1969, pero hasta ahora el principal interesado, la American Smelting and Refining a través de su subsidiaria, la Sothern Peru Copper, ha hecho poco y dice que no puede obtener en condiciones aceptables los recursos requeridos para el financiamiento de la obra, que se estiman en US\$335 millones. El gobierno ha entrado él mismo a suplir la falta de inversión: en el curso de 1970 reversionaron al Estado las principales concesiones no explotadas del Cerro de Pasco, de Anaconda, y de la propia American Smelting and Refining (salvo Cuajone). En febrero de este año MINERO-PERU llegó a un acuerdo preliminar con un grupo franco-belga para el suministro de US\$41

millones de equipo para el desarrollo en Cerro Verde, mina para la cual se habría esperado que Anaconda hiciera las inversiones necesarias de unos US\$75 millones para la primera etapa. El contrato franco-belga se encuentra aún en etapa preliminar, sin embargo y no constituye una garantía de construcción de la obra, sino un simple suministro de equipo. Los principales yacimientos cupríferos por explotarse han sido ya ubicados y estudiados por sus ex-concesionarios. Técnicamente, la puesta en marcha de la construcción es entonces relativamente sencilla. El problema es el financiamiento: se requieren un mínimo de US\$1.000 millones para la primera etapa de los diversos proyectos.

La minería es la gran posibilidad para el futuro, pero falta aún una fórmula que permita su financiamiento. La necesidad de fondos externos a largo plazo para el sector público es el otro gran requisito para la salida de la balanza de pagos. Si bien los proveedores de equipo, inclusive los países socialistas han manifestado interés, escasea la ayuda a largo plazo de agencias internacionales. En 1970 hubo una afluencia especial por causa del terremoto, pero para el futuro no hay una perspectiva de proyectos de gran escala listos para financiamiento internacional. Recientemente una misión de alto nivel del Banco Mundial visitó el Perú con el propósito de entablar un diálogo. A pesar de la buena impresión que parece haberse llevado la misión, detrás de las frases diplomáticas del Banco Mundial subsiste el problema de la International Petroleum Company. Si el gobierno de Lima no hace por lo menos un pequeño gesto en el sentido de estar dispuesto a estudiar el asunto de la compensación - gesto políticamente imposible - sería difícil que el Banco Mundial acudiera hacia el Perú con sumas importantes.

## ESTADISTICA SIMPLIFICADA

	1969	1970	Proyección 1971
Crecimiento del PNB real	1o/o	7o/o	5o/o
Exportaciones f. o. b. (millones de dólares)	866	1.048	980
Importaciones f. i. f. (millones de dólares)	601	619	670
Reservas en divisas del Banco Central (fin del período, millones de dólares)	168	318	n.d.
Crecimiento del costo de la vida	5o/o	6o/o	n.d.
<b>Gobierno Central</b> (miles de millones de soles) (1)			<b>Presupuesto</b>
Ingresos corrientes	n.d.	38	43
gastos corrientes	n.d.	32	36
gastos de capital	n.d.	9	13
Déficit	n.d.	3	5
<b>Estadísticas monetarias</b> (miles de millones de soles)	<b>Enero 1970</b>	<b>Enero 1971</b>	<b>Variación</b>
Depósitos Banca comercial	23.4	36.4	56o/o
Colocaciones	21.8	30.5	40o/o
Circulante	16.5	24.2	46o/o

*Fuente: Boletín del Banco Central de Reserva - proyecciones de nuestro corresponsal*

1) incluye algunas entidades descentralizadas.

# VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

## SECCION PRIMARIA

### Consideraciones Generales

El tema de la reforma urbana será motivo de intenso análisis por el Congreso Nacional y la opinión pública, cuando el primero inicie estudio a fondo del proyecto que sobre la materia presentó el Gobierno Nacional. (1) Ya creó el Ejecutivo una comisión encargada de revisar el proyecto y de buscar su armonización con otras iniciativas, especialmente con la del H. Senador Mariano Ospina Hernández. (2)

### A - Antecedentes Legales

Antecedente inmediato del actual proyecto es el de Vivienda y Desarrollo Urbano, llevado a las Cámaras Legislativas por la administración Lleras Restrepo. (3) Sin embargo, entre las dos iniciativas median algunas diferencias de importancia, que serán expuestas oportunamente. Entre la presentación de los dos proyectos gubernamentales se elaboraron otros, el más conocido de los cuales es el del H. Senador Ospina. (4)

Algunas iniciativas de los proyectos, en materia de expropiaciones y tributos, toman como base disposiciones legales que han regido por muchos años.

- (1) *Proyecto de Ley "Sobre Reforma Urbana", presentado a la H. Cámara de Representantes por el Señor Ministro de Desarrollo Económico, Dr. Jorge Valencia Jaramillo, el 22 de octubre de 1.970.*
- (2) *La Comisión está integrada, por el Señor Ministro de Desarrollo Económico, quien la preside; por los parlamentarios Drs. Mariano Ospina Hernández, Ramiro Andrade y Julio Riascos; por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del Instituto de Crédito Territorial (ICT) y otros funcionarios técnicos.*
- (3) *Presentado a la H. Cámara de Representantes por el Ministro de Desarrollo Económico, Dr. Hernando Gómez Otálora, el 24 de septiembre de 1.969. Memoria del Ministro de Desarrollo Económico, 1.970, T. I, pp. 303 ss.*
- (4) *Proyecto de Ley No. 12 de 1.970, presentado el 11 de agosto (Anales del Congreso, año XIII, No. 30 pp. 520 y s.).*

Así, por ejemplo, los motivos de utilidad pública e interés social que pueden invocarse para decretar expropiaciones estaban consagradas en la Ley 1a. de 1.943 (5) y en disposiciones anteriores, varias de las cuales datan de la década de los treinta. (6) El impuesto sobre lotes ociosos estaba prevista, aunque en diversa forma, en la Ley 81 de 1.960, (7) fundamento de nuestro actual sistema tributario.

### B - Marco Político

Desde hace algún tiempo, el tema de la reforma urbana ha venido mencionándose a nivel político; no obstante, los proyectos gubernamentales han encontrado oposición, o por lo menos frialdad, en importantes sectores de la política nacional. Existe acuerdo sobre la necesidad de reformas en el área urbana, pero hay opiniones diferentes en cuanto a su orientación y contenido específico.

Parece difícil que los proyectos se abran paso sin mediar un sólido acuerdo político, especialmente si se tiene en cuenta que ellos requieren acción legislativa. Esta no podría sustituirse por el ejercicio de las facultades que el Artículo 122 de la Constitución Nacional confiere al Gobierno para casos de emergencia económica, ya que la citada norma se refiere a situaciones en las cuales sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar, en forma grave e inminente, el orden económico o social del país, y no a situaciones endémicas de desequilibrio, como el déficit de vivienda y el crecimiento desordenado de las ciudades.

Por lo demás, el acuerdo político debe ser tal, que no deje sin contenido, real y positivo a la reforma. Muchas veces las discusiones políticas llevan a soluciones puramente formales, que privan de espíritu a los planes y programas sobre los cuales versan.

Probablemente, el Gobierno ha buscado un principio de acuerdo político, mediante la creación de la comisión revisora del proyecto, a la cual se hizo referencia.

### C - Planteamiento del problema:

Es evidente el crecimiento de la población urbana: En 1.951 representaba un poco menos de 40o/o

(5) Artículo 1o.

(6) Nota 74.

(7) Impuesto de Acción Urbana (Arts. 94 y ss.).

del total (8); en 1970 se estima en cerca de 60o/o (9). Esta tendencia continuará; para 1975 se prevé que 64o/o de los colombianos residirá en las ciudades. (10)

Se aprecia, al mismo tiempo, un crecimiento mayor de las grandes ciudades, en comparación con las de menor tamaño. En el período intercensal 1.951-1.964 la tasa anual promedio de crecimiento de las tres ciudades más grandes del país fue (11): Bogotá 7.00, Medellín 6.55 y Cali 7.19 por ciento. Estos porcentajes son superiores al de aumento de la población (3.2o/o) y al de incremento de la población urbana (5.7o/o). Se prevé que en el futuro continuará el crecimiento de las grandes ciudades, a tasas comparables con las de años anteriores; para Bogotá se ha calculado entre 6o/o y 6.5o/o el ritmo de incremento de la población (12). En esta forma, en 1985 el Distrito Especial contará entre 5.9 millones y 6.8 millones de habitantes, según el comportamiento de la tasa de natalidad y de las corrientes migratorias. (13)

Las causas del crecimiento urbano son conocidas: Aumento de la población, por resultado de una alta tasa de natalidad y de la extensión de la vida probable, y fuertes corrientes migratorias hacia los centros urbanos, especialmente a los de gran tamaño, en busca de empleo, mayores ingresos o más amplias oportunidades culturales y de esparcimiento.

El aumento de la población urbana ha traído por resultado déficit de viviendas y crecimiento desordenado de las ciudades, por falta de políticas adecuadas de vivienda y desarrollo urbano. El Instituto de Crédito Territorial estima que en 1970 el déficit en el número de viviendas (déficit cuantitativo) era de 540 mil, y que las viviendas inconvenientemente construidas y dotadas (déficit cuali-

tativo) ascendía a más de 681 mil (14). Si no se adoptan medidas adecuadas y oportunas, estos déficit seguirán aumentando. En efecto: Las necesidades anuales de nuevas viviendas, surgidas del crecimiento demográfico para ciudades de más de 30.000 habitantes asciende a 115.000 en 1971; 122.000 en 1972; 130.000 en 1973, y 139.000 en 1974. De otra parte, en 1969, último año con cifras definitivas, el número de viviendas financiadas por el Instituto de Crédito Territorial y por el Banco Central Hipotecario fue solamente de 26.620. (15) Piénsese, además, en las viviendas adicionales a las previstas para 1971-74 que sería menester construir con el fin de reducir el déficit actual de 1.200.000 habitaciones, al cual se hizo referencia.

#### D - Prioridad de una solución.

Existe pues, un problema urbano que tiende a agudizarse, (16) consistente en déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y de servicios públicos y en crecimiento desordenado de las ciudades. Este hecho, unido a tasas apreciables de desempleo sugiere la conveniencia política y social de adelantar un programa ambicioso de reforma urbana y destinar a él recursos apreciables.

Podría objetarse, sin embargo, que dicho programa carece de la suficiente prioridad para destinarle parte considerable de los escasos recursos con que cuenta el país. En otras palabras, se presenta al inquietud de si hay razones económicas válidas para dar cierta prioridad a los programas urbanos en el proceso de asignación de recursos.

Parece que a tal interrogante deba darse respuesta afirmativa. Los objetivos de la política de desarrollo son, entre otros y principalmente, generación de empleo, fortalecimiento de la balanza de pagos y mejor distribución del ingreso. Dado el carácter marcadamente social de la reforma urbana y de los sistemas tributarios e incentivos de diverso género que la acompañan, no parece aventurado afirmar que ella contribuiría, en grado apreciable, a la re-

(8) *Cálculo basado en las estimaciones del estudio Análisis de la Estructura y Evaluación de la Fuerza de Trabajo Colombiana, de Roberto Junguito, Alvaro López, Alvaro Reyes y Diego Salazar, Bogotá, 1.970 p. 105 (Tabla 2).*

(9) *Id., p. 111 (Tabla 5)*

(10) *Id. p. 111 (Tabla 5)*

(11) *Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973, Bogotá, 1970, T. II, p. V - 19.*

(12) *Oliveros Juan, Proyecciones de la Población del Distrito Especial de Bogotá, 1965 - 1985, Bogotá, 1.970, p. 82 (Tablas 47 y s.).*

(13) *Id. pp. 74 ss. (Tabla 41 ss.).*

(14) *Proyecto de Ley Sobre Reforma Urbana, ed. cit. Exposición de Motivos, anexos 1 y 2.*

(15) *Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973, Bogotá, 1970, T. I. pp. VII - 76 y 77.*

(16) *Lauchin Currie, Una Política Urbana Nacional para Colombia, Fundación para el Progreso de Colombia mimeógrafo, 1.962, especialmente pp. 6 y 11.*

distribución del ingreso. De otra parte, conviene discutir con mayor amplitud, sus efectos sobre generación de empleo y balanza de pagos.

**1. — Generación de empleo.** Es conocido que los programas de vivienda y servicios urbanos generan cantidades apreciables de empleo directo, especialmente para mano de obra no calificada; la relación que existe entre inversión y ocupación en la industria de la construcción es muy favorable para esta última.

Hay quienes consideran que si bien la industria de la construcción y por ende los programas de vivienda y dotación de servicios públicos urbanos generan apreciable empleo, no por ello solucionan la desocupación en las ciudades porque inducen migraciones mayores, estimuladas por la posibilidad de encontrar ocupación y eventualmente, de adquirir vivienda. No compartimos este criterio, por las siguientes razones: El incentivo de obtener vivienda no parece determinante del movimiento migratorio que se registra en el país. El aliciente de encontrar empleo si puede estimular corrientes migratorias adicionales hacia las ciudades donde se adelanten programas de desarrollo urbano. De otra parte, no es previsible que la migración adicional sea de tal magnitud como para anular el aumento de la demanda laboral generado por dichos programas. Es verdad que en ciertos países y dentro de ciertas circunstancias se ha observado que en un principio y hasta cierto límite, incremento más que proporcional en la oferta de trabajo; pero en una nación como Colombia, con corrientes migratorias de gran magnitud ya existentes es posible prever que estas últimas, no aumenten hasta el extremo de producir avance más que proporcional. Además, el aumento que pueda resultar no correspondería exactamente a incremento de la desocupación sino a que se haría aparente el desempleo disfrazado que cobija a quienes emigran a las ciudades en busca de ingreso mínimo para subsistir.

La experiencia colombiana parece corroborar las afirmaciones del párrafo anterior. En el período 1.968 - 1.970 se emprendieron programas muy ambiciosos de obras públicas municipales en Bogotá y en Cali. A pesar de que existió cierto aumento de migración a Cali, en ambas ciudades disminuyó aprecia-

blemente la tasa de desempleo. (1 /)

Se dice también que la ocupación generada por planes de construcción de viviendas y de obras públicas municipales es transitoria y que el ingreso de los trabajadores de la construcción es generalmente bajo. A lo primero observamos que, dada la magnitud actual y futura del problema de vivienda y de servicios públicos municipales, los programas tendientes a solucionarlos tendrán, por fuerza, carácter permanente, durante muchos años. Se recuerda aquí que el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda asciende a más de un millón de viviendas; que la población urbana ha crecido a 5.70/o, en promedio anual, en el período intercensal, y que el avance de la población en las ciudades mayores ha sido superior al 60/o. Por cuanto hace el nivel de ingresos de los trabajadores de la construcción, naturalmente son bajos; pero los desocupados carecen de ingresos.

**2. — Balanza de pagos.** -- El efecto de programas de vivienda y desarrollo urbano sobre la balanza de pagos sería mínimo, pues la construcción de casas y las obras de uso común no tienen ningún componente importado o los insumos extranjeros son bajos. Es verdad que tales programas no generan divisas, como si las generan los proyectos de exportación. Pero si el asunto se mira desde el ángulo del empleo, es decir, si se piensa que el fortalecimiento de la balanza tiene por objeto promover el empleo, proyectos alternativos que logren esta finalidad, como los de vivienda y desarrollo urbano deben tener la misma Prioridad.

**3. — El sector urbano y otros sectores.** -- Los comentarios anteriores no deben interpretarse en el sentido de que, en aras de la reforma urbana, se descuiden las políticas industrial y agraria. Entre todas debe mantenerse adecuado equilibrio, ya que se complementan entre sí. La industrialización permite crear empleos permanentes y ofrece ingresos ma-

(17) *La tasa de desocupación en Bogotá disminuyó durante la ejecución del programa de desarrollo de la ciudad (1.967-69), así:*

	1.967	1.969
Marzo	16.0	11.0
Junio	12.7	11.6
Septiembre	10.6	8.9
Diciembre	9.5	6.9



tores; el fomento de la agricultura contribuye a frenar el éxodo de los campos. Pensamos, de otra parte, que en el pasado no se ha dado suficiente importancia al problema urbano y particularmente al de vivienda. Revisando el cuadro sobre composición sectorial de la inversión pública del gobierno central, entre 1966 y 1969, se observa que la vivienda representó entre 3.8 y 5.3o/o del total, al paso que el sector agropecuario participó del 41.5 al 50o/o. (18) En los cálculos del plan de desarrollo (1970-1973) se mejora en algo esta situación a favor de la vivienda, que participaría entre el 5.3 y el 5.8o/o, en comparación con la agricultura que representaría entre el 35.8 y el 37.5o/o de la inversión del gobierno central. (19)

## E. — Viabilidad de los planes.

Al responder las objeciones sobre distribución de recursos se habló del empleo, y por lo tanto, del trabajo como factor de la producción. Conviene analizar otros factores e insumos necesarios para un programa de reforma urbana:

**1. — Recursos Financieros.** — No debe ocultarse la magnitud de los recursos financieros necesarios para adelantar un plan vigoroso de vivienda y desarrollo urbano. Si se aspira a eliminar en los próximos cuatro años un porcentaje apreciable del actual déficit de vivienda (estimado en más de 1.200.000 habitaciones) 20o/o, por ejemplo, se necesitarían recursos del orden de \$13.000 millones o sea 9o/o aproximadamente del PIB, en promedio anual, frente a algo más de \$2.000 millones que el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario destinan en la actualidad a financiar vivienda. (20) Deben tenerse en cuenta, además, las inversiones que requerirán los servicios públicos y las obras de dotación común: parques, centrales de transporte, etc.

(18) *Plan de Desarrollo Económico y Social 1970 - 1973*, Bogotá, 1970, T. II, p. XI-46.

(19) *Id.*

(20) *El cálculo de recursos financieros para la vivienda es eminentemente tentativo y de aproximación; se propone simplemente mostrar un orden de magnitud. Habida cuenta del Costo promedio de las viviendas del I.C.T. (\$38.000) y, de la financiación del Banco Central Hipotecario (\$93.400) se estima en cerca de \$72.000 el costo de cada solución. Naturalmente esta cifra puede variar según las políticas de las dos instituciones y de las demás que inter-*

La movilización de los recursos necesarios de ahorro y de crédito hacia la vivienda parece viable, sin embargo, a través de la cédula hipotecaria; de la transformación progresiva, aunque parcial, del Banco Central Hipotecario en banco central de ahorro para la vivienda y el desarrollo urbano, con posibilidades de redescuento de obligaciones de intermediarios financieros (bancos, corporaciones, &), y del fortalecimiento de las operaciones del Instituto de Crédito Territorial. También mediante el estímulo al ahorro puro y contractual y a través de mecanismos de redescuento para financiación interina, a corto plazo, en el Banco de la República.

Estos aspectos financieros se discutirán más adelante. Conviene ahora observar que ellos constituirán base del proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano del anterior gobierno, pero no aparecen, con la misma claridad y precisión, en el de Reforma Urbana de la actual administración. Ello es lamentable. A través de mecanismos financieros se podrían lograr avances fundamentales en los programas de vivienda y desarrollo municipal, como de hecho se han observado, a través del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, del fortalecimiento de los ingresos del Central Hipotecario y de las recientes y nuevas orientaciones de éste. La experiencia en materia agrícola e industrial de mecanismos financiero análogos, como los fondos financieros agrícola e industrial, muestran prácticamente la importancia de los instrumentos financieros en Colombia para estimular los distintos sectores de la economía.

**2. — Materiales de construcción.** — Naturalmente, programa de reforma urbana requiere también provisión suficiente de materiales de construcción. Se ha observado que un plan súbito y masivo de construcción de habitaciones y de obras públicas en las ciudades

vengan en los planes de dotación de vivienda. Se trata de una cifra mínima. Dicho precio unitario se aplica a un total de 946.000 viviendas que habría que construir entre 1970 y 1974. Según el Plan de Desarrollo se requieren 506.000 viviendas en tal período para absorber el crecimiento de las poblaciones de 30.000 habitantes o más conforme a estimaciones del Departamento de Planeación, el déficit de vivienda (cuantitativo y cualitativo) es de 1.200.000 viviendas (20o/o: 240.000 viviendas). Ver *Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973*, ed. cit. T.I. pp. VII - 76 y 77.



podría precipitar la demanda de artículos para construcción, frente a una oferta relativamente inelástica, y ocasionar aumento de precios, sin beneficio real alguno. Para evitar problemas de esta naturaleza, es indispensable que se gradúen los planes de reforma urbana, teniendo en cuenta la disponibilidad de artículos para la construcción y que se dé estímulo financiero, y aún tributario, a la producción de tales bienes. Existen procedimientos de financiación, a través del Fondo de Inversiones Privadas FIP y del Instituto de Fomento Industrial IFI; en relación con el IFI, se dispuso en el decreto 687 de 1967 sobre bonos de valor constante que diera prioridad a la formación de industrias productoras de artículos para la construcción.

Si bien en esta materia, según queda expuesto, debe procederse con cautela, no se ve razón suficiente para prescindir de una reforma urbana por temor a escasez de artículos para la construcción. Aparte del cemento, para cuya producción pueden adoptarse medidas especiales de estímulo, entre ellas la liberación de precios ya establecida, no parece inminente que se presente escasez en materiales para la construcción. El acero y el hierro estructural pueden importarse, si fuere el caso; ladrillos, agregados y madera pueden producirse en abundancia y con suficiente celeridad en el país; la capacidad de la industria de porcelana sanitaria parece adecuada.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que la discusión, aprobación y ejecución de un programa tan ambicioso como la reforma urbana toma tiempo, el cual bien puede aprovecharse en el estímulo, prospectación y desarrollo del aumento necesario en la producción de artículos para la construcción.

## **F. — Orientación general de las soluciones:**

Teniendo por sentado que existe un problema urbano y que éste requiere soluciones, surgen criterios diversos sobre la forma que estas deban revestir.

**1. — Planeación del desarrollo urbano.** Media acuerdo en el punto de partida sobre la necesidad de programas cuidadosamente el desarrollo de las ciudades. Hay, de otra parte, diferencia en cuanto al grado de intervención del gobierno central en este proceso. El proyecto del H. Senador Ospina Hernández recababa la necesidad de descentralizar el proce-

so de planeación urbana y de crear o utilizar mecanismos, especialmente financieros, para el desarrollo y fortalecimiento de las oficinas regionales y locales de planeación. (21) El proyecto sobre Reforma Urbana de la actual administración contempla un grado de intervención del gobierno central, principalmente a través del Consejo Nacional de la Reforma Urbana y del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, que prácticamente desplaza a estos organismos la actividad de las oficinas regionales (22). El proyecto sobre Vivienda y Desarrollo Urbano del anterior gobierno preveía ciertos beneficios financieros, como el acceso al Fondo Financiero Urbano, para lograr que las Oficinas municipales de planeación cumplieran requisitos mínimos de organización administrativa. (23) En fin, el ponente del proyecto sobre Reforma Urbana propone también fortalecer las oficinas regionales de planeación, pero otorga a los organismos centrales una función supletiva, que deberá ejercerse en caso de inacción de tales oficinas. (24)

Una sana lógica en la organización administrativa sugiere, desde luego, la conveniencia de descentralizar el proceso de planeamiento urbano, siempre que se asegure calidad administrativa y técnica y manteniendo un moderado nivel de fiscalización. De allí que no resulte muy atractivo en este aspecto el proyecto de ley sobre Reforma Urbana, el cual establece un excesivo grado de centralización de funciones en los organismos nacionales. De otra parte, la ausencia casi total de facultades de inspección y vigilancia y de actividad supletoria del gobierno nacional que se parecía en el proyecto del Senador Ospina Hernández, causa preocupación, dadas las deficiencias de muchas de las organizaciones municipales del país. Un punto intermedio, que busca armonizar el imperativo de descentralización con las necesidades de vigilancia y de acción supletiva, se encuentra en los incentivos del proyecto sobre Vivienda y Desarrollo Urbano y en las disposiciones contenidas en el pliego de modificaciones del ponente del proyecto de ley de la actual administración.

(21) Arts. 4o. y ss.

(22) Arts. 3o. y 7o.

(23) Art. 21.

(24) Especialmente Art. 7o. del pliego de modificaciones.

**2. — Estado y particulares.** -- Supuesto un grado mínimo de planeación del desarrollo de las ciudades, surge la pregunta de cómo ejecutar el plan y en qué forma lograr su realización. Estos interrogantes se relacionan, en forma directa, con el papel del Estado y de los particulares en el proceso de desarrollo.

En países socialistas, el sector público asume responsabilidad total por la ejecución de los planes de vivienda, servicios públicos municipales y dotación comunitaria, lo cual implica el traslado de la propiedad urbana de los particulares al Estado; algunas veces, previa una etapa transitoria en la cual puede el arrendatario adquirir título sobre la vivienda o habitación que ocupa, a través de procesos de expropiación contra los dueños. (25)

En naciones como Colombia, donde el proceso de desarrollo se adelanta conjuntamente por la iniciativa privada y por el Estado, no encajan por definición, sistemas como los descritos. Si deseamos mantener nuestra tradición, es menester buscar soluciones que permitan y fomenten la participación de la iniciativa privada, al lado de la acción estatal.

Dentro de tal orientación, juegan papel muy importante los estímulos y facilidades que el Estado pueda dar a los particulares para la construcción, venta y adquisición de viviendas.

**3. — Incentivos a la oferta de viviendas.** La oferta de habitaciones podría fortalecerse a través de incentivos que movilicen recursos de distinta índole hacia tal objetivo. Este era el aspecto fundamental y la orientación básica del proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano y de algunas normas que lo precedieron, como el decreto 687 de 1967, orgánico de los bonos de valor constante para seguridad social. En las normas citadas se daba prelación a las operaciones financieras del Instituto de Fomento Industrial en favor de industrias de artículos para la construcción; se preveía financiación interina de urbanizaciones y viviendas, con redescuento en el Banco de la República.

Se estimulaba la financiación a largo plazo, fortaleciendo los sistemas existentes de cré-

dito y creando nuevos canales. Los mecanismos actuales se fortalecían, encauzando más recursos financieros hacia el Instituto de Crédito Territorial y permitiendo, a través de una revisión de las inversiones forzosas de secciones y cajas de ahorro, compañías de seguros, sociedades de capitalización y fondos de inversión, una mayor disponibilidad de recursos de ahorro para la adquisición o construcción de viviendas.

Entre los nuevos instrumentos se contaba la transformación, progresiva pero parcial, del Banco Central Hipotecario en verdadero banco central de vivienda y ahorro, con operaciones de redescuento, a las cuales tuvieran acceso otras instituciones financieras, especialmente corporaciones y bancos. (26) Dado el carácter de banco central de ahorro y vivienda, y teniendo en cuenta la importancia fundamental de su papel, se preveía la nacionalización del Central. (27)

Como puede apreciarse, los estímulos financieros cubrían la totalidad del proceso de construcción de las viviendas y los diferentes factores que en ella participan. Según se verá más adelante, estos estímulos no son muy claros en los dos proyectos posteriores, el gobierno y el del Congreso.

También los estímulos tributarios juegan papel muy importante para incrementar la oferta de vivienda. El proyecto sobre Vivienda y Desarrollo Urbano proponía crear un certificado de fomento a la vivienda popular, similar al certificado de abono tributario que rige para las exportaciones, a fin de estimular la construcción de viviendas populares. (28)

**4. — Subsidios para adquirir vivienda.** Los subsidios para adquisición de viviendas resultan más debatibles que los estímulos encaminados a aumentar la oferta. Tradicionalmente se han otorgado en el país para vivienda popular, a través del Instituto de Crédito Territorial, (29) y aún en ocasiones, a través del

(26) *En materia de instrumentos financieros del proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, ver especialmente Arts. 20 ss.*

(27) *Proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Art. 3o.*

(28) *Arts. 38 y ss.*

(29) *Ver Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973, ed. cit. T. I, pp. VII, 82 y 84.*

(25) *Cuba, Ley constitucional de 14 de octubre de 1.960, Art. 1o.*

Banco Central Hipotecario, para viviendas lujosas. Normalmente tales subsidios han revestido el carácter de tasas de interés muy bajas, algunas veces negativas, en el sentido de ser inferiores al porcentaje de depreciación monetaria.

Es elemental que deban revisarse y eliminarse subsidios para la adquisición o construcción de viviendas suntuarias. En general, debe descartarse toda clase de subsidios que no esté impuesta por la imposibilidad de adquirir vivienda mínima, dado el nivel de ingreso de los presuntos adquirientes. Estudios del Departamento Nacional de Planeación muestran que unidades familiares con ingresos inferiores a \$700.00 no pueden adquirir vivienda y que aquellos cuyos ingresos fluctúan entre \$700.00 y \$850.00 no podrían comprarla sin una subvención de entre 36o/o y 0.36o/o del precio de venta. (30)

Aún en tales casos extremos, se discute la conveniencia del subsidio. El asunto es debatible, desde el punto de vista económico y aún social. Es posible que la medida más aconsejable para zonas de tugurios no sea la construcción y subsidio de viviendas, sino la extensión y mejoramiento de redes de servicios públicos. Por razones de solidaridad social debe darse a tales programas máxima prelación, como se hizo en los últimos años, a través de aportes del presupuesto nacional para el Fondo de Redes del Instituto de Crédito Territorial.

Los subsidios para la adquisición de viviendas por moradores de tugurios, cuyos ingresos familiares no lleguen a \$700.00 impondrían una carga demasiado pesada para el Estado, con beneficio de un número reducido de familias, cuya situación cultural requeriría mayor avance, a fin de que obtenga plenos beneficios con la adquisición de vivienda.

Más claro es el caso de las unidades familiares que requerirían ayuda parcial y moderada del Estado: la carga fiscal sería menor por solución y la situación cultural del adjudicatario le permitiría beneficiarse más de la vivienda. Podría pensarse en programas de vivienda subsidiados, a través del Instituto de Crédito Territorial. Las pérdidas en que

éste incurra por diferencia entre la tasa de interés de subsidio y el costo que representa obtener los correspondientes recursos se cubriría a través de apropiaciones del presupuesto nacional, y con utilidades del Instituto resultantes de la urbanización de terrenos (especialmente de los que el proyecto sobre Reforma Urbana denomina de reserva) o provenientes de tasas de interés superiores cobradas a gentes de medianos recursos.

Lo último tiene el peligro de que el Instituto se desvíe de su órbita normal de funciones, cual es proveer vivienda para gentes de escasos recursos.

Muchas veces los subsidios del Instituto y de otras entidades, para la construcción o adquisición de vivienda, han resultado excesivos, como consecuencia de una elevada tasa de inflación, que en ocasiones supera el interés de los préstamos respectivos. Para solucionar esta situación inconveniente hay dos caminos: Tasas de interés adecuadas y superiores a los porcentajes previsibles de devaluación, o cláusulas que incrementen los pagos en favor de las entidades financieras, en proporción a la depreciación monetaria y al porcentaje de inflación. En el caso de Colombia, donde las tasas de inflación han sido tradicionalmente de 13o/o y han disminuído en los últimos años al 7 u 8o/o, parece mejor la primera alternativa, o sea la de tasas de interés suficientemente elevadas para compensar la devaluación, lo cual no es posible en países con ritmo de inflación muy acelerado. Esta solución es más aconsejable que las cláusulas móviles, pues estas generan inflación y pueden dar lugar a presiones políticas para detener su aplicación, cuando el proceso inflacionario reviste mayor intensidad.

**5. — Desarrollo urbano.** Naturalmente un proceso de reforma urbana no debe limitarse a programas de vivienda. Ha de procurar también un desarrollo más ordenado de las ciudades. Ya se hizo referencia a la necesidad de estructurar planes que regulen el crecimiento de las ciudades, previos los estudios técnicos y con las diferencias necesarias que impongan las características propias de cada ciudad.

**6. — Densificación.** Destacados estudiosos del problema urbano temen la extensión de las ciu-

(30) *El Sector Vivienda - Descripción - Desarrollo y Bases de Política, D.N.P.—287—UDRU, 1969, Cuadro No. 15.*

dades y abogan por una mayor densificación, con argumentos dentro de los cuales se destaca el menor costo que ellos imputan a los servicios públicos, especialmente vías, transportes, acueducto y alcantarillado; la necesidad de evitar decadencia de las zonas céntricas y la invasión de regiones aprovechables eficientemente para la agricultura o como eventual reserva de recursos naturales. (31)

El objetivo de densificación y la conveniencia de evitar operaciones especulativas, hacen aconsejable, aparte de la planificación de las ciudades, y para que ésta sea eficaz, gravar con suficiente intensidad los solares ociosos de las ciudades y establecer zonas de reserva o cinturones verdes en torno de ellas.

De otra parte, el bienestar de los habitantes pugna con la vida de grandes centros, altamente densificados; de allí que el proceso de densificación tenga límites.

- 7. — Ciudades nuevas, intermedias y satélites.** Si se considera indeseable el crecimiento excesivo de las ciudades, surgen como alternativas el fomento de ciudades satélites o la concentración de recursos en ciudades intermedias, o en fin, la fundación de nuevos centros urbanos, como Brasilia.

No es seguro que el sistema de ciudades satélites solucione los defectos anotados respecto al aumento en extensión de las grandes ciudades. A pesar de cinturones que en torno a estas puedan señalarse, se irán creando áreas metropolitanas, en las cuales los servicios públicos pueden dificultarse o encarecerse.

La localización y costo de proyectos como el de Brasilia los hacen poco viables y políticamente controvertibles.

Queda la alternativa de fortalecer las ciudades intermedias, a pesar de que éstas crecen ya en forma muy apreciable, con tasas del 6 al 10o/o. Esta política se ajusta a la meta de desarrollo regional balanceado que contiene el plan de desarrollo económico y social, y coincide con una tradicional aspiración nacional, que por vaga e imprecisa que sea, no deja de tener permanente vigencia: La descentralización y el avance equilibrado del país.

En todo caso, la polémica acerca de si deben fortalecerse ciudades intermedias, satélites o nuevas metrópolis pierde parte de su importancia teniendo en cuenta que ya existen en nuestras grandes ciudades graves problemas de vivienda y desarrollo urbano, exigen soluciones inmediatas.

- 8. — Servicios públicos y dotación comunal.** Al lado de la vivienda y de la programación del crecimiento de las ciudades, la política urbana debe comprender la planeación, ampliación y mayor eficiencia de los servicios públicos y de la dotación comunal.

El tema de los servicios escapa a la extensión limitada de este ensayo y constituye, de por sí, tema especial. Se observa, solamente, que para vías y parques y para obras recuperables por valorización o por otros medios, puede prestar contribución muy importante el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, modificado y ampliado, en la forma que más adelante se describe. (32)

En lo relativo a dotación comunal, muchas de estas obras, como los terminales de transporte, son rentables y para ellas puede lograrse cierto interés del sector privado, con adecuados estímulos.

- 9. — La iniciativa privada y el bien común.** Los programas de vivienda y desarrollo urbano, según se anotó, deben ser labor compartida del Estado y de los particulares. Este debe fomentar la iniciativa privada a través de medidas crediticias, tributarias y de otra índole, a las cuales ya se hizo referencia; debe, igualmente, suplir las deficiencias del sector privado, particularmente mediante la provisión de servicios públicos municipales y de dotación comunitaria, labor que por su misma naturaleza está fuera del alcance de los recursos privados o que no es atractiva para los particulares. Finalmente, compete al Estado subsidiar a las clases de menores recursos, a través del Fondo de Redes y de subvenciones para la adquisición de vivienda, dentro de los límites expuestos, en su oportunidad, en este ensayo.

Corresponde así mismo al Estado velar porque la actividad de los particulares se encamine al bien común y establecer los desestímulos y las medidas correctivas necesarias

(31) Ver nota 16.

(32) Arts. 20 y 22.



para tal fin. Esta consideración general tiene importantes aplicaciones en el campo de la política urbana; muy especialmente, en lo tocante al ejercicio del derecho de propiedad sobre inmuebles urbanos.

Se requiere, en primer término, procurar una oferta normal de terrenos urbanos y evitar enriquecimientos sin causa que pueden derivarse de la valorización de solares, por el simple crecimiento de las ciudades. Probablemente este último objetivo es el más importante de los dos, ya que el precio de los terrenos no representa parte apreciable del valor total de los inmuebles urbanos, y por lo tanto el incremento de la oferta de tierras no variaría sustancialmente el costo de los programas de vivienda.

Al lado de la regulación de la oferta y de la eliminación de ganancias injustificadas se debe procurar también que el uso y destinación de los terrenos urbanos corresponda a las necesidades y conveniencias del desarrollo de cada ciudad, expresadas en los respectivos planes de desarrollo urbano.

De lo dicho en los párrafos anteriores surge la conveniencia de medidas que desestimen la tenencia de lotes ociosos, tales como el impuesto de acción urbana propuesto en el proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano y mantenido en el nuevo proyecto sobre Reforma Urbana, bajo el nombre de impuesto de desarrollo urbano. Este impuesto incrementará la oferta de terrenos o su utilización por los propietarios, y evitará ganancias injustificadas.

Similares resultados pueden lograrse mediante el señalamiento y congelación de zonas de reserva para atender el crecimiento de las ciudades; de ellas se tratará más adelante, al analizar el proyecto sobre Reforma Urbana.

Es frecuente la necesidad que tiene el Estado de propiedades para planes de vivienda o para obras de avance urbano. Se requieren procedimientos ágiles que permitan la rápida adquisición de los terrenos respectivos y de normas que garanticen un precio equitativo para el Estado y para los particulares. De allí que los distintos proyectos de reforma urbana se refieran a la expropiación: motivos de utilidad pública e interés social para decretarla, procedimiento judicial, monto y pago de la indemnización.

Con el uso adecuado de la propiedad urbana se relacionan también los problemas de titulación de terrenos invadidos e indemnización a los propietarios; régimen de inquilinatos y conveniencia o inconveniencia del control de arrendamientos.

Los proyectos gubernamentales de las dos últimas administraciones contemplan estos aspectos. Hay en ellos normas encaminadas a regularizar la situación jurídica de asentamientos urbanos no legalizados; facultades para que el gobierno dicte providencias sobre inquilinatos, disposiciones sobre régimen de arrendamientos. Difieren, sin embargo, los mencionados proyectos en cuanto el más reciente contiene providencias menos amplias para la indemnización a propietarios de terrenos invadidos. Igualmente varía la orientación de los dos en cuanto el anterior proyecto parecía inclinarse hacia la eliminación gradual de la congelación de arrendamientos y a la sustitución de éste por un sistema de control limitado, que se ejercería en base al avalúo catastral de los inmuebles. Auncuando la orientación del proyecto de la actual administración no es claro en materia de arrendamientos, parece que se encamina hacia un severo sistema de control.

**10. — Capacitación y acción comunal.** Dentro de los planes de vivienda y desarrollo urbano, el Estado debe procurar el fomento de la acción comunal y cooperativa y la capacitación de los habitantes de barrios de menores ingresos para el trabajo y la vida en sociedad. Aparte del sentido de perfeccionamiento humano que tal orientación tiene, promueve el aumento de los ingresos familiares y habilita a las gentes de menores ingresos para mejorar sus condiciones de vida y adquirir vivienda adecuada. Una labor de esta naturaleza supone participación coordinada de muchos organismos estatales; entre ellos, Acción Comunal, Desarrollo de la Comunidad, Artesanías de Colombia, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Instituto de Crédito Territorial y, en ciertos casos, el Fondo de Promoción y Exportaciones. Así se programó el mejoramiento y desarrollo de los barrios del Río Otún en Pereira y así se sugiere como política general en el estudio del Departamento Nacional de Planeación sobre el sector vivienda, bajo el nombre de Acción Cooperativa

Integral. (33) Se observa, finalmente, que este plan de acción cooperativa integral está previsto expresamente en la exposición de motivos al proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano y en el articulado del Proyecto de Reforma Urbana. (34)

**11. — Reforma Urbana Integral.** - El proyecto del H. Senador Ospina Hernández se denomina de Reforma Urbana Integral. Posiblemente porque aspira a solucionar no solamente problemas de vivienda y de ordenamiento de las ciudades sino otros que afectan el progreso de sus habitantes, en los distintos órdenes. Sin embargo, no se desarrollan en el proyecto estos objetivos, ni se señalan medios y estrategias para lograrlos. Esto no debe sorprender, si se tiene en cuenta que para lograr el bienestar y avance del hombre y de las comunidades se requiere la concurrencia de numerosas políticas: Educativa, de salud, etc., cada una de las cuales tiene características y órbitas especiales que hacen poco menos que imposible tratarlas, convenientemente, en un sólo proyecto de ley.

Naturalmente los programas de vivienda y desarrollo urbano no son fines en sí mismos, sino medios para el progreso y bienestar de sus habitantes. De allí la importancia de fortalecer la educación, la salud y otras políticas sociales y culturales, paralelamente con las que se denomina más estrictamente urbanas. Y la necesidad de adelantar planes que protejan el ambiente natural, psicológico y moral de las ciudades. Es conocida la importancia de la ecología y la necesidad de no incurrir en errores similares a los que trajo la expansión acelerada y caótica de los centros urbanos en muchos países desarrollados. Pero los temas de educación, salud y ecología son, por su naturaleza, más amplios que el urbano; no se confunden con éste, aunque algunos de ellos tengan en las ciudades especial intensidad. De allí que nos limitemos a mencionarlos.

### G. — Comparación General de Proyectos

En las secciones anteriores se ha hecho referencia a distintos aspectos de los proyectos gubernamentales y de los de origen parlamentario. Conviene, sin

embargo, mostrar esos y otros aspectos en forma comparativa.

Los dos proyectos gubernamentales y el presentado por el H. Senador Mariano Ospina Hernández tienen en común concebir la solución del problema de vivienda y desarrollo urbano como fruto de una labor conjunta del Estado y de los particulares, sin excluir a estos últimos, ni infringir sus derechos. Buscan todos robustecer el proceso de planeación urbana, aunque es evidente que el del H. Senador Ospina hace mayor énfasis en este punto y propone sistemas más completos. (35)

Para la adecuada y oportuna ejecución de los planes, los tres proyectos contienen normas sobre expropiación, tendientes a aclarar y acelerar los sistemas vigentes. Al contrario de lo que ocurre con las normas sobre planeación, las relativas a expropiación son más claras y afirmativas en los proyectos gubernamentales que en el presentado por el Dr. Ospina Hernández. (36)

En cuanto a movilización de recursos financieros hacia la vivienda y el desarrollo urbano, es marcado el énfasis del primer proyecto gubernamental; (37) en el nuevo se prescinde de la nacionalización del Banco Central Hipotecario y no se consagran disposiciones que faculten a ciertos organismos gubernamentales para señalar y variar periódicamente el monto y la composición de las inversiones forzosas de Cajas de Ahorro, sociedades de capitalización, fondos de inversión y compañías de seguros.

El nuevo proyecto, en cambio, insiste apreciablemente en los impuestos: Autoriza gravar los lotes ociosos con tarifas que pueden ser superiores al 80/o, tasa señalada en el anterior proyecto; prevé gravámenes para las residencias suntuarias, no contemplados en el proyecto de la administración Lleras. El nuevo proyecto elimina el incentivo tributario consistente en un certificado de fomento a la vivienda, similar al certificado de abono tributario, propuesto en el anterior. (38) Bien es cierto, sinem-

(35) Especialmente Arts. 4 a 11.

(36) Proyecto del Dr. Ospina Hernández, Arts. 37 ss. - Proyecto sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Arts. 64 ss.

(37) Proyecto de Ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Arts. 27 a 37.

(38) Proyecto de Ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Arts. 38 a 43. La cuantía del incentivo era del 80/o al 150/o valor de la inversión en planes de vivienda popular, previamente aprobados por el Congreso Nacional de Política Económica y Social.

(33) Departamento Nacional de Planeación, El Sector Vivienda, ed. cit. pp. 80 y ss.

(34) Art. 10o.



bargo, que el monto de dicho incentivo y el procedimiento para obtenerlo, señalados en el proyecto de 1.969 se consideraron insuficientes para lograr un real estímulo a la construcción de viviendas populares por parte de compañías urbanizadoras y constructoras.

El proyecto del Senador Ospina contiene secciones y artículos sobre estímulos crediticios, (39) dispone la preparación de un programa de incentivos tributarios por el Ministerio de Hacienda (40) y señala algunos gravámenes. (41) Es dudosa, sin embargo, la operación práctica de dichas normas. En materia crediticia, si bien se prevé un mercado de hipotecas aseguradas en torno al Banco Central Hipotecario, (42) iniciativa muy interesada, no se señalan fuentes de recursos para el Fondo Hipotecario de Fomento Municipal, cuya creación dispone el proyecto, (43) ni para el redescuento de créditos a corto y mediano plazo del sector privado en el Banco de la República. (44)

El nivel de los gravámenes que el proyecto del Dr. Ospina Hernández establece no parece suficiente para desestimar ciertas situaciones u operaciones, como el mantenimiento de los solares ociosos en las ciudades, respecto a los cuales se autoriza solamente duplicar el impuesto predial. Además, este aumento es discrecional de las entidades municipales que administran el gravamen. (45)

En síntesis, el proyecto del H. Senador Ospina presenta una estructura completa y armónica pero las disposiciones en él contenidas pueden no ser eficaces para lograr los fines previstos, salvo en lo tocante al planeamiento de la ordenación física de las ciudades y al mercado de hipotecas aseguradas. Por cuanto hace relación a los dos proyectos gubernamentales, su estructura es muy análoga; las diferencias principales entre ellos estriban en que el de la pasada administración hace mayor énfasis en los instrumentos crediticios y en los estímulos tributarios, al paso que el nuevo proyecto insiste en el aspecto impositivo.

(39) Arts. 12 a 22.

(40) Art. 25.

(41) Especialmente Art. 32.

(42) Art. 16.

(43) Art. 14.

(44) Art. 15.

(45) Art. 32.

## II Proyecto del Gobierno

### A. — Consideraciones Generales

Carece el proyecto de disposiciones que enuncien, con suficiente precisión, los objetivos de la reforma y los medios para lograrla. El artículo primero se limita a señalar como finalidades de la ley, el mejoramiento de las ciudades y la dotación de vivienda y servicios complementarios a las clases populares. Todo ello mediante el cumplimiento de la función social que tiene el derecho de propiedad conforme al artículo 30 de la Constitución Nacional, y del poder de intervención que corresponde al Estado, según el artículo 32 de la misma Carta.

Por lo demás, no parece exacto afirmar que en materia de vivienda el proyecto se oriente exclusivamente hacia las clases populares, pues es evidente que puede tener también resultados positivos en cuanto a familias de clase media. Tal afirmación debe considerarse, por lo tanto, como simple declaración política.

Es posible que la ausencia de artículos sobre objetivos generales de la reforma y medios para lograrla obedezca a la dificultad de incluir en un texto legal la definición de una política urbana, la cual puede describirse mejor en los planes de desarrollo. Sin embargo, habrían sido posibles y deseables artículos iniciales del proyecto que definieran los contornos generales de dicha política, en la misma forma en que se hizo en el estatuto cambiario (46) y en el proyecto sobre Vivienda y Desarrollo Urbano. (47) Normas de esta clase trazan rumbos definidos, sirven de guía a los organismos oficiales y a los particulares, y contribuyen a una recta interpretación de las demás disposiciones del respectivo estatuto.

No obstante lo anterior, un análisis del articulado permite deducir, como probable orientación del proyecto, la siguiente:

**1. — Reconocimiento de que los programas de desarrollo urbano y particularmente los de vivienda debe ser esfuerzo compartido del Estado y de los particulares.** - A la acción del Estado se refieren principalmente las normas sobre funciones del Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda (hoy Instituto de Crédito Territorial). En cuanto a la labor de los particulares y como estímulos a ella se hallan las normas sobre operaciones de redescuento del Banco Central Hipotecario y la posi-

(46) Art. 10.

(47) Art. 10.

bilidad de financiación interina por parte de los bancos, corporaciones financieras y otras entidades de préstamo. Es de anotarse, sin embargo, que aparte de estos incentivos no hay otros, al menos de suficiente importancia. No se incluyeron disposiciones sobre estímulos tributarios, a diferencia de proyecto del gobierno anterior, según ya se observó.

**2. — Énfasis en la función social de la propiedad. -**

Este concepto sirve de base a las disposiciones sobre expropiación e impuesto de desarrollo urbano, entre otras.

**3. — Nivel apreciable de intervención del Estado. -**

Aunque se acepta que el desarrollo urbano y los programas de vivienda deben ser labor compartida del Estado y los particulares, se acentúa notablemente la intervención del primero. Esta se ejercerá en diversas formas, entre ellas, zonificación, impuestos de desarrollo urbano y a viviendas de lujo, y expropiaciones.

**4. — Carácter centralista. -** Las normas sobre el Consejo Nacional de la Reforma Urbana y el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda tienen una marcada tendencia centralista, que no desaparece frente al artículo 9o., en el cual se autoriza al Instituto para celebrar contratos, de delegación de funciones y ejecución de obras, con entidades regionales, toda vez que las funciones del Instituto que podrían delegarse, son simplemente asesoras del Consejo Nacional de la Reforma Urbana.

Probablemente esta orientación centralista sea consecuencia de la precaria situación de la mayoría de los municipios, en materia técnica y administrativa, y a la experiencia negativa de su actividad en la programación del desarrollo urbano y en la administración de gravámenes. Sin embargo, convendría examinar disposiciones alternativas, que atenúen el carácter centralista del proyecto, como las sugeridas por el ponente (48) y por la Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL. (49)

**5. — Relación con problemas generales de la economía. Aunke la relación entre los proble-**

(48) Ponencia para primer debate en la H. Cámara de Representantes, ed. cit., T. II, pp. 21 s.

(49) CAMACOL, (*Memorando y Observaciones de CAMACOL, al Señor Ministro de Desarrollo (CAMACOL, Reforma Urbana, Bogotá, 1.970, pp. 2 s.)*)

mas de desarrollo urbano y de vivienda y los más generales de la economía no aparece con suficiente claridad en el proyecto, ni era menester que apareciera, hay algunos artículos que indican que esta relación se tuvo presente al redactarlo. El artículo 10o. vincula el problema de la vivienda con el más general del empleo y del ingreso, al disponer que el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, en ejercicio de sus actividades tendientes al mejoramiento y transformación de tugurios, deberá procurar que sus habitantes obtengan capacitación laboral suficiente que les permita incorporarse a fábricas o empresas y que se agrupen en cooperativas de producción. Denomina el proyecto a esta última actividad "acción cooperativa integral" y dispone que debe adelantarse en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, la Corporación Financiera Popular, Artesanías de Colombia y la Superintendencia Nacional de Cooperativas, según venía haciéndose en la práctica, al menos en forma parcial, en proyectos tales como los de artesanías de la ciudad de Pereira.

**6. — Acción en grandes ciudades. -** Si se tiene en cuenta que el impuesto de desarrollo urbano recaerá, al menos inicialmente, en ciudades de más de 100 mil habitantes, parece que el énfasis del proyecto se hace en la solución de los problemas de desarrollo y de vivienda en grandes centros urbanos. Esta orientación parece acertada si se tiene en cuenta la existencia de graves problemas en las ciudades mayores. De otra parte, no excluye la acción de las ciudades de menor tamaño, ya que se faculta al Consejo Nacional de la Reforma Urbana para extender los mecanismos del proyecto a otras ciudades y para determinar zonas que, siendo agrícolas, se requieran para una adecuada política urbana del país.

**B. — Consejo Nacional de la Reforma Urbana (50)**

Lo que el artículo 2o. del proyecto denomina funciones del Consejo, constituyen más bien una enumeración de ideales de la reforma urbana:

Solución de los problemas de utilización y tenencia de la propiedad urbana, suministro de vivienda y servicios públicos a las clases populares, desarrollo ordenado y armónico de las ciudades, fomento de la industria de la construcción, estímulos a las

(50) Arts. 2 a 4.

organizaciones populares de usuarios arrendatarios y vecinos.

Las funciones del Consejo, en sentido estricto, se encuentran realmente en el artículo 3o. del proyecto y pueden clasificarse en la siguiente forma:

1. — **Desarrollo urbano.** - Corresponde al Consejo el señalamiento de las condiciones mínimas a las cuales deben sujetarse los planes reguladores y de urbanización de los municipios y la determinación de zonas de urbanización no prioritaria, de zonas de renovación urbana y de zonas de reserva para el futuro desarrollo de las ciudades.
2. — **Impuestos.** - Se faculta al Consejo para indicar zonas urbanas, distintas a las contempladas en la ley, sobre las cuales puede recaer el impuesto de desarrollo urbano y para determinar aquellos casos en los cuales la tasa del impuesto será superior al 8o/o anual. También se faculta para fijar periódicamente las bases sobre las cuales la vivienda se considera suntuaria.
3. — **Cánones de arrendamiento.** - Se confiere al Consejo la facultad de regular los cánones de los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos, conforme a las disposiciones que en ejercicio de facultades extraordinarias dicte el gobierno.
4. — **Coordinación.** - La única función de coordinación que se otorga al Consejo es la de requerir a los organismos competentes la adopción o formulación de políticas de crédito, orientadas a fomentar la adquisición de lote o vivienda, o la construcción de ésta.
5. — **Función específica.** - Se atribuye al Consejo la facultad de decidir sobre los casos concretos en los cuales el Instituto deba proceder a decretar expropiaciones.

Una revisión de las atribuciones que se acaban de sintetizar permite concluir que no constituyen funciones de formulación de políticas sino de simple aplicación de la misma. En consecuencia, debe inferirse que la formulación de la política de desarrollo urbano y vivienda continuará en manos del Consejo Nacional de Política Económica y Social y de la secretaría del mismo, que es el Departamento Nacional de Planeación. Tal situación es recomendable para preservar la unidad de la política económica y para mantener en manos de un organismo técnico en materias de planificación, el estudio y las re-

comendaciones sobre política general de desarrollo de las ciudades. (51)

Aunque importantes y de carácter general, las funciones del Consejo son más de ejecución de la reforma urbana que de programación de la misma. Por ello podría preguntarse si es menester que el Consejo se halle integrado a tan alto nivel (ministros de desarrollo económico, hacienda y obras públicas, jefe del Dpto. Nal. de Planeación y un representante del Presidente de la República) y aún si se justifica su existencia. Posiblemente la integración propuesta obedece al deseo de garantizar ante la opinión pública absoluta imparcialidad, objetividad e integridad en el manejo de asuntos que aunque administrativos, sean bastante delicados.

Algunos consideran que las funciones del Consejo son demasiado amplias y discrecionales. (52) Particularmente se ha objetado la facultad del Consejo para variar la tasa del impuesto de acción urbana entre el 8 y el 15o/o y la potestad de señalar, entre dichos márgenes, tasas crecientes o decrecientes. Esta observación fue tomada en cuenta por el ponente del proyecto, quien sugiere la substitución de estas facultades por una más concreta, de determinar los casos en los cuales el impuesto deba elevarse por encima del 8o/o, a razón de 2o/o anual sin exceder del 16o/o. Considera el ponente que esta modificación elimina las críticas de inconstitucionalidad que se han formulado al proyecto. (53)

Llama la atención el hecho de que deban someterse a aprobación del Consejo Nacional de la Reforma Urbana las expropiaciones que quiera efectuar el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. Esta condición contrasta con la facultad ilimitada que para decretar expropiaciones se confiere a alcal-

(51) Ver Ponencia para primer debate en la H. Cámara de Representantes, ed. cit., pp. 22 s.

(52) Así p.e. el ponente del proyecto *Sobre Reforma Urbana Integral*, H. Senador Julio Riascos, propone un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, y agrega: "Este organismo reemplaza al todopoderoso Consejo Nacional de la Reforma Urbana, sugerido en la iniciativa oficial".

(53) Ponencia en primer debate en la H. Cámara de Representantes, ed. cit., p. 27.

des y gobernadores. Por lo demás, no es muy aconsejable llevar a un organismo del nivel del Consejo, asuntos tan específicos como las expropiaciones que desee llevar a término el Instituto, algunas de las cuales pueden recaer sobre bienes de escaso valor e importancia.

### C. — Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (54)

Se atribuyen al Instituto de Crédito Territorial las funciones de secretaría técnica y ejecutiva del Consejo Nacional de la Reforma Urbana y se substituye su nombre por el de Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. Esta nueva denominación indica, además, que en sus estudios y obras el Instituto no tendrá en cuenta únicamente la solución de problemas de vivienda, sino de los problemas generales del desarrollo urbano.

Se indica en el proyecto que corresponde al Instituto preparar estudios y formular recomendaciones sobre los asuntos de competencia del Consejo Nacional de la Reforma Urbana. Se le atribuye, igualmente, la facultad de decidir sobre los programas de urbanización o construcción que presente los propietarios para obtener exoneración del impuesto de desarrollo urbano.

En materia de descentralización de las funciones del Instituto, el proyecto contiene algunas normas, cuya eficacia no parece suficiente para lograr el fin propuesto. Ya se observó que la potestad dada al Instituto de celebrar contratos con entidades regionales no añade mayor flexibilidad al sistema, desde el punto de vista descentralista. El fortalecimiento de las oficinas regionales tampoco contribuirá mucho en tal sentido, ya que las funciones confiadas a las seccionales son extraordinariamente limitadas; muchas de ellas rutinarias, y otras de simple concepto. El ponente sugiere, para lograr mayor descentralización, que las oficinas seccionales del Instituto tengan la facultad de aprobar e improbar las exenciones al impuesto de desarrollo urbano. (55)

### D. — Recursos financieros. (56)

Luego de ocuparse del Consejo Nacional de la Reforma Urbana y del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, pasa el proyecto a tratar de los recursos financieros para el desarrollo urbano y la vivienda.

(54) Arts. 5 a 12.

(55) Pliego de modificaciones, Art. 11, ord. 1o.

(56) Arts. 13 a 23.

Había sido tradicional en Colombia una aguda deficiencia de recursos para adquirir o construir vivienda y para obras municipales. Esta situación se remedió parcialmente a través de medidas adoptadas en los últimos años, dentro de las cuales pueden mencionarse las siguientes:

Incremento de las disponibilidades del Banco Central Hipotecario, mediante elevación del rendimiento nominal de las cédulas hipotecarias del 7o/o al 9-1/2o/o (57) y disponiendo que el 50o/o del producto de los bonos de valor constante para seguridad social del Instituto Colombiano de Seguros Sociales se destinara a dicho Banco. (58) Estas medidas produjeron los resultados esperados, que se reflejan en el nivel de cédulas en circulación y en el monto de la cartera del Central. (59)

Creación de Fondo Nacional de Ahorro, cuya primera prioridad es contribuir a la adquisición o al mejoramiento de vivienda de los empleados públicos y trabajadores oficiales. (60)

Organización, en el Banco de la República, del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. Este Fondo se nutre con recursos del Banco Central Hipotecario y en él se descuentan obligaciones de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá, contraídas en favor de Bancos y Corporaciones financieras para obras de desarrollo urbano, recuperables por valorización. (61)

No obstante los avances logrados a través de los sis-

(57) Junta Monetaria, Resolución 69 de 1.967 (Diciembre) hizo posible la modificación.

(58) Decreto 687 de 1.967, Art. 9o. modificado por el Decreto 1957 de 1.969 (noviembre) que redujo al 1o/o la participación del Banco y elevó al 99o/o la del Instituto de Fomento Industrial.

(59) Entre 1.967 y 1.970 se aprecian los siguientes aumentos en la cartera hipotecaria y en las cédulas en circulación:

(Millones de \$)

Años		
Diciembre	Cartera	Cédulas
1.967	1.578	1.562
1.968	2.100	2.611
1.969	2.973	3.999
1.970	4.523	5.365 (nov)

(60) Decreto Ley 3118 de 1968 (diciembre)

(61) Junta Monetaria, Resolución 63 de 1.968 (noviembre).



temas y medidas que quedan expuestos, es menester incrementar aún más los recursos disponibles para programas de desarrollo urbano y de vivienda. Así lo exige la magnitud de la tarea requerida para impulsar el avance de los municipios y para disminuir, progresivamente, el déficit cuantitativo de vivienda.

Un análisis del proyecto de Vivienda y Desarrollo Urbano del anterior gobierno (62) y del de Reforma Urbana del actual, y de los debates que en torno a ellos se han suscitado, permite precisar las siguientes medidas financieras para incrementar adecuadamente los recursos con destino al desarrollo urbano y la vivienda:

**1. — Banco Central Hipotecario.** Es aconsejable fortalecer los recursos del Central Hipotecario. Como estos se derivan de la colocación de cédulas, es preciso mantener un adecuado rendimiento de las mismas, el cual corresponde no sólo al interés que devengan sino a la exención tributaria de la cual gozan.

Sería prematuro, por lo tanto, un cambio del régimen vigente de exenciones tributarias para las cédulas, pues se correría el peligro de mermar los recursos del Banco, a menos que se elevara sustancialmente el interés de aquellas, para lo cual no se halla preparado el Central.

Es verdad que la exención presenta serias dificultades e inconvenientes técnicos: Indeterminación de la cuantía del subsidio y carácter regresivo del mismo, en el sentido de que favorece más a las personas de rentas mayores. Pero frente a estos defectos está la necesidad de estructurar y consolidar un sistema financiero adecuado para la vivienda y el desarrollo urbano. Posteriormente podría examinarse de nuevo el tema de las exenciones tributarias de las cédulas. Ello no incluye que se adopten a corto plazo algunas medidas específicas para evitar evasión tributaria al amparo de la exención de que gozan las cédulas.

Se requiere también multiplicar la acción del Banco. Esto puede lograrse si, al lado de sus operaciones de préstamo directo, la institución adelanta operaciones de redescuento. Se suman así, a sus propios recursos, los de intermediarios que acuden al redescuento, en la parte que ellos aportan, es decir, en el

porcentaje no redescontable de las obligaciones (650/0, por ejemplo). Se obtiene también, de esta manera, descentralización funcional y geográfica, al participar en el proceso numerosas instituciones bancarias, con amplias redes esparcidas a través del país.

Se supone, desde luego, una adecuada estructura del sistema de redescuentos, que tenga en cuenta los beneficiarios, la naturaleza de las obligaciones redescontables y los porcentajes del redescuento.

Dentro de las entidades con acceso al redescuento se contaría el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda (hoy Instituto de Crédito Territorial). Es conocida la limitación de los recursos de esta institución y la necesidad de ampliarlos, dada su orientación hacia soluciones para clases de menores ingresos.

También podrían beneficiarse del redescuento las cajas y secciones de ahorro.

Los Bancos y Corporaciones Financieras, en cuanto a operaciones que realicen con recursos provenientes de depósitos en cuenta corriente, deben tener acceso limitado al redescuento, para evitar presiones inflacionarias. Podría pensarse en que dicho beneficio se otorgue solamente para financiaciones interinas.

No parece existir inconveniente para que tengan acceso al redescuento, con el lleno de requisitos que aseguren seriedad, otras entidades menores cuyo objeto social sea la captación de ahorro para préstamos de vivienda, entre ellas, algunas entidades oficiales y semioficiales, como las cajas de vivienda.

También podrían ser beneficiarios del redescuento el Fondo Nacional de Ahorro y el Instituto Nacional de Financiamiento Cooperativo.

El proyecto menciona a las entidades que acaban de indicarse, aunque no hace todo el énfasis que sería deseable en las cajas y secciones de ahorro.

Enumera también el proyecto a las demás entidades oficiales o semioficiales. En este punto debe enmendarse una imprecisión, que se encontraba también, aunque en menor grado, en el proyecto de la anterior administración. El alcance de la disposición no debe extenderse hasta abrir los redescuentos a toda clase de entidades oficiales del orden nacional, departamental o municipal, sino so-



lamente a hacer redescontables en el Banco Central Hipotecario las obligaciones que algunas de ellas contraigan en favor de instituciones financieras, especialmente bancos y corporaciones, para obras de desarrollo urbano. Se trata, en otras palabras, del mismo tipo de redescuento que hoy efectúa el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, dentro de una eventual reglamentación más amplia que incluya no sólo obligaciones contraídas para adelantar obras recuperables por valorización y zonas verdes, sino para otras inversiones de desarrollo urbano.

Naturalmente, dicha reglamentación no puede constituir una carta blanca; debe determinarse la clase de obras susceptibles de financiación con redescuento. Un criterio podría ser el carácter recuperable de las inversiones respectivas; tal el caso de inversiones recuperables con tarifas costeables. En todo caso, habrá de garantizarse la seguridad del préstamo, asunto que interesa especialmente al Banco intermediario y que por lo tanto es susceptible de control adecuado.

Aparte de las obligaciones para desarrollo urbano, serían redescontables conforme a los criterios expuestos, podrían también redescontarse las correspondientes a financiación interina, es decir, las que tienen por objeto financiar urbanizaciones desde el momento en que se inician, hasta cuando se venden los inmuebles, y las que procuran crédito para la cuota inicial o para la obra negra de viviendas.

El porcentaje de redescuento debe graduarse en forma tal que constituya estímulo efectivo, pero no inmoderado para los intermediarios financieros. La experiencia de los fondos Financiero de Desarrollo Urbano, Agrario y de Desarrollo Industrial, pueden servir de guía para la regulación de dichos porcentajes; en los fondos financieros el porcentaje más frecuente es 65o/o.

En el proyecto de Vivienda y Desarrollo Urbano se preveía la compra por el Gobierno de las acciones del Banco de la República en el Central Hipotecario. Tal iniciativa se sustentó en que los recursos del Banco Central Hipotecario pueden captarse merced a la existencia de una amplia extensión tributaria, cuyo monto constituye carga muy apreciable para el presupuesto nacional. Se adujo también que el Banco, a través de los redescuen-

tos, actuaría a manera de Banco Central de Ahorro para la Vivienda, por lo cual era menester que el Estado tuviera poderes muy concretos y efectivos sobre la Institución. (63) Este resultado puede lograrse también, aunque en menor grado, otorgando amplias facultades a la Junta Monetaria para trazar las políticas del Banco y señalar su desarrollo, como se propone en el proyecto de la actual administración.

Ninguna de las dos fórmulas debe sorprendernos. Aparte de las razones aducidas para justificarlas, media la circunstancia de que el Banco Central Hipotecario pertenece en un 80o/o al de la República y en un 10o/o a bancos oficiales. Por lo demás, las medidas de control del Central Hipotecario tienen por objeto hacer factibles sistemas adecuados de redescuento, que permitan una más amplia participación de entidades financieras públicas y privadas en los programas de vivienda y desarrollo urbano.

- 2. — Instituto de Crédito Territorial.** Los recursos del Instituto son claramente insuficientes para adelantar debidamente las labores de desarrollo urbano, erradicación o mejora de tugurios, ampliación de redes, construcción de urbanizaciones y dotación de viviendas, en general. Esta situación es más preocupante si se tiene en cuenta que al Instituto corresponde actuar en favor de las clases de menores ingresos. Es preciso, por lo tanto, fortalecer en forma suficiente los recursos de dicha entidad.

Parte del fortalecimiento vendría de la posibilidad de que el Instituto redescuente créditos en el Banco Central Hipotecario. Los sistemas de redescuento deben ser expeditos y pueden tener la forma de entrega de bonos representativos de cartera del Instituto. Método similar se ha empleado tradicionalmente, con buen éxito, para los redescuentos y créditos de la Caja Agraria en el Banco de la República. En todo caso, el rendimiento de los documentos debe ser suficiente para que el Central cubra el costo del dinero y de la administración.

También debe dotarse al Instituto de recursos adecuados, a través del presupuesto nacional. Se sugiere, sin embargo, una política

(63) *Memoria del Ministro de Desarrollo Económico, 1.970. T. I. pp. 95 ss.*

distinta a la que tradicionalmente se ha desarrollado. Los recursos presupuestales no deben estar destinados a dotar de recursos de capital adicional al Instituto, salvo las apropiaciones para el Fondo de Redes, y las destinadas a obras que emprenda el Instituto en zonas de tugurio. En los demás casos, las apropiaciones presupuestales para el Instituto deben encaminarse a compensar la diferencia entre las tasas de interés de subsidio, que en ciertos casos cobra el Instituto y aquellas a las cuales obtiene sus recursos. Se trataría de apropiaciones presupuestales para ecualización de intereses, por así decirlo. Este mecanismo permitiría al Instituto captar abundantes recursos en el mercado de capitales mediante el pago de intereses adecuados y limitaría el esfuerzo presupuestal a compensar el subsidio implícito en los bajos intereses que cobra el Instituto en ciertos casos. Esta, por lo demás, es la orientación de los dos proyectos gubernamentales.

Los proyectos preveen, además, que el Instituto emita bonos de distintas características. Se modifica así la situación actual, en que los bonos del Instituto tienen únicamente, 80/o de interés anual. Igualmente se propone que los bonos del Instituto estén exentos de toda clase de impuestos nacionales, departamentales o municipales. El ponente sugiere que se elimine esta exención y propone un artículo en el cual expresamente se indica que los documentos del Instituto estarán sujetos a toda clase de impuestos nacionales, departamentales y municipales. Sustenta el ponente esta modificación en que las exenciones tienen inconvenientes técnicos, algunos de los cuales ya se señalaron en este escrito, al tratar de las cédulas hipotecarias. (64)

Podría argumentarse, sin embargo, que esta crítica es aplicable también a las cédulas hipotecarias y que no resultaría lógico aplicarla con severidad al Instituto, entidad oficial y no a una entidad privada, como es el Banco Central Hipotecario. Resulta más convincente argumentar que los documentos del Instituto que se coloquen en el mercado abierto de capitales podrían tener, a cambio de la exención tributaria, una tasa de rendimiento mayor. Esta atraería a ahorrantes cu-

ya renta líquida gravable no es elevada y quienes, por esta circunstancia, carecen de interés para invertir en cédulas del Banco Central Hipotecario, lográndose así captar ahorros de un grupo distinto al de inversionistas en cédulas del Central Hipotecario y ampliándose el volumen total de ahorros destinados al desarrollo urbano y la vivienda.

Desde hace varios años se presentó al Congreso una iniciativa que permitía al Instituto de Crédito Territorial captar recursos de ahorro puro, a través de cajas de ahorros.

Por distintas circunstancias este proyecto no ha tenido tramitación. Sería interesante estudiar la conveniencia de revivirla, para lo cual sería menester modificarla, en el sentido de establecer un régimen uniforme para las Cajas y secciones de ahorro de los Bancos, para la Caja Agraria y para el Instituto; cualquier diferencia llevaría a que el ahorro se concentrara indebidamente en alguna o en algunas de dichas entidades, en detrimento de las demás.

**3. — Cajas y secciones de ahorro.** - Las Cajas y secciones de ahorro ofrecen excelentes posibilidades de captación de recursos para programas de vivienda. Estos recursos serían, en buena parte, adicionales al ahorro actual de la comunidad puesto que atraerían a capas sociales que en la actualidad atesoran recursos o emplean la totalidad de sus ingresos en consumo.

Podría usarse sistemas de ahorro puro, de ahorro contractual, y sería viable estudiar la creación de asociaciones de ahorro y préstamo para vivienda, cuyo resultado ha sido satisfactorio en algunos países. (65) A este respecto se hechan de menos en el nuevo proyecto las normas del anterior.

Pero todos estos planes requieren, como base indispensable, un rendimiento adecuado de los depósitos de ahorro. Actualmente sus intereses son muy bajos y la mejora de los mismos supone una revisión del Régimen de inversiones forzosas de las cajas y secciones de ahorro, ya que algunas de ellas son de muy baja rentabilidad. De allí que se hubiera propuesto al congreso, hace dos años, facultades para que la Junta Monetaria revisara periódicamente

(64) *Ponencia para primer debate en la H. Cámara de Representantes, ed. cit., Art. 24 B, T. II, p. 12.*

(65) *Arts. 11 a 13 del proyecto de ley Sobre Vivienda y Desarrollo Urbano.*

camente la composición y monto de las inversiones forzosas de las cajas y secciones de ahorros de los Bancos. Esta iniciativa estaba contenida en el proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano (66) y en otro proyecto, originario del Ministerio de Hacienda. Se echa de menos la ausencia de un artículo similar en el nuevo proyecto de ley sobre Reforma Urbana. Posiblemente ello obedezca a que se ha decidido impulsar el proyecto originario del Ministerio de Hacienda, al cual se hizo referencia.

#### 4. — Compañías de seguro y Fondos de inversión.

También parecen ofrecer buenas posibilidades como fuente de recursos para la vivienda y el desarrollo urbano los fondos de inversión y las compañías de seguro. De hecho, algunas de estas entidades aportan ya a programas generales o individuales de vivienda. Pero en este caso se requeriría también una revisión de las inversiones a que están sujetas tales instituciones, a fin de eliminar algunas y estimular el uso de los recursos liberados en vivienda. En los proyectos mencionados en la sección anterior, originarios del anterior gobierno, se preveían también autorizaciones a la Junta Monetaria o al Consejo Nacional de Política Económica y Social, según el caso, para revisar periódicamente la composición y el monto de las inversiones de las compañías de seguro, las sociedades de capitalización y los fondos de inversión. (67)

#### E. — Medidas Tributarias.

Provee el proyecto varias medidas de carácter tributario, cuyo principal objeto no es allegar recursos para el fisco sino desalentar determinado tipo de operaciones e inversiones. Dichas medidas son las siguientes:

1. — **Impuesto de desarrollo urbano.** - (68) Prevee el proyecto de reforma urbana, al igual que el de Vivienda y Desarrollo Urbano, un impuesto anual sobre solares sin edificar, denominado impuesto de desarrollo urbano. Están sujetos también a él los predios urbanos construídos provisionalmente, los que sean objeto de uso inadecuado a las necesidades sociales, los que se encuentren ocupados por

edificios que amenacen ruina y los que hubieren levantado contrariando disposiciones municipales. El impuesto se aplica a ciudades cuya población sea de más de 100 mil habitantes. Prevee el proyecto, además que el Consejo Nacional de la Reforma Urbana puede disponer que el gravamen recaiga en zonas agrícolas o que se aplique a otras ciudades.

Por regla general, el monto del impuesto es del 80/o anual sobre el avalúo catastral del respectivo inmueble y debe cubrirse junto con el impuesto predial. Autoriza el proyecto que el Consejo establezca gravámenes superiores al 80/o en las zonas donde tal medida se justifique. Seguramente las de urbanización prioritaria y aquellas en las cuales la valorización sea especialmente elevada y rápida. Igualmente se faculta al Consejo para señalar tasas anuales crecientes o decrecientes, durante un período de cinco años. En ningún caso la incidencia del impuesto puede ser superior al 150/o ni inferior al 80/o. Si el impuesto es mayor al 80/o, éste deberá reducirse anualmente, en forma tal que en 5 años encuentre el nivel del 80/o.

Según ya se observó, las facultades del Consejo para señalar gravámenes superiores al 80/o y para establecer tasas crecientes o decrecientes ha sido materia de críticas y algunos han dudado de su constitucionalidad. De allí que el ponente del proyecto prevea que la norma general del 80/o solamente puede variarse para establecer un impuesto adicional progresivo, a razón de 20/o anual y sin exceder del 160/o. (69) Esta modificación, desde luego, resta flexibilidad al sistema pero puede justificarse para evitar poderes discrecionales que serían objeto de crítica.

El proyecto prevee numerosas excepciones al impuesto; mayores en número e importancia a las previstas en el proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano. Este último contenía criterios conforme a los cuales el Ejecutivo establecería excepciones a través de reglamentaciones generales. (70)

(66) Art. 37.

(67) Proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Art. 37.

(68) Arts. 24 a 39.

(69) *Ponencia para primer debate en la H. Cámara de Representantes, ed. cit., p. 27 y Art. 27 modificado por el Ponente (p. 13).*

(70) Art. 46.

Las excepciones al impuesto de acción son tan amplias e importantes que algunos temen por la eficacia del gravamen. (71) Entre ellas se destacan:

No están sujetos al tributo los primeros 800 metros de terreno urbano de propiedad de una persona. Esta excepción estaba consagrada también en el anterior proyecto.

Ciertas zonas no están sujetas tampoco al impuesto. En primer término, las que exceptúe el Consejo Nacional de la Reforma Urbana, por ser de urbanización no prioritaria. En segundo lugar, las zonas llamadas de reserva. El precio de estas últimas se congela a partir de la declaratoria de reserva hecha con el fin de prever ensanche de las ciudades y de evitar valorizaciones como consecuencia de fenómenos de urbanización y de obras públicas, totalmente extraños a la acción del propietario. Congelado el valor del terreno, es lógico que sobre él no recaiga el impuesto de desarrollo urbano. (72)

Un conjunto de excepciones se refiere a casos en los cuales el propietario no puede edificar por motivos ajenos a su voluntad. Dentro de él se encuentran los solares sin servicios públicos, aquellos para los cuales no se concede permiso de construcción, los que hubieren sido invadidos y los que fueren de difícil enajenación o aprovechamiento.

Otra serie de excepciones corresponde a inmuebles que tienen una destinación social útil, como complemento de habitaciones, fábricas o establecimientos comerciales, para deportes o reserva forestal.

La excepción quizás más importante se refiere a la oportunidad dada a los propietarios de terrenos y solares sin edificar para que, dentro del año siguiente a la promulgación de la ley, presenten a consideración del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda programas para desarrollar los terrenos respectivos. Las entidades gubernamen-

tales tienen plazo de casi un año para decidir sobre los proyectos en cuestión. Si la decisión fuere favorable o si no hubiere decisión, los terrenos cobijados por el respectivo plan quedan exentos del impuesto.

Se ha objetado que el impuesto de desarrollo urbano puede resultar en un crecimiento desmesurado de la oferta de solares, con efectos inconvenientes, como la baja súbita en el valor de los inmuebles urbanos y una gran afluencia de gentes hacia las ciudades. Es evidente que el impuesto, si es eficaz, incrementará la oferta de tierras en las ciudades. (73) Pero este resultado no es nocivo, a menos que revista proporciones excesivas. Por el contrario, facilita y promueve las obras de urbanización y la construcción de viviendas, y elimina operaciones especulativas de inversión en terrenos para obtener valorización, sin ningún resultado positivo desde el punto de vista social. Las excepciones tan amplias que prevee el proyecto hacen esperable que las variaciones en la oferta no sean excesivas y que no produzcan, por lo tanto, los efectos desfavorables de carácter económico o social que se han observado.

Dada su importancia, no está por demás insistir en el objetivo principal que se persigue con el impuesto de desarrollo urbano, mencionado en el párrafo anterior. Se busca desalentar inversiones de carácter especulativo en terrenos urbanos. Estas inversiones significan frecuentemente ganancias injustificadas para quienes las realizan y retiran del uso y beneficio social bienes de grande importancia para la comunidad.

**2. — Impuesto a las viviendas suntuarias.** (74) Esta clase de impuesto había sido recomendado por la Misión Musgrave. (75) El proyecto prevé dos gravámenes:

Uno del 10/o anual sobre todas las viviendas cuyo avalúo catastral supere \$500 mil y otro del 50/o anual sobre las residencias que se construyan con posterioridad a la vigencia de la ley y que tengan más de 250 mts.<sup>2</sup>. Aunque pueden establecerse algunas diferencias

(71) *Ponencia para primer debate en el H. Senado de la República del proyecto de ley no. 12 Bis de 1.970 sobre Reforma Urbana Integral. En ella dice el H. Senador Julio Riascos: "Reduczo a tres las excepciones sobre aplicación de este impuesto en busca de su efectividad, que resulta dudosa si se mantienen las 14 excepciones de la iniciativa oficial".*

(72) Art. 80

(73) *Exposición de motivos al proyecto de ley Sobre Reforma Urbana, ed. cit., T. II, p. 5.*

(74) Arts. 41 a 42.

(75) *Bases para una reforma Tributaria en Colombia, Bogotá (Banco Popular), 1.969, 9-24, pp. 190 ss.*



en cuanto a los objetivos de cada uno de los gravámenes, sus finalidades generales son las mismas y permiten tratarlos conjuntamente.

Con estos tributos podrían lograrse teóricamente, tres finalidades:

Evitar una concentración de recursos en número limitado de viviendas; desalentar el gasto suntuario, y gravar más fuertemente los inmuebles de mayor valor, con propósitos de redistribución del ingreso. (76)

Es evidente que estos gravámenes tendrán resistencia y que debilitarán la posibilidad de establecer otros de mayor rendimiento. En presencia de esta circunstancia surgen serias dudas sobre la conveniencia y necesidad de establecerlos en la forma prevista en el proyecto.

En efecto: para prevenir la concentración de recursos en un número limitado de viviendas podrían restringirse los préstamos del Banco Central Hipotecario a viviendas económicas, como se ha hecho en los últimos meses. El objetivo de desestimular gastos superfluos corresponde a sistemas tributarios como el del gasto excesivo, propuestos para otros países en vías de desarrollo. Gravar con tal fin la vivienda suntuaria tiene todos los defectos que se han anotado a dichos sistemas y muy pocas de sus ventajas. Existen otras clases de gasto excesivo. El tributo a la vivienda suntuaria puede desplazar inversiones en ella a otros gastos igualmente suntuarios y quizás de menor interés económico y social, como la adquisición de vehículos, los viajes al exterior, etc. Además, no parece imprevisible que los impuestos a las viviendas de lujo promuevan cierto grado de fuga de capitales. En cuanto hace referencia al propósito de redistribución del ingreso, podría obtenerse en forma más eficaz y general, mediante una revisión integral de los avalúos catastrales y de las tarifas de los impuestos prediales, ele-

vándolas y haciéndolas progresivas, si fuere menester. (77)

Aparte de las observaciones consignadas en el párrafo anterior existen otras de carácter técnico. La primera es la posibilidad de evasión del impuesto sobre construcciones de más de 250 mts.<sup>2</sup>; la segunda es la ruptura que existe en la estructura de los impuestos. Las viviendas de valor inferior a \$500 mil no estarían sujetas al gravamen del 1o/o, aun cuando su valor sea de \$499.999.99. Cosa similar ocurriría con el tributo sobre viviendas de más de 250mts.<sup>2</sup>. Las de 249 mts.<sup>2</sup> no pagarían el gravamen del 5o/o. Estas deficiencias se tratan de subsanar en el pliego de modificaciones del ponente, donde se sugiere un impuesto progresivo a las viviendas, según su valor, que oscilaría entre 1o/o y 3o/o; estarían exentos los primeros \$300 mil. (78) Asimismo, se propone en dicho pliego sustituir el gravamen del 5o/o por un impuesto que se pagaría, por una sola vez, al obtener el permiso de construcción, y que gravaría los primeros 50 mts., en exceso de los 250 autorizados, con el 20o/o; los siguientes 50 con el 30o/o y los restantes con el 40o/o. (79) Este sistema tiene la ventaja adicional de que es análogo al impuesto de ventas, uno de cuyos objetivos es gravar consumos suntuarios.

A pesar de los defectos que se anotaron a los tributos sobre la vivienda suntuaria, es probable que, por razones principalmente de carácter político, las iniciativas tengan viabilidad. Si así ocurre, sería preferible optar por las sugerencias del ponente que por las normas originales del proyecto.

(76) *Sobre finalidades de los gravámenes a la vivienda suntuaria se lee en la exposición de motivos del proyecto: "Con esta medida se logrará, de una parte, transferir recursos hacia los sectores económicos más productivos y, por otra, impedir, al obtener mayores densidades, la expansión desmesurada de las ciudades y el aumento en el costo de los servicios públicos. . . ."* (ed. cit., T. II, p. 6).

(77) *En el informe Musgrave (ed. cit., pp. 185 y ss.). Se recaba la importancia de mantener actualizado el catastro; se recomienda revisar las exenciones predial y establecer un recargo del 6 al 12 por mil para educación. Los reavalúos catastrales aumentarían en 1.971 a \$132 millones el valor de la propiedad raíz; con la tarifa actual este valor produciría \$479 millones de impuesto predial; con ajustes del 6 por mil y del 12 por mil, respectivamente, daría \$1.043 y \$1.607 millones.*

(78) *Pliego de modificaciones. Art. 42.*

(79) *Id., Art. 43.*



3. — **Impuesto presuntivo a las viviendas dadas en arrendamiento.** (80) La tercera y última medida tributaria contenida en el proyecto, tiene por objeto evitar que los propietarios de viviendas dadas en arrendamiento exijan cánones excesivamente elevados y que prefieran mantenerlas desocupadas hasta no lograr el arrendamiento deseado. Prevé el proyecto que en su declaración de renta no podrá el propietario descontar más de un mes por no ocupación de la vivienda dada en arrendamiento. (81)

#### F. — Avalúos (82)

Reglamenta el proyecto, en detalle, el avalúo de inmuebles urbanos, siguiendo la misma filosofía y mecanismos que inspiraron el decreto 2895 de 1.963, sobre avalúo de predios rurales.

Es encomiable el interés puesto en materia de avalúos puesto que estos sirven de base para liquidar los gravámenes sobre la propiedad y constituyen límite para el precio que puede pagar el Estado por un inmueble en caso de negociación directa o de expropiación.

Se combina en el proyecto el avalúo oficial con la estimación privada, por el propietario, lo cual parece realista, pues si bien es cierto que se ha progresado apreciablemente, en los últimos años, en materia de avalúos oficiales, todavía estos adolecen de deficiencias y no siempre se practican con la periodicidad que fuera deseable; de otra parte, es previsible que, a corto plazo, el catastro oficial se perfeccione. (83)

En consonancia con estas ideas dispone el proyecto que los avalúos oficiales registrarán siempre y cuando no fueren anteriores en más de dos años, y faculta a los propietarios, por una sola vez, y dentro del plazo de seis meses, para solicitar un reajuste del avalúo catastral, si lo encontraren reñido con la realidad económica y comercial.

En materia de avalúos voluntarios se consagra la obligación, a cargo de los propietarios, de estimar el valor de los inmuebles cada dos años. Si no lo hacen, se presume de derecho que aceptan el avalúo oficial como precio límite de adquisición del bien por el Estado. De otra parte, la estimación voluntaria sirve de base para liquidar los impuestos que la graven.

Durante la vigencia del avalúo oficial o del voluntario, según el caso, no podrá modificarse su cuantía, a menos que se demuestren mejoras permanentes o disminuciones en el valor del bien, ocurridas con posterioridad al último avalúo.

El avalúo, según se ha dicho, constituye límite máximo para el precio de adquisición del bien por el Estado, mediante negociación directa o por expropiación. Empero, a este límite se agrega 80/o si el avalúo es anterior en más de un año a la fecha de la negociación o de la expropiación. Igualmente se autoriza tener en cuenta los impuestos de valorización que el propietario hubiere cubierto y las mejoras de carácter permanente que haya introducido en el predio, para agregar unas y otras al precio del bien.

(80) Art. 40.

(81) En el pliego de modificaciones del Ponente (Art.41) se varía la redacción del artículo original. La modificación, empero, no es simplemente de forma. Al decirse que los propietarios deberán declarar la renta de los inmuebles dados en arrendamiento multiplicando el canon mensual por once se les autoriza a deducir un mes si el inmueble estaba arrendado durante el año gravable. Sería, por lo tanto, más aconsejable mantener la disposición del proyecto original.

(82) Arts. 44 a 54.

(83) Sobre los defectos del sistema y sus posibilidades

de mejoramiento actual dice el informe Musgrave (ed. cit., p. 185):

"El impuesto predial, aunque es hoy en día muy importante, se cataloga como la parte más deficiente de la estructura tributaria colombiana. Los recaudos solo representan un 20o/o ó menos de lo que podrían ser, debido fundamentalmente a la falta de avalúos adicionales; y la cuantía efectivamente recomendada se reduce aún más en muchas regiones debido a su defectuosa administración". Y se agrega más adelante: "La Comisión apoya enfáticamente el programa actual de reavalúos catastrales. Se ha estimado que estos reavalúos aumentarán los valores catastrales en un 80o/o, o más para 1.971 . . . . Estos reavalúos, además de aumentar el producido del predial, mejorarán la equidad horizontal" . . .

## G. — Adquisición de inmuebles por el Estado

Uno de los mayores obstáculos al desarrollo urbano y a los programas de vivienda es la dificultad que tiene el Estado para adquirir inmuebles urbanos. Las disposiciones legales sobre la materia están dispersas, son oscuras y anacrónicas; (84) en ellas se preveen procedimientos engorrosos y dilataados. Además, su aplicación ha sido frecuentemente desafortunada, por errónea interpretación o por avalúo deficiente de los bienes.

En las secciones destinadas a adquisición directa y expropiación busca el proyecto modificar la situación que queda referida:

**1. — Negociación directa.** (85) Se prevee, con razón, que la negociación directa debe ser en todo caso, el primer paso que debe dar el Estado para adquirir un bien; sólo si ésta fracasa puede pasarse a la expropiación. Con el fin de evitar que se dilate indefinidamente el proceso de negociación directa, se le fija un plazo de 30 días.

Si bien fue acertado el proyecto al establecer el procedimiento de negociación directa y la prioridad que a éste debe darse, no parece afortunado en cuanto a las normas que reglamentan la forma de pago del precio de la negociación. En el caso de personas con patrimonio que no exceda de \$300.000 la norma es clara: el Estado debe cubrir la totalidad del valor efectivo. En cambio, cuando el patrimonio del propietario es superior, éste recibirá 35o/o en efectivo, y el resto en documentos de deuda a 10 años y con 2o/o de interés anual. No se vé razón para establecer interés tan bajo y distante del comercial; es sabido que este último oscila entre el 14 y el 21o/o. Se establece así, un detrimento al

(84) *Código de Procedimiento Civil (Ley 105 de 1.931) Arts. 852 ss.;*

*Ley 35 de 1.915, Art. 13 (vías ferreas);*

*Ley 38 de 1.918, Art. 9o. (zonas de carreteras);*

*Ley 19 de 1.921, Art. 6o. (zonas de ferrocarriles);*

*Ley 50 de 1.931, Art. 6o. (obras en Bogotá);*

*Ley 1a. de 1.943 (obras de ornato y embellecimiento, etc.).*

*En materia de procedimiento es de especial importancia la ley 83 de 1.935 (Arts. 6o. a 9o.): Aparte de las disposiciones citadas hay cerca de 45 leyes y decretos sobre expropiación que cubren un amplio período de tiempo, entre 1.890 (ley 56) y la fecha.*

(85) Arts. 55 a 57.

propietario que no obedece a causa ninguna, y se da un carácter unilateralmente favorable al Estado a una negociación que debería ser eminentemente comercial. Si bien es verdad que el Estado puede carecer de recursos inmediatos para cubrir el valor total del bien que adquiere, y si bien es cierto que esta situación puede forzarlo a utilizar documentos de crédito, no es menos cierto que el rendimiento de estos debe ser el normal del mercado. Las observaciones anteriores se refuerzan comparando las disposiciones sobre forma de pago en negociación directa y en caso de expropiación. Si hay expropiación y el patrimonio del dueño no excede de \$500 mil, el 65o/o se paga en documentos de deuda del 4o/o anual. Resulta así más benéfico y favorable el sistema de expropiación que el de negociación directa. Esta circunstancia desvirtúa la negociación directa, pues resulta más conveniente para el propietario someterse a un juicio de expropiación que entrar en negociación amigablemente con el Estado.

**2. — Expropiación.** (86) Existe gran controversia en torno a los artículos sobre expropiación, tanto del actual proyecto como del anterior. Se ha dicho que las iniciativas violan el derecho de propiedad e infringen las normas constitucionales que lo reconocen y amparan. (87) Estas objeciones, sin embargo, parecen obedecer a una noción individualista de la propiedad privada, que la percibe como derecho absoluto. Un recto concepto del derecho de propiedad lo reconoce y sanciona como tal, pero al mismo tiempo acepta que tiene una función social.

El artículo 39 de la Constitución Nacional señala tres requisitos para la expropiación: Que ésta se funde en razones de utilidad pública e interés social, definidos por la ley; que haya sentencia judicial previa, y que emita indemnización, también previa.

Las razones de utilidad pública e interés social deben estar previamente definidas por el legislador; pero no es menester que tal definición sea concreta y específica. En el caso que nos ocupa, basta que el legislador consi-

(86) Arts. 58 a 78.

(87) *Ministro de Desarrollo Económico, Memoria T. I, pp. 305 ss.*

dere de utilidad pública e interés social los programas de desarrollo urbano y de vivienda. A pesar de ello, el proyecto de la anterior administración buscó, además, precisar la clase de obras y proyectos de desarrollo urbano y de vivienda que podrían fundamentar expropiaciones; al efecto contenía una enumeración similar a la de la Ley 1a. de 1.943, pero más limitada que ésta. (88) No alcanzan a entenderse, entonces, las objeciones a dicha iniciativa, por excesivamente general; ella se limitaba a repetir, en forma más restringida, una disposición vigente en el país durante casi 30 años.

El nuevo proyecto es en esta materia más radical: reconoce como motivos de interés público y utilidad social no solamente los establecidos en la Ley 1a. de 1.943, sino también "los inmuebles urbanos o rurales (sic) que se requieran para cumplir las finalidades y objetivos de la presente ley". (89) Según ya se anotó, basta a nuestro juicio, una definición general, como ésta, sobre los motivos que puedan dar lugar a expropiación. Sería imposible, en la práctica, exigir una ley previa para cada proyecto específico de desarrollo urbano o de vivienda que se piensen acometer.

Exige también la Constitución Nacional, sentencia previa para proceder a la expropiación. Los proyectos sobre reforma urbana señalan un procedimiento más claro y expedito que el de la legislación vigente para los juicios de expropiación. Conforme a él pueden decretar expropiaciones la nación, los departamentos, los municipios y el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda; este último previa aprobación del Consejo Nacional de la Reforma Urbana. La disposición que ordena expropiar no puede ser objeto de recursos por la vía gubernativa, pero sí puede demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La disposición administrativa que decreta la expropiación, el avalúo del inmueble y otros documentos se acompañan a la demanda de expropiación, la cual está sujeta a reparto y el juez debe fallar dentro de los 8 días hábiles siguientes.

(88) *Proyecto de ley Sobre Vivienda y Desarrollo Urbano*, Art. 53... *Ley 1a. de 1.943, Art. 1o.*

(89) Art. 43.

El juez regula directamente, en la sentencia, el valor de la indemnización por el bien expropiado, según las normas indicadas en la sección sobre avalúos. Solamente hay lugar a avalúo pericial, por expertos del Agustín Codazzi designados por el juez, en caso de mejoras permanentes que el propietario hubiera hecho con posterioridad al avalúo. Como el juicio de expropiación, según el proyecto, se tramita en única instancia, no hay lugar a apelación en caso de discrepancia respecto al monto de la indemnización; pero éste puede, revisarse, según disposición expresa del proyecto, en juicio ordinario que cualquiera de las partes inicie, dentro de los 15 días siguientes.

Cuando a juicio de la entidad demandante exista urgencia en la expropiación, el artículo 75 del proyecto autoriza un procedimiento especial, de mayor rapidez que el descrito, caracterizado porque a la demanda debe acompañar la entidad de derecho público el monto de la indemnización. Además, en la sentencia se dispone que el Estado entre inmediatamente en posesión del bien y se proceda a la entrega de éste dentro de los 5 días siguientes al fallo, aunque éste no se haya notificado.

El artículo 58 del proyecto reglamenta la forma de pago de la indemnización en caso de expropiación:

Prevee que éste se realizará en documentos de deuda a un año, hasta cierto porcentaje, variable según el patrimonio; el resto se cubrirá en bonos de vivienda y ahorro, con vencimiento final de 10 años e interés de 4o/o anual.

Estas normas parecen bastante rígidas, ya que no autorizan el pago en efectivo de ninguna parte del valor del bien y señalan para los bonos un interés del 4o/o anual, solamente. Parece aconsejable que se revisen y se hagan más equitativas para los propietarios, particularmente teniendo en cuenta la severidad del proyecto en materia de negociación directa.

## H. — Otras disposiciones

Los proyectos gubernamentales contienen también disposiciones sobre terrenos urbanos ocupados de hecho; modificación del control de arrendamientos, y facultades extraordinarias al Presidente de la

República para determinados fines.

**1. — Ocupaciones de hecho.** (90) En materia de inmuebles ocupados de hecho, el nuevo proyecto dispone que debe procederse a la adquisición de terrenos ocupados antes de octubre de 1.970. Si la ocupación tuvo lugar con anterioridad al 1o. de enero de 1.961, no habrá lugar a indemnización; en caso contrario, ésta se cubrirá en bonos a 40 años y con 2o/o de interés anual. La primera de estas normas, es decir, la que elimina la indemnización significaría apelar al último inciso del artículo 30 de la Constitución, no usada hasta hoy y cuyas implicaciones filosóficas y políticas pueden ser negativas. La norma ordena que el pago en bonos parece justa, ya que la invasión de terrenos es debida, muchas veces, a abandono por parte del propietario de terrenos mantenidos muchas veces con propósitos especulativos. Convendría extender esta norma a los que hubieren sido ocupados antes del 1o. de enero de 1961, o modificar, en relación con ellos, las normas sobre extinción del dominio en favor del Estado, figura jurídica distinta de la expropiación.

**2. — Control de arrendamientos.** - (91) Desde hace tiempo, existe queja general por la congelación de arrendamientos dispuesta en el Decreto 1070 de 1.965. Con razón, puesto que de esa fecha en adelante, el poder adquisitivo de la moneda y en general la situación económica del país ha variado apreciablemente, al igual que en las demás naciones en proceso de desarrollo. El cambio de circunstancias ha engendrado injusticia para los propietarios, al quedar sujetos a cánones de arrendamiento excesivamente bajos; tal situación es más apremiante si se tiene en cuenta que, para muchos, los inmuebles arrendados no constituyen operación especulativa sino fuente casi única de ingresos. Por lo demás, la congelación se presta para enriquecimiento sin causa de arrendatarios que sub-arrienda los inmuebles con primas muy elevadas; en ocasiones superiores a los propios cánones de arrendamiento. En el caso de bienes destinados al comercio y a otros servicios, la situación es más aberrante, pues el control no produce efectos favorables de carácter social.

(90) Art. 8a a 82.

(91) Art. 83.

Aparentemente, el nuevo proyecto contiene facultades extraordinarias para regular el control de arrendamientos, en el ordinal 2o. del artículo 84 que autoriza al Presidente para "expedir normas sobre contratos de arrendamiento". Dentro del marco que señale el Ejecutivo, corresponde al Consejo Nacional de la Reforma Urbana "regular . . . . . cuando fuere necesario, los cánones de los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos". (92)

El proyecto anterior (93) era más explícito al derogar el decreto 1070 de 1.956 y facultar al gobierno para que regulara, cuando fuere necesario, los cánones de arrendamiento de los inmuebles destinados a vivienda. No se autorizaba al Ejecutivo para establecer controles de arrendamiento sobre bienes destinados a otras actividades, tales como las comerciales. Además, el artículo 100 del anterior proyecto sugería para el caso de que fuere menester establecer control de arrendamiento para viviendas, el gobierno podría señalar mecanismos que relacionaran el monto de los cánones respectivos con el avalúo catastral.

**3. — Otras facultades.** - El nuevo proyecto contempla, en su artículo 84, varias facultades extraordinarias para el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 76, ordinal 12 de la Constitución Nacional:

- 1o. - Reformar las normas vigentes sobre régimen de propiedad horizontal y condominio;
- 2o. - Expedir normas sobre contratos de arrendamiento y condiciones de funcionamiento de las casas de inquilinato;
- 3o. - Reglamentar el funcionamiento de las agencias dedicadas a la administración de bienes inmuebles ajenos, mediante comisión o cualquier otra forma de remuneración; y
- 4o. - Reglamentar el funcionamiento de los aparcaderos públicos de propiedad particular".

Todos los temas mencionados, especialmente el relativo a reglamentación de las casas de inquilinato, parecen de la mayor importancia y utilidad práctica.

(92) Art. 3o. Ord. 15o.

(93) Arts. 99 a 101.

# FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

## INFORMACION ECONOMICA MENSUAL

Bogotá, Mayo de 1971

No. 1

### AL LECTOR:

Se ha juzgado útil para los lectores de COYUNTURA ECONOMICA mantenerlos informados acerca de desarrollos recientes o importantes de la economía colombiana, que complementen la información de la revista.

Se quiere hacer llegar a nuestros suscriptores en forma no periódica e informal, breves análisis que luego serán ampliados y comentados detalladamente en nuestra publicación trimestral.

María Mercedes Cuéllar López  
Gerente de Publicaciones

**1. Actividad económica general.**- El mes de mayo se caracterizó por una débil actividad económica:

El volumen de operaciones de la bolsa de Bogotá se redujo a \$84 millones, aproximadamente, con disminuciones de 26.4<sup>o</sup>/o respecto al mes anterior. En 1971, hasta el 31 de mayo, el monto de sus transacciones fue de \$473 millones solamente, frente a \$694 millones registrados hasta la misma fecha del año pasado, con disminución de 31.9<sup>o</sup>/o. Tendencia similar muestra la bolsa de Medellín.

En mayo el índice mensual de precios de los valores bursátiles registró relativa estabilidad en el mercado de Bogotá, respecto al mes anterior. Sin embargo, todavía el índice es considerablemente inferior al de mayo del año pasado (112.0 frente a 126.5, 1968 = 100). En Medellín el índice mensual mostró disminución de 0.9<sup>o</sup>/o en el mes de

mayo, al bajar de 146.8 a 145.5 (1964 = 100).

Las inversiones públicas, financiadas a través del presupuesto nacional, continuaron durante el mes de abril (no se han publicado cifras de mayo) la tendencia del primer trimestre del año, de baja respecto al mismo período del año anterior: En abril de 1971 los desembolsos efectivos de la Tesorería General de la República para inversión fueron de \$481.5 millones solamente, frente a \$624.9 millones en abril de 1970; el acumulado en el año, hasta el último de dicho mes, fue de \$1.440.5 millones en 1971 y de \$1.698.0 millones en 1970.

**2. Indices de precios.**- Se acentuó en mayo el alza de precios al consumidor, según puede apreciarse en el siguiente cuadro:



años	Consumidor Obrero		Al por Mayor	
	Total	Alimentos	Total Ponderado Sin Alimentos	
1971	1.3	1.1	0.2	0.6
1970	0.5	0.0	0.1	0.4
1969	0.9	0.7	0.8	1.0
1968	0.7	0.5	0.0	0.4
1967	0.6	0.7	1.0	0.5

Fuente: DANE y Banco de la República

En lo corrido en 1971 hasta el mes de mayo, no solamente el índice de precios al consumidor obrero sino también el de precios al por mayor muestra el más grande crecimiento de los últimos cinco años:

años	Consumidor Obrero		Al por Mayor	
	Total	Alimentos	Total Ponderado Sin Alimentos	
1971	7.0	8.8	4.7	4.2
1970	2.7	1.2	2.8	3.8
1969	4.4	4.4	4.7	5.3
1968	4.4	5.0	3.7	3.1
1967	3.1	2.3	2.3	3.1

En el año completo (mayo de 1970 a mayo de 1971) la variación de precios ha sido muy considerable.

años	Consumidor Obrero		Al por Mayor	
	Total	Alimentos	Total Ponderado Sin Alimentos	
1971	10.8	11.4	8.6	8.2
1970	6.8	6.0	8.2	9.6
1969	6.4	4.9	5.4	7.4
1968	8.4	8.6	7.5	6.6

Fuente: DANE y Banco de la República

Como se observa en el número de COYUNTURA ECONOMICA No. 2, correspondiente al primer trimestre de 1971, el alza es imputable, en muy buena parte, al renglón de alimentos. Esta circunstancia parece mostrar insuficiente producción agrícola, explicable, en parte, por el invierno que azota al país.

Es de esperarse que, merced al esfuerzo conjunto del sector privado y del público, con estímulo del último, y mediante clarificación de los lineamientos fundamentales de

la política agrícola, pueda mejorarse la producción del campo, corregirse la tendencia que hasta ahora ha mostrado y rectificarse la tendencia desfavorable de los precios. Esto último es muy importante, especialmente si se tiene en cuenta que la situación de los consumidores se ha visto afectada recientemente por escasez en el suministro de algunos productos de consumo general.

**3. Sector externo.**- Continúan reduciéndose las reservas internacionales netas del país.

En Mayo, la baja fue de un poco más de US\$10 millones, y las reservas se situaron en US\$127.0 millones, frente a US\$178.8 millones registrados en mayo de 1970.

En la baja de las reservas, que ha venido observándose los últimos meses, han influido ciertamente las dificultades del mercado cafetero. En 28 de mayo, el precio promedio de la libra de café colombiano en Nueva York descendió a US\$0.4800, frente a US\$0.4836 de abril; los ingresos de divisas por exportaciones del grano hasta mediados de junio de 1971 habían sido de sólo US\$148 millones frente a US\$200 millones en igual período de 1970. De no aprobarse por los Estados Unidos la ley de implementación de la prórroga del convenio internacional del café, es posible que las dificultades del mercado cafetero continúen. Se observa, sin embargo, que a pesar de ellas todavía la cotización del grano es superior a la registrada en otros años, con excepción de 1970, según puede apreciarse en la siguiente tabla de promedios anuales.

Años	US\$ 0.
1970	56.65
1969	44.94
1968	42.60
1967	41.94
1966	47.43

Es natural que las necesidades de importación han ido aumentando y que ha sido menester otorgar cantidades crecientes de registros de importación para mantener un ritmo adecuado de aumento de la producción, en particular del sector industrial. Esta circunstancia explica que las vicisitudes del mercado cafetero ofrezcan mayor dificultad en la actualidad que en otras épocas. En efecto, el monto de los registros reembolsables de importación otorgados en los últimos años, fue el siguiente:

Años	US\$ millones
1970	786
1969	639
1968	515
1967	626
1966	569

Para 1971 se espera un monto similar al de 1970: US\$777 millones desde abril de 1971 hasta el mismo mes de 1972, conforme a los cuadros del acuerdo de crédito de contingencia con el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, hasta mayo, los registros aprobados eran sólo de US\$292 millones de los cuales US\$50.0 millones corresponden a dicho mes. Estas cifras son inferiores a las de 1970, en cuyos primeros cinco meses se otorgaron registros reembolsables por US\$314 millones, de los cuales US\$63 millones correspondieron a mayo.

El mayor volumen de importaciones se ha traducido en mayores giros al exterior para pago de mercancías. Hasta mediados de junio la suma por este concepto fue de US\$266, al paso que en igual período del año anterior había sido de US\$214 millones. Esta tendencia fue creciente durante el mes de mayo.

Otros renglones de egreso de divisas muestran también aumento de consideración; especialmente, los correspondientes a importación de servicios, que al promediar junio ascendían en 1971 a cerca de US\$125 millones frente a US\$103 millones en 1970.

El efecto de mayores giros al exterior y de dificultades cafeteras solamente podrá compensarse con un apreciable crecimiento de exportaciones no tradicionales. Empero, el comportamiento de estas ha sido deficiente en lo corrido del año y la tendencia no varió en mayo.

Durante los cinco primeros meses los registros de exportaciones no tradicionales fueron de US\$94.6 millones, con crecimiento de 4.8% solamente respecto a igual período del año anterior. Hacia mediados de junio los reintegros en el año habían sido de US\$107 millones frente a US\$102 millones en 1970.

El financiamiento neto de particulares en el exterior ha venido contribuyendo cada vez menos a la balanza de pagos lo cual sin embargo, tiene aspectos positivos de control monetario y sirve para prevenir giros subitos al exterior. Hasta mediados de junio de 1971 esta financiación (neta) había sido de

US\$20 millones frente a US\$24 millones de igual período de 1970.

Por el contrario, la financiación externa pública en divisas marca estabilidad: US\$22 millones hasta mediados de junio de 1971 frente a cifra similar del año anterior. No ocurre lo mismo con la financiación de importaciones para proyectos de desarrollo, ya que los registros no reembolsables de importación fueron solamente de US\$32 millones en los cinco primeros meses de 1971 frente a US\$63 millones entre enero y mayo de 1970. Esta circunstancia refleja también lento ritmo de inversiones públicas, cuyas causas convendría analizar cuidadosamente. Es importante también aligerar la contratación de empréstitos externos, muchos ya otorgados, para evitar una reducción de los ingresos por préstamos externos, en meses venideros.

**4. Moneda y crédito.** El destino del crédito neto del Emisor experimentó algunos cambios de importancia durante el mes de mayo: crecimiento apreciable del crédito al gobierno nacional (\$289 millones), merma del crédito a los bancos comerciales (\$357 millones) y estabilidad en los depósitos previos de importación (\$2.030 millones). Esta circunstancia muestra que ya está produciendo resultados la disposición de la Junta Monetaria (Resolución No. 40 de mayo) que redujo los porcentajes de tales depósitos. De otra parte, el crédito a entidades de fomento (Caja Agraria, entre otras) continúa incrementándose (\$156 millones de aumento en mayo) al igual que el crédito al sector cafetero; este último, sin embargo, se expandió en cantidades mucho menores a la de meses anteriores (\$28 millones solamente).

No es probable que durante el resto del año crezca inmoderadamente el crédito del Banco de la República al gobierno nacional, por el contrario, es posible que los niveles tolerables registrados hasta marzo de este año (\$202 millones de aumento entre marzo de 1970 y marzo de 1971).

Tampoco es probable que se mantenga la disminución del crédito neto a bancos

(sin incluir Caja Agraria) registrada en el mes de mayo. Ya en los primeros días de junio mostraba un aumento de \$280 millones en el mes, aproximadamente. A pesar de esto, es probable que los bancos afronten estrechez creciente en el resto del año. Probablemente para atenuar la situación, la Junta Monetaria expidió en mayo su Resolución No. 38 que hizo permanente una moderada reducción del encaje bancario (Resolución No. 35 de abril).

Preocupa la posibilidad de apreciables descajes y amplia utilización por parte de los bancos en el Emisor, como consecuencia del moderado crecimiento de los medios de pago y de la expansión muy apreciable de su cartera.

El incremento de circulante se ha traducido en aumento análogo de depósitos en cuenta corriente, los cuales ascendían a \$16.300 millones a principios de junio, con incremento de 12.5<sup>0</sup>/o en los últimos doce meses. Este aumento, sumado al del crédito neto del Banco de la República al sistema bancario ha permitido una elevación entre junio de 1970 y junio de 1971 de 16.0<sup>0</sup>/o en las colocaciones bancarias (cartera, deudores varios e inversiones voluntarias). Estas ascendían a mediados del mes a \$18.500 millones. Se observa sin embargo, un menor crecimiento de las colocaciones de la Caja Agraria, que suman \$4.650 millones, aproximadamente, con incremento de sólo 7.0<sup>0</sup>/o en los últimos doce meses.

**5. Situación fiscal.** Se hace referencia a los principales aspectos de las operaciones efectivas (de tesorería) del gobierno nacional durante el mes de abril.

El bajo nivel de inversiones públicas del gobierno nacional, señalado en el No. 2 de COYUNTURA ECONOMICA descendió aún más en abril, mes en el cual se registraron \$482 millones, cifra inferior en 22.9<sup>0</sup>/o a la del mismo mes de 1970. Computado abril, la cifra acumulada en inversiones públicas correspondientes a 1971 (\$1.441 millones) muestra disminución de 15.2<sup>0</sup>/o respecto a igual período de 1970. Anotamos nueva-

mente los peligros del limitado volumen de inversiones públicas para el empleo y el desarrollo social.

Los ingresos corrientes del gobierno nacional correspondientes a abril (\$1.031 millones) aumentaron 9.6<sup>o</sup>/o respecto a abril de 1970, aunque este porcentaje es inferior al acumulado del año (14<sup>o</sup>/o) es previsible que en el resto del año se registren mayores niveles de crecimiento como consecuencia de las modificaciones tributarias de que se da cuenta en el número de COYUNTURA ECONOMICA correspondiente al primer trimestre

No obstante el crecimiento de los ingresos corrientes, el superávit acumulado en cuenta corriente del gobierno (\$1.479 millones) excede en sólo 5.5<sup>o</sup>/o al registrado durante los cuatro primeros meses de 1970. Además, preocupa el hecho de que esta tendencia se haya acentuado en abril cuando el superávit fue de sólo \$285 millones, con disminución de 19<sup>o</sup>/o respecto al mismo mes del año anterior.

El desfavorable resultado en cuenta corriente de las operaciones efectivas del gobierno nacional obedece a un crecimiento muy apreciable de los gastos de funcionamiento, que se acentuó en el mes de abril. En

efecto, dichos gastos ascendieron a \$2.729 millones en los cuatro primeros meses del año, con aumento de más de 18<sup>o</sup>/o respecto a 1970; en abril fueron de casi \$746 millones con incremento de cerca de 24<sup>o</sup>/o frente a abril de 1970.

A pesar de los resultados poco estimulantes en la cuenta corriente, no es probable que el gobierno se convierta en factor apreciable de expansión monetaria durante el presente año, debido al bajo nivel de inversiones públicas, ya anotado, y al monto muy apreciable de financiamiento externo. Este último ascendió, en cifras netas, a \$204 millones en abril, para un acumulado de \$607 millones en el año, cifras que comparadas con las del año anterior implican aumento de \$59 millones y de \$92 millones, respectivamente.

**6. Tasa de cambio.** Durante el mes de mayo el certificado de cambio registra un alza de \$0.11 (0.56<sup>o</sup>/o) en relación al mes anterior, habiendo pasado de \$19.61 el 31 de abril a \$19.72 el 31 de mayo. La evolución de la tasa de cambio durante el mes es básicamente la misma que se registró durante el primer trimestre de este año (ver COYUNTURA ECONOMICA No. 2).

# FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

## INFORMACION ECONOMICA MENSUAL

Bogotá, Junio de 1971

No. 2

### 1. ACTIVIDAD ECONOMICA GENERAL

Durante el mes de junio hubo una mejoría en algunos indicadores económicos, aunque no suficiente para alcanzar los niveles obtenidos en el mismo semestre del año pasado.

En el mes, el crecimiento registrado en los precios fue relativamente inferior al de 1970 y comparable al de años anteriores, según puede apreciarse en el siguiente cuadro:

#### INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR OBRERO (Cambio Porcentual)

	Junio	
	Alimentos	Total
1968	0.7	0.5
1969	0.8	0.6
1970	1.8	1.2
1971	0.7	0.5

Aunque esta tendencia es diferente a la observada en los cinco primeros meses del año (ver Coyuntura Económica No. 2) e Información Económica Mensual No. 1), la desaceleración en la tasa de crecimiento de los precios en el mes no fue suficiente para impedir que estos crecieran apreciablemente durante el semestre. Es importante destacar el crecimiento en el índice de precios de alimentos, que habiendo sido de 3.10/o en 1970 pasó a 9.50/o en 1971:

#### INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR OBRERO (Cambio Porcentual)

	Diciembre - Junio	
	Alimentos	Total
1968	5.7	4.9
1969	5.3	5.0
1970	3.1	3.8
1971	9.5	7.6

En cuanto al certificado de cambio, pasó de \$19.72 en 31 de mayo a \$19.87 en 30 de junio, con aumento de \$0.15 (0.80/o). Durante este mes se aceleró el movimiento de la tasa de cambio en relación a los meses anteriores. En el semestre el aumento ha sido del 40/o, mientras el índice nacional de precios (obreros) ha aumentado 7.60/o.

El índice de precios nacional al consumidor obrero creció menos que la tasa de cambio en el mes. (0.50/o para el primero y 0.80/o para la segunda). Esta tendencia es diferente a la observada en el primer trimestre del año (ver Coyuntura Económica No. 2). Esto implica que en este mes los precios relativos de los productos extranjeros están subiendo más rápido que los precios de los productos nacionales; en lo corrido del año había pasado lo contrario.

De continuar la tendencia observada en los meses anteriores se crearía un desestímulo para las exportaciones menores al volverse



relativamente más atractivo vender en el mercado interno que exportar. Al mismo tiempo se estimularían las importaciones con efectos desfavorables para la balanza cambiaria.

El volumen de operaciones de la bolsa aumentó durante el mes en \$11 millones (13.9<sup>o</sup>/o); sin embargo, todavía la posición es desfavorable respecto al primer semestre del año pasado. En efecto: el volumen de transacciones disminuyó 27.3<sup>o</sup>/o en el primer semestre de 1971 con relación al mismo semestre de 1970, y la cotización de las acciones bajó en el semestre 16.1<sup>o</sup>/o, con disminución de 18.0<sup>o</sup>/o para el grupo de industrias manufactureras y de 12.3<sup>o</sup>/o en finanzas, seguros e inmuebles.

Se observó una reacción en la tendencia de las reservas internacionales. Estas venían disminuyendo, pero en el mes de junio aumentaron US\$13.5 millones para llegar a US\$140.5 millones. En el acumulado de enero a junio ha habido una baja de US\$11.7 millones. En igual período del año anterior las reservas netas aumentaron US\$88.6 millones.

Las inversiones públicas en mayo de 1971 registraron alzas de 15.8<sup>o</sup>/o con relación al mismo mes en 1970. A pesar de este aumento, el acumulado de enero a mayo sigue siendo inferior al del mismo período del año pasado (9.2<sup>o</sup>/o).

Los ingresos corrientes del Gobierno Nacional correspondientes al mes de mayo (\$1.194 millones) aumentaron en 22.1<sup>o</sup>/o respecto al mismo mes de 1970; como se previó en Coyuntura Económica No. 2 el acumulado de enero a mayo de 1971 es superior al acumulado del mismo período de 1970 (15.2<sup>o</sup>/o). El aumento en los ingresos corrientes se debe principalmente al incremento en la recolección de impuestos de aduanas, ventas, renta y complementarios, y timbre.

Esto se refleja en el aumento que hubo en superávit en cuenta corriente del acumulado, en relación a igual período del año anterior, éste fue de 15.3<sup>o</sup>/o. El aumento re-

gistrado en el superávit en cuenta corriente de mayo en relación al mismo mes de 1970 fue de 73.8<sup>o</sup>/o.

Hubo una reacción en los gastos de funcionamiento, porque a pesar de que aumentaron 5.6<sup>o</sup>/o en mayo de 1971 en relación al mismo mes del año anterior y 15.2<sup>o</sup>/o en el acumulado (enero-mayo). El alza en el mes fue considerablemente inferior a la registrada en el mes de abril (ver Información Económica Mensual No. 1).

2. Por medio de la Resolución 53 del 24 de junio se modificó la tasa de cambio petrolera. Esta era de \$9 por dólar desde hacía varios años; se dictó un decreto reglamentado que autorizó a la Comisión para fijar los precios de los hidrocarburos y se autorizó para la modificación conveniente. Esta comisión rebajó los precios para las distintas clases de hidrocarburos en moneda extranjera.

Técnicamente era recomendable elevar la tasa de cambio petrolera hasta un nivel cercano al del certificado de cambio, con el fin de eliminar pérdidas tanto fiscales como para Ecopetrol y para las demás compañías petroleras, originado en el subsidio a los consumidores de derivados del petróleo, especialmente gasolina, representado en precios artificialmente bajos.

El subsidio, por su carácter general era indiscriminado, significaba una carga muy apreciable para el fisco y para las compañías petroleras y desalentaba la exploración, explotación, y refinación del petróleo.

Con el cambio en el dólar petrolero se ajustaron los precios de los derivados del petróleo. A pesar del considerable aumento del valor de estos, todavía existe un subsidio, ya que para evitar utilidades adicionales a las compañías petroleras, el Gobierno juzgó oportuno rebajar el precio del petróleo en moneda extranjera.

No se sabe si la magnitud del subsidio que queda y los cálculos que se tuvieron en cuenta para fijar los precios de los crudos colocaron a Ecopetrol y las otras compañías

en situación más difícil. Preocupa este punto porque se desestimularía la exploración, explotación y refinación de hidrocarburos para atender la demanda creciente.

Por otro lado, es conveniente vigilar cuidadosamente la relación entre la tasa de cambio petrolera y la del certificado, para evitar en el futuro un distanciamiento grande entre las dos tasas y la necesidad de reajustes de la magnitud del efectuado el 26 de junio.

Con la información disponible hasta el momento, es imposible cuantificar los efectos que ha tenido y va a tener esta medida sobre los precios y la estructura de la producción. Muy probablemente tendrá un impacto sobre el nivel interno de precios, en particular en el renglón alimentos.

3. Por medio de las Resoluciones 55 y 57 del 30 de junio se refinanció la deuda de las corporaciones financieras con el Banco de la República dándoles un cupo especial de crédito. Con cargo a él dichas entidades pueden descontar pagarés por la cuantía necesaria para atender la amortización del 80% de los bonos de garantía general adquiridos por el Banco de la República y cuyo vencimiento era el 30 de junio. En la Resolución 57 se les autoriza para renovar hasta por un año, el 80% de los pagarés que suscribieron las mismas a favor del Banco de la República y para descontarlos con cargo al cupo especial de crédito señalado.

Debido a que los recursos de estas son insuficientes para atender las necesidades crecientes de la industria, por medio de la Resolución 58 del 7 de julio se creó el "Fondo de Sustentación de Crédito" de las corporaciones financieras, con dos funciones:

- Comprar documentos emitidos por las corporaciones financieras que estén en poder del público.
- Atender la disminución de los depósitos a término de las corporaciones financieras.

Desde el punto de vista del inversionista es

to hace más atractivos los papeles de las corporaciones. De otra parte no es claro en conveniencia de que el fondo sea administrado por el Banco de la República, pues ello crea a cargo a esta entidad la responsabilidad de mantener y sustentar los documentos que emitan las corporaciones financieras, y se corre el peligro de que para cumplir tal responsabilidad el Banco se vea forzado a emitir. Si esto ocurre, se frustraría la filosofía misma de la resolución que busca estimular la captación por las corporaciones de recursos en el mercado de capitales a fin de disminuir la dependencia de estas del crédito del Banco de la República.

La Junta Monetaria determina, según la resolución la clase de documentos que puede adquirir el fondo de sustentación. Es de esperarse que la Junta, en ejercicio de esta función, elija solamente papeles de rendimiento adecuado y bajo descuento; además que promueva la reestructuración de las tasas de interés de los documentos que emiten las corporaciones, ya que en la actualidad son poco atractivas; de lo contrario el fondo se convertiría en una carga para el Banco.

En lo que se refiere a atender la disminución de los depósitos a término, es una función análoga a los redescuentos que ofrece el Banco de la República a los bancos comerciales para compensar bajas de depósitos, y les permitirá a los financieros actuar con mayor vigor en la captación de ahorro a través de los depósitos a término.

El acceso al fondo debe ser objeto de cuidadosa reglamentación, para evitar un uso excesivo e injustificado de sus recursos. No parece que este peligro se solucione con la tasa de interés del 1.5% mensual para la utilización de dicho recurso, ya que el interés extrabancario es muy superior a dicho porcentaje.

4. Por medio de la Resolución No. 50, señaló la Junta Monetaria el programa para el Fondo Financiero Agrario correspondiente al semestre de 1971. Dicho programa asciende a \$671 millones, de los cuales el Banco de la República aportará \$435 millones

(65<sup>0</sup>/o), y los intermediarios financieros \$235 millones (35<sup>0</sup>/o). Parece difícil que se llegue a sumas tan elevadas, si se tiene en cuenta que el total de los préstamos descontados en los dos semestres de 1970, ascendió a \$915 millones. Sin embargo, el hecho de

que se hubiera proyectado, por los bancos y la Caja Agraria, un programa tan ambicioso, implica una posible mejora en las deficiencias de nivel y absorción de Crédito Agropecuario señalados en Coyuntura Económica - No. 2.

## CIFRAS PRINCIPALES Junio 1971

		Mayo / 71	Junio/71	Variación %
Indice Nacional de Precios al Consumidor Obrero		100.0	100.5	0.5
- Alimentos		100.0	100.7	0.7
Indice Nacional de Precios al Consumidor Empleado		100.0	100.6	0.6
- Alimentos		100.0	100.8	0.8
Indice de Precios al por mayor del comercio en general		100.0	100.7	0.7
- Sin Alimentos		100.0	100.5	0.5
Reservas Internacionales				
- Brutas	US\$ Millones	217.1	219.8	2.7**
- Netas		127.0	140.5	13.5**
Certificado de Cambio	\$	19.7	19.9	0.8

		Junio/70	Junio/71	Variación %
Medios de Pago	Millones \$	19.570.0	22.274.0	13.8
- Depósitos en Cuenta Corriente		14.349.0	16.611.0	15.8
Exportaciones Registros	Miles US\$	52.8	62.7	18.9
- Café		37.2	42.8	15.7
- Nuevas		15.6	19.9	27.6
Exportaciones Reintegros	US\$ Millones	64.8	60.4	- 6.8
- Café		50.7	31.5	- 37.9
- Menores		19.0	28.9	52.1
Servicios Balanza Cambiaria (Neto)	US\$ Millones	12.8	- 16.7	30.5
- Exportaciones		9.1	10.1	11.0
- Importaciones		21.9	26.8	18.3

		Mayo/70	Mayo/71	Variación %
Gobierno Nacional (Operaciones) Efectivas	Millones \$			
- Ingresos Corrientes		977.6	1.194.3	22.1
- Egresos Corrientes (Funcionamiento)		740.8	782.7	5.6
- Inversión		400.7	464.1	15.8

\*\* Diferencias Absolutas