

VOLUMEN VIII No. 1
ABRIL 1978

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA



FEDESARROLLO

coyuntura económica

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA



DIRECTOR EJECUTIVO

Miguel Urrutia Montoya

SECRETARIO GENERAL

Juan Sebastián Betancur Escobar

EDITOR COYUNTURA ECONOMICA

Carlos Caballero Argáez

COLABORADORES DE FEDESARROLLO

Mauricio Archila Neira
Juan Buitrago D'Illeman
Mauricio Carrizosa Serrano
Juan José Echavarría Soto
Alfredo Fuentes Hernández
Luis Jorge Garay Salamanca
Hernando Gómez Buendía
Roberto Junguito Bonnet
Rodrigo Losada Lora

Oscar Marulanda Gómez
Jorge Ospina Sardi
Guillermo E. Perry Rubio
Diego Pizano Salazar
Alicia Eugenia Silva de Rojas
María Luisa Rojas Giraldo
Diego Roldán Luna
José Vallejo Gómez
Ricardo Villaveces Pardo

CONSEJO DIRECTIVO DE FEDESARROLLO

Alberto Vargas Martínez
José Alejandro Cortés
Ignacio Betancur
Alvaro Hernán Mejía
José Vicente Mogollón
José Gómez Pinzón
Luis Escobar García
Jorge Cárdenas Gutiérrez
Oliverio Phillips Michelsen
Jorge Mejía Salazar
Gastón Abello
Javier Ramírez Soto

Rodrigo Botero Montoya
Ignacio Copete Lizarralde
Hernando Gómez Otálora
Francisco Ortega
Roberto Junguito Bonnet
Jaime Carvajal
Miguel Urrutia Montoya
Carlos Haime
Benjamín Martínez
Edgar Gutiérrez Castro
Rodrigo Escobar Navía
Guillermo Perry Rubio

Coyuntura Económica es una publicación de la
Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO

Calle 37 No. 20-27 — Teléfonos 2323592 — 2323593 — 2323594

Apartado Aéreo 20513 — Bogotá, D. E., Colombia

Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374

El material de esta revista puede ser reproducido sin autorización si se menciona como fuente a
COYUNTURA ECONOMICA DE FEDESARROLLO

Impresor: EDITORIAL PRESENCIA, Calle 23 No. 24-50, Teléfono 2427722, Bogotá

Impreso en Propalcote de 115 gramos.

coyuntura económica



FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

VOLUMEN VIII

No. 1

Abril 1978

coyuntura económica

A. Análisis Coyuntural

Introducción y Resumen	5
Actividad Económica General	12
Moneda y Crédito	32
Precios	45
Empleo y Salarios	51
Finanzas Públicas	65
Sector Cafetero	74
Sector Externo	84

B. Informes Especiales

Las Finanzas del Gobierno Nacional: 1964-1976 <i>Jorge Ospina Sardi</i>	107
Diálogo con la Profesora Joan Robinson <i>Diego Pizano Salazar</i>	133
Implicaciones socio-económicas de la ilegalidad en la tenencia de la tierra urbana en Colombia <i>Alfredo L. Fuentes - Rodrigo Losada</i>	155

análisis coyuntural

CUADROS I-1
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS Y PROYECCIONES

	Variación porcentual (%)			
	Estimativos 1977		Proyección año de 1978	
	Baja	Alta	Baja	Alta
Producto interno bruto a precios constantes	5.0	6.0	6.8	8.4
1. Agropecuario	1.8	2.2	5.0	6.0
2. Industrial	5.0	6.0	12.0	15.0
3. Comercio	7.0	8.0	8.0	9.0
4. Transporte	6.0	7.0	7.0	9.0
5. Construcción	6.0	6.0	6.0	8.0
6. Minería	-4.0	-5.0	-3.0	0.0
7. Gobierno	2.5	2.5	4.0	4.0
8. Resto	8.0	10.0	5.0	7.0
	1977		Proyección 1978	
Índice nacional de precios al consumidor obrero				
1. Total		29.3	18	
2. Alimentos		35.0	22	
Medios de pago		30.3	28	
Tasas de cambio		4.5	12	
	Año completo 1977	Proyección 1978	Variación (%)	
Recaudos del gobierno nacional (millones de pesos)	65.664	82.360	25.4	
1. Ingresos corrientes	63.716	79.160	24.2	
2. Ingresos de capital	1.948	3.200	64.2	
Registros de exportación (US\$ millones)	2.312.5	2.512.0	8.6	
1. Café	1.512.6	1.600.0	5.8	
2. Otros	799.9	912.0	14.0	
Registros de importación (US\$ millones)	2.964.8	3.547.47	19.6	
1. Reembolsables	2.559.9	3.097.47	21.0	
2. No reembolsables	405.9	450	10.9	
Movimiento de la balanza cambiaria (US\$ millones)	664	430	—	
1. Saldo en cuenta corriente	827	650	—	
2. Saldo cuenta de capitales	-163	-120	—	
Reservas internacionales a fin del período (US\$ millones)	1.830	2.260	23.5	

Introducción y resumen

Aunque 1977 fue un buen año para la actividad económica, la crisis en el suministro de alimentos impidió transformarlo en un "año bandera". En el capítulo sobre Actividad Económica General, Cuadro II-1, se observa que el Producto Bruto Interno, PBI, creció entre 5 y 6%, cifra muy superior al 2.8% de los países desarrollados de la OECD. Es decir, Colombia logró una alta tasa de desarrollo en un año de dificultades en la economía mundial.

El aumento en producción se debió a una demanda agregada muy dinámica generada por la bonanza cafetera. El gran reto que tiene el país es que, una vez bajen los precios internacionales de este producto, se pueda evitar una recesión de demanda que lleve a disminuciones en el ingreso per cápita, como ocurrió después de la bonanza de los años cincuenta.

También se observa en el cuadro referido, una gran diferencia entre el aumento del ingreso nacional real (8%-9%) y la disminución de 3% en la producción agrícola con excepción del café.

Este hecho, que refleja la gran brecha entre demanda agregada real y la oferta de alimentos explica en buena parte el problema inflacionario. Es infortunado que uno de los más altos aumentos en el ingreso en nuestra historia haya tenido este efecto inflacionario.

Para 1978 se prevé un aumento mayor en la producción, entre 7 y 8%, pero un incremento menor en el ingreso nacional real, entre 6 y 7%. El ingreso nacional crecerá menos que el producto debido a un deterioro en los términos de intercambio, causado primordialmente por la baja prevista en los precios del café.

Antes de analizar la situación económica de 1977 en mayor detalle, vale la pena anotar que FEDESARROLLO ha encontrado un deterioro en la calidad y la oportunidad de la información con que se cuenta para analizar la situación del país. Esto hace que los cálculos elaborados en esta revista sobre crecimiento en el producto, el ingreso, y los salarios, tengan una probabilidad de error sustancial. La realidad es que las

estadísticas oficiales son muy deficientes. Las cifras de producción manufacturera del DANE dan tendencias que no concuerdan con análisis comparativos de otras fuentes. La información del Ministerio de Agricultura es incompleta y poco confiable. Los datos de comercio exterior están más retardados que de costumbre. El Censo de 1973 no se ha publicado todavía, después de inversiones cuantiosas. La última información sobre empleo y salarios del sector público data de 1972. Todavía no tenemos datos definitivos de las últimas elecciones. Sólo la información financiera del Banco de la República y de la Tesorería General ha mejorado. En estas condiciones es difícil ver cómo se puede mejorar el manejo económico.

El Presidente López se declaraba de acuerdo en 1965 con la sentencia de que "la política es el arte de resolver los más variados problemas sin estar en posesión de la totalidad de los conocimientos sobre los casos que hay que decidir"¹. Lo que sí no pensamos sea posible es que por buenos que sean los políticos colombianos, las decisiones sobre manejo de la economía se puedan tomar sin ninguna información.

A continuación, se resumen las principales conclusiones sobre la actual coyuntura económica.

Agricultura

El año agrícola de 1977 fue uno de los peores en la experiencia reciente, debido a la severidad del verano. Por el problema climatológico los rendimientos sufrieron una disminución vecina al 3% en el año, generando una gran brecha entre oferta y demanda agrícola. La magnitud de la brecha se ilustra al comparar un aumento en el ingreso nacional de 8 ó 9% con una disminución en la producción agrícola de 2.7%². Tal bre-

cha obviamente se tenía que traducir en un aumento dramático en los precios de alimentos.

La situación no se pudo corregir debido a la falta de existencias agrícolas a comienzos del año y por la importación tardía de alimentos. No cabe duda de que la falta de información oportuna sobre el estado de las cosechas tomó a las autoridades desprevenidas y que los esfuerzos por sanear el IDEMA financieramente tuvieron el efecto desafortunado de que al producirse un serio verano, el país se encontraba sin existencias reguladoras de alimentos.

El crecimiento de 1.8% en el producto agropecuario total se debió esencialmente al café, rubro que tuvo un aumento de producción de 6.7%.

Las perspectivas para el sector en 1978, salvo algún serio imprevisto, son muy halagadoras. Sólo el algodón tiene perspectivas negativas. El aumento previsto para el PIB agrícola este año es de 5% y la situación de existencias reguladoras es holgada. Estos dos fenómenos son la base para considerar que habrá un descenso en la inflación en el año con relación a 1977, siempre y cuando se mantenga un manejo monetario y fiscal razonable.

Café

El café determinó el desarrollo de la economía en 1977 a través de los resultados cambiarios, monetarios, y de aumento en la demanda agregada. En 1978 la economía cafetera tendrá un impacto menor. En efecto el valor de las exportaciones cafeteras será similar al del año pasado y la participación del grano en la producción agrícola total volverá a niveles más normales.

FEDESARROLLO no prevé una disminución significativa en los ingresos de divisas de este rubro en 1978, y considera que una disminución sería en precios sólo ocurriría a partir del año cafetero 1979-1980. Por otra parte, da-

¹ Discurso en el Restaurante Jaroslov, Diciembre 12 de 1967. Ver *Posdata a la alternación* (Bogotá, 1970) p. 155.

² La disminución se debió a un aumento de 0.3% en el área cultivada, y una de 3.0% en los rendimientos.

dos los muy bajos inventarios mundiales, se considera que este año el país debe hacer todos los esfuerzos posibles para exportar el café producido, y no acumular más inventarios. En 1978 toda disminución en precio se compensará por mayores ventas de café colombiano, mientras que en los próximos años los aumentos en demanda generados por disminuciones en precios tendrán que ser compartidos con otros países productores. Por tanto, parecería necesario tomar todas las medidas en materia de reintegro y retención para estimular la exportación tanto de la Federación como del sector privado. La experiencia de 1977 sugiere que cuando la Federación está sola en el mercado no existe la agilidad suficiente para efectuar una política dinámica de mercadeo.

Empleo y Salarios

En 1977 continuó el descenso en el desempleo urbano, fenómeno que comenzó a producirse desde comienzos de 1976. Esto refleja principalmente los sustanciales aumentos en la demanda agregada que se han producido en los últimos dos años, a raíz de las elevadas tasas de crecimiento en el ingreso nacional per cápita.

Se avanza la hipótesis, que sería necesario comprobar, de que la elasticidad en la oferta del sector informal es mayor que la del sector moderno, que una vez que está utilizando plenamente su capacidad instalada, sólo puede aumentar la producción con el rezago que implica planear y hacer inversiones tecnológicamente complejas. En ese caso un aumento rápido en la demanda genera empleo en el sector informal, en donde no es tan difícil aumentar la producción.

Para 1978 no se prevé aumento en desempleo pero, para 1979-80, sería posible que se deteriorara la situación de empleo si no se toman medidas que compensen el efecto contraccionista que tendrá una posible baja en los precios del café.

Respecto a los salarios, se identifica un claro aumento en los salarios rurales en términos reales, mientras que en el sector urbano los salarios reales todavía se encuentran por debajo del nivel de 1974. Esto implica, en otras cosas, que se ha acortado la brecha entre niveles de vida urbanos y rurales.

Por otra parte, aunque la alta inflación del primer semestre de 1977 deterioró los salarios reales urbanos, el descenso en el ritmo de aumento en los precios registrado a partir de junio de 1977 he hecho posible una recuperación parcial del nivel de vida del trabajador. Dadas las alzas de salarios ya pactadas, y el nivel de inflación previsto para este año, se espera que los salarios reales de los obreros superen el nivel de 1974 hacia finales de este año. Los empleados tal vez no alcanzaron a recuperar su salario real de 1974.

En este número de **Coyuntura Económica** también se hace un análisis original de las tendencias de la remuneración total de los trabajadores, al sumarle al salario el pago de prestaciones sociales. Como éstas han estado creciendo más rápido que el salario básico, se ve que el deterioro en remuneración total probablemente sea inferior al del salario, que es la estadística utilizada hasta ahora en el país.

En resumen, es muy posible que a finales de 1978 se haya logrado un aumento real en los ingresos totales de obreros y empleados con relación a 1974, después de que tales ingresos sufrieron variaciones sustanciales durante el cuatrenio, debido a los cambios abruptos en las tasas de inflación.

Comercio Exterior

En 1977 el crecimiento en las exportaciones se debió básicamente al café, pues el valor de las no tradicionales se mantuvo a niveles similares a los de 1976. Sin embargo, ambos rubros registraron bajas en el tonelaje exportado.

En importaciones, por el contrario, se registró uno de los aumentos más significativos de los últimos años tanto en volumen como en valor. Este fenómeno contribuyó a disminuir las presiones inflacionarias.

En el año pasado se presentó un aumento significativo en la importación de bienes de consumo. Dicho aumento fue de 71% y, al excluir las importaciones de alimentos del IDEMA, el aumento sólo se reduce a 64%. Sin este aumento, también se podría haber esperado una tasa de inflación superior a la registrada.

También es significativo el incremento en las importaciones de bienes de capital, que fue de 16%. Para el sector agrícola dicho aumento fue aún más alto, registrando tasas de 94%. De todas maneras aún después de corregir por los aumentos en los precios internacionales de bienes de capital, es claro que 1977 fue un año caracterizado por un incremento importante en la inversión.

Situación Cambiaria

En 1977 la balanza cambiaria produjo uno de los superávits más altos en la historia del país, debido esencialmente al aumento del precio del café. Esto determinó un aumento de US\$664 millones en las reservas internacionales del país, que generó un crecimiento muy difícil de compensar en la oferta monetaria. La combinación de este recalentamiento monetario con el aumento en demanda agregada causado por los mayores ingresos de los cafeteros produjo un alza espectacular en los precios durante el primer trimestre debido al estancamiento en la oferta de alimentos.

FEDESARROLLO considera que la política cambiaria del gobierno en 1977, aunque imaginativa, hubiera podido ser más audaz. La revaluación para la importación implícita en el establecimiento del certificado de cambio ha de-

bido de ocurrir a fines de 1976 o en enero de 1977 y no en mayo. Por otra parte, el gobierno ha debido apoyar financieramente al IDEMA para que importara alimentos con anterioridad a la fecha en la cual lo hizo. Esto no ocurrió por la obsesión de evitarle pérdidas al IDEMA y por la situación financiera muy precaria de esa institución.

Las importaciones responden tanto a aumentos en la producción nacional como a bajas en los precios relativos de los bienes importados. La experiencia de 1977 confirma la evidencia econométrica de que las importaciones son elásticas al precio y de que una disminución en la tasa real de cambio aumenta las importaciones, aún frente al incremento en depósitos previos y otras medidas, tomadas en 1977 y que encarecieron las importaciones. Ante una variación tan dramática de los términos de intercambio, la manera más conveniente de evitar la presión inflacionaria habría sido revaluar, dejando que la oferta y demanda de divisas produjera un alto descuento del certificado de cambio. Una vez producida dicha revaluación de facto, el Banco de la República podría haber intervenido en el mercado de divisas a través de compra de certificado, para iniciar nuevamente el proceso de devaluación gradual.

El costo de controlar la inflación con una política cambiaria ortodoxa como la propuesta hubiera sido el de causar dificultades a ciertos sectores exportadores. Dichas dificultades se habrían tenido que solucionar a través de PROEX-PO con subsidios menos obvios que el CAT para evitar retaliaciones. Por ejemplo, en estos casos se deberían establecer subsidios para aquellos empresarios exportadores que se comprometen a no despedir obreros. Dicho subsidio se ha aplicado en Japón ante la revaluación de su moneda y no genera impuestos compensatorios en Estados Unidos por ser una forma de seguro de desempleo. En ciertos casos el subsidio de crédito también se ha podido aumentar

En resumen, el manejo cambiario fue más inflacionario de lo necesario debido al temor de perjudicar la política acertada de largo plazo de promover las exportaciones. El costo de mantener dicha política en 1977 fue excesivo, tal vez, en términos de inflación.

La experiencia de 1977 sugiere claramente que se hace necesario diseñar instrumentos de promoción de exportaciones mucho más flexibles de los existentes en el país, para poder afrontar los cambios abruptos en los términos de intercambio que ocurren en una economía con una estructura de comercio exterior como la colombiana. FEDESARROLLO está diseñando un esquema detallado de incentivos diferenciales de exportación, y se espera que una vez se termine el trabajo en julio del presente año, el país cuente con mejores elementos de juicio para poder aplicar políticas de exportación más ajustadas a las necesidades específicas de cada coyuntura internacional.

En esta revista también se calcula por primera vez el movimiento de nuestra tasa de cambio con respecto a una canasta de monedas de nuestros compradores. El método tradicional de calcularla con relación al dólar es simplista e inadecuado puesto que el dólar ha sufrido revaluaciones y devaluaciones con relación a otras monedas, presentándose por lo tanto cambios entre el peso colombiano y otras monedas. Esta tasa de cambio también se corrige por las tendencias en los índices de precios en cada país comprador, y por nuestra propia tasa de aumento en precios. El ejercicio muestra que nuestra moneda se ha devaluado más rápido con relación a ciertas monedas Europeas y el Yen, y no sorprendentemente las exportaciones colombianas han crecido más hacia esos mercados. También se llega a la conclusión de que no se ha perdido tanta posición competitiva como se creería al analizar la evolución de la tasa de cambio real peso-dólar.

Con base en este análisis se concluye que en 1978 la tasa de cambio no debe-

ría devaluarse a más de 15% y que tampoco sería adecuada una devaluación menor al 12%. Una devaluación inferior a esa cifra desmejoraría demasiado la posición competitiva de nuestras exportaciones y estimularía el retraso en los giros al exterior³. Dicho retraso aumenta las reservas internacionales y dificulta el manejo monetario haciendo crecer excesivamente la deuda externa privada. Una devaluación superior al 15% podría, en la situación actual, agudizar la situación inflacionaria.

Moneda y Precios

El crecimiento de los medios de pago en 1977 fue muy alto, siendo su ritmo anual de crecimiento de 34, 44, 39 y 30% en los cuatro trimestres respectivamente. Tal aumento fue superior al de cualquier año reciente y se explica primordialmente por la expansión en la base monetaria generada por el incremento en las reservas internacionales.

Las medidas tomadas durante el año por las autoridades monetarias compensaron sólo en parte los efectos de la monetización del aumento en reservas, con el resultado de que los medios de pago crecieron a tasas no conocidas antes en el país. Pero, la inflación no fue exclusivamente un problema monetario, sino que tuvo que ver con problemas reales de oferta, como se mencionó en el resumen de la situación agrícola.

Los precios relativos reflejan esta situación. En efecto, se agudizó en 1977 el fenómeno, común en la década de los setenta, de que los precios de los alimentos crecen más rápido que el nivel general de precios. Por ejemplo, los bienes agrícolas aumentaron en promedio 30% más rápido que el índice general de precios al por mayor, mientras que los bienes industriales aumentaron 11% menos que este mismo índice.

³ Una devaluación baja acentúa la diferencia entre la tasa de interés interna y la tasa de interés internacional, haciendo la última mucho más baja.

ce. La disminución en la tasa de cambio real contribuyó al control de la inflación, pues los bienes importados aumentaron 13% menos de lo que aumentó el índice de precios al por mayor.

Las previsiones en materia de precios para 1978 son más halagadoras. El año comenzó con existencias reguladoras de alimentos adecuadas y las proyecciones de producción agrícola son buenas. En primer lugar los altos precios han estimulado la siempe, y en segundo, la situación climatológica parece normal para el primer semestre. Es decir, no es probable que se presenten los problemas de oferta del año pasado.

Las proyecciones cambiarias sugieren por su parte que en este año no habrá un aumento de reservas internacionales de la magnitud del ocurrido en 1977. Si el gasto público se maneja cuidadosamente, y no se produce emisión, por este concepto, las autoridades monetarias deberían poder lograr un aumento menor en los medios de pago al ocurrido el año pasado.

Por todas estas razones FEDESARROLLO prevé que en 1978 la tasa de inflación se situará alrededor de 15 a 20%, siempre y cuando se mantenga un manejo monetario y fiscal cauteloso.

Finanzas Públicas

En 1977, como en 1976, el manejo del gasto público contribuyó a evitar un mayor desbordamiento monetario. Nuevamente el gobierno restringió el gasto público para contribuir a la política monetaria y para evitar aumentos mayores en la demanda agregada a través de la inversión pública. La magnitud del esfuerzo se hace patente al comprobar que el superávit de tesorería se logró ante un recaudo constante en términos reales, y paralelamente a una disminución neta en el endeudamiento externo del gobierno y los institutos descentralizados.

Dado el manejo gubernamental de las políticas monetaria y cambiaria, en

ausencia de la política referida de austeridad en el gasto, tanto los medios de pago como la demanda agregada habrían aumentado más de lo que ocurrió, y la tasa de inflación habría sido mayor a la registrada. El costo de haber adelantado esta política de estabilización se encuentra sin embargo en el hecho de no contarse con los efectos redistributivos del gasto público por segundo año consecutivo. No obstante, vale la pena anotar que ante una bonanza cafetera, con el aumento en demanda que ésta implica, la política fiscal debe contribuir a controlar la inflación. El gasto público sólo se habría podido expandir si se hubieran aumentado los impuestos por encima del nivel de la reforma tributaria de 1974, lo cual sólo se habría logrado aumentando el impuesto cafetero. Tal vez una política de este tipo habría sido la más acertada, pero era ciertamente difícil de ejecutar políticamente.

Como para 1978 se prevé todavía un aumento sustancial en las reservas internacionales y por lo tanto en los medios de pago, FEDESARROLLO considera necesario mantener un manejo estricto del gasto público. Dado el nivel del presupuesto de gastos de 1978 y las previsiones en materia de recaudo y presupuestos adicionales, se considera que esto sería posible⁴. No obstante, en 1978 se deberían adelantar las importaciones de los equipos necesarios para efectuar un ambicioso programa de inversión posteriormente. Un buen ejemplo sería la importación de equipo de obras públicas, o equipo para explotación petrolera con el cual se podrían iniciar trabajos en 1979 ó 1980.

Para 1979 sería lógico hacer un presupuesto expansionista que compense el efecto recesivo de la disminución en

⁴ Las proyecciones de ingresos y gastos parecen hacer posible la absorción del aumento en las remuneraciones del sector público efectuadas en Abril, siempre y cuando se eviten otras adiciones al presupuesto de funcionamiento.

los ingresos por café. Dada esa disminución, la expansión en el gasto público se podría financiar con crédito interno y externo. Es importante, por lo tanto, que Planeación Nacional y las entidades estatales tengan listos los diseños de proyectos que se puedan financiar en 1979 y 1980. Hay que recordar que la negociación de los préstamos de proyecto toma tiempo, y que los primeros desembolsos no ocurren antes de 24 meses después de la iniciación de dichas negociaciones.

Dadas las condiciones de crédito del país en la actualidad, y la oferta de fondos a precio relativamente bajo en el mercado internacional, también podría ser interesante convertir algunas de las deudas de mediano plazo que van a causar amortizaciones en 1980-84, en empréstitos a más largo plazo a través de la colocación de bonos nacionales o de entidades como ECOPETROL. Esta conversión facilitaría la situación cambiaria en los primeros años de la década de los ochenta.

Actividad económica general

El Cuadro II-1 resume el crecimiento del PBI en 1977, y las perspectivas para 1978. En este número de Coyuntura Económica también se calcula por primera vez el crecimiento en el ingreso nacional real debido a que, por las modificaciones en los términos de intercambio, en 1977 las dos estadísticas difieren significativamente.

Resalta en este cuadro al gran aumento en el ingreso y la baja producción agrícola. Para 1978 se prevé un buen desempeño de la economía, y en particular del sector industrial. Si se cumplen estas proyecciones, se tendrá que entre 1974 y 1978, una época de recesión mundial, Colombia habrá registrado una de las tasas de crecimiento del ingreso más alta de su historia. Es decir, que la bonanza cafetera no se perdió —se manejó mejor que la anterior— pero que se hubiera podido manejar mejor. Esperamos que la experiencia de estos años sirva para hacer más provechosa la próxima.

B. Agricultura

El análisis sobre el sector agropecuario colombiano que se presenta a conti-

nuación incluye una revisión del comportamiento del sector durante 1977, año que se ha calificado como uno de los más críticos en cuanto al suministro de alimentos en el país. Asimismo, se presentan las perspectivas del sector para 1978 y se discute y evalúa el conjunto de la política agrícola colombiana de los últimos años.

1. *La producción agrícola en 1977*

El sector agropecuario colombiano está constituido básicamente por el café, los cultivos agrícolas y la ganadería. Al analizar el comportamiento de la producción durante el año de 1977 se encuentran incrementos significativos en el renglón cafetero acompañados de bajas en la producción agrícola y leves aumentos en la ganadería.

Para el año analizado se calcula que la producción física de café se incrementó en un 6.7%. Según estimativos de FEDESARROLLO (basados en análisis propios y en la consulta de las estadísticas del Departamento de agricultura de estados Unidos y de la Federación

CUADRO II-1

ESTIMATIVOS DE CRECIMIENTO EN EL PIB Y EN EL INGRESO NACIONAL DE COLOMBIA (%)

Sector	1977		1978	
	Estimativo A	Estimativo B	Estimativo A	Estimativo B
Agricultura y Ganadería	1.8	2.2	5.0	6.0
Industria	5.0	6.0	12.0	15.0
Minería	-4.0	-5.0	-3.0	0
Construcción	6.0	6.0	6.0	8.0
Comercio	7.0	8.0	8.0	9.0
Transporte	6.0	7.0	7.0	9.0
Gobierno	2.5	2.5	4.0	4.0
Resto	8.0	10.0	5.0	7.0
PIB Total	5.0	6.0	6.8	8.4
Ingreso Nacional Real	8.0	9.0	5.8	7.4

METODOLOGIA:

El ingreso nacional real se obtiene ajustando el ingreso nacional a precios constantes de 1970 por la ganancia o pérdida en los términos de intercambio. Esta última está dada por:

$$GTI = X \left(\frac{p^x}{p^m} - 1 \right)$$

donde,

X = Valor de las exportaciones de bienes y servicios a precios constantes de 1970

p^x = Índice de precios al por mayor de los bienes exportados

p^m = Índice de precios al por mayor de los bienes importados.

Nacional de Cafeteros), la producción cafetera para el año calendario de 1977 debió alcanzar cerca de 9.5 millones de sacos de 60 kilos de café excelso, mientras que durante 1976 fue del orden de 8.9 millones. De la producción total de 1977, cerca de 1.8 millones se dirigieron al mercado doméstico (incluyendo posiblemente dicha cifra algo de exportaciones ilegales a Venezuela) y las exportaciones registradas alcanzaron cerca de 5.3 millones de sacos. La absorción total (consumo y exportaciones) fue entonces de 7.1 millones de sacos y el mayor almacenamiento (más exportaciones ilegales) del orden de 2.4 millones de sacos.

Por su parte, el Cuadro II-2 presenta tanto la superficie como la producción de cada uno de los cultivos mayores, mientras que el Cuadro II-3 valora esta

producción con el fin de identificar el crecimiento de la agricultura colombiana. De los cuadros en referencia se encuentra que, según el Ministerio de Agricultura, los cultivos registraron un aumento en superficie del orden de 0.3%, mientras que el valor real de la producción se redujo en 2.7%. Esto indica que los rendimientos sufrieron reducciones en promedio del 3.0% anual, lo cual es explicable principalmente por factores climatológicos¹.

En cuanto a la ganadería, existe muy poca información disponible al respecto. Las cifras de degüello interno mues-

¹ La baja de la producción agrícola pudo haber sido aún más severa si se considera que FEDEARROZ estima en 20% y no en 14.8% la reducción en la producción de dicho cereal. Según FEDEARROZ el volumen de producción en 1977 fue de 1.190 miles de toneladas.

CUADRO II-2
SUPERFICIE Y PRODUCCION AGRICOLA, 1976-1977

Producto	Superficie (miles has.)			Producción (miles tons.)		
	1976	1977	%	1976	1977	%
Ajonjolí	36.1	23.7	34.4	20.3	13.0	-36.0
Algodón	285.6	377.2	32.1	408.6	480.4	17.6
Arroz	365.6	324.7	-11.2	1.560.0	1.328.7	-14.8
Banano	16.5	17.0	3.0	636.1	500.0	-21.4
Cacao	56.2	57.5	2.3	24.0	27.0	12.5
Caña de azúcar	85.3	90.8	6.5	948.5	847.8	-10.6
Caña para panela	175.8	175.3	-0.3	819.2	754.6	-7.9
Cebada	68.0	46.6	-31.5	71.4	81.4	14.0
Frijol común	98.2	113.5	15.6	64.1	72.2	12.6
Frijol caraota	2.8	2.3	-17.9	3.5	2.7	-22.9
Maíz	647.5	597.8	-7.7	883.7	752.8	-14.8
Palma Africana	16.8	18.1	7.7	39.7	43.9	10.6
Papa	125.0	130.0	4.0	1.515.8	1.608.5	6.1
Plátano	374.1	386.3	3.3	1.808.4	1.844.0	2.0
Soya	37.6	56.7	50.8	75.1	102.9	37.0
Sorgo	173.6	189.5	9.2	427.7	406.2	-5.0
Tabaco	33.0	36.4	10.3	53.6	51.4	-4.1
Trigo	32.8	26.0	-20.7	45.3	29.4	-35.1
Yuca	240.0	209.7	-12.6	1.926.6	2.000.0	3.8
TOTAL	2.870.5	2.879.1	+0.3	11.331.6	10.946.9	-3.4

Fuente: Minagricultura, Programas Agrícolas, 1978 y hojas mimeografiadas Minagricultura relativas a los años 1977 y programación 1978.

tran² bajas anuales calculadas en 4.5%, lo que es explicable por el incremento de los precios reales del ganado, pues estos mayores precios llevan a los ganaderos a retener hembras para la reproducción. Las exportaciones de carne en canal, por otra parte, se incrementaron en un 4.2% en volumen (en valor el aumento fue muy superior y cercano al 27%), mientras que los de ganado en pie se redujeron en 48% y la producción lechera parece haber registrado incrementos aún inferiores a los de la población colombiana³. Tomando en consideración la importancia de

cada uno de estos rubros en el renglón de ganadería, así como todo el proceso de natalidad y acumulación de existencias se calcula que el crecimiento del subsector ganadero fue del 2.0% en 1977⁴. El Cuadro II-4 resume los resultados encontrados en cuanto a la producción cafetera, agrícola y ganadera durante 1977 y estima el crecimiento en ese año de la producción física del sector en 1.8%, uno de los incrementos más bajos registrados en los últimos años.

Para calificar el comportamiento del sector agrícola frente a sus requerimientos domésticos se debe comparar el incremento del abastecimiento interno con la demanda. Ha sido calculado recientemente que el aumento en la demanda doméstica de alimentos y productos del agro debe ascender al

² Tomado de Corabastos, *Características del consumo de carne y leche en Bogotá*, Nov. 1977. Las cifras de deguello provienen originalmente del DANE.

³ Corabastos, op. cit. en una encuesta realizada muestra que la gente en Bogotá no incrementó durante 1977 su consumo per cápita. El aumento de la producción debió ser entonces menor al de la población de 2.3%, si se considera que tuvieron que efectuarse cuantiosas importaciones de este producto.

⁴ FEDESARROLLO, *La producción agropecuaria en Colombia, Capítulo II*, explica la metodología de análisis en detalle.

CUADRO II-3
VALOR DE LA PRODUCCION AGRICOLA 1976-1977

Producto	Precios al productor 1976 (\$ Ton)	Valor PDN 1976 (millones)	Valor PDN 1977 (millones)
Ajonjolí	13.370	271.4	173.8
Algodón	16.873	6.984.3	8.105.8
Arroz	4.106	6.405.4	5.455.6
Banano	7.460	4.745.3	3.730.0
Cacao	37.046	889.1	1.000.2
Caña de azúcar	4.940	4.685.6	4.188.1
Caña para panela	7.040	5.767.2	5.312.4
Cebada	6.266	447.4	510.1
Frijol (común y caraota)	20.451	1.382.5	1.531.8
Maíz	4.853	4.288.6	3.653.3
Palma africana	17.205	683.0	755.3
Papa	2.954	4.477.7	4.751.5
Plátano	3.364	6.083.5	6.203.2
Soya	8.052	604.7	828.6
Sorgo	4.108	1.757.0	1.668.7
Tabaco	20.163	1.080.7	1.036.4
Trigo	6.414	290.6	188.6
Yuca	3.139	6.047.6	6.278.0
TOTAL	—	56.891.6	55.371.4

Fuente: Precios al productor, Banco de la República y Cuadro II-1, cálculos de FEDESARROLLO.

4.0% anual⁵. Ahora bien, del cuadro anterior se desprende que el cambio en la disponibilidad de alimentos para el consumo interno, excluyendo la producción de café y el aumento de inventarios de ganado, fue del orden de -2.8% anual. Obviamente, un desajuste tan

notorio entre el aumento en la demanda y la baja en la producción dirigida al consumo interno debe repercutir en aumento en los precios relativos en los alimentos.

Este incremento en los precios de los alimentos en efecto se registró con la severidad esperada durante 1977. Según el índice de precios al consumidor, el incremento de los precios de los alimentos en el primer semestre fue del 41.1%, mientras que para el conjunto

⁵ FEDESARROLLO, *La Agricultura Colombiana en la Década de los Ochentas*, Marzo de 1978, Cuadro 8. Dicho incremento obedece al aumento de la población (2.3%) más la demanda inducida por el incremento del ingreso per cápita, del 1.32% dada una elasticidad ingreso de 0.55).

CUADRO II-4
EL CRECIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO — 1977 —

Rubro	Participación (porcentaje) (1)	Tasa de crecimiento % (2)
Café	.261	6.7
Agricultura	.307	-2.7
Ganadería	.432	2.0
Total	1.000	+1.8

Fuente: Col (1) Basado en información de Cuentas Nacionales, Banco de la República.
Col (2) Cálculos de FEDESARROLLO.

de la canasta familiar el incremento fue del 28.9%. En el índice de precios al por mayor se obtiene que el aumento semestral de los precios de los productos del agro fue del 24.4%, mientras que para el conjunto de productos el incremento alcanzó 17.1%. De los datos anteriores es posible corroborar no sólo el hecho de que los precios de los productos agrícolas fueron los que mayores incrementos registraron sino además ilustrar que dentro de éstos los que más grandes aumentos mostraron fueron los alimentos.

Ahora bien, de los datos correspondientes al año completo es posible identificar que el aumento anual en los precios reales de los alimentos al consumidor fue del 5.7% mientras que el de los precios al por mayor de la agricultura alcanzó 7.2% (Cuadro II-5). Las cifras anteriores indican que durante el segundo semestre del año se incrementó el suministro de alimentos y que este suministro incidió en los precios al consumidor de manera especialmente importante. Como se analizará en seguida, este resultado obedeció al proceso de importación masiva de alimentos realizado.

Pero, antes de entrar a estudiar las importaciones, el punto realmente crucial de discutir en el contexto anterior es el de determinar en qué medida todo el incremento de precios que tuvo lugar durante el primer semestre era realmente inevitable. Es obvio que todo país debe tener un "stock" o inventario

de aquellos productos agrícolas almacenables para evitar precisamente fluctuaciones anormales a los precios como los que podría originar una mala cosecha⁶. Con tal consideración, lo que se debe apreciar es que el país, a comienzos de 1977, no disponía de tales inventarios, pues el sector privado había venido agotando sus existencias y el IDEMA antes que compensar esas bajas en existencias de los Almacenes Generales de Depósito (AGD) hizo lo contrario; es decir, acabó con sus existencias pues, aparentemente, le resultaba más importante evitar mayores descalabros financieros, en una entidad ya de por sí desprestigiada, antes que proceder a hacer nuevas inversiones en existencias agrícolas. Esta aseveración se puede comprobar según los resultados del Cuadro II-6. Así, ante la ausencia de existencias y frente a los alarmantes aumentos de precios en los primeros meses, la posición del Gobierno hacia fines del primer trimestre del año 1977 fue la de apresurarse a efectuar importaciones cuantiosas de alimentos aún superiores a las efectuadas durante 1973. Se tiene conocimiento de haberse, importado, sólo por parte del IDEMA, cerca de US\$112 millones en alimentos y de que el volumen total de importaciones superó las 685 mil toneladas. (Cuadro II-7). Así mismo, con el fin de incrementar rápidamente la

⁶ FEDESARROLLO, a solicitud del Banco de la República, elaboró un documento para el IDEMA en donde se ilustraba precisamente este punto y se cuantificaba el valor de existencias que deberá tener el Instituto. Véase Cuadro II-6.

CUADRO II-5
INCREMENTO EN LOS PRECIOS REALES DE LOS ALIMENTOS 1977

Índice	Primer Semestre			Año Completo		
	Alimentos	Total	Alim-total	Agricultura	Total	Agri-total
consumidor	41.1	28.9	12.2	35.0	29.3	5.7
por mayor	24.4	17.1	7.3	26.4	19.2	7.2

Fuente: Índice al Consumidor obrero — DANE
Índice al por mayor — Banco de la República

CUADRO II-6
DISPONIBILIDAD Y DEMANDA DE EXISTENCIAS
ENERO DE 1977

Producto	Disponibilidad (miles tons.)			Demanda TOTAL	Déficit (-) o Superávit (+)
	IDEMA	AGD	TOTAL		
Arroz	54.4	101.4	155.8	223.5	-67.7
Cebada	—	42.4	42.4	31.3	11.1
Frijol	.2	8.6	8.8	10.5	- 1.7
Maíz	22.6	44.6	67.2	132.0	-64.8
Papa	—	—	—	12.8	-12.8
Sorgo	22.5	41.1	63.6	71.0	- 7.4
Trigo	19.5	6.2	25.7	66.2	-40.5
Soya	—	4.5	4.5	22.8	-18.3
Ajonjolí	—	1.4	1.4	3.8	- 2.4
Azúcar	3.3	7.8	12.2	80.9	-68.7
Total	122.5	258.0	381.6	654.8	-273.2

Fuente: IDEMA, Cálculos de FEDESARROLLO.

producción doméstica de alimentos, el Gobierno dispuso un incremento en los recursos crediticios dirigidos a la agricultura, la rebaja a las tasas de interés, e implantó una obligación para los agricultores comerciales, que quisieran beneficiarse del crédito, de cultivar el 10% del precio en cultivos alimenticios de "pancoger".

Las importaciones de alimentos comenzaron a llegar hacia mediados del segundo semestre y, su venta y comercialización coincidió con la entrada de la segunda cosecha del año, todo lo cual contribuyó a incrementar los abastecimientos hasta el punto que durante el

segundo semestre se redujeron, en términos absolutos, los precios al consumidor de algunos alimentos. El impacto neto sobre los precios de dichas acciones se puede visualizar al observar, primero, que el incremento anual en los precios de los alimentos y en general, de la agricultura (Cuadro II-5), fue inferior al registrado durante el primer semestre y, segundo, el hecho de que para el año completo, el aumento de los precios de los alimentos al consumidor a la postre fue menor que los del por mayor para la agricultura.

A fines del año se encontró que las existencias agrícolas habían vuelto a

CUADRO II-7
IMPORTACIONES DE ALIMENTOS DEL IDEMA — 1977 —

Producto	Volumen (miles de Tons.)	Valor (Miles de U.S.\$)
Arroz	58.522	16.013
Azúcar	88.328	23.110
Maíz	101.437	12.646
Trigo	407.923	45.043
Harina de trigo	10.490	1.787
Aceite de Soya	12.100	8.080
Leche	6.248	5.319
Total	685.048	111.998

Fuente: IDEMA, Importación de Productos Comestibles realizados durante 1977.

adquirir niveles más adecuados por lo cual, en este aspecto, 1978 presenta una mejor perspectiva de defensa frente a la posible evolución de los precios agrícolas. (Cuadro II-8).

Más aún, los incrementos en los precios reales de los productos alimenticios ocurridos durante 1977 parece serán un gran estímulo para incrementar la producción en el presente año. FEDESARROLLO ha encontrado que en la producción agrícola colombiana y, aún en la de alimentos de tipo tradicional, existe una gran respuesta en la oferta. Esto implica que aumentos en los precios conducen a incrementar las superficies sembradas y la producción agrícola con retrasos de un año⁷.

El Cuadro II-9 presenta así los estimativos de FEDESARROLLO de cambio en la superficie y producción agrícola así como de valor total de la producción durante 1978 para los principales cultivos mayores⁸. Como se puede observar, se prevén tanto aumentos como disminuciones en los diversos cultivos, destacándose especialmente una baja en la producción algodonera, atribuible principalmente no a factores fitosanitarios sino a la menor rentabilidad de este cultivo, ya que sus precios do-

mésticos se hallan atados a una cotización internacional que durante 1977 no presentó aumentos, mientras que los costos de producción sí se elevaron significativamente. Con excepción del algodón, el balance de la producción agrícola indica que se presentarán aumentos anuales del orden del 5%. Estas cifras resultan ser más pesimistas, aunque tal vez más realistas, que las proyectadas por el Ministerio de Agricultura donde se prevén aumentos de superficie del orden de 12.7%, cifra sin antecedentes y que se compara favorablemente con el porcentaje calculado por FEDESARROLLO. Igualmente, el incremento total en el volumen de producción previsto por Minagricultura del 18%, el que parece realmente muy por encima de cualquier factibilidad, es muy superior al aparentemente modesto 5% (excepto algodón) que prevé Coyuntura Económica.

7 COYUNTURA ECONOMICA, *El Sector Agropecuario Colombiano: Problemas actuales y Perspectivas*, Mayo de 1977.

8 Los estimativos se fundamentaron en las relaciones de respuesta en la oferta y en los cambios registrados durante 1977 en los precios reales del productor, que se infirieron del comportamiento de los precios al por mayor y los precios internacionales.

CUADRO II-8
LA SITUACION DE EXISTENCIAS — ENERO DE 1978
(miles de toneladas)

Producto	AGD	IDEMA	TOTAL
Ajonjolí	1.6	—	1.6
Arroz	101.1	46.2	147.2
Azúcar	7.5	17.5	25.0
Cacao	.6	—	.6
Cebada	26.3	—	26.3
Fríjol	3.6	—	3.6
Mafz	116.0	60.0	176.0
Sorgo	122.4	45.0	167.4
Soya	12.2	—	12.2
Trigo	44.2	7.0	51.2
Total	435.5	175.6	611.1

Fuente: Almacenes Generales de Depósito (AGD), Superintendencia Bancaria; IDEMA-Plan de Comercialización 1978

CUADRO II-9
EL CRECIMIENTO DE LA AGRICULTURA EN 1978

Producto	Variación Porcentual 1977 - 1978	
	Superficie cosechada	Producción Física
Arroz	3.5	7.0
Cebada	-4.6	-4.6
Maíz	6.8	19.8
Sorgo	1.1	5.7
Trigo	1.6	2.1
Ajonjolí	-1.3	-1.3
Algodón	-17.6	-30.9
Palma	4.6	7.5
Soya	0.0	-0.8
Frijol	-2.9	-4.7
Papa	12.6	18.4
Yuca	-1.5	-2.6
Banano	-0.7	-0.7
Cacao	3.1	3.0
Caña de azúcar	2.9	5.5
Caña de panela	-1.7	-0.9
Plátano	1.3	2.0
Tabaco	.9	1.4
Total	-0.6	-0.5

Para terminar describiendo las perspectivas para 1978, el Cuadro II-10 agrega a los estimativos de aumento de la producción agrícola los correspondientes al café y a la ganadería, los cuales también indican aumentos significativos. En el caso del café porque durante 1978 entran en producción abundantes cultivos de tecnología moderna y de alta productividad y, en el caso de la ganadería, por cuanto el incremento de los precios reales del ganado hacen más rentable el incremento del tamaño de los hatos e inducen un incremento de los inventarios ganaderos. Se calcula, así, que el incremento del sector agropecuario será en el año del 5%.

2. Comentarios finales

A forma de comentario final cabe simplemente resumir los resultados encontrados en el presente capítulo. Se identificó que 1977 fue un año de una gran crisis agrícola nacional que se originó en una reducción de la producción de los principales productos del agro diferentes del café. La consecuencia de

tal desabastecimiento fue la elevación de los precios de los alimentos especialmente durante el primer semestre del año ya que durante el segundo se registraron, de una parte, mejores cosechas y, de otra, se comenzaron a distribuir los cuantiosos productos importados para atender tal crisis.

Las perspectivas para el presente año contrastan notablemente con lo observado en el año anterior. De una parte, la elevación de los precios de los alimentos ha incentivado su cultivo y existen suficientes reservas para atender cualquier falla de la producción. De otro, las políticas oficiales de amplitud de crédito, de restablecimiento de los precios de sustentación del IDEMA y de dirigir mayores recursos al sector, (que han comenzado a distribuirse a través del programa de Desarrollo Rural Integrado) aseguran todas unas mejores perspectivas para la agricultura colombiana. Por lo anterior, las circunstancias hacen prever que, excepto para el cultivo del algodón, 1978 será un excelente año agrícola. Podría decirse, entonces, que el presente año será el

CUADRO II-10

**EL CRECIMIENTO DEL SECTOR
AGROPECUARIO — 1978 —**

Rubro	Tasa de Crecimiento %
Agricultura (sin algodón)	4.8
Algodón	-30.9
Café	10.0
Ganadería	5.0
Total	5.0

primero en el cual comenzará a dar frutos la estrategia gubernamental de alimentación no sólo por el hecho de ser este el primero en el cual se invertirán recursos considerables para tal fin sino porque la rentabilidad de los cultivos es supremamente atractiva, ante la evolución de precios y porque las políticas de crédito han facilitado la adquisición de insumos y abaratado los costos.

C. Industria manufacturera

Al iniciarse el mes de abril no se contaba con elementos de juicio suficientes para llevar a cabo una evaluación completa del desempeño del sector industrial en 1977. Sin embargo, el año anterior parece haber sido satisfactorio para la industria, así no se hubieran satisfecho las expectativas que había en su comienzo. Por su parte, 1978 puede llegar a ser un año excelente en la historia industrial colombiana, si se logran los niveles de crecimiento esperados por los empresarios. Las favorables perspectivas de demanda y las facilidades para importar han estimulado un aumento importante en la inversión desde 1977, que se espera continúe durante 1978. Paralelamente con la expansión ya ha comenzado a registrarse un aumento importante en el empleo generado por la industria. Las ventas al exterior, de otra parte, se redujeron en el año anterior y parece continuarán haciéndolo en 1978.

Antes de entrar a analizar con mayor detalle la situación descrita, es necesario comentar la importancia de que el DANE revise la forma en la cual obtiene estadísticas sobre el sector industrial y se preocupe por hacerlas compatibles con las de otras entidades del sector oficial para aumentar su confiabilidad. La disparidad que se encuentra entre los resultados de la encuesta del DANE y otras fuentes, permite suponer que los problemas y diferencias que se han venido presentando en años anteriores en el cálculo de las cuentas nacionales se volverán a presentar para 1977, si no se lleva a cabo un análisis crítico de las cifras disponibles. Esto para no hacer referencia a la lentitud con la cual se obtiene y se procesa la información, que impide tener una visión actualizada del comportamiento de la industria.

1. *El Sector Manufacturero durante 1977*

A pesar de las excelentes perspectivas que presentó en sus comienzos, 1977 fue para la industria un año apenas satisfactorio. El racionamiento eléctrico de comienzos del año, los conflictos laborales, las dificultades en los mercados de exportación, y, en algunos sectores, el efecto de los malos resultados agrícolas y de la competencia de bienes importados, se reflejaron en resultados bastante inferiores a los que corresponderían para un período con tan sustancial crecimiento en el ingreso como fue 1977.

Obtener una cifra de crecimiento del producto sectorial, sin embargo, es difícil por cuanto los resultados de la encuesta mensual del DANE a 711 establecimientos, difieren sustancialmente de los obtenidos a partir de las tabulaciones preliminares de la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO. De acuerdo con la información del DANE, deflactada por el índice de precios industriales al por mayor, el crecimiento real del valor de la producción habría sido de 3.0%. Usando otro deflactor el DANE obtiene un crecimiento de 5.2%.

Los resultados de la encuesta de FEDESARROLLO arrojan un crecimiento promedio del 9.4% con respecto a 1976. Aunque es evidente que la muestra del DANE es más representativa de la industria manufacturera colombiana que la de FEDESARROLLO, se ha calculado que las empresas incluidas en esta última representan un 15% de la producción del sector, constituyendo esta encuesta, por tanto, un buen indicador del comportamiento industrial. Es conveniente recordar, además, que la muestra es especialmente representativa de la gran empresa que participa con un 75% de su producción total.

La falta de elementos adicionales de juicio dificulta entonces una cuantificación confiable del crecimiento industrial. De todas maneras, lo más probable es que la cifra de crecimiento se encuentre en el rango de 5 a 8 puntos. Los resultados del DANE, por una parte, son de difícil confiabilidad ya que algunas verificaciones parciales de otras entidades oficiales llegan a cifras que sugerirían una subestimación por parte del DANE en algunos sectores. La encuesta de FEDESARROLLO por su lado, puede sobrestimar los resultados por cuanto la muestra no presenta una distribución uniforme entre sectores y la producción destinada a las exportaciones de las empresas encuestadas tiene una baja participación. Como se verá más adelante, fue precisamente en las exportaciones en donde se observaron las reducciones más importantes de la actividad industrial durante 1977.

En forma preliminar, y mientras se dispone de más y mejor información, se estima que el crecimiento de la industria manufacturera colombiana durante 1977 con respecto a 1976, estuvo entre el 5 y el 6%.

Especialmente destacado fue el crecimiento del sector "sustancias y productos químicos" (Cuadro II-11), importante por la magnitud de su participación dentro de la producción manufacturera. El gran aumento resultó de una mayor

utilización de la capacidad instalada, ya que pasó de un 70% en 1976 (el nivel más bajo de los sectores incluidos en la muestra) a un 82% en 1977. La expansión del año anterior en este sector se dio como reacción retrasada a la recuperación económica registrada durante 1976, tal como se confirma al observar; en el mismo Cuadro II-11, que éste fue uno de los sectores en los cuales se invirtió menos durante 1977, comportamiento que también se había observado durante 1976⁹. Otro sector con un crecimiento apreciable fue el de industrias metálicas básicas; en este caso el aumento de la producción se debió a la práctica duplicación de la de una sola empresa grande que empleó más intensivamente su capacidad instalada.

Para las industrias de la muestra de la encuesta de FEDESARROLLO, las ventas totales aumentaron un 11.6% (Cuadro II-11) en términos reales. Este crecimiento fue posible gracias al aumento generalizado de las ventas internas, destacándose las de sustancias y productos químicos y las de industrias metálicas básicas. Las ventas para la exportación experimentaron como ya se ha mencionado, una caída sustancial en casi todos los sectores. Esta situación, como se discutirá en detalle en el capítulo dedicado al sector externo, está relacionada con algunos obstáculos encontrados en el mercado externo pero, especialmente, debido a la reducción en los estímulos a la exportación por la caída de la tasa efectiva real de cambio.

A pesar de la reducción en las exportaciones de las empresas representadas en la muestra, el efecto de este factor sobre el crecimiento de las ventas totales es poco significativo debido a la baja participación de las empresas exportadoras en la muestra. Por tal razón, los resultados de la encuesta de FEDESARROLLO podrían estar sobrestimando el comportamiento industrial si se considera que, según registros de exporta-

⁹ FEDESARROLLO, *Coyuntura Económica*, Vol. VII, No. 1, p. 14.

CUADRO II-11
CIFRAS PRINCIPALES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN 1977
 (Variación porcentual)

Código Ciiu	Sector Industrial	Producción		Ventas						Porcentaje de utilización de la capacidad instalada				
		Nominal	Real	Internas		Exportaciones		Totales		Inversión	Nominal 1976	1977	Variac.	Empleo
				Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real					
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	40.7	8.4	42.1	9.5	-19.7	-40.3	41.2	8.8	117.6	70.8	75.4	6.5	5.1
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	20.2	10.1	23.7	13.3	-22.0	-31.2	18.3	8.0	87.0	87.3	89.3	2.3	0.5
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	22.4	6.8	26.4	10.3	-52.8	-58.4	22.6	7.0	12.0	83.5	84.5	1.2	1.2
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	35.5	15.7	46.3	24.9	-4.4	-23.8	43.1	21.8	9.5	69.9	81.6	16.7	0.3
36	Productos minerales no metálicos	23.9	3.1	25.3	4.2	-16.5	-26.3	21.5	1.4	117.8	91.7	91.4	-0.3	2.9
37	Idustrias metálicas básicas	39.3	27.6	34.7	23.3	-48.8	-54.8	33.8	22.5	46.3	66.3	67.1	1.2	3.6
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	19.0	—	31.9	10.7	20.4	4.1	31.4	10.4	632.9	48.9	50.8	3.9	10.5
	Industria Manufacturera	30.7	9.4	34.5	14.3	-15.9	-28.4	31.3	11.6	61.6	72.2	76.8	6.4	3.6

Fuente: Encuesta Industrial de FEDESARROLLO. Resultados Preliminares.

ción de manufacturas, se produjo una disminución en la cantidad exportada del orden del 30%. Especialmente importantes son las reducciones observadas en los sectores de alimentos, bebidas y tabaco, e industrias metálicas básicas, que contribuyen con un 53% del estimativo de crecimiento obtenido a partir de la encuesta de FEDESARROLLO.

La utilización de capacidad no parece haber aumentado de manera significativa en ningún sector, con excepción del de sustancias y productos químicos por las razones ya anotadas. Aunque esto podría parecer en alguna medida contradictorio con el crecimiento reportado en las mismas empresas en la producción, no se debe olvidar que desde 1976 se comenzaron a observar aumentos en la inversión.

El crecimiento en el empleo para las empresas de la muestra fue apreciable (3.6%), como se puede ver en el Cuadro II-11, y se concentró en los sectores de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte; alimento, bebidas y tabaco; e industrias metálicas básicas. Si por otra parte, se observa el aumento en la inversión en estos mismos sectores se encuentra que, en todos, se dio un incremento significativo en la misma. De especial importancia fue el del sector de productos metálicos maquinaria y equipo de transporte que aumentó en un 633% su inversión nominal con respecto a 1976.

El mayor nivel de inversión fue, con excepción del sector de papel, imprentas y editoriales, el denominador común en todos los casos. Este incremento en la inversión constituyó, entonces, una tendencia generalizada y no fue el producto de unas pocas inversiones de consideración.

El análisis de los registros de importación (ver capítulo sobre Sector Externo), muestra que los bienes de capital pasaron de ser el 53% al 59% de las importaciones. Otro indicador, el de las licen-

cias globales de importación, mostró un crecimiento importante (42% de aumento en términos nominales con relación a 1976) aun cuando presenta niveles absolutos que parecen bajos si se tiene en cuenta el costo que puede tener una sola ampliación importante. Además, dentro del valor total de licencias globales se encuentra el de equipos importados para el desarrollo de la explotación de níquel de Cerromatoso (US\$70 millones), operación que viene planeándose desde hace varios años y que no debe considerarse como indicadora de la reactivación en el sector manufacturero.

Otro indicador de la inversión que refleja en alguna medida la recuperación que se viene dando en el ritmo de inversión por parte del sector privado, a pesar de sus fallas metodológicas, es la información relativa a la inversión neta¹⁰ registrada por las Cámaras de Comercio del país. Su análisis muestra que la participación de la industria manufacturera en la inversión neta total pasó de ser un 19.1% en 1976 al 23% durante 1977, con un crecimiento nominal, en los dos años, del 91%. Este incremento en el capital neto supone, fundamentalmente, que se están dando los pasos previos para realizar futuras ampliaciones y ejecutar proyectos de inversión que requieren un mayor registro de capital, especialmente ante las entidades financieras.

2. *Perspectivas para el sector durante 1978*

En opinión de los empresarios encuestados por FEDESARROLLO, 1978 parece ser muy promisorio. A tal punto que, de cumplirse sus previsiones, el crecimiento del producto industrial llegaría a un 20% (Cuadro II-12), registrándose así uno de los crecimientos más altos de la historia industrial colombiana. Con excepción del sector de papel y sus manufacturas, se es-

¹⁰ La inversión neta se define como constitución de sociedades más reformas menos disoluciones.

CUADRO II-12
PERSPECTIVAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES
DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA PARA 1978

(variación porcentual)

Código Ciu	Sector Industrial	Produc- ción real	Ventas in- tern. real	Export. real	Inversión nominal	Empleo
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	14.6	14.9	-47.9	-5.1	3.3
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	18.0	14.5	27.5	142.4	1.9
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	10.8	9.2	18.6	262.7	10.0
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	15.6	9.4	68.7	22.2	1.0
36	Productos minerales no metálicos	21.1	24.4	23.1	195.9	2.9
37	Industrias metálicas básicas	19.6	21.8	122.2	295.3	8.0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	43.0	35.1	10.9	73.0	4.5
	Industria Manufacturera	19.9	16.5	31.2	81.7	3.4

peran en todos los sectores aumentos de producción superiores al 15% en el año. De cumplirse la previsión empresarial, lo que no parece difícil si se tiene en cuenta el nivel de la demanda agregada, 1978 sería un año excelente para la industria.

La cifra de crecimiento que se obtiene de la Encuesta de FEDESARROLLO puede estar un poco sobrestimada en razón del altísimo crecimiento esperado en el sector de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte (43%) que corresponde a la considerable ampliación de sólo pocas de las empresas encuestadas; es de suponer, entonces, que el conjunto del sector crezca más moderadamente. Así las cosas, una cifra del orden del 15% en el año parecería más razonable como estimativo del crecimiento esperado para 1978.

Un crecimiento industrial menos espectacular puede resultar, además, de los obstáculos que pueden continuar enfrentando las exportaciones, como se discute con detalle en el capítulo sobre Sector Externo incluido en esta revista. En dicho capítulo se prevé, después de

analizar los aspectos de mayor impacto sobre el desempeño exportador colombiano, un estancamiento de las exportaciones en términos reales. Esta consideración haría excesivo por consiguiente el crecimiento de 31.2% en las exportaciones industriales que se desprende de la Encuesta. En cuanto hace a las ventas internas es de suponer que el mayor ingreso personal permitirá el incremento del 16.5% previsto por los empresarios encuestados. El buen comportamiento de las ventas se espera en todos los sectores, siendo de interés anotar que en algunos de ellos, como el de minerales no metálicos o el de industrias metálicas básicas, el aumento esperado en las ventas es bastante superior al que se espera para la producción, lo que supondría que durante 1977 se llevó a cabo en estos sectores una acumulación de existencias.

La tendencia de reequipamiento de la industria iniciada en 1976 continuará en 1978. Especialmente importantes son las inversiones planeadas en el sector de industrias metálicas básicas y papel, imprentas y editoriales. Se espera así mismo que las inversiones que se están llevando a cabo (en gran parte amplia-

ciones) se traduzcan, lo mismo que en 1977, en un crecimiento importante en el empleo; el incremento esperado en la ocupación es de 3.4%. De lograrse este aumento en el empleo la contribución de la industria en la reducción del desempleo sería significativa. Como es de suponer, los sectores que esperan generar más puestos de trabajo, son aquellos en los cuales se llevarán a cabo los aumentos más importantes en los niveles de inversión.

En resumen: 1978 puede ser uno de los mejores años de la década para el sector industrial; si fuere así y no se presentaren obstáculos a la importación de los bienes de capital necesarios, se consolidaría el proceso de renovación y aumento del "stock" de capital con su correspondiente efecto positivo sobre el manejo. En el mediano plazo, el sector podría entonces abastecer adecuadamente la demanda por bienes manufacturados y reducir las posibles presiones inflacionarias que resultaren de un sector manufacturero insuficiente.

D. Comercio interno

De acuerdo con la Muestra Mensual de Comercio al Consumidor del DANE, el crecimiento de las ventas efectuadas por el sector comercio fue muy bajo: 3.5%. Sin embargo, es difícil confiar en una cifra como la anterior. De un lado, existe una relación entre el comportamiento de la industria y el del comercio en tal forma que cuando a la primera le va bien el comercio se ve favorecido y viceversa. Por tanto, un crecimiento de la industria del orden del 5.5% implicaría que el comercio tuvo que crecer al menos al mismo ritmo. De otro, el incremento en las importaciones de bienes de consumo fue de considerable magnitud, por lo cual la actividad comercial tuvo forzosamente que ser dinámica. Por último, el crecimiento en el recaudo del impuesto de ventas fue del orden de 32.3%, mientras el índice de precios al por mayor sólo aumentó 19.2%. Todos estos indicadores llevan a FEDESARROLLO a estimar que el

crecimiento del comercio interno oscila entre 7.0% y 8.0% durante 1977.

E. Construcción

1. Edificación Urbana

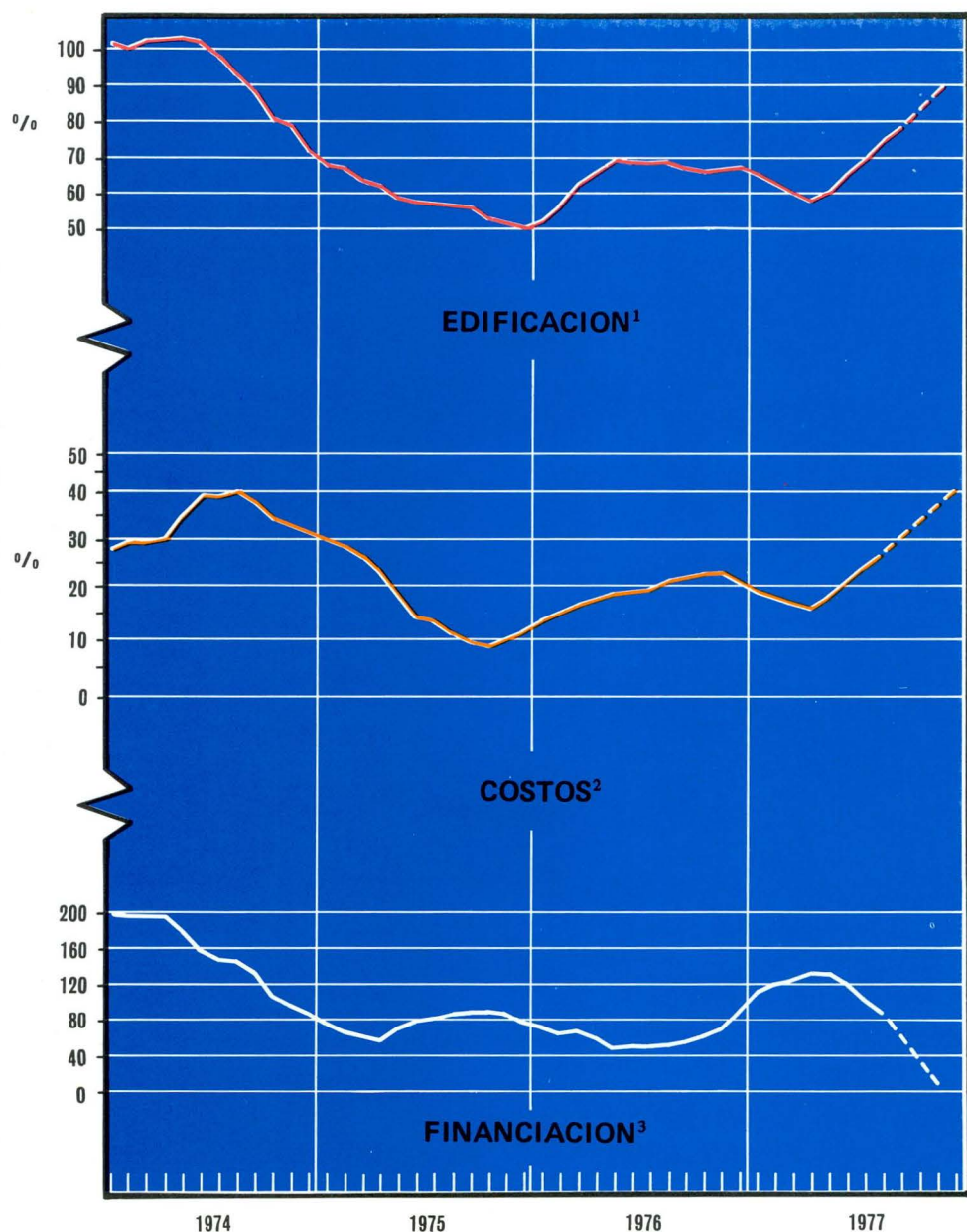
a) Actividad Edificadora en 1977

El indicador de área edificada —licencias de construcción aprobadas en las siete principales ciudades del país— señala una contracción fuerte durante los primeros cuatro meses de 1977, tal como puede observarse en la gráfica II-1. La caída en estos meses fue más que compensada por el crecimiento vertiginoso que se registró en los restantes ocho meses: entre abril y diciembre, las licencias aprobadas aumentaron en un 60%, con un incremento del indicador correspondiente de 57 a 90 puntos.

El comportamiento de las licencias, con su desfase natural, es representativo de la evolución de la actividad edificadora, y las variaciones en los costos de construcción —que son otro indicador de lo que ocurre en el sector— señalan un comportamiento cíclico compatible con el de licencias. En efecto, la curva de costos —que se incluye en la gráfica mencionada— muestra un descenso en el aumento de los costos hasta abril del año pasado y una fase de crecimiento acelerado en el resto del año; mientras en abril los costos se elevaron a un ritmo anual del 16%, en diciembre esa tasa era de 40%.

Los crecimientos registrados en licencias aprobadas y en costos, si bien indicativos de un sostenido nivel en la actividad constructora, son, de otro lado, preocupantes. En el pasado, los periodos de expansión rápida han sido seguidos por otros de contracción igualmente rápida. Este comportamiento cíclico es particularmente agudo en la producción del sector edificador, por la gran inestabilidad propia de éste en comparación con la de los demás. Hay que recordar, por ejemplo, que durante la recesión última se paralizó en forma súbita el 50% de la capacidad productiva del sector.

GRAFICA II-1
INDICADORES DE LA INDUSTRIA EDIFICADORA



FUENTE: SERIES DEL ICAV Y EL DANE DESESTACIONALIZADAS POR FEDESARROLLO.

¹ Índice del área edificada en siete ciudades según licencias. Base: Enero 1974 = 100.

² Tasa de crecimiento mensual (expresada en términos anuales) del costo de la construcción de vivienda según. Cálculos efectuados con base en el Índice Nacional del DANE.

³ Préstamos entregados a constructores por el sistema UPAC deflactado, por el Índice Nacional del Costo de Construcción de Vivienda del DANE. Millones de pesos de 1971.

Un comportamiento opuesto al de licencias y costos se observa en la serie de préstamos entregados a los constructores por el sistema de UPAC, fenómeno que demuestra, una vez más, que la actividad edificadora depende muy poco de esta financiación ¹¹. Paradójicamente, la disminución registrada en el volumen de los préstamos en valor constante durante 1977 no coincide con la de la producción del sector y, de no haberse observado esta baja, el crecimiento de la actividad edificadora en el segundo semestre de 1977 hubiera sido aún más acelerado.

El incremento de la construcción en 1977 se estima en 14.6% de acuerdo con la expansión del área construida según licencias en siete ciudades durante los doce meses comprendidos entre septiembre de 1976 y septiembre de 1977 ¹².

b) Perspectivas de la edificación en 1978

Es posible predecir que el auge de la edificación llegará a su fin durante 1978 y que, luego, vendrá una recesión. Pero, es muy difícil anticipar con exactitud cuándo se iniciará la fase descendente del ciclo y cuál será el máximo nivel de producción a alcanzarse al final de la expansión. Por tanto, sería aventurado también avanzar una cifra sobre crecimiento de la edificación en 1978, auncando su signo será el positivo. Vale anotar, para claridad de los lectores, que las recesiones se presentan después de todo auge fuerte por la elevación excesiva de los precios —causada por el crecimiento acelerado de los costos— lo que hace que el volumen excedente de oferta, sea difícil de vender.

En resumen, será necesario estudiar desde ahora políticas compensatorias

para asegurar que en 1977 no se genere una baja seria en la construcción de vivienda. El presupuesto nacional de 1979 debería incluir, entonces, un aumento grande de recursos para el ICT y otros tipos de construcción popular. Y las obras públicas, también deberían, durante 1979, compensar la reducción prevista en edificación privada.

2. Otras construcciones

El rubro "otras construcciones" está constituido por las obras públicas. Para 1977 se estima que la construcción pública se incrementó en 3% y para 1978 su crecimiento se proyecta en 10%.

E. Petróleo y minería

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, la producción del sector minero registró durante 1977 una reducción del 5.0%, cifra ligeramente superior a la baja de 4.3% que se presentó en 1976. Este estimativo parece correcto si se tiene en cuenta una tasa de declinación petrolera de 5.8%, bajas en la producción de oro y plata, incremento en la producción de platino y posibles aumentos en la de carbón, mineral de hierro y sal. Sin embargo, dada la lentitud con la cual se genera la información del sector minero, será necesario esperar hasta mediados del año para obtener una cifra confiable sobre la evolución de su producción durante 1977.

Las perspectivas de producción petrolera para 1978 son favorables en vista de la mayor actividad exploratoria prospectada por ECOPETROL y por las compañías extranjeras. Es de esperar igualmente que la producción de oro se recupere. En estas circunstancias la previsión es la de una reducción en el producto minero inferior a la de 1977.

1. Petróleo

a) Producción de crudo

La producción de petróleo crudo durante 1977 fue de 50.2 millones de ba-

¹¹ Los préstamos del sistema UPAC descendieron como consecuencia del retiro de fondos efectuado por los ahorradores (Ver gráfica II-1).

¹² En el cálculo del crecimiento anual no se considera el año calendario.

riles. Esta cifra señala una tasa de declinación de 5.8%, que se compara favorablemente con la de los seis años anteriores. Como en 1976, la menor declinación se atribuye al incremento en la explotación de crudos marginales; de acuerdo con la información disponible, la producción de crudo incremental llegó a 19.500 barriles diarios en 1977 cuando durante 1976 había sido de 12.500, estimándose para 1978 un nivel de 32.000 barriles diarios.

El aumento en la producción de crudos marginales se vio acompañado además por la mayor actividad de perforación, factor que incidirá favorablemente en la producción futura de petróleo para reversar la tendencia declinatoria observada en Colombia durante la presente década. En 1977 se perforaron 27 pozos de exploración —en 1976 se habían perforado 18— de los cuales seis llevaron a descubrir campos explotables comercialmente en los departamentos de Sucre, Córdoba, Bolívar y Santander.

El efecto del incentivo de precio para la producción marginal y para la nueva, la mayor disponibilidad de equipos de

perforación y la firma de nuevos contratos de asociación entre ECOPETROL y las compañías extranjeras, son los factores causantes de la mayor actividad y las mejores perspectivas en materia petrolera. La impresión es que la percepción de las compañías internacionales con respecto a el atractivo de la inversión en Colombia viene modificándose gradualmente, después del ánimo pesimista que rodeó la operación del sector petróleo desde principios de los años setenta. Así las cosas, no sería de extrañar que los resultados de perforación durante 1978 sean positivos y se acercaran a las proyecciones de la industria de perforar 50 pozos exploratorios.

Si se registra durante 1978 una tasa de declinación del 5.0%, la producción de petróleo se acercaría a los 48 millones de barriles. Este estimativo, si bien optimista, puede ser realista en vista de las perspectivas comentadas en el párrafo anterior y de la tendencia observada en los dos últimos años.

b) Producción y demanda de refinados

La producción total de productos refinados se incrementó en 6% durante

CUADRO II-13
PRODUCCION Y CONSUMO DE REFINADOS
(miles de barriles)

Producto	Producción			Consumo ³		
	1976	1977	Variación %	1976	1977	Variación %
Gasolina motor	19.457.4	20.620.2	6.0	22.865.1	24.098.1	5.4
Fuel-Oil	18.395.3	18.419.6	0.1	8.977.9 ²	9.058.3	0.9
Diesel y keroseno	10.749.6	10.638.6	(0.1)	10.739.0	10.958.2	0.2
Otros ¹	10.320.4	12.756.8	23.7	6.145.1	6.357.4	3.5
Total	58.922.7	62.435.2	6.0	48.727.1	50.472.0	3.6

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Oficina de Planeación.

¹ Incluye combustible liviano doméstico, gasolina de aviación, jet-fuel, lubricantes y grasas, gas licuado, químicos y petroquímicos.

² Excluye exportaciones.

³ Corresponde a la información de ventas al público.

1977, ritmo superior al observado en 1976 con respecto al año inmediatamente anterior. Tal como puede observarse en el Cuadro II-13, dentro de los aumentos en producción de refinados sobresalen los de gasolina y "otros" combustibles como resultado de las mayores importaciones de crudo registradas en 1977.

Un crecimiento en el consumo de 3.6%, como el observado durante 1977, y particularmente el crecimiento de 5.4% en gasolina motor, aunque inferior al del año anterior, es indicativo de un sostenido ritmo de crecimiento de la economía si se considera que entre 1974 y 1975 el aumento en la demanda fue prácticamente nulo y que, por tanto, la cifra de 4.4% obtenida en 1976 no constituye patrón de referencia adecuado. Con todo, es de anotar que el precio de la gasolina se mantuvo constante durante 1977, frente a una tasa de inflación cercana al 30%, lo que condujo probablemente a un aumento adicional en la demanda por combustibles y al correspondiente efecto negativo sobre la balanza comercial petrolera. El bajo aumento en el consumo de Fuel-Oil y

Diesel-Keroseno refleja el resultado de la política de incentivar el uso del gas natural, la electricidad y el carbón como sustitutos de estos combustibles.

c) Balanza Comercial Petrolera

El déficit de la balanza comercial petrolera llegó en 1977 a US\$76.2 millones; en 1976 había sido de US\$32.9 millones. El Cuadro II-14 contiene la información de importaciones y exportaciones del sector durante 1977 incluyendo las variaciones porcentuales con respecto a las cifras de 1976 así como las proyecciones de ECOPETROL para 1978 con sus respectivos cambios porcentuales.

Debe observarse el nivel del déficit comercial petrolero (US\$76) ocasionando por importaciones de crudo y gasolina superiores en 50% a las de 1976 y que alcanzaron la cifra de US\$181.4 millones. Para 1978 se proyecta un crecimiento en las importaciones del orden del 40%, que las colocará en US\$257.5 millones y elevará el déficit a US\$123.4 millones. Sin embargo, como se verá en la sección siguiente, el déficit comercial

CUADRO II-14
BALANZA COMERCIAL PETROLERA
(US\$ millones)

Concepto	1977				1978 ¹				
	Millones de barriles	Precio unitario (US\$)	Valor	Variación 1977/1976	Millones de barriles	Variación %	Precio unitario (US\$)	Valor (US\$ millones)	Variación 1978/1977
A. Exportaciones	8.621	12.2	110.6	23.3%	11.150	29.3	12.03	138.2	24.8%
1. Combustóleo	8.621	12.2	105.2	—	11.150	29.3	12.03	134.1	27.5%
2. Otros	—	—	5.4	—	—	—	—	4.1	—
B. Importaciones	12.849	14.2 ²	181.4	50.0%	17.094	33.0	15.06 ²	257.5	41.9%
1. Crudo	9.397	13.87	130.3	55.0%	10.916	16.2	14.90	162.6	24.8%
2. Gasolina	3.452	14.81	51.1	32.7%	6.188	79.3	15.34	94.9	85.7%
C. Déficit			(76.2)	131.6%				(123.4)	61.9%

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Proyección ECOPETROL.

² Precio unitario promedio importaciones.

no es el único concepto del sector petrolero que afecta la balanza cambiaria del país y, para tener una idea completa de este impacto hay que contemplar todos los renglones de ingresos y egresos de divisas relacionados con la actividad petrolera. De todas maneras, la cifra de importaciones del sector petrolero se habrá duplicado entre 1976 y 1978, hecho que muestra el esfuerzo a realizar en el país para lograr un regreso a la autosuficiencia en materia petrolera ante el aumento en la demanda por combustibles como resultado apenas lógico del proceso de crecimiento económico que se registra en Colombia.

d) Balanza Cambiaria Petrolera

En el Cuadro II-15 se presentan la balanza cambiaria petrolera para 1977 con base en la información del Ministerio de Minas y Energía, de ECOPE-TROL y del Banco de la República, y una proyección de la misma efectuada para 1978 por FEDESARROLLO. Al considerar los mayores ingresos de di-

visas originadas en ventas a naves internacionales (que no se incluyen en las cifras de exportaciones del INCOMEX ni en los reintegros del Banco de la República), los de capital petróleo (o sea la cantidad de divisas que venden al Banco de la República las compañías extranjeras para dedicar los pesos a actividades exploratorias), las regalías y las ventas de gas natural, los ingresos de dólares subirían en 1978 a US\$237.5 millones. Y, al tener en cuenta el movimiento financiero de ECOPE-TROL con el exterior (la financiación del programa de inversiones de ECOPE-TROL, las importaciones del mismo, y el servicio de la deuda), el efecto neto negativo del sector petróleo sobre las reservas del Banco de la República llegará a los US\$248.5 millones en comparación con el de US\$103.1 millones de 1977.

2. Metales Preciosos

Según la información del Ministerio de Minas y Energía la producción de oro se redujo en cerca de un 14% durante 1977 con respecto a la de 1976 lle-

CUADRO II-15
BALANZA CAMBIARIA PETROLERA
(US\$ millones)

	1977	1978 ¹
A. INGRESOS CORRIENTES	181.3	237.5
1. Exportaciones de petróleo y derivados	136.1	136.7
2. Ventas a naves internacionales	n.d.	33.0
3. Capital Petróleo	32.7	42.3
4. Ventas de gas natural	n.d.	11.5
5. Regalías	12.5	14.0
B. EGRESOS CORRIENTES	257.4	340.0
1. Importaciones de petróleo y derivados	186.1	260.0
2. Compra crudo en US\$ en Colombia	71.3	80.0
C. CUENTA DE CAPITAL	(27)	(146.0)
1. Financiación Programa Inversión Ecopetrol	—	75.4
2. Importaciones Programa Inversión	n.d.	123.7
3. Amortización Deuda (capital más intereses)	27	97.7
D. VARIACION NETA	(103.1)	(248.5)

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol y Banco de la República.
n.d.: no disponible.

¹ Proyección FEDESARROLLO.

gando su nivel a las 257.139 onzas-troy, volumen similar al de 1974. Esta reducción no guarda relación con las mejoras en la cotización internacional. Una posible explicación se puede encontrar en las dificultades que tuvieron algunas dragas para operar en el Chocó debido a los diferendos de la principal compañía productora con las autoridades municipales y los colonos.

La producción de plata también descendió al pasar de las 105.726 onzas en 1976 a las 91.536 onzas en 1977. La de platino, por su parte, que había bajado en 1976 en 24.3%, se recuperó ligeramente durante 1977 registrando 17.315 onzas.

3. *Otros Minerales*

Al finalizar el mes de marzo del presente año el Ministerio de Minas y Energía no había allegado la información referente a la evolución de la producción de minerales como el carbón, la sal o el mineral de hierro. Es de suponer, sin embargo, que la explotación de estos productos se incrementó en 1977

por lo menos al ritmo de 5% observado durante el año inmediatamente anterior.

Como hecho interesante cabe resaltar la mayor actividad realizada por el gobierno para canalizar la inversión hacia proyectos de explotación de minerales. Es bien conocido que Intercor (filial de Intercol) ya ha realizado estudios geológicos en Cerrejón con positivos resultados; que recientemente se constituyó la Empresa Colombiana de Uranio para iniciar exploraciones directas y en asociación con empresas extranjeras; y que han comenzado a prepararse, con financiamiento externo parcial, los estudios para procesamiento de roca fosfórica. El sector privado, tanto nacional como extranjero, también tiene en marcha interesantes proyectos de exploración y explotación de carbón en Cundinamarca y Antioquia. Por otra parte, se ha organizado y tecnificado la explotación de Esmeraldas en Muzo y Coscuez. Las perspectivas de largo plazo en la producción de estos minerales son, entonces, altamente favorables.

Moneda y crédito

A. Introducción

Han transcurrido ya más de dos años desde que el mercado mundial del café registró un alza en el precio del grano de magnitud no registrada en el último cuarto de siglo. Desde entonces, la economía colombiana se ha visto afectada a través de los múltiples efectos que tan singular evento puede causar. Uno de los más destacados es, desde luego, la inestabilidad monetaria, con su inevitable reflejo sobre la tendencia del nivel de precios. El impacto monetario se asocia, además, con las opciones adoptadas en materia de política económica, dentro de cuyas dimensiones se destaca, en particular, el manejo cambiario que ha conducido a la cuantiosa acumulación de activos externos con un desproporcionado efecto sobre la cantidad de circulante. Instrumentos complementarios de administración monetaria moderaron la expansión final de los medios de pago, que llegó, con todo, a niveles elevados en 1977, en comparación con los registrados por la economía colombiana en años anteriores. El uso de estos instrumentos repercutió sobre otras variables económicas importantes.

En este capítulo se analizan los desenvolvimientos recientes del mercado monetario y se asocian con el comportamiento del nivel de precios. Para ello es preciso disponer de una conceptualización de la economía que permita interpretar el pasado y prever el futuro. El marco usualmente utilizado para entender el fenómeno monetario es la hipótesis cuantitativa que señala una relación directa entre los medios de pago y el nivel de precios postulando, además, una dirección de causalidad de la primera variable hacia la segunda. Es decir, se afirma que un mayor ritmo de expansión en los medios de pago es el responsable de una más acelerada elevación del nivel de precios.

Al aplicar la hipótesis señalada se presentan entre otros, dos problemas. En primer término la demanda de los particulares por dinero está sujeta a variaciones a través del tiempo que modifican la relación entre precios y dinero. Estas obedecen a variaciones en la tasa de interés nominal y en el nivel del producto en forma bastante sistemática. Para el caso de la economía colombiana, las variaciones en el producto modifican más que proporcionalmen-

te la demanda por saldos monetarios, en tanto que las fluctuaciones en el tipo de interés nominal alteran inversamente la cantidad deseada de dinero con un impacto menos que proporcional.

Como se señaló anteriormente la experiencia monetaria colombiana se vincula en forma estrecha con lo ocurrido en el sector externo, por lo cual los eventos de los últimos dos años son particularmente interesantes. Para entenderlo, parece pertinente adoptar un enfoque que integre explícitamente las áreas monetaria y cambiaria. La labor de interpretación que se profundiza a continuación, señala el comportamiento de las variables exógenas a la economía, la respuesta de la política monetaria y cambiaria, y los resultados en materia de dinero y precios. Las mismas consideraciones son pertinentes para el ejercicio de previsión del futuro cercano, ejercicio que muestra perspectivas algo diferentes a la experiencia reciente.

II. Términos de intercambio

Una de las variables exógenas de mayor importancia para el comportamiento de la economía es la relación entre los precios de las exportaciones y los precios de las importaciones. En el caso colombiano, esta relación registra fluctuaciones significativas, originadas

principalmente, pero no de manera exclusiva, en los cambios del precio internacional del café. Además, las cotizaciones de productos básicos en los mercados internacionales son también objeto de modificaciones importantes, aspecto que incide en el componente atribuible a las "exportaciones menores" dentro de la relación de precios de intercambio. En el Cuadro III-1 se presenta dicha relación, junto con el valor unitario de las exportaciones diferentes de café y el precio internacional del grano. Se observa cómo, entre 1970 y 1977, los términos de intercambio han aumentado en 36.4%, especialmente durante los últimos dos años, como resultado del alza notoria en el precio del café.

Ahora bien, el impacto de un alza en los términos de intercambio sobre los medios de pago depende de la política cambiaria particular que se adopte. El caso extremo de no intervención en el mercado de divisas conduce posiblemente a acumulación de divisas dentro del sector privado y probablemente a una reducción en el tipo de cambio real. De otra parte, en un régimen de intervención con tipo de cambio programado (real fijo) es decir devaluando a un ritmo igual al de la tendencia en el nivel de precios, el grueso del efecto se presentaría sobre el nivel de reservas internacionales y el ritmo de inflación.

CUADRO III-1
TERMINOS DE INTERCAMBIO Y VALOR UNITARIO DE LAS EXPORTACIONES

Año	Términos de intercambio	Índice de valor unitario de exportaciones diferentes de café		Precio Internacional del Café	
		Dólares corrientes	Dólares reales	Dólares corrientes	Dólares reales
1970	100.0	100.0	100.0	0.56	0.56
1971	92.1	113.8	110.2	0.49	0.47
1972	103.5	156.5	145.0	0.57	0.53
1973	109.8	201.1	164.8	0.73	0.60
1974	111.2	402.8	277.8	0.78	0.54
1975	91.5	381.7	264.0	0.82	0.52
1976	98.4	445.5	298.1	1.58	0.95
1977	136.4	548.0	313.1	2.40	1.36

Fuente: Banco de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO III-2
CUMPLIMIENTO DE LA CANTIDAD DE DINERO Y CREDITO

		M ₁					M ₂					Colocaciones Bancarias		
Año	Trimestre	Especies mone- tarias	Depósitos en cuenta corriente	Total	Variac. Trimes- tral (O/o)	Variac. anual acumula- da (O/o)	Cuasi- dineros	Total oferta monetaria aplicada	Variac. Trimes- tral (O/o)	Variac. anual acumula- da (O/o)	$\frac{M_1}{M_2}$	Nivel	Variac. Trimes- tral (O/o)	Variac. anual acumula- da (O/o)
1974	I	8.751	30.660	39.411	2.2	29.4	18.648	58.663	7.1	55.3	0.67	32.903	6.2	31.3
	II	9.206	30.810	40.015	1.5	22.5	17.384	57.399	4.9	38.2	0.70	34.342	4.4	34.8
	III	8.993	31.760	40.753	1.8	20.4	19.614	60.641	5.6	35.0	0.68	38.007	10.7	34.7
	IV	16.094	30.019	46.113	13.2	19.6	20.592	66.705	10.0	29.8	0.69	41.381	8.9	33.6
1975	I	10.631	36.591	47.223	2.4	19.8	25.480	72.703	9.0	23.9	0.64	44.307	7.1	34.7
	II	11.366	36.924	48.291	2.3	20.7	27.791	76.082	4.6	32.5	0.63	46.018	3.9	34.0
	III	11.003	40.442	51.445	6.5	25.4	31.528	82.873	9.1	36.8	0.62	50.989	10.8	34.2
	IV	20.816	38.099	58.919	14.5	27.8	31.227	90.146	8.6	35.1	0.65	52.760	3.5	27.5
1976	I	13.562	47.059	60.620	2.9	28.4	39.903	97.523	8.2	34.1	0.62	54.654	3.6	23.4
	II	15.200	47.545	62.745	3.5	29.9	38.644	101.389	12.5	33.1	0.61	55.614	1.8	20.8
	III	14.119	51.159	65.278	4.0	26.9	45.525	110.803	9.3	33.5	0.59	61.333	10.3	20.3
	IV	28.778	50.605	79.383	21.6	34.7	45.834	125.364	13.1	39.8	0.63	66.321	8.1	25.7
1977	I	17.585	63.411	80.996	2.0	33.6	56.064	137.060	9.3	40.5	0.59	71.875	8.4	31.5
	II*	20.691	69.755	90.446	11.7	44.1	59.172	149.618	9.2	47.6	0.60	77.960	8.5	40.2
	III*	20.962	69.928	90.890	0.5	39.2	63.875	154.765	3.4	39.7	0.59	85.769	10.0	39.8
	IV*	40.744	62.707	103.451	13.8	30.3	61.100	164.551	6.3	31.3	0.63	92.969	8.3	40.2
1978	I	25.774	79.072	104.846	1.3	29.4	74.883	179.729	9.2	31.1	0.58	97.037	4.4	35.0

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Los cuasidineros incluyen depósitos de abono, certificados de depósitos y depósitos en las corporaciones de ahorro y vivienda.

² M₂ está compuesta por M₁ y los cuasidineros.

Colombia no registra ninguno de estos casos extremos. El coeficiente de correlación simple entre variaciones en los términos de intercambio y aquellos de las reservas internacionales netas del Banco de la República es de 0.71, en tanto que la correlación de la primera variable con las fluctuaciones en la tasa de cambio real libre es de -0.44 . Se observa entonces una combinación de ajustes en el tipo de cambio real y en el nivel de reservas internacionales.

III. El crédito interno

De otra parte, de acuerdo al “enfoque monetario de la balanza de pagos, la creación de crédito interno también tiene un impacto sobre las reservas internacionales. Un aumento en los activos del sistema monetario eleva en primera instancia la cantidad de dinero. Con el análisis monetario usual, ello conduce a un incremento en el gasto agregado, el nivel de precios y/o el ingreso. Sin embargo, si se adopta un sistema de tasa de cambio fija, el ajuste al mayor crédito interno se puede llevar a cabo reduciendo las reservas internacionales, o sea, el componente externo de las fuentes de creación de la masa monetaria. De hecho, la evidencia sobre el caso colombiano parece ajustarse a dicha concepción, al existir una significativa relación inversa entre la creación de crédito y las fluctuaciones en los activos externos. Con todo, es también posible que exista una dirección de causalidad contraria, presumiendo que las autoridades monetarias ajusten sistemáticamente las fuentes internas de expansión monetaria a la acumulación de reservas, de acuerdo a metas globales en materia de crecimiento de la liquidez. Tal es el caso, por ejemplo, del año 1976, cuando el efecto monetario de las reservas se compensó moderadamente con un superávit fiscal y una reducción en el endeudamiento de los bancos con el Emisor.

IV. Comportamiento reciente de la cantidad de dinero y crédito

En el Cuadro III-2 se presenta la información pertinente sobre los princi-

pales agregados monetarios para el período 1974-1978 en base trimestral. Las columnas (3) y (4) muestran las tasas de crecimiento trimestrales y anuales de los medios de pago respectivamente. La variación trimestral señala un patrón estacional más o menos sistemático, con ritmos moderados durante los tres primeros trimestres de cada año, al compararse con los notorios aumentos del último trimestre. El año 1977 registra un segundo trimestre anormalmente alto, lo cual obedece principalmente a la redención de títulos canjeables por certificados de cambio por parte de la Federación Nacional de Cafeteros, en desarrollo de la compra de la cosecha de mitad de año. De otra parte, la columna (5) muestra una tendencia al alza en la expansión de los medios de pago que durante 1977 alcanzó a superar ritmos anuales de 40%. Los meses recientes ubican el crecimiento anual alrededor de 30%. Más adelante se analizarán las perspectivas para el futuro inmediato.

La oferta monetaria ampliada (M2) no presenta un patrón estacional marcado, como se observa en la columna (8) del Cuadro III-2. El crecimiento anual mostró cifras superiores a las registradas por los medios de pago, revelando el traslado de moneda y depósitos a la vista hacia activos con alguna protección contra la inflación, como lo son los cuasidineros. En esta forma la participación de los medios de pago dentro de los cuasidineros (columna 10) se ha reducido de aproximadamente 0.70 en el año 1974 hasta aproximadamente 0.60 en 1977, presumiblemente como resultado de la inflación y tasas de interés crecientes que caracterizan el período indicado. Finalmente, las colocaciones bancarias (columnas (12) y (13)) presentan un ritmo de crecimiento similar al de la oferta monetaria ampliada. Al compararlo con el comportamiento del índice de precios, se observa que el valor real de las colocaciones, estancado durante 1975, registra un aumento de 10% aproximadamente durante el año pasado.

CUADRO III-3
VARIACION EN LOS ACTIVOS DEL BANCO DE LA REPUBLICA

(Millones de pesos)

Año	Reservas internacionales neta	Crédito interno						Diferencia cambiaria neta	Otros activos netos
		Total	Tesorería	Resto del sector público	Bancos comerc.	Entidades de fomento	Sector privado		
1971	622	1509	1041	-436	344	1217	-657	89	-522
1972	4240	1651	124	-327	-241	1755	340	-52	-153
1973	4554	5714	-572	-138	2388	3294	742	-7	-381
1974	-1061	7626	2618	-754	2186	4765	-1189	83	807
1975	5251	5566	2137	118	91	2807	413	599	315
1976	24386	-1367	-3408	-237	-664	1656	792	-1493	191
1977	28722	19309	-2306	-262	6527	14667	683	-2149	389

Fuente: Revista del Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

Las cifras del cuadro III-2 indican un crecimiento de la liquidez acelerado durante 1977 respecto de los años anteriores. Al interpretarlo, vale la pena destacar el notorio incremento en los términos de intercambio (Cuadro III-1), que explica el origen principal del ascenso en el dinero primario por acumulación de reservas internacionales. Al mantener un lento ritmo de devaluación (4.5%), el descenso requerido en el tipo de cambio real continuó desarrollándose a través de alzas en el nivel interno de precios, de manera similar al contemplado por la teoría monetaria clásica en su análisis del mecanismo automático de ajuste. De manera alternativa, el precio de la divisa podría haber alcanzado su nivel de equilibrio mas bajo por medio de reducciones en su valor nominal, evitándose así el elevado costo que representó la inflación originada en la acumulación de reservas internacionales. Para ello hubiera sido necesario, sin embargo, que las autoridades económicas hubieran tenido a su disposición instrumentos que permitieran la operación de un mercado institucional de divisas o de certificados de cambio, como el que tardíamente se desarrolló en 1977.

De otra parte, los activos internos del Emisor crecieron a un ritmo cercano al 40% anual. Al ajustar dicha cifra por el

crecimiento en los pasivos no monetarios del Banco, se observa una disminución en el crédito interno neto, manteniendo la relación negativa señalada anteriormente entre esta variable y la acumulación de reservas internacionales.

V. Disposiciones de la junta monetaria

En entregas anteriores de Coyuntura Económica se analizaron las diversas resoluciones de la Junta Monetaria en su ejercicio de 1977. Para efectos de control monetario se destacan tres principales instrumentos utilizados durante aquel año. En primer término, las diversas disposiciones en materia de encajes (Resoluciones Nos. 2, 3, 5, 37, 42, 53) que condujeron a una reducción de 13% en el multiplicador de la oferta monetaria, de tal suerte que la relación entre depósitos de los bancos comerciales en el Banco de la República y depósitos en cuenta corriente aumentó de 42% al final de 1976 a 48% en diciembre de 1977. De otra parte, el nuevo régimen en materia de certificados de cambio (Resoluciones Nos. 25, 32 y 64) permitió congelar un volumen importante de la emisión monetaria potencial originada en los ingresos por concepto de exportaciones. Al final del año pasa-

CUADRO III-4
VARIACION DE LOS PASIVOS DEL BANCO DE LA REPUBLICA
(Millones de pesos)

Año	Pasivos no Monetarios						Pasivos monetarios		Total variación en activos = variación en pasivos
	Depósitos en moneda extranjera	Reservas internacionales a largo plazo	Operaciones en el merca- do monetario	Disponibili- des en fondos financieros	Depósitos para impor- taciones	Otros depósitos	Billetes en circulación	Depósitos en moneda nacional	
1971	9	542	171	115	-258	39	733	416	1698
1972	96	581	-32	743	352	64	2226	1471	5686
1973	270	314	320	1998	1166	-77	181	2015	9880
1974	294	460	542	1619	175	676	131	3383	7455
1975	106	922	541	3514	-1864	-745	293	5096	11731
1976	85	1355	3508	1868	-1061	12	7918	7832	21697
1977	154	1468	11385	6653	4189	39	11834	9395	46271

Fuente: Revista del Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

do, se habían colocado \$13.000 millones, con lo cual las llamadas operaciones en el mercado monetario, comienzan a adquirir la importancia que merecen como instrumento de control de la liquidez. Además, la Resolución 45 introdujo una nueva categoría de depósito para importaciones, la cual junto con las vigentes anteriormente congelaron \$3.500 millones en el curso del año anterior. Finalmente, disposiciones en materia de giros al exterior (Resoluciones Nos. 4, 43, 52) buscaron acelerar la utilización de las reservas internacionales. En efecto, el movimiento de capital en la Balanza Cambiaria del Banco de la República arrojó un saldo negativo mayor (-US\$169.2 millones) respecto al registrado el año anterior (-US\$62.7 millones).

La combinación de la política cambiaria, crédito interno y las diversas dispo-

siciones orientadas a incrementar los pasivos no monetarios del Banco de la República con el público no bancario, condujeron a un incremento de 40.1% en la base monetaria (Cuadro III-5). La elevación de los encajes de los bancos y las corporaciones financieras controló, por su parte, la expansión secundaria permitiendo un crecimiento de los medios de pago (M1) y de la oferta monetaria ampliada (M2) inferior al de la base. En efecto, como se indicó anteriormente (Véase Cuadro III-7), los multiplicadores de M1 y M2 registran un descenso importante durante 1977.

VI. Los certificados de cambio

La ampliación del mercado de certificados de cambio a los particulares constituyó una de las medidas más

CUADRO III-5
BASE MONETARIA

Fin de:	Pasivos monetarios del Banco de la República	Moneda de Tesorería	Base Monetaria	Base Monetaria Variación (%)
1970	13318	181	13490	
1971	14092	228	14320	6.1
1972	18165	264	18429	28.7
1973	23863	281	24144	31.0
1974	28322	362	28684	18.8
1975	37293	486	37779	31.7
1976	52843	598	53441	41.5
1977*	74072	773	74845	40.1

Fuente: Revista del Banco de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO III-6
COTIZACION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

Mes	Tasa Oficial de compra	Cotización en la Bolsa de Bogotá	Descuento en Bolsa	Rendimiento Trimestral	Descuento Oficial
Julio	36.54	33.95	7.1	9.1 ¹	15.0
Agosto	36.82	33.91	7.9	9.0 ¹	15.0
Septbre.	37.14	35.00	5.8	9.2 ¹	15.0
Octubre	37.35	35.00	6.3	9.2 ¹	15.0
Noviembre	37.55	35.08	6.6	9.2 ¹	15.0
Dicbre.	37.96	35.21	7.2	9.1 ¹	10.0
Enero	38.08	35.72	6.2	8.6 ²	7.5
Febrero	38.22	37.00	3.2	5.9 ²	7.5
Marzo	38.42	36.96	3.8	7.1 ²	7.0

Fuente: Banco de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Rendimiento calculado al dividir la tasa oficial de compra vigente tres meses después por la cotización de bolsa al fin del mes indicado.

² Rendimiento calculado al dividir la tasa oficial de compra (Estimada en base a un ritmo de devaluación de 1% mensual) por la cotización de bolsa al fin del mes indicado.

importantes de política económica en 1977 por sus implicaciones tanto monetarias como cambiarias. El sistema de certificados de cambio utiliza a los exportadores como intermediarios para la colocación de dichos documentos dentro del sector privado. Dentro de su concepción inicial, los importadores podían utilizar los certificados para obtener la moneda extranjera que requerían para cancelar las importaciones. Además, el descuento señalado por la Junta Monetaria era lo suficientemente atractivo para inducir la colocación de certificados en el sector privado en lugar de acelerar su redención de manera inmediata en el Banco de la República. Dentro de un marco institucional de control de cambios, las disposiciones de abril de 1977 encarnan, entonces, un sistema que ofrece información sobre la evolución de la oferta y la demanda por divisas.

Posteriormente, sin embargo, la Resolución No. 46 de la Junta Monetaria trasladó una fracción significativa de la demanda de dólares para importaciones al Banco de la República, al establecer que los importadores deberían consignar un porcentaje del valor de la impor-

tación en el Banco y permitir su abono al pago de la misma, posteriormente, a la tasa de cambio oficial. Esta medida, adoptada para compensar la notoria expansión de los medios de pago originada en la redención de títulos canjeables por certificados de cambio por parte de la Federación Nacional de Cafeteros, logró su objetivo de corto plazo pero elevó el costo efectivo de importar y por tanto entró en contraposición con las metas de largo plazo, implícitas en la instauración de los certificados de cambio. En efecto, el instrumento diseñado originalmente lograba abaratar las importaciones, disminuir el ingreso cafetero interno y mantener el de las exportaciones menores. Con ese diseño se lograba atacar la inflación abaratando importaciones, y disminuyendo el efecto monetario de los aumentos en reservas causadas por ventas de café. Al mismo tiempo, no se perjudicaba la política de largo plazo de promoción de exportaciones menores. Posteriormente, sin embargo, la Resolución No. 64, al permitir constituir una fracción (10%) del depósito previo a la nacionalización de mercancías en certificados de cambio, contribuyó a reducir nuevamente el precio efectivo nominal de la divisa para importar.

De otra parte, el sistema de certificados introdujo un nuevo activo financiero que competía con los otros instrumentos del mercado de capitales que al ofrecer bajos niveles de rentabilidad perdieron su capacidad de captación. A finales de diciembre los certificados constituían un 14% del ahorro financiero total.

En el Cuadro III-5 se presenta la evolución mensual reciente de la cotización del certificado en los mercados oficial y privado de certificados de cambio. En la columna (3) se presenta el descuento de la cotización en la Bolsa de Bogotá respecto de la oficial, y se observa la reducción registrada durante febrero y marzo del año en curso. El rendimiento trimestral del certificado (columna 4) también acusa un descenso, respecto de su nivel relativamente estable durante 1977. En la reducción del descuento y del rendimiento pueden haber intervenido tres factores. De una parte, la Junta Monetaria disminuyó en noviembre el descuento oficial del certificado a 10% y luego a 7.5% a comienzos del año en curso. El descuento en la Bolsa de Bogotá se ubicaba en octubre a un nivel algo superior a 6%, de modo que el descuento oficial de noviembre aún era superior. Con todo, las compras con descuento por parte del Banco de la República aumentaron de US\$646.600 a US\$4.193.000 entre noviembre y diciembre, aumento que se explica si se tiene en cuenta que un diferencial de 4 puntos entre el descuento oficial y el privado vigente en diciembre representaba un castigo notoriamente inferior al de octubre, que era de 9 puntos. Ello implicó una disminución en la oferta de certificados al mercado privado, explicando parte de la evolución en el precio. En segundo término, la abundante liquidez típica de fin de año, cuando los medios de pago presentan un crecimiento elevado, conduce a un incremento en la demanda por certificados, con un efecto alcista sobre el precio del certificado. Además, el descenso en las expectativas de inflación puede ya estar presente en el mercado de capitales,

con su esperado efecto a la baja en los tipos de interés.

Vale la pena señalar, finalmente, que con los traslados de la demanda por certificados al mercado oficial y el control del rendimiento, el sistema ha perdido algo de su utilidad original, como regulador del mercado cambiario y de la monetización de reservas internacionales. De todas formas, y a pesar de las innecesarias complicaciones introducidas, aquel ha permitido la congelación de un volumen importante de fondos, comprobando por sí solo la utilidad y relevancia de las operaciones de mercado abierto como modalidad complementaria de control monetario.

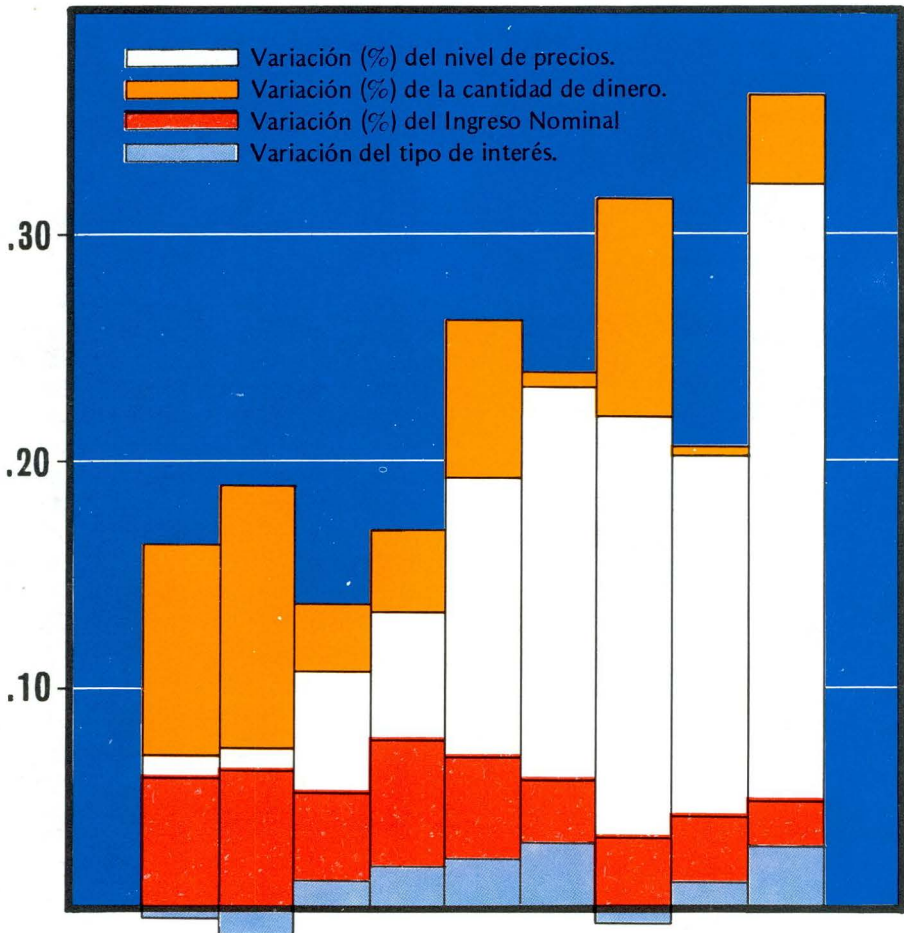
VII. Dinero, inflación y crecimiento

En el Gráfico III-1 se describe la evolución reciente de los principales agregados macroeconómicos. Estos se presentan en forma de variación porcentual entre los promedios absolutos anuales, de modo que no son comparables a las variaciones porcentuales calculadas entre los meses de diciembre de cada año. Por ejemplo, si bien la inflación entre diciembre de 1976 y el mismo mes de 1977 no superó el 30%, el nivel de precios promedio de 1977 resultó ser 32.4% más elevado que el correspondiente en 1976.

Visto así, es interesante interpretar las cifras del gráfico a la luz de la ecuación cuantitativa. Esta señala que la suma del crecimiento en la cantidad de dinero y la velocidad es igual a la del crecimiento de los precios y el ingreso. En el gráfico no se ha representado la variación de la velocidad sino el de su determinante principal, que es la variación en la tasa de interés nominal. En esta forma se postula que la inflación está determinada por tres fuerzas: el crecimiento de la cantidad de dinero, el del producto, y la variación del tipo de interés. Los primeros dos períodos incluidos en la gráfica (1968-1969 y

CRECIMIENTO DEL NIVEL DE PRECIOS, LA CANTIDAD DE DINERO, EL PRODUCTO INTERNO Y LA TASA DE INTERES (1968-1977)

(Variaciones Basadas en Promedios Anuales)



FUENTES: Nivel de Precios y Cantidad de Dinero: Revista del Banco de la República; Producto Interno: Cuentas Nacionales y Estimativos de FEDESARROLLO; Tasa de Interés: Descuento a seis meses en los CAT en la Bolsa de Bogotá.

CUADRO III-7
MULTIPLICADOR MONETARIO

Fin de:	Relación de efect. en poder del púb. ó Dep. en Cta. Cte.	Encajes en Moneda Nacional							Multipli- cador de M ₁	Multipli- cador de M ₂
		A la vista y antes de 30 días	A más de 30 días	Sec. Fiduciaria	Dep. de Ahorro	Certifica- dos de Depósito	Depósitos de Estable- cimientos Públicos	Otros		
1970	0.57	35.00	29	21	20				1.60	1.86
1971	0.56	31.50	29	21	20				1.68	1.97
1972	0.57	31.50	29	21	20	19		25	1.62	1.95
1973	0.49	38.00	29	21	20	19		25	1.60	2.12
1974	0.54	18 y 35	29	21	20	5 y 10	45	5	1.61	2.33
1975	0.55	18 y 36	29	21	20	10	80 y 60	5 y 100	1.56	2.39
1976	0.57	18 y 43.5	29	21	20	10	80	100	1.49	2.35
1977*	0.65	18 y 46.5	29	21	20	10	80	100	1.29	2.20

Fuente: Revista del Banco de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.

1969-1970) y el séptimo (1974-1975)¹ se caracterizaron por variaciones negativas en el tipo de interés que, al reducir la velocidad de circulación deseada², explican un amplio exceso del crecimiento monetario sobre la inflación que supera el aumento del producto interno. Los cuatro períodos siguientes (1970-1974) y los dos últimos (1976-1977) presentan por el contrario, variaciones positivas en el tipo de interés que explican una diferencia entre el aumento en la liquidez y el alza de los precios inferior al crecimiento del producto, toda vez que las mayores tasas de interés condujeron a una menor demanda por saldos monetarios reales. Se observa entonces una concordancia general de la inflación colombiana con el curso de los medios de pago, habida cuenta de la evolución del producto y de la tasa de interés³.

VIII. Perspectivas para 1978

Anticipar las perspectivas en materia de inflación está sujeto a varios importantes. En primer término, si bien los factores monetarios explican un 75% de la variación en la tasa de inflación, si se proyecta con base en consideraciones monetarias exclusivamente, se generan errores. Desafortunadamente, aún no se ha desarrollado un enfoque sistemático que explique la tendencia de los precios en su totalidad. De otra parte, la evolución de las variables que dentro del enfoque monetario determinan el curso del nivel de precios, son también objeto de incertidumbre por no disponerse de métodos adecuados de previsión del crecimiento en los medios de pago, en el producto interno y en el tipo de interés.

Para efectos de adelantar una estimación del crecimiento en el nivel de precios promedio durante 1978, respecto del correspondiente a 1977, se han

¹ En este período se elevaron las tasas de interés institucionales hacia el nivel de mercado; sin embargo, este último causa un leve descenso.

² La velocidad deseada se puede interpretar como el inverso de la cantidad real de dinero deseada por unidad de producto. Véase Friedman, Milton *The Optimum Quantity of Money and Other Essays*, p. 4

³ Al estimar la relación estadística correspondiente, se obtiene:

$$PG = 8.5 + 0.7.MG - 1.9.YG + 2.6.DI$$

$$(1.3) \quad (3.7) \quad (-2.4) \quad (3.0)$$

$$R^2 = 0.76 \quad P = -0.23 \quad DW = 2.1$$

$$(-1.44)$$

Donde PG es la inflación, MG el crecimiento de los medios de pago, YG el crecimiento del Producto Interno y DI es la variación de la tasa de Interés y P es el coeficiente de autocorrelación. Como se indicó al comienzo del capítulo, esta ecuación por sí sola deja sin responder la pregunta sobre los determinantes del crecimiento en los medios de pago, el producto interno y la tasa de interés.

CUADRO III-8
COMPORTAMIENTO DE LOS INDICES AGREGADOS DE PRECIOS

Variación (%)

		Obreros DANE			Empleados DANE			Al por mayor Banco de la República		
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1974	I	9.3	9.3	28.0	8.1	8.1	24.0	11.9	11.9	37.6
	II	5.1	14.8	22.7	4.9	13.4	22.0	6.5	19.2	35.2
	III	2.6	17.8	22.5	3.3	17.1	21.8	4.7	24.8	34.2
	IV	7.7	26.9	26.9	6.9	25.2	25.2	9.1	36.2	36.2
1975	I	7.8	7.8	25.1	6.8	6.8	23.7	5.9	5.9	28.9
	II	5.4	13.5	24.4	4.7	11.8	23.4	3.1	9.2	24.8
	III	1.6	15.4	24.2	2.7	14.8	22.7	5.0	14.7	25.2
	IV	2.2	17.9	17.9	2.4	17.5	17.5	4.3	19.6	19.6
1976	I	6.7	6.7	16.8	7.1	7.1	17.8	5.4	5.4	19.1
	II	5.9	13.1	17.4	5.1	12.6	18.4	6.6	12.4	23.2
	III	5.8	19.6	22.2	6.1	19.6	22.4	5.2	18.2	23.3
	IV	5.3	25.9	25.9	4.8	25.4	25.4	7.6	27.3	27.3
1977	I	10.7	10.7	30.6	9.6	9.6	28.3	5.8	5.8	27.8
	II	16.4	28.8	43.5	12.8	23.6	37.5	10.6	17.0	32.6
	III	0.5	29.3	36.1	1.9	26.1	32.1	0.5	16.6	25.4
	IV	0.0	29.3	29.3	1.1	27.5	27.5	2.2	19.2	19.2
1978	I	6.3	6.3	23.3	5.6	5.6	23.6			

Fuente: DANE, Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

(1) Variación trimestral.

(2) Variación acumulada

(3) Variación anual acumulada.

adoptado rangos razonables en materia de las variables determinantes.

En lo que toca a los medios de pago, las observaciones recientes sugieren que su nivel promedio se ubicará entre 25 y 35 % por encima del nivel promedio del año anterior. De otra parte, el crecimiento del producto interno registra una tendencia al alza; teniendo en cuenta el comportamiento histórico de esta última variable, no es aventurado suponer que podría crecer entre 5 y 7 %. Finalmente, al considerar que en las condiciones anteriores es difícil un recrudescimiento de la inflación, puede asegurarse que "la" tasa de interés por lo menos no aumentará pudiendo, por el contrario, disminuir. De acuerdo con estos supuestos se obtienen las siguientes alternativas: una pesimista que ubica el nivel promedio de precios mayor

en 20 % al de 1977 y una optimista que lo estima en 10 %. el punto medio entre estas dos posibilidades es 15.0 %. Ahora bien, en el mes de marzo del año en curso, el nivel de precios registraba un valor del 11 % superior al promedio de 1977. Como es improbable que el nivel de precios descienda, la evidencia sugiere que el crecimiento del índice promedio se ubica más cerca de la alternativa pesimista, por encima del 15 %. Esta apreciación se refiere a la tendencia del índice calculada entre puntos medios de cada año. En la medida en la cual las condiciones monetarias varíen sustancialmente, o en que los determinantes del patrón estacional de los precios (oferta de alimentos principalmente) se comporten anormalmente, el cambio en precios durante el año en curso se desviará de la tendencia señalada. Con todo, la proyección más pro-

CUADRO III-9
VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS
AL CONSUMIDOR SEGUN CATEGORIA DE BIENES

Período		OBREROS					EMPLEADOS				
		Total	Alimentos	Vienda	Ves-tuario	Misce-láneo	Total	Alimentos	Vienda	Ves-tuario	Misce-láneo
Variación Mensual											
1977	Oct.	-0.4	-1.5	0.9	1.6	2.4	0.2	-0.6	0.9	1.4	1.1
	Nov.	0.1	-0.5	1.2	1.7	0.4	0.3	-0.2	0.8	1.9	0.6
	Dic.	0.4	-0.2	0.8	2.0	1.1	0.6	0.2	0.8	2.0	1.0
1978	Enero	0.9	0.7	2.0	0.5	0.9	1.4	1.2	2.0	0.5	1.7
	Febrero	1.4	0.3	2.1	5.7	2.3	1.7	0.4	1.5	6.4	2.8
	Marzo	4.1	2.9	3.4	0.8	5.4	3.9	3.0	2.6	0.8	5.2
Variación durante el primer trimestre											
1972		3.0	2.3	3.1	2.6	5.5	3.7	2.9	4.7	2.4	5.5
1973		6.8	8.7	3.8	4.7	5.3	6.4	8.6	4.3	4.3	5.3
1974		9.3	12.0	5.1	5.8	6.4	8.1	11.1	4.1	5.7	6.4
1975		7.8	9.8	3.8	1.7	8.3	6.8	8.5	3.7	1.7	8.3
1976		6.7	7.5	5.1	4.4	7.1	7.1	8.7	4.9	4.2	7.1
1977		10.7	12.7	7.2	5.2	9.9	9.6	11.8	6.5	5.2	8.9
1978		6.3	4.0	7.7	7.1	8.7	5.6	4.7	6.2	7.8	10.0
Variación anual Marzo-Marzo											
1972		14.2	16.2	14.3	11.2	10.5	13.0	14.3	13.1	10.9	12.1
1973		18.1	23.1	11.0	20.1	10.3	17.0	22.6	12.9	18.1	9.9
1974		28.0	35.5	20.5	26.2	14.1	24.0	33.6	15.7	24.1	13.3
1975		25.1	28.3	16.6	19.2	27.1	23.7	27.2	17.0	18.6	24.7
1976		16.8	17.1	16.6	15.8	15.5	17.9	19.5	17.4	16.1	15.3
1977		30.6	34.0	25.0	23.5	28.5	28.3	31.7	24.2	23.7	26.2
1978		23.3	24.6	19.4	25.0	21.1	23.6	25.8	18.1	26.8	21.4

Fuente: DANE.

bable con base en la información disponible hasta marzo coloca el crecimiento de los precios entre 15% y 20% en 1978.

La proyección anterior indica una reducción en la tendencia de los precios, disminución que empieza de hecho a detectarse en las cifras disponibles. Las columnas (3) del Cuadro III-8 presentan la variación anual acumulada de los diferentes índices agregados. En todas

ellas se observa que el punto de inflación máxima ocurrió hacia la mitad del año pasado y que, desde entonces, se observa una tendencia a la baja. Esta tendencia, sin embargo podría revertirse como ocurrió de hecho en 1976. De otra parte en los Cuadros III-8 y III-9 se presentan las cifras de inflación sectorizadas, donde se notan importantes diferencias entre las alzas de los diferentes rubros. Este aspecto se analiza con detalle en el Capítulo sobre precios.

CUADRO III-10
VARIACION PORCENTUAL EN EL INDICE DE PRECIOS
AL POR MAYOR DEL COMERCIO EN GENERAL

Período	Según Uso Económico				Según Origen y Destino del Artículo				Según Actividad Económica		
	Total	Bienes de consumo	Materias primas	Bienes de capital	Prod. y Cons. en el país	Importados	Exportados	Exportados sin café	Agríc., Silv., caza y pesca	Industria Manufact.	Minería
Variación Mensual											
1977 Octubre	0.9	0.5	1.0	2.2	0.7	2.0	-3.2	-1.9	0.7	0.6	3.5
Noviembre	0.6	-0.5	1.6	1.1	0.2	1.5	7.6	2.8	1.0	1.2	0.2
Diciembre	0.7	0.5	0.7	1.5	0.7	0.7	2.0	1.4	0.7	0.7	0.7
1978 Enero	2.7	1.8	3.5	3.5							
Febrero	1.2	1.3	1.0	1.7							
Variación durante el Primer Trimestre											
1972	3.5	3.7	2.5	6.3	3.9	8.2	2.7	5.3	-2.0	3.5	2.5
1973	4.5	3.3	6.1	2.2	4.0	2.9	12.5	7.2	6.2	3.8	-2.6
1974	10.0	5.2	13.2	11.4	8.8	9.1	18.6	23.2	10.2	8.8	32.9
1975	4.1	8.8	1.1	2.4	5.3	3.6	0.0	-0.5	8.9	2.2	2.7
1976	5.4	4.1	6.8	3.7	6.9	1.8	8.6	3.2	5.1	6.4	1.8
1977	5.9	11.0	2.5	3.1	7.1	2.3	52.8	30.2	4.1	8.2	2.9
Variación Anual Febrero-Febrero											
1971-2	15.8	22.9	11.3	12.4	17.3	13.8	14.0	16.5	15.9	13.1	11.5
1972-3	22.1	17.6	28.4	13.7	22.3	18.4	40.3	25.0	28.1	17.8	6.3
1973-4	39.8	31.0	47.6	36.2	34.0	46.3	55.3	112.2	35.2	38.3	78.0
1974-5	28.9	36.2	23.0	33.1	32.4	31.0	15.0	8.6	43.7	28.2	27.5
1975-6	19.9	18.8	21.4	17.5	21.5	16.7	30.6	21.7	19.4	20.8	13.1
1976-7	26.3	32.6	22.9	20.7	38.7	16.3	109.6	45.6	33.8	24.7	19.7
1977-8	19.6	25.3	14.2	22.4							

Fuente: Banco de la República

Precios

A. Introducción y Resumen

En el capítulo sobre Moneda y Crédito se analizó la tendencia del índice general de precios señalándose que el ritmo de inflación presenta ya señales de disminución y genera la perspectiva para el año en curso de un alza inferior al 20%. Para explicar el alza en el nivel de precios se consultaron las condiciones vigentes en materia de oferta y demanda por dinero y se indicó que la máxima expansión de la liquidez se presentó hacia mediados de 1977, mientras en los últimos meses acusa una magnitud que si bien es elevada, es inferior a la tendencia anterior.

Corresponde examinar en este capítulo el comportamiento de los precios sectoriales y los de categorías específicas de bienes, expresándolos en términos reales¹, es decir, deflactándolos por el índice general de precios. Las fluctuaciones en los precios relativos de sectores y categorías particulares obe-

decen supuestamente a los factores reales que determinan las condiciones específicas de oferta y demanda. La economía nacional ha presentado en años recientes cambios importantes que alteran aquellas condiciones y que, por lo tanto, han conducido a modificaciones significativas en las relaciones entre los diferentes precios. A fin de abordar este aspecto se destacan las características generales que presentan los índices de precios relativos, analizándolas a la luz de la evolución reciente de otras variables económicas.

B. Comportamiento reciente de los precios reales

En Colombia se dispone de índices de precios en series mensuales correspondientes al comercio al por mayor y al consumidor. Los precios al consumidor se presentan discriminados según los principales componentes de la canasta familiar. Los índices al por mayor se descomponen en acuerdo con diversos sistemas de clasificación. En este capítulo se examina la evolución del índice al por mayor discriminando por grandes sectores (Agricultura, Silvicultura, Ca-

¹ El índice de precios reales es el método para medir cambios en precios relativos.

CUADRO IV-1
INDICES DE PRECIOS REALES AL CONSUMIDOR, 1974-1977

Período	Empleados					Obreros				
	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Misceláneo	Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Misceláneo	Total
1974 Promedio	1.188	0.761	0.948	0.935	1.00	1.149	0.813	0.934	0.860	1.00
I Trimestre	1.182	0.766	0.940	0.945	1.00	1.147	0.819	0.923	0.864	1.00
II Trimestre	1.185	0.764	0.958	0.931	1.00	1.151	0.811	0.942	0.850	1.00
III Trimestre	1.186	0.766	0.946	0.932	1.00	1.145	0.821	0.936	0.858	1.00
IV Trimestre	1.196	0.746	0.946	0.940	1.00	1.155	0.793	0.932	0.874	1.00
1975 Promedio	1.222	0.727	0.902	0.936	1.00	1.182	0.762	0.881	0.862	1.00
I Trimestre	1.215	0.724	0.900	0.953	1.00	1.177	0.764	0.880	0.879	1.00
II Trimestre	1.234	0.716	0.898	0.930	1.00	1.196	0.745	0.872	0.850	1.00
III Trimestre	1.227	0.730	0.887	0.928	1.00	1.184	0.764	0.869	0.858	1.00
IV Trimestre	1.158	0.737	0.912	0.932	1.00	1.172	0.774	0.892	0.866	1.00
1976 Promedio	1.236	0.721	0.892	0.924	1.00	1.185	0.759	0.873	0.863	1.00
I Trimestre	1.232	0.722	0.887	0.932	1.00	1.181	0.762	0.872	0.869	1.00
II Trimestre	1.234	0.718	0.908	0.922	1.00	1.182	0.754	0.889	0.865	1.00
III Trimestre	1.240	0.718	0.880	0.922	1.00	1.184	0.759	0.862	0.867	1.00
IV Trimestre	1.240	0.719	0.891	0.923	1.00	1.190	0.754	0.868	0.861	1.00
1977 Promedio	1.316	0.668	0.839	0.866	1.00	1.258	0.686	0.796	0.799	1.00
I Trimestre	1.265	0.698	0.855	0.917	1.00	1.211	0.730	0.824	0.854	1.00
II Trimestre	1.361	0.641	0.812	0.836	1.00	1.302	0.644	0.757	0.752	1.00
III Trimestre	1.330	0.659	0.829	0.857	1.00	1.270	0.674	0.782	0.784	1.00
IV Trimestre	1.307	0.668	0.865	0.871	1.00	1.243	0.693	0.824	0.815	1.00
1978 Promedio										
I Trimestre	1.296	0.672	0.883	0.907	1.00	1.216	0.702	0.831	0.834	1.00

Fuente: DANE.

za y Pesca; Minería; y Producción Industrial Nacional), por origen de los bienes (Producidos y Consumidos; Importados y Exportados) y por uso o destino de los bienes (Bienes de Capital, Materias Primas y Bienes Intermedios y Bienes de Consumo).

De los índices de precios al consumidor confeccionados por el DANE y los elaborados por el Banco de la República para el comercio al por mayor se obtienen los índices de precios reales presentados en los cuadros IV-1, IV-2 y IV-3. Hay necesidad de destacar las principales características que estos últimos registran en años recientes, indicando posibles explicaciones.

1. *Alza en los Precios de los Alimentos*

Los índices de precios al consumidor (Cuadro IV-1) registraron alzas significativas en términos reales entre 1976 y 1977. El costo de la canasta de alimentos para empleados se ha incrementado en 10.8%, en tanto que el que corresponde a los obreros lo hizo en 9.5%. Una fracción significativa del mayor costo de los alimentos ocurrió en 1977 cuando los índices de alimentos acusaron alzas de 6.5% y 6.2% para empleados y obreros respectivamente.

Dos factores intervienen probablemente en el notorio ajuste en los precios del sector agrícola. En primer término, es bien conocido que tradicionalmente los alimentos en Colombia presentaban precios inferiores a los vigentes en el mercado internacional, aspecto que se explica para las restricciones a las exportaciones. Recientemente se produjo, sin embargo, un cambio importante en los niveles internos de precios con relación a los externos, de manera que el índice de la relación entre los precios nacionales de productos agrícolas y los correspondientes en Estados Unidos aumentó en 44.2%.

El otro aspecto pertinente es el de la oferta interna de alimentos. Como se indicaba en la entrega de Mayo de 1977

de Coyuntura Económica, el año pasado fue "el tercer año consecutivo de baja en los rendimientos promedios por sectores..."². Así entonces, el fuerte impacto del clima se reflejó en un descenso de 8.3% en el valor real de la producción del primer semestre de aquel año, respecto del valor correspondiente en 1976. Ahora bien, la restricción en la oferta de alimentos resultó ser el canal a través del cual se consolidó la nivelación de los precios internos a su nivel internacional, con la intervención complementaria de la reducción en el tipo de cambio real. Para el segundo semestre se esperaba una recuperación importante; con todo, el precio real de los alimentos aún no presenta una clara tendencia a la baja. Al comparar en el Cuadro IV-1 los niveles registrados en marzo del presente año con los correspondientes a 1977 se observa una reducción de 1.5% y de 3.5% en el costo de las canastas de empleados y obreros respectivamente, ajuste que no es suficiente siquiera para alcanzar los niveles vigentes en 1976.

2. *Precios de los Arrendamientos*

En el Cuadro IV-1 se incluyen también los precios de la vivienda que reflejan la evolución de los arrendamientos. Este rubro es de especial importancia por cuanto al comienzo de 1977 se instituyó un riguroso régimen de control a los precios en los cánones de arrendamiento. Como en el caso de los otros rubros diferentes de alimentos, el precio real de la vivienda registra un descenso en 1977, sorprendentemente similar al de los otros rubros. En la canasta de empleados, la vivienda desciende en 7.4%, el vestuario en 5.9%, y el grupo misceláneo en 6.3%. Las cifras correspondientes para obreros son 9.6%, 8.8% y 7.4%. La vivienda registra bajas relativas apenas marginalmente superiores a las registradas en otros rubros.

² COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VII, No. 1, p. 9.

CUADRO IV-2
INDICES DE PRECIOS REALES DE BIENES SEGUN ORIGEN Y DESTINO ECONOMICO, 1974-1977

Período	Según origen del artículo				Según uso o destino económico			Agricultura, Silvicultura, caza y pesca	Minería	Producción industrial nacional	Total
	Producidos y consumidos	Impor- tados	Expor- tados	Exportados sin café	Bienes de capital	Mat. prim. y prod. interm.	Bienes de consumo				
1974 Promedio	0.986	1.014	1.107	1.478	0.902	1.050	0.969	1.077	1.129	0.937	1.00
I Trimestre	0.982	0.999	1.150	1.150	0.879	1.046	0.983	1.052	1.178	0.932	1.00
II Trimestre	0.989	0.995	1.137	1.505	0.891	1.068	0.950	1.098	1.119	0.937	1.00
III Trimestre	0.997	1.044	1.055	1.456	0.933	1.040	0.972	1.063	1.135	0.948	1.00
IV Trimestre	0.990	1.025	1.086	1.383	0.917	1.040	0.976	1.103	1.117	0.933	1.00
1975 Promedio	1.003	1.024	1.034	1.324	0.907	1.006	1.024	1.158	1.094	0.913	1.00
I Trimestre	1.006	1.012	0.988	1.326	0.906	1.004	1.027	1.169	1.103	0.910	1.00
II Trimestre	1.011	1.024	0.947	1.302	0.918	0.982	1.052	1.176	1.104	0.908	1.00
III Trimestre	1.002	1.020	1.084	1.330	0.901	1.017	1.012	1.157	1.088	0.914	1.00
IV Trimestre	1.002	1.030	1.099	1.357	0.901	1.014	1.015	1.157	1.074	0.913	1.00
1976 Promedio	1.037	0.976	1.383	1.411	0.886	1.021	1.011	1.168	1.016	0.916	1.00
I Trimestre	1.016	0.995	1.132	1.328	0.887	1.028	1.003	1.153	1.037	0.921	1.00
II Trimestre	1.031	0.996	1.401	1.434	0.914	1.025	0.997	1.128	1.030	0.929	1.00
III Trimestre	1.043	0.978	1.400	1.458	0.904	1.016	1.012	1.154	1.006	0.922	1.00
IV Trimestre	1.068	0.925	1.584	1.455	0.853	1.019	1.024	1.252	0.994	0.889	1.00
1977 Promedio	1.093	0.865	1.699	1.452	0.825	0.952	1.122	1.297	0.917	0.889	1.00
I Trimestre	1.080	0.893	2.285	1.789	0.830	0.986	1.076	1.231	0.966	0.908	1.00
II Trimestre	1.105	0.838	1.819	1.496	0.789	0.931	1.161	1.331	0.891	0.879	1.00
III Trimestre	1.099	0.849	1.376	1.296	0.833	0.936	1.140	1.326	0.884	0.879	1.00
IV Trimestre	1.092	0.867	1.431	1.296	0.854	0.945	1.121	1.329	0.904	0.882	1.00

Fuente: Banco de la República.

CUADRO IV-3
INDICES DE PRECIOS REALES DE SECTORES INDUSTRIALES, 1974-1977

PRODUCCION INDUSTRIAL NACIONAL											
Período	Alimentos	Textiles	Bebidas	Químicos	Calzado y y prendas vestir	Metales básicos	Derivados petróleo y carbón	Papel y sus productos	Manufac- turas diversas	Total	Indice Total de precios al por mayor
1974 Promedio	0.933	1.184	0.815	0.887	0.916	1.028	1.119	0.922	0.746	0.937	1.00
I Trimestre	0.962	1.235	0.836	0.833	0.947	1.002	1.164	0.814	0.728	0.932	1.00
II Trimestre	0.933	1.238	0.788	0.880	0.925	1.044	1.136	0.934	0.750	0.938	1.00
III Trimestre	0.933	1.216	0.797	0.931	0.911	1.065	1.102	0.924	0.785	0.948	1.00
IV Trimestre	0.948	1.106	0.811	0.889	0.880	1.027	1.026	0.962	0.660	0.933	1.00
1975 Promedio	0.917	1.026	0.909	0.857	0.843	0.928	1.170	0.936	0.627	0.913	1.00
I Trimestre	0.924	1.009	0.894	0.844	0.847	0.947	1.013	0.985	0.648	0.910	1.00
II Trimestre	0.903	1.023	0.929	0.852	0.840	0.952	1.095	0.968	0.629	0.908	1.00
III Trimestre	0.918	1.042	0.900	0.852	0.843	0.913	1.164	0.903	0.623	0.914	1.00
IV Trimestre	0.901	1.040	0.884	0.868	0.831	0.876	1.537	0.871	0.597	0.913	1.00
1976 Promedio	0.890	1.110	0.831	0.840	0.811	0.822	1.658	0.888	0.595	0.916	1.00
I Trimestre	0.907	1.101	0.853	0.876	0.841	0.830	1.598	0.940	0.639	0.921	1.00
II Trimestre	0.897	1.153	0.862	0.859	0.811	0.859	1.636	0.906	0.599	0.929	1.00
III Trimestre	0.889	1.126	0.821	0.830	0.804	0.818	1.785	0.861	0.613	0.923	1.00
IV Trimestre	0.847	1.062	0.805	0.789	0.772	0.772	1.645	0.813	0.569	0.889	1.00
1977 Promedio	0.910	0.926	0.822	0.748	0.784	0.725	1.650	0.803	0.556	0.889	1.00
I Trimestre	0.893	1.072	0.833	0.771	0.786	0.756	1.731	0.813	0.545	0.908	1.00
II Trimestre	0.930	0.908	0.816	0.718	0.760	0.698	1.566	0.748	0.540	0.879	1.00
III Trimestre	0.917	0.824	0.651	0.748	0.787	0.711	1.607	0.763	0.562	0.880	1.00
IV Trimestre	0.906	0.820	0.811	0.756	0.802	0.733	1.677	0.857	0.594	0.882	1.00

Fuente: Banco de la República.

3. *Productos comerciados internacionalmente*

En el Cuadro IV-2 se presentan los índices de precios al por mayor. Se discriminan de acuerdo al origen, uso o destino, o sector agregado al cual corresponden los diferentes bienes. Al examinar la descomposición según origen del artículo se observa un descenso en los precios de los bienes importados y un alza en los de los artículos exportados a partir de 1975. El comportamiento de los precios de exportables obedece a la mejora en las cotizaciones registradas en los mercados externos en donde no solamente el precio del café se ha elevado notoriamente en términos reales. Los menores precios de los artículos importados son producto de la reducción en la tasa real de cambio, ampliamente comentada en el capítulo sobre el Sector Externo, y en menor grado, por reducciones en los aranceles de aduana.

El alza de los precios de exportación se relaciona con las alzas registradas en las lonjas internacionales. De otra parte, la baja en los precios reales de importación se hace manifiesta en el descenso observado de bienes de capital, materias primas, productos químicos (Cuadro IV-3), textiles y, posiblemente, papel y sus productos. En general, la baja

en el índice de precios del sector industrial parece obedecer al menor costo de su elevado contenido importado.

D. Precios de bienes de consumo

Al examinar los índices de precios de la canasta familiar confeccionados por el DANE se observó un alza en el precio relativo de los alimentos en comparación con los otros rubros que integran el consumo de los hogares. De otra parte, los precios del conjunto de los bienes de consumo (Cuadro IV-2) registran un alza de 11% entre 1976 y 1977. Esta se asocia, como en años anteriores, con la elevada participación de los alimentos dentro de la canasta familiar y con el ajuste estructural a los precios internacionales que se subrayó anteriormente. Pero además, la existencia de amplios excedentes de exportación sobre las importaciones, al reducir las disponibilidades internas son también parcialmente responsables por el alza en el precio relativo del consumo como un todo al reducirse las disponibilidades internas. La contraparte del alza en el costo del consumo es el descenso ya señalado en el índice de precios de bienes de capital, aspecto responsable en buena medida del crecimiento observado en la inversión, y que se analiza con más detalle en los capítulos sobre el sector externo y la actividad económica general.

Empleo y salarios

A. Introducción y Resumen

Como es habitual este capítulo reseña la evolución reciente y discute las perspectivas para el año en curso en materia de empleo y de salarios. En cuanto a lo primero, la tendencia a la baja en la desocupación urbana abierta, que viene presentándose desde comienzos de 1976, continuó observándose en diciembre pasado. Las tasas de desempleo alcanzaron sus más bajos niveles de la década. Esta tendencia, que aparentemente se mantendrá en el futuro inmediato, fue más marcada en Barranquilla, luego en Bogotá y Cali, y bastante menos de Medellín. Al desglosar los factores que pueden incidir sobre el descenso del desempleo, se encuentra como principal explicación la más activa demanda de trabajadores, atribuible al repunte del sector "formal" y quizá también al dinamismo de la "economía no registrada", como consecuencia de los altos niveles de demanda.

En materia de salarios, se examinan primero aquellos pagados por la indus-

tria manufacturera; pese a los reajustes nominales, la acelerada inflación significó deterioro en su valor real hasta mediados de 1977. El éxito de la política de estabilización a partir de entonces, empezó sin embargo a restablecer la capacidad de compra del trabajador industrial, sin que tal recuperación fuera aún —a la fecha del último dato disponible— plenamente satisfactoria. Esta edición incluye un análisis de la remuneración total (salario y prestaciones) percibida por los ocupados en la manufactura, entre 1970 y 1975: se nota cómo las prestaciones representan cuando menos un 50% del salario y cómo su importancia relativa tiende a aumentar; cómo en términos reales, la tendencia del salario base puede diferir de aquella del ingreso laboral total; y cómo, aún teniendo en cuenta las prestaciones, la remuneración real de los trabajadores fabriles disminuyó durante el quinquenio de referencia. De su lado, el salario básico en la construcción para Bogotá, Medellín y Cali, se comportó de manera bastante similar a su contraparte en la manufactura abonando la credibilidad de las interpretaciones presentadas.

La baja prospectada para 1978 en el ritmo de inflación, las predicciones de los empresarios consultados por FEDESARROLLO, el rezago con el cual tienden a pactarse correcciones salariales, y el buen curso general de la economía, llevan a anticipar la continuada recuperación de los salarios urbanos durante 1978.

Al examinar el salario mínimo, se observa otra vez recuperación en su valor real, consecuencia del freno a la inflación y de las alzas decretadas para noviembre del año pasado y para mayo del presente. Esta alza, más notable en el sector rural, puede con todo verse disminuida en más de un 10% hacia el final de año si no se acuerdan nuevos reajustes.

Por último, la reiniciación de las encuestas del DANE sobre jornales agropecuarios permite algunos comentarios acerca de su evolución. Continuando un proceso que aparentemente viene de años atrás, los jornales agrícolas han aumentado visiblemente, tanto en tér-

minos nominales como en términos reales. El aumento fue mayor en 1976 que en 1977 (faltando cifras para el último trimestre), mayor en los climas fríos que en los cálidos, y mayor para jornaleros que reciben la alimentación como parte de su salario. Por vía de hipótesis, el capítulo concluye adelantando algunas explicaciones de estos fenómenos, explicaciones que acreditan su ulterior análisis.

B. Salarios

1. Salario Real en la Industria y la Construcción

El descontento reiterado por las centrales obreras a partir de mediados de 1977 se basa, en primer y principal lugar, en el deterioro de la capacidad adquisitiva de los salarios asociado con la inflación. En efecto, la participación relativa del factor trabajo en el Producto Interno Bruto disminuyó del 41.2% en 1970 al 35.6% en 1975, y el salario real manufacturero ha mostrado similar ten-

CUADRO V-1

SALARIO MENSUAL PROMEDIO PARA OBREROS Y EMPLEADOS EN LA INDUSTRIA
1974-1977

Año	Mes	EMPLEADOS		OBREROS	
		Nominal	Real	Nominal	Real
1974	Marzo	5.011.6	100.00	2.148.5	100.00
	Junio	5.147.0	97.88	2.213.0	98.06
	Septiembre	5.403.5	99.54	2.266.7	97.88
	Diciembre	5.505.8	94.85	2.362.1	94.73
1975	Marzo	5.876.5	94.81	2.540.7	94.56
	Junio	6.225.7	95.95	2.635.2	93.06
	Septiembre	6.457.7	96.95	2.717.9	94.45
	Diciembre	6.828.3	100.14	2.940.7	100.02
1976	Marzo	7.111.1	97.35	3.109.9	99.11
	Junio	7.423.7	96.61	3.216.3	96.76
	Septiembre	7.711.8	94.53	3.437.3	97.76
	Diciembre	8.289.0	96.93	3.683.3	99.49
1977	Marzo	8.592.8	91.67	3.843.0	93.73
	Junio	9.200.1	87.05	4.170.0	87.38
	Septiembre	9.466.7	87.80	9.284.8	89.53
	Octubre	9.506.9	91.79	4.360.3	96.88

Fuente: 1974-1976 - DANE, Boletín Mensual de Estadística, 309, p. 77
1977 (Marzo-Septiembre) avances del DANE.
Octubre. Estimado por FEDESARROLLO con base en avances DANE.

CUADRO V-2

SALARIO Y REMUNERACION TOTAL DEL TRABAJO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA. 1970-1975

Año	Obreros y Operarios						Empleados						Total del personal remunerado ^{1/}					
	Salario mensual ^{2/}			Remuneración total por mes ^{3/}			Salario mensual ^{2/}			Remuneración total por mes ^{3/}			Salario mensual ^{2/}			Remuneración total por mes ^{3/}		
	Nominal		Real ^{4/}	Nominal		Real ^{4/}	Nominal		Real ^{5/}	Nominal		Real ^{5/}	Nominal		Real ^{4/}	Nominal		Real ^{4/}
		Nivel	Variación		Nivel	Variación		Nivel	Variación		Nivel	Variación		Nivel	Variación		Nivel	Variación
	\$	(1970 = 100)	(%)	\$	(1970 = 100)	(%)	\$	(1970 = 100)	(%)	\$	(1970 = 100)	(%)	\$	(1970 = 100)	(%)	\$	(1970 = 100)	(%)
1970	1179	1179	—	1690	1690	—	2317	2317	—	2380	2380	—	1538	1538	—	2192	2192	—
1971	1323	1202	+ 1.95	1857	1687	— 0.18	1287	1172	— 49.42 ^{6/}	1800	1639	— 50.03 ^{6/}	1760	1599	+ 3.97	2463	2237	— 2.05
1972	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1973	1627	1039	— 13.56	2365	1510	— 10.49	1368	909	— 22.44	2049	1361	— 16.96	2151	1374	— 14.07	3145	2008	— 10.24
1974	1969	1025	— 1.35	2930	1525	+ 0.99	3743	2040	+ 124.42 ^{6/}	5516	3006	+ 120.87 ^{6/}	2595	1351	— 1.67	3856	2007	— 0.05
1975													3135 ^{7/}	1301	— 3.70	4789 ^{7/}	1987	— 1.00

Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera, y avances.

^{1/} Incluye: a) obreros y operarios; b) Empleados; c) Personal directivo y técnico, y d) aprendices.

^{2/} Sueldos y salarios, esto es, "Todos los pagos (en dinero y en especie) efectuados por el empleador" para remunerar el trabajo.

^{3/} Además de los sueldos y salarios, incluye todas las prestaciones sociales causadas, obligatorias o voluntarias, en dinero o en especie.

^{4/} Deflactado por el índice de precios al consumidor obrero en junio de cada año (junio 1970 = 100).

^{5/} Deflactado por el índice de precios al consumidor empleado en junio de cada año (junio 1970 = 100).

^{6/} Los "saltos" de 1970 a 1971 y de 1971 a 1974 aparentan deberse a serios errores en las respectivas cifras del DANE.

^{7/} El "personal remunerado" fue estimado a partir del "personal ocupado" aplicando la proporción vigente en años anteriores.

dencia a la baja. Con todo, el éxito de la política de estabilización a partir de julio del año pasado, y el repunte en la actividad económica general, podrían haber empezado a contrarrestar dicha tendencia, sin recobrar aún (según las cifras disponibles) los niveles vigentes antes de 1977.

Los cómputos más comunes acerca de la evolución de los salarios urbanos se basan en la Encuesta Mensual Manufacturera del DANE; esta Encuesta venían aplicándose a 142 establecimientos los cuales agrupaban cerca del 25% de los trabajadores del sector; a partir de 1976, la Encuesta se amplió a 710 establecimientos, que cobijan alrededor del 60% del empleo. A estas limitación y variación en la cobertura, se agregan otras dificultades metodológicas. En particular, el "salario promedio" de "obreros" o de "empleados" constituye apenas parte del ingreso laboral total o de los costos de mano de obra; no necesariamente refleja pues la capacidad de compra del trabajador a las erogaciones totales de la empresa por este concepto. Sin embargo, basta con que los "sesgos" o "errores sistemáticos" no difieran de una encuesta a otra, para que las cifras sean comparables entre sí y para que señalen correctamente la evolución del salario base en términos relativos.

El salario real manufacturero desmejoró durante 1974 y comienzos de 1975, para recuperarse en el transcurso del segundo año, hasta su nivel de marzo de 1974 (cuadro V-1). Sin embargo la severa inflación de 1976 y del primer semestre de 1977 erosionaron su poder adquisitivo hasta en un 13%, pérdida que casi duplica la registrada entre marzo del 74 y marzo del 75. Al disminuir el ritmo alcista de los precios en el tercer trimestre del año pasado, el salario real mejoró para ubicarse en octubre una posición comparable a la de principios de año. Las convenciones colectivas —pactadas en el orden del 30%— y la lentitud de la inflación, hacen pensar que la recuperación se haya mantenido hasta la fecha. Pero no parece pro-

bable que esta elevación haya devuelto; a los trabajadores de la manufactura, el poder de compra que poseían a comienzos de 1974; más aún, había que anotar cómo el salario real había decrecido en cerca de un 15% entre 1971 y 1974. De hecho, tomando como base los guarismos registrados en octubre pasado, haría falta un alza del 10.4% en el salario de los empleados, para volver a la situación real de marzo de 1974, y los obreros alcanzarían lo mismo con un reajuste del 3.2%. En cambio, si se tratase de regresar al salario real de 1971, las correcciones requeridas serían del orden del 42% para empleados y del 33% para obreros. Evidentemente pues, la magnitud de las alzas "negociables" varía según cual sea el período de referencia adoptado. Por supuesto, a esta consideración habrían de añadirse otras varias: ¿cuál es el impacto "admisible" de la elevación en los salarios sobre el nivel general de precios? ¿Cuál el efecto buscado sobre la distribución del ingreso? ¿Cuál la proporción de los cambios en productividad que debe a los trabajadores? ¿Cuál, también el efecto de lazas en el salario base sobre las prestaciones sociales?

Además de su Encuesta Mensual a 710 establecimientos, el DANE realiza una Encuesta Anual Manufacturera que cubre casi en su totalidad la industria mediana y grande (unidades con más de 10 empleados). De esta segunda Encuesta —cuyos resultados para 1976 y 1977 no han sido procesados aún— pueden derivarse estimaciones más completas del ingreso laboral total y de los costos efectivos de la mano de obra. Además del salario básico, se computan aquí las prestaciones causadas, legales y extralegales, en dinero o en especie, para las varias categorías de trabajadores. Aunque las cifras tampoco son enteramente confiables —debido sobre todo a diferencias en los sistemas de contabilidad y a la difícil valoración de pagos en especie— su análisis resulta de utilidad. El cuadro V-2 resume por tanto los resultados disponibles de la Encuesta Anual para el período 1970 a 1975, exceptuando el

CUADRO V-3

INDICE DE SALARIOS REALES EN LA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA
Enero 1972 = 100

Año y Trimestre	BOGOTA			MEDELLIN			CALI		
	Maestro de Obra	Oficial	Ayudante	Maestro de Obra	Oficial	Ayudante	Maestro de Obra	Oficial	Ayudante
1972									
I	99.2	98.6	99.1	99.4	99.0	99.6	103.1	101.4	101.9
II	96.2	95.3	99.6	103.5	98.1	98.1	104.3	103.3	100.7
III	92.4	92.0	93.5	103.3	99.2	96.9	106.4	104.1	101.2
IV	87.8	88.2	90.5	103.5	98.2	96.0	102.0	99.9	97.6
1973									
I	98.2	96.8	96.5	103.5	95.9	94.2	98.8	96.8	95.7
II	89.5	85.5	85.3	95.8	92.1	88.3	92.2	93.3	92.2
III	90.0	87.	87.3	97.8	93.9	85.8	94.2	96.4	96.3
IV	89.4	87.2	87.7	98.6	92.5	85.6	89.3	92.0	92.3
1974									
I	87.3	84.1	85.9	95.6	88.6	87.3	87.3	90.6	91.3
II	93.9	86.6	87.9	93.9	85.1	86.4	90.4	97.7	100.1
III	97.4	88.3	90.2	93.3	84.9	87.9	86.5	92.8	96.0
IV	97.0	91.2	95.9	97.6	86.4	96.2	82.9	90.6	92.5
1975									
I	92.7	89.5	95.3	91.1	85.4	96.2	82.0	92.6	94.3
II	87.3	84.6	90.5	87.2	84.1	92.5	82.3	95.1	102.8
III	92.1	92.2	96.6	92.3	85.1	95.8	81.5	93.8	104.1
IV	91.7	86.8	97.2	95.9	87.3	96.8	79.1	90.4	103.1
1976									
I	86.8	89.6	95.	93.4	85.6	94.0	74.4	86.8	96.0
II	83.4	87.2	94.9	95.1	84.5	91.6	70.1	83.4	91.3
III	81.3	84.7	94.1	89.5	82.7	92.5	68.4	83.9	96.3
IV	78.7	83.	90.6	85.6	84.0	92.0	64.2	84.4	95.1
1977									
I	77.3	80.1	93.0	81.3	82.0	91.3	62.0	80.1	99.2
II	70.4	70.1	83.1	79.6	74.0	83.0	66.2	81.5	87.2
III	75.9	75.3	87.3	88.0	81.5	92.8	64.8	84.4	84.7
IV	82.4	81.8	96.9	96.8	94.4	101.7	68.0	88.9	99.9

Fuente: DANE, Boletín Mensual de Estadística y avances.

año 1972, cuando la encuesta no se llevó a cabo. El primer escrutinio de las cifras pone infortunadamente de relieve serias inconsistencias; por ejemplo, el salario real básico de los empleados habría caído en un 49% de 1970 a 1971 y habría ganado en un 124% entre 1973 y 1974, al paso que los salarios obreros habrían crecido en 2% y disminuido en 1% durante los dos años respectivos. Tampoco corresponden los guarismos del salario base en la Encuesta Anual, referentes a noviembre de cada año, con los arrojados por las encuestas mensuales del mismo mes (las coberturas, se dijo, son distintas y algunas definiciones también lo son).

Con las reservas consignadas, se seguirían aún varias conclusiones del cuadro V-2. Primero, las prestaciones sociales en la industria manufacturera representan, como mínimo, un 50% del salario básico. Segundo, las prestaciones del obrero constituyen una proporción relativamente mayor de su ingreso laboral total que las prestaciones del empleado. Tercero, el salario básico en términos reales puede evolucionar en una dirección mientras las prestaciones causadas se mueven en dirección contraria. Cuarto, debido seguramente a la "retroactividad" o "retrospectividad" del auxilio de cesantía y a la creación de nuevos complementos extralegales, la participación relativa de las prestaciones en la remuneración de la mano de obra tiende a aumentar: para el conjunto de los trabajadores, el salario suponía un 70% de su ingreso laboral en 1970, un 68% en 1973 y un 65% en 1975. Quinto, la pérdida en la capacidad de compra del trabajador industrial entre 1970 y 1975 en general se observa, tanto sobre la base del salario solo, como al incluir las prestaciones causadas: para el obrero, la disminución acumulada en el cuatrienio 70-74 fue del 13% con respecto al salario y del 10% con respecto a la remuneración total; el empleado vio rebajar en 12% su salario real, pero su ingreso total había ganado un 26% durante el mismo período; el conjunto de los trabajadores remunerados perdieron 12% de salario real entre

1970 y 1974 (15% entre 1970 y 1975) y 8% del pago mensual total (10% entre 1970 y 1975). Por último, según sugieren las cifras procedentes, las prestaciones del sector manufacturero tendrían mayor capacidad de protegerse contra la inflación que el salario básico; y este hecho, aunado a la creciente importancia proporcional de las prestaciones, habría de tenerse en cuenta al examinar y convenir reajustes salariales.

La industria manufacturera provee cerca del 25% del empleo en las ciudades principales, al paso que la construcción apenas ocupa alrededor del 5% o 6% de la fuerza de trabajo urbana. Sin embargo, porque la construcción parecería desenvolverse en un mercado laboral distinto del de la industria, conviene aludir brevemente el comportamiento de los salarios en dicha actividad (cuadro V-3). Como en el caso de la manufactura, la tendencia del salario real ha sido en general negativa para las varias categorías ocupacionales dentro de la construcción. 1972, 1973 y el primer trimestre de 1974 acumularon pérdida en el salario real en la cercanía del 15%; pero los tres últimos trimestres de 1974 fueron de alguna recuperación, sin volver con ello a los índices de principios del 72. Esta mejoría fue poco duradera pues durante 1975 volvió a caer el salario real, y la baja se hizo realmente notable durante 1976 y la primera mitad de 1977: hacia junio del año pasado, en efecto, los salarios reales en la construcción cayeron a su más bajo nivel en 7 años. Pero, a partir del tercer trimestre, el índice empezó a reponerse como consecuencia, seguramente, de la corrección en el salario mínimo y del éxito en la política de estabilización. En pocas palabras, la evolución del salario en la actividad constructora corresponde al comportamiento observado dentro de la industria manufacturera. Este hecho tiende a fortalecer el grado de confiabilidad de las observaciones expresadas atrás, y sugiere que ellas pueden extenderse al conjunto de la economía "formal" urbana.

Finalmente, la perspectiva del salario real urbano para 1978 parece alentadora. Contra el alza proyectada del 18% en el nivel general de precios, los reajustes acordados en convenciones y pactos colectivos están en el orden del 30%; en el sector oficial, las correcciones aprobadas por el Congreso probablemente excederán del 20%; el salario mínimo será elevado en otro 10% para mayo; y la conjugación de estas alzas seguramente sentará la pauta para revisar salarios en el resto de la economía. Dicha recuperación en la capacidad de compra de los salarios resultaría esencialmente del rezago habitual en las negociaciones con respecto al curso de los precios. Porque la inflación del período precedente suele tomarse como criterio importante en los acuerdos y decretos salariales, se tiende a ocasionar un desfase entre precios y salarios cuando el ritmo inflacionario se acelera o disminuye. Así, la rápida inflación de 1976-1977 implicó correcciones que han entrado o entrarán a regir luego de amainarse el ritmo de

crecimiento en los precios. A ello se suma, por supuesto, la recuperación de la actividad económica.

2. Salarios mínimos

Con el reajuste en los salarios mínimos que regirá a partir del próximo mes de mayo, se cumple la sexta revisión de esta tarifa en sólo dos años y medio. Hasta agosto de 1977, las alzas para el sector urbano reponían apenas el nivel real vigente en junio de 1969, cuando no se le quedaban cortas (cuadro V-4); en el sector rural, las correcciones casi siempre permitieron exceder aquel nivel. Coincidiendo con el éxito de la política estabilizadora a partir de la segunda mitad del pasado año, las variaciones escalonadas del 26% en noviembre del 77 y del 10% en mayo del 78, implican claras ganancias reales para los perceptores de este tipo de salarios, especialmente en las áreas rurales. Pero el rezago ya comentado entre precios y salarios se nota particularmente en cuanto atañe a remuneraciones míni-

CUADRO V-4

SALARIOS MINIMOS NOMINALES Y REALES EN LOS SECTORES URBANO Y RURAL

Año	Mes	Sector Urbano				Sector Rural			
		Nominal (pesos diarios)		Real*		Nominal (pesos diarios)		Real*	
		Nivel	Variación (%)	Nivel	Variación (%)	Nivel	Variación (%)	Nivel	Variación (%)
1963	Enero	14.0	—	184.4	—	9.0	—	175.2	—
1969	Julio	17.3	23.6	100.0	-45.8	11.7	30.0	100.0	+43.0
1972	Abril	22.0	27.2	98.7	-1.3	15.0	28.0	99.6	-0.4
1973	Diciembre	30.0	36.4	96.8	-1.9	24.0	60.0	114.5	15.0
1974	Noviembre	40.0	33.0	107.3	10.8	34.0	41.7	134.7	17.6
1976	Agosto	52.0 ^{1/}	30.0	90.3	8.4	44.0 ^{2/}	29.4	122.8	-8.9
1977	Enero	59.0 ^{1/}	13.5	101.9	3.7	50.0 ^{2/}	13.6	127.4	3.7
"	Agosto	62.0 ^{1/}	5.1	84.3	-17.3	53.0 ^{2/}	6.0	106.3	-16.6
"	Noviembre	78.0 ^{1/}	25.8	106.3	26.8	67.0 ^{2/}	26.4	135.5	27.5
1978	Febrero	78.0 ^{1/}	0.0	103.5	-2.6	67.0 ^{2/}	0.0	132.0	-2.6
"	Mayo	86.0 ^{1/}	10.3	108.5	4.8	73.5	9.7	137.7	4.3

FUENTE: Mintrabajo y cálculos de FEDESARROLLO

Base: Julio 1969 = 100

^{1/} Se refiere a las principales ciudades del país, y excluye los trabajadores del sector primario.

^{2/} Se refiere a los trabajadores del sector primario en todo el país.

^{3/} Alza proyectada para abril de 1978 en el índice de precios al consumidor obrero: 2.0%.

mas, debido a la relativa inflexibilidad de los mecanismos de corrección. Así, salvo las raras ocasiones de descenso en el nivel general de precios, el valor real del salario mínimo disminuye cada día, en ausencia de ajustes permanentes. Pese pues al satisfactorio repunte de mayo, para diciembre de 1978 este salario ya habrá perdido un 12% en su poder de compra, regresando el urbano a su nivel de diciembre del 73 y el rural al de agosto de 1976, de cumplirse la inflación proyectada y a falta de alzas correctivas en su valor nominal.

Por lo demás, cabe recordar que la obligación de reconocer el salario mínimo es evadida por buen número de patrones, en el agro sobre todo, y que su elevación parece desestimar en algo la creación de empleo; como también que las revisiones aparentan producir algunas alzas en la remuneración de las categorías superiores de trabajadores.

3. Jornales Agrícolas

La serie de jornales agropecuarios, interrumpida después de 1970, volvió a ser publicada por el DANE a partir del primer trimestre de 1976. Aunque las cifras no son enteramente comparables, el jornal agrícola promedio habría crecido en magnitud cercana al 15%, en términos reales, entre 1970 y 1976. Al recordar cómo, durante el mismo lapso, los salarios reales en el sector manufacturero perdieron alrededor del 17%, se tienen bases para pensar que la distancia entre los niveles de vida rural y urbano ha venido acortándose. Este hecho no implica, claro está, que los niveles de ingreso promedio en la agricultura sean satisfactorios en términos absolutos, ni que la brecha entre ciudad y campo haya desaparecido. Pero sí coincide con la modificación registrada en los términos de intercambio —en beneficio relativo de la agricultura— y aún podría dar pie a la hipótesis de que la mano de obra rural empieza a dejar de ser abundante.

Para referirse a los dos años pasados. El cuadro V-5 describe la evolución de los jornales agrícolas promedio, con y sin alimentación, tanto en los climas cálidos como en las zonas frías. Entre el primer trimestre de 1976 y el tercer trimestre de 1977, los jornales crecieron ininterrumpidamente en términos nominales y, salvo por el segundo trimestre del último año, crecieron también en términos reales (situación que contrasta claramente con la experiencia urbana).

Las alzas fueron algo mayores en los climas fríos, y bastante más notables para aquellos trabajadores que reciben alimentación como parte de su salario. Además, con una sola excepción, el reajuste trimestral promedio, nominal o real, fue mayor en 1976 que en 1977.

CUADRO V-6
PROMEDIO PONDERADO DE
DESEMPLEO ABIERTO EN LAS CUATRO
CIUDADES MAYORES, 1969-1977

Año	Trimestre	Tasa
1969	Promedio	11.0
1970	II	12.5
1971	I	11.6
	II	11.9
	IV	11.8
1972	IV	11.2
1973*	(III-IV)	10.0
1974	II	11.8
	III	11.6
1975	I	12.5
	III	12.3
1976	I	11.6
	II	10.4
	III	10.5
	IV	9.2
1977	I	10.2
	II	9.8
	III	9.4
	IV	8.0

Fuentes: 1969-1974 H. Gómez B, "Desempleo Urbano; Anotaciones e Interrogantes", en ANIF (ed) Empleo y Desempleo, Cuadro 3; 1975 a 1977 DANE, Encuesta de Hogares, y Avances.

* Estimada.

CUADRO V-5
JORNAL AGRICOLA PROMEDIO, NOMINAL Y REAL^{1/}, 1976-1977

Año	Trimestre	Clima Frío				Clima Caliente			
		Con alimentación Nominal (pesos diarios)	Real 1,76 ± 100	Sin alimentación Nominal (pesos diarios)	Real 1,76 ± 100	Con alimentación Nominal (pesos diarios)	Real 1,76 ± 100	Sin alimentación Nominal (pesos diarios)	Real 1,76 ± 100
1976	I	31	100.0	51	100.0	37	100.0	59	100.0
	II	33	100.5	56	103.7	39	96.9	63	100.8
	III	37	106.0	60	105.0	44	106.2	68	102.9
	IV	40	109.3	64	106.3	47	107.7	73	104.9
Variación acumulada (1976)		29	9.3	25.5	6.3	27	7.7	23.7	4.9
1977	I	49	120.9	77	115.5	57	117.9	87	112.8
	II	55	116.7	84	108.4	65	115.6	96	107.0
	III	59	124.8	89	114.4	69	122.3	102	113.4
Variación acumulada (1977)		20.4	3.2	15.6	-0.9	21	3.7	17.2	0.5
Variación acumulada (1976-1977)		90.3	24.8	74.5	14.4	86.5	22.3	72.9	13.4

Fuente: DANE, Boletín 317 y avances.

^{1/} Deflactado por el índice nacional de precios al consumidor obrero; esta corrección es apenas aproximada, porque el índice se calcula para 7 ciudades y no para las zonas rurales.

Podrían adelantarse varias razones para explicar el comportamiento reciente de los jornales agrícolas, al paso que la inflación deterioraba el salario urbano. La bonanza cafetera y las alzas comparativamente más rápidas en el precio de los alimentos, habrían seguido mejorando el ingreso rural frente al de las ciudades. Dado el mayor número de perceptores de salario mínimo en el campo, sus sucesivas elevaciones tendrían mayor impacto sobre el jornal promedio que sobre el salario urbano. También, si la canasta campesina incluye proporcionalmente más alimentos que la urbana¹, los patrones tendrían que atribuir a dicho renglón un peso relativamente mayor en la corrección de jornales, a fin de mantener un nivel mínimo de bienestar entre sus trabajadores². Las más rápidas alzas en los climas fríos podrían obedecer a la migración de trabajadores desde estas zonas —creando en ellas escasez relativa—

hacia los climas cálidos, donde el nivel absoluto de remuneración es más alto (cuadro V-5), migración estimulada por la bonanza cafetera, y la expansión de la agricultura comercial; dicha migración tendería entonces a elevar más lentamente el jornal de clima cálido y más rápidamente el de clima frío. Por último, los trabajadores rurales se habrían beneficiado más del alza en los alimentos durante 1976 —cuando el respectivo índice creció a ritmo ligeramente superior al de los demás componentes de la canasta— que en 1977, cuando el alza en aquel renglón fue desproporcionadamente mayor que la de otros renglones: como productores, siempre les sería favorable la elevación relativa en el precio de los alimentos; pero si ella es exagerada, pueden perder en su calidad de consumidores de los mismos alimentos.

C. Desempleo Urbano

La continuada reactivación del mercado laboral durante 1977 redujo la tasa de desocupación abierta a los más bajos niveles que han sido registrados: para diciembre, el desempleo visible afectaba sólo al 8% de la población económicamente activa en las cuatro ciudades

¹ Así lo sugiere, no solo la observación de los hábitos de consumo en el campo, donde ciertos rubros, como transporte y recreación, parecen tener menor incidencia, sino la llamada "Ley de Engel", según la cual la importancia relativa de los alimentos es mayor entre más bajo sea el nivel de ingreso.

² En la teoría económica clásica la "ley de hierro de los salarios" los mantiene justo a nivel de subsistencia.

mayores, según estadísticas de DANE (la encuesta Anif-Coldatos estima una tasa del 9.7%). Aunque la desocupación parece ser afectada por fenómenos estacionales (con aumento a principios de año y reducción hacia las épocas de navidad) la mencionada cifra ratifica el proceso de disminución del desempleo que empezó a gestarse a comienzos de 1976, luego del receso en la actividad económica de 1974-1975 (cuadro V-6). Y si, ni siquiera un índice del 8% en la desocupación abierta puede ser aceptada como del todo satisfactorio, no es menos cierto que las proyecciones pesimistas, en boga a raíz del informe de la OIT, no se realizarían de mantenerse la tendencia descrita.

El cuadro V-7 describe en detalle el comportamiento reciente de las tasas de participación bruta (población activa sobre población mayor de 12 años) participación global (población activa sobre población total) desempleo visible (personas buscando trabajo sobre población activa) y subempleo visible (personas que involuntariamente laboran menos de 32 horas semanales, son población activa)³.

Para el conjunto de las cuatro ciudades más grandes, si se omite la tasa estacionalmente baja de diciembre de 1976, las cifras del DANE indican una rebaja continua en el desempleo, desde septiembre de 1976 hasta la última medición disponible (diciembre de 1977); los estimativos Anif dicen sustancialmente lo mismo, aunque el nivel absoluto de desocupación se sitúa más alto en estas encuestas. Las tasas de participación cruda y global del DANE permanecieron relativamente estables durante el período; en diciembre pasado, se situaron sin embargo ligeramente por debajo de la tendencia y de la estación, ayudando así un poco a la pronunciada reducción del desempleo. En

cambio, las tasas de participación Anif aumentaron entre febrero y septiembre, sugiriendo una presión adicional sobre el mercado de trabajo, que haría más difícil mermar el desempleo. Más adelante se examinan los efectos relativos de estos cambios en la participación sobre el volumen de desempleo.

De su parte, el subempleo fluctúa con alguna brusquedad, desde un máximo de 15.5% (junio de 1977) hasta un mínimo de 12.3% (diciembre de 1977); con todo, las comparaciones septiembre-septiembre y diciembre-diciembre apuntan también a una reducción en esta modalidad del desperdicio de recursos humanos, entre 1976 y 1977.

Al incluir en el análisis las tres mediciones existentes para Bucaramanga, Manizales y Pasto, sigue observándose la caída en el desempleo; se elevan las tasas de participación, y el subempleo no muestra tendencia definida.

Si se escrutan por separado las cifras para cada ciudad, resaltan discrepancias entre los estimativos DANE y la encuesta de Anif-Coldatos. Para fechas comparables de 1977, la tasa de desempleo registrada por el DANE en Bogotá fue sustancialmente menor que la obtenida por Anif; lo propio ocurre, en menor magnitud, para Barranquilla, y lo inverso sucede en Medellín. Sin diferencias aparentes en el concepto utilizado, la tasa de participación reportada por Anif casi siempre se encuentra por debajo de la del DANE. El error estadístico o "muestral" puede en efecto explicar en parte tales diferencias⁴, pero quizá sea del caso comparar más atentamente ambas metodologías.

La baja en la desocupación ha beneficiado relativamente más a Bogotá y a

³ El concepto de subempleo visible, tal como es definido en las encuestas, no parece de gran utilidad, porque no especifica el salario al cual la persona estaría dispuesta a trabajar más horas semanales, entre otras deficiencias.

⁴ Al nivel de confianza del 95% y con una tasa paramétrica de desempleo del 20%, el margen de error para los datos DANE en el conjunto de las cuatro ciudades es de 1 punto en la tasa de desempleo, para la ciudad individual, este margen es mayor, llegando en Barranquilla a 2.6 puntos. Para los estimativos Anif, los valores respectivos son de 8 por mil y de 17 por mil.

CUADRO V-7

TASAS DE PARTICIPACION, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO ABIERTOS EN CUATRO Y EN SIETE CIUDADES, 1976-1977

	1976			1977						
	Sept.	Dic.	Marzo	Febrero	Mayo	Junio	Agosto	Sept.	Dic.	Dic.
Bogotá										
Particip. Bruta	36.0	37.2	36.8	33.4	35.4	36.7	38.4	36.7	36.2	—
Particip. Global	49.3	50.9	49.7	50.5	53.8	49.8	53.8	49.4	48.8	52.8
Desempleo	8.8	8.1	8.9	11.1	11.7	7.8	11.5	7.2	6.5	9.4
Subempleo	11.6	14.2	14.0	13.1	—	12.7	—	10.4	10.7	—
Medellín										
Particip. Bruta	35.6	35.9	24.9	27.9	26.2	36.1	38.1	37.6	37.3	—
Particip. Global	42.9	47.8	47.8	41.9	41.1	48.9	44.1	50.1	49.6	49.6
Desempleo	13.3	12.9	12.7	11.3	13.1	15.5	12.1	13.7	11.4	11.7
Subempleo	17.9	14.9	13.3	8.6	—	19.7	—	20.0	12.8	—
Cali										
Particip. Bruta	37.1	36.9	37.5	33.2	31.6	38.3	31.1	38.9	38.1	—
Particip. Global	51.5	51.1	51.4	49.2	48.9	52.7	48.1	53.3	51.9	48.6
Desempleo	12.6	8.7	11.5	14.8	10.8	10.0	10.4	11.9	8.4	8.6
Subempleo	18.2	15.3	12.6	13.8	—	20.2	—	12.1	10.5	—
Barranquilla										
Particip. Bruta	34.6	35.7	32.0	27.4	28.9	33.2	29.0	32.8	31.7	—
Particip. Global	47.9	49.6	45.0	44.6	44.7	46.2	44.8	45.2	43.7	47.4
Desempleo	10.7	9.1	10.6	16.2	11.0	8.8	10.6	8.3	7.3	9.9
Subempleo	15.2	15.4	14.3	41.0	—	15.2	—	9.6	9.1	—
Cuatro ciudades										
Particip. Bruta	35.9	36.7	36.0	31.6	32.4	36.5	32.7	36.8	36.2	—
Particip. Global	49.4	50.2	48.9	48.1	49.8	49.7	50.2	49.4	48.9	51.0
Desempleo	10.5	9.2	10.2	11.6	11.7	9.8	11.3	9.4	8.0	9.7
Subempleo	14.3	14.7	13.7	15.1	—	15.5	—	12.4	12.3	—
Siete ciudades (Con Bucaramanga, Manizales y Pasto)										
Particip. Bruta	35.8	—	36.1	—	—	—	—	36.8	—	—
Particip. Global	49.4	—	49.0	—	—	—	—	49.8	—	—
Desempleo	10.4	—	10.2	—	—	—	—	9.4	—	—
Subempleo	14.4	—	13.9	—	—	—	—	14.4	—	—

FUENTES: 1976 sept. (DANE) Boletín 305;
dic. (DANE) " 307;
1977 marzo (DANE) Boletín 309;
febrero (ANIF) Empleo y Desempleo, II, 2;
mayo (ANIF) Empleo y Desempleo, II, 3;
junio (DANE) Boletín 312
agosto (ANIF) Empleo y Desempleo, II, 4;
sept. (DANE) avances;
dic. (DANE) avances;
dic. (ANIF) avances;

Barranquilla, seguidas por Cali y, a distancia, por Medellín. De hecho, esta última ciudad se ha colocado a la cabeza en el nivel absoluto de desempleo, en tanto Barranquilla abandona tan infortunado liderazgo y Bogotá permanece

como la ciudad con menos desempleo visible.

El descenso en la tasa de desempleo no necesariamente significa que se estén generando nuevos puestos de traba-

jo. De hecho, los cambios en aquella tasa reflejan la actuación de cuatro fuerzas subyacentes: el crecimiento demográfico; las variaciones en la oferta de mano de obra (cambios en la tasa de participación); la expansión o contracción en la demanda de trabajadores (plazas de trabajo abiertas o suprimidas); y la interacción de oferta y demanda (por ejemplo: al reducirse el desempleo, es posible que nuevos individuos decidan **ingresar** a la fuerza de trabajo, estimulados por las buenas perspectivas; pero, al hacerlo, es probable que eleven el desempleo). Por esta razón, el sólo comparar tasas de desempleo puede dar una impresión demasiado optimista o demasiado pesimista, en todo caso incompleta, acerca de la marcha de la economía.

Acudiendo al método elaborado por Coyuntura Económica⁵, el cuadro V-8 precisa el impacto de cada uno de los cuatro factores mencionados arriba sobre la desocupación abierta, durante tres periodos de referencia.

El número absoluto de desempleados en las cuatro ciudades ronda en los

⁵ Sea D el número absoluto de desempleados; PEA la población económicamente activa; PE, la población en edad de trabajar; 1 y 2, dos mediciones. Entonces

$$d = \frac{D}{PEA} \quad \text{la tasa de desempleo;}$$

$$p = \frac{D}{PEA} \quad \text{la tasa cruda de participación;}$$

$$s = \frac{D}{PE} \quad , \text{ la tasa de subutilización potencial}$$

Puesto que:

$$s_2 - s_1 = d_1 (p_2 - p_1) + p_1 (d_2 - d_1) + (p_2 - p_1) (d_2 - d_1); \text{ resulta:}$$

$$D_2 - D_1 = (D_1 e^{rt} - D_1) + \frac{(D_2 - D_1 e^{rt})}{d_1 (p_2 - p_1) + p_1 (d_2 - d_1) + (p_2 - p_1) (d_2 - d_1)} \times$$

$$\times \left[\begin{array}{ccc} d_1 (p_2 - p_1) + p_1 (d_2 - d_1) + (p_2 - p_1) (d_2 - d_1) \\ (b) \quad (c) \quad (d) \end{array} \right]$$

donde e es la base logarítmica natural, r la tasa de crecimiento demográfico, y t el tiempo entre 1 y 2. En la última ecuación, el término (a) representa el "crecimiento vegetativo" o demográfico en el desempleo absoluto; (b) simboliza los cambios en la oferta de trabajadores; (c) los cambios en la demanda; y (d) el juego conjunto de oferta y demanda. Véase Coyuntura Económica, VI, 4, 1976 (dic.) pp. 44 y ss.

250.000, sobre una población laboral en el orden de los 3.000.000. Sin embargo, estas cifras oscilan considerablemente de una fecha a otra, por breve que sea el intervalo, mostrando el notable dinamismo del mercado laboral.

La comparación entre junio de 1974 y junio de 1977 refleja el "balance neto" entre el periodo de receso que ofreció la economía nacional desde mediados de 1974 hasta finales de 1975, y el repunte asociado con la bonanza cafetera a partir de entonces. Entre una y otra fecha, el número de desocupados urbanos se redujo en 32.000 (un 12%) de los cuales 24.000 se encontraban en Bogotá. Pero en este lapso de tres años, el mero crecimiento poblacional habría hecho necesaria la apertura de 23.000 nuevas plazas de trabajo, sin reducir con ello la tasa de desempleo y si no hubiese cambiado la tasa de participación. El esfuerzo requerido para disminuir el desempleo en 32.000 habría consistido pues en crear 55.000 nuevos cupos de trabajo. Pero como la tasa de participación descendió de hecho, retirando 6.000 desocupados potenciales del mercado, se alivió un poco la presión sobre la economía. Por último, la interacción de oferta y demanda aumentó en casi 1.500 el número de los desocupados, para consolidar el saldo de 32.000 desempleados menos. En conclusión, la notable caída del desempleo abierto entre junio de 1974 y junio de 1977 obedeció principal, aunque no exclusivamente, a una mayor demanda de fuerza de trabajo en los distintos sectores de la economía.

El año de 1977 fue relativamente más dinámico que el periodo precedente, sobre todo hacia el último trimestre. De hecho, el desempleo afectaba a 12.000 individuos más en septiembre de 1977 que en diciembre de 1976, pero los últimos meses del año rebajaron en 33.000 el número de los desocupados. Por lo demás, tanto en el año como durante el trimestre final, la principal fuerza impulsora de la baja en la deso-

CUADRO V-8

COMPONENTES DEL CAMBIO EN EL NUMERO DE PERSONAS DESOCUPADAS, POR CIUDAD Y PERIODO*

PERIODO	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Total
A. Junio 74-Junio 77					
Desempleados junio 74	124.851	51.063	40.846	46.515	263.280
Desempleados junio 77	101.116	68.013	40.625	21.540	231.294
Diferencia	-- 23.735	16.950	-- 221	--24.975	-- 31.986
Explicada por:					
a) Crecimiento vegetativo	+22.397	+ 709	+ 9.726	+ 4.594	+23.084
b) Oferta	-- 9.924	+ 4.199	+ 814	-- 4.824	-- 6.145
c) Demanda	--38.263	+13.697	--10.512	--27.369	--50.402
d) Interacción	+ 2.055	+ 345	-- 249	+ 2.624	+ 1.477
Total	--23.735	+16.950	-- 221	--24.975	--31.986
B. Diciembre 76-Dic. 77					
Desempleados dic.76	102.651	56.086	33.235	23.603	215.575
Desempleados dic.77	84.660	51.492	35.700	17.396	189.248
Diferencia	-- 17.991	-- 4.594	+ 2.465	-- 6.207	-- 26.327
Explicada por:					
a) Crecimiento Vegetativo	+ 5.804	+ 259	+ 2.452	+ 753	+ 6.120
b) Oferta	-- 4.275	+ 532	-- 10	-- 2.824	-- 5.495
c) Demanda	--20.360	-- 5.309	+ 23	-- 4.695	--27.669
d) Interacción	+ 840	-- 76	0	+ 559	+ 717
Total	--17.991	-- 4.594	+ 2.465	-- 6.207	--26.327
C. Septiembre-Dic. 77					
Desempleados sept.77	93.774	62.307	50.726	20.304	227.111
Desempleados dic. 77	84.660	51.492	35.700	17.396	189.248
Diferencia	-- 9.114	+10.815	--15.026	-- 2.908	--37.863
Explicada por:					
a) Crecimiento Vegetativo	+ 1.298	+ 72	+ 910	+ 160	+ 1.594
b) Oferta	-- 1.170	-- 617	-- 1.339	-- 680	--18.253
c) Demanda	-- 9.356	--10.373	--14.991	-- 2.470	--23.922
d) Interacción	+ 114	+ 103	+ 394	+ 82	+ 2.718
Total	-- 9.114	+10.815	--15.026	-- 2.908	--37.863

* El signo (--) indica reducción, y el signo (+) indica incremento, en el número de personas desocupadas.

cupación fue la apertura de nuevos puestos de trabajo, apoyada por el abandono del mercado laboral por parte de numerosas personas.

Durante el trienio 1974-1977, mientras en Bogotá o Cali se expandieron moderadamente las oportunidades de trabajo, y era notable el buen desempeño de la demanda en Barranquilla, en Medellín la demanda resultó contraccionista en cerca de 14.000 empleos. Más aún, la desocupación absoluta habría crecido en esta última ciudad, de no ser porque 9.000 individuos se retiraron del mercado entre septiembre y diciembre del año pasado.

La disminución del desempleo absoluto, según las cifras del cuadro V-8, ha obedecido en primer lugar a la ampliación de las oportunidades de trabajo. En alguna medida, por supuesto, esa mayor demanda de trabajadores provendría de los sectores manufactureros y de servicios modernos, estimulados por las mejores perspectivas de inversión a partir de 1976; pero además, para explicar una baja tan sustantiva en la desocupación, podría suponerse que el conjunto de actividades urbanas "no registradas" se ha expandido rápidamente, a favor del crecimiento en la demanda agregada de los últimos años. De hecho, y aunque la evidencia es insuficiente, al comparar las estadísticas correspondientes a junio de 1976 y junio de 1977 (únicas disponibles al efecto) se observan ligeros aumentos en la proporción de ciertas categorías de trabajadores que podrían asimilarse al "sector informal": "comerciantes y vendedores", "trabajadores de los servicios", "servicios comunales, sociales y personales". Las menores exigencias de capital, y el propio carácter "informal" de dichas actividades, les permi-

tirían responder de manera más flexible al estímulo expansionista de la demanda, al paso que el sector moderno tardaría más en acoplarse a las condiciones del mercado. Por lo mismo, el empleo generado dentro del sector "informal" sería menos estable, más susceptible al desaliento en períodos de receso económico.

Se mantendrá la tendencia vigente hacia la disminución del desempleo? Si se ignoran los efectos estacionales (la tasa en el primer trimestre de 1978 puede por ellos exceder a la registrada en diciembre pasado) es bien probable que así sea. El sector "moderno" continua en expansión y las perspectivas de los empresarios consultados por la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO son optimistas en materia de empleo. La demanda general asociada con la bonanza cafetera y otros factores, probablemente mantendrá estimuladas las actividades del "sector informal", al menos en el mediano plazo. Para 1978-1979, sería pues de esperar que la desocupación urbana permanezca a niveles comparativamente bajos manteniendo, si no mejorando, lo ya logrado. Más adelante, si faltan correctivos oportunos, la demanda agregada podría receder, desincentivando la absorción de trabajadores, sobre todo en el sector "informal, y aún devolviendo la desocupación a sus tasas tradicionalmente altas. Por último, en el largo plazo, un ritmo más lento de expansión demográfica, la atenuación observada en el proceso de migración rural-urbana, el aumento en las tasas de escolaridad y otros factores que tienden a mermar la participación laboral de la población, posiblemente se conjugarán para aliviar la presión sobre la economía y rebajar otra vez el desempleo.

Finanzas públicas

A. Introducción y resumen

Durante 1977 el Gobierno Central continuó con la política de restricción al gasto iniciada en 1976, la cual se tradujo en una lenta ejecución presupuestal y en una posición holgada de tesorería. En comparación con 1976, fueron superiores las adiciones a la Ley de presupuesto y el Consejo de Ministros acordó gastar un porcentaje ligeramente mayor de las apropiaciones presupuestales definitivas. De otra parte, fue menor la contribución del sector público a la contracción de la base monetaria, en tanto que la inversión del Gobierno Central, que venía disminuyendo en términos reales, se mantuvo aproximadamente en los mismos niveles reales de 1976. En líneas generales, durante 1977 la política de gasto público estuvo subordinada al logro de objetivos de política monetaria, aún cuando en menor grado que durante 1976.

Durante 1978 el Gobierno Central cuenta con un margen para adicionar el presupuesto, no tan amplio como el del año pasado, pero sí lo suficientemente

grande como para no incurrir en grandes desequilibrios presupuestales o en déficits de Tesorería. Puede adoptar el gobierno una política más agresiva de gasto con una ejecución del presupuesto neutral desde el punto de vista monetario, ya que es menor la expansión de los medios de pago ocasionada por los superávits cambiarios. Pero existe para los últimos meses del año un factor de incertidumbre importante en lo que respecta a la política fiscal y de gasto del próximo gobierno.

B. Ingresos y gastos del Gobierno Central durante 1977

A los gastos de la Ley de presupuesto de 1977 por \$62.748 millones se le hicieron adiciones netas de \$13.936 millones (Cuadro IV-1). Estas adiciones superan las de 1976, pues representan el 22.2% del presupuesto inicial, mientras las del año anterior solo constituyeron el 6.8%. Las mayores adiciones presupuestales de 1977 se fundamentan en parte en una subestimación de los ingresos presupuestados: la Ley contemplaba recaudos por \$59.499 millones

CUADRO VI-1
ADICIONES PRESUPUESTALES NETAS, 1974-1977
 (millones de pesos)

Año	Ley de Presupuesto	Adiciones netas ¹	Adiciones como porcentaje del presupuesto inicial (%)
1974	30.303	8.436	27.8
1975	34.854	18.427	52.9
1976	53.387	3.651	6.8
1977	62.748	13.936	22.2

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto y estimativos de FEDESARROLLO.

¹ Corresponde a las adiciones menos los recortes (créditos menos contra-créditos).

que resultaron inferiores a lo efectivamente recaudado por valor de \$64.944 millones. Además, las mayores adiciones son consecuencia de la intención del gobierno de aumentar el gasto y especialmente la inversión para mostrar obras al concluir su período, en momentos en los cuales es menor la necesidad de que el sector público sea contraccionista en la ejecución de su presupuesto, ya que no es tan elevada la expansión monetaria ocasionada por el crecimiento de las reservas internacionales del Banco de la República.

1. Ingresos

Como consecuencia de las adiciones los ingresos efectivamente recaudados constituyeron el 85.6% de los ingresos totales presupuestados (Cuadro VI-2). Es particularmente grande la diferencia entre las apropiaciones definitivas de ingresos de capital de \$10.626 millones y los ingresos por este concepto de solamente \$1.948 millones. Del total apropiado, \$3.420 millones corresponden a recursos del balance del tesoro, que no se traducen necesariamente en mayores ingresos de tesorería¹ y \$ 7.386 millones corresponden a recursos de crédito externo e interno. De todas maneras, es grande la diferencia entre lo apropiado y recibido en materia de ingresos de capital y parte de la explica-

ción se encuentra en el postergamiento de los programas de inversión financiados con estos recursos de crédito. Por ejemplo, en el caso de crédito externo, no se utilizaron buena parte de los fondos ya disponibles para financiar el programa del Desarrollo Rural Integrado (DRI), probablemente debido a problemas de desembolso.

Por el lado de los ingresos corrientes, se recaudó el 98.3% del total presupuestado e ingresaron efectivamente a tesorería el 96.5% (Cuadro VI-1). La concordancia entre el presupuesto y los recaudos constituye un indicador de una ejecución relativamente equilibrada, aún cuando el gobierno no hubiese recurrido al crédito interno o externo. Durante 1977 no existió la presión para cancelar obligaciones vencidas de la vigencia anterior, pues el año se inició con un pequeño superávit de tesorería. De otra parte, el gobierno se comprometió con una política de restricción al gasto durante los primeros nueve meses del año, especialmente a nivel de acuerdos del Consejo de Ministros; esta política se tradujo en una lenta ejecución presupuestal y permitió que los ingresos efectivos superaran a los pagos realizados, no obstante que los ingresos corrientes permanecieron constantes en términos reales y que los ingresos de capital disminuyeron en términos absolutos.

CUADRO VI-2
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DURANTE 1977
(millones de pesos)

	Ingresos totales Presupuestados ¹	Reconocimientos de Contraloría ²	Recaudos ³	Ingresos efec- tivos ⁴
Ingresos corrientes	66.058	62.534	64.944	63.716
Ingresos de capital	10.626	3.616		1.948
Total	76.684	55.150		65.664

	Gastos totales presupuestados ¹	Acuerdos de gasto	Ratificación de reservas	Gastos según Contraloría ²	Pagos efectivos ⁴
Gastos corrientes	41.009	38.207	1.592	37.264	37.892
Deuda	9.320	8.658		8.357	8.588
Inversión	26.355	20.002	1.973	18.749	16.191
Total	76.684	66.867	3.565	64.370	63.178

Fuente: Contraloría General de la República, Tesorería General de la República, Dirección Nacional de Presupuesto y Dirección de Impuestos Nacionales.

¹ Corresponde a las apropiaciones definitivas a diciembre 31, o sea el presupuesto inicial más las adiciones y menos los recortes efectuados durante el año.

² Cifras preliminares.

³ Recaudos de la dirección de Impuestos Nacionales. Incluye recaudos recibidos en documentos.

⁴ Cifras de la Tesorería General de la República. Los ingresos corrientes incluyen ingresos en documentos.

Durante 1977 la tasa de crecimiento de los recaudos totales de 26.7% fue similar a la tasa de inflación (Cuadro VI-3). El aumento de estos recaudos no fue mayor debido al crecimiento de apenas 16.6% en el impuesto a la renta y complementarios. A su vez, los renglones de ventas y aduanas crecen a tasas ligeramente superiores al 30.0%, mientras el de gasolina y ACPM lo hace a una tasa de 23.8%. Solamente se registró un aumento de consideración en las utilidades de la cuenta especial de cambios, cuyo principal componente es el impuesto *ad-valorem* al café.

El año pasado fue el segundo año consecutivo después de adoptada la reforma de 1974 que el sistema tributario se mostró inelástico con relación al ingreso nacional. Al dividir la tasa de crecimiento de los recaudos de 26.7% por la de aumento nominal del ingreso nacional de aproximadamente 37.0%, se obtiene una elasticidad del 0.72. Fue igualmente 1977 el segundo año conse-

cutivo en el cual los recaudos del impuesto a la renta y complementarios disminuyeron en términos reales. Es posible que se hayan agudizado en estos años los problemas de control administrativo y que por lo tanto se haya facilitado la evasión de este impuesto por parte de los contribuyentes; además, recientemente ha sido mayor el crecimiento del ingreso de grupos de la población vinculados a la actividad agrícola en donde tradicionalmente se tributa menos que en otras actividades.

2. gastos

Del total de gastos presupuestados durante 1977 por \$76.684 millones se acordó gastar el 87.2%, o sea \$66.867 millones (Cuadro VI-2). A su vez se ratificaron reservas de la vigencia anterior por valor de \$3.565 millones y se hicieron pagos efectivos por el 89.7% de la suma de los acuerdos y esas reservas. En líneas generales, la política de gasto estuvo condicionada al logro de objeti-

CUADRO VI-3
RECAUDOS ANUALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1974-1977¹

(Millones de pesos)

	1974	1975	1976	1977	Variaciones anuales (%o)			
					1974	1975	1976	1977
1. Renta y complement.	10.851	18.063	20.631	24.058	21.9	66.5	14.2	16.6
2. Ventas	3.945	7.757	10.169	13.451	60.3	96.6	30.3	32.3
3. Aduanas y recargos	4.851	5.409	6.806	8.892	30.7	10.5	25.8	30.6
4. Cuenta especial de cambios	3.054	3.561	5.820	9.233	46.8	16.6	63.4	58.6
a. Impuesto café	(1.982)	(2.369)	(4.257)	(6.604)	(—)	(19.5)	(79.7)	(55.1)
b. Otros (neto)	(1.072)	(1.192)	(1.563)	(2.629)	(—)	(11.2)	(31.1)	(68.2)
5. Gasolina y ACPM	1.419	1.725	3.208	3.970	7.3	21.6	86.0	23.8
6. Otros	4.360	5.304	4.682	5.340	36.2	21.6	-17.3	14.1
7. Total	28.480	41.819	51.255	64.944	31.4	46.8	22.6	26.7

Fuente: Dirección Impuestos Nacionales y estimativos de FEDESARROLLO.).

¹ Incluye recaudos recibidos en documentos.

vos monetarios y cambiarios; en particular, a la necesidad de adoptar una política contraccionista de gasto para contrarrestar los efectos de la expansión monetaria ocasionada por el aumento de reservas internacionales del Banco de la República. De ahí que hasta el mes de octubre adoptara el gobierno una política de restricción al gasto a nivel de acuerdos del Consejo de Ministros y que solamente al finalizar el año empezara a mostrar deseos por aumentarlo, tal como se deduce de la magnitud de los acuerdos mensuales de noviembre y diciembre.

Como resultado de los mayores acuerdos de final de año se produjo un aumento de 47.2% en los acuerdos de inversión con respecto a 1976 (Cuadro VI-4). Sin embargo, si se comparan los gastos efectivos en inversión, el aumento anual es de apenas 31.5%, o sea un pequeño crecimiento en términos reales. Es decir, la inversión del Gobierno Central se mantuvo durante 1978 en los reducidos niveles de 1977, aun cuando es de esperar una mayor actividad inversora en este año. De todas maneras, según se desprende del Cuadro VI-4, durante 1977 son mayores los aumentos

del gasto, tanto a nivel de presupuesto como de acuerdos, con lo cual se pone en evidencia el deseo del gobierno por emprender una política más ambiciosa de gasto público.

C. Comentarios adicionales sobre el comportamiento de las finanzas públicas durante 1977

A continuación se analiza lo relativo a la brecha presupuestal, a la situación de tesorería y al impacto del gasto del sector público (Gobierno Central y otras entidades públicas) sobre los medios de pago, a fin de completar el análisis de lo sucedido durante la vigencia de 1977.

1. La brecha presupuestal

La brecha presupuestal es la diferencia entre el total de gastos que el gobierno se compromete a ejecutar en una vigencia dada (ya sea como reservas, como gastos de la Ley de presupuesto y como adiciones) y la suma de los gastos ejecutados según Contraloría más las ratificaciones de reservas de la vigencia anterior (Cuadro VI-5). Es un indicador aproximado de la forma como se cum-

CUADRO VI-4
APROPIACION DEFINITIVA Y ACUERDO DE GASTOS A DICIEMBRE, 1975-1977
(millones de pesos)

	A diciembre 31 de 1975	A diciembre 31 de 1976	Variación anual(%)	A diciembre 31 de 1977	Variación anual(%)
A. Apropiación definitiva	53.281	57.038	7.1	76.684	34.4
1. Funcionamiento ¹	34.243	38.490	12.4	50.329	30.8
a. Presupuesto inicial	(26.200)	(38.000)		(49.911)	
b. Adiciones netas	(8.043)	(490)		(7.418)	
2. Inversión	19.038	18.548	-- 2.6	26.355	42.1
a. Presupuesto inicial	(18.890)	(15.387)		(19.837)	
b. Adiciones netas	(10.148)	(3.161)		(6.518)	
B. Acuerdos de gastos²	45.199	48.870	8.1	66.867	36.8
1. Funcionamiento ¹	31.322	35.196	12.3	46.865	33.2
2. Inversión	13.877	13.584	-- 2.1	20.002	47.2
C. Porcentaje acordado de la apropiación (B/A)	84.8	85.7		87.2	
1. Funcionamiento	95.1	91.4		93.1	
2. Inversión	72.9	73.2		75.9	

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Incluye servicio de deuda pública.

² Excluye ratificación de reservas.

ple el proceso de programación y ejecución del presupuesto, ya que mide la diferencia entre los gastos comprometidos y los gastos ejecutados. La

brecha presupuestal durante 1977 fue menor en términos relativos que la contabilizada durante los dos años inmediatamente anteriores. Sin

CUADRO VI-5
LA BRECHA PRESUPUESTAL, 1975-1977
(millones de pesos)

	1975	1976	1977
A. Compromisos Totales	59.098	64.042	82.361
1. Apropiación definitiva	53.281	57.038	76.684
2. Reserva vigencia anterior	5.817	7.004	5.677
B. Ejecución de gastos	46.928	49.556	67.935
1. Gastos según Contraloría	43.328	47.057	64.370 *
2. Ratificación de reservas	3.600	2.499	3.565
C. Brecha presupuestal (A-B)	12.170	14.485	14.426
1. Reservas (gastos postergados)	7.004	5.677	8.562 *
2. Abandonos (gastos olvidados)	5.166	8.808	5.864
D. Relación entre brecha presupuestal y compromisos totales (C/A)	0.21	22.6	17.5

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección Nacional de Presupuesto, y estimativos de FEDESARROLLO.

* Cifras preliminares.

embargo, continúa siendo alta: en 1977 el 17.5% de los compromisos de gastos del gobierno, o bien se postergaron para la vigencia de 1978, o bien sencillamente nunca se ejecutarán. Evidentemente, entre mayor sean las reservas de 1977 mayor es la presión de gastos en 1978 y menores las opciones para adicionar la Ley de presupuesto de este año. Según cifras preliminares, las reservas solicitadas en 1977 son superiores en 59.0% a las reservas constituidas en 1976; la mayor parte de los \$8.562 millones de reservas solicitadas en 1977 son para los gastos de inversión que el actual gobierno tendría de todas maneras que realizar, si quiere aumentar los niveles reales de inversión pública durante el último año de su período.

2. Situación de tesorería

Debido a que se efectuaron pagos por el 76.7% de los compromisos presupuestales (incluyendo las reservas de la vigencia anterior), la Tesorería cerró la vigencia de 1977 con un superávit de \$604 millones, que se compara con el superávit de \$84 millones al finalizar 1976 (Cuadro VI-6). Durante el segundo año consecutivo el gobierno ha mantenido una posición holgada de tesorería precisamente con el expediente de restringir el gasto a nivel de acuerdos del Consejo de Ministros. Como resultado de esta política se ha registrado una elevada brecha presupuestal, a la vez que superávits de tesorería; además

pudo el gobierno contraer medios de pago tal como se comenta seguidamente, no obstante que el crecimiento de los ingresos efectivos durante 1977 fue apenas 24.2%, cifra que se sitúa por debajo de la tasa de inflación.

3. Impacto del sector público sobre los medios de pago

El sector público contribuye directamente a la expansión o contracción de los medios de pago a través del movimiento de la cuenta de crédito que la Tesorería y otras entidades públicas tienen con el Banco de la República. También tiene incidencia directa sobre los medios de pago el movimiento de la cuenta de crédito público externo (capital oficial) de la balanza cambiaria, es decir, las variaciones netas en las reservas internacionales del Banco de la República ocasionada por dicho concepto. Pues bien, durante 1977 el sector público fue contraccionista, tanto a nivel de Tesorería como de otras entidades públicas (Cuadro VI-7). Sin embargo, la contracción monetaria fue menor el año pasado que durante 1976, tanto en el renglón de crédito con el Banco de la República como en el de crédito público externo. A pesar que durante 1977 la base monetaria se contrajo por ambos conceptos, su aumento en este año fue de 40.1%, tal como se explica en el capítulo de Moneda y Crédito. Sea como fuere, el año pasado la política fiscal y de gasto público continuó subordi-

CUADRO VI-6
SITUACION DE TESORERIA, 1976-1978
(millones de pesos)

	A diciembre 31 de 1976	A junio 30 1977	A diciembre 31 de 1977	A marzo 31 de 1978
A. Disponibilidades	927	3.598	2.069	4.136
B. Exigibilidades	843	910	1.468	1.188
C. Saldo (A - B)	84	2.688	604	2.948

Fuente: Tesorería General de la República.

CUADRO VI-7

CONTRIBUCION DEL SECTOR PUBLICO A LA EXPANSION O CONTRACCION DE LA BASE MONETARIA, 1974-1977

(millones de pesos)

	1974	1975	1976	1977
A. Crédito neto Banco de la República ¹	1.864	2.255	-3.645	-2.568
1. Tesorería	2.618	2.137	-3.408	-2.306
2. Al resto del sector público	-754	118	-237	-262
B. Crédito público externo ²	190	1.742	-4.024	-1.900
C. Total (A + B)	2.054	3.997	-7.669	-4.468

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Cálculado con base en las cuentas monetarias del Banco de la República.² Saldo de la cuenta de capital oficial de la balanza cambiaria liquidado a las siguientes tasas de cambio: el de 1974 al 23.70; el de 1975 al \$26.00; el de 1976 al \$30.00; y el de 1977 al \$35.00.

nada a los objetivos de la política monetaria, aún cuando en menor grado que durante 1976. El beneficio principal desde el punto de vista de las finanzas de tal política ha sido la holgada posición de endeudamiento y de tesorería, mientras el costo más importante ha sido la postergación o suspensión de algunos programas de inversión pública. Dada la prioridad de reducir la inflación, fue necesario entonces que el gobierno continuara este año con la política de contraer la demanda agregada por medio de las finanzas públicas.

D. Ingresos y gastos del gobierno central durante 1978

La Ley de presupuesto de 1978 fijó el gasto del Gobierno Central en \$86.580 millones, de los cuales el 91.1% serían financiados con ingresos corrientes, en tanto que 8.9% lo serían con crédito externo e interno. La Ley de 1978 supera en 12.9% al total de apropiaciones presupuestales de 1977 (Cuadro VI-8). Al discriminar, el presupuesto de la deuda aumenta en 19.4%, el de los gastos corrientes en 15.8%, y el de la inversión en solamente 2.6%. Hay que tener en cuenta además que en el mes de abril o mayo de este año deben adicionarse cerca de \$2.500 millones para cubrir los reajustes salariales de los empleados públicos.

De otra parte, el total del presupuesto de ingresos corrientes de la Ley de 1978 es muy similar al total de la proyección de recaudos del Cuadro VI-9. Dada la incertidumbre sobre las exportaciones y precio externo del café, la subestimación tiende a ser mayor en el renglón de las utilidades de la cuenta especial de cambios (cuyo componente principal es el impuesto *ad-valorem* al café). A su vez, aparecen ligeramente subestimados el impuesto a las ventas y de aduanas, y en algo sobrestimados los renglones de renta y complementarios, gasolina y 'otros'. En el balance final, hay una diferencia entre la proyección de recaudos y los ingresos corrientes presupuestados de solamente \$226 millones.

En comparación con 1977, dispone el gobierno este año de un menor margen para hacerle adiciones a la Ley de presupuesto, más aún si se tiene en cuenta que son cuantiosas las reservas solicitadas de la vigencia anterior (aproximadamente \$8.500 millones). No es muy holgada la situación de las finanzas públicas: sólo se podrían hacer adiciones por valor aproximado hasta de \$6.000 millones y ratificar reservas de la vigencia anterior por \$4.000 millones, para terminar 1978 con un saldo favorable de tesorería (los pagos

CUADRO VI-8
GASTOS DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1978
(millones de pesos)

	Gastos según Contraloría 1977	Gastos totales presupuestados 1977 ¹	Ley de presupuesto 1978	Variación en presupuesto de 1978 (%)
Corrientes	37.264	41.009	47.488	15.8
Deuda pública	8.357	9.320	12.056	29.4
Inversión	18.749	26.355	27.036	2.6
Total	64.370	76.684	86.580	12.9

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección General de Presupuesto, Ley de Presupuesto de 1978, y estimativos de FEDESARROLLO.

¹ Incluye adiciones.

efectivos que se ocasionarían de acuerdo a la proyección del Cuadro VI-10, serían inferiores a los ingresos corrientes y de capital de tesorería).

Así las cosas, 1978 se vislumbra como un año 'normal' para las finanzas del Gobierno Central, sin grandes desequilibrios presupuestales, sin proble-

CUADRO VI-9
PROYECCION DE INGRESOS CORRIENTES PARA 1978
(millones de pesos)

	Recaudos 1977	Ley de Presupuesto 1978	Proyección FEDESARROLLO 1978	Variación en recaudos de 1978 (%)
Renta y complementarios	24.058	30.600	28.870	20.0
Ventas	13.451	16.550	17.080	24.0
Aduanas y recargos	8.892	11.130	11.870	33.5
Cuenta especial de cambios	9.232	7.921	9.700	5.1
Gasolina y ACPM	3.970	5.500	5.240	25.4
Otros	5.340	7.193	6.400	20.0
Total	64.944	78.894	79.160	21.9

Fuente: Proyecciones de FEDESARROLLO.

METODOLOGIA: La proyección para 1978 se basa en los siguientes supuestos: a) El impuesto de renta y complementarios con base en una elasticidad con relación al ingreso nacional de 0.80 y un aumento nominal del ingreso en 1978 de 24.0%. b) El impuesto a las ventas según la tendencia de los tres primeros meses de este año y bajo el supuesto de una elasticidad con respecto al PIB de 1.00 y un aumento nominal en 1978 en el PIB de 25.0%. c) El impuesto de aduanas y CIF según la tendencia de los tres primeros meses de este año y de acuerdo a una tasa de crecimiento de los registros de importaciones totales de 42.2% en el último semestre de 1977 con relación al último semestre de 1976 y de 28.0% en el primer semestre de 1978 con relación al primer semestre de 1977. d) Las utilidades de la cuenta especial de cambio, la parte del impuesto al café con base en un estimativo de reintegros por exportación de café durante 1978 de US\$ 1.500 millones, el resto de acuerdo a la tendencia de los últimos meses. e) El impuesto a la gasolina y ACPM bajo el supuesto de un incremento en el consumo de la gasolina en 1978 de 5.4% y de un aumento promedio en los precios de 20%. f) El rubro de 'otros' de acuerdo a la tendencia histórica.

CUADRO VI-10
PROYECCION DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL DE 1978¹
 (millones de pesos)

	Total presupuestado			Total acordado			Pagos efectivos
	Ley de presupuesto	Adiciones	Total	Acuerdos de gasto	Ratificación reservas	Total	
Funcionamiento ²	59.544	3.200	62.744	59.600	1.500	61.100	58.700
Inversión	27.036	2.800	29.836	22.700	2.500	25.200	21.500
Total	86.580	6.000	92.580	82.300	4.000	86.300	80.200

Fuente: Proyecciones de FEDESARROLLO.

¹ Proyecciones con base en las relaciones históricas entre el total presupuestado, el total acordado y los pagos efectivos.

² Incluye servicio de deuda.

mas de liquidez en tesorería, y con una ejecución presupuestal probablemente neutral desde el punto de vista monetario. Dado el aumento en 1978 de las reservas internacionales del Banco de la República y la expansión monetaria ocasionada por la posible eliminación gradual del sistema vigente de certificados de cambio, sería importante que en este año la ejecución presupuestal

fuera contraccionista. Pero como en 1979 no se prevee un aumento en las reservas internacionales, el presupuesto de ese año puede ser expansionista e incluir inversión financiada con crédito interno y externo. En este caso el gobierno debe adelantar los diseños y licitaciones requeridos para acelerar la inversión efectiva en 1979.

Sector cafetero

A. Introducción

Bien puede afirmarse que 1977 fue uno de los años de mayor inestabilidad en el mercado cafetero mundial y que, por consiguiente, el manejo de la política cafetera interna fue complejo en extremo. Es sabido que durante 1977 los precios registraron sus más altos niveles históricos; que los ingresos de divisas por concepto de la exportación de café se elevaron a la suma, sin precedente, de US\$1.447 millones; y que la producción se incrementó notablemente mientras el volumen exportado se reducía en forma apreciable.

En este capítulo se comenta la evolución cafetera del último trimestre de 1977 y de los primeros meses de 1978, y se actualizan las cifras correspondientes al año calendario de 1977. En el capítulo sobre el Sector Cafetero incluido en el número de noviembre de 1977 de **Coyuntura Económica** se analizaron en detalle los acontecimientos del año cafetero 1976-1977, que fue el comprendido entre octubre de 1976 y septiembre de 1977.

Aspectos sobresalientes del comportamiento cafetero en los últimos seis meses fueron el mantenimiento de la cotización internacional dentro de la franja US\$1.80-US\$2.10, a pesar del generalizado pesimismo sobre el nivel de precios, el reducido nivel de exportaciones de octubre y noviembre, la alta participación de la Federación Nacional de Cafeteros en las mismas (especialmente en los meses de noviembre y diciembre), y la no utilización de los mecanismos y las herramientas usadas para dirigir la actividad del sector.

La conclusión básica de este capítulo es la de que 1978 será todavía año de "bonanza cafetera" en vista de una situación de existencias mundiales apenas ajustada a los requisitos de la demanda. Pero, la medida en la cual el país aproveche esta halagadora situación depende de un acertado manejo de la política interna, que reconozca las verdaderas condiciones del mercado y la oportunidad colombiana de exportar un volumen alto de café —aún a costa de una baja en la cotización actual— en un año en el cual los inventarios de la

CUADRO VII-1

**EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES Y PARTICIPACION DE LOS EXPORTADORES
PRIVADOS**

	Volumen total (miles de sacos)	Participación en Exportaciones (%)		Reintegros (US\$ millones)
		FEDECAFE	Exportadores	
1977				
Enero	597.5	25.9	74.1	121.0
Febrero	564.9	29.0	71.0	135.9
Marzo	554.7	29.5	70.5	193.1
Abril	435.8	31.0	69.0	189.4
Mayo	484.0	31.8	68.2	101.1
Junio	298.1	52.0	48.0	50.4
Julio	98.5	39.0	61.0	65.2
Agosto	204.9	51.0	49.0	84.9
Septiembre	604.0	66.4	33.6	78.7
Octubre	338.0	49.4	50.6	84.0
Noviembre	272.0	69.8	30.2	142.0
Diciembre	871.0	64.3	35.7	201.8
Total 1977	5.322.8	44.8	55.2	1.447.0
1978				
Enero	490.0	46.7	53.3	143.2
Febrero	675.0	52.3	47.7	109.7

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros y Banco de la República.

Federación de Cafeteros son altos y el incremento en la producción será importante.

B. Las exportaciones de café y los ingresos de divisas en 1977

En el cuadro VII-1 se presentan las exportaciones mensuales de café durante 1977, y las de enero y febrero de 1978, así como la distribución de esas exportaciones entre las efectuadas por la Federación Nacional de Cafeteros y por los exportadores privados.

Es de interés comparar la cifra baja de 5.3 millones de sacos de exportaciones de café para el año calendario de 1977 (igual a la del año cafetero 1976-1977) con la producción de 9.5 millones de sacos registrada en igual período (Ver capítulo Actividad Económica General —Sección agricultura—), para deducir una acumulación de 2.4 millones de sacos en inventarios, si se considera que 1.8 millones de sacos se desti-

naron al mercado doméstico. Este proceso de acumulación de existencias en Colombia se desprende también del Cuadro VII-1 ya que, claramente, el volumen promedio de exportación de café se restringió a partir del mes de mayo llegando a una cifra muy reducida en julio y recuperándose hacia el fin del año cuando se presentó, infortunadamente, un fenómeno de congestión portuaria que dificultó los embarques en los meses de octubre y noviembre.

La restricción en las ventas colombianas —comentada ampliamente en el número de noviembre de 1977 de esta revista— se vió reflejada, como era de esperarse, en los bajos niveles de reintegro de divisas entre junio y octubre, tal como se confirma en el Cuadro VII-1. Y, la misma política de comercialización de café seguida en la segunda mitad del año condujo a un cambio en la distribución de las ventas entre la Federación de Cafeteros y los exportadores que se tradujo en un refuerzo considerable de la actividad exportadora de la Federación a costa de la menor partici-

CUADRO VII-2
EXPORTACIONES Y EXISTENCIAS DE COLOMBIA Y EL MUNDO

(millones de sacos de 60 kilos)

Año cafetero	Prod. exportable		Participación colom- biana %	Exportaciones		Participación colom- biana %	Existencias ¹		
	Mundial	Colom- biana		Mun- diales	Colom- bianas		Consum.	Produc.	Colom- bianas
1974-75	62.4	7.4	11.9	56.7	7.5	13.2	10.9	47.9	6.7
1975-76	55.5	7.3	13.2	55.8	7.0	12.5	7.4	46.8	5.1
1976-77	44.1	7.4	16.8	53.0	5.3	10.0	6.8	26.5	6.8
1977-78 ²	52.0	8.3	16.0	52.8	7.5	14.2	6.8	18.3	21.8

Fuente: OIC. La participación colombiana se estima sobre el total de las existencias en países productores.

¹ Al comienzo del año cafetero.

² Estimativos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y FEDESARROLLO.

pación en el mercado de los exportadores privados. Con respecto a este punto, sin embargo, llama la atención el que en los primeros meses del presente año, durante los cuales estuvieron vigentes las mismas reglamentaciones en materia de reintegro y retención del último trimestre del año anterior, los exportadores privados hubieran entrado al mercado vendiendo una cantidad

relativamente mayor de café que en los meses citados.

Las bajas exportaciones colombianas y el consecuente incremento en las existencias condujeron a una reducción de la participación de las exportaciones colombianas dentro de las totales y a un inusitado incremento en la de las existencias dentro de aquellas en manos de

CUADRO VII-3
PRECIOS INTERNACIONALES DEL CAFE
(US. centavos por libra)

Mes y año	Colombianos	Otros suaves	Brasileños	Robustas
1977				
Enero	2.21	2.19	2.47	2.16
Febrero	2.47	2.45	2.61	2.43
Marzo	3.13	3.04	3.54	3.06
Abril	3.20	3.18	3.69	3.12
Mayo	2.92	2.85	3.30	2.70
Junio	2.69	2.62	3.20	2.24
Julio	2.28	2.21	3.16	1.96
Agosto	2.05	1.99	3.15	2.03
Septiembre	1.93	1.90	3.15	2.02
Octubre	1.81	1.71	3.15	1.73
Noviembre	2.04	1.98	3.18	1.67
Diciembre	2.07	2.03	2.30	1.69
1978				
Enero	2.07	2.06	2.17	1.77
Febrero	1.99	1.98	2.02	1.75
Marzo	1.86	1.75	1.66	1.58

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

los países productores, como bien se aprecia en el Cuadro VII-2.

Si, como parece apropiado, las exportaciones colombianas en el año cafetero 1977-1978 se elevaran a los 7.5 millones de sacos —volumen que bien podría lograrse afectando apenas en forma mínima la cotización externa— la participación de las exportaciones colombianas dentro de las mundiales se elevaría de 10% a 14.2%, mejorándose así la situación colombiana de entrar en vigencia el Convenio Internacional del Café ya que la cuota de exportación de cada país estará determinada parcialmente por su participación en el volumen de exportaciones registradas.

C. Los precios internacionales

Desde hace cerca de un año prácticamente se ha generalizado en Colombia el comentario de que la “destorcida” de los precios del café es inminente. En realidad, como se observa en el Cuadro VII-3 y en la Gráfica VII-1, el precio de los cafés colombianos se elevó dramáticamente entre enero y abril de 1977 para iniciar un descenso gradual y continuo a partir de mayo y colocarse en marzo del presente año al nivel de US\$1.86 por libra después de haber alcanzado, hace exactamente un año, la cotización pico de US\$3.20 por libra.

Si las cifras anotadas se consideran en forma cruda y sin calificación alguna se concluye, sin lugar a dudas, que la caída en el precio ha sido espectacular y que la tendencia de los precios es claramente hacia la baja. Pero, el análisis de la caída del precio y de sus tendencias no puede hacerse con las cifras mencionadas por cuanto los precios de los primeros meses del año anterior fueron, simplemente, cotizaciones nominales de oferta a las cuales no se llevaron a cabo transacciones importantes. En efecto, es conocido que el Brasil elevó prácticamente en un dólar por libra sus precios de venta, medida que repercutió en los de los otros tipos de café debido a los efectos de sustitución.

Colombia trató de aprovechar la nueva situación elevando sustancialmente el precio del reintegro. Sin embargo, fue imposible para el país vender a los altos precios por la reducción de la demanda por su café mientras el Brasil adoptaba la política de otorgar apreciables descuentos en venta (entre el precio nominal y el efectivo) para lograr así vender. En la práctica, entonces, los países no vendieron a los precios registrados sino a unos muy inferiores; en el caso colombiano, por ejemplo, el precio efectivo promedio de venta fue de US\$1.92 frente a una cotización externa promedio en el año de US\$2.50. Por esta razón, ni la baja en los precios fue la que muestra el Cuadro VII-3 (basado en cotización internacional) ni fue tan acentuada como estos precios de simple referencia lo indicarían.

En el primer trimestre de 1978 la cotización se ha colocado en un nivel realista, al cual es posible vender café en cantidades más altas y todo parece indicar que existe el interés en Brasil por acelerar las ventas mediante una baja en los precios. Al menos así lo indican los despachos internacionales de prensa al informar sobre la baja de US\$0.20 en el precio mínimo de exportación de café brasileiro (reducción que se trasluce en la evolución del precio según el Cuadro VII-3) y de US\$120 a US\$90 por saco en el impuesto pagado por los exportadores privados de café con el fin de aumentar las ventas y de ajustarse a un precio real dado que, debido a la política de descuentos, el precio efectivo de venta del café brasileiro llegó a situarse por debajo de US\$1.60 por libra¹.

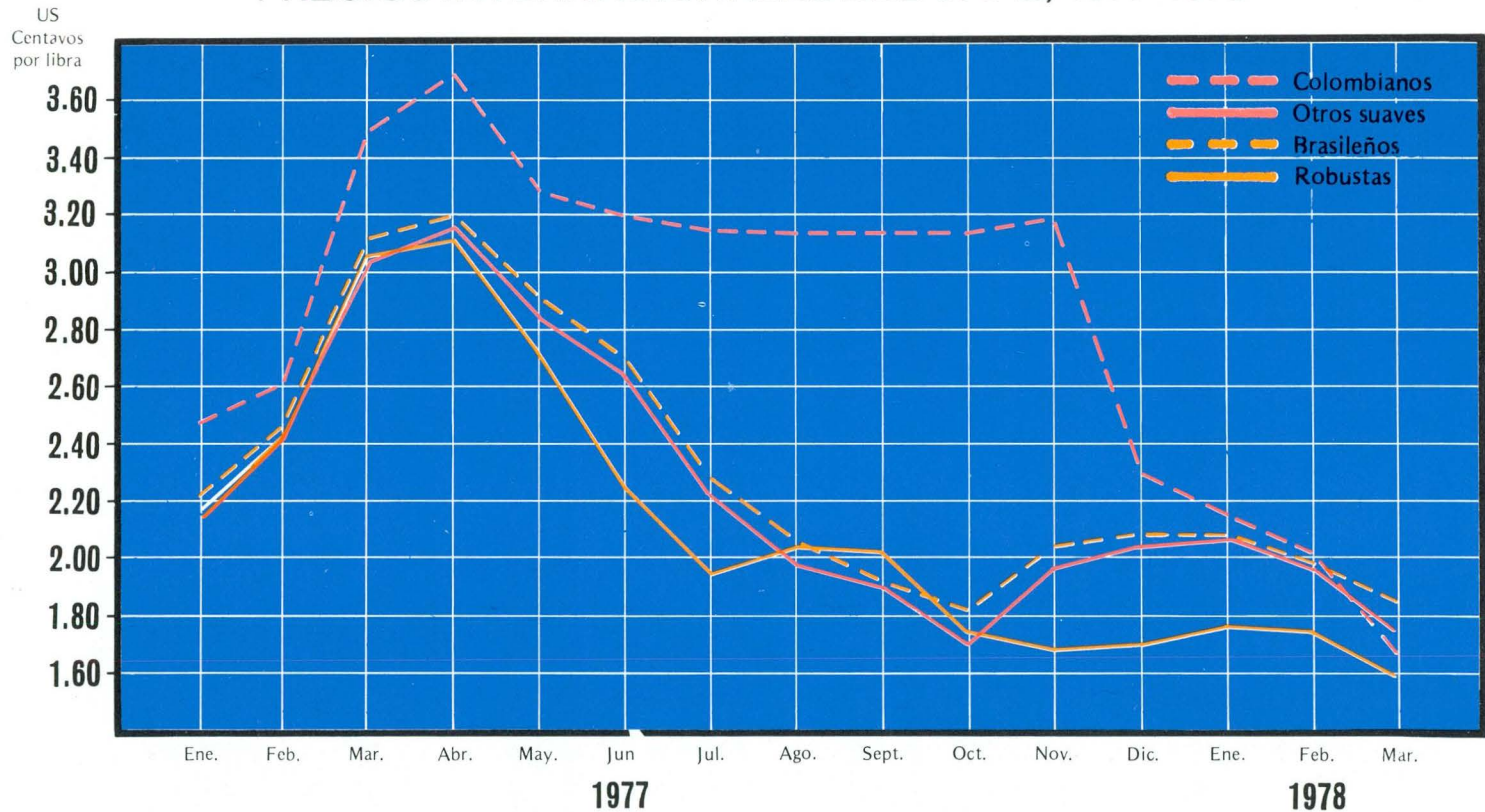
D. El manejo cafetero

Solo hasta principios de abril del año en curso se modificó el manejo de la política cafetera después de haberse mantenido durante casi ocho meses los mismos niveles en el reintegro, la re-

¹ “El Brasil Reduce Precio del Café”, *EL ESPECIALISTA*, Abril 5 de 1978.

GRAFICA VII-1

PRECIOS INTERNACIONACIONALES DEL CAFE, 1977-1978



FUENTE: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

tención cafetera y el precio interno mientras se reducía el precio internacional.

Mediante la Resolución 15 de 1978 de la Junta Monetaria se redujo el reintegro cafetero —la cantidad de dólares que un exportador privado debe entregar al Banco de la República por cada saco de 70 kilos exportado— de US\$313.75, precio fijado el 18 de agosto de 1977 y equivalente a US\$2.09 por libra, al de US\$290 ó US\$1.88 por libra. Al haberse dejado que el nivel del reintegro cafetero excediera la cotización internacional promedia, se dificultó la participación de los exportadores privados en el mercado por cuanto esta circunstancia no solo les eleva la tasa de tributación (con respecto a la que correspondería si el reintegro fuera compatible con el precio externo) sino que también les “exige” comprar dólares adicionales para cumplir con el requisito de entrega de divisas al Banco de la República. La reducción reciente, vista aisladamente de otros factores, constituiría una señal para que los exportadores regresen al mercado en un momento en el cual, como ya se ha indicado, no parece conveniente limitar ventas al exterior en vista de la considerable acumulación de existencias en la cual ha venido incurriendo la Federación Nacional de Cafeteros y las oportunidades de venta que tiene el país.

Simultáneamente con la reducción del reintegro se elevó el precio de “referencia” o “contabilización” para el pago de la mitad del porcentaje de retención cafetera, porcentaje que se ha mantenido en 80% desde el 18 de agosto del año anterior y que se refiere al volumen de café pergamino —o su equivalente en dinero— que el exportador debe suministrar al Fondo Nacional del Café por cada saco exportado. De esta forma, el precio de “contabilización” para la parte de la retención pagadera en dinero se elevó de \$44 por kilo al nuevo nivel de \$48 por kilo.

Por la manera en la cual se han manejado el reintegro y la retención, se

tendría la impresión de que el gobierno ha buscado concentrar las decisiones de exportación y la regulación del volumen exportado en la Federación Nacional de Cafeteros. Esta consecuencia fue evidente, al menos hasta el 8 de abril y hubiera podido alterarse para hacer más atractiva la entrada de los exportadores privados en el mercado con el fin de acelerar las exportaciones cuando ello es conveniente y necesario, bien mediante la baja en el reintegro sin efectuar cambios en la retención o —más aconsejable aún— reduciendo la tasa de retención y facilitando a los exportadores la adquisición de las divisas en el Banco de la República. Sin embargo, la operación de los instrumentos no parece dirigida al propósito de aumentar ventas al exterior ya que los efectos de baja en el reintegro y elevación del precio de referencia de la retención pueden anularse sin producir la condición atractiva para los exportadores.

El precio interno de compra de café fijado por la Federación Nacional de Cafeteros como precio de sustentación ha permanecido también al nivel de \$7.300 por carga de 125 kilos desde junio de 1977, a pesar de la baja en los precios internacionales. Todo indica que, antes de enfrentarse con el gremio cafetero, el gobierno optó por dejar que fuese el proceso inflacionario interno el encargado de reducir el precio real al productor haciendo así, automáticamente, menos rentable la producción del grano.

En lo que hace con la utilización de los recursos del Fondo Nacional del Café es notoria la cada vez menor intención del gobierno nacional de intervenir directamente en ello. Se recuerda que a fines de 1975 se elaboró un “grandioso” plan de inversiones de los recursos del Fondo y que, pocos meses más tarde, se limitó su ejecución con el fin de que tales excedentes se congelaran en Títulos Canjeables del Banco de la República para contribuir así al plan de estabilización del gobierno. Más tarde, estos mismos recursos debieron descongelarse a fin de que el Fondo Nacio-

nal del Café entrara a comparar la cosecha cafetera y acumulara cerca de 2.0 millones de sacos en existencias de café. En el presente, dado el papel que juega el Fondo Nacional del Café en la compra y la comercialización externa del café, este organismo tiene a su disposición un gran volumen de recursos para comprar internamente el café y efectuar los gastos de comercialización y almacenamiento necesarios. Así las cosas, los recursos del Fondo Nacional del Café han sido y continúan siendo manejados por las autoridades cafeteras.

En el ámbito de la política internacional, finalmente, es poco o nada lo que se ha avanzado en las negociaciones del Convenio Internacional del Café, especialmente en aquellas referentes al ajuste hacia arriba de los precios indicadores para hacer que el sistema de cuotas entre a regir antes de que se produzca una baja muy sustancial en los precios del grano. Se tiene entendido que el grupo de países centroaméri-

canos ha estado interesado en comenzar a negociar con los países consumidores pero que otros países, entre los cuales se encuentra Colombia, parecen considerar que ello sería prematuro por encontrarse los precios internacionales todavía a niveles muy por encima de los niveles a los cuales sería factible y conveniente tal negociación.

E. Las perspectivas internacionales

Como ya se ha comentado, la impresión generalizada es la de que durante el año en curso los precios continuarán bajando. Los voceros del gremio así lo manifiestan y los periodistas sustentan esta hipótesis con base en las opiniones expresadas en foros internacionales y en indicadores del mercado de futuros, sin que exista el respaldo apropiado para justificar la caída acentuada en los precios en 1978.

Las previsiones de FEDESARROLLO para el presente año —y aún para el si-

CUADRO VII-4
ESTADOS UNIDOS
IMPORTACIONES, TORREFACCION Y EXISTENCIAS
(millones de sacos de 60 kilos)

Mes	Importaciones			Torrefacción			Existencias		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978
Enero	1.66	1.99	1.68	1.92	1.94	1.62	3.24	2.83	1.63
Febrero	1.74	1.71	1.60	1.97	1.65	1.60	2.94	2.91	1.54
Marzo	2.31	1.84		1.72	1.16		3.19	3.52	
Abril	1.64	1.82		1.80	1.39		3.13	3.52	
Mayo	1.55	1.22		1.87	1.18		2.56	3.11	
Junio	1.86	1.14		1.30	0.67		2.91	3.11	
Julio	1.91	0.76		1.56	0.58		3.73	3.34	
Agosto	1.64	0.70		1.28	0.95		3.79	2.97	
Septiembre	0.96	0.68		1.01	0.84		2.97	2.64	
Octubre	1.01	0.64		1.39	1.03		2.75	2.22	
Noviembre	1.65	0.97		1.60	1.39		2.70	1.83	
Diciembre	1.86	1.35		1.63	1.52		2.80	1.66	
Total año	19.78	14.81		19.06	14.30				
Promedio mensual	1.65	1.23		1.59	1.19		3.06	2.80	

Fuente: George Gordon Paton & Co. Inc. Varios boletines.

guiente— son las de que todavía la “bonanza cafetera” estará vigente, entendiendo por esta el mantenimiento de unos niveles de precios como los que se registran en la actualidad. Esta posición relativamente optimista sobre el futuro cafetero se fundamenta, en primer término, en el estudio y el análisis de las series disponibles sobre producción, consumo y existencias mundiales del grano. Los datos a la mano (Ver Cuadro VII-2) sugieren que para el año cafetero 1977-78 la producción exportable mundial de 52.8 millones de sacos será apenas suficiente para abastecer la demanda de consumo en los países importadores por lo cual no es posible establecer la existencia de una situación de sobreproducción del grano en el presente año.

Además, el volumen de existencias tanto en los países importadores como en los exportadores no dá lugar a considerar que puedan crearse sobrantes por encima de los requerimientos. Se ha calculado, por ejemplo, que los países consumidores deberían tener, en promedio, una masa de existencias de maniobra de 8.0 millones de sacos, cifra superior a la que se registraba en octubre de 1977 cuando tales países tenían a su disposición 6.8 millones de sacos en existencias. Dentro de este desbalance sobresale especialmente el de los Estados Unidos, país que ha venido ajustando su nivel de existencias al equivalente a un mes de torrefacción, como puede observarse en el Cuadro VII-4, cuando lo normal debería ser el mantener un volumen de éstas superior a los 3.0 millones de sacos. El cuadro es ilustrativo, además, de las bajas registradas tanto en las importaciones como en la torrefacción en los Estados Unidos entre 1976 y 1977 (y en los respectivos promedios mensuales), bajas indicativas tanto de la reducción en los consumos como del cambio en las características de la operación de los tostadores ante los aumentos en los precios. En consecuencia, la situación de existencias en los países importadores no es un elemento de presión hacia la baja en los precios sino que constituye un factor

adicional de demanda por importaciones del grano.

Se podría argumentar que, tal vez, el exceso de café se halla en forma de existencias en manos de los países productores, pero ese tampoco parece ser el caso. A comienzos del año cafetero 1977-1978 las existencias en países productores eran de 18.3 millones de sacos como se puede confirmar en el Cuadro VII-2. Si bien es cierto que los estudios realizados indican que las existencias para satisfacer la demanda de transacción deberían ser del orden de 10-15 millones de sacos, circunstancia que parecería comprobar un exceso de existencias en las manos de los productores, el hecho real es que para prevenir “fallas en la producción” del Brasil se requieren existencias adicionales de precaución que se estiman en más de 10 millones de sacos en caso de que se deseara asegurar la ausencia de desajustes por cuatro años consecutivos de malas cosechas.

Por consiguiente, no hay motivos para considerar que el año cafetero 1977-1978 no sea de bonanza. Y los ejercicios realizados para el siguiente (1978-1979) indican que si bien en éste se comenzará a gestar la superproducción (la producción exportable llegaría a 56.6 millones de sacos frente a un consumo esperado de 53.3 millones de sacos) el exceso será todavía insuficiente para ajustar las demandas de existencias de transacción y precaución a los niveles requeridos en países importadores y exportadores, en vista de los desfases comentados. En otras palabras, con las existencias disponibles en la actualidad se satisface el motivo transacción escasamente y cualquier variación futura en la producción mundial podría traer fluctuaciones grandes de precios.

Aún más, el estudio estadístico para analizar las tendencias de mediano y largo plazo en la producción señalan que existe un ciclo de 25 años en la producción y en los precios del grano, y que la fase descendente de tal ciclo solo comenzará a sentirse a partir de 1979 y,

más probablemente, hacia 1980. Por estas razones, aun cuando FEDESARROLLO coincide con las apreciaciones generalizadas que indican la proximidad del ciclo descendente de los precios del café, también considera que durante 1978 no deberían registrarse bajas sustanciales en los precios efectivos de venta del grano; precios internacionales entre US\$1.50 y US\$1.80 pueden ser la norma en las cotizaciones del café colombiano en 1978 y 1979.

Obviamente, la situación posterior a 1979 será de baja continuada en los precios del grano tanto por el hecho de que los efectos de la helada de 1975 se perderán al recuperarse plenamente los cafetos afectados y comenzar la producción nueva que se estimuló por los mayores precios como por la circunstancia de que el ciclo del más largo plazo entra en su fase descendente. Por eso, las proyecciones de FEDESARROLLO, como las del Banco Mundial, identifican hasta 1985 bajas en los precios nominales el grano hasta el nivel US\$1.40 por libra y descensos reales de mucha mayor envergadura, si se considera que la inflación mundial anual será del orden del 7.5%.

E. Los ingresos de divisas en 1978 y 1979

El valor de las exportaciones de café durante 1978 podría ser, a todas luces, "record" en la historia colombiana, no

solo por la firmeza que se espera en los precios del grano sino también por la oportunidad que tiene el país de exportar un volumen alto de café, así se reduzcan en alguna proporción los precios internacionales.

El Cuadro VII-5 se han incluido varios estimativos de ingresos de divisas para 1978 y 1979 tomando como volúmenes de exportación un mínimo de 7.0 millones de sacos y un máximo de 8.0, y utilizando dos alternativas de elasticidad precio de la demanda (-0.2 y -0.5). El precio efectivo de venta de US\$1.70 por libra se usó como referencia para los cálculos. El resultado es el de un rango de ingresos de divisas por exportaciones de café entre US\$1.570 y US\$1.726 en 1978. Como puede observarse, el impacto en los precios internacionales de las mayores exportaciones colombianas es muy pequeño. El rango obtenido para 1979, suponiendo exportaciones de 7.0 y 8.0 millones de sacos, es de US\$1.478 a US\$1.626 millones.

F. Comentarios finales

Los altos volúmenes de exportación son recomendables por varias razones. El país debe mantener un registro de alta participación en el mercado si desea que su participación en las cuotas sea alta, cuando éstas entren en vigencia con el Convenio Internacional del Café. Además, si no se aceleran las ex-

CUADRO VII-5
ALTERNATIVAS DE INGRESOS CAFETEROS

AÑO	Volumen Exportado (millones de sacos)	Elasticidad precio de la demanda	Precio Efectivo de venta (US\$ por libra)	Valor de las exportaciones (US\$ millones)
1978	7.0	—	1.70	1.570
	7.5	-0.2	1.62	1.600
	7.5	-0.5	1.66	1.650
	8.0	-0.2	1.54	1.615
	8.0	-0.5	1.63	1.726
1979	7.0	-0.5	1.60	1.478
	8.0	-0.5	1.54	1.626

Fuente: FEDESARROLLO.

portaciones, el volumen almacenado de café sobrepasaría la capacidad de almacenamiento nacional y los niveles convenientes de inventarios, aún contemplando el hecho de que el mecanismo del Convenio provee un "premio" en las cuotas según la participación de cada país exportador en las existencias mundiales verificadas. Más aún, Colombia debería mantener altos niveles de exportación con el fin de sostener y elevar la demanda por el café colombiano, dadas las perspectivas de producción y necesidades futuras de exportación del grano.

Además, en el presente año no se presentan con la misma magnitud cier-

tos costos domésticos para la economía y para el gremio de exportar mayores volúmenes de café como ocurría en el año anterior. En primer lugar, las presiones inflacionarias internas son menores en 1978 y en la actualidad rige el sistema de certificados de cambio por lo cual, la expansión de los medios de pago originados en el incremento de reservas internacionales sería menor que en el año anterior. Por otro, según se analizó, no existe en la actualidad una tan evidente voracidad por parte del gobierno Nacional para manejar los recursos del Fondo Nacional del Café, lo que contribuye a que la conveniencia gremial gubernamental y social sea coincidente.

Sector externo

A. Colombia en el contexto del Comercio Mundial

1. Países Industrializados

El mercado de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo OECD, al cual Colombia vende más del 90% de su café y aproximadamente el 45% de sus productos no tradicionales, mostró un dinamismo considerable en 1977 con relación a Colombia, al aumentar sus compras totales al país en un 40.3%. (Cuadro VIII-1). Este comportamiento es interesante si se tiene en cuenta que el ritmo de recuperación económica de los países industrializados (exceptuando a los EE.UU.) ha sido muy bajo desde la segunda mitad del año anterior, fenómeno que está afectando adversamente el empleo y el comercio exterior, incluyendo la exportación de países en desarrollo. En 1976 el comportamiento de las ventas nacionales a la OECD (28.2% de incremento anual), fue más favorable que el observado en países comparables a Colombia y durante 1977 la tasa de expansión de las exportaciones colombianas casi duplicó a la del promedio de la demanda

por importaciones de la OECD. Este hecho encuentra su explicación en el café ya que las exportaciones no tradicionales han mostrado un crecimiento en ambos años inferior al correspondiente de la demanda de la OECD¹. Lo anterior permitiría concluir, en principio, que las exportaciones de Colombia ganaron terreno en el mercado de estos países con respecto a otras áreas del mundo pero que en productos diferentes a café se perdió mercado durante 1977.

Si la comparación del ritmo de aumento de las exportaciones hacia la OECD se hace con el de las totales del país aparece que, tanto las de café, cuyas ventas valoradas en registros aumentaron un 53.8%, como las no tradicionales, que subieron en 9.4%, evolu-

¹ De acuerdo a la suma de los cambios porcentuales de precios y cantidades importadas por la OECD de países en desarrollo no productores del petróleo en el curso de 1976-1977, el aumento en su demanda por importaciones a países como Colombia fue, en promedio, del 24% y 21% respectivamente durante tales años. Ver al respecto OECD, *Economic Outlook*, Dic. 1977.

CUADRO VIII-1
EXPORTACIONES COLOMBIANAS A LOS PAISES DE LA OECD
1975-1977

(millones de dólares)

	Valor exportaciones			Café (%)			Otras (%)			Variación total exportaciones (%)	
	75	76	77	75	76	77	75	76	77	76/75	77/76
EE. UU.	420.1	511.1	640.1	56.6	68.8	73.2	43.4	31.2	26.8	21.7	25.2
Alemania	223.3	304.0	491.6	75.5	78.9	86.6	24.5	21.1	13.4	36.1	61.7
Holanda	90.0	109.9	116.5	77.7	80.0	85.5	22.3	20.0	14.5	22.1	6.0
Suecia	49.1	72.1	89.8	90.0	89.7	94.7	10.0	10.3	5.3	46.8	24.6
España	44.0	36.4	79.2	54.1	45.3	77.2	45.9	54.7	22.8	-17.3	117.6
Finlandia	24.6	41.3	84.4	98.0	96.9	97.9	2.0	3.1	2.1	67.9	104.4
Francia	32.8	46.9	70.9	54.3	55.2	52.5	45.7	44.8	47.5	43.0	51.2
Bélgica Luxemburgo	26.4	22.2	44.1	50.0	44.6	56.4	50.0	55.4	43.6	-15.9	98.7
Japón	27.8	73.1	83.5	48.9	65.1	75.1	51.1	34.9	24.9	163.0	14.2
Dinamarca	12.1	11.1	20.1	78.7	78.4	88.6	21.3	21.6	11.4	-8.3	81.1
Italia	25.0	22.7	22.8	11.6	15.4	29.2	88.4	84.6	70.8	-9.2	0.4
Noruega	6.9	8.2	16.6	65.2	80.5	92.4	34.8	19.5	7.6	20.6	102.4
Reino Unido	35.5	43.2	67.1	10.8	9.3	8.3	89.2	90.7	91.7	21.7	55.3
Total OECD	1.015.7	1.302.2	1.826.7	62.4	69.6	76.3	37.6	30.4	23.7	28.2	40.3
(%) OECD/Exportaciones Totales	66.2	69.8	74.4	93.1	91.0	92.1	44.6	45.5	45.9		

Fuente: Incomex y Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO VIII-2
PARTICIPACION DE LOS PAISES DE LA OECD
EN LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS

	Exportaciones Totales		Café		Otras	
	76	77	76	77	76	77
EE.UU.	27.4	26.1	35.3	31.0	18.3	18.2
Alemania	16.3	20.0	24.1	28.2	7.4	7.0
Holanda	5.9	4.8	8.8	6.7	2.5	1.8
Suecia	3.9	3.7	6.5	5.6	0.9	0.5
España	2.0	3.2	1.7	4.1	2.3	1.9
Finlandia	2.2	3.4	4.0	5.5	0.2	0.2
Francia	2.5	2.9	2.6	2.5	0.2	3.6
Bélgica-Lux.	1.2	1.8	1.0	1.6	1.4	2.0
Japón	3.9	3.4	4.8	4.2	2.9	2.2
Dinamarca	0.6	0.8	0.9	1.2	0.3	0.2
Italia	1.2	0.9	0.4	0.4	2.2	1.7
Noruega	0.4	0.7	0.7	0.1	0.2	0.1
Reino Unido	2.3	2.7	0.4	0.4	4.5	6.5
Total	69.8	74.4	91.2	92.1	45.5	45.9

Fuente: Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.

cionaron más rápidamente que las dirigidas al conjunto del mercado mundial. Así, los trece países en cuestión subieron ligeramente su participación como receptores de exportaciones de café nacional (91 a 92%), y de no tradicionales (45.5% a 45.9%), (Ver Cuadro VIII-1). Al mirar los países en forma independiente, se explica la mayor participación resultante en café por el progreso en seis países europeos², mientras que para las otras exportaciones solamente Francia, Bélgica, Luxemburgo y el Reino Unido fueron los determinantes del incremento (Cuadro VIII-2).

El progreso que se evidencia para las exportaciones nacionales en los mercados de Europa Occidental, que viene observándose desde hace más de diez años por la expansión especialmente de las ventas de café y las de manufacturas, se presentó también al finalizar 1977, al representar estos países un significativo 46% de las exportaciones totales (Cuadro VIII-3)³. Por otra parte, los

Estados Unidos, país que demandaba el 41% de las exportaciones registradas de Colombia en 1968, compró en 1977 solamente un 26%, porcentaje inferior al del año inmediatamente anterior. (Cuadro VIII-3).

Entre los factores que pueden estar favoreciendo el auge de las exportaciones colombianas en Europa y el correspondiente balance comercial favorable (Cuadro VII-3), debe considerarse el impacto monetario de la devaluación del dólar en el curso de esta década con respecto a las principales monedas europeas⁴. Países como Colombia, cuya moneda se encuentra atada al dólar, han venido devaluando implícitamente

compras a Colombia inferiores al crecimiento promedio total de las exportaciones nacionales.

⁴ El efecto de la pérdida de valor del dólar puede ser diferente según se trate de países con monedas relativamente estables y no atadas al dólar, los cuales han entonces revaluado; aquellos con monedas atadas al dólar, que han devaluado automáticamente junto con el dólar con relación a un promedio ponderado de monedas de terceros países, pero han mantenido la misma relación con el dólar; y aquellos que han venido devaluando aún más rápidamente que el dólar. Ver *Latin American Economic Report*, Marzo 10, 1978.

² Alemania, España, Finlandia, Bélgica — Luxemburgo, Dinamarca y Noruega.

³ Sólo tres países europeos (Holanda, Suecia e Italia) registraron tasas de incremento en sus

CUADRO VIII-3

COMERCIO COLOMBIANO SEGUN AREAS ECONOMICAS 1975-1976-1977¹

	Exportaciones (‰)			Varia- ción 1975/76	Varia- ción 1976/77	Importaciones (‰)			Varia- ción 1975/76	Varia- ción 1976/77	Balanza Comercial ¹		
	1975	1976	1977			1975	1976	1977			1975	1976	1977
A. América del Norte	28.0	28.3	26.7	22.3	23.9	46.5	40.2	36.6	14.6	21.8	-266.727	-272.125	-320.041
1. Estados Unidos	27.3	27.4	26.1	21.6	25.2	44.1	37.6	33.9	13.0	20.8	-241.229	-236.745	-263.341
2. Canadá	0.7	0.9	0.6	48.8	-16.0	2.4	2.6	2.7	41.8	35.8	-25.498	-35.380	-56.700
B. Iberoamérica y Caribe	27.9	23.0	20.0	0.6	17.6	14.4	20.1	23.5	85.1	58.1	210.770	29.049	-131.326
1. Grupo Andino ²	16.3	15.1	13.7	13.7	25.2	6.9	10.5	10.8	101.7	65.2	143.418	71.080	48.325
2. Resto Alalé	3.0	1.8	2.5	-27.0	33.6	44.8	4.8	7.8	32.9	55.3	-26.845	-63.458	-144.788
3. MCC	1.6	0.9	0.8	-36.7	24.6	0.1	0.1	0.1	20.3	64.6	24.363	14.787	17.881
4. Resto América Lat.	5.0	3.2	0.2	-22.1	-21.7	1.2	1.9	1.9	115.2	30.5	60.395	22.712	-2.173
5. Caricom	0.4	0.4	0.3	50.4	-7.3	0.1	0.1	0.1	-47.5	258.0	3.875	6.756	4.915
6. Resto América	1.6	1.6	0.8	21.3	1.0	1.3	2.7	2.8	176.1	60.1	5.564	-22.828	-55.486
C. Europa Occidental	37.8	39.5	45.8	26.9	52.4	29.4	29.5	28.2	33.0	27.9	138.715	149.040	371.148
1. CEE	28.8	30.0	34.0	26.2	48.7	21.1	23.5	21.2	47.6	21.1	127.831	93.703	268.500
2. AELC	4.3	4.9	4.8	42.6	26.7	5.0	3.1	3.6	-16.2	50.7	-11.077	28.660	21.114
3. Resto Países	4.7	4.6	7.0	17.0	105.7	3.3	2.9	3.4	15.1	58.1	21.961	26.677	81.534
D. Europa Oriental	2.9	4.3	3.2	82.1	-3.1	1.7	1.4	1.2	10.0	11.3	18.213	51.595	45.891
E. Asia	2.2	4.2	3.6	123.6	11.3	7.8	8.5	9.9	43.1	56.5	-83.361	-89.528	-175.178
1. Japón	1.8	3.9	3.4	163.0	14.3	7.3	7.5	8.7	40.2	52.2	-81.237	-79.819	-149.178
2. Otros	0.4	0.3	0.2	-23.2	-26.7	0.5	0.7	1.2	79.8	99.1	-1.123	-9.709	-26.359
F. Medio Oriente, Africa y. Oceanía	1.2	0.7	0.4	-32.0	-25.8	0.2	0.3	0.4	78.2	77.1	15.661	7.003	-864
G. Total	100.0	100.0	100.0	21.3	31.2	100.0	100.0	100.0	32.4	33.9	34.272	-124.966	-210.789

Fuente. Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Miles de dólares² Se incluye a Chile en la participación de 1997 y variación 76/77. Las columnas sobre variación se calcularon con respecto a valores comerciados en dólares.

frente a los países europeos con monedas duras, al depreciarse el dólar, de manera tal que sus exportaciones, por lo menos las de bienes manufacturados, se han vuelto más competitivas.

La situación del mercado europeo contrasta con la del norteamericano, en el cual las exportaciones colombianas han venido perdiendo participación tanto absoluta como relativa frente a otros países y áreas. Durante 1977 Colombia registró un déficit comercial de US\$263 millones con los Estados Unidos, superior al de 1976, pese a que el conjunto de las economías Latinoamericanas arrojó un superávit con Estados Unidos de US\$3.200 millones, que obedeció, al parecer, a las importaciones de petróleo, los mejores precios del café y, en general a la reactivación económica de ese país en comparación con la de otros países industriales después de la recesión de 1974-75.

La baja relativa que se ha venido experimentando en los flujos comerciales colombianos a los Estados Unidos durante los últimos años no implica que dicho país haya dejado de ser individualmente, el principal comprador y abastecedor del país (Cuadro VIII-3). En esta forma, constituyen motivo de preocupación las investigaciones que se han venido adelantando sobre un grupo de exportaciones manufactureras nacionales (bolsas de cuero, telas y confecciones) por parte de las autoridades norteamericanas con el propósito de decidir si se les imponen definitivamente restricciones compensatorias ("countervailing duties") en razón de haberse considerado al CAT y al crédito de PROEXPO como subsidios no permitidos por las leyes de ese país⁵. El pro-

blema de las medidas de compensación radical no sólo en la importancia del mercado norteamericano para una serie de manufacturas nacionales como ocurre precisamente con los productos investigados sino en el peligroso antecedente que se sentaría para la totalidad de las exportaciones de Colombia que estén recibiendo los beneficios de los recursos de PROEXPO y del CAT.

En cuanto a las bolsas de cuero, en abril de 1977 se presentó la petición respectiva al Departamento del Tesoro de los EE.UU. por parte del gremio productor, siendo fallada a principios del presente mes; el reclamo sobre los textiles lo inició la asociación de trabajadores de la industria textil y de la confección en EE.UU. el 31 de octubre del año anterior, y hasta abril de 1978 no se había aplicado restricción provisional alguna⁶.

El gobierno colombiano se ha opuesto a la imposición de estas restricciones, argumentando que los beneficios de exportación comentados no representan desde ningún punto de vista acciones de competencia "desleal" sino que, por el contrario, en las circunstancias presentes son mecanismos necesarios de compensación de costos fiscales, financieros y cambiarios en los cuales deben incurrir los exportadores. La decisión reciente sobre las bolsas de cuero por parte del Departamento del Tesoro norteamericano aceptó que 6.5 puntos de un CAT del 12% no constituían un subsidio directo porque, en efecto, correspondían a una devolución de impuestos indirectos. Por otra parte, se decidió que las tasas de interés señaladas por el gobierno colombiano no

⁵ La imposición de "countervailing duties" por los EE.UU. data desde el año 1890 y su aplicación presente se fundamenta en la sección 303 del llamado Tariff Act de 1930. Por otra parte, la ley de comercio norteamericano de 1974 permite adoptar otra serie de medidas restrictivas a las importaciones por motivos de daños causados por la competencia de esas importaciones y por problemas que surgen de las prácticas comerciales "desleales". Entre 1975 y

mediados del año anterior se habían iniciado 62 procesos para imponer "countervailing duties", de los cuales 27 afectaban países en desarrollo y de estos 9 eran países de América Latina.

⁶ En la demanda inicial contra los bolsos de cuero no sólo se consideraban como subsidios el CAT y el crédito, sino el Plan Vallejo y las zonas francas. Al rechazar el gobierno norteamericano el argumento para los dos últimos incentivos, el debate se planteó alrededor de los efectos de los dos primeros.

podían equipararse a subsidios directos por ser muy similares a las que rigen en el mercado financiero internacional.

De esta manera se llegó a un acuerdo mediante el cual los exportadores de artículos de cuero renunciaron voluntariamente a 5.5 puntos del CAT (2.5 en este año y 3.0 a partir de enero del próximo). Este resultado es satisfactorio dadas las peticiones iniciales del gremio; sin embargo no parece muy alentadora la perspectiva para otras exportaciones si se tiene en cuenta la eliminación del 46% del CAT en los productos demandados⁷.

En el curso de 1977 se firmaron dos tratados internacionales que por su probable repercusión en las exportaciones colombianas merecen un breve comentario. El primero se refiere a la negociación del acuerdo de multifibras en virtud del cual Colombia renegoció el convenio textilero con la CEE. Esta última negociación no parece haber sido favorable para el país en lo relativo a exportaciones de textiles y confecciones de algodón, que constituyen el grueso de las ventas por convenio a la Comunidad. En este caso las cuotas acordadas sólo autorizan un aumento anual de 0.5% en las compras cada país miembro de la comunidad durante los próximos años.

⁷ Es indudable que el lento crecimiento económico en un marco de desempleo ha originado presiones para que se adopten medidas proteccionistas en algunos de los países que más pesan en el comercio mundial. Tales restricciones en general se resistieron en los últimos años pero, recientemente, los compromisos internacionales en pro de una mayor liberalización del comercio han dado muestras de debilitamiento. Sin embargo, sería ilusorio pensar que los problemas actuales podrían solucionarse renegando de estos compromisos. Las medidas proteccionistas a lo sumo serán útiles por un lapso muy breve para resolver los problemas de las economías industriales. Además, las restricciones al comercio y los pagos afectarían el crecimiento del comercio y la actividad mundial, con repercusiones inevitables en los países que las imponen y en países en desarrollo con sectores industriales incipientes. Ver apartes del discurso del Director Gerente del FMI, Nueva York, Febrero de 1978, *Boletín del FMI*, Febrero 27 de 1978.

El segundo convenio fue el de azúcar, que entró en vigor provisionalmente a partir del primero de enero de 1978 con el fin de estabilizar el mercado azucarero, reglamentando la operación de cuotas de exportación e incluyendo un acuerdo de control internacional sobre las existencias reguladoras en poder de cada país. El convenio fue adoptado en Ginebra en octubre de 1977 por la conferencia de las Naciones Unidas sobre el azúcar, con una vigencia de 5 años y puede ser revocado antes de esa fecha o prorrogado hasta por dos años⁸. Colombia participó en las reuniones de Ginebra pero no ha decidido aún su ingreso al convenio, para lo cual tiene plazo hasta finales de este año.

Debido a una conducción poco afortunada de las negociaciones previas al acuerdo de Ginebra, el país obtuvo una cuota de 75.000 toneladas anuales que se sitúa muy por debajo (constituye aproximadamente una tercera parte) de lo que venía exportando antes a los mercados libres y preferencial de los Estados Unidos⁹. Por otra parte conforme a proyecciones conservadoras de la producción azucarera en Colombia

⁸ Al entrar en vigencia provisional el Acuerdo, 24 países exportadores representativos del 58.9% del total de los votos de dichos países y 8 países importadores que representan el 69.5% de los votos de esos países, habían suscrito el convenio y expresado su intención de aplicarlo provisionalmente. Otros 20 países, que representan el 18% del total de votos de los exportadores y el 8% de importadores, también habían suscrito el convenio y se esperaba que en el curso de este año manifestaran su intención de aplicarlo. En esta forma, los países que están dispuestos a aplicar el convenio representarían el 77% del total de países importadores y exportadores, y la casi totalidad del mercado mundial del producto. Ver *Boletín del FMI*, Enero 16 de 1976.

⁹ La conducción de las negociaciones previas a Ginebra no sólo tuvo el problema de que el gobierno no le dió la suficiente importancia, por falta tal vez de una planeación de más largo plazo, sino de que el gremio respectivo no insistió debidamente ante el gobierno sobre la necesidad de plantear una perspectiva exportadora. Así, cuando llegaron los negociadores del país a Ginebra se encontraron con que a Colombia no se le había asignado cuota alguna, por lo cual fue un relativo éxito haber obtenido las mencionadas 75.000 toneladas.

CUADRO VIII-4
COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO CON LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO
(millones de dólares)

Países	Exportaciones		Variación porcentual 1976/77	Importaciones		Variación porcentual 1976/77	Balanza Comercial	
	1976	1977		1976	1977		1976	1977
Bolivia	3.9	4.1	5.1	2.6	4.0	53.8	1.3	0.1
Ecuador	59.7	62.4	4.5	91.3	60.4	-33.8	-31.6	2.0
Perú	28.5	27.9	-2.1	12.5	25.2	101.6	16.0	2.7
Venezuela	177.1	242.8	37.1	68.4	199.2	191.2	108.7	43.6
Total	269.2	337.2	25.3	174.9	288.8	65.1	94.3	48.4

Fuente: Incomex y cálculos de FEDESARROLLO. Se excluye Chile desde 1976.

durante los 5 años en que regirá el convenio, la cuota asignada al país implicaría la generación de excedentes de un 35% en promedio sobre la producción, que tienen la virtud de hacer descender los precios internos del producto al no poderse exportar por disposición expresa del convenio¹⁰. Sin embargo, otras disposiciones cobijan expresamente la posibilidad de aumentar la cuota colombiana mediante ciertos mecanismos de renegociación en 1979 y de redistribución de aquellos saldos que dejen de exportar algunos de los países firmantes, en cualquiera de los años del Acuerdo. El país podría, además, adoptar una política de financiamiento de sus existencias, aprovechando los instrumentos que para el efecto se han previsto en el acuerdo sobre existencias reguladoras.

Dada la cobertura de países del tratado y la estabilización esperada de precios dentro de los márgenes pactados, la incertidumbre de entrar como exportadores no asociados sugiere la conveniencia de ingresar al convenio, para lo cual sería necesario, entre otras cosas, dejar sentadas las bases de una futura política nacional de negociación azucarera lo mismo que de financia-

miento de existencias, con el fin de buscar el aumento de la cuota asignada y evitar los costos que podrían implicar los excedentes en la asignación de recursos del sector azucarero. De otra parte, parece razonable esperar la decisión de los Estados Unidos sobre su ingreso al convenio.

2. Países en desarrollo

Los mercados de países en desarrollo geográficamente cercanos a Colombia vienen adquiriendo una importancia creciente en las exportaciones del país, especialmente a partir de 1960. En dicho año los países de Iberoamérica y el Caribe adquirirían el 6% de las ventas nacionales mientras en 1975 compraban un significativo 24%, del cual más de un 50% correspondía al grupo Andino¹¹. La importancia de este último mercado, y en general la de países en desarrollo radica, ante todo, en que ellos son compradores de productos diferentes del café. La subregión andina importó, por ejemplo en 1975, el 33% de las exportaciones agropecuarias distintas a café y el 32% de las manufacturadas¹².

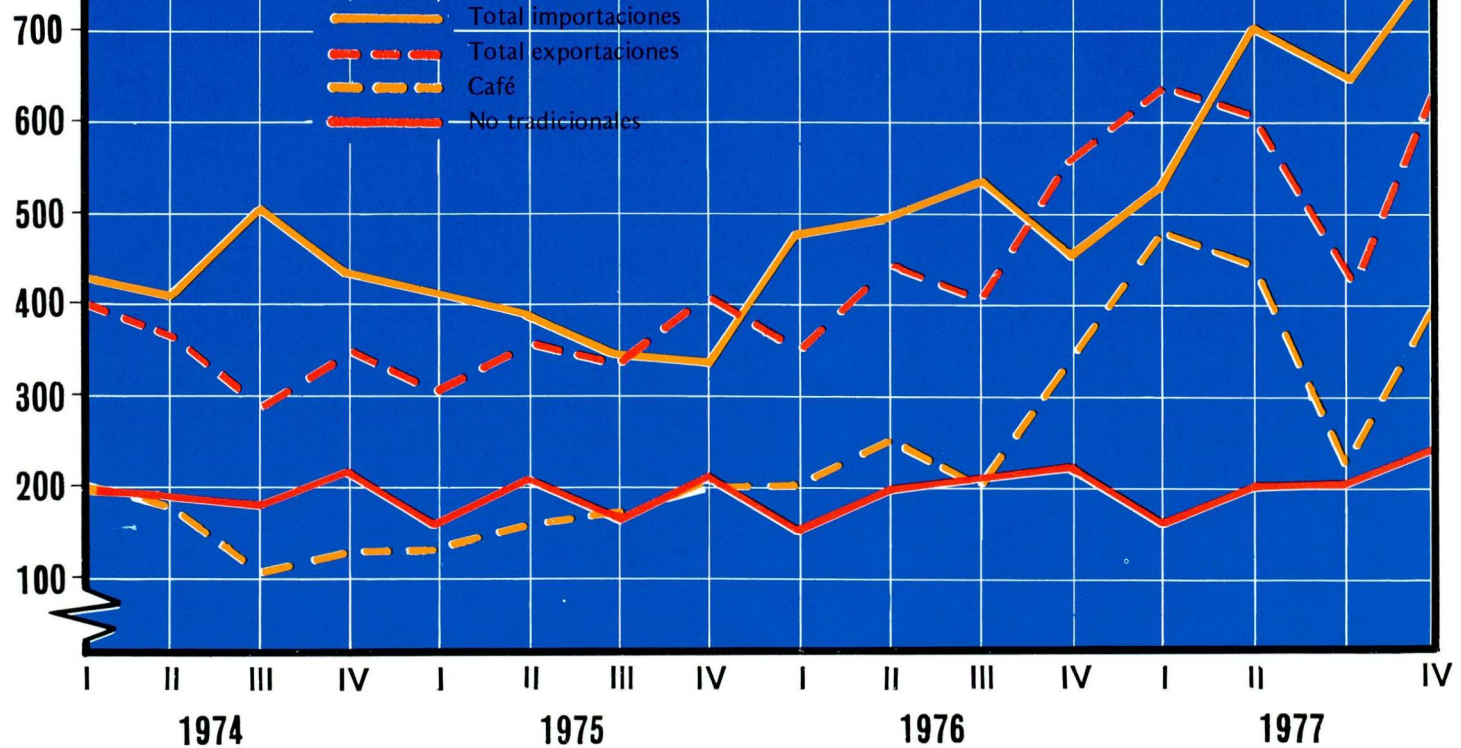
¹¹ Cifras del DANE y de estudios de FEDESARROLLO.

¹² Las exportaciones manufactureras se refieren en este caso específico a las secciones 5,6,7, y 8 de la clasificación CUCI, conforme al DANE.

¹⁰ FEDESARROLLO, Las Industrias Azucareras y Paneleras en Colombia, 1976.

REGISTROS DE EXPORTACION Y DE IMPORTACION POR TRIMESTRES 1974-1977

US \$
millones



De acuerdo a los registros de exportaciones del Incomex del Cuadro VIII-3, el conjunto de Iberoamérica y el Caribe disminuyó su importancia como mercado entre 1975 hasta 1977. Tal circunstancia guarda estrecha relación con la conclusión comentada anteriormente de las ventas cafeteras a países industriales, que por ser superior a la tasa de crecimiento del total de las no tradicionales, ha facilitado una mayor participación de estos últimos países, especialmente de la CEE, dentro del total de las exportaciones colombianas. Sin embargo, una tasa de crecimiento del 18% como la observada en las exportaciones hacia Iberoamérica y el Caribe durante 1977 muestra que se volvió a la tendencia histórica de que las ventas de productos no tradicionales crecen relativamente más en esta área.

En el Pacto Andino, Venezuela continuó en 1977 comprando los mayores porcentajes de exportaciones colombianas (Cuadro VIII-4). El aumento observado de 37% obedeció en gran parte a las manufacturas puesto que los productos agropecuarios pasaron de significar un 51% en 1976 al 37% de las totales durante el año anterior. Por otra parte, si las importaciones diferentes a petróleo se hubiesen mantenido constantes en 1977, el incremento en las importaciones de ese país se explicaría en más de un 75% por el petróleo; este producto representó, sin embargo el 70% de las compras de 1976 y el 84% de las de 1977.

Las importaciones al Ecuador se redujeron en 34% al finalizar el año pasado. Dicha circunstancia se originó en la suspensión de las compras de petróleo, que en 1976 habían significado el 63% de los totales. En esta forma, los preparados alimenticios y los productos agrícolas explicaron la casi totalidad de las importaciones a este país durante 1977.

La balanza superavitaria comercial con el Grupo Andino, que en 1975 alcanzó su nivel histórico máximo de US\$143 millones (incluyendo a Chile), ha venido contrayéndose en los últimos dos años hasta alcanzar un monto de US\$48 millones en 1977. Este hecho es una consecuencia de los mayores importaciones de petróleo ya que si éste se excluye de la comparación 1976/77 el país habría aumentado su superávit comercial en más de US\$16 millones.

B. Exportaciones

1. Evolución en 1977

Las exportaciones totales durante 1977, valoradas en registros, aumentaron en 30% con relación a las de 1976. Este porcentaje sólo ha sido superado en esta década por el del crecimiento entre 1972 y 1973. La evolución favorable de las exportaciones se ha debido al mayor valor de las ventas de café a partir de la helada de Brasil a mediados de 1975. En efecto, la participación del café dentro de las exportaciones

CUADRO VIII-5
REGISTROS DE EXPORTACION 1974-1977
(US\$ millones)

	1974		1975		1976		1977		Variación %		
	Valor	o/o	Valor	o/o	Valor	o/o	Valor	o/o	74-75	75-76	76-77
Café	623.1	44.6	680.5	47.2	996.0	56.1	1.512.6	65.4	9.2	46.4	51.9
No tradicionales	792.1	56.0	762.1	52.8	777.7	43.9	799.9	34.6	-3.8	2.1	2.9
Total	1.415.6	100.0	1.442.6	100.0	1.773.7	100.0	2.312.5	100.0	1.9	23.0	30.4

Fuente: Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO VIII-6

EXPORTACIONES APROBADAS POR RENGLONES PRINCIPALES 1976-77

	Miles toneladas	US\$ millones	Partici- pación	Precio promedio US\$/ton.	Miles toneladas	US\$ millones	Partici- pación	Precio promedio US\$/ton.	Cantidad	Valor	Precio promedio
A. Café	358.0	996.0	53.4	2.782.0	301.1	1.512.6	61.6	5.023.6	-15.9	51.9	80.6
B. Principales productos básicos	677.2	271.6	14.6	401.1	765.9	322.4	13.1	420.9	13.1	18.7	4.9
Algodón	77.5	100.0	5.4	1.290.3	76.2	116.9	4.8	1.534.1	—	17.0	18.9
Plátano	457.4	41.2	2.2	90.1	560.6	57.3	2.3	102.2	22.6	39.1	13.4
Flóres	14.7	26.9	1.4	1.829.9	18.4	38.6	1.6	2.097.8	25.2	43.5	14.6
Carne	20.0	25.7	1.4	1.285.0	20.8	34.4	1.4	1.653.8	—	33.9	28.7
Bobinos	27.7	22.1	0.6	797.8	11.5	11.8	0.5	1.026.1	-58.5	-46.6	28.6
Frijoles	12.5	5.5	0.3	440.0	37.2	18.8	0.8	505.4	197.6	24.8	14.9
Langostinos	2.1	15.8	0.8	7.523.8	1.7	13.2	0.5	7.764.7	-19.0	-16.5	3.2
Tabaco	20.8	27.2	1.5	1.307.7	18.3	24.4	1.0	1.333.3	-12.0	-10.3	2.0
Papa	44.5	7.2	0.4	161.8	21.2	7.0	0.3	330.2	-52.4	-2.8	104.0
C. Principales manufacturas	1.114.9	166.9	8.9	149.7	873.3	162.6	6.6	186.1	-21.7	-2.6	24.3
Cemento	1.019.7	35.1	1.9	34.4	782.9	26.9	1.1	34.4	-23.2	-23.4	—
Hilados de Algodón	12.6	31.3	1.7	2.484.1	10.2	29.0	1.2	2.843.1	-19.0	-7.3	14.5
Tejidos de Algodón	13.7	44.4	2.4	3.240.9	7.9	29.9	1.2	3.784.8	-42.3	-32.7	16.8
Ropa	1.5	15.0	0.8	10.000.0	1.5	24.5	1.0	16.333.3	—	63.3	63.3
Artículos de cuero Viaje	0.6	9.4	0.5	15.666.7	0.8	16.6	0.7	20.750.0	33.3	76.6	32.4
Impresos	2.2	6.0	0.3	2.727.3	2.8	7.1	0.3	2.535.7	27.3	18.3	-7.0
Cajas de cartón	64.6	25.7	1.4	397.8	67.2	28.6	1.2	425.6	4.0	11.3	7.0
D. Otros productos	1.139.3	442.1	23.7		927.1	457.4	18.6		-18.6	-3.5	
E. Total	3.288.4	1.865.6	100.0		3.867.4	2.455.0	100.0		-12.8	31.6	

Fuente: Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.

totales en 1974 alcanzaba un 44.6% y llegó a significar el 65.4% al finalizar el año anterior (Cuadro VIII-5).

Las exportaciones no tradicionales mostraron nuevamente un comportamiento poco dinámico en 1977, al aumentar en sólo 2.9% y alcanzar los US\$800 millones. Durante 1976 y 1975 los incrementos habían sido del 2.1% y 3.8% respectivamente (Cuadro VIII-5). Por otra parte, las ventas de productos no tradicionales medidas en términos reales (o sea si se les descuenta el efecto del crecimiento en los precios al por mayor de exportables diferentes a café, bajaron por tercer año consecutivo). No obstante la contracción real de 3.2% durante 1977 se compara favorablemente con la registrada en los años inmediatamente anteriores¹³.

La coyuntura agropecuaria del año anterior llevó a que prácticamente se dejasen de exportar algunos productos del sector cuyo peso en la canasta respectiva es considerable, como el arroz y el algodón que en 1976 habían registrado ventas por US\$65 millones. Sin embargo el comportamiento de las ventas de plátanos, flores, carne y algodón, por un equivalente a US\$247 millones, permitió compensar en gran parte las bajas referidas. Estos bienes mostraron una tendencia favorable tanto en tonelaje como en precio promedio durante 1977 y fueron la causa principal de que el valor de los productos básicos incluidos en el Cuadro VIII-6 hubiera presentado un incremento del 18.7% con respecto a 1976. Empero, si en la base del último año se incluyeran el arroz y el azúcar, las cifras de exportaciones agropecuarias habrían descendido en un 4.2% en 1977. Cabe finalmente comentar que, en general, casi todas las ventas agropecuarias experimentaron un bajo en el tonelaje vendido pero un crecimiento generalizado en

sus precios respectivos lo cual no permitió una mayor contracción del valor en dólares (Ver Cuadro VIII-6).

En los productos manufacturados también se presentaron algunas restricciones, por motivos internos, como ocurrió con las llantas, el cemento y las maderas. Otros artículos que enfrentaron un descenso en el tonelaje y valor exportado fueron los hilados y tejidos de algodón (Cuadro VIII-6). El conjunto de las exportaciones de manufacturas debió, sin embargo, registrar en 1977 un valor exportado en dólares ligeramente superior al de 1976, dado el comportamiento total de las no tradicionales y el de su componente agropecuario¹⁴. En efecto, hasta noviembre de 1977, las exportaciones de la industria manufacturera, de acuerdo a la clasificación CIIU, habían aumentado en un 3.28% con relación al año anterior, comportamiento que obedecía a los incrementos en las divisiones de textiles, prendas de vestir e industrias del cuero; productos de papel, imprenta y editoriales; químicos; productos metálicos, maquinaria y equipo; y otras industrias manufactureras. Paralelamente, los productos alimenticios; la industria maderera; los minerales no metálicos y las industrias metálicas básicas mostraban bajas en relación a 1976.

2. Medidas gubernamentales

En materia cambiaria, la instauración del sistema de certificado de cambio fue la medida de mayor trascendencia adoptada por el gobierno durante 1977. Mediante este mecanismo, se determinó que el Banco de la República expediría certificados de cambio contra entrega de la totalidad de las divisas adquiridas por este y se autorizó al Banco para intervenir como comprador de aquellos certificados que tuviesen menos de un determinado mínimo de días de expedidos mediante la aplicación de un descuento sobre la tasa del mercado ofi-

¹³ En 1975 la baja real de las exportaciones diferentes a café fue del 21.1% y en 1976 del 34.2%. Para obtener estos indicadores se utilizó el índice de precios al por mayor de exportables sin café del DANE, Diciembre-Diciembre.

¹⁴ A este respecto no existen cifras disponibles para el total de 1977 por parte de fuentes oficiales.

CUADRO VIII-7
EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO 1974-1977

	(1) Tasa promedio mensual (pesos por dólar)	Variación (%)	(2) Tasa de fin de período	Variación (%)	(3) Tasa del certificado en bolsa fin período	(2-3)/(2) % pesos no recibidos
1973 Diciembre	24.82					
1974 Diciembre	28.30					
Variación 74/73		14.02				
1975 Diciembre	32.83					
Variación 75/74		16.01				
1976 Diciembre	36.20		36.32			
Variación 76/75		10.23				
1977 Enero	36.38	0.50	36.38			
Febrero	36.38	0.00	36.38			
Mayo	36.46	0.22	36.59			
Abril	36.53	0.19	36.50			
Mayo	36.50	-0.08	36.50		36.85	-0.96
Junio	36.50	0.00	36.50		35.90	1.64
Julio	36.51	0.03	36.54		33.95	7.10
Agosto	36.67	0.44	36.82		33.91	7.90
Septiembre	36.97	0.82	37.14		35.00	5.76
Octubre	37.23	0.70	37.35		35.00	6.29
Noviembre	37.45	0.60	37.55		35.08	6.58
Diciembre	37.71	0.70	37.96		35.21	7.24
Variación 77/76		4.17		4.52		5.19
1978*	41.86	11.00	42.14	11.00		

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

* Proyección.

cial en el día de la compra¹⁵. El efecto de la medida fue la revaluación efectiva para exportaciones de café, algodón, flores, ganado, carne, metales y piedras preciosas. Para las demás exportaciones se autorizó a Proexpo la compra

de certificados sin aplicación de descuento alguno. Los importadores vieron por su parte, reducir el costo cambiario de la importación.

El certificado oficial de cambio registró su más baja devaluación desde la iniciación del sistema de depreciaciones periódicas en 1967. La tasa de cambio a 31 de diciembre de 1977 alcanzó los \$37.71 por dólar, registrandose una devaluación del 4.52% en relación con la misma fecha del año inmediatamente anterior (Cuadro VIII-7). Si la comparación se efectúa entre la cotización en bolsa a fines de 1977 (\$35.21 por dólar) y el certificado oficial a fines del 76, resulta una revaluación del 3.06% entre

¹⁵ La resolución inicial sobre certificados cobijaba la aplicación de un descuento de 10% si los certificados se cambiaban dentro de los primeros 30 días de expedidos. Posteriormente, con el propósito inicial de profundizar en los efectos contraccionistas de la medida y mas adelante con el fin de regular la rentabilidad del papel y combinar sus efectos con los de la demanda por las divisas de los importadores, los plazos y descuentos se fueron modificando paulatinamente a 90 días y 15%; 90 días y 10%; y 90 días y 7.5%. Ver resoluciones 25, 32, 33, 43, 46, 59 y 64 de 1977 y 18 de 1978.

CUADRO VIII-8
RECURSOS FINANCIEROS DE PROEXPO 1975-1977

(millones de pesos)

Clases de operaciones	1975	1976	1977	Variación (%)	
				1976/75	1977/76
A. Moneda corriente					
1. Crédito directo (Dec. 2366/74)	177.5	567.3	685.7	220	21
2. Capital de trabajo (Res. 59/72)	6.023.2	10.419.0	19.347.3	73	86
B. Moneda Extranjera					
Post Embarque (Res. 42/75)		1.146.0	1.421.7		24
C. Total		12.132.3	21.454.7		77

Fuente: PROEXPO.

tales fechas. Por otra parte, el porcentaje promedio de pesos que dejaron de recibir los exportadores o de pagar los importadores con respecto a la tasa oficial de compra, al fin de los meses en los que ha operado el sistema de certificados, fue del 5.2% (Cuadro VIII-7). Los efectos de esta situación cambiaria en los flujos de importaciones y exportaciones se comentan más adelante.

Los recursos financieros canalizados por PROEXPO hacia el sector exportador se elevaron a la cifra de \$21.455 millones en 1977 mostrando así un incremento anual de 77% (Cuadro VIII-8). Cabe destacar que, de acuerdo con este valor, el porcentaje financiado de las exportaciones no tradicionales fue superior al 70%. La fuente de mayores recursos provino especialmente de la Resolución 59/72, cuya tasa de interés se redujo del 18% al 13% mediante la Resolución 34 del año anterior. Otra medida de importancia en cuanto a recursos para la exportación fue la creación de un cupo de crédito por \$500 millones en el Banco de la República, y a favor de Proexpo, para ser utilizado en la financiación de ventas de bienes de capital y de proyectos de inversión que

contemplasen la exportación de servicios¹⁶.

Los estímulos tributarios a las exportaciones menores a través del CAT, se modificaron nuevamente durante el año anterior mediante los Decretos 2227 y 2290 que aumentaron el nivel del incentivo y ampliaron el número de categorías para los productos beneficiarios. Esta nueva reforma, la tercera durante el actual gobierno es bastante razonable al tenerse en cuenta el deterioro que se ha venido presentando en los incentivos cambiarios efectivos especialmente durante 1977 y los problemas de demanda en algunos mercados externos. FEDESARROLLO estima que la nueva medida significa un aumento, en el incentivo promedio ponderado de 3.03 a 5.1% con respecto a la reforma anterior.

3. Perspectivas para 1978

El comportamiento de la economía mundial durante 1978 continuará supe-

¹⁶ Resolución 39 de 1977, Junta Monetaria.

CUADRO VIII-9
PROYECCION DE EXPORTACIONES PARA 1978 EN REGISTROS
(millones de dólares)

Exportaciones de bienes	1977	1978		Variación %	
		Alternativa I	Alternativa II	I	II
A. Café	1.512.0	1.371.0	1.680.0	-9.3	11.1
B. Otras	799.9	872.2	912.2	10.2	14.8
—Productos Agropecuarios sin café	322.4	370.8	386.9	15.0	20.0
—Manufacturas	477.5	501.4	525.3	5.0	10.0
C. Total registros exportaciones	2.312.5	2.243.2	2.592.2	-3.0	12.1

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

gos internacionales, surgidas a raíz de la recesión de 1975¹⁷. Para los países superavitarios, especialmente Alemania y Japón se ha recomendado dar un fuerte impulso a la expansión de la demanda debido a la apreciación sensible del valor externo de su moneda en el curso del semestre pasado. Existe preocupación de que el proceso de apreciación del marco y del yen no se acompañe de estímulos adecuados a la demanda ya que podría resentirse la actividad económica general en dichos países y por los posibles efectos deflacionistas que volverían a reducir la importación e irían en contra del objetivo de ajuste en los pagos internacionales¹⁸.

Conforme a estimativos de la OECD, la demanda por importaciones de los países de la organización provenientes de países en desarrollo no exportadores de petróleo aumentaría en un 10% durante 1978, situándose así por debajo de los niveles de incremento de años anteriores. Por otra parte, pese a la

reforma del CAT y a la posible reactivación de la devaluación, las expectativas de los industriales en cuanto al mercado de exportación no son muy halagadoras, especialmente en el sector textilero¹⁹. Finalmente, no existen razones de importancia que lleven a pensar que los países en desarrollo latinoamericanos pudieran aumentar de manera considerable sus compras de manufacturas al país en el presente año; por el contrario, las dificultades en balanza de pagos de algunos de ellos indicarían lo contrario. Así entonces, FEDESARROLLO considera que las exportaciones manufactureras sólo mostrarían tasas de crecimiento en su valor entre 6% y 10% al finalizar 1978 (Cuadro VIII-9).

En cuanto a las exportaciones agropecuarias diferentes a café, se han calculado también dos alternativas de crecimiento, 15% y 20% para 1978, conforme a las cuales dichas ventas fluctuarían entre US\$371 millones y US\$387 millones. En esta forma, los registros de exportaciones no tradicionales durante 1978 oscilarían entre US\$872 millones y US\$912 millones²⁰.

¹⁷ De acuerdo a las proyecciones de la OECD, el crecimiento del producto interno bruto de los países miembros podría ser de sólo 3.5% en 1978, la tasa de desempleo alcanzaría un 5.5%, y la inflación promedio sería del 7%. Ver *OECD Outlook*, op. cit., pg. 7.

¹⁸ Ver *Boletín FMI*, Febrero 27 de 1978.

¹⁹ Encuesta Industrial de FEDESARROLLO, 1978.

²⁰ Si se miran los registros mensuales de exportaciones no tradicionales durante los últimos ocho años se encuentra que 1978 debe corresponder a la fase descendente de un ciclo de corto plazo.

CUADRO VIII-10
IMPORTACIONES CLASIFICADAS SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO
(CUODE)

(miles de dólares)

	Participación		Participación		Participación		Variación %	
	1975	%	1976	%	1977	%	75-76	76-77
A. Bienes de consumo	173.044	11.5	221.406	11.1	379.570	14.2	27.9	71.4
1. Duradero	75.591	5.0	96.290	4.8	165.267	6.2	27.4	71.6
2. No duradero	97.453	6.5	125.116	6.3	214.303	8.0	28.4	71.3
B. Materias primas y produc. intermed.	725.754	48.3	984.511	49.5	1.369.256	51.4	35.7	39.1
1. Combustibles, lubricantes y conexos	29.614	2.0	155.515	7.8	211.077	9.4	425.1	61.4
2. Para agricultura	22.475	1.5	24.377	1.2	99.051	3.7	8.5	306.3
3. Para industria	673.665	44.8	804.619	40.5	1.019.128	38.3	19.4	26.7
C. Bienes de capital	598.943	39.9	784.740	39.0	912.050	34.2	31.0	16.2
1. Materiales de construcción	27.836	1.9	40.378	2.0	35.706	1.3	45.0	11.6
2. Para agricultura	32.930	2.2	29.842	1.5	57.986	2.2	-9.4	94.3
3. Para Industria	305.266	20.3	419.038	21.1	538.984	20.2	37.3	28.6
4. Equipo de transporte	232.911	15.5	295.482	14.8	279.374	10.5	26.9	5.5
D. Diversos	4.876	0.3	5		4.953	0.2	-99.9	
E. Total	1.502.617	100.0	1.990.662	100.0	2.665.829	100.0	32.5	33.9

Fuente: Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.

Las proyecciones para el sector cafetero indican que se exportarían entre 6.5 y 8.5 millones de sacos, lo que implicarían registros ante el INCOMEX del orden de US\$1.450 millones.

C. Importaciones:

1. Evolución durante 1977

Los registros de importación mantuvieron durante 1977 el ritmo de crecimiento observado en 1976 (Ver cuadro VIII-10). Este incremento es bastante superior a la cifra promedio de 20% para los últimos diez años y equivale a un aumento del 15.6% en términos reales, si se tiene en cuenta que los precios de los productos importados por Colombia durante 1977 se elevaron en 18.3% con relación 1976²¹. El comportamiento

de 1977 se explica en su mayor parte por el crecimiento de 48.6% en las importaciones reembolsables, lo que implicó un sano cambio en la estructura de importaciones en la medida en que sirvió como atenuante a la presión inflacionaria a la cual se vió sometida la economía nacional durante el pasado año, ocasionada por la combinación de un pésimo desempeño del sector agrícola y la monetización de las grandes cantidades de divisas generadas por el mayor valor de las exportaciones cafeteras. Dentro de las importaciones reembolsables, aquellas sujetas a licencia previa aumentaron en mayor medida que las de libre importación, como se observa en el cuadro VIII-11, lo cual no implica necesariamente que el año de 1977 haya visto mayores trabas a la importación de mercancías. Por el contrario, parece ser que, no obstante el no haberse modificado sustancialmente la lista de productos clasificados en cada

²¹ Revista del Banco de la República Dic/77. p. 1854.

CUADRO VII-11
IMPORTACIONES APROBADAS SEGUN FORMA DE PAGO Y REGIMEN
(millones de dólares)

	1975	%	1976	%	1977	%	Variación %	
							75-76	76-77
A. Reembolsables	1.279.4	85.1	1.520.7	76.4	2.259.9	84.8	18.9	48.6
1. Libre	652.8	51.0	772.7	38.8	1.074.3	40.3	18.4	39.0
2. Previa	626.6	49.0	748.0	37.6	1.185.6	44.5	19.4	58.5
B. No reembolsables	223.2	14.9	470.0	23.6	405.9	15.2	110.6	-13.6
C. Total General*	1.502.6		1.990.7	100.0	2.665.8	100.0	32.5	33.9

Fuente: Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.

* Incluye Regímenes Especiales.

uno de estos rubros, el volumen de importaciones sujetas a licencia previa creció en forma considerable debido al gran incremento en las importaciones oficiales²² (Cuadro VIII-12).

Las importaciones no reembolsables disminuyeron durante 1977 en un 13.6%, debido principalmente a que la mayoría de las importaciones de petróleo efectuadas por Ecopetrol se clasifican bajo este rubro²³. De otra parte, el

descenso en las importaciones no reembolsables fue apenas lógico si se toma en cuenta su crecimiento de 110.6% durante 1976 con respecto a 1975, debido a factores completamente atípicos, como la importación de barcos de guerra y del jet jumbo de Avianca, que ele-

una cantidad mayor de crudo y productos refinados de la que importaba y a que las exportaciones é importaciones de petróleo, no están sujetas al régimen de control de cambios que opera para el resto de bienes, Ecopetrol, realizó sus importaciones hasta 1974 con divisas propias, sin que el Banco de la República tuviera alguna participación, lo que hacía que éstas fuesen clasificadas bajo el rubro de "no reembolsables". A partir de 1977, sin embargo, Ecopetrol no dispuso de excedentes de divisas. Por otra parte, desde finales de 1976 la junta Monetaria obliga a Ecopetrol a efectuar todas sus importaciones de gasolina bajo el régimen de "reembolsables".

²² Toda importación oficial debe, por ley, ser excluida de la lista de libre importación.

²³ Debe recordarse que las importaciones se clasifican en reembolsables y no reembolsables, dependiendo de si implican o no una erogación directa de divisas para el Banco de la República. Debido a que, hasta 1976, Ecopetrol exportaba

CUADRO VIII-12
IMPORTACIONES REEMBOLSABLES SEGUN CARACTER DEL IMPORTADOR
1974-1977

(millones de dólares)

	1974	Part. (%)	1975	Part. (%)	1976	Part. (%)	1977	Part. (%)	Variación (%)		
									74-75	75-76	76-77
Industria	837.4	54.5	731.7	57.2	910.4	59.9	1.216.2	53.8	-12.7	24.4	33.59
Comercio	440.4	28.7	370.9	29.0	460.4	30.3	655.2	29.0	-15.8	24.1	42.31
Oficial	258.2	16.8	176.8	13.8	149.8	9.8	388.6	17.2	-31.5	-15.3	159.41
Total	1.536.5	100.0	1.279.4	100.0	1.520.6	100.0	2.259.9	100.0	-16.8	18.3	48.62

Fuente: Incomex.

varon en 1976 la participación del rubro de "no reembolsables" a 23.6%, muy por encima del 15% que es el nivel promedio durante los últimos 8 años²⁴.

Las importaciones de "bienes de consumo" y de "materias primas y productos intermedios" aumentaron su participación dentro del total (Ver cuadro VIII-10), en particular las primeras, que crecieron en 71.4% sobre las del año anterior²⁵. Aunque el IDEMA importó cantidades masivas de arroz, trigo, maíz, sorgo, azúcar y leche en polvo²⁶, con el fin de contrarrestar las fuertes presiones inflacionarias del primer semestre de 1977, este incremento sólo explica una mínima parte del crecimiento en las importaciones de bienes de consumo; de excluirse las importaciones de alimentos hechas por IDEMA para esos años —US\$58 millones en 1976 y US\$112 millones en 1977— las importaciones de bienes de consumo aumentan en un 64.3%. El incremento mostrado por las importaciones de materias primas y productos intermedios se debió fundamentalmente al aumento del 306.6% en aquellas destinadas al sector agrícola, explicado por las importaciones de urea y de materias primas para el procesamiento de pesticidas, por valor superior a los US\$30 millones.

Aunque el incremento en las importaciones de bienes de capital fue más bajo que el de la totalidad de importaciones, merece destacarse la elevación del 94.3% en las importaciones de bienes de capital para el sector agrícola, debido a la importación de más de 4.000 tractores durante el año.

Las mayores importaciones de alimentos y fertilizantes hechas por el IDEMA y Caja Agraria; de crudo y ga-

solina efectuadas por Ecopetrol; y de más de US\$80 millones en equipos para el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica-ICEL, explican ampliamente el crecimiento de 159.41% en las importaciones oficiales (Ver cuadro VIII-12), incremento bastante mayor que el registrado en el comercio y la industria. Este último sector presenta una tasa de crecimiento del 33.59%, mayor que la registrada en cualquiera de los años de la última década, con excepción del incremento para 1973-74, y por lo tanto al incremento anual promedio del 21.61% para el período. La diferencia es consistente con el incremento en las importaciones totales durante el último año, con relación al incremento promedio para el período en mención, y se debió parcialmente al aumento del 42.4% en las importaciones clasificadas dentro de "licencias globales"²⁷, para las cuales se ha mantenido la tarifa unificada del 5%, mencionada en números anteriores de esta revista.

2. Medidas Gubernamentales

Tal como se comentó en el número de mayo de 1977 de *Coyuntura Económica*, la política de liberación de importaciones observada a comienzos del actual gobierno ha tenido efecto por lo menos en cuanto a sus objetivos iniciales se refiere al inducir a las firmas nacionales a una producción más racional (en el sentido de una mejor asignación de recursos forzada por la competencia externa) y beneficiar al consumidor colombiano mediante la baja en los precios de los artículos en el mercado. Aunque las presiones inflacionarias internas que se presentaron durante 1977 sugerían una política activa de liberación de importaciones, se resolvió no forzar reajustes importantes en la producción nacional, por lo cual se recurrió a medidas de comercio exterior que disminuyeran la oferta monetaria, y que no tuvieran los efectos descritos anteriormente. Estas medidas fueron en última instancia protectionistas en el sentido de crear obs-

²⁴ Véase, *Coyuntura Económica*, mayo/77 p. 96

²⁵ Lo que hace que su participación pase del 11.1% al 14.2%.

²⁶ Las importaciones de los cuatro primeros productos aumentaron en 16,12, 22 y 21 millones de dólares respectivamente.

²⁷ 132 millones de dólares en 1976 contra 188 millones en 1977.

táculos a la importación, tales como el incremento porcentual del depósito en moneda colombiana, para todo aquel importador que necesite divisas para el pago al exterior. La lógica de esta decisión radica en que el objetivo primordial de la política económica del gobierno durante el último año fue el control de la inflación y en que la congelación de dinero a través de mecanismos de comercio exterior ha sido sumamente eficaz en el pasado, tal como lo ha anotado Carlos Díaz: "Como instrumento de política monetaria, los depósitos previos²⁸ son difíciles de manejar y poco flexibles y pueden llegar a presentarse serios conflictos entre las metas de liberación de importaciones y de estabilidad monetaria... Sin embargo, el temor a repercusiones monetarias no deseables ha impedido que las autoridades eliminen totalmente el sistema. Desde el punto de vista contraccionista, este mecanismo se ha convertido en el único capaz de contrarrestar rápidamente una expansión monetaria excesiva, como sucedió en 1962"²⁹. La pregunta fundamental podría ser, sin embargo: ¿por qué no se recurrió a sistemas menos tradicionales que no implicaran el tipo de contradicciones mencionadas y con una eficiencia potencial superior, como operaciones de mercado abierto en gran escala?

3. *Perspectivas*

FEDESARROLLO estima, por último, que los registros de importaciones reembolsables habrán crecido al finalizar 1978 alrededor de un 21% respecto a 1977.

D Tasa de cambio:

Coyuntura Económica ha calculado tradicionalmente la tasa de cam-

bio nominal, real, y efectiva real³⁰. Si lo que se quiere explicar en última instancia es la cantidad de pesos que recibe el exportador por concepto de las divisas obtenidas, el cálculo tradicional no es el relevante, máxime si se considera que la importancia relativa de los diferentes mercados de exportaciones colombianas se ha modificado durante los últimos años, y que, a partir de 1971, los Estados Unidos y la mayoría de los países de la OECD permiten la "libre" fluctuación de sus monedas en el mercado internacional de divisas, con lo cual puede suceder, como de hecho sucedió, que Colombia devaluara su moneda ligeramente con respecto al dólar, pero en forma acentuada con respecto a la mayoría de monedas europeas y al yen, debido a la devaluación real que se ha venido presentando en los últimos años entre el dólar y las demás monedas mencionadas. La nueva metodología trató de incorporar al cálculo de la tasa de cambio los dos fenómenos descritos anteriormente.

Para los cálculos, se escogieron los países y grupos de países que observen más del 80% de la totalidad de las exportaciones colombianas. Para ALALC y Pacto Andino se tomaron los tres países más importantes por su demanda de nuestras exportaciones y que representan cerca del 85% de nuestras exportaciones a cada grupo. El cuadro VIII-13 presenta los resultados de la evolución del peso colombiano frente a las monedas escogidas.

Hasta 1972, los resultados de ambas metodologías no difieren fundamentalmente, pero sí son completamente diferentes entre 1972 y 1977. El método tradicional sugiere que la tasa de cam-

²⁸ En un sentido general, abarcando cualquier medida de comercio exterior, cuyo resultado final sea la congelación de pesos por parte del estado.

²⁹ Díaz-Alejandro Carlos "Los mecanismos de control de importaciones. El sistema durante 1971 y un recuento de su evolución", FEDESARROLLO, Bogotá, 1974, p. 19.

³⁰ La tasa de cambio nominal mide el número de pesos de cada año que recibe el exportador por dólar traído al país; la real medirá los pesos de 1967 (año que se tomó como base) que recibirá el exportador a cambio de cada dólar real recibido por sus exportaciones para lo cual habrá que deflactar dichas monedas por los cambios en los índices de precios en Colombia y Estados Unidos; por último, la tasa de cambio efectiva real incorpora al cálculo anterior los subsidios en pesos recibidos por el exportador.

CUADRO VIII-13

TASAS DE CAMBIO NOMINAL Y REAL
(peso colombiano vs. grupos de países escogidos)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1. ALALC											
a. Nominal	100.00	101.95	106.02	105.30	91.55	71.86	78.77	80.83	65.23	59.02	20.60
b. Real	100.00	105.84	113.42	116.25	111.73	101.11	103.36	102.97	107.62	88.67	36.74
2. Canadá											
a. Nominal	100.00	110.81	116.87	129.00	144.70	161.43	173.12	194.96	222.64	257.05	273.69
b. Real	100.00	106.72	108.25	114.10	111.69	108.77	104.24	114.54	115.49	111.25	85.46
3. CEE											
a. Nominal	100.00	109.47	114.82	128.65	143.91	174.84	215.53	231.35	300.09	322.21	363.24
b. Real	100.00	103.03	105.64	113.08	116.20	121.61	127.06	122.84	131.17	118.08	105.52
4. Japón											
a. Nominal	100.00	121.65	121.65	121.65	145.99	170.32	218.98	218.98	243.31	291.97	340.63
b. Real	100.00	121.65	121.65	121.65	121.65	121.65	121.65	121.65	121.65	121.65	97.32
5. Pacto Andino											
a. Nominal	100.00	102.81	104.50	99.22	110.13	126.02	142.72	154.93	196.36	215.17	224.03
b. Real	100.00	102.04	107.20	110.80	98.80	93.66	100.19	104.91	112.17	91.48	80.68
6. USA											
a. Nominal	100.00	110.81	116.89	125.00	135.14	147.97	160.14	176.35	209.46	234.46	241.22
b. Real	100.00	105.88	108.31	113.78	114.26	108.78	107.57	110.54	117.09	110.54	92.09
Tasa de cambio nominal (ponderada)	100.00	109.87	115.21	123.47	134.79	153.57	176.23	186.92	235.70	263.16	287.16
Tasa de cambio real (ponderada)	100.00	104.95	108.07	113.58	113.40	111.81	113.25	113.48	121.03	109.81	94.25
Tasa de cambio nom. (cálculo tradicional) ¹	100.00										95.00
Tasa de cambio Real (cálculo tradicional) ¹	100.00	106.80	110.10	113.50	114.10	110.10	105.40	101.30	105.30	99.90	83.00

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Coyuntura Económica, Mayo 1977, p. 83. Cálculos de FEDESARROLLO.

bio real se deteriora aceleradamente; en 1974 alcanza niveles cercanos a los de 1967 y llega en 1977 a un índice de 83.0 (con respecto al año base 1967 = 100). Lo anterior sugeriría la necesidad de una devaluación del 25.0 ó el 30.0% anual si el gobierno pretendiese mantener la tasa de cambio al nivel de 1974. La nueva metodología dice, por el contrario, que el incentivo a las exportaciones provisto por la tasa de cambio aumentó marcadamente entre 1967 y 1971 para luego mantenerse constante en términos generales y descender solo durante el último año a niveles inferiores a los de 1967. Esto hace pensar que, tomando en cuenta las medidas de subsidio a las exportaciones, sería necesario un ritmo de devaluación de solo entre 12.0 y 15% durante 1978 y 1979, para regresar a los niveles de tasa de cambio existentes en promedio durante los años anteriores³¹.

Este estimativo difiere bastante de algunas apreciaciones muy superficiales recogidas en la prensa. En efecto, lejos de ver necesaria una devaluación del orden del 55% para mantener la competitividad de las exportaciones colombianas, el análisis de la tasa de cambio colombiana con respecto a una canasta de divisas y tendencias en precios internos de los países que nos compran (ejercicio hecho por primera vez en el país por FEDESARROLLO para este número de la revista) llega a la conclusión de que recobraríamos buena parte de nuestra posición competitiva durante 1978 al devaluar en 15% nuestra moneda con respecto al dólar.

Por otra parte, la devaluación no debería ser inferior al 11%, pues en ese caso si perderíamos posición competitiva de un nivel ya peligroso como el de

1977 cuando las exportaciones no tradicionales disminuyeron el volumen. Adicionalmente, si se tiene en cuenta que la tasa de interés (más comisiones) en el mercado internacional puede estar alrededor de 10% para el importador colombiano, una tasa de devaluación de 14%, sumada a este 10%, acercaría las tasas de interés internas a las internacionales, y estimularía una aceleración en los giros al exterior. Tal aceleración disminuiría el aumento en las reservas internacionales y facilitaría el manejo monetario. Una devaluación superior al 15%, por el contrario, disminuiría la demanda por importaciones, las encarecería, y el sector importador, a diferencia de lo ocurrido en 1977, no estaría en condiciones de contribuir al descenso en la tasa de inflación.

E. Balanza Cambiaria

1. Evolución durante 1977

El crecimiento durante 1977 de US\$664 millones en las reservas internacionales del Banco de la República resultó similar al registrado durante 1976 (cuadro VII-10). El año pasado, los giros al exterior por concepto de importaciones aumentaron en 27.6%, porcentaje ligeramente superior al crecimiento de 25.9% en los ingresos de divisas por concepto de exportaciones. En realidad el superávit cambiario no fue mayor debido a que se exportó 1.7 millones de sacos de café menos que en 1976. De esta manera, las reservas del Banco en diciembre 31 de 1977 sumaban US\$ 1.812 millones, según se ilustra en la gráfica VII-1.

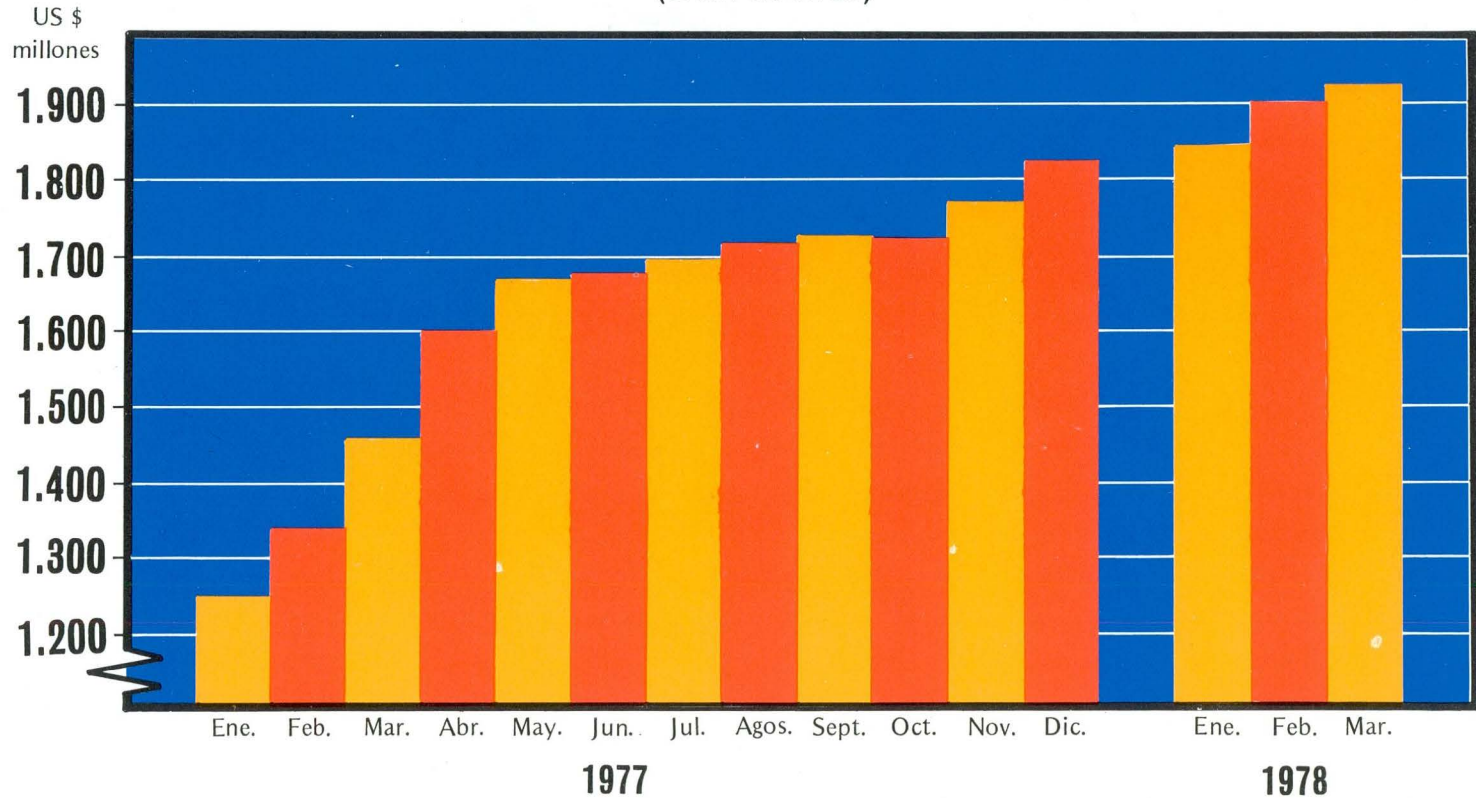
Indudablemente durante 1977 se facilitó el manejo de la política monetaria al reducirse el superávit cambiario por las disminuciones en el volumen exportado de café, que representaron un sacrificio en ese momento de divisas estimado en US\$400 millones³². Además

³¹ El subsidio implícito del CAT fue aumentado mediante el decreto 2091 de 1976, que rige a partir del 1 de enero de 1977, y que modificó el decreto 2086 de la 74. También fue aumentado el subsidio implícito del crédito especial de Proexpo mediante la Resolución 34 de 1977 de la Junta Monetaria, que redujo la tasa de interés de los préstamos para capital de trabajo de 18.0% al 13.0%. Véase *Coyuntura Económica*, Agosto de 1977.

³² Véase *Coyuntura Económica*, Vol. VII, No. 3, Noviembre de 1977, p. 16. Este sacrificio debe compararse con el valor de mercado de las existencias acumuladas.

GRAFICA VIII-2

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL BANCO DE LA REPUBLICA, 1977-1978
(a fin de mes)



FUENTE: Banco de la República.

CUADRO VIII-14
BALANZA CAMBIARIA, 1975-1978
 (millones de dólares)

	1975	1976	1977	Proyección 1978	
				Baja	Alta
A. Ingresos Corrientes	1.918	2.549	3.209	3.460	3.630
1. Exportación de bienes	1.414	1.652	2.243	2.300	2.500
a. Café	(635)	(918)	(1.447)	(1.400)	(1.600)
b. Otros	(779)	(734)	(796)	(860)	(900)
2. Exportación de servicios	392	773	923	1.130	1.080
3. Otros	112	124	43	30	50
B. Egresos Corrientes	1.888	1.867	2.382	3.120	2.980
1. Importación de bienes	1.383	1.311	1.844	2.500	2.400
2. Importación de servicios	505	556	538	620	580
C. Balance Cuenta Corriente	30	682	827	340	650
D. Cuenta de Capital	88	-64	-163	-50	-120
E. Variación Reservas Netas	118	618	664	290	430

Fuente: Banco de la República y proyecciones de FEDESARROLLO.

el gobierno logró congelar recursos por valor aproximado de US\$500 millones con la introducción del sistema de certificados de cambio a partir del mes de abril. De otra parte, mantuvo vigente la política de restringir el endeudamiento externo de los particulares y de exigir el pago oportuno de las importaciones. Por último, dejó de utilizar crédito público externo para financiar inversión pública, debido a lo cual la cuenta de capital oficial de la balanza cambiaria arrojó un saldo negativo. En resumen, la política del gobierno ha sido la de reducir el superávit cambiario disminuyendo las exportaciones de café, restringiendo el crédito externo público y privado, liberando importaciones e imponiendo plazos para que los importadores giren oportunamente al exterior, todo ello dentro del marco jurídico del Decreto-Ley 444 de 1967.

2. Perspectivas para 1978

Hacia mediados de abril las reservas internacionales sumaban cerca de US\$2.000 millones, lo que representa un aumento de menos de US\$200 millones en lo que va corrido de 1978. Para el

total del año se ha estimado que el crecimiento de las reservas oscilará entre US\$290 millones y US\$430 millones (Cuadro VIII-14). Naturalmente existe un buen grado de incertidumbre sobre el volumen de las exportaciones de café: hasta el momento el gobierno ha continuado con una política dirigida a que el Fondo Nacional de Café siga acumulando existencias, pero parece conveniente en la actual coyuntura cafetera una política más agresiva de ventas al exterior, tal como se comenta en el capítulo sobre el Sector Cafetero. De otra parte, aparentemente el gobierno ha iniciado el desmonte gradual del sistema de certificados de cambio con medidas dirigidas a reducirles la rentabilidad a (resoluciones 64 de 1976 y 1 de 1978). Los certificados finales del año pasado se habían convertido en los papeles más atractivos del mercado. Por lo demás, el gobierno ha optado en los últimos meses por modificar lo menos posible el régimen cambiario, según se desprende de la ausencia de resoluciones de la Junta Monetaria. Así entonces, no cabe esperar modificación importante en materia de política cambiaria durante los meses que antecederán al cambio de gobierno.

**Las finanzas del Gobierno Nacional:
1964-1976***

Jorge Ospina Sardi

DOCUMENTOS PARA LA CONSTITUYENTE

FEDESARROLLO considera necesaria la reforma del régimen municipal y departamental, y de la distribución de recursos tributarios y gasto público entre los diferentes niveles de gobierno. Por esa razón, en cada número de COYUNTURA ECONOMICA de 1978 se espera publicar informes especiales que sirvan para el análisis de estos problemas.

Las finanzas del Gobierno Nacional: 1964-1976*

Jorge Ospina Sardi

A. Introducción

A continuación se analiza el comportamiento histórico de las finanzas del Gobierno Nacional, es decir, del consolidado de las cuentas del Gobierno Central y de las Entidades Descentralizadas Nacionales. Cuando se deja por fuera del análisis lo concerniente a las Entidades se obtiene una visión parcial sobre la historia reciente de las finanzas públicas, más aún si se tiene en cuenta que ellas son las encargadas de efectuar más de las dos terceras partes del gasto del Gobierno Nacional. De ahí la importancia de repasar lo sucedido con el consolidado de las series de ingresos y gastos de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Entidades Descentralizadas Nacionales. Este agregado, que se denomina Gobierno Nacional, ejecuta cerca de las cuatro quintas partes del gasto del Sector Público; el resto corresponde a los niveles

central y descentralizado de los Departamentos y Municipios.

Este informe contiene entonces el análisis de las tendencias de las series de ingresos y gastos del consolidado del Gobierno Nacional a lo largo del período 1964-1976, poniendo especial énfasis en las tendencias de los últimos seis años. De esta manera se intenta identificar los principales cambios en su estructura financiera durante el período en consideración y explicar parcialmente las causas de estos cambios. Con base en este repaso de la historia reciente, se plantean finalmente algunos interrogantes sobre el futuro comportamiento de las finanzas públicas y sobre los principales dilemas de política que pueden llegar a presentarse en los próximos años. Para estos propósitos se utilizaron las estadísticas de los **Informes Financieros** de la Contraloría General de la República, la única fuente de información disponible sobre las Entidades Descentralizadas¹.

* El autor agradece la colaboración de Gilberto Barón Leguizamón.

¹ Se corrigieron la mayor parte de las inconsistencias de estas series, especialmente por los cam-

CUADRO 1
TASAS REALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS
Y GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976¹
 (%)

	Tasa de crecimiento 1964-1970	Tasa de crecimiento 1971-1976	Tasa de cre- cimiento 1964-1976
A. Ingresos totales	16.4	3.5	9.1
1. Corrientes	13.6	6.9	9.3
2. Capital	23.5	-5.5	8.5
B. Gastos totales	14.5	1.8	8.0
1. Funcionamiento	13.5	5.8	8.3
2. Inversión	16.2	-5.0	5.7

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de ingresos del Gobierno Nacional en pesos constantes de 1970.

B. Comparación del crecimiento y las elasticidades de los ingresos y gastos totales

Durante 1964-1976 los ingresos totales del Gobierno Nacional crecieron en términos reales a una tasa promedio de 9.1%, en tanto que los gastos totales lo hicieron a una tasa de 8.0% (cuadro 1)². Al discriminar, sobresale el mayor aumento de los ingresos corrientes en comparación con los ingresos de capital (9.3% y 8.5%, respectivamente). Es más marcada aún la diferencia entre el crecimiento promedio de los gastos de funcionamiento de 8.3% y el que registran los gastos de inversión de 5.7%.

Si se descompone el período de 1964-1976 en dos, se destaca el acelerado incremento de los años 1964-1970, en comparación con las tasas registradas

durante 1971-1976 (cuadro 1). A partir de 1972 hasta 1976 el crecimiento de los ingresos y gastos totales es menor, en parte como resultado de un estancamiento en los ingresos de capital. Apartadamente, como se analiza más adelante, las oscilaciones de los ingresos de capital y particularmente de los ingresos por concepto de crédito externo, han afectado directamente los niveles de inversión.

El crecimiento promedio de los ingresos y de los gastos del Gobierno Nacional supera al del ingreso nacional y del producto interno bruto, respectivamente. La elasticidad de los ingresos totales con relación al ingreso nacional fue de 1.30, mientras la elasticidad de los gastos totales con relación al PIB fue de 1.32 (cuadros 2 y 3). Estas elasticidades indican que en promedio los ingresos y gastos crecen durante 1964-1976 más rápidamente que las series de las cuentas nacionales. Sin embargo, se presenta un marcado contraste al desagregar en dos el período en consideración: durante 1964-1970 las elasticidades son ostensiblemente mayores a las contabilizadas para 1971-1976, como consecuencia de aumentos considerables de los ingresos tributarios y de capital, especialmente durante 1967-1971.

bios de clasificación contable a lo largo del período en consideración en renglones de importancia como son el situado fiscal de educación y salud y las operaciones comerciales del IDEMA.

² La diferencia entre la tasa promedio de crecimiento de los ingresos y de los gastos se debe a cambios en el "superávit fiscal" que resultaría de la diferencia entre estos ingresos y gastos. Cabe recordar que los ingresos de la Contraloría son reconocimientos y no ingresos efectivos y los gastos incluyen reservas para ser ejecutadas en la vigencia siguiente y por lo tanto no coinciden con los gastos efectivos. De otra parte, se utilizó un deflactor diferente para las series de ingresos y de gastos.

CUADRO 2

ELASTICIDADES DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL CON RELACION AL INGRESO NACIONAL, 1964-1976¹

	Elasticidad 1964-1970	Elasticidad 1971-1976	Elasticidad 1964-1976
Ingresos totales	2.99	0.53	1.30
1. Ingresos tributarios	2.46	0.94	1.38
2. Otros ingresos corrientes	2.42	1.39	1.56
3. Ingresos de capital	3.37	-0.79	1.18

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Se refieren a las elasticidades que resultan de ajustes lineales a las series de ingresos del Gobierno Nacional y del ingreso nacional en pesos constantes de 1970.

Cabe destacar entonces cómo en los años más recientes la actividad del Gobierno Nacional pierde dinamismo con respecto a años anteriores. Así por ejemplo, son negativos en los últimos años las elasticidades de los ingresos de capital con relación al ingreso nacional (-0.79) y de la inversión con respecto al PIB (-0.88). En líneas generales, son las series de ingresos de capital y de inversión las que muestran un comportamiento más errático y menos predecibles: el flujo de ingresos de capital fluctúa de acuerdo a las políticas monetarias y financieras, en tanto que los niveles de inversión son afectados por dichas fluctuaciones, especialmente por las de los ingresos por concepto de crédito externo.

Pueden plantearse varias hipótesis para explicar la menor actividad rela-

tiva del Gobierno Nacional en estos últimos años y que serán analizadas más adelante. Por ejemplo, podría argumentarse que luego del crecimiento anormalmente elevado de años anteriores, el reciente comportamiento responde a una tendencia de más largo plazo de pendiente menor que la tendencia de 1964-1970, pero mayor que la de 1971-1976. O también, podría afirmarse que la intervención directa del Gobierno Nacional en la economía ha alcanzado un nivel que puede considerarse como 'normal' o 'típico' dado el grado de desarrollo y estructura económica de Colombia, y que a partir de este nivel resulta difícil lograr un crecimiento relativamente acelerado de los ingresos, especialmente de los tributarios (más allá de una tendencia vegetativa). O que ha faltado durante los años setenta la voluntad política para comprometer al 'go-

CUADRO 3

ELASTICIDAD DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL CON RELACION AL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1964-1976¹

	Elasticidad 1964-1970	Elasticidad 1971-1976	Elasticidad 1964-1976
Gastos totales	2.78	0.30	1.32
1. Gastos corrientes	2.53	0.96	1.32
2. Servicio de deuda	2.78	1.08	1.60
3. Inversión	3.12	-0.88	1.21

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Se refieren a las elasticidades que resultan de ajustes lineales a las series de gastos del Gobierno Nacional y del producto interno bruto en pesos constantes de 1970.

bierno en programas ambiciosos de gasto y para aumentar la ingerencia estatal en la economía. Y finalmente que los niveles de inversión, particularmente desde 1974, se han visto afectados, por la política contraccionista del gobierno de cancelar deudas y de no utilizar crédito interno y externo para financiar gastos, dado el aumento de circulante ocasionado por la acumulación de reservas internacionales en el Banco de la República.

C. Comportamiento de los ingresos

1. Comentarios generales

Ha habido algunos cambios en la composición de los ingresos del Gobierno Nacional. Durante la segunda mitad de esa década el gobierno introdujo el impuesto a las ventas (1965) y el impuesto a la gasolina y ACPM (1967). Además, mediante la imposición del sistema de retención en la fuente y algunos ajustes en las tarifas, obtuvo a partir de 1968 un incremento de importancia en los recaudos por concepto del impuesto a la renta y complementarios. Fue igualmente a finales de esta década cuando se inició la contratación masiva de crédito externo (particularmente de

AID, Banco Mundial y BID) para financiar inversiones en infraestructura física y educación.

Se registró entonces durante 1967-1971 un inusitado crecimiento de los ingresos, que naturalmente trajo consigo un considerable aumento de los gastos de funcionamiento y mayor aún, de los gastos de inversión. Con posterioridad a estos años, o sea a partir de 1972, el aumento de los ingresos ha sido menor: no se han introducido nuevos impuestos; ha disminuido la utilización de crédito externo para financiar inversión pública³; y no obstante los ajustes hacia arriba en las tarifas del impuesto a la renta y complementarios, los recaudos por este concepto se han mostrado inelásticos con relación al ingreso nacional. Solamente se ha producido en la década de los años setenta aumentos significativos en los renglones de impuestos a las ventas (desde 1974) e impuesto *ad-valorem* del café (desde 1976).

³ Parte importante de las contrataciones de crédito público externo durante 1974-1976 han sido para refinanciar la deuda externa de algunas Entidades Descentralizadas (IDEMA, ECO-PETROL, ICEL, etc.).

CUADRO 4
COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL,
1964-1976

Años	Ingresos corrientes			Ingresos de capital				Gran total
	Tributarios	Otros	Total	Crédito interno	Crédito externo	Otros	Total	
1964	51.7	26.3	78.0	9.2	6.1	6.7	22.0	100.0
1965	48.0	27.8	75.8	14.1	4.4	5.7	24.2	100.0
1966	51.9	21.8	73.7	13.9	5.5	6.9	26.3	100.0
1967	50.2	25.2	75.4	5.9	8.4	10.3	24.6	100.0
1968	49.0	21.7	71.6	5.8	10.2	12.4	28.4	100.0
1969	45.7	20.9	66.6	10.1	12.3	11.0	33.4	100.0
1970	42.7	23.1	65.8	13.2	10.9	10.1	34.2	100.0
1971	44.1	23.8	67.9	10.1	13.5	8.5	32.1	100.0
1972	45.5	21.4	66.9	10.6	14.3	8.2	33.1	100.0
1973	47.4	21.6	69.0	11.7	12.3	7.0	31.0	100.0
1974	46.4	23.8	70.2	14.0	7.5	8.3	29.8	100.0
1975	51.7	22.3	74.0	8.2	7.6	10.2	26.0	100.0
1976	49.7	31.0	80.7	6.1	7.9	5.3	19.3	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

CUADRO 5

TASAS REALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, 1964-1976¹
(%)

	Tasas de crecimiento 1964-1970	Tasas de crecimiento 1971-1976	Tasas de crecimiento 1964-1976
A. Gobierno Central	14.3	1.6	7.7
1. Ingresos corrientes	11.7	6.2	8.4
a. Renta y complementarios	(13.7)	(4.6)	(6.6)
b. Ventas	(11.5)	(18.7)	(14.9)
c. Aduanas	(9.0)	(1.2)	(5.2)
d. Café	(-2.6)	(7.0)	(2.9)
e. Otros	(13.7)	(4.4)	(6.6)
2. Ingresos de capital	21.8	15.0	5.4
a. Crédito interno	(0.1)	(-5.1)	(-1.0)
b. Crédito externo	(38.7)	(-24.9)	(8.7)
c. Otros	(38.9)	(-5.0)	(9.4)
B. Entidades Descentralizadas	21.0	5.2	11.1
1. Ingresos corrientes	18.7	6.3	11.2
a. Ingresos de explotación	(14.6)	(9.1)	(11.2)
b. Aportes de la Nación	(19.2)	(0.4)	(8.9)
c. Ingresos tributarios	(26.4)	(5.5)	(11.7)
d. Otros	(2.9)	(6.0)	(8.7)
2. Ingresos de capital	25.2	-0.9	10.2
a. Crédito interno	(44.9)	(-3.4)	(15.2)
b. Crédito externo	(16.6)	(7.5)	(11.1)
c. Otros	(18.6)	(-5.4)	(4.5)

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de ingresos en pesos constantes de 1970.

En estos últimos años los ingresos corrientes han aumentado más rápidamente que los ingresos de capital, disminuyéndose así la participación de estos últimos dentro del total (cuadro 4). Especialmente a partir de 1974 se reduce la dependencia del presupuesto del Gobierno Nacional en los ingresos de capital. Ha sido prudente la política de endeudamiento del gobierno en materia de crédito externo y crédito interno de largo plazo. Queda por averiguar si en los actuales momentos la capacidad de endeudamiento se encuentra subutilizada.

Por último, cabe indicar que los ingresos corrientes y de capital de las Entidades Descentralizadas registran un mayor aumento que los ingresos del Gobierno Central (cuadro 5). Tal como

se comenta más adelante, los ingresos de explotación y tributarios de las Entidades crecen a tasas superiores al promedio e igual sucede con sus ingresos de capital. Así entonces, ha sido creciente a lo largo del período 1964-1976 la importancia de las finanzas de Entidades dentro del consolidado del Gobierno Nacional, especialmente a partir de la Reforma Administrativa de 1968.

2. Estructura de los ingresos del Gobierno Central

Ha habido cambios de alguna consideración a lo largo del período 1950-1976 en la estructura de los ingresos del Gobierno Central. A comienzos de la década de los años cincuenta era bastante alta la participación de los recaudos por concepto del impuesto de adua-

Cuadro No. 6

COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1950-1976

(%)

Años	Ingresos Corrientes							Ingresos de Capital				Gran total
	Renta y complement.	Aduanas	Ventas	Café	Gasolina	Otros	Total	Crédito interno	Crédito externo	Recursos del balance	Total	
1950	24.8	17.1				48.0	89.9	7.7	1.2	1.2	10.1	100.0
1951	22.4	28.8		14.8		38.5	89.7	4.0	5.8	0.5	10.3	100.0
1952	24.7	25.9		13.6		42.4	93.0	3.6	0.5	7.9	7.0	100.0
1953	29.0	27.3		9.1		35.4	91.7	4.3	3.5	0.5	8.3	100.0
1954	25.1	28.0		5.6		26.5	79.6	15.7	3.1	1.6	20.4	100.0
1955	22.4	12.9		7.0		34.1	69.4	27.3	3.2	0.1	30.6	100.0
1956	37.7	16.7		0.3		31.8	86.2	10.3	2.5	1.0	13.8	100.0
1957	44.2	14.8		12.2		39.8	98.8	0.4	0.5	0.3	1.2	100.0
1958	39.9	10.8		17.1		41.0	91.7	5.3	1.8	1.2	8.3	100.0
1959	42.0	17.4		16.0		32.8	92.2	4.2	1.2	2.4	7.8	100.0
1960	41.5	22.9		11.3		21.5	85.9	4.8	0.9	8.4	14.1	100.0
1961	31.9	17.2		2.0		18.1	67.2	14.1	14.6	4.1	32.8	100.0
1962	34.1	17.0		1.9		18.7	69.8	26.7	3.3	0.2	30.2	100.0
1963	31.5	14.4		14.9		35.1	81.0	10.2	8.7	0.1	19.0	100.0
1964	34.8	13.3		17.0		33.4	81.5	13.0	2.2	3.3	18.5	100.0
1965	32.9	11.6	6.8	11.0		13.1	75.4	22.3	1.6	0.7	24.6	100.0
1966	25.9	23.4	8.1	9.5		9.9	76.8	19.5	3.3	0.4	23.2	100.0
1967	35.9	12.0	6.9	8.5	6.9	12.8	83.0	6.5	8.3	2.2	17.0	100.0
1968	32.4	11.4	6.6	6.1	5.4	12.8	74.7	4.2	12.7	8.4	25.3	100.0
1969	32.3	10.3	6.8	5.0	4.4	10.9	69.7	8.2	14.5	7.6	30.3	100.0
1970	30.7	12.6	6.1	6.9	4.2	8.8	69.3	10.6	12.8	7.3	30.7	100.0
1971	33.6	11.3	6.9	5.1	4.3	9.4	70.6	5.8	16.4	7.2	29.4	100.0
1972	37.8	11.0	8.8	6.0	5.1	3.7	72.4	5.5	18.2	3.9	27.6	100.0
1973	34.5	11.6	8.4	7.4	4.5	9.7	76.1	6.2	16.3	1.4	23.9	100.0
1974	33.1	11.1	9.9	5.5	3.6	10.7	73.9	14.3	6.2	5.6	26.1	100.0
1975	37.4	10.5	14.5	5.1	3.3	9.5	80.3	3.7	7.4	8.6	19.7	100.0
1976	42.1	11.5	16.5	16.4	5.8	0.4	92.7	2.3	3.9	1.1	7.3	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

nas en el total de ingresos (cuadro 6); eran por lo tanto más vulnerables las finanzas públicas a fluctuaciones en las actividades del sector externo de la economía, que dependían básicamente de las variaciones en los precios internacionales del café. En período en los cuales disminuía el precio del café se reducían considerablemente los ingresos corrientes (impuesto de aduanas e impuesto al café) y por otro lado, se reducían drásticamente los ingresos de capital por concepto de crédito externo. Esta alta dependencia de los ingresos del Gobierno Central en el comportamiento del sector externo de la economía era la principal razón de las bruscas variaciones que se presentaban en ese entonces en las series de ingresos y gastos⁴.

Es evidente que las fluctuaciones bruscas en los ingresos afectan seriamente la continuidad de los programas de gasto público y dificultan enormemente su programación. En la década de los años sesenta se solucionó en parte este problema con la introducción del impuesto a las ventas y del impuesto a la gasolina y ACPM y con la consolidación del impuesto a la renta y complementarios como la principal fuente de ingresos tributarios. Con la introducción de estos ingresos y las modificaciones al impuesto a la renta y complementarios (retención en la fuente y estructura tarifaria), se redujo sustancialmente la dependencia del presupuesto en los erráticos recaudos de aduana (y del impuesto de café). Además, con los préstamos del programa de la AID, y con los préstamos de proyecto del Banco Mundial y BID, se aseguraron fuentes más estables y permanentes de crédito externo.

En la década de los años setenta la estructura tributaria del Gobierno Central apenas si se modifica: únicamente aumenta la importancia relativa del im-

puesto ventas (después de la Reforma Tributaria de 1974) y del impuesto del café (luego del aumento de los precios externos a mediados de 1975). La participación del impuesto a la renta y complementarios se estanca, en tanto que el de aduanas muestra cierto dinamismo a partir de 1976, como resultado de aumentos en el valor de las importaciones. A su vez, el crecimiento del impuesto a las ventas con posterioridad a 1974 es resultado de un aumento considerable de las tarifas y de la reactivación de la actividad de la industria y comercio desde comienzos de 1976. Finalmente, como consecuencia de la política financiera del gobierno, se reduce en estos últimos tres años la importancia relativa de los ingresos de capital.

3. Estructura de los ingresos de las Entidades Descentralizadas

En contraste con la estructura de los ingresos del Gobierno Central, son relativamente pocos los cambios a partir de 1964 en la composición de los ingresos de las Entidades Descentralizadas (cuadro 7). Cabe resaltar, sin embargo, el aumento desde 1974 de la participación de los ingresos explotación dentro del total de ingresos y que coincide con la conversación a empresas comerciales de algunas entidades⁵. De otra parte, el aporte de los ingresos de capital es más estable que en el caso del Gobierno Central (compárese con cuadro 6); estos ingresos de capital han constituido en promedio cerca de una cuarta parte de los ingresos totales de las entidades y han sido el segundo renglón en importancia (después de los ingresos de explotación que han representado más de una tercera parte del total).

No solamente ha cambiado menos la estructura de los ingresos de las Entidades Descentralizadas, sino que han sido mayores las tasas de crecimiento de sus ingresos corrientes y de capital con respecto a las del Gobierno Central (cuadro 5). Tanto los ingresos de explo-

⁴ Por ejemplo, la drástica disminución de los ingresos y gastos del Gobierno Central durante 1955-1956, después de la bonanza cafetera de los años anteriores.

⁵ El caso del IDEMA y ECOMINAS.

CUADRO No. 7
COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS
DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS,
1964-1976

(**%**)

Años	Ingresos corrientes					Ingresos de capital				Gran total
	Ingresos de explotación	Aportes de la Nación	Ingresos Tributarios	Otros	Total	Crédito interno	Crédito externo	Otros	total	
1964	51.0	17.5	7.2	2.3	78.0	2.6	9.7	9.7	22.0	100.0
1965	50.5	19.9	8.4	2.3	81.1	1.2	7.0	10.7	18.9	100.0
1966	40.0	16.9	13.0	3.1	73.8	3.8	7.7	14.7	26.2	100.0
1967	33.4	25.2	11.1	4.6	74.3	3.8	6.4	15.5	25.7	100.0
1968	35.7	20.7	17.3	2.0	75.7	5.9	5.3	13.1	24.3	100.0
1969	34.0	20.2	10.7	4.0	72.9	9.1	6.7	11.3	27.1	100.0
1970	35.7	18.1	12.1	4.4	70.3	12.6	6.9	10.2	29.7	100.0
1971	36.7	19.1	12.3	4.4	72.5	11.8	7.8	7.9	27.5	100.0
1972	36.0	21.0	11.4	5.9	74.3	10.8	6.2	18.7	25.7	100.0
1973	34.9	17.2	13.9	5.6	71.6	13.1	5.7	9.6	28.4	100.0
1974	37.5	19.2	12.2	6.3	75.2	9.8	6.6	8.4	24.8	100.0
1975	37.6	18.7	13.4	7.4	77.1	10.1	5.6	7.2	22.9	100.0
1976	45.3	14.4	12.0	4.9	76.6	7.4	9.0	7.0	23.4	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

tación, como los aportes de la Nación y los ingresos tributarios, aumentan a tasas promedio mayores que las de los diferentes renglones que componen la cuenta de ingresos corrientes del Gobierno Central (con excepción del impuesto a las ventas). En el caso de los ingresos de capital, los de las Entidades crecen durante 1964-1976 a una tasa promedio de 10.9%, mientras que los del Gobierno Central lo hacen a una tasa de 5.4%. Así entonces, los ingresos de las Entidades Descentralizadas tienden a pesar cada vez más en el total de ingresos del Gobierno Nacional.

4. Esfuerzo tributario

Interesa saber qué tan grande ha sido el esfuerzo tributario de los colombianos, por cuanto se han hecho mediciones que sugieren que es comparativamente reducido si se considera la experiencia de países con un nivel de desarrollo similar a Colombia. Por ejemplo, en el informe final de la Comisión Colombiana de Reforma Tributaria de 1968, al hacer la comparación con otros

países latinoamericanos, se concluye que el "esfuerzo tributario de Colombia, tal como se expresa mediante la relación entre el recaudo de los impuestos y el producto nacional bruto, es relativamente bajo..."⁶. Esta conclusión, que era válida en 1966-1968, se mantiene vigente diez años después.

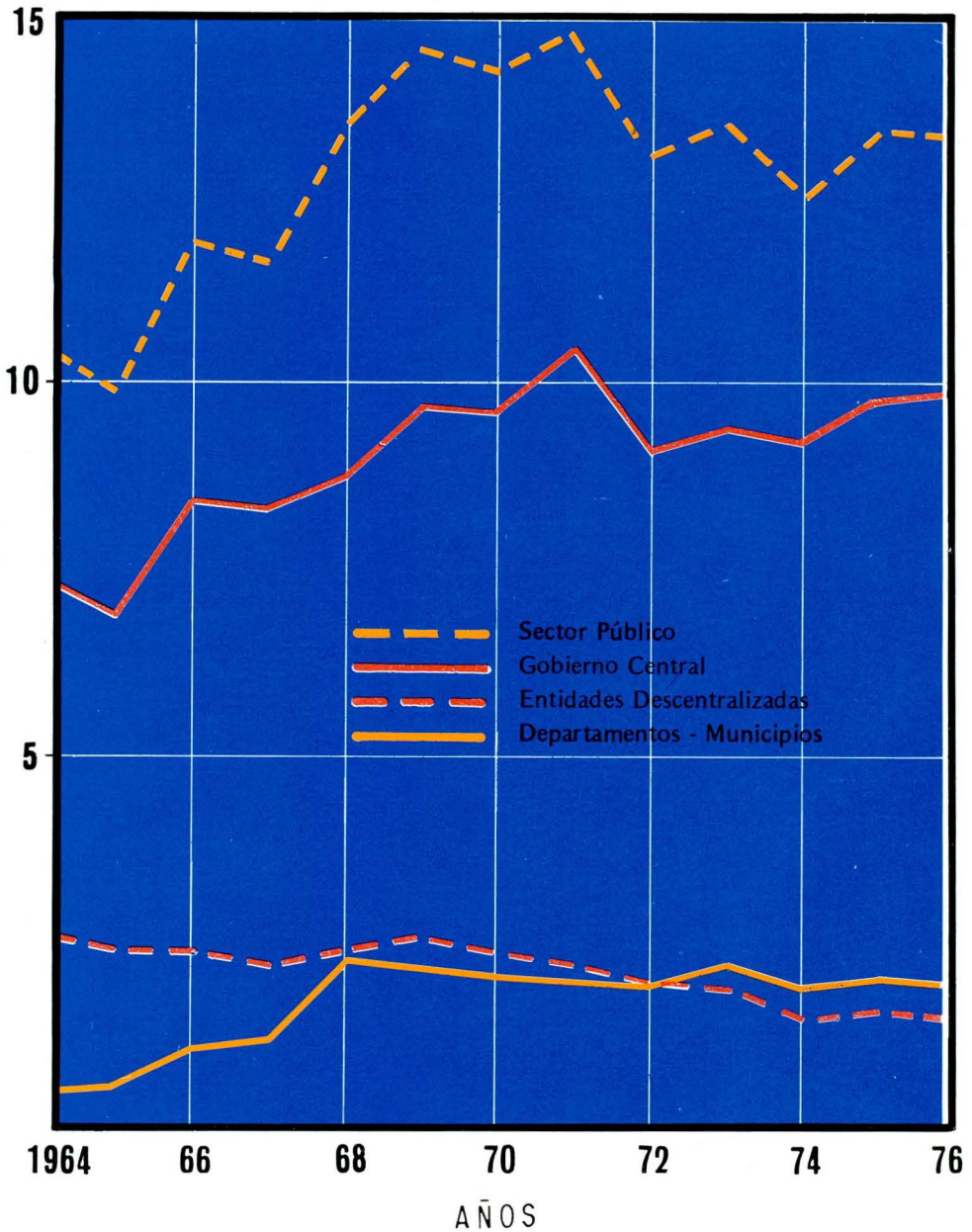
Sin embargo, cabe anotar que en el caso de Colombia, el Sector Público es "atípico" no solamente en lo que hace a la reducida contribución de los particulares a su sostenimiento por medio de impuestos, sino también en lo que respecta al elevado tamaño relativo de los ingresos diferentes a los tributarios. En la gráfica 1 se ilustra cómo los ingresos tributarios del Sector Público constituyeron en promedio durante 1972-1976 el 13.1% del producto interno bruto,

⁶ Más adelante se afirma: "En síntesis, la situación de Colombia es la de una estructura tributaria donde la proporción de impuestos directos, y en particular, la del impuesto a la renta a personas naturales y la del predial, es mayor que la de los demás países". Véase R. Musgrave y M. Gilis, *Propuesta de una Reforma Fiscal para Colombia*, Tomo 1, 1973, pp. 56-57.

GRAFICA 1

RELACION PORCENTUAL ENTRE
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PUBLICO
Y PRODUCTO INTERNO BRUTO 1964-1976

o/o



que se compara con el 18.1% para una economía "típica" de un PIB **per-cápita** de 608 dólares⁷. El porcentaje de 13.1% es ligeramente superior si se incluye como impuesto la retención cafetera del Fondo Nacional del Café.

Ahora bien, la estructura de los ingresos del sector público colombiano parece también ser "atípica" por la importancia de los ingresos distintos de los tributarios, particularmente los ingresos propios del nivel descentralizado. El tamaño absoluto y la importancia relativa del nivel descentralizado puede ser superior en Colombia que el prome-

dio de países con un PIB **per-cápita** similar. Dentro de los ingresos no tributarios del sector público sobresalen aquellos por concepto de venta de servicios (o bienes), los llamados ingresos de explotación de las Entidades Descentralizadas. Así entonces, es relativamente reducido el esfuerzo tributario de los colombianos, pero a la vez elevada la participación del Sector Público dentro de la actividad económica en general. Es decir, el grado de intervención directa del Estado colombiano en la economía es alto, no obstante que sus ingresos tributarios son bajos.

⁷ Véase H. Chenery y M. Surquim, *Patterns of Development*, World Bank, 1975, pp. 20-21. En este libro se estima la estructura de una economía "típica" o "normal" para los distintos niveles de PIB *per-cápita* (distintos niveles de desarrollo económico), con base en un promedio ponderado de una muestra bastante amplia de países. Entre los promedios estimados se encuentran las relaciones entre ingresos totales e ingresos tributarios del sector público y PIB.

D. Comportamiento de los gastos

1. Comentarios generales

Las series de gastos del Gobierno Nacional registran un comportamiento similar a las series de ingresos (cuadro 8). Las series de gastos de inversión son

CUADRO 8

TASAS REALES DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, 1964-1976¹
(%)

	Tasa de crecimiento 1964-1970	Tasa de crecimiento 1971-1976	Tasa de crecimiento 1964-1976
A. Gobierno Central	9.0	-2.1	4.0
1. Gastos corrientes	12.4	-0.5	4.4
a. Gastos de administración	(5.0)	(4.2)	(2.5)
b. Transferencias	(26.7)	(-2.6)	(7.4)
2. Servicio de la deuda	3.3	3.7	4.5
a. Deuda interna	(0.8)	(2.6)	(0.7)
b. Deuda externa	(10.2)	(5.1)	(11.1)
3. Inversión	4.1	-13.0	2.2
B. Entidades Descentralizadas	18.5	3.7	10.4
1. Gastos corrientes	14.1	9.8	10.8
a. Gastos de admón.	(13.2)	(6.0)	(8.8)
b. Transferencias	(13.8)	(12.7)	(11.5)
c. Operaciones comerciales	(20.7)	(26.1)	(18.9)
2. Servicio de la deuda	32.1	8.0	14.8
a. Deuda interna	(38.0)	(5.0)	(14.9)
b. Deuda externa	(20.5)	(14.0)	(14.6)
3. Inversión	19.8	-3.3	8.8

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de gastos en pesos constantes de 1970.

CUADRO 9
COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS GASTOS DEL
GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976
 (%)

Años	Gastos de Funcionamiento			Gastos de inversión	Gran total
	Gastos corrientes	Servicio de la deuda	Total		
1964	55.6	10.3	65.9	34.1	100.0
1965	49.5	15.3	64.8	35.1	100.0
1966	49.3	19.5	68.8	31.2	100.0
1967	49.5	12.6	62.1	37.9	100.0
1968	50.8	10.0	60.8	39.2	100.0
1969	52.6	13.1	65.7	34.4	100.0
1970	47.0	14.8	61.8	38.2	100.0
1971	44.8	12.2	57.0	43.0	100.0
1972	45.8	14.8	60.6	39.3	100.0
1973	44.9	13.9	58.8	41.2	100.0
1974	49.4	16.6	66.0	34.0	100.0
1975	51.4	16.8	68.2	31.8	100.0
1976	53.3	15.0	68.3	31.7	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

tan erráticas como las de los ingresos de capital y fluctúan en la misma dirección. Como resultado del menor crecimiento de los ingresos durante 1971-1976, los gastos totales apenas sí crecen y la inversión disminuye en un 5.0%. La participación de los gastos de inversión dentro del total es menor durante 1974-1976 en comparación con años anteriores, en tanto que se vuelve ligeramente mayor la importancia de los gastos corrientes y del servicio de la deuda (cuadro 9).

En general los gastos de las Entidades, al igual que en el caso de los ingresos, crecen más rápidamente que los gastos del Gobierno Central (cuadro 8). Como se señala más adelante, es creciente la importancia de las Entidades como ejecutoras del gasto, especialmente a raíz de la Reforma Administrativa de 1968. Se destaca el crecimiento de los renglones de operaciones comerciales y servicio de la deuda de las Entidades, que resultan bastante superiores a las tasas que se observan para los distintos componentes de la cuenta de gastos del Gobierno Central.

2. Crecimiento de los gastos de administración.

Existe la idea que el sector público es ineficiente y que, en el largo plazo, los gastos en burocracia tienden a crecer más aceleradamente que la inversión. De hecho, en el caso del Gobierno Nacional, durante 1964-1970 el aumento de la inversión fue mayor que los gastos de funcionamiento (cuadro 1). Sin embargo, la tendencia de más largo plazo muestra que el crecimiento de la inversión es menor. Sucede que la inversión tiende a fluctuar más bruscamente, en una u otra dirección, que los gastos de funcionamiento; que estos últimos aumentan a una tasa vegetativa excepto cuando se crean nuevas entidades públicas mediante reformas administrativas; y que ante los cambios bruscos de la inversión y el crecimiento vegetativo y predecible de los gastos de funcionamiento, los índices de eficiencia que se obtengan a partir de estas series cambian también bruscamente.

En realidad durante 1964-1976 el crecimiento de los gastos directos de administración, que corresponden a la suma

de servicios personales y gastos generales⁸, ha sido menor que el aumento de los ingresos corrientes. En consecuencia, tiende a ser decreciente la relación entre gastos de administración e ingresos corrientes en los sectores central y descentralizado y en el total consolidado (cuadro 10). Podría entonces concluirse que, según este índice, el Gobierno Nacional se ha vuelto más eficiente puesto que tiende a disminuir la importancia relativa de los gastos directos en burocracia (es decir, la parte de los ingresos corrientes que se destinan al pago de gastos de administración). Sin embargo, es difícil con sólo este indicador llegar más allá de la conclusión de que son cada vez mayores los fondos que maneja la burocracia (una cantidad relativamente mayor de dinero circula por sus manos).

Los otros gastos de funcionamiento, distintos a los de administración, cre-

cen a elevadas tasas, particularmente las operaciones comerciales y el servicio de la deuda de las Entidades Descentralizadas, tal como ya se señaló (cuadro 8). Además se ha considerado que los gastos de funcionamiento en áreas como educación y salud son "inversión en capital humano", mientras algunos gastos que aparecen como inversión (por ejemplo la adquisición de aviones de guerra) contribuyen poco al desarrollo económico. Resulta por lo tanto verdaderamente difícil juzgar sobre la eficiencia del Gobierno Nacional a partir de un simple análisis de la estructura de sus gastos, ya sea por lo arbitrario de la clasificación contable, o por que se desconoce qué tan eficientemente se emplearon los dineros del Estado.

3. Propensión marginal a invertir

Cabe esperar por lo dicho antes sobre el comportamiento de la inversión, que la proporción marginal a invertir del gobierno fue menor durante 1971-1976 que durante 1964-1970 (cuadro 11). En

⁸ O sea, gastos de nómina y los demás gastos efectuados en el desempeño de las funciones administrativas (mantenimiento, seguros, compra de equipo de oficina, arrendamientos, etc.).

CUADRO 10
GASTOS DE ADMINISTRACION COMO PORCENTAJE
DE LOS INGRESOS CORRIENTES, 1964-1976¹
(%)

Años	Gobierno Central	Entidades Descentralizadas	Gobierno Nacional ²
1964	40.9	45.9	37.8
1965	43.8	31.6	32.6
1966	36.8	46.3	33.2
1967	35.6	34.3	31.4
1968	37.9	39.4	33.4
1969	33.4	35.3	28.6
1970	32.6	32.8	25.9
1971	30.6	33.9	26.1
1972	31.4	31.9	29.0
1973	27.5	34.7	27.1
1974	25.1	34.1	26.3
1975	26.7	34.0	29.0
1976	22.9	31.4	26.2

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Los gastos de administración son la suma de servicios personales y gastos generales.

² Los ingresos corrientes del Gobierno Nacional excluyen las transferencias entre Gobierno Central y las Entidades Descentralizadas.

CUADRO 11

PROPENSIONES MARGINALES A INVERTIR Y AHORRAR DEL
GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976

	1964-1970	1971-1976	1964-1976
1. Propensión marg. a invertir ¹	0.35	0.26	0.31
2. Propensión marg. a ahorrar ²	0.11	0.41	0.27

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Se define como la relación entre los aumentos promedio anuales de inversión y los aumentos promedio anuales de los ingresos totales, con base en un ajuste lineal a las series de inversión e ingresos en pesos constantes de 1970.

² Se define como la relación entre los aumentos promedio anuales del ahorro disponible para inversión y los aumentos promedio anuales de los ingresos corrientes, con base en un ajuste lineal a las series de ahorro e ingresos en pesos constantes de 1970. Se entiende por ahorro disponible para inversión la diferencia entre ingresos corrientes y gastos de funcionamiento (gastos corrientes más servicios de la deuda).

el promedio para el período 1964-1976 la proporción marginal fue 0.31; en otras palabras si el Gobierno actúa conforme a la tendencia histórica, de cada peso adicional que recibe, 31 centavos lo destina a inversión y el resto a funcionamiento. Ahora bien, con seguridad la propensión marginal a invertir cambia según sea la fuente de ingresos (según sea la composición de los mismos). Hace diferencia, por ejemplo, que el peso adicional provenga de crédito externo o de impuestos a la renta (para citar una alternativa extrema).

Es de esperar una propensión marginal a invertir más alta cuando en la composición de ese peso adicional es mayor la participación del crédito externo "atado" a la realización de proyectos específicos de inversión, o cuando se trata de impuestos con destinación específica, por cuanto, en estos casos, el gobierno no puede desviar el uso de los recursos hacia otros fines (como cubrir un déficit de tesorería). De otra parte, los programas de gasto favorecidos con estas fuentes de financiación están expuestos a una menor incertidumbre con respecto al recibo oportuno de los medios de financiación, y por lo tanto, tienden a ser menores los trastornos en su ejecución presupuestal. Al emplearse estas fuentes de financiamiento (préstamos externos de proyectos e

impuestos con destinación específica) se garantiza una disciplina más estricta en la programación y ejecución del gasto público.

Las anteriores consideraciones son importantes cuando se pretende averiguar sobre las posibles consecuencias de una reforma tributaria, por ejemplo, sobre el ahorro y la inversión total de la economía⁹. Todo aumento de los impuestos altera la estructura de los ingresos del gobierno y por lo tanto, sus propensiones marginales a ahorrar e invertir (puede alterar así mismo las propensiones marginales a ahorrar e invertir de los particulares). Es necesario entonces no solamente mirar las propensiones *ex-ante* a ahorrar e invertir del Sector Público (y de los particulares), sino también los posibles cambios en la estructura de los ingresos públicos y en las propensiones *ex-post* (y en la propensión de los particulares). Todo esto complica el análisis de los efectos

⁹ Una de las justificaciones de la Reforma Tributaria de 1974 fue que "podría implicar un aumento neto en el ahorro total pues el mayor ahorro público podría mas que compensar la disminución probable en el ahorro privado. Lo mismo podría decirse con respecto a la inversión total: la disminución en la inversión privada podría mas que compensarse con aumentos en la inversión pública". Véase Guillermo Perry, "Las reformas tributarias de 1974 y 1975 en Colombia", *Coyuntura Económica*, Vol. VII, No. 3, noviembre de 1977, p. 117.

de aumentar impuestos sobre el ahorro y la inversión.

En realidad, en el caso del Gobierno Nacional la propensión marginal a ahorrar es mayor en los últimos años del periodo 1964-1976 (cuadro 11). Durante 1971-1976 el aumento promedio de los ingresos corrientes fue superior al crecimiento de los gastos de funcionamiento de tal manera que lo que podría denominarse "ahorro disponible para inversión" creció más rápidamente que los ingresos corrientes¹⁰. O sea que la baja de los últimos años en la propensión marginal a invertir no se debió a un deterioro de lo que podría denominarse la "capacidad corriente de inversión", medida como el porcentaje de los ingresos corrientes que quedan disponibles para inversión después de restar los gastos de funcionamiento. Antes bien, el comportamiento reciente de la inversión se explica en buena medida por la disminución en términos reales de los ingresos de capital (la otra fuente de financiación de la inversión), según se analiza más adelante.

¹⁰ El ahorro disponible para inversión es la diferencia entre ingresos corrientes y gastos de funcionamiento (gastos corrientes más servicio de deuda).

4. Distribución sectorial del gasto

También han habido modificaciones dignas de mención en la estructura sectorial del gasto a lo largo del periodo 1964-1976. Durante 1964-1970 se destacan las tasas promedio de crecimiento de los sectores de salud y previsión social y agricultura (cuadro 12). A su vez, durante 1971-1976 los sectores de minas y energía y educación y cultura son los que registran mayores aumentos, en tanto que el gasto en los sectores de defensa y justicia y agricultura disminuye en términos reales. En el periodo completo de 1964-1976 los sectores con tasas de crecimiento por encima del promedio son minas y energía, salud y previsión social, y educación y cultura.

El cuadro 12 muestra que a lo largo de 1964-1976: a) la participación del sector de administración superior es bastante estable; b) la participación de los sectores de defensa y justicia y transporte y comunicaciones tiende a disminuir; c) la participación de los sectores de educación y salud tiende a aumentar; d) la participación del sector de agricultura es decreciente a partir de 1973; e) la participación del sector minas y energía es creciente a partir de

CUADRO 12

TASAS REALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS SECTORIALES
DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976¹
(%)

	Tasa de crecimiento 1964-70	Tasa de crecimiento 1971-76	Tasa de crecimiento 1964-76
1. Administración superior	12.4	1.5	5.6
2. Defensa y justicia	5.0	-6.4	2.7
3. Agricultura	18.8	-6.8	6.7
4. Transporte y comunicaciones	8.9	2.6	3.9
5. Educación y cultura	10.2	7.5	10.5
6. Salud y previsión social	20.0	2.9	10.6
7. Minas y energía	11.6	21.7	11.9
8. Otros	24.2	-0.6	10.5
9. Total	14.5	1.8	8.0

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de gastos sectoriales en pesos constantes de 1970.

CUADRO 13

**IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS GASTOS DE LAS PRINCIPALES ENTIDADES
DESCENTRALIZADAS DENTRO DEL GASTO TOTAL DEL SECTOR DESCENTRALIZADO
1966-1976
(%)**

Entidad	1966	1968	1970	1972	1974	1976
1. ECOPETROL	13.3	13.6	8.4	10.0	17.3	21.3
2. IDEMA	6.9	7.7	16.6	12.7	9.9	9.5
3. ICSS	7.2	10.3	8.8	8.6	8.0	8.2
4. TELECOM	6.0	4.2	4.5	4.3	3.8	4.3
5. ICT	2.3	4.4	4.4	4.7	4.5	3.7
6. FFNN	8.0	5.5	4.3	3.4	2.8	2.9
7. COLPUERTOS	6.4	3.2	3.2	2.5	2.7	2.9
8. IFI	1.4	3.1	6.3	4.6	3.4	2.2
9. Fondo Vial	—	8.6	7.5	6.9	5.3	4.3
10. ICEL	6.8	6.6	2.1	2.3	1.4	2.2
11. INCORA	7.1	7.6	5.4	3.1	2.5	0.6
12. Otros	34.6	25.2	28.5	36.9	38.4	37.9
13. Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

1974; y f) la participación del residuo no muestra una tendencia definida.

Hasta cierto punto el gasto se ha reorientado en los últimos años en favor de los llamados sectores sociales (educación y salud) y menos hacia infraestructura física (transporte y comunicaciones). Los menores gastos relativos en defensa y justicia constituyen tal vez uno de los frutos de la paz política y social que trajo el Frente Nacional con la abolición de “la violencia”. La menor importancia reciente de los gastos en agricultura se explica en buena medida por la menor actividad del INCORA, después de los agitados años de 1967-1971. Por último, el auge de los gastos en minas y energía se debe ante todo al mayor valor de las importaciones de petróleo realizadas por ECOPETROL. Como puede apreciarse, los cambios en la distribución sectorial del gasto se han originado tanto por decisiones de política (interés en los sectores sociales y desinterés en los programas de reforma agraria), como por variables exógenas a las finanzas públicas (paz política y au-

mentos en los precios internacionales del petróleo).

Lo sucedido a nivel agregado en la distribución sectorial se refleja en el comportamiento de las principales entidades descentralizadas. La menor importancia relativa del sector de transporte y comunicaciones se manifiesta en la decreciente participación dentro del total del gasto de Ferrocarriles Nacionales, COLPUERTOS, Fondo Vial Nacional y aún TELECOM (cuadro 13). En este cuadro se registra además la disminución de la importancia del INCORA y del ICEL, la estable participación del ICSS, el auge del IDEMA durante 1970-1973, y la gran importancia de los gastos de ECOPETROL en estos últimos años (sus gastos representaban en 1976 más de una quinta parte de los gastos totales de las Entidades).

Finalmente, cabe anotar que los sectores donde se ha presentado una disminución del gasto en términos reales, pueden requerir en el futuro aumentos considerables de recursos financieros,

particularmente el sector de infraestructura física. El hecho que en el pasado se haya invertido menos se traduce en mayores necesidades de inversión en el presente si se quiere satisfacer la demanda. ¿Cómo balancear entonces la asignación del gasto público entre los distintos sectores? En el caso colombiano la respuesta se complica en razón de la multitud de frentes que debe atender el Estado (por ley o costumbre). De otra parte, los beneficios del gasto en los diferentes sectores no son directamente comparables por problemas de cuantificación y por la imposibilidad de evaluar efectos indirectos y externalidades. Pero de todas maneras, es preciso adoptar decisiones de política sobre la orientación del gasto; como por ejemplo, decidir si los escasos recursos del Estado deben dedicarse a inversiones cuantiosas y de elevado riesgo en la exploración de petróleo, o si mejor, a proporcionarle servicios básicos a la población no atendida.

5. Fortalecimiento del sector descentralizado del Gobierno Nacional

Tal como se comentó, ha sido creciente la importancia de las Entidades

Descentralizadas como ejecutoras del gasto público, especialmente a partir de la Reforma Administrativa de 1968. Debido al mayor aumento de los gastos de las Entidades Descentralizadas, su participación dentro del total de gastos del Gobierno Nacional pasa de 52.2% en 1964 a 73.9% en 1976 (cuadro 14). Cabe destacar además cómo desde 1967 las Entidades Descentralizadas han ejecutado en promedio el 82.5% del total de la inversión del Gobierno Nacional.

El fortalecimiento del sector descentralizado se debe al elevado crecimiento en términos reales, tanto de sus ingresos corrientes como de sus ingresos de capital, que supera ampliamente las tasas de las series de ingresos del Gobierno Central (como se vio en el cuadro 5). De hecho, los distintos renglones que componen los recursos propios de las Entidades crecen más aceleradamente que los aportes recibidos del Gobierno Central. De esta manera, no solamente es mayor la importancia relativa del sector descentralizado, sino que tiende a ser menor su dependencia del Gobierno Central, especialmente en

Cuadro No. 14

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DE INVERSION ENTRE GOBIERNO CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, 1964-1976

(%)

Años	Gastos corrientes			Gastos de inversión			Total		
	Gobierno Central	Ent. Descentraliz.	Total	Gobierno Central	Ent. Descentraliz.	Total	Gobierno Central	Ent. Descentraliz.	Total
1964	50.1	49.9	100.0	43.8	56.2	100.0	47.8	52.2	100.0
1965	61.7	38.3	100.0	26.1	73.9	100.0	46.8	53.2	100.0
1966	50.7	49.3	100.0	30.6	69.4	100.0	42.8	57.2	100.0
1967	51.0	49.0	100.0	17.2	82.8	100.0	36.0	64.0	100.0
1968	49.4	50.6	100.0	14.8	85.2	100.0	34.0	66.0	100.0
1969	46.8	53.2	100.0	21.5	78.5	100.0	36.6	63.4	100.0
1970	54.9	45.1	100.0	19.6	80.4	100.0	39.1	60.9	100.0
1971	48.9	51.1	100.0	26.9	73.1	100.0	38.2	61.8	100.0
1972	41.5	58.5	100.0	8.9	91.1	100.0	26.8	73.2	100.0
1973	43.1	56.9	100.0	16.5	83.5	100.0	30.7	69.3	100.0
1974	35.6	64.4	100.0	17.3	82.7	100.0	28.0	72.0	100.0
1975	37.1	62.9	100.0	21.3	78.7	100.0	30.8	69.2	100.0
1976	35.8	64.2	100.0	11.2	88.8	100.0	26.1	73.9	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

CUADRO 15

**INDICE DE DEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS CON
RESPECTO AL GOBIERNO CENTRAL, 1965 - 1976**
(millones de pesos)

Años	Aportes de la Nación a las Entidades Descen- tralizadas	Ingresos Entidades Descentralizadas	Indice de dependen- cia ¹ (%)
1965	931	4.686	19.9
1966	1.025	6.048	16.9
1967	2.353	9.321	25.2
1968	2.631	12.710	20.7
1969	3.046	16.843	20.2
1970	3.827	21.119	18.1
1971	4.854	25.456	19.1
1972	6.625	31.548	21.0
1973	6.645	38.564	17.2
1974	9.784	50.960	19.2
1975	11.978	63.167	18.7
1976	12.644	88.019	14.4

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Se mide como la relación entre los aportes de la Nación a las Entidades Descentralizadas y los ingresos totales de estas últimas.

comparación con los índices de 1967-1969 (cuadro 15).

Fue grande el impulso que recibió el sector descentralizado durante 1967-1969 a raíz de la creación de nuevas entidades. En 1967 se crearon la Corporación Financiera del Transporte y el Fondo Vial Nacional; en 1968 el Instituto Nacional de Transporte (INTRA) y el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA); y finalmente, en 1969, la Corporación eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), el Fondo Nacional del Ahorro, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE), el Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA), el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES), el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), la Empresa Colombiana de Minas (ECOMINAS), y otros de menor importancia.

Muchas de las funciones de estas Entidades, con anterioridad a su creación, las ejercían los ministerios. Una de las

consecuencias de la Reforma Administrativa de 1968 fue entonces la de descentralizar la ejecución del gasto. Probablemente los reformadores de esa época pretendían disminuir la ingerencia de las clases políticas en el proceso de asignación del gasto público, encargando su ejecución a entidades técnicas supuestamente ajenas a presiones políticas. De esta manera, se fortaleció el poder de los administradores, y especialmente de los llamados "mandos medios", a medida que se ha hecho más difícil el control de cada uno de los Ministerios (y de la Contraloría General de la República) sobre las entidades adscritas, debido entre otros factores a problemas de gigantismo administrativo y desorganización contable¹¹.

Hasta dónde las Entidades Descentralizadas deben operar como agencias independientes del poder central o como simples ramificaciones de los Ministerios? Sea cual fuere la respuesta, se necesita posiblemente un mayor control contable del Gobierno Central sobre

¹¹ Muchas de estas Entidades se han convertido, al decir de la gente, en "repúblicas independientes".

las Entidades Descentralizadas (ejercido por la Dirección Nacional de Presupuestos del Ministerio de Hacienda?). Una manera indirecta de asegurar que las Entidades se sometan a ciertos requisitos de manejo financiero, es la creación de un Fondo de Inversiones Públicas (adscrito a la Dirección de Presupuestos?) cuya función principal sería financiar las inversiones de aquellas Entidades que se sometían a dichos requisitos (buena programación financiera, aceptables coeficientes de endeudamiento, y una satisfactoria situación de tesorería). Este Fondo operaría como un banco, y podría financiarse inicialmente con crédito interno de largo plazo y con crédito externo. A través del Fondo se fiscalizarían las actividades financieras de las Entidades y se "racionalizaría" más fácilmente la asignación de la inversión pública de acuerdo a las prioridades presupuestales del gobierno.

Otra manera de mejorar la organización contable de las Entidades Descentralizadas es la de convertir al mayor número de ellas en empresas comercia-

les del Estado, tal como se hizo con IDEMA y ECOMINAS en 1976. Sería esta una política orientada a disminuir aún más la dependencia de las Entidades en el presupuesto del Gobierno Central y a reducir sus déficits fiscales y de tesorería, por medio de aumentos de importancia en el renglón de ingresos de explotación. Esta política podría constituir además una alternativa a aumentar los impuestos que recauda el Gobierno Central (y su viabilidad política podría ser mayor). Pero, de otra parte, sería aún mayor la independencia administrativa de las Entidades y algunas de ellas, no obstante su calidad de empresas comerciales, serían incapaces de generar utilidades en forma sostenida (el caso del IDEMA, de los Ferrocarriles Nacionales y de ECOPETROL.

E. Comportamiento del Crédito Público

1. Comentarios Generales

Al repasar el período 1964-1976 se observa que los ingresos de capital cre-

CUADRO 16
CONTRIBUCION NETA DEL CREDITO PUBLICO AL PRESUPUESTO CONSOLIDADO
DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976
(millones de pesos)

Años	Crédito interno		Crédito externo		Total crédito público	
	Contribución neta ¹	Porcentaje de los ingresos corrientes	Contribución neta ¹	Porcentaje de los ingresos corrientes	Contribución neta ¹	Porcentaje de los ingresos corrientes
1964	290	4.5	52	0.8	342	5.3
1965	113	1.6	43	0.6	156	2.2
1966	— 176	—1.8	283	2.9	107	1.1
1967	— 396	—3.3	688	5.8	292	2.4
1968	— 70	—0.5	1.373	9.0	1.303	8.5
1969	412	2.2	2.461	13.1	2.873	15.2
1970	1.143	4.9	2.386	10.3	3.529	15.2
1971	968	3.3	4.221	14.3	5.189	17.6
1972	725	2.4	3.895	12.9	4.620	15.4
1973	2.580	6.3	3.627	8.8	6.207	15.1
1974	3.379	6.0	2.360	4.2	5.739	10.1
1975	— 991	1.4	1.794	2.5	803	1.1
1976	—1.843	1.8	2.245	2.2	402	0.4

Fuente: FEDESARROLLÓ.

¹ Se mide como la diferencia entre los ingresos por este concepto y los pagos del servicio de la deuda (amortización más intereses).

cen a una tasa promedio menor que los ingresos corrientes (cuadro 1). Pero, como se indicó en un párrafo anterior, al desagregar dicho período se destaca el contraste entre la tasa de crecimiento de 23.4% de estos ingresos durante 1964-1970 (mayor que la de los ingresos corrientes) y la disminución de 5.8% durante 1971-1976. La variabilidad de los ingresos de capital es mayor en el caso del crédito externo contratado por el Gobierno Central y del crédito interno de las Entidades Descentralizadas (cuadro 5).

Si bien las series de ingreso de capital son bastante erráticas, las de gastos por concepto de servicio de la deuda muestran un comportamiento más estable. Las series de servicio de deuda se ajustan mejor a la tendencia histórica (el coeficiente de correlación a un ajuste lineal es más significativo que en el caso de los ingresos de capital). De otra parte, el crecimiento de los gastos de servicio de la deuda (interna y externa) es mayor durante 1964-1970 que durante 1971-1976 (cuadro 8), pero como ya se insinuó, fluctúa menos bruscamente que los ingresos de capital. A diferencia de 1964-1970, cuando los ingresos de capital aumentan más rápidamente que el servicio de la deuda, durante 1971-1976 los ingresos por este concepto tanto de las Entidades como del Gobierno Central disminuyen en términos reales, mientras el servicio de la deuda continúa aumentando (aun cuando a menores tasas que en años anteriores). En consecuencia, la contribución neta del crédito público a la financiación del presupuesto tiende a disminuir a partir de 1972, y en particular desde 1974 por razones de política monetaria y cambiaria, según se analiza a continuación.

2. Contribución del crédito público a la financiación del presupuesto

La contribución neta del crédito público a la financiación del presupuesto del Gobierno Nacional ¹² ha sido varia-

ble a lo largo de 1964-1976 (cuadro 16). Entre 1969 y 1973 se registra la mayor contribución del crédito al presupuesto; es durante estos años cuando es mayor el aporte del crédito externo y en una menor proporción, del crédito interno. Posteriormente, a partir de 1974 ante la disminución de los ingresos y el aumento del servicio de la deuda, la diferencia entre ambos renglones se hace cada vez menor: en 1976 la contribución neta del crédito es prácticamente nula.

La principal razón de la baja en el endeudamiento público desde 1974 es la decisión del gobierno de no aumentar el gasto financiando con crédito interno y externo en una coyuntura en el cual, por razones de política cambiaria, la demanda monetaria ha estado creciendo rápidamente. Debido a la falta de flexibilidad del mecanismo del control de cambios para contrarrestar el efecto sobre los medios de pago de los mayores ingresos de divisas cafeteras, el gobierno ha adoptado una política contraccionista de gasto que se ha traducido en menores niveles reales de inversión pública. En el corto plazo y especialmente bajo un sistema de mayor libertad cambiaria, tiene el gobierno la alternativa de adoptar una política más agresiva de endeudamiento para financiar sus programas de inversión, en particular con la contratación del crédito interno y externo que no contribuye directamente a la expansión de los medios de pago (por ejemplo, bonos de desarrollo económico o préstamos externos para la importación de maquinaria y equipo).

En cuanto hace al crédito interno, su contribución a la financiación del presupuesto del Gobierno Nacional muestra grandes variaciones y es negativa en algunos años del período 1964-1976 (cuadro 16). Buena parte de los ingresos por concepto de crédito interno se refieren a préstamos inflacionarios del Banco de la República y a préstamos de bancos comerciales para las Entidades Descentralizadas. Recientemente, durante 1974-1976 la Tesorería General

¹² La contribución neta al presupuesto es la diferencia entre ingresos por este concepto y pagos del servicio de la deuda.

CUADRO 17

**IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE CREDITO
EXTERNO DENTRO DEL TOTAL DE INGRESOS, 1964-1976
(%)**

Años	Gobierno Central	Entidades Descentralizadas	Gobierno Nacional ¹
1964	2.2	9.7	6.1
1965	1.6	7.0	4.4
1966	3.2	7.7	5.5
1967	8.3	6.4	8.4
1968	12.7	5.3	10.2
1969	14.5	6.7	12.3
1970	12.8	6.9	11.0
1971	16.4	7.8	13.5
1972	18.2	6.2	14.2
1973	16.3	5.7	12.3
1974	6.2	6.6	7.5
1975	7.4	5.3	7.6
1976	3.9	9.0	7.9

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Los ingresos totales del Gobierno Nacional excluyen las transferencias entre Gobierno Central y Entidades descentralizadas.

expidió los llamados 'pagarés semestrales de emergencia económica' para solucionar problemas de liquidez de corto plazo. En realidad poco ha recurrido el gobierno a endeudamiento interno de largo plazo (emisión de bonos o títulos).

A su vez, la contribución neta del crédito externo disminuye consistentemente a partir de 1973, llegando a ser mínima durante 1975-1976. Ha sido ante todo por la disminución de las contrataciones de crédito externo por parte del Gobierno Central que se reduce ese aporte, pues las Entidades Descentralizadas han mantenido sus niveles de endeudamiento, particularmente por la contratación de préstamos para refinar la deuda de algunas entidades (principalmente IDEMA, ECOPE-TROL, ICEL y CORELCA). Como resultado de lo anterior, en el caso del Gobierno Central ha disminuido bastante la importancia relativa de los ingresos por concepto de crédito externo dentro del total de ingresos, mientras en el caso de las Entidades Descentralizadas la importancia relativa de esta fuente de financiación se mantiene relativamente estable (cuadro 17).

3. Crédito externo e inversión pública

La dependencia de la inversión pública en el crédito externo es aparentemente alta, especialmente en el caso de proyectos de inversión en infraestructura física y en general, de todos aquellos que demandan importaciones. La elevada correlación que se presenta durante 1964-1976 entre las series de inversión e ingresos de crédito externo sugiere una causalidad que puede ir en ambas direcciones¹³. Puede afirmarse que la disponibilidad de crédito actúa como limitante para la realización de determinados proyectos no marginales de inversión pública. Por otro lado, cuando la política del gobierno de turno es la de ejecutar un programa ambicioso de inversiones entonces busca y obtiene financiación externa, a menos que los acreedores externos juzguen que el país sobrepasó su capacidad máxima de endeudamiento, o que por cualquier otro motivo se abstengan de prestar. En conclusión, la decisión administrativa de invertir crea las necesidades por es-

¹³ Se obtuvo un r^2 de 0.9116 con base en un ajuste lineal a las series de inversión e ingresos de crédito externo del Gobierno Nacional en pesos constantes de 1970.

tos recursos financieros (y por la contraparte en pesos), en tanto que su disponibilidad es la que permite satisfacer esas necesidades.

Prácticamente desde que se iniciaron en forma masiva los préstamos de programa de la Alianza para el Progreso, y posteriormente desde 1967 los préstamos de proyecto del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, se logró aumentar en forma importante la contribución neta del crédito externo al presupuesto consolidado del Gobierno Nacional. Ahora bien, el "boom" de la inversión del Gobierno Nacional durante el período 1967-1971 coincide con los años durante los cuales fue mayor dicha contribución. Son estos igualmente los años durante los cuales se usa ante todo la modalidad de préstamos de proyecto del Banco Mundial y del BID (préstamos 'atados' a la realización de programas o proyectos de inversión), especialmente en el sector infraestructura física¹⁴.

La utilización de la modalidad de préstamos de proyecto le trajo la necesidad al gobierno de elaborar un programa de iniciativas de inversión que para ser financiado con crédito externo, debía someterse a ciertos requisitos mínimos: para otorgar los préstamos, el Banco Mundial y el BID exigen el respaldo de estudios de preinversión y una suficiente capacidad administrativa por parte de la entidad pública (o entidades) encargada de ejecutar la inversión. Estos requisitos seguramente contribuyeron a fortalecer institucionalmente los sectores favorecidos con el crédito

externo (sector de energía eléctrica, obras públicas, etc.) y a asegurar mediante estudios de preinversión la viabilidad técnico-económica de los distintos proyectos¹⁵. Sin embargo, la modalidad de préstamos de proyecto ha sido criticada por cuanto compromete recursos internos (la contraparte en pesos de los costos de los proyectos y los pesos para pagar el servicio de la deuda) en inversiones que son evaluadas individualmente, sin previa consideración de sus relaciones con los objetivos generales de un plan de desarrollo¹⁶.

En estos últimos años se terminó de desembolsar los últimos recursos de los préstamos de programa de la AID y poco ha recurrido el gobierno al crédito que ofrece el Banco Mundial y el BID. Antes bien, ha recurrido a préstamos en eurodólares para refinanciar la deuda externa de algunas entidades, como se indicó antes. Resulta dudoso que el gobierno tenga la capacidad de obtener los recursos internos suficientes para financiar sus distintos programas de

¹⁵ En 1967 se creó el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo FONADE, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, cuyo propósito principal, ha sido la coordinación y financiación de estudios de preinversión, tanto para proyectos del sector público como del sector privado. Además en este mismo año se reorganizó el Departamento Nacional de Planeación, en forma tal que fuera la agencia de sector público encargada de la coordinación general de las actividades previas al otorgamiento de los créditos externos. Detalles de esta reorganización en Augusto Cano, *La Planeación en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, 1968.

¹⁶ Véase por ejemplo, el plan de desarrollo *Las Cuatro Estrategias*: "De hecho en el pasado, los prestamistas extranjeros han favorecido préstamos con una contrapartida alta, es decir préstamos que obligan a las autoridades nacionales a financiar gran parte del costo. Esto es natural, puesto que posiblemente los prestamistas consideran que los proyectos son importantes, o de otro modo no se hubieran financiado, y por lo tanto creen que están activando un uso valioso de los recursos internos, y que mientras mayor el préstamo, mayor el resultado. La dificultad de este punto de vista radica en que la calidad de los proyectos no se pueden contemplar en forma aislada sino sólo en relación al plan general. Las negociaciones individuales de préstamos con agencias individuales, que preceden la preparación de la lista de compras de proyectos dificultan enormemente la planeación general y el establecimiento de prioridades" (Departamento Nacional de Planeación, 1972, pp. 112-113).

¹⁴ La tercera reunión del llamado Grupo de Consulta (donde el gobierno presente a consideración de las entidades prestamistas el programa de crédito externo) se efectuó en París en junio de 1967, después de transcurrir un lapso de 3 años desde la segunda reunión. En dicha ocasión el gobierno presentó a consideración del Grupo una lista de proyectos específicos de inversión a iniciarse en los próximos dos años, por valor de US\$ 380 millones. Fue la primera vez que el gobierno realizó el esfuerzo de elaborar un inventario de proyectos específicos de inversión del sector público, para de ahí seleccionar aquellos que debían ser incluidos en el programa de financiamiento externo.

inversión, especialmente en el área de infraestructura física. Así entonces, sólo podría lograrse un aumento significativo de los niveles reales de inversión pública mediante una mayor utilización de crédito externo, más aún si se tienen en cuenta la relativa inelasticidad del sistema tributario. Naturalmente, los niveles de contratación de crédito externo deben depender de la capacidad de endeudamiento del país y de la Coyuntura Cambiaria.

4. Coeficientes de endeudamiento

Desde el punto de vista de las finanzas del gobierno Nacional, no ha sido alta la carga que ha representado el servicio de la deuda a lo largo del período 1964-1976. Tampoco han habido grandes variaciones en los coeficientes de endeudamiento durante este lapso de tiempo (cuadro 18). En promedio durante 1971-1976 los gastos por concepto de servicio de deuda interna y externa corresponden a un 19.4% de los ingresos corrientes. Este porcentaje se sitúa dentro de los límites de un sano manejo financiero: es así como el gobierno colombiano ha mantenido una ya larga tradición de cumplimiento, especialmente ante sus acreedores externos.

El coeficiente de servicio de la deuda interna es consistentemente superior y es más variable que el coeficiente de la deuda externa (cuadro 18). Durante 1971-1976 los gastos por concepto de servicio de la deuda externa constituyen en promedio solamente el 7.4% del total de los ingresos corrientes, mientras los gastos del servicio de la deuda interna representaron 11.9%. De otra parte, se destaca la estabilidad del coeficiente de deuda externa. Probablemente la variabilidad en el caso del servicio de la deuda interna se deba a que buena parte de estos gastos los constituye la cancelación de obligaciones del gobierno con el Banco de la República, causadas por la emisión de pagarés, con los cuales ha financiado sus déficits de tesorería.

Cabe finalmente hacer una observación. Otro de los coeficientes de endeudamiento externo frecuentemente utilizado es la relación entre el servicio de la deuda pública externa y los ingresos de divisas por concepto de exportación de bienes y servicios. En el cuadro 19 se muestra el movimiento en dólares de la deuda pública externa (incluyendo la de Departamentos y Municipios). Ante el aumento del valor de las expor-

CUADRO 18

COEFICIENTES DE SERVICIO DE LA DEUDA DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976¹
(como porcentaje de los ingresos corrientes)

Años	Deuda Interna	Deuda Externa	Deuda Total
1964	7.3	7.0	14.3
1965	17.0	5.2	22.2
1966	20.7	4.6	25.3
1967	11.1	5.3	16.4
1968	8.6	5.3	16.4
1969	12.9	5.4	18.3
1970	15.2	6.4	21.6
1971	11.6	5.6	17.2
1972	13.4	8.3	21.7
1973	10.7	8.9	19.6
1974	14.0	6.6	20.6
1975	12.5	7.7	20.2
1976	9.3	7.6	16.9

Fuente: FEDESARROLLO.

¹ Los coeficientes de servicio de la deuda se definen como la relación entre los gastos por concepto de servicio de la deuda y los ingresos corrientes.

CUADRO 19
MOVIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA, 1950-1976¹
 (millones de dólares)

Años	Saldos a finales del año ²	Contrataciones	Desembolsos	Servicio de la deuda			Efecto sobre la balanza de pagos ³
				Amortizacio- nes	Intereses	Total	
1960	377	50	23	69	15	84	-61
1961	491	167	78	61	12	73	5
1962	712	285	136	57	19	76	60
1963	809	164	133	70	21	91	42
1964	937	203	158	82	23	105	53
1965	1.066	147	138	73	25	90	40
1966	1.126	143	196	86	28	114	82
1967	1.270	230	172	92	29	121	51
1968	1.422	277	205	83	33	116	89
1969	1.716	310	219	69	38	107	112
1970	2.013	386	283	76	43	119	164
1971	2.262	378	232	92	48	140	92
1972	2.531	301	359	100	64	164	195
1973	2.929	455	444	135	76	211	233
1974	2.920	179	350	190	92	282	68
1975	3.170	321	297	137	116	253	44
1976	3.299	510	215	124	111	235	-20

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

¹ Comprende la deuda externa de la totalidad del sector público.

² Incluye saldos por desembolsar.

³ Se refiere a la diferencia entre desembolsos y el total del servicio de la deuda.

taciones de café desde 1976, este coeficiente se reduce a un porcentaje cercano al 10%, luego de haberse aproximado al tope de 20% durante 1970-1974. Países como Brasil y Perú han sobrepasado en años recientes la cifra de 25%. En realidad, la utilidad de este coeficiente reside en que lo utilizan los acreedores externos como indicador de la capacidad de endeudamiento del país, ya que proporciona una idea de la carga que representa para el sector externo de la economía los pagos en divisas del servicio de la deuda pública externa.

F. Comentarios Finales

Dados los actuales niveles, resulta difícil aumentar las tarifas de los impuestos a la renta y complementarios y de ventas. Igualmente no parece haber mucho campo para introducir nuevos impuestos. Es posible que puedan aumentarse los recaudos de algunos impuestos (especialmente del impuesto a

la renta) con mejores controles administrativos o que sean altos los recaudos del impuesto de aduanas y de café como consecuencia de la coyuntura favorable por la que atraviesa el sector externo de la economía, originada en los elevados precios externos del café. Sin embargo, las posibilidades que tiene el gobierno de aumentar sustancialmente en el mediano plazo los ingresos tributarios se encuentran limitadas por diversos factores que vale la pena mencionar.

En primer término, el impuesto a la renta, en el mejor de los casos, recobraría la elasticidad con relación al ingreso nacional registrada durante 1964-1976 y que fuera ligeramente mayor que la unidad. Parece difícil elevar la elasticidad de este renglón, por lo menos para que sea unitario, sin una "reforma a la reforma de 1974"; tal escepticismo se basa en las cifras de recaudos para 1976 y 1977, años en los cuales su crecimiento ha sido menor que el aumento en los índices de precios. De todas mane-

ras, no obstante los posibles efectos de un estricto control administrativo, no parece viable para el gobierno lograr aumentos de importancia en el cercano futuro en sus ingresos por medio del impuesto a la renta y complementarios.

En cuanto hace al impuesto a las ventas, su alta elasticidad con relación al ingreso nacional se debe a su vida corta; fue instaurado apenas en 1965 y ha sido relativamente fácil para el gobierno, por lo menos hasta la reforma de 1974, aumentar sustancialmente los recaudos por este concepto subiendo tarifas y ampliando su cobertura. Dados los actuales niveles tarifarios parece más probable que su elasticidad promedio en los próximos años se acerque más a las cifras de 1976 y 1977 que son apenas mayores que la unidad y menos a la elevada elasticidad promedio del período 1965-1976.

Por su parte, la futura elasticidad de los recursos del impuesto de aduana y del impuesto *ad-valorem* al café dependerán en buena medida del comportamiento del precio internacional del café. Particularmente en cuanto se refiere al impuesto al café (y el de retención cafetera), de no mediar otra helada en el Brasil, será difícil que se vuelvan a alcanzar en pesos constantes los elevados niveles absolutos y relativos de 1976-1978. A su vez, el impuesto de aduanas puede verse favorecido por una política de importaciones menos restrictiva, fundamentada en la posición holgada de reservas internacionales del Banco de la República.

Por todo lo dicho anteriormente, se deduce que en los próximos años la elasticidad con relación al ingreso nacional del total de los ingresos tributarios del Gobierno Central tenderá a ser menor que la del período 1964-1976. En el caso de los ingresos tributarios de las Entidades Descentralizadas, es de esperar que se mantenga la tendencia de años anteriores, aún cuando es difícil que la elasticidad-ingreso de las cuotas de los particulares (especialmente al ICSS, Caja Nacional, SENA e ICBF), supere el promedio histórico de 1.72. Así las cosas, solamente mediante otra reforma al sistema tributario podría el Gobierno Nacional obtener incrementos significativos en estos ingresos; pero, cuál es la viabilidad política y económica en los actuales momentos de aumentar impuestos?

De esta manera, si el gobierno quiere aumentar ingresos para alcanzar mayores niveles reales de inversión pública tendría que recurrir a crédito interno y externo de largo plazo. Los actuales niveles de endeudamiento permiten la adopción de una política más agresiva de contratación de crédito externo y de emisión de papeles de largo plazo. Naturalmente una política en esta dirección tendría que estar respaldada por la previa elaboración de un programa coherente de proyectos de inversión pública y además, tendría que formularse en concordancia con los objetivos de la política monetaria y cambiaria.

**Un diálogo con la profesora
Joan Robinson***

Un diálogo con la profesora Joan Robinson *

Diego Pizano Salazar

Diego Pizano.— En su artículo de 1949 (*Mr. Harrod's Dynamics*)¹ usted sugirió que los principios de la economía keynesiana dinámica podrían aplicarse a los problemas de los países en vía de desarrollo. La idea ha sido adoptada por muchos de los estudiosos de la planeación, a juzgar por el impacto que han tenido los modelos Harrod-Domar en la formulación de planes en los países latinoamericanos. Sin embargo, el grado de escepticismo

en relación con los alcances y los resultados de la planeación es cada vez mayor². Como comentábamos con el Profesor Tinbergen³, ello podría explicarse en parte porque los gobiernos no han demostrado tener la disciplina que se requiere para ejecutar los planes y también, creo yo, porque la formulación teórica de Harrod y Domar tiene problemas de orden conceptual que reducen su aplicabilidad. Mi opinión es la de que, al adoptar el modelo de corto plazo de Keynes (y aun la contribución de Harrod) a los problemas de largo plazo de los países en desarrollo, surgen ciertos problemas. Sin embargo, debe aclararse que los análisis de cuentas nacionales que tienen su inspiración en Keynes son muy útiles; sin ellos sería muy difícil discutir los problemas del desarrollo económico en una forma operacional. Para dejar clara mi posición desde el comienzo, quiero argumentar que para transplantar la teoría keynesiana (y los desarrollos postkeynesianos) a los problemas de los países en desarrollo es necesario introducir importantes ajustes y modificaciones. Una de las grandes leccio-

* Joan Robinson es Profesora Emeritus en la Universidad de Cambridge. Entre sus libros se destacan: *Economics of Imperfect Competition* (1933), *Essays in the Theory of Employment* (1937), *Essay on Marxian Economics* (1942), *Collected Economic Papers Vol. I* (1951), Vol. II (1960), Vol. III (1965), y Vol. IV (1973), *The Accumulation of Capital* (1956), *Essays in the Theory of Economic Growth* (1962), *Economics: An Ackward Corner* (1966), *Economic Philosophy* (1962). La Profesora Robinson ha accedido muy amablemente a la publicación de esta discusión que tuvo lugar en Cambridge, Inglaterra a finales de julio de 1977. El Profesor Keynes señaló en varias oportunidades que la señora Robinson era la más seria y la más brillante entre sus discípulos. Ello explica por qué se dedica una larga sección de análisis a algunos aspectos de la obra de Keynes. Esta es una traducción de la versión original en inglés.

nes que Keynes puede dar al mundo en desarrollo es su **método** de aproximación a los problemas económicos (sus principios epistemológicos, como argumentaré mas adelante), y no la adopción ciega de las relaciones funcionales que especificó para la economía británica de los años treinta. No niego que conceptos tales como la preferencia por la liquidez y el multiplicador son muy útiles, sino que sus ideas deben adaptarse cuando se trasladan de un contexto a otro; la extensión de su modelo por Harrod debe tratarse también con cautela y no aplicarse mecánicamente.

Profesora Robinson.— En mi libro sobre la filosofía económica⁴ mencioné cómo en el período de la post-guerra, una vez el problema de la demanda efectiva insuficiente fue atacado con herramientas keynesianas el que pasó a ocupar el escenario fue el del desarrollo económico.

El cambio de énfasis, del corto plazo al largo plazo, se debió en parte a la aparición de nuevas naciones pero estuvo también asociado con la evolución interna de la teoría económica. Todos sabemos que en la teoría keynesiana la inversión juega un papel crucial. Por consiguiente, una vez esta teoría se estableció era apenas natural preguntarse las consecuencias que tendría para el sistema económico la acumulación del capital generado por la inversión. En este contexto, la teoría keynesiana de corto plazo y la teoría neoclásica de la asignación óptima de recursos escasos no ofrecen un tratamiento adecuado.

En mi libro "Herejías Económicas"⁵, señalé que el punto más débil de la teoría neoclásica está en tratar el progreso técnico como un "shock" ocasional que desplaza la posición de equilibrio del sistema. Harrod se aproxima al problema con un tratamiento mas realista al asumir que el progreso técnico puede considerarse como una propensión interna ("a built-in pro-

pensity") del sistema económico. El gran mérito del modelo de Harrod radica en no ser un esquema de equilibrio; es mas bien una proyección hacia el largo plazo de algunos de los conceptos de la Teoría General de Keynes. La tasa de acumulación es una función de las decisiones empresariales encaminadas a realizar ganancias, sin ninguna garantía de que el nivel de inversión se ajustará al requerido en una economía de libre mercado. Desafortunadamente, los neoclásicos como Swan⁶ trataron de convertir el modelo de Harrod en un esquema de tipo pre-keynesiano.

D.P.— El modelo de Harrod fue una contribución muy importante; sin embargo, el marco conceptual propuesto por él se enfrenta a una serie de limitaciones para su uso en los países en desarrollo:

- i) Como usted misma ha afirmado en alguno de sus ensayos, el caso que él contempla (una acumulación del capital más acelerada que el crecimiento de la población) no es típico; uno debería asumir lo contrario para elaborar la tasa natural de crecimiento. Igualmente importante, la tasa natural de crecimiento en Harrod depende de las innovaciones tecnológicas y él no entra a analizar la naturaleza de las innovaciones que se espera van a ocurrir sino que formula arbitrariamente una relación trabajo/producción constante, lo mismo que una relación capital/producción constante y esto no encaja dentro de la experiencia de los países en desarrollo. No estoy afirmando que sea fácil incorporar el cambio tecnológico en una forma mas realista; por el contrario, este puede ser uno de los puntos mas complicados de elaborar a nivel conceptual.
- ii) Harrod contempla una economía en la cual la propensión al ahorro supera la propensión a invertir. Este su-

puesto vuelve su modelo “explosivo” en el sentido de postular una tendencia persistente hacia la deflación cíclica y el estancamiento crónico. Soy de que la opinión de que las variables “enfriadoras” (“coolants”) del Profesor Hicks⁷ deben ser introducidas; en particular, la inversión autónoma que ofrece la posibilidad de incorporar tipos alternativos de eventos perturbadores (“shocks”).

- iii) La tasa garantizada de crecimiento del modelo de Harrod está basada en la doctrina de la demanda efectiva de Keynes; solamente puede entenderse en el contexto de la demanda efectiva insuficiente y del desempleo involuntario de Keynes. Pero la experiencia disponible para países como Colombia sugiere que el desempleo no es del tipo keynesiano y, si existe desempleo de tipo estructural, es evidente que la formulación de Harrod no ofrecería un marco conceptual adecuado para entender las verdaderas causas de desempleo.

P.R.— He afirmado en otras partes que la teoría de Keynes fue elaborada en el contexto de una economía industrial avanzada con instituciones financieras sofisticadas. El problema del desempleo que preocupaba a Keynes se caracterizaba por la existencia de un exceso de capacidad instalada. El problema de desempleo de los países en desarrollo surge porque la capacidad productiva y la demanda efectiva nunca han estado a un nivel apropiado. Sin embargo, he señalado en algunos de mis estudios que la economía keynesiana puede arrojar luz sobre algunos de los problemas de la política económica en países en desarrollo. Tomemos el problema de la inflación. La teoría general demuestra en forma muy convincente que la inflación es un fenómeno **real** y no **monetario**. Todavía existe una creencia generalizada en el sentido que la inflación es un problema monetario que puede ser

controlada manipulando la oferta de dinero. Pero, es triste constatar que en muchos círculos políticos y aun académicos no se ha entendido todavía una de las proposiciones esenciales de la teoría general: que el nivel de los salarios monetarios es el determinante fundamental de las variaciones de los precios. No es claro en absoluto que la llamada ecuación de Cambridge

$(TT = \frac{kr}{M})^*$, o la ecuación de Fisher

$(MV = PT)^{**}$ logren explicar la realidad; se trata sólo de simples tautologías. Déjeme ilustrarle este punto haciendo referencia a la ecuación cuantitativa para los ganchos de pelo desarrollada por Lord Kahn para protestar en contra de esta falsa concepción⁸. Definamos las siguientes variables: P = proporción de mujeres con pelo largo; T = número total de mujeres; I/V = pérdida diaria de ganchos de pelo por parte de las mujeres de pelo largo; M = producción diaria de ganchos de pelo. Dadas estas definiciones es evidente que $M = PT/V$ lo que implica que $MV = PT$. Ahora bien, supongamos que el Papa desea aumentar la proporción de las mujeres con pelo largo argumentando que el pelo corto y las buenas costumbres no son compatibles. Para lograr su objetivo el Papa piensa que sería aconsejable asesorarse de un buen economista. El economista le explica la ecuación cuantitativa para los ganchos del pelo y le sugiere la fórmula mágica: “todo lo que usted tiene que hacer es aumentar M (producción diaria de ganchos de pelo) y el número de mujeres con pelo largo aumenta”. Pero si el Papa no queda convencido, entonces el economista puede recomendar que se proceda a convencer a las mujeres de pelo largo a perder menos ganchos de pelo. Esto implicaría que V aumentaría y el

* TT = poder adquisitivo del dinero; γ = ingreso nacional real; k = proporción del ingreso nacional mantenido en forma de dinero; M = cantidad de dinero.

** M = oferta monetaria; V = velocidad del dinero; P = nivel de precios; T = ingreso nacional.

efecto sería el mismo que el de un aumento de *M*. Si los expertos monetarios se dieran cuenta de que sus simples ecuaciones no implican relaciones de causalidad quedarían con una sensación de inseguridad; las simples tautologías pueden explicar cualquier evento ya ocurrido pero no predecir eventos futuros.

El concepto de demanda efectiva ayuda a entender las causas de la inflación en los países menos desarrollados; si se produce un aumento de la demanda agregada (digamos que por una evolución muy favorable en los términos del intercambio), los precios tienden a subir porque la elasticidad de oferta no es por lo general, muy alta. El aumento en el costo de la vida que surge de este proceso trae consigo una presión para aumentar el nivel de salarios. Los ingresos monetarios se elevan entonces y la espiral inflacionaria aparece en el sistema.

Otras contribuciones interesantes del sistema keynesiano ayudan a entender algunos problemas del desarrollo; la ayuda externa, por ejemplo. Pero, déjeme comentar un punto fundamental que se desprende de la contribución de Harrod. En un artículo que publiqué hace unos años en el *Economic Journal*⁹ resumí un largo período de discusión alrededor del trabajo de Harrod y creo que no puede desconocerse uno de los puntos más sobresalientes de su teoría: las economías actuales no pueden crecer a lo largo de una trayectoria estable, y equilibrante, **sin control y dirección**. Sin embargo, estoy de acuerdo con usted cuando afirma que al utilizar el marco conceptual de Harrod como modelo para la planeación del desarrollo surgen complicaciones importantes. Por ello considero que las contribuciones de Kalecki pueden ser más relevantes.

D.P.— En la teoría del desarrollo habría dos conceptos de Keynes que podrían adaptarse al caso de un país

como Colombia: a) La doctrina del multiplicador, en particular el multiplicador del comercio exterior. b) El concepto de preferencia por la liquidez que es relevante no solamente para entender los problemas de las bolsas de valores y los monetarios, sino para analizar también los determinantes de los precios de algunos productos básicos y la operación de los mercados de futuros.

Entiendo, por otra parte, que el trabajo de Kalecki contiene ideas que se acercan bastante a la teoría general de Keynes pero no recuerdo que haga uso de la doctrina del multiplicador ni del concepto de la preferencia por la liquidez. ¿Estaría usted de acuerdo?

P.R.— Kalecki descubrió los elementos básicos de la teoría del ahorro, del empleo y de la inversión antes de que Keynes hubiera terminado la formulación de la Teoría General. El asunto de fechas no es muy importante; señala sí, que la simultaneidad en el descubrimiento de principios importantes es posible en nuestra disciplina. Lo mas interesante es caer en cuenta de que, en varios aspectos, la teoría de Kalecki es más clara, y más sólida, que la keynesiana.

El sistema de Kalecki se basó en el esquema de reproducción de Marx. Kalecki fue capaz de extraer de Marx el principio de la determinación de la demanda efectiva antes de que otro pudiera hacerlo. Ahora bien, él no trabaja con el multiplicador sino que lo hace con una idea similar a pesar de que carece de una formulación explícita a este respecto. Kalecki ofrece una explicación del proceso (diferente a la de Keynes) mediante la cual un aumento en la inversión induce un aumento en el ahorro y, en vez de apoyarse sobre la función de consumo (Keynes), muestra que un incremento en la inversión genera ahorros adicionales, aumentando las ganancias en relación con los salarios. Tampoco confunde el escenario con la contro-

versia *ex-ante*, *ex-post*; supone simplemente que al elevarse la tasa de inversión los salarios también lo hacen y si simultáneamente aumentan los dividendos distribuidos, las ganancias aumentarían aún más. Consecuentemente, como lo explico en un artículo reciente¹⁰, Kalecki muestra que un más alto nivel de inversión lleva a un aumento de las ganancias retenidas.

Por otra parte, uno podría aceptar que Kalecki no trabaja con una formulación explícita del multiplicador pero, en cambio, elabora una teoría del ciclo económico, tema en el cual Keynes no trabajó. El análisis de Kalecki está basado en la distinción entre decisiones de inversión e inversión actual y muestra que a más alta inversión corresponden mayores ganancias lo que, a su vez, lleva a una tasa de ganancias esperada mayor estimulándose la inversión adicional, con lo cual, la fase ascendente del ciclo se auto-retroalimenta ("self-winding process"). Este proceso, sin embargo, no puede continuar indefinidamente por cuanto es evidente que ninguna empresa individual tiene a su disposición una cantidad ilimitada de recursos financieros a la tasa de interés que prevalece en el mercado.

En cuanto al aspecto monetario, la teoría de Kalecki es mucho más elaborada que la de Keynes. La distinción entre la inversión actual y los planes de inversión permite evitar muchas de las confusiones en las cuales Keynes se enredó; por ejemplo, la del esquema de la eficiencia marginal del capital que confunde las expectativas de ganancias futuras de empresas individuales con las de la industria tomada globalmente. La aproximación de Kalecki a este tema es por consiguiente, mucho más clara: las condiciones del momento influyen sobre las decisiones de inversión que están en proceso de ser tomadas y ésta a su vez influye sobre el clima de inversión en el futuro.

D.P.— ¿Cuál fue la reacción de Keynes cuando supo de estas ideas de Kalecki que usted ha comentado?

P.R.— Cuando Kalecki visitó a Cambridge en 1936, Keynes no quedó muy bien impresionado con él. En ese momento Keynes estaba pensando en reescribir de nuevo la Teoría General en una forma totalmente diferente y no tenía la paciencia para ocuparse de las teorías de otras personas.

D.P.— ¿Qué aspectos de la Teoría General estaba Keynes interesado en modificar?

P.R.— Estaba descontento con su teoría del interés y con la claridad de algunos de sus conceptos. Estaba desilusionado porque muy pocas personas habían logrado entender la esencia de la Teoría General.

D.P.— Como estamos hablando sobre la aplicabilidad de los modelos de crecimiento en los países en desarrollo, me gustaría presentarle un breve comentario sobre su libro "La Acumulación del Capital".

Podría argumentarse que las características esenciales de su modelo no son muy distintas de las estructuras teóricas de Harrod y de Domar. Me sorprende un poco que usted supone la acumulación del capital como una función de la relación ganancias/salarios, lo mismo que de la productividad del trabajo, mientras Harrod y Domar lo hacen depender del nivel del ahorro y de la productividad del capital. ¿Implica esta diferencia que Harrod y Domar se acercan más a Keynes en este aspecto? Con referencia al problema de inestabilidad, de otro lado, ¿considera usted que su modelo es de carácter explosivo? Y digo esto porque usted tiende a sugerir que los mecanismos de equilibrio no son muy fuertes.

Otro aspecto muy importante de los modelos en referencia (Harrod, Hicks, Robinson, etc.) deberían estu-

diarse: ¿son estos modelos realmente dinámicos? Como comentamos con el Profesor Hicks recientemente¹¹, no es claro que los teóricos del crecimiento hayan sido justos con la concepción keynesiana del tiempo, en el sentido de que el pasado es irrevocable y el futuro es incierto. La técnica del estado estacionario y el escribir las variables con un subíndice que implica tiempo da la impresión en efecto de una economía operando en la dimensión temporal. Al postular que el comportamiento presente es resultado de la experiencia pasada queda uno con la impresión de que el concepto griego de la tridimensionalidad del tiempo se ha incorporado al análisis pero, en realidad, no se deja un lugar para la sorpresa y lo inesperado. El problema surge porque en el estado estacionario todos los puntos en el tiempo son similares. Por consiguiente, los teóricos del crecimiento no han podido incorporar el tiempo en sus refinados esquemas: han dejado por fuera la variable crucial. Esta crítica podría aplicarse claramente al modelo de Harrod, aun cuando tengo la impresión de que sería posible extenderla a sus modelos de crecimiento y de edades de oro.

P.R.— Yo utilizo el marco de la edad de oro como un procedimiento para realizar experimentos intelectuales y no como una hipótesis. El principal mérito de este ejercicio es que permite imaginar un camino histórico (no necesariamente de equilibrio) en el cual la tasa de acumulación (*ex-ante*), la tasa de crecimiento físicamente posible y las condiciones límites (*"boundary conditions"*) son compatibles entre sí. Pero el interés de este experimento está no en postular la armonía, sino en arrojar luz sobre diversos tipos de des-armonías. En efecto, al final del libro II, yo muestro que no parece factible el que las condiciones de la edad de oro se puedan cumplir. La edad de oro indica solamente un "estado de cosas" utópico que posiblemente no se encuentre en ninguna

economía actual pero que es necesario describir para mostrar lo lejos que están las economías capitalistas de la tranquilidad, la lucidez y la armonía. Las reglas de juego del sistema capitalista de producción se han desarrollado para que la acumulación del capital sea posible en condiciones de desequilibrio (incertidumbre, por ejemplo); sin embargo, si una economía de libre empresa se somete a choques externos y contradicciones internas, no sería posiblemente capaz de sobrevivir. La supervivencia del capitalismo, hasta el momento, hace evidente un cierto grado de coherencia entre la confusión reinante en ese sistema.

Finalmente, lo que usted me comenta sobre su conversación con el Profesor Hicks es muy interesante. Daría la impresión de que él asimila mis ideas muy lentamente y luego las coloca cuidadosamente en su subconiente; con el tiempo empieza uno a ver que aparecen gradualmente en sus trabajos. Un proceso psicológico verdaderamente fascinante!

D.P.— Otro aspecto que reduce la aplicabilidad potencial de los modelos de crecimiento es la falta de conciencia sobre la relación entre la economía y la biología. Keynes sugirió (*"Economic Possibilities for our Grandchildren"*)¹² que la tasa futura del progreso económico dependía principalmente de los siguientes factores: a) Nuestra efectividad para controlar la población. b) Nuestra determinación para evitar guerras. c) Nuestra disposición para entregarle a la ciencia los problemas que le pertenecen. d) La tasa de acumulación que resulta de la diferencia entre la producción y el consumo. Al combinar el potencial del progreso técnico y el interés compuesto, Keynes imaginó que en el siglo XXI tendríamos una sociedad dedicada a cultivarse espiritualmente y sin afanes de tipo económico. Pero uno tiene la impresión de que Keynes no tuvo en cuenta en su análisis un aspecto que Marshall, su maestro, señalaba con fre-

cuencia, cual es el de que el proceso económico no es sino una continuación del proceso biológico, tal como lo sostenía el eminente científico Lotka¹³. Si el proceso económico consiste en la transformación de la energía, como lo determina la ley de la entropía, es evidente que en cualquier modelo que intente explicar la realidad es necesario incluir la tasa de extracción de los recursos naturales, especialmente la de los no-renovables.

P.R.— Estoy de acuerdo con la mayor parte de sus comentarios. Keynes estaba consciente de que la aproximación económica a la historia era un solo elemento —indispensable— en el estudio de la sociedad. La economía es una disciplina construida sobre la base de elementos de muchas ciencias: geografía, biología, sicología, etc., está además en permanente interacción con un amplio espectro de disciplinas; desde la historia de la cultura y la política —hasta el derecho y la religión—. Keynes tenía un buen conocimiento de casi todas estas áreas, aunque es probable que no estuviera suficientemente consciente de la interrelación que existe entre el proceso económico y el biológico.

Adicionalmente a la ley científica mencionada por usted, quisiera añadir que es muy importante tratar de entender las bases biológicas del comportamiento social del hombre para arrojar luz sobre el problema del origen de la sociedad. El hombre se definió en un momento dado como un animal constructor de herramientas pero no son las herramientas, ni las buenas maneras, las que lo distinguen: es el lenguaje. O sea, el procedimiento que habilitó al hombre para transmitir información sobre cosas no presentes, y para especular sobre hechos desconocidos constituyó el gran paso hacia adelante; el lenguaje volvió la vida social mucho más rica y compleja lo que hace, evidentemente, que la vida económica del hombre sea mucho más

complicada que la de cualquier otra especie.

Ahora bien, el sueño keynesiano de un alto nivel de vida para todos ha sido alcanzado en países como los Estados Unidos y Suecia. Pero, como lo he planteado en uno de mis libros¹⁴, el cambio en la escala de valores que Keynes buscaba no se ha dado en la realidad; por el contrario, las consideraciones comerciales siguen invadiendo cada vez más aspectos de la vida social.

D.P.— Ahora que usted ha tocado el tema de los fundamentos de la economía, quisiera presentarle un breve contraste entre los principios epistemológicos de la teoría de Keynes y los de sus antecesores. Considero que, adicionalmente a los esfuerzos que se han realizado para contrastar la teoría clásica y la keynesiana desde un punto de vista técnico¹⁵ se debe hacer un intento serio por comparar también los aspectos metodológicos. El problema es que este ejercicio no es tan sencillo puesto que Keynes no escribió un libro como su "Filosofía económica"¹⁶. Sin embargo, es claro que Keynes fue influenciado por los filósofos eminentes que enseñaban en Cambridge en su época (en particular por B. Russell y G. E. Moore) y, además, la elaboración de su Tratado de Posibilidades¹⁷ influyó claramente en su concepción del mundo.

Tengo la impresión de que la Teoría General de Keynes es un libro muy difícil porque representa la culminación de un largo proceso intelectual. El lector de la obra debe estar familiarizado, entonces, con los escritos anteriores de Keynes y no solamente con los trabajos sobre teoría monetaria¹⁸ sino con el Tratado de Probabilidades y su excelente análisis respecto a las consecuencias económicas de la paz. Creo además que Samuelson¹⁹ está profundamente equivocado cuando afirma que no hay ningún elemento en los escritos previos de Keynes que le

ayude al lector a penetrar en la oscura argumentación de la Teoría General. Si la economía es una disciplina suspendida en la mitad del camino entre el segundo y el tercer mundo del Profesor Popper²⁰ es importante reconstruir el "weltanschauung" keynesiano (su visión del mundo) y, en particular, sus principios epistemológicos. Jevons, Walras, Marshall y Pigion adoptaron enfoques ligeramente distintos pero siguieron el principio cartesiano del paradigma de las ciencias naturales; Keynes consideraba que la economía era una ciencia moral y, en vez de utilizar un método atemporal, micro, determinístico, matemático y mecánico, prefirió adoptar un método de tipo histórico, institucional, no-determinístico, macro y literario. Una pregunta importante debe formularse: ¿Por qué un matemático (Keynes) acabó acercándose a la filosofía Kantiana y post-kantiana (Dillthey, Troeltsh) y rechazó los fundamentos epistemológicos diseñados por Descartes? Yo no tengo conocimiento de que Keynes haya seguido los debates que surgieron sobre las diferencias que pueden establecerse entre las Ciencias Naturales y las Ciencias Culturales o del espíritu ("Die Natur und kultur oder Geisteswissenschaften").

Es paradójico que Keynes acabó mas cerca de Shakespeare, Nietzsche y Kierkegaard que de Descartes y de Mill. Mi hipótesis sobre este punto podría resumirse de la siguiente forma: Keynes desarrolló sus ideas sobre la importancia del tiempo en su Tratado de Probabilidad, su teoría lógico-subjetiva de la probabilidad es la base para construir la función de preferencia por la liquidez. El Profesor Popper²¹ ha criticado la interpretación de probabilidad de Keynes porque no encaja muy bien dentro de importantes situaciones que los físicos encuentran en el campo de la mecánica cuántica. Pero el problema radica en que el principio de incertidumbre de Heisenberg no introduce tantas complicaciones

como el concepto de incertidumbre pura introduce en la economía. En este sentido, es posible que la teoría de las propensiones probabilísticas de Popper puedan ser una mejor especificación que la ya tradicional axiomatización de Kolmogorov. Creo que podría argumentarse que la contribución de Popper está restringida a las ciencias naturales mientras la teoría de Keynes, poniendo el énfasis sobre los grados de creencia, podría ser la apropiada para las disciplinas humanas.

La actitud negativa de Keynes hacia la aplicación de técnicas matemáticas en la economía puede tener sus raíces en la tradición de Cambridge pero su experiencia con la teoría de la probabilidad arroja luz sobre esta importante materia. Por otra parte, la influencia de Moore sobre Keynes le llevó a adoptar lo que él describe como estados apasionados de contemplación y un esquema mental racionalista. Sin embargo, los eventos que le tocó presenciar en Versalles llevaron a su escepticismo sobre la posibilidad de entender el comportamiento humano con modelos mecánicos. Los argumentos y el comportamiento de Wilson, Clemenceau y Lloyd George no podían ajustarse fácilmente a la lógica cartesiana, cuando se leen muchos de los fascinantes párrafos de las "Consecuencias Económicas de la Paz", se percibe que Keynes está dando una gran batalla contra el pensamiento abstracto (en el sentido de Goethe, digamos).

En resumen, el tratado de probabilidad de Keynes, sus relaciones con Russell y Moore, y su experiencia como negociador internacional, suministran material muy interesante para reconstruir su método y entender mejor su obra maestra, conclusión que está en contra de la opinión del Profesor Samuelson.

P.R.— La línea de investigación sugerida es interesante. Me parece, además, que sería fructífero e iluminante

continuar analizando esos aspectos de la obra de Keynes. Estoy de acuerdo con usted en que la Teoría General es un libro difícil, entre otras razones, porque tomó muchos años de Keynes para llegar a sus principales ideas; fue una larga batalla para lograr escapar de la teoría tradicional, como él solía comentar. El proceso intelectual de Keynes fue largo y nunca llegó a completarlo. Su "*Weltanschauung*", término que usted ha introducido en la discusión, varió a través del tiempo. Consideremos por ejemplo su ensayo, "*The End of Laissez-Faire*" (El Final del "dejar hacer"), trabajo en el cual adelanta una serie de argumentos para mostrar que el interés propio no conduce necesariamente al bienestar público, aun cuando consideraba que si el sistema capitalista se manejaba con cuidado se podrían elevar los niveles de vida y estimular el proceso de acumulación del capital. Pero, Keynes consideraba este sistema no como inmutable sino como una fase del desarrollo histórico.

Keynes incorpora en una forma explícita el tiempo en la teoría económica y vuelve a traer a la escena el problema moral. Uno de los aspectos que hizo la Teoría General muy difícil de asimilar fue la proposición de que las virtudes privadas (como el ahorro) podrían convertirse en vicios públicos. Keynes demostró en una forma muy convincente que no era posible creer en una reconciliación de intereses (muchas veces conflictivos) de tal forma que surgiera un todo armónico. Yo no sé si Keynes salvó al capitalismo; de lo que sí estoy segura es de que salvó a la economía como disciplina seria y académica. No solamente volvió a introducir el problema de los juicios morales —la economía política volvió a nacer— sino que visualizó a unos agentes económicos incapacitados para prever el futuro, contradiciendo así la teoría de sus predecesores; en realidad se dió un gran paso al operar con seres humanos reales y no abstrac-

tos. Como he dicho, sin embargo, la concepción keynesiana de la eficacia relativa de las fuerzas del mercado y de la acción colectiva varió a través de su vida. Algunas veces habló de la necesidad de socializar la inversión y en algunos apartes de la Teoría General afirmó que el sistema capitalista sí está en capacidad de asignar los recursos eficientemente. Es cierto que Keynes nunca le puso mucha atención a la microeconomía y a la teoría del valor. Pero nunca logró escaparse completamente de la teoría económica neoclásica.

Usted se orienta en la dirección correcta cuando afirma que Keynes veía que la vida económica no puede entenderse como un esquema racional; en este sentido su comentario me parece apropiado, él estaba más cerca de Shakespeare que de Descartes. La visión keynesiana de la economía era estética. Quería eliminar la pobreza porque era horrible y quería eliminar el desempleo porque era estúpido. Por otra parte, el contraste que usted presenta entre las teorías probabilísticas de Popper y Keynes es interesante y podría reflejar la dicotomía que existe entre las ciencias naturales y las ciencias sociales. La economía definitivamente no es una ciencia natural. Los métodos de la astronomía y la física —el experimento controlado y la repetición de los fenómenos— no pueden ser aplicados al estudio de seres humanos por observadores humanos. Esto no implica que los economistas abandonen el método científico o que salten a conclusiones sobre la base de evidencia poco adecuada o razonen con argumentos circulares; implica sencillamente que deberían estar conscientes de que su material tiene un mayor contenido ideológico y político que el de las ciencias naturales.

La economía tiene que flotar en medio de afirmaciones metafísicas, morales y científicas. Keynes estaba conciente de que un buen economista

debería alcanzar un nivel alto en disciplinas muy variadas. Como escribió en el obituario de Marshall²², un buen economista debe ser en algún grado historiador, matemático, estadista, filósofo y estudiante de la naturaleza humana. Decía con frecuencia que los economistas competentes eran extremadamente raros porque era muy difícil encontrar todos estos atributos en un solo ser humano; admiraba a Marshall porque cumplía buena parte de las condiciones.

D.P.-- Yo creo que toca distinguir entre proposiciones de tipo ideológico y proposiciones de tipo epistemológico. Las primeras se refieren a las creencias de una *persona* y las segundas señalan la forma como un *sistema* intelectual se ha estructurado.

En este contexto, me permití desafiar la afirmación del Profesor Samuelson en el sentido de que las matemáticas y el lenguaje son isomórficas; pero lo discutí en el terreno epistemológico y no en el ideológico: las matemáticas no pueden manejar los elementos cualitativos.

P.R.-- Esa es una distinción útil. Estoy de acuerdo con usted en que las matemáticas y el lenguaje no son isomórficos. Dos de los economistas más sobresalientes de esta universidad, Marshall y Keynes, llegaron a la misma conclusión y ambos fueron entrenados en el área de las matemáticas puras. Marshall solía decir que no es posible poner en términos matemáticos proposiciones como las siguientes: "La Reina Victoria fue mejor como mujer que como Reina". Pero Marshall amaba la claridad y la precisión de las matemáticas y por lo tanto decidió utilizarlas como su vicio secreto, sabiendo que no había un papel destacado para las matemáticas en la economía, se encerraba en sus ratos de ocio a jugar con toda clase de ecuaciones. Keynes tuvo la misma experiencia; su mente fue ciertamente moldeada por su tra-

tado de probabilidad. Pero su afán por explicar la realidad y no por jugar simplemente con la lógica, le condujo a abandonar el método matemático. Keynes era muy escéptico de la validez de la econometría. Sin embargo, los sistemas de cuentas nacionales y la aplicación de la estadística en la economía le deben mucho a él. No sé cuál sería la reacción de Keynes hoy en día si se le presentara un ejercicio económico serio y cuidadoso; todo lo que puede decir es que el Profesor Champenowne que tiene un buen entrenamiento matemático y ayuda, como usted sabe, a la gente de esta facultad en sus ejercicios, incluyendo a mi persona, comparte el escepticismo de Keynes.

D.P.-- Déjeme presentarle ahora un breve análisis del impacto de algunas de las ideas keynesianas sobre el manejo de la economía colombiana en años recientes. Lauchlin Currie ha sugerido una solución al problema del desempleo en países en desarrollo²³ que difiere de los enfoques tradicionales como el modelo de la economía restringida por disponibilidad de divisas de Nelson²⁴ o el dualista de Eckaus²⁵. Su propuesta fue la base para la formulación de un plan de desarrollo de cuatro años (1970-1974) adoptado por el gobierno colombiano y ejecutado en buen grado. Es necesario adelantar un ejercicio riguroso para entender los principales efectos económicos del plan. Por tanto, me limitaré a presentarle un breve análisis del planteamiento conceptual de Currie.

En el modelo de Nelson la disponibilidad de divisas es el limitante crucial; en el de Eckaus el capital es el factor escaso. Ambos recomiendan naturalmente aumentar la flexibilidad de los precios, promover la sustitución entre los factores y buscar formas de aumentar los recursos escasos. Para Currie era muy difícil llevar a la práctica esas recomendaciones por lo cual, decidió sugerir una alternativa: "diri-

gir la demanda interna hacia una canasta de bienes y servicios de consumo popular, cuya producción exigiera menos importaciones por dólar de producción en comparación con la requerida bajo la actual estructura de la demanda". Currie consideró, entonces, que la vivienda masiva cumpliría con esa condición, con la ventaja adicional de que la alta generación de empleo de este sector induciría efectos a través de la operación del multiplicador y estimularía el crecimiento de la economía.

Evidentemente la concepción Currie está inspirada en los trabajos de Keynes. Sin embargo, Currie se inclina a no tener en cuenta el hecho de que la elasticidad de la oferta, muy alta en Inglaterra cuando Keynes escribía la Teoría General, es relativamente baja en países como Colombia en donde existen toda clase de obstáculos y cuellos de botella para aumentar la producción. Yo concuerdo con Currie en el sentido de que la generación de empleo debería ser prioritaria en la formulación de los objetivos de la política económica. Pero, la estrategia que se diseñe para alcanzar el pleno empleo debe ser elaborada en tal forma que se tomen en cuenta las múltiples limitaciones —técnicas, físicas e institucionales— que operan por el lado de la oferta agregada.

Currie ha planteado la tesis de que este enfoque no corresponde exactamente a la expansión keynesiana de la demanda efectiva. Ahora asocia su estrategia con el nombre de Say en vez del de Keynes; sin embargo, considera que la limitación más importante para un crecimiento acelerado es la ausencia de un nivel apropiado de la demanda efectiva, a nivel macroeconómico. Ha tratado de explicar su paradójica posición (muchas personas lo consideran un keynesiano puro, particularmente por sus recomendaciones al Presidente Roosevelt), señalando que Keynes malinterpretó a Say al mante-

ner que su ley implicaba siempre la existencia de pleno empleo en la economía. De acuerdo con Currie, Say estaba interesado en buscar detrás del velo del dinero para descubrir aquella demanda que activa como regla general a la demanda monetaria. Pero, creo que se puede sostener que Keynes invirtió la ley de Say y que la distinción de Currie no es del todo clara.

P.R.— A mí me parece claro que el desempleo en los países en desarrollo no se debe a una deficiencia de la demanda efectiva sino a una deficiencia de equipo. Los remedios keynesianos pueden ser efectivos como una solución al problema de la subutilización de capacidad instalada pero no pueden llevar a la creación de capacidad adicional por sí solas. En el contexto del desarrollo, la mano de obra desempleada debería ser considerada como un recurso potencial. En el tercer mundo uno encuentra muchos países que consideran que los trabajadores desempleados son un gran problema, sin caer en cuenta de que los hombres y las mujeres capaces son un recurso valioso que puede contribuir al proceso de desarrollo. El único país del tercer mundo que ha logrado resolver el problema del desempleo es China con su política de "caminar en dos pies". Es decir formulando políticas de inversión selectivas y, a medida que el proceso de acumulación del capital avanza, haciendo que las técnicas tradicionales y las modernas co-existan (digamos los burros y el ferrocarril).

En cuanto a la ley de Say, estaría de acuerdo en que su versión clásica no implica que deba existir pleno empleo en todo momento. Pero la ley sí postula que no puede existir un exceso general de producción. La ley de Say implica que el ahorro determina la tasa de inversión. Y la magnitud de ahorro no es independiente de la tasa de inversión; si hay un aumento en el nivel de la inversión, el ingreso aumenta y eso induce un aumento en el aho-

rrero. Cuando Keynes señaló esto, puso la ley de Say en reverso.

D.P.— El problema del desempleo en los países en desarrollo parece estar conectado con el tema de la escogencia de técnicas de producción. En este contexto quisiera comentar acerca de la controversia sobre la teoría del capital entre M.I.T. y Cambridge. ¿Estaría usted de acuerdo en que los principales problemas de la teoría del capital y de la economía neoclásica no están relacionados con el problema del redesplazamiento de técnicas (reswitching) sino con problemas derivados de los conceptos de equilibrio, expectativas, economías de escala, etc.? En otras palabras, el supuesto de la ausencia de redesplazamiento múltiple puede ser mucho menos heroico que otros supuestos, si se miran desde un punto de vista empírico. En uno de sus artículos recientes²⁶ usted parece sugerir esto y, por lo tanto, la causa por la cual profesores eminentes le han dedicado tanto tiempo a este problema es un misterio. ¿Será que la importancia empírica de un fenómeno no la toman en cuenta algunos de los teóricos?

P.R.— Todas las controversias deberían conducir eventualmente a un acuerdo, puesto que las reglas de la lógica y la evidencia disponible son las mismas para todos. Como lo he afirmado en un librito de hace ya varios años²⁷, existen cinco razones por las cuales empieza normalmente una controversia:

i) Porque los participantes no logran hacer entender sus puntos de vista.

ii) Porque alguien ha cometido un error de lógica.

iii) Porque los participantes están trabajando con supuestos distintos.

iv) Porque no hay suficiente evidencia para aclarar un punto de tipo empírico.

v) Porque la visión ideológica de los participantes es distinta.

En un momento dado del debate, el Profesor Samuelson admitió muy honestamente que se había equivocado al intentar construir una pseudo-función de producción²⁸. Pero el debate continuó en el terreno ideológico y no en el lógico. Una vez que los Profesores de M.I.T. dejan a un lado los precios del mercado quedan muy preocupados y tratan de esconder sus dudas haciendo alarde de sabiduría (“bluffing”). Sin embargo, se ha presentado también controversia por falta de entendimiento.

Después de que publiqué un artículo reciente²⁹, el Profesor Samuelson contestó en una forma que mostraba que él no ha entendido todavía la distinción entre el tiempo lógico y el tiempo histórico que comentábamos cuando usted planteó algunos elementos de la posición epistemológica de Keynes. Ahora bien, estaría de acuerdo en que la importancia empírica del redesplazamiento de técnicas (“reswitching”) no es un punto esencial de la controversia. En efecto, este fenómeno no puede ocurrir en la realidad, sólo se presenta en un modelo que ha fracasado en términos de su poder explicativo; por lo tanto, la contribución de este fenómeno (“reswitching”) es puramente negativa: muestra que la definición de capital no es independiente de la distribución del ingreso.

D.P.— Sería interesante discutir el problema de escogencia de técnicas que he mencionado. Algunas personas consideran que la lógica que está detrás de la recomendación de incorporar técnicas intensivas en mano de obra se ve afectada por la controversia sobre la teoría del capital. Yo creo que este punto no es tan relevante para el problema de la proporción de los factores. Cuando uno se refiere a técnicas intensivas en trabajo está hablando en términos de la inversión adicional que

se podría hacer en el futuro y no del "stock" de capital existente.

P.R.— La controversia sobre la teoría del capital arroja luz para entender por qué el enfoque que usted propone no funciona. El objetivo del desarrollo no es llegar a la menor producción por persona —generada por la técnica mas intensiva en trabajo— sino mas bien la obtención de mayor producción por unidad de inversión. El concepto del grado de mecanización, que yo explíco en el libro que escribí con el señor Eatwell, es apropiado en este contexto. La meta de la inversión es reducir el contenido de trabajo de bienes particulares, aumentando la producción por persona.

La selección de proyectos debe hacerse en términos del trabajo futuro ahorrado por unidad de inversión actual. Cuando un planificador se enfrenta al problema de escoger entre técnicas conocidas debe rechazar aquella que lleve a un menor nivel de producción por unidad de inversión y a un menor nivel de producción por hombre.

D.P.— Quisiera comentarle, pasando a otro asunto, que he estado analizando distintos modelos que intentan simular la operación de algunos mercados mundiales de productos básicos. He analizado modelos de equilibrio general, modelos basados en el teorema de la telaraña, modelos basados en el análisis de sistemas y otros. Las fluctuaciones de precios tienen serias repercusiones y por lo tanto es vital desarrollar marcos conceptuales que busquen alcanzar el mayor grado de poder explicativo posible, con el fin de orientar los esfuerzos hacia la estabilización. Un limitante grave de todos estos modelos que he mencionado es que asumen no sólo competencia perfecta sino, también, anticipación perfecta. Un tratamiento más realista de las situaciones bajo estudio (los casos del café y del petróleo, por ejemplo) sería describir estos mercados como

oligopolios bilaterales operando en condiciones de incertidumbre. En este contexto, ¿cómo podría utilizarse su teoría de la competencia imperfecta?³⁰.

Su modelo no parece apropiado porque evade el principal problema de una teoría encaminada a entender el caso del oligopolio, vale decir, la existencia de decisiones entrecruzadas. El oligopolio implica interdependencia en el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos y usted no toma este aspecto en consideración. El dilema de los prisioneros es más relevante pero, al trasladarlo a la teoría de juegos, los supuestos que están detrás del concepto de utilidad de Von-Neumann y Morgenstern eliminan las expectativas y las jugadas sorpresivas. Sin embargo, si la teoría de juegos se utiliza como una técnica de simulación, y no como una herramienta, creo que es posible desarrollar un marco conceptual más adecuado.

P.R.— Mi teoría sobre la competencia imperfecta tuvo una acogida muy entusiasta porque en ese momento la teoría económica estaba aislada de los problemas del mundo real. Ahora considero que estaba transitando por un camino errado. La teoría dinámica, es decir, el análisis de los problemas relacionados con el empleo y la acumulación del capital es mucho más importante que la elaboración de una teoría del valor.

En términos de su contribución a la teoría de los precios, la economía de la competencia imperfecta es un trabajo muy primitivo. Yo no creo que ayude mucho para entender el comportamiento de los precios de los productos básicos. El punto más débil de mi teoría es que no puede incorporar la dimensión temporal. Y estaría de acuerdo con usted en que no analice el caso del oligopolio. Esta omisión no se debe a que yo haya considerado poco interesante esta situación sino a que no fui capaz de formular un marco conceptual adecuado. Finalmente, la

teoría de juegos de Von-Neumann constituyó un aporte interesante a la economía.

Sin embargo, considero que hay una diferencia esencial entre un juego con reglas estables y conocidas, y la lucha por sobrevivir que se observa en una economía de libre mercado.

D.P.— Quisiera presentarle ahora unas breves consideraciones sobre la economía marxista. Primero que todo, siempre ha sido paradójico para mí el por qué seguidores de Marx insisten en que su sistema es el único científico y los demás son ideológicos. Yo diría que afirmar que un sistema intelectual carece de juicios de valor y es puramente objetivo constituye en sí mismo un juicio de valor en el campo de las ciencias sociales. Por otra parte, el Profesor Popper ha mostrado en una forma muy convincente que el criterio para distinguir entre proposiciones científicas y proposiciones metafísicas es su falsificación potencial y su refutabilidad. Pero el marxismo ha decidido inmunizarse de la crítica y se ha estancado. Tal vez la única persona que trató de reconsiderar ciertos aspectos de la teoría de Marx fue Rosa Luxemburgo pero su libro fue rechazado, como todos sabemos, por los marxistas y los no marxistas.

Un sistema dogmático y cerrado no puede reclamar "status" científico. No está en capacidad de evolucionar mientras no acepte el procedimiento de la conjetura y la refutación. Yo considero que el sistema que Marx elaboró es un aporte valioso para entender el funcionamiento de una economía de libre empresa. Sin embargo, su modelo es débil en varios puntos como lo refleja el fracaso de algunas de las predicciones de largo plazo de Marx:

i) ¿Por qué la revolución que predijo para Inglaterra en el siglo pasado no ocurrió? Primero que todo porque

algunos de sus principios epistemológicos parecen errados. Marx aceptó el historicismo de Hegel sin haberlo analizado críticamente. La historia no es cíclica, como lo muestra las dificultades a las cuales se han visto sometidos los esquemas de personas como Spengler y Toynber, y no es predecible. Los astrónomos pueden predecir eclipses pero los sociólogos no tienen ningún método que les permita predecir revoluciones. En segundo lugar, Marx subestimó la importancia del impacto de la educación sobre la estructura de la sociedad; su análisis se desarrolló tomando como base el conflicto entre dos clases sin concebir la posibilidad de la aparición de una nueva clase caracterizada por poseer capital humano y no necesariamente capital físico. Las posibilidades de aprendizaje y el mayor nivel educativo de la fuerza laboral, han llevado a un incremento en la productividad del trabajo que se ha traducido en salarios crecientes. Por lo tanto, la predicción de Marx relativa a la pauperización del proletariado no ha contado con respaldo del mundo real.

ii) La doctrina marxista relacionada con la ley de la tasa decreciente del nivel de las ganancias que llevaría a un estancamiento crónico del sistema, ha fallado también. Creo que volvemos a caer en cuenta de que los cimientos epistemológicos de su sistema no son tan sólidos como parecen. Marx asume que el progreso técnico es ahorrador de trabajo y en esta forma vuelve a caer en el determinismo —el pecado hegeliano—. El progreso técnico no es predecible. Puede ser ahorrador en trabajo o capital. El sistema marxista está basado en la filosofía de Hegel y en los principios económicos de Ricardo. Estas dos bases tienen debilidades importantes.

Si el marxismo busca evolucionar tiene que abandonar algunos de sus

principales epistemológicos e ideológicos. Es un sistema que requiere una amplia reconstrucción. Después de todo, Marx estaba escribiendo en un período bastante especial de la historia inglesa y, hoy en día, tenemos mucho más conocimiento de la forma en la cual opera el sistema económico internacional. Asimismo, los científicos sociales y los naturales han hecho aportes importantes en este siglo y habría bastante material para avanzar en la reconstrucción. Yo estoy convencido que si Marx resucitara, él sería el primero en volver a comenzar su análisis. Pero, muchos de sus seguidores tienen un grado de admiración hacia él tan grande, que se abstienen de leer sus obras, como pasa con la Biblia o con la Teoría General de Keynes.

P.R.— Debo empezar afirmando que yo considero, junto con el Profesor Schumpeter³¹, que Marx fue un gran economista. Una de sus principales contribuciones a la historia del pensamiento fue la de haber señalado el elemento ideológico en el desarrollo de las disciplinas sociales. Pero el marxismo es también una ideología y muchos de los seguidores de Marx aceptan sus hipótesis como dogmas. Han tratado a Marx como un gran profeta y no como un científico; al hacer esto han ahogado el elemento científico de la teoría de Marx en la teología. Estoy de acuerdo en que la ciencia avanza mediante el método del ensayo y el error y en que cuando los errores no se reconocen, no hay progreso.

Marx si adelantó hipótesis que pueden contrastarse con la evidencia empírica. Déjeme examinar brevemente algunas de las predicciones que usted ha señalado. Todo parece indicar que la predicción de Marx relacionada con la miseria creciente del proletariado no se ha cumplido. Marx no tuvo en cuenta el hecho de que el aumento en la productividad del trabajo, que induce el sistema capitalista, ha sido suficiente para estimular un proceso diná-

mico de la acumulación de capital y un mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores. Cuando uno desafía a los marxistas en relación con este punto en particular, se rehusan a aceptar que su maestro se equivocó. Prefieren adoptar una actitud dogmática y negar que ha habido aumentos en el nivel de salarios, o se refugian en la tesis de que Marx nunca hizo esa predicción. Pero la situación es que en este caso el poderoso análisis de Marx ha fracasado y requiere una reconstrucción significativa.

La doctrina de la tasa decreciente de ganancias es muy confusa. Primero, porque la definición de la composición orgánica del capital es ambigua. Segundo, porque como he señalado en mi ensayo sobre la economía marxista³², la ley de la tasa decreciente de ganancia está en contradicción con el resto de la argumentación de Marx. Porque si uno asume con Marx que la tasa de explotación es constante, los salarios reales deberían aumentar a medida que la productividad aumenta.

En relación con la visión cíclica de la historia de Marx, estaría de acuerdo en que este concepto no ha sido compatible con la observación. El socialismo no ha surgido de las sociedades industriales avanzadas como lo plantea su teoría de las etapas históricas. Por el contrario, parece haber una clara relación entre la pobreza de las naciones y su propensión a volverse estados socialistas. Usted podría estar en la verdad al afirmar que Marx aceptó el método de Hegel sin suficiente reflexión. En mi "Carta Abierta de un Keynesiano a un Marxista" comenté, en un momento de humor, que cada vez que trato de discutir un punto concreto con un marxista, él me habla en hegeliano, un idioma que yo no entiendo. Por ejemplo, la definición de Marx del capital constante (sí es un flujo o un stock) es muy difícil de discutir con un marxista. Siempre ofrecen explicaciones hegelianas y, como dan por entendido que Marx era un genio, que

no pudo haberse equivocado, no se toman el trabajo de aclarar el asunto. Sin embargo, no hay duda de que la contribución de Marx a la teoría económica y a la historia del pensamiento económico fue muy grande, y de que la interpretación económica de la historia es un método fructífero.

Con referencia al trabajo de Rosa Luxembourg, yo decía en la introducción de la edición inglesa que su libro ofrece una teoría de la acumulación del capital de mucho interés. En varios aspectos logró avanzar sobre la formulación de Marx (aun si los marxistas no lo reconocen). Tome, por ejemplo, la influencia de la geografía y el clima sobre la evolución económica de un país. Marx nunca anticipó las grandes diferencias de nivel de vida que surgirían entre el Norte y el Sur de América. Tampoco tomó en cuenta la influencia del clima sobre la naturaleza humana. Rosa Luxembourg discute este tema en una forma explícita; sin embargo, no acepta que los salarios reales hayan aumentado en el mundo capitalista. En síntesis, a pesar de todas sus debilidades, el marxismo tiene mucho que aportar y, si se procede a reconstruirlo cuidadosamente, es un sistema capaz de mejorar mucho.

D.P.— Otro punto que causa dificultad es la teoría del valor trabajo de Marx. Se ha afirmado que el célebre problema de la transformación ha sido resuelto por P. Sraffa³³ aun cuando mi impresión es que la solución de Sraffa es hipotética. En la construcción de su "standard" invariable del valor él asume una tasa uniforme de ganancia en toda la economía. Como yo le señalaba en una conversación que tuvimos hace unos años, el supuesto de una tasa uniforme de ganancia es incompatible con su famoso artículo de 1925. Si se consideran los fenómenos de economías de escala, incertidumbre y oligopolio, no es clara la forma en la cual surja una tasa uniforme de ganancia.

P.R.— La búsqueda de un "standard" invariable del valor está basada en una

analogía falsa. La longitud y el peso son relaciones entre el hombre y el mundo físico. El valor surge en relaciones sociales, es decir, es una relación entre el hombre y el hombre. La solución de Sraffa al problema es muy artificial pero su contribución muy importante. Sraffa desafió en una forma seria el concepto de la productividad marginal del capital.

Yo diría por otro lado que la teoría del valor trabajo es grandilocuente, política e ideológica. En el fondo no afirma nada; traté de mostrar en mi ensayo sobre la economía marxista que la teoría del valor trabajo no es importante para desarrollar los argumentos de Marx, es solamente una tautología.

D.P.— Usted ha tenido la oportunidad de viajar y escribir sobre la República Popular China. Parecería interesante registrar sus comentarios sobre algunos puntos en vista de que los asuntos chinos siguen siendo un misterio para mucha gente: i) En uno de sus libros ("Notes on China") usted explica que los chinos consideran a los Estados Unidos como una gran amenaza para la humanidad. ¿Pero no están igualmente, o aun más, preocupados con Rusia? Eventos recientes sugieren que China está acercándose más a una política de cooperación que a una de confrontación con los Estados Unidos. ii) ¿Cuál es la actitud de los planeadores chinos hacia los nuevos métodos de la planeación desarrollada por personas como el Profesor Kantorovich³⁴ en Rusia y que ponen el énfasis en la asignación eficiente de los recursos y el rompimiento de la rigidez de un centralismo exagerado? ¿Diría usted que la planeación en China ha tenido éxito en el sentido que se han alcanzado las metas propuestas? iii) ¿Cuál es el balance actual entre incentivos morales y materiales para aumentar la producción? iv) ¿Hasta qué punto se está convirtiendo el sector industrial en el sector líder de la economía? De acuerdo a un artículo escrito por J.

Low³⁵, la tasa de crecimiento de la industria China para los últimos 20 años ha estado alrededor del 7% mientras que la de la agricultura ha oscilado entre el 2 y el 3%.

P.R.— La actitud de China hacia los EE.UU. y hacia Rusia ha evolucionado a través del tiempo. Hay ciertamente una atmósfera de tensión en las relaciones entre China y Rusia. Con referencia a los métodos chinos de la planeación me gustaría decir lo siguiente: los planificadores han estudiado cuidadosamente la experiencia soviética para aprender de sus errores. Por ello, se utilizan algunas técnicas matemáticas, como los balances materiales, pero los lineamientos generales del plan son dictados, naturalmente, por el partido comunista. Parece haber un problema de disparidad de ingresos entre regiones y, por tanto, se introducen parámetros para buscar un desarrollo regional más equilibrado. El sistema no está controlado por ningún criterio de éxito como la rentabilidad, sino, como los mismos chinos lo explican, por el alto nivel de conciencia política de los trabajadores.

Con referencia a la industrialización, los chinos rechazaron el método soviético de extraer el excedente del sector agrícola. Los planificadores chinos se las arreglan para que los campesinos tengan un cierto nivel de capacidad de compra. A medida que la producción industrial se desarrolla, los términos de intercambio evolucionan a favor de la agricultura. La planeación china ha tenido cierto éxito, pero los terremotos y las catástrofes meteorológicas han hecho muy difícil planear a largo plazo.

D.P.— Para finalizar esta interesante conversación quisiera preguntarle:

¿Cuál considera usted su contribución más importante a la teoría económica?

P.R.— Yo considero mi “Acumulación del Capital” como el libro más importante. Es un trabajo muy imperfecto pero la materia de que trata es muy importante. Me tocó dar una batalla difícil para escribir ese libro. El progreso técnico, en particular, es un tema imposible.

D.P.— ¿Cuáles han sido sus principales influencias intelectuales?

P.R.— Mi deuda con Keynes es evidente. El privilegio de haber sido miembro del grupo que trabajó con Keynes mientras se escribía la Teoría General fue muy importante en mi desarrollo intelectual. Y Marx tuvo un gran impacto sobre mi forma de pensar, en particular a través de los ojos de Kalecki. Sraffa solía decir que yo consideraba a Marx como un antecesor poco conocido de Kalecki y, en cierto sentido, esto es cierto. Marshall fue también una influencia importante. Pero, como lo he dicho en otras partes, entre más estudio a Marshall más lo admiro como un economista y menos como un ser humano.

D.P.— ¿Qué áreas de la teoría económica sugeriría que son particularmente relevantes para los estudiantes de los países en desarrollo?

P.R.— Les recomendaría no preocuparse por la teoría del equilibrio y por políticas tipo “laissez-faire”. El mismo concepto del desarrollo es incompatible con las teorías de equilibrio y comercio libre. Y añadiría que la economía tomada individualmente no puede ofrecer las soluciones para los países del tercer mundo. Los debates políticos son los dominantes.

BIBLIOGRAFIA

1. "Mr. Harrod's Dynamics". *E. J.* March 1949. Reseña por J. Robinson.
2. Ver por ejemplo, D. Seers (ed.). *The Crisis in Planing*. Edingurgh, 1972.
3. D. Pizano, "Un Diálogo con el Profesor Tinbergen". *Coyuntura Económica*. Bogotá, Octubre 1977.
4. J. Robinson, *Economic Philosophy*. London, 1962.
5. J. Robinson, *Economic Heresies*. London, 1971.
6. T. Swan, "Growth Models of Golden Ages and Production Functions" en *Economic Development*, K. Berrill (ed.), London Macmillan, 1964.
6. Ver D. Pizano "Un Diálogo con el Profesor Hicks". *Coyuntura Económica*. Bogotá, Diciembre 1977.
8. J. Robinson, "The Theory of Money and the Analysis of Output". *R.E.S.*, October 1933.
9. J. Robinson, "Harrod After Twenty-one Years". *E.J.*, September 1970.
10. J. Robinson, "Michal Kalecki on the Economics of Capitalism". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, February 1977.
11. J. Robinson, *The Accumulation of Capital*. London, 1956.
12. D. Pizano, "Un Diálogo con el Profesor Hicks". *op. cit.*
13. J. M. Keynes, "Essays in Persuasion", *Collected Works*. London, Macmillan, 1971.
14. A. Lotka, *Elements of Physical Biology*. Baltimore, 1925.
15. J. Robinson, *Freedom and Necessity*. London, 1971.
16. J. R. Hicks, "Mr. Keynes and the Classics". *Econometría*, 1927.
17. J. Robinson, *Economic Philosophy*, *op. cit.*
18. J. M. Keynes, "A Treatise on Probability", *Collected Works*. London, Macmillan, 1971.
19. J. M. Keynes, "A Treatise on Money", *Collected Works*. London, Macmillan, 1972.
20. P. Samuelson, "The General Theory After Twenty Years". R. Lickacham (ed.), *Keynes General Theory: Reports of Three Decades*. New York, Martin's Press, 1964.
21. K. Popper, *Objective Knowledge*. London, 1972.
22. K. Popper, *Conjectures and Refutations*. London, Fourth Edition, 1972.
23. J. M. Keynes, *Collected Works*. London, Macmillan, 1971.
24. P. Samuelson, "Economic Theory and Mathematics". *A.E.R.* 1949. D. Pizano, "Un Diálogo con el Profesor Samuelson". *Coyuntura Económica*, Bogotá, Julio 1976.
25. L. Currie, "The Exchange Constraint to Development". *E.J.*, 1971.
26. R. R. Nelson, "A Theory of the Low-level Equilibrium Trap". *A.E.R.*, 1959.
27. R. Eckaus, "Factor Proportions in Underdeveloped Countries". *A.E.R.*, 1955.
28. J. Robinson, "The Unimportance of Reswitching". *QJE*, 1975.
29. J. Robinson, *Introduction to the Theory of Employment*. Second Edition, London, 1969.
30. P. Samuelson, "Parable and Realism in Capital Theory: The Surrogate Production Function". *RES.*, 1962.
31. J. Robinson "The Unimportance of Reswitching", *op. cit.*
32. J. Robinson, *The Theory of Imperfect Competition*. London, 1933.
33. K. Popper, *Poverty of Historicism*. London, 1958.
34. J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. Twelfth impression, London, 1970.

35. J. Robinson, *An Essay on Marxian Economics*. London, 1942.
36. P. Sraffa, *Production of Commodities by Means of Commodities*. Cambridge, 1961.
37. L. V. Kantorovich, *Essays in Optimal Planning*. Oxford, 1977.
38. J. Lau, "Economic Development and Industrialization" en *China: A Handbook*. Edited by Yuan-Liwu, 1973.

**Implicaciones socio—económicas de la
ilegalidad en la tenencia de la tierra
urbana de Colombia**

**Alfredo L. Fuentes
Rodrigo Losada**

Implicaciones socio-económicas de la ilegalidad en la tenencia de la tierra urbana de Colombia *

*Alfredo L. Fuentes
Rodrigo Losada*

A. Introducción

Es bien sabido que toda sociedad da origen a un sistema legal respaldado por la capacidad coactiva de quienes ejercen el poder. Este sistema pretende regular y ordenar el ejercicio de aquellos deberes y derechos que reconocen las autoridades políticas de la sociedad, y establece sanciones para las transgresiones a los mismos. Los sujetos de derechos y deberes son no sólo los individuos aisladamente sino ciertos grupos o colectividades de ellos, y aun la misma sociedad en su

conjunto representada por sus gobernantes.

El sistema legal es excluyente ya que sólo concede prerrogativas a las acciones tramitadas conforme a sus reglas. Quien pretenda, por ejemplo, hacer efectivo un derecho por conductos ajenos a los del sistema legal imperante, no podrá con justo título invocar el apoyo del poder gubernamental para lograrlo.

En este estudio se busca explorar algunas consecuencias socio-económicas que recaen sobre aquellas colectividades urbanas o aquellos ciudadanos que buscan conseguir terrenos donde vivir por medios reprobados por la Ley. Se trata del caso de esos miles y aún cientos de miles de habitantes pobres que viven en los barrios o urbanizaciones ilegales de los centros urbanos latinoamericanos. El fenómeno es bien conocido. Se le llama colonias proletarias en la ciudad de México, barriadas o pueblos jóvenes en Lima, favelas en Río de Janeiro, villas miseria en Bue-

* Este estudio se llevó a cabo en FEDESARROLLO con la colaboración del INSTITUTO DE INTEGRACION CULTURAL de Medellín y se presentó en la IV Conferencia de Derecho y Desarrollo que tuvo lugar en Buenos Aires en octubre de 1977. Harvey Peláez, de este Instituto, fue investigador asociado. Patricia Restrepo de Ospina, del mismo Instituto, y Jorge Pinilla, de FEDESARROLLO, actuaron como asistentes de investigación. La financiación del estudio estuvo a cargo del BANCO CENTRAL HIPOTECARIO de Colombia. Los autores agradecen la cooperación de todos aquellos funcionarios de entidades públicas y privadas, que fueron entrevistados en el curso de esta investigación.

nos Aires, campamentos o poblaciones callampas en Santiago, barrios en Caracas, urbanizaciones piratas en Bogotá, etc.¹.

Estos asentamientos urbanos de gentes de bajos ingresos surgen sin planificación estatal alguna, y se ubican a menudo en áreas periféricas de la ciudad desprovistas de servicios públicos. Sus casas, frecuentemente a medio construir, con materiales provisionales y aun de desecho, tienen una apariencia poco estética. Sin embargo, esto no es lo crítico desde el punto de vista del presente estudio: dichos barrios, además de mal presentados y peor provistos del equipamiento urbano mínimo necesario para una vida digna, son en términos jurídicos barrios ilegales².

Un barrio es ilegal cuando nace sin cumplir ciertos requisitos estatales (de orden nacional o local) sobre la constitución de nuevas urbanizaciones. Dada esta definición, conviene distinguir dos tipos de barrios ilegales, los piratas y los de invasión. Barrios piratas son aquellos donde sus moradores han hecho una transacción de compra-venta

con respecto a los lotes que ocupan. Barrios de invasión, por el contrario, son aquellos que surgen de la ocupación de hecho de un predio ajeno, público o privado

En las grandes ciudades latinoamericanas aparentemente predomina el fenómeno de los barrios de invasión. Al menos, sobre él se ha centrado la atención de los estudiosos del tema. En Colombia, por el contrario, los asentamientos ilegales generalmente no surgen sobre la base de una invasión, sino como producto de una compra. Existen, por supuesto, las invasiones en las ciudades colombianas, pero, como se apreciará mas adelante, su frecuencia y magnitud relativa es inferior en comparación con el caso de los barrios piratas.

B. Características generales de los barrios ilegales en Colombia

Se describe a continuación en forma muy sumaria la extensión de los barrios piratas y de invasión en las ciudades colombianas, la calidad de sus viviendas, algunas características demográficas y socio-económicas de sus habitantes, y su situación en términos de servicios públicos. Se documenta también el status jurídico de los habitantes de dichos barrios en relación con las parcelas que cada individuo o familia ocupa³.

¹ Ver las bibliografías recopiladas y comentadas por Richard Morse, "Recent Research on Latin American Urbanization: A Selective Survey with Commentary", *Latin American Research Review* 1:1 (1965), traducido al español en R. Morse, *La investigación urbana latinoamericana: tendencias y planteos* (Buenos Aires: ed. SIAP, 1971) 8-61; idem, "Trends and Issues in Latin American Urban Research, 1965-1970", *Latin American Research Review* 7:1 y 3 (1971), traducido al español en la obra citada, pp. 63-196, William P. Mangin, "Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution", *Latin American Research Review* 2:3 (1967) 65-98, Howard Handelman, "The Political Mobilization of Urban Squatter Settlements", *ibidem*, 10:2 (1975) 35072; Rolando Mellaff, "Urban Studies: A Bibliographic Explosion", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 17 (1975) 101-108.

En Colombia no hay una terminología común. Se habla indistintamente de barrios o urbanizaciones piratas, barrios clandestinos, barrios marginales, turugios, barrios de invasión, etc.

² Se omite aquí la consideración de los barrios ilegales habitados por familias de medianos o aun altos ingresos porque este fenómeno, poco frecuente, no tiene la magnitud e importancia del de los barrios ilegales de familias pobres.

³ Existen pocos estudios sobre barrios ilegales en Colombia, y la mayoría de ellos se refiere únicamente al caso de Bogotá. Ver, entre otros, Ramiro Cardona Gutiérrez, *Las invasiones de terrenos urbanos -- Elementos para un diagnóstico* (Bogotá: Tercer Mundo, 1969); Consultécnicos Ltda., *Estudio de normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios* (Bogotá: Instituto de Crédito Territorial, 1971); Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, *Mercadeo de tierras en barrios clandestinos de Bogotá* (Bogotá: DAPD, 1973); Georges Vernez, "Bogotá's Pirate Settlements: An Opportunity for Metropolitan Development" (tesis de Ph.D. inédita, Universidad de California, Berkeley, 1973); Centro de Estudios Superiores para el Desarrollo (CESDE). *Aproximación al estudio de barrios "marginados"* (Medellín: CESDE,

1. Extensión de los barrios ilegales

Si al fenómeno de los barrios ilegales en Colombia se le cuantifica en un momento cualquiera del tiempo, puede sacarse la impresión de que dicho fenómeno no constituye un problema muy extendido en el país. Si se intenta, por el contrario, una medida “diacrónica”, o sea, a través del tiempo, el resultado es muy distinto.

Tómese por ejemplo, el caso de Bogotá. Cálculos aproximados de dos estudios distintos indican que entre un 45% y un 59% de todas las familias de Bogotá vivían en 1970-1972 en barrios surgidos en alguna época como piratas —si bien a la fecha la mayoría de ellos había recibido reconocimiento legal⁴. En contraposición, sólo un 1% de las familias de la ciudad habitaba en esos mismos años en barrios originados como invasiones. Si se hace, en cambio, un estimativo “sincrónico”, o sea, en un solo momento del tiempo, puede constatar que en 1972/3 sólo un 13% de las familias de Bogotá vivían en barrios piratas y un 0.7% en barrios de invasión⁵. Son cifras más bajas que las anteriores pero en modo alguno despreciables.

Conviene considerar ya no el solo caso de Bogotá sino el de 69 ciudades principales del país, en las cuales vive una población cercana a los 11 millones de habitantes (78% de la población urbana de Colombia y 48% del total de la población en el país⁶). En los barrios piratas de dichos centros urbanos vivían, en 1972/3, aproximadamente 826.000 personas (7.5% de la población de esas ciudades), en tanto que en los barrios de invasión lo hacían cerca de 617.000 (el 5.6% de esa misma población⁷). Importa subrayar que esta estadística para las 69 ciudades se refiere a un momento dado del tiempo, 1972/3. Los barrios piratas con el correr del tiempo (quizás aproximadamente cinco a diez años) suelen terminar por adquirir el equipamiento urbano propio de los otros barrios de su mismo nivel social y son finalmente reconocidos en forma legal por las autoridades. Las invasiones también logran lo mismo pero requieren mucho más tiempo para ese proceso. De ahí que cualquier estimativo de la extensión de los barrios ilegales en un momento dado del tiempo tienda a subestimar la importancia histórica de los mismos.

Documento No. 5, 1974); María Carvajal Suárez, *Estudio sobre núcleos piratas, de invasión y tugurios de la Comuna No. 1, Municipio de Medellín* (Medellín: Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos Municipales, 1975); Rodrigo Losada Lara y Hernando Gómez Buendía, *La tierra en el mercado pirata de Bogotá* (Bogotá: FEDESARROLLO, 1977); Luis Eduardo Molina y Juan Antonio Arias, *Estudio sobre estructura financiera del submercado de vivienda* (Medellín: Escuela de Administración y Finanzas y Tecnología, 1967).

⁴ Ver DAPD, *Mercadeo de tierra en barrios clandestinos de Bogotá*, op. cit., pp. 67-80; G. Vernez, “Bogotá’s Pirate Settlements”, op. cit., pp. 24 y 188-191; G. Vernez — J. Valenzuela, “La estructura del mercado de vivienda en Bogotá y la magnitud de la actividad constructora popular”, *Economía Colombiana* 93 (junio, 1972) 8-21. Ver, además, Consultécnicos Ltda., *Estudio de normas mínimas*, op. cit., p. 57 y Figura 4-11.

⁵ Para obtener estos porcentajes se proyectó el número total de familias en Bogotá para los años 1972/3 (un promedio de estos dos años) en base a la cifra de la encuesta de hogares (442.700) de 1970, realizada por el Departamento

Administrativo Nacional de Estadística (ver su *Encuesta de Hogares, 1970*, publicado por DANE, Bogotá, 1971, p. XIII), asumiendo un crecimiento anual del 6.8%. El resultado fue de 522.123 familias. Una aproximación al número de familias en barrios ilegales se obtuvo al dividir el número de personas en dichos barrios (según el Instituto de Crédito Territorial, *Inventario de zonas subnormales de vivienda y proyectos de desarrollo progresivo*, publicado por el mismo ICT, Bogotá, 1976, p. 119 — citado en adelante como ICT, *Inventario*), por 6.2, que es el promedio de personas por familia en ocho barrios piratas de Bogotá (ver Losada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit., p. 78).

⁶ Ver ICT, *Inventario*, p. 21. La población allí estimada para las 69 ciudades es de 10.978.073.

⁷ Ver ICT, *Inventario*, p. 269. De las 617.000 personas en barrios de invasión, una quinta parte (105.618) se encontraba en una sola ciudad, Cúcuta. En ésta, un caso insólito en Colombia, el 57.6% de las viviendas estaba en 1972/3 ubicado en barrios de invasión.

2. Características físicas de las viviendas

Aunque existen algunos barrios ilegales donde la densidad de viviendas por hectárea es muy alta, en general tanto los barrios piratas como los de invasión de 69 ciudades colombianas exhiben densidades bajas, en concreto, 23 viviendas por hectárea los primeros, y 26 los segundos⁸. La densidad, sin embargo, aparentemente aumenta en la medida en que los barrios ilegales son menos periféricos, o sea, más próximos a zonas céntricas, y más antiguos.

La calidad de las viviendas en los barrios ilegales varía notablemente en función del clima, aunque casi todas ellas son en sus comienzos unifamiliares y de un solo piso. En las ciudades de tierra fría (temperatura media de 12°C a 16°C), las viviendas son generalmente compactas, de ladrillo con techos de teja de eternit, barro cocido o lata, y piso de cemento. En los climas cálidos (temperaturas de 24°C o más), es frecuente que las viviendas inicialmente se fabrican de materiales vegetales, sin procesamiento preservativo alguno (guadua, tablones de madera sin pulir, etc.), permiten una amplia ventilación y tienen piso de tierra. Con el correr del tiempo, se erigen paredes de ladrillo o bloques de cemento, y se pone techo de los mismos materiales.

Las viviendas de los barrios ilegales lucen inacabadas, no sólo porque sus paredes carecen de cualquier tipo de

revestimiento, sino porque generalmente se construyen por etapas a lo largo de varios años, según el diseño arquitectónico de sus propios habitantes. Un estudio de tres barrios piratas de Bogotá ha encontrado que el 90% de las viviendas visitadas (N = 150) fue construido en más de una etapa, un tercio en dos, y un quinto en cuatro o más etapas⁹. En promedio, entre la primera y la segunda etapa transcurren algo más de dos años. Igualmente, en promedio, las casas se terminan en un lapso de cinco años y medio. En la etapa inicial se suelen construir una o dos habitaciones de uso múltiple, con un área de 9 a 12 metros cuadrados cada una. Con el tiempo se añaden un espacio independiente para la cocina, un baño, uno o dos dormitorios adicionales, etc.

3. Características demográficas y socio-económicas de los habitantes

Aunque los estudios hechos hasta el presente son muy fragmentarios, parece que no sólo la mayoría de los habitantes de los barrios ilegales en Colombia es inmigrante del campo, sino que en ellos se concentra una proporción significativamente más alta de esos inmigrantes que en los barrios legales de parecido nivel socio-económico¹⁰. En cada vivienda de los barrios piratas habitan en promedio 8.4 personas, y en cada vivienda de barrios de invasión 6.9¹¹.

8 Ver ICT, *Inventario*, p. 269. El dato se refiere a densidades netas, es decir, al número de viviendas por hectárea neta (la cual "resulta de restar del área bruta ocupada por el plan vial y el área afectada por accidentes naturales no ocupada por viviendas... el área de terreno ocupada por vivienda o utilizable para este fin... Incluye vías locales, zonas libres y áreas de reserva para servicios comunitarios", *ibidem*, p. 47). Como ejemplos extremos de densidad pueden mencionarse los barrios Lenin (invasión) de Medellín o La Asunción (pirata) de Bogotá, con 166 y 164 viviendas por hectárea respectivamente en, 1972/3.

9 Ver G. Vernez, "Bogotá's Pirate Settlements", op. cit., pp. 40-44. Vernez anota que estos datos posiblemente sobrestiman la proporción de casas construidas en una o dos etapas porque muchas de las viviendas visitadas podrían no encontrarse aún terminadas en el momento del estudio. Ver *ibidem*, pp. 40-41. Molina-Arias, *Submercado de vivienda*, op. cit., pp. 31-52.

10 Ver William A. Flinn, "The Process of Migration to a Shantytowns in Bogotá, Colombia", *Inter-American Economic Affairs* 22:2 (1968) 77-88. H. Mendoza Hoyos, "Características generales de la población colombiana", en *Urbanización y marginalidad* (Ascofame, 2a. ed., Antares-Tercer Mundo, Bogotá, 1969), pp. 20 y 23; Losada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit., pp. 79-81.

11 El dato se refiere a 69 ciudades. Ver ICT, *Inventario*, op. cit., p. 269.

Los niveles de educación e ingreso de las familias de barrios ilegales son bajos. Un estudio de cinco barrios piratas de Bogotá, realizado en 1975, revela que el 50% de las familias (N=101) de dichos barrios no alcanzaba a tener un ingreso familiar mensual superior a los 38 dólares (1.196 pesos colombianos de 1975), lo que equivale aproximadamente a 460 dólares por año¹².

Familias con esos ingresos no podían aspirar a comprar a crédito ni siquiera la vivienda más barata que ofrecía el gobierno en Bogotá, porque no alcanzaban a tener el salario mínimo mensual requerido para comprar ese tipo de vivienda¹³. Menos a su alcance se encontraban las soluciones de vivienda ofrecidas por los grandes urbanizadores privados, porque estos construyen casi exclusivamente para las clases de ingresos medios y altos.

4. Los servicios públicos

Los barrios ilegales, sean ellos de invasión o piratas, tienen como común denominador el que nacen sin servicios de agua, luz o alcantarillado. Su gran desafío como asentamientos urbanos se centra en la consecución de estos servicios públicos y de otros que suministrarán entidades privadas. Generalmente, lo primero que consiguen es el

alumbrado eléctrico para las casas, que toman de contrabando de las redes eléctricas vecinas, de ordinario con la connivencia de las autoridades locales. Es un servicio de mala calidad y peligroso por no estar suministrado conforme a los niveles técnicos que sólo las instalaciones eléctricas regulares pueden poseer.

Mas adelante, tarde o temprano, se hace llegar a estos barrios con la aprobación de las autoridades un tubo de agua para surtir unas pilas de uso comunitario. Los otros servicios, a saber, agua domiciliaria, alcantarillado, teléfonos públicos, escuelas y puestos de salud estatales, facilidades de correo, recolección de basura, centros de recreación y centros de culto, se consiguen progresivamente, de ordinario tras una lucha pertinaz de los habitantes de cada barrio. Estos, en casi la totalidad de los casos, se organizan en forma de asociaciones comunales, y como tales ejercen presión sobre las diversas agencias del estado a fin de obtener los servicios comunitarios de que tienen necesidad.

5. Status jurídico de los dueños de lotes en los barrios ilegales

Este es un aspecto muy poco estudiado. Es evidente que quienes habitan en barrios de invasión difícilmente pueden exhibir un título de propiedad legalmente aceptable. En el caso de las invasiones, sólo cuando el dueño legítimo del globo de terreno invadido desista o simplemente omite defender sus derechos, empieza a configurarse con el tiempo una posesión de carácter irregular, que únicamente al cabo de veinte años, mediante prescripción judicial, puede dar lugar a un título de propiedad¹⁴.

La situación en los barrios piratas es diferente. En éstos no hay ocupación

¹² Ver Losada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit., p. 91. Ingresos similares han sido encontrados por otros estudios, igualmente parciales, de años anteriores en Bogotá. Ver el estudio de tres barrios, hecho por Consultécnicos en 1971 (citado en DAPD, *Barrios clandestinos*, op. cit., p. 18); otro de ocho barrios realizado por el DAPD (ibidem, pp. 42-43), y uno de nueve zonas, adelantado también por Consultécnicos en 1972 (ibidem, p. 21). Para el caso de Medellín ver CESDE, *Barrios Marginados*, op. cit., p. 46.

¹³ El salario familiar mensual mínimo requerido por el Instituto de Crédito Territorial (ICT), principal entidad estatal constructora de vivienda, para su solución de vivienda más barata (una casa sin terminar, de 42 metros cuadrados de construcción; casa tipo A en el Barrio Garcés Navas) era en 1972 de 42 dólares (1.300 pesos colombianos de 1975).

¹⁴ Ver *Código Civil Colombiano*, art. 2531 y Ley 50 de 1936, art. 1.

de hecho de terreno ajeno, sino adquisición mediante un contrato de compra-venta. Dicho contrato, sin embargo, suele adolecer de defectos más o menos graves. En base a un estudio de cinco barrios piratas de Bogotá (N=101) se ha podido comprobar que, desde un riguroso punto de vista legal, apenas cerca de 40 ó 50% de las personas que adquieren lotes en una urbanización pirata pueden considerarse como dueños indiscutibles. Por otra parte, se encontró que más del 40% de los contratos de compra-venta y de las promesas de venta de lotes eran inexistentes, por carecer de formalidades exigidas por la ley¹⁵.

Las causas principales de lo anterior se encuentran aparentemente en vicios procedimentales incurridos por ignorancia o en el hecho de que algunas veces el urbanizador que vende los lotes carece de dominio pleno sobre los mismos (porque los lotes han sido objeto de un embargo, o porque no se encuentran debidamente registrados, etc.). No obstante, cabe observar que con el correr de los años la mayoría de los habitantes de los barrios piratas de Bogotá terminan por subsanar los vicios legales de sus títulos y obtener documentos perfectos de propiedad.

C. Efectos socio-económicos de la ilegalidad

El presente estudio se ocupa de algunas secuelas socio-económicas que pueden recaer sobre los pobladores de ciertas áreas urbanas en Colombia debido a dos fenómenos de ilegalidad en que pueden verse envueltos. Un fenómeno es el de la ilegalidad de la urbanización donde viven. El otro, el de la ilegabilidad del derecho de la propiedad privada del lote que ocupan.

Las secuelas socio-económicas que se consideran se refieren a la presta-

ción (o no prestación) de servicios comunitarios a los sitios donde los mencionados pobladores residen, y al acceso a oportunidades de crédito que éstos pueden tener (o no tener), en uno u otro caso, en función de cualquiera de las aludidas formas de ilegalidad.

Por "servicios comunitarios" se entienden aquellos que responden a las necesidades e intereses comunes de muchas personas en cualquier asentamiento humano. En particular, interesan en este estudio solamente los servicios comunitarios propios de los barrios o urbanizaciones en una ciudad. Dichos servicios pueden ser prestados por entidades oficiales ("servicios públicos") o por entidades no-oficiales ("servicios no-oficiales"). Ejemplo de estos últimos son los centros de culto que se erigen en las urbanizaciones. Ver el Esquema 1.

Los servicios públicos se dividen en "domiciliarios", es decir, que son suministrados directamente a cada domicilio del barrio (agua, luz, etc.) y en "colectivos", o sea, que están a disposición de la colectividad en cuanto tal (luz pública en las calles, escuelas, centros de salud). Estos últimos, a su vez, van a ser discriminados para los fines de este estudio en dos categorías, a saber, servicios colectivos "de infraestructura" (luz pública, desagües viales, mantenimiento y aseo de calles y parques, teléfonos públicos) y servicios colectivos "sociales" (escuelas públicas, centros estatales de recreación o de salud, guarderías infantiles, puestos de correo, vigilancia policial).

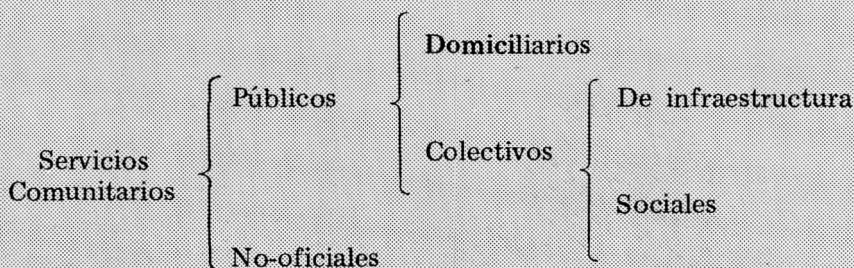
La única oportunidad de crédito que se considera a continuación es la relacionada con la construcción o mejora de las viviendas.

Con respecto a la ilegalidad de una urbanización se pretende indagar en qué medida esa ilegalidad, que caracteriza tanto a los barrios piratas como a

¹⁵ Ver Losada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit., pp. 118-129.

Esquema 1

CLASES DE SERVICIOS COMUNITARIOS



los de invasión, impide u obstaculiza la prestación de servicios públicos colectivos de infraestructura a dichos barrios.

Por otro lado, con respecto a la ilegalidad en la propiedad privada de la tierra, que es concomitante de las invasiones y a menudo encontrada aún en los barrios piratas, se quiere determinar si el suministro domiciliario de servicios públicos depende de que el dueño del domicilio pueda exhibir un título saneado de propiedad. Se quiere, además, precisar en qué grado el crédito institucional para vivienda está al alcance de una persona o familia que carece de títulos legalmente reconocidos de propiedad raíz.

Finalmente, con respecto a ambas formas de ilegabilidad, se busca descubrir si existe alguna relación entre cualesquiera de dichas formas de ilegalidad y la prestación sea de servicios públicos del tipo "colectivo social", sea de servicios comunitarios no-oficiales.

El esquema 2 puede ayudar a precisar estas relaciones.

Con respecto a cada uno de los puntos recién enunciados, se presentará, primero, la documentación legal pertinente y, a continuación, se contrastará el texto legal con la práctica administrativa observada. Esta puede referirse

a 69 ciudades colombianas, a sólo 6 ciudades analizadas en forma comparativa, o a una ciudad tomada como ejemplo. La información procede de las pocas fuentes estadísticas disponibles, de algunos estudios previos al presente, de 76 entrevistas "ad hoc" con informantes seleccionados en seis ciudades, y de la observación directa del fenómeno en esas mismas ciudades.

D. Determinantes y consecuencias de la ilegalidad de la urbanización

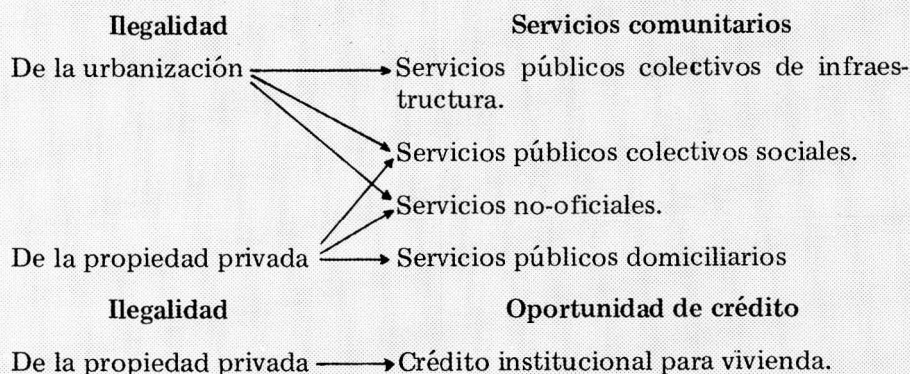
Antes de empezar a discutir las consecuencias de la ilegalidad de la urbanización en relación con la prestación de servicios comunitarios, es necesario estudiar las normas jurídicas relacionadas con la constitución de urbanizaciones dentro de la ciudad colombiana, a fin de poder precisar en qué momento se configura la ilegalidad de una urbanización.

1. Determinantes de la ilegalidad de la urbanización

La complejidad del fenómeno urbano en Colombia ha llevado a la generación de un número bastante considerable de normas (nacionales, departamentales, municipales o distritales) sobre vivienda y desarrollo urbano, en algunas ocasiones no sólo repetitivas sino aún contradictorias y contrapro-

Esquema 2

INCIDENCIAS DE LA ILEGALIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA SOBRE LA PRESTACION DE SERVICIOS COMUNITARIOS Y EL ACCESO AL CREDITO PARA VIVIENDA



ducentes para las metas que se busca alcanzar¹⁶. Por otra parte se presentan problemas al querer determinar cuáles son las normas vigentes y cuáles las derogadas, ya que con frecuencia no se toman en consideración las varias disposiciones existentes cuando se regula sobre una materia dada.

Pretender identificar todas las posibles formas de ilegalidad de una urbanización con fundamento en las diversas normas existentes sería bastante difícil, y poco realista para descubrir los efectos materiales de esa ilegalidad¹⁷. Es preciso, entonces, utilizar un

criterio de ilegalidad que sea aplicable en la práctica de la investigación. Por lo demás, para los propósitos de este estudio basta con delimitar sólo aquella ilegalidad que tenga una relación directa con el acceso a los servicios públicos. Antes de hacerlo, conviene sin embargo tomar una visión panorámica de las normas que existen sobre urbanizaciones y sobre el ejercicio de la actividad urbanizadora.

En cuanto a las disposiciones legales de nivel nacional sobre urbanizaciones, cabe anotar que ellas conciernen, ante todo, al ejercicio de la ocupación u oficio del urbanizador, controlando sus actuaciones al adelantar un complejo urbanístico y especialmente sus actividades de enajenación de lotes. La norma legal hoy en día pertinente es la Ley 66 de 1968, expedida por el Congreso Nacional y reglamentada por los Decretos Nacionales 219 de 1969 y 1380 de 1972, mediante la cual se determinó que el gobierno, a través de la Superintendencia Bancaria, ejercería la inspección y vigilancia de las

¹⁶ Territorialmente Colombia es una república unitaria (es decir, no federal). Se divide en departamentos (algunos de ellos, antiguos estados federales), intendencias y comisarías, todos los cuales a su vez se fraccionan en municipios. En 1975 existían 929 municipios. El municipio de Bogotá, junto con algunos municipios adyacentes, fue convertido en Distrito Especial en 1954 (Decreto Nacional 3640 de dicho año, en cumplimiento de lo prescrito por el Acto Legislativo No. 1 de 1945, Art. 1, del Congreso Nacional). En adelante se va a usar la expresión "D.N." (Decreto Nacional) para designar los decretos expedidos por el Presidente de la República. "D.A." indicará los decretos del Alcalde (máxima autoridad ejecutiva en el municipio).

¹⁷ La posibilidad de ilegalidad de una urbanización podría inclusive tener fuente en las normas del Código Civil de 1887, donde se establecen re-

glas para edificaciones aledañas o situadas sobre bienes públicos. Ver Artículos 679 a 681 del Código Civil Colombiano.

actividades de enajenación de inmuebles dentro de programas de urbanización¹⁸. Las normas mencionadas exigen de quien pretenda construir una urbanización la inscripción previa como urbanizador en la Superintendencia y la obtención de un permiso expreso para adelantar cada plan o programa respectivo. Este no puede otorgarse sino a quien garantice una adecuada ejecución del plan, para lo cual la entidad estatal exige además de la inscripción, requisitos tales como la responsabilidad personal y financiera del interesado, la aprobación previa de las obras de urbanismo por parte de las autoridades locales, y la prueba de propiedad y libertad del terreno en el cual se adelantará el respectivo plan o programa¹⁹. El incumplimiento de estas disposiciones implica que la actividad del urbanizador se adelanta al margen de la ley y por lo tanto puede afirmarse que la urbanización es ilegal.

Las normas locales²⁰, municipales o distritales, acerca de urbanizaciones establecen variados patrones a los cuales debe ceñirse la urbanización en cuanto tal. Estas disposiciones pueden variar notablemente de municipio a municipio²¹. Como el caso de Bogotá

ha sido el más estudiado al respecto, las notas que siguen versan sólo sobre él, y deben tomarse sencillamente a título de ejemplo.

Al analizar el contenido y alcance de las normas reglamentarias del desarrollo urbano en Bogotá, ellas podrían clasificarse conforme a que fijen los límites territoriales de dicho desarrollo (el llamado perímetro urbano); zonifiquen la ciudad (en zonas industriales, comerciales, residenciales, etc.); propongan objetivos de mediano o largo plazo para la expansión geográfica y vial de la ciudad (planes de desarrollo urbano); establezcan las características viales y de servicios públicos que debe poseer cada urbanización; y determinen los requisitos procedimentales a que debe ajustarse un urbanizador para obtener la aprobación distrital de una urbanización.

Algunos de estos tipos de normas requieren un breve comentario. Las disposiciones sobre perímetro urbano delimitan el área urbanizable de la ciudad, apta en principio para la instalación y suministro de servicios públicos²². Con su fijación se ha buscado limitar el crecimiento de la ciudad, pero con un éxito muy limitado. La ciudad se ha extendido siempre mas allá de los perímetros fijados en cualquier época²³. Las normas sobre zonificación han buscado por su parte ordenar geográficamente el desarrollo interno de la ciudad. Algunas atañen sólo a las zonas residenciales, las cuales han sido divididas en sub-zonas con diferentes densidades de habitación, extensiones requeridas de los lotes, y mayor o menor proporción del área de la urbani-

¹⁸ Ley 66 de 1968, Art. 1. Los antecedentes de esta ley son los D.N. 2181 de 1964, 2349 de 1965, 979 y 980 de 1966. El Código Nacional de Policía incluye asimismo obligaciones para quien urbaniza. Para el caso del Distrito Especial de Bogotá también se han expedido normas relacionadas directamente con la actividad del urbanizador, entre las que cabe mencionar el D.A. 159 de 1974.

¹⁹ Ley 66 de 1968, Art. 5; D.N. 219 de 1969, Arts. 6 y 7; D.N. 1380 de 1972, Arts. 1, 3 y 9. La obligación de acreditar la propiedad y libertad del terreno se entenderá cumplida mediante la presentación de un certificado del Registrador de instrumentos públicos y privados en que consten la titularidad del dominio, las sucesivas tradiciones del respectivo bien en un lapso no inferior a 20 años, y la ausencia actual de gravámenes sobre el inmueble.

²⁰ Se omite aquí la consideración de las normas departamentales sobre dicha actividad por ser ellas en conjunto de menor importancia en comparación con las nacionales o locales.

²¹ Jamás se ha realizado un estudio comparativo de dichas normas, y ni siquiera una recopilación de los textos de las mismas.

²² El primer perímetro que se le fijó a la ciudad en este siglo data de 1914 (Acuerdo 6 del Concejo de Bogotá). El perímetro ha sido modificado posteriormente por los Acuerdos 74 de 1925; 15 de 1940; 35 y 57 de 1945; por los D. A. 185 y 414 de 1951, y 1119 de 1968 de la Alcaldía de Bogotá, y por el Acuerdo 25 de 1975.

²³ Este punto lo documentan cartográficamente Losada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit. pp. 33-40.

zación que debe ser cedida al Estado para usos comunales²⁴. Relacionadas con estas normas de zonificación están las que determinan las características que debe tener una urbanización en términos de vías y servicios públicos. Por supuesto, la calidad de éstos varía notablemente según que la urbanización se adelante conforme a disposiciones generales para toda urbanización, o bajo el sistema de las llamadas "normas mínimas" destinadas a familias de bajos ingresos²⁵. En los llamados Planes de Desarrollo Urbano se determinan las políticas generales que regulan el crecimiento físico de la ciudad y la prestación de servicios en forma coordinada²⁶.

Por último, las disposiciones que establecen los términos administrativos para urbanizar son quizás de las más antiguas²⁷. Ellas establecen fundamentalmente que quien desee parcelar un globo de terreno debe obtener una aprobación reglamentaria de la urbanización, condicionada al cumplimiento de las normas existentes sobre desarrollo urbano de la ciudad. Si, además, quiere el urbanizador construir las

casas o edificaciones que han de ocupar la urbanización, deberá obtener una licencia de la autoridad local antes de construir²⁸.

Aunque desde comienzos de este siglo las disposiciones reseñadas establecen múltiples y graves sanciones para los urbanizadores que ejerzan su actividad incumpliendo las normas establecidas, las penas previstas raramente se han aplicado a pesar de las repetidas violaciones de la legalidad. Ello ha contribuido al crecimiento caótico de la ciudad y, aparentemente, a la misma multiplicación de los barrios ilegales, particularmente de los piratas.

Estrictamente hablando, la urbanización que surja infringiendo cualquiera de las disposiciones mencionadas sobre desarrollo urbanístico de la ciudad puede llamarse ilegal. Si se usara este criterio estricto de interpretación, habría que afirmar, por ejemplo, que la gran mayoría de la ciudad de Bogotá, incluyendo muchas de las áreas residenciales desarrolladas por las entidades estales, ha crecido en forma ilegal. Se puede, sin embargo, definir la ilegalidad de una urbanización en tér-

²⁴ La primera zonificación de Bogotá se realizó con el Acuerdo 21 de 1944. Fue luego modificada por los D. A. 185 de 1951 y 436 de 1955, los Acuerdos 30 de 1961 y 51 de 1963, el Mapa de Zonificación Generalizada de 1964, el Acuerdo 65 de 1967, el D.A. 1119 de 1968 y el D.A. 159 de 1974.

²⁵ En cuanto a las exigencias históricas sobre vías y servicios, ver los Acuerdos 10 de 1902, 6 de 1914, 74 de 1925, 48 de 1934, 15 de 1940, 21 de 1944, 57 de 1945, 30 de 1961, y 65 de 1967. El contraste en la calidad de los servicios exigidos puede apreciarse especialmente entre los Acuerdos 22 de 1972, que incluye las exigencias generales para toda urbanización, y el 20 de ese año que establece las "normas mínimas", ambos vigentes.

²⁶ Los lineamientos sobre desarrollo urbano pueden consultarse, entre otros, en las siguientes normas: Acuerdo 74 de 1925; D.A. 185 de 1951, Plan Regularador de 1953 y Planes Distritales de 1957 y 1961 (no sancionados formalmente pero con incidencia en el desarrollo de la ciudad). Los planes más recientes se encuentran en el D.A. 159 de 1974 y el Acuerdo 14 de 1975.

²⁷ Ver por ejemplo, Acuerdos 10 de 1902 y 74 de 1925.

²⁸ En la actualidad la aprobación y la licencia de construcción son expedidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD. La aprobación de la urbanización se efectúa a través de una "Resolución" que fija la reglamentación interna de la urbanización, aprueba los proyectos detallados de urbanismo y saneamiento, autoriza la ejecución de las obras para este fin, señala las zonas de uso público, y determina otra serie de obligaciones que debe cumplir el urbanizador. Los pasos actualmente requeridos para obtener dicha reglamentación se encuentran contemplados en los D.A. 1020 de 1974, para el caso general de urbanizaciones, y en los D.A. 1259 y 1260 de 1973 para los programas adelantados bajo el sistema de normas mínimas. El primero reglamenta el Acuerdo 22 de 1972 y los segundos el Acuerdo 20 del mismo año. La licencia de construcción es necesaria para adelantar cualquier edificación en la ciudad. Se le exige a todo urbanizador que quiera ofrecer a la venta, no ya menos lotes con servicios, sino viviendas construidas sobre ellos. Ver Art. 4, Acuerdo 22 de 1972, Art. 9, D.A. 1259 de 1973, Art. 8, D.A. 1260 del mismo año; Arts. 33 y 35, D.A. 1020 de 1974. Dicha licencia se requiere, también, de todo individuo que quiera construir o reformar su propia vivienda. Ver D.A. 1190 de 1975.

minos menos estrictos, igualmente válidos desde el punto de vista jurídico, y de manejo más fácil en la práctica. En este trabajo se considerará como “legal” sencillamente a aquella urbanización que reciba un pronunciamiento aprobatorio por parte de la administración local o nacional siempre y cuando dicho pronunciamiento sea requerido por la ley; “ilegal” sería entonces, aquella urbanización que carezca de tal pronunciamiento²⁹.

2. Consecuencias de la ilegalidad de la urbanización en cuanto al acceso a los servicios públicos de infraestructura

Interesa ahora determinar qué consecuencias jurídicas en materia de servicios públicos colectivos de infraestructura (luz en las calles, desagües viales para las aguas lluvias, etc.) se derivan para una urbanización por el hecho de ser ilegal. Bien podría ser que la ilegalidad de aquella no repercuta en la posibilidad de obtener esos servicios públicos, ni en la calidad con que se les suministra. Pero también puede suceder que la prestación de tales servicios se subordine por la legislación urbana a la legalidad de la urbanización. Este es el tema que a continuación se trata.

1. Las normas legales

En primer lugar y en referencia a las normas nacionales, es preciso destacar un artículo de la ya mencionada Ley 66 de 1968, cuyo texto reza:

“Las entidades distritales y municipales del desarrollo urbanístico pres-

tarán cooperación a las urbanizaciones adelantadas de acuerdo con las normas establecidas antes de la vigencia de la presente ley y podrán dotarlas de servicios públicos correspondientes cobrando a los adjudicatarios de lotes o de casas, por cuotas, el valor de las obras respectivas”.

De allí se desprende que la cooperación de las empresas de servicios públicos se limitará a las urbanizaciones legalmente establecidas antes de 1968, dejando así de lado a las ilegales. Puede también pensarse que una intención adicional del legislador (posiblemente con propósitos de disuación) fue la de orientar el beneficio de los servicios públicos solamente a las urbanizaciones que cumplan los trámites de obtención de permiso, con posterioridad a 1968.

Vale la pena destacar, en segundo lugar, las normas distritales relacionadas con los trámites de legalización de una urbanización, sea ello conforme a las disposiciones generales para toda urbanización, sea conforme a las que sólo aplican a los barrios más pobres (“normas mínimas”). En cualquiera de los dos casos, el impacto que representa para un asentamiento el no recibir la autorización gubernamental que legitime su proceso de urbanización es nada menos que el de quedar privado del acceso a casi todos los servicios públicos de infraestructura y por ende a todos los domiciliarios. Es decir, el barrio no tendrá acceso ni a agua ni luz ni alcantarillado en las zonas públicas, ni conexión domiciliaria de dichos servicios para las viviendas³⁰. De no produ-

²⁹ El pronunciamiento en el caso de Bogotá es la Resolución de que se habló en la nota 28. Cabe la posibilidad, por cierto muy generalizada, de que una urbanización no se ajuste a las disposiciones urbanas y, sin embargo, se aprueba oficialmente por las autoridades distritales debido a intrigas, corrupción, inadvertencia, dificultad de control, etc.

³⁰ Antes de expedir su resolución aprobatoria de una urbanización, el DAPD sólo autoriza al urbanizador a emprender obras preliminares en la urbanización, tales como campamentos, construcciones de accesos, movimientos de tierras y cerramientos. En materia de servicios, se supone que sólo existen antes de dicha resolución, los proyectos técnicos de alcantarillado y alumbrado público, acompañados por cartas de compromiso de las respectivas empresas públicas; en cuanto a las redes de acueducto y teléfono, se exige simplemente que el urbanizador haya formulado la solicitud correspondiente. Ver Arts. 28, 29, 30 y 31 del D.A. 1020 de 1974.

cirse el acto aprobatorio ("Resolución") que legitima la urbanización, las empresas públicas no podrán en principio entrar a prestar sus servicios. La norma vigente, y similares han existido a lo largo de todo este siglo, es perentoria:

"Las Empresas Distritales de Servicios públicos sólo podrán prestar éstos y hacer las conexiones respectivas en los desarrollos que se hayan adelantado de conformidad con las normas urbanísticas vigentes"³¹.

Por otra parte, si el urbanizador pretende adelantar construcciones en serie que requieran para su legalización de una licencia de construcción, existen limitaciones explícitas para obtener servicios de no mediar la respectiva licencia vigente. En efecto, de acuerdo a la legislación sobre la materia, las empresas distritales sólo podrán prestar servicios públicos provisionales de energía, acueducto y alcantarillado, y teléfonos, a las edificaciones en proceso que tengan la licencia de construcción vigente³².

De esta manera, la carencia de prestación de servicios públicos de infraestructura en los barrios ilegales surge no sólo como consecuencia directa de no contar con aprobación o licencia, sino también de una prohibición explícita de prestarlos impartida a las empresas públicas³³.

³¹ Art. 43. D.A. 1020 de 1974. El subrayado es nuestro. Ver también, entre otros, el D.A. 973 de 1969, Art. 3 del Acuerdo 65 de 1967, y el Art. 60 del Acuerdo 30 de 1961.

³² Art. 3, Decreto 1190 de 1975. Paralelamente, se establece que las empresas suspenderán el suministro de servicios provisionales a las edificaciones cuya licencia de construcción se halle vencida, previa solicitud de Planeación Distrital. Si se trata de construcciones ya terminadas, el Decreto exige que para el suministro definitivo de servicios es preciso haber obtenido un certificado de recibo de obras donde se certifica que éstas se han ajustado a lo exigido por el DAPD. Ver *ibidem* Arts. 4 y 5.

³³ Entre las otras normas distritales relacionadas con las urbanizaciones se destacan aquellas que prohíben taxativamente la prestación de servi-

La existencia de innumerables asentamientos urbanos ilegales carentes de servicios esenciales ha llevado, en el caso de Bogotá, a la adopción de legislación orientada a evitar que la ilegalidad del barrio constituya un impedimento definitivo para obtener ciertos servicios mínimos, provisionales y colectivos considerados indispensables para una subsistencia elemental. Así, puede observarse cómo el Concejo de Bogotá adoptó en 1972 un plan de mejoramiento de áreas urbanas de desarrollo incompleto (barrios que no hayan obtenido aprobación legal o que tengan problemas de servicios) para someterlas a tres fases llamadas "habilitación", "legalización" y "regularización" respectivamente³⁴. En la primera fase la Administración suministra por su cuenta y provisionalmente el servicio de acueducto por medio de pilas públicas, y el de alumbrado público en la vía principal o de penetración. Pese a que dicha solución parcial no requiere de una previa legalización, posteriormente, para obtener dotación adecuada y completa de servicios, sí es preciso adoptar medidas que reconozcan oficialmente la existencia del asentamiento, por supuesto menos exigentes que para el caso de las urbanizaciones normales o aún las de normas mínimas³⁵.

cios públicos por fuera del perímetro urbano. Ver Art. 2, Acuerdo 6 de 1915; Art. 5, Acuerdo 57 de 1945; Art. 8, D.A. 414 de 1951; Art. 7 D.A. 1119 de 1968; Art. 2, D.A. 159 de 1974; Art. 1, Acuerdo 25 de 1975; y Art. 28, Acuerdo 14 de 1975. Sin embargo, en los últimos años se ha abierto la posibilidad de que algunos asentamientos urbanos de bajos ingresos situados por fuera de los límites sean considerados como parte integrante del área perimetral. Con ello se busca facilitarles el proceso de mejoramiento urbanístico, siempre que la capacidad técnica de las empresas públicas de servicios lo permita. Ver al respecto el Acuerdo 25 de 1975, Arts. 5 y 6, que establecen el último perímetro urbano de Bogotá, y los Arts. 28 y 38 del Acuerdo 14 de 1975.

³⁴ Acuerdo 21 de 1972. Un antecedente notable de este Acuerdo se encuentra en el Acuerdo 22 de 1963, aunque éste fue aplicable sólo a los barrios ilegales surgidos antes de 1961.

³⁵ La "legalización" de estos barrios de desarrollo incompleto se inicia con la aprobación de un

Resumiendo, la ilegalidad de una urbanización, en normas nacionales o distritales, constituye una clara limitación para que las empresas locales puedan prestar servicios públicos. Si bien existen normas que no exigen la legalización previa de un barrio para dotarlo de ciertos servicios comunitarios, éstos, sin embargo, son de un carácter provisional y mínimo. Para que dichos asentamientos puedan ser favorecidos con todos los servicios públicos se precisa en todo caso de una etapa de legalización.

2. La práctica

No obstante las disposiciones legales o reglamentarias recién comentadas, se ha observado que en la práctica una urbanización puede carecer de aprobación legal y, sin embargo, disponer de algunos servicios públicos colectivos de infraestructura. Más aún, se puede al parecer decir que entre más edad tiene un barrio ilegal, mayor es el número o más completa la red de dichos servicios, hasta llegar a poseer prácticamente todos los que una urbanización legal recibe.

El desajuste entre la práctica y la norma es, al parecer, observable en cualquier ciudad. Se puede documentar por lo menos con respecto a tres de las seis ciudades estudiadas durante el presente trabajo, en las cuales existen prohibiciones de llevar servicios de infraestructura a barrios ilegales (Bogotá, Cali y Pereira). Ver Cuadro 1.

plan urbanístico por el DAPD, con el cual el urbanizador o la junta de acción comunal pueden lograr que las empresas públicas les presten algunos servicios colectivos de infraestructura y aun de carácter domiciliario. Una vez recibidos estos servicios, y previa recomendación de una comisión denominada de Mejoramiento Urbano, puede el DAPD entrar a legalizar definitivamente el barrio expidiendo la resolución respectiva. A partir de entonces opera la llamada fase de "Regularización" donde la administración y los responsables del barrio actúan conjuntamente para instalar todos los otros servicios públicos previstos en las reglamentaciones urbanísticas. Ver el D.A. 1215 de 1977, Art. 2 y el Acuerdo 21 de 1972, Arts. 3, 9 y 12.

Se observa que la luz pública es el servicio de infraestructura que con más frecuencia se presta a las urbanizaciones ilegales, en comparación con el de alcantarillado y muy probablemente en relación con cualquier otro³⁶. Por inspección ocular se pudo constatar, sin embargo, que el servicio de luz pública en los barrios ilegales es con frecuencia deficiente, en comparación con el ofrecido a los barrios "legales" colindantes. En las mismas seis ciudades se llegó a la conclusión, por medio de conversaciones con funcionarios públicos y con habitantes de barrios ilegales, que toda urbanización ilegal recibe, más pronto o más tarde, por lo menos el servicio de agua potable en pilas comunitarias³⁷.

Los estudios de caso y las entrevistas realizadas en las mismas seis ciudades permiten tener una idea aproximada de cuál es la situación con respecto al suministro de otros servicios públicos de infraestructura, tales como teléfonos públicos, aseo y recolección de basura, mantenimiento de vías y nomenclatura de las mismas. Ninguno de estos servicios es negado en la práctica en forma absoluta a los barrios ilegales. Mucho depende de la presión ejercida por la comunidad a través de sus representantes, de los padrinos políticos con que se cuente, y de la misma coyuntura política (en época electoral, por ejemplo, más fácilmente se suministran estos servicios).

No es raro que existan teléfonos públicos en los barrios ilegales, pero su

³⁶ Es, por supuesto, más fácil y menos costoso poner postes de luz eléctrica para alumbrado de las calles que, por ejemplo, instalar una red de alcantarillado para las aguas lluvias.

³⁷ Ver Entrevistas 30, 32 y 51. En el caso de Bogotá y Medellín estas pilas podrían en todo caso llevarse a barrios ilegales conforme a las normas de los Acuerdos 21 de 1972 y 83 de 1964, respectivamente. Sin embargo, en un estudio de barrios clandestinos terminado poco antes del Acuerdo 21, se comprobó que 69 de los 102 barrios piratas de Bogotá, en esa fecha carentes de legalización, poseían —ilícitamente— el servicio de agua en pilas. Ver Consultécnicos Ltda., Estudio de Normas Mínimas, op. cit., pp. 165-270.

CUADRO 1

PORCENTAJE DE BARRIOS ILEGALES CON LUZ PUBLICA Y ALCANTARILLADO, EN SEIS CIUDADES, EN 1972-1973

Ciudad	Porcentaje con			No. de barrios
	Luz pública	Alcantarillado		
		parcial	total	
Cali	88	30	9	(33)
Cartagena	74	6	6	(35)
Bogotá	66	20	8	(132)
Manizales	47	94	0	(17)
Medellín (incluyendo Bello, Envigado e Itaguf)	46	44	2	(63)
Pereira (incluyendo Dosquebradas) ¹	44	29	4	(48)

Fuente: Instituto de Crédito Territorial, Inventario de zonas subnormales y material no publicado del mismo inventario.

¹ Se incluyen los municipios adyacentes que, en la práctica, constituyen un todo con la ciudad principal.

número es muy reducido y su mantenimiento deficiente³⁸. Casi nunca se barren las calles, y sólo se recoge la basura en aquellas pocas urbanizaciones o calles donde pueden entrar cómodamente los carros del aseo. Generalmente lo más que se concede a los barrios ilegales en materia de recolección de basura es la instalación de grandes depósitos metálicos ("containers") los cuales, con mayor o menor periodicidad, son desocupados por los empleados del aseo.

El mantenimiento de las calles es deficiente en extremo y muy subordinado a los intereses de los políticos de turno. La nomenclatura de la vía con frecuencia no se otorga oficialmente sino de modo oficioso cuando la respectiva empresa de energía, al instalar el servicio domiciliario de este fluido, reconoce en la práctica, o modifica, la nomenclatura que los habitantes han establecido.

A la luz de estas realidades puede afirmarse —como se indicó al comienzo de la sección— que los servicios públicos colectivos de infraestructura no son de hecho negados en forma terminante a las urbanizaciones ilegales. Las normas pertinentes parecen ser ignoradas o conscientemente pretermitidas. El proceso de dotación es, eso sí, lento y dificultoso. Pero existe en todo caso una probabilidad relativamente alta de que los servicios finalmente lleguen a esas urbanizaciones.

E. Determinantes y consecuencias de la ilegalidad en la propiedad privada sobre la tierra

De modo semejante a la discusión recién presentada de la ilegalidad de la urbanización, se indica en seguida qué constituye la ilegalidad en la propiedad privada de la tierra, en cuanto ésta se configura comunmente en los barrios ilegales, y se analizan sus consecuencias en materia de servicios públicos y de crédito para vivienda, tanto a

³⁸ Según el mismo estudio recién citado, sólo 43 de los mismos 102 barrios carecían completamente de teléfono público. Ver *ibidem*.

nivel normativo como a nivel de realidades de hecho.

1. *Determinantes de la ilegalidad en la propiedad privada sobre la tierra*

Los títulos de propiedad de los habitantes de barrios ilegales sobre los lotes que ocupan son a menudo bastante precarios, ya sea porque las transferencias privadas de esos terrenos no se ciñen a los requisitos legales para transmitir el dominio o porque se trate de invasiones en propiedad ajena. En este trabajo no interesa calificar los posibles derechos que esas personas tienen sobre la tierra habitada, sino más bien determinar si esas familias tienen o no un título de propiedad que sea considerado como perfecto ante las leyes nacionales³⁹.

A fin de apreciar cómo se configura la ilegalidad en la propiedad privada de la tierra en los barrios ilegales, es preciso considerar, al menos sumariamente, los requisitos establecidos por la ley para que exista una transferencia efectiva de la propiedad o dominio sobre un inmueble (lote o parcela de tierra) con base en una negociación de compra-venta⁴⁰. Al efectuarse la compra del inmueble, deben concurrir dos negocios diferentes: un contrato de venta perfeccionado que representa el título, y una tradición que constituye el modo de adquirir el dominio⁴¹. El acuerdo inicial es equivalente a un negocio de enajenación que genera directa y subsecuentemente la obligación de transmitir el dominio a través de la tradición. Por tratarse de bienes raíces este contrato requiere la forma solemne de escritura pública ante notarios, pa-

ra que pueda existir jurídicamente. En consecuencia, la tradición viene a ser un negocio dispositivo que extingue las obligaciones generadas en el contrato que le precede y permite que se adquiera el dominio. Si la venta es de un inmueble, también se exige una solemnidad que consiste en registrar la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos⁴². Quienquiera que en un barrio pirata compre un lote sin ajustarse a estas formalidades —así lo haga de buena fe— se sitúa al margen de aquello que las leyes entienden por una propiedad legalmente adquirida. En este caso se considerará que existe una ilegalidad en la propiedad privada sobre la tierra.

Existe una fuente de ilegalidad en la propiedad privada de la tierra, que por su relación con la legalidad de la urbanización donde se encuentra el lote es importante mencionar. El Decreto 1380 de 1972, reglamentario de la Ley 66 de 1968, establece que los notarios no podrán autorizar, ni los registradores registrar escritura alguna de enajenación de lotes situados en urbanizaciones respecto a las cuales no se hayan cumplido los requisitos de permiso de funcionamiento de que trata la Ley 66 y de constitución de la urbanización mediante escritura⁴³. Se apela así a mecanismos administrativos, ordenando a un funcionario público impedir el perfeccionamiento jurídico de la propiedad (escritura y registro). Con ello se ha buscado garantizar que se adelante la legalización de la urbanización⁴⁴.

⁴² Ibidem, Art. 756. Para que la tradición transfiera el dominio debe, además de la forma solemne de inscripción, reunir las condiciones de todo negocio jurídico y el tradente debe ser el dueño. Ver ibidem, Art. 752.

⁴³ D.N. 1380, Art. 9. El requisito de escritura de constitución de la urbanización se encuentra en los Arts. 1 y 3.

⁴⁴ Ver al respecto, Gonzalo Sanín, "La intervención estatal en actividades de urbanización y construcción de vivienda". Bogotá: Superintendencia Bancaria, 1977, pp. 101 y 140. Esta norma, por desconocimiento o desorganización administrativa, ha tenido una aplicación muy relativa, a

³⁹ Los posibles derechos sobre la tierra que surgen para estas personas han sido analizados en Lósada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit., Cap. V.

⁴⁰ Se omite aquí la consideración de otras formas de tradición legítima de bienes inmuebles por ser poco frecuentes en los barrios ilegales.

⁴¹ Ver Arts. 640, 673 y 1857 del Código Civil Colombiano.

2. Consecuencias de la ilegalidad en la propiedad privada de lotes

Parece oportuno resaltar a continuación sólo dos tipos de consecuencias socio-económicas negativas de las cuales puede ser víctima quien ocupe un lote con ánimo de señor y dueño pero careciendo de títulos legales para poder demostrarlo. Un tipo de consecuencia tiene que ver con la prestación de servicios públicos al lote donde ese individuo habita, el otro con el acceso que él puede tener al crédito institucional para la vivienda.

a. Consecuencias sobre la conexión domiciliaria de servicios públicos

En esta sección se pretende determinar en qué medida la propiedad sobre la tierra puede constituirse en un factor que limite la obtención de ciertos servicios públicos de carácter domiciliario (conexiones domiciliarias de agua, alcantarillado, energía eléctrica y teléfonos). Se considerará primero, la situación a nivel normativo, y luego la de práctica administrativa.

i) Las normas legales

Se estudian en seguida, sucesivamente, las normas sobre los mencionados servicios de agua y alcantarillado —que siempre presta una misma empresa—, energía eléctrica y teléfonos. En referencia a la conexión domiciliaria del acueducto y alcantarillado se analizan, en primer lugar, las disposiciones que ha adoptado por algún tiempo la Empresa de Acueducto y Alcantarillado

pesar de la prohibición paralela que se estableció a las autoridades municipales de expedir certificados catastrales y de paz y salvo sobre inmuebles que no hubiesen llenado los requisitos mencionados de permiso y constitución. Esos certificados requieren ser previamente presentados ante el notario y registrador. En otras ocasiones, la Superintendencia ha autorizado el otorgamiento y registro de escrituras sin tener en cuenta las limitaciones del Decreto 1380, con el fin de proteger a personas que hayan celebrado contratos y efectuado los pagos respectivos sobre los lotes. Ver *ibidem*.

de Bogotá D.E.; se las contrasta, posteriormente, con las contenidas en el reglamento nacional para todas las empresas de su género en el país⁴⁵.

En Bogotá se ha entendido, por regla general, que el suscriptor de los servicios de agua y alcantarillado no debe ser necesariamente el propietario del predio o edificación favorecido por los servicios, pudiendo también ser su inquilino, ocupante o simplemente usuario del inmueble. Sin embargo, si se trata de una edificación por construir, para obtener los servicios el interesado debe presentar a la empresa una licencia individual de construcción, para cuya aprobación las autoridades distritales exigen requisitos que básicamente sólo pueden ser llenados por el propietario del predio⁴⁶.

Esta necesidad de contar con un título de propiedad también se presenta, indirectamente, cuando se trata de conseguir los mencionados servicios en una edificación terminada, pues el futuro usuario debe anexar el avalúo de lote y construcción, y la documentación especial exigida para la respectiva

⁴⁵ Ver al respecto: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Reglamento de prestación de servicios, aprobado por Resolución 249 de 1968 de la Superintendencia de Regulación Económica, y la Resolución 010 de 1973 de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos que establece un reglamento sobre servicios de acueducto y alcantarillado para todo el país. En Colombia todas las empresas que prestan los servicios públicos de agua, alcantarillado, luz y teléfono son públicas y tienen el carácter jurídico de entidades descentralizadas (generalmente la forma de empresas comerciales del Estado). De ordinario son entidades municipales, pero existen entidades nacionales que prestan los mencionados servicios en los municipios que no han podido organizar sus propias empresas municipales.

⁴⁶ Para obtener la licencia individual de construcción se exige además de la firma del propietario, anexar las escrituras de propiedad si se trata de reformas a la construcción, recibo de pago del impuesto predial sobre el inmueble, y paz y salvo por todo concepto. Estos documentos deben estar a nombre de la persona propietaria y estar vigentes en el momento de presentación. Ver formato de tramitación de licencia de construcción en el Distrito Especial de Bogotá. Ya antes se habló de esta licencia.

edificación. No se especifica cuál es esa documentación, pero se resalta que en uno de los barrios bogotanos visitados durante el presente estudio se encontró que se habían pedido escrituras o promesas registradas de compra-venta para la instalación del agua domiciliaria⁴⁷. De acuerdo a las normas locales, la empresa debe también requerir el llamado "certificado de recibo de obra", expedido por el Departamento de Planeación, "sin el cual las empresas distritales de servicios están impedidas de suministrar definitivamente sus servicios"⁴⁸. En vista de que dicho certificado tiene que ser precedido de una licencia individual, si el futuro suscriptor no es propietario del inmueble, estará imposibilitado de obtenerlo y así, de recibir los servicios de acueducto y alcantarillado.

Como solución provisional a lo anterior se le permite al interesado autorizar a la empresa para que efectúe el avalúo de la construcción y del lote, en caso de que por motivos especiales aceptables para la empresa no se pudiese presentar la licencia de construcción o el avalúo catastral. Con esta alternativa se obvia, por lo menos a nivel normativo y aparentemente en la práctica, que personas habitantes en barrios ilegales sean privados de estos servicios por carecer de un título de propiedad saneada⁴⁹.

La reglamentación nacional sobre los servicios de agua y alcantarillado, expedida con posterioridad a la vigente en Bogotá, obliga, en principio, a cumplir con los mismos requisitos comentados anteriormente. Sin embargo,

⁴⁷ Barrio Miraflores (pirata).

⁴⁸ Decreto 1190 de 1975, Art. 6.

⁴⁹ Tal solución es además compatible con las normas sobre mejoramiento de áreas urbanas de desarrollo incompleto. Esos barrios, como se explicaba anteriormente, pueden obtener servicios, aún domiciliarios, con un proceso de legalización que no requiere licencia de construcción ni certificado de recibo de obra. Ver Decreto 1215 de 1977.

la definición de suscriptor se limitó **exclusivamente** a la persona natural o jurídica **propietaria** del inmueble, la cual es la única facultada (o su apoderado o agente) a presentar la solicitud por escrito ante la empresa respectiva⁵⁰. Dado que las disposiciones nacionales derogaron explícitamente a todas aquellas que les fueran contrarias, debe concluirse que, jurídicamente, los servicios de agua y alcantarillado sólo pueden ser prestados en Colombia a suscriptores que tengan la calidad de propietarios.

En relación a la prestación domiciliaria de energía eléctrica, el actual reglamento nacional precisa que todas las personas naturales o jurídicas tendrán derecho a solicitar el servicio⁵¹. Sin embargo, cuando ya se trata de suscribir el contrato específico de prestación del servicio eléctrico, las normas determinan que sea el propietario quien eleve la solicitud y firme el contrato respectivo. Esta calidad de propietario debe estar debidamente comprobada⁵².

Finalmente, en cuanto al suministro domiciliario del servicio telefónico, no se encuentran, en sentido alguno, normas que permitan a una empresa negar la prestación respectiva, basándose en el hecho de que el solicitante o suscriptor no sea el propietario del predio o edificación. De acuerdo al reglamento nacional de suscriptores, la solicitud sí podría ser negada o el servicio suspendido por motivos técnicos⁵³.

⁵⁰ Res. 010 de 1973, Art. 1, Numerales 65 y 106, op. cit.

⁵¹ Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL, Reglamento para el suministro de energía eléctrica. Resolución 002 de 1970, Art. 1, Capítulo V.

⁵² Ibid. Capítulo II, Arts. 8 y 17. Ver también el formato de solicitud del servicio de energía en Bogotá. El propietario que enajene a cualquier título un inmueble servido por la empresa, debe notificarlo por escrito para dar por terminado su contrato y reemplazarlo por otro que debe suscribir el nuevo propietario.

⁵³ Ministerio de Comunicaciones, Reglamento de suscriptores del servicio telefónico. Resolución 3309 de 1959. Art. 27.

ii) La práctica

El Cuadro 1, atrás presentado, estrictamente se refiere a la existencia de redes secundarias de servicios (es decir, las que van por cada calle de una urbanización) en seis ciudades colombianas. Sin embargo, dicho Cuadro sugiere que las conexiones domiciliarias de energía eléctrica son frecuentes en los barrios ilegales y que existe un porcentaje no despreciable de viviendas en estos barrios con conexiones domiciliarias a las redes del alcantarillado. Sería muy extraño que existiendo la red secundaria de tales servicios no se derivaran lícita o ilícitamente las correspondientes conexiones domiciliarias.

Un caso interesante es el del plan de "Acueductos de los barrios periféricos", adoptado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá en 1971/72 a fin de llevar servicios de agua potable a más de 100 barrios de la ciudad, en su mayoría ilegales. Hasta Septiembre de 1977 se había suministrado el servicio agua domiciliaria a 103 barrios, de los cuales 41 lo habían recibido sin haber empezado siquiera el trámite de su legalización⁵⁴. De acuerdo a un funcionario de la mencionada empresa, el fundamento "legal" para el suministro de este servicio —de sobra justificable por razones humanitarias—, fue sencillamente la promesa hecha por el Presidente de la República a los miembros de Juntas comunales de un centenar de barrios periféricos, reunidos en el Palacio Presidencial. Según un recuento de los hechos, el Presidente anunció en dicha reunión "el propósito del Gobierno de adelantar un programa de

obras para dotar del servicio de agua potable a las áreas urbanas que carecían de él y que en general estaban situadas por fuera del perímetro sanitario (o de servicios públicos de agua y desagüe) y algunas de ellas desarrolladas sin sujetarse a las disposiciones legales vigentes en materia de urbanismo. Al concluir la reunión, se procedió a firmar las Ordenes de Trabajo con cinco grupos de ingenieros consultores especializados. . . ."⁵⁵

Los funcionarios de las empresas de servicios públicos de las seis ciudades estudiadas (Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Manizales y Pereira) estuvieron de acuerdo en afirmar que, tan pronto se percibía como irreversible la existencia de una urbanización ilegal, lo más aconsejable era suministrarles servicios públicos, tanto domiciliarios como colectivos de infraestructura, aún sin un proceso previo de legalización. De hecho así lo hacían, aunque progresivamente y según lo permitían las posibilidades técnicas de las respectivas empresas. La razón de esta actitud aparentemente estriba en un doble hecho. Primero, parece ilusorio esperar que los habitantes de los barrios ilegales puedan cumplir en corto plazo con las normas legales sobre tradición de la propiedad de la tierra y, por ende, con las que exigen licencia de construcción para edificar y/o para obtener la conexión domiciliaria de los servicios. Segundo, esos mismos habitantes buscan obstinada e ingeniosamente los servicios públicos más esenciales para su subsistencia, como son el agua y la luz eléctrica. En caso de que las empresas no se los quieran suministrar, indefectiblemente terminan por conseguirlos de contrabando, siempre y cuando exista una red cercana⁵⁶. En esas circunstancias

⁵⁴ Esos 41 barrios carecían en la fecha en que se les hizo la conexión, sea de legalización por decreto del Alcalde o por resolución del DAPD, sea de planos aprobados. La estadística se basa en datos no publicados, obtenidos directamente en los archivos de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, D.E. y en el DAPD.— Sobre los antecedentes del plan se consultaron las actas de las reuniones de la Junta Directiva de la Empresa del Acueducto correspondiente a las fechas Enero 18, Junio 22, Octubre 14, Octubre 26 y Octubre 29 de 1971, y Julio 25 de 1972.

⁵⁵ Ver la Memoria explicativa y recomendaciones de operación presentada por la firma Ingenieros Proyectistas Asociados, julio 1976, Bogotá, publicado con el mismo título por la Dirección de Redes de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, D.E. p. 1.

⁵⁶ Sobre la práctica de contrabando en materia de estos servicios ver Losada-Gómez, El mercado

es más rentable para las empresas públicas prestar el servicio cobrándolo que tener que observar impotentes cómo los habitantes de los barrios ilegales se lo toman gratis por las vías de hecho.

A todo esto se añade, según el parecer de los mismos funcionarios y de otros informantes selectos, la fuerte presión política que se ejerce sobre las empresas para que presten sus servicios pasando por alto las normas en contrario⁵⁷.

La práctica administrativa observada en la prestación de los servicios públicos domiciliarios se aparta, pues, en forma substancial de las normas. Este fenómeno, junto con el observado atrás en relación con la dotación de servicios públicos de infraestructura a barrios ilegales contraviniendo normas precisas al respecto, sugiere, entre otras cosas, la necesidad de reconsiderar las normas que de modo extenso se infringen. No parece sabia la norma que se presta a quebrantamientos masivos.

a. Consecuencias sobre el acceso al crédito para vivienda

Los habitantes de los barrios ilegales que no cuentan con un título saneado de propiedad sobre su respectivo lote tienen serias dificultades o están sencillamente imposibilitados para obtener crédito institucional para la construcción de su vivienda. Esto obedece a que las regulaciones de las principales entidades que lo otorgan precisan, entre otras cosas, del otorgamiento de garantías hipotecarias o de certificaciones de propiedad legítima que difícilmente pueden ser acreditadas por quienes viven en dichas urbanizaciones.

pirata, op. cit., pp. 99-102, en relación con cinco barrios piratas de Bogotá; y CESDE, *Barrios marginados*, op. cit., pp. 24-25, respecto de seis barrios ilegales de Medellín.

⁵⁷ Téngase presente que en las Juntas Directivas de las empresas públicas municipales (o distritales) de Colombia están presentes los concejales del municipio (o distrito) respectivo, quienes son elegidos popularmente.

Los recursos financieros para construcción podrían obtenerse especialmente a través de créditos del Banco Central Hipotecario (BCH), o de las llamadas Corporaciones de Ahorro y Vivienda por su carácter de entidades que tienen dentro de sus funciones la de fomentar la construcción de vivienda. Las corporaciones están facultadas para efectuar préstamos de largo plazo orientados a ejecutar proyectos de construcción. Los primeros deben estar siempre respaldados con hipotecas mientras que los de corto plazo también lo estarán si así lo estima conveniente la respectiva corporación, o podrían estar respaldados con otra forma de garantía. Además de estos requisitos es necesario allegar documentos relacionados con los títulos de propiedad del inmueble y el permiso⁵⁸ o licencia respectiva para construir.

En relación con el BCH, por definición, las palabras Banco Hipotecario significan una corporación que hace el negocio de prestar dinero garantizado con propiedades raíces⁵⁹. Así, el Banco está obligado por sus estatutos a otorgar préstamos hipotecarios en dinero o en cédulas hipotecarias. Por otra parte, de acuerdo a una vieja legislación, el BCH y cualquiera otra entidad de crédito oficial o semioficial deberían exigir a toda persona propietaria de bienes inmuebles la constancia de haber hecho la correspondiente declaración de ellos, requisito sin el cual no se considerarán sus solicitudes⁶⁰. Los préstamos actualmente canalizados en favor de constructores también se financian mediante hipoteca abierta y requieren para su aprobación final de la presentación de los títulos de pro-

⁵⁸ En lo relativo a préstamos, garantías y requisitos de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, ver los D.N. 677, 678, 1269, 1299 y 1757 de 1972; 359, 969 y 2716 de 1973; 120, 1728 y 2404 de 1974; y 633 de 1975.

⁵⁹ Ley 45 de 1923, Art. 3. El BCH fue fundado en 1932 conforme a los Decretos 711 y 945 de ese año.

⁶⁰ Decreto Extraordinario 2061 de 1954, Art. 3.

piedad del lote y del certificado de libertad o folio de matrícula inmobiliaria⁶¹.

Algunas grandes empresas industriales, bancarias, financieras y comerciales, han constituido fondos especiales a fin de prestar dinero a sus empleados o afiliados para que compren o mejoren su vivienda. Para poder hacer un préstamo estas entidades al parecer siempre exigen que el solicitante acredite la legalidad de la propiedad y/o que les hipoteque su lote, lo cual, una vez más, probablemente pone al empleado o afiliado que habita en un barrio ilegal en dificultades o inclusive en la imposibilidad de beneficiarse de ese crédito.

Aunque no es estrictamente un caso de crédito para la vivienda, conviene mencionar aquí la ley colombiana que obliga a todo empleador a dar una cesantía al empleado que termina su contrato de trabajo. La ley acepta anticipos de la cesantía ya causada o inclusive préstamos adicionales para los fines específicos de compra, construcción o mejora de vivienda. Para que el empleado pueda obtener recursos basados en su cesantía y destinarlos a los fines mencionados debe presentar escritura de propiedad del inmueble que adquiere o sobre el cual desea construir⁶². Es otro caso más en el que el habitante de barrios ilegales podría probablemente perder la oportunidad de un beneficio socio-económico que le facilitaría construir o mejorar su propia vivienda.

F. Consecuencias de la ilegalidad de la urbanización y de la propiedad privada de la tierra sobre la prestación de servicios públicos del tipo "Colectivo Social" y de servicios no oficiales

La posibilidad de que a una urbanización ilegal se lleven servicios públicos del tipo "colectivo social" tales como escuelas públicas centros de recreación y deportes, puestos de salud, vigilancia policial, u otros servicios comunitarios, pero no oficiales, tales como templos o centros de culto, depende fundamentalmente de qué tan factible es localizarlos físicamente en el barrio, ya que en estos casos no existe norma que prohíba llevar dichos servicios a los barrios ilegales. A su vez, esa localización puede depender de dos factores. Primero, de la posibilidad de adquirir lotes en propiedad por parte de las entidades autorizadas a prestar los servicios, y segundo, del hecho de que el urbanizador no haya efectuado las cesiones de terrenos de uso público que le exigen las normas.

En el primer caso, dados los problemas jurídicos de tierras en los asentamientos piratas o de invasión, muy seguramente las empresas o entidades de servicios encontrarán dificultades para situarse allí. En el segundo evento sería el incumplimiento por parte del urbanizador de la obligación de hacer entrega al distrito o municipio respectivo de las áreas de cesión correspondientes a canchas deportivas, parques, escuelas, iglesias, y demás zonas comunales de la urbanización, lo que determinaría los problemas para obtener servicios⁶³.

⁶¹ Banco Central Hipotecario, *Manual de nuevas políticas de crédito tradicional*. (Bogotá, Diciembre de 1976). pgs. 13 a 17.

⁶² Ver al respecto el Art. 256 del Código Laboral de 1951 y la Resolución del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social No. 4250 de 1973. En cuanto al régimen aplicable a los empleados públicos, ver el D.N. 3118 de 1964 que crea el Fondo Nacional del Ahorro.

⁶³ En algunas ciudades como Bogotá, el Distrito tiene facultades para entrar a tomar posesión de las áreas públicas si el urbanizador incumple. La obligación de ceder gratuitamente al Distrito estas zonas, se encuentra reglamentada en los D.A. 1020 de 1970, Art. 34; 1259 de 1973, Art. 9; y 1260 de 1973, Art. 8. Las áreas cedidas se destinan por lo general a servicios sociales, comunales y de control ambiental. La legislación nacional a este respecto se encuentra ante todo en el Decreto 1380 de 1972, Arts. 3 y 7.

De hecho, se observó en Bogotá —y no se ve por qué la situación haya de ser muy distinta en otras ciudades— que las entidades oficiales encargadas de llevar escuelas elementales o de primaria (Secretaría de Educación del Distrito), centros de atención médica no hospitalaria (Secretaría de Salud del Distrito e Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ICSS), guarderías y salas cunas (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF), centros de recreación y deportes (Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, COLDEPORTES, y el Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital), comisarías judiciales (Ministerio de Justicia) y puestos de policía (Policía Nacional) a nivel de barrio, buscan ofrecer sus servicios en locales que puedan ser adquiridos legalmente como propios, en su defecto y sólo en algunos casos, que puedan ser arrendados o recibidos en comodato de quien legalmente los posee.

Las entidades públicas de servicios pretenden con esta política salvaguardar su patrimonio y evitar problemas legales que puedan consumir innecesariamente sus recursos. También parecen estar motivadas por el deseo de no cohabitar con su presencia la ilegalidad de una urbanización.

Se dan, por supuesto, excepciones que varían de entidad a entidad. Se conocen, por ejemplo, escuelas oficiales o puestos de salud en urbanizaciones piratas. Estas y otras excepciones se deben, aparentemente, ante todo a razones políticas. La dinámica política, una vez más, gira en torno a las intrigas, presiones e intereses de hombres públicos que quieren beneficiarse políticamente con el otorgamiento de ciertos servicios a determinados sectores de la población, a la presión de las asociaciones que representan a los habitantes de los barrios ilegales y a situaciones que pueden degenerar en graves desórdenes públicos.

Otra excepción explicable por la naturaleza del servicio, es la entrega domiciliaria de correspondencia y telecomunicaciones. Las empresas correspondientes (Administración Postal Nacional —ADPOSTAL—, AVIANCA y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones —TELECOM—) llevan las cartas y telegramas, a cualquier dirección de la ciudad, siempre y cuando sea localizable, no importando si el barrio es legal o no.

Fuera de los servicios públicos de tipo colectivo social se buscó identificar a las entidades no oficiales que generalmente prestaran sus servicios a nivel de barrio. Sólo se encontró como tal a la Iglesia Católica. Con respecto a la localización de las Iglesias de rito católico se comprobó que casi todas ellas se encontraban en 1977 en barrios legales. Hablando con un alto funcionario eclesiástico se conoció que las autoridades católicas de Bogotá no creen conveniente erigir sus iglesias en terrenos cuyos títulos de propiedad adolezcan de algún vicio. Su motivación parece ser la misma atrás referida a propósito de las entidades públicas de servicios colectivos sociales: proteger su patrimonio y evitarse engorrosas molestias legales.

Se ha podido así demostrar que existen otras consecuencias socio-económicas, diferentes de las relacionadas con la prestación domiciliaria de servicios públicos o con el suministro de servicios de infraestructura a una urbanización, consecuencias que pueden acompañar sea a la ilegalidad de una urbanización, sea a la ilegalidad en la propiedad privada de los lotes dentro de la misma, y que afectan particularmente a las familias de los barrios ilegales. Como se ha visto, estas dos formas de ilegalidad tienen costos nada despreciables para quien las sufre.

G. Conclusión

En la medida en que los hechos sociales le van planteando al derecho ac-

tual nuevos problemas por resolver, éste se irá poco a poco rezagando por haber sido concebido para regular una realidad que en todo caso es diferente a la emanada de los hechos más recientes. Cuando las posibilidades de interpretación se comienzan a agotar, el legislador busca dar respuestas normativas al fenómeno social, creando así un nuevo derecho. Sin embargo, las disposiciones adoptadas pueden no ser lo suficientemente audaces para adecuarse a esas nuevas interacciones sociales. Estas respuestas legales son comúnmente identificadas como las manifestaciones del derecho moderno. Se habla así de un derecho económico, derecho de la integración, derecho ambiental, derecho urbano, etc.

El problema de ajuste norma-realidad no es simplemente mecánico. Obedece y se refleja también en la filosofía política y económica que fundamenta a la legislación. Por lo general, en las sociedades actuales (por ejemplo en algunos países latinoamericanos) la idea de derecho sigue ligada, de una u otra forma, a un criterio de justicia basado en principios liberales individualistas. Bajo este esquema liberal el individuo constituía la preocupación central del sistema y la intervención del Estado, a través de las leyes, se limitaba a garantizar el ejercicio de los derechos privados, en especial el de propiedad, y a evitar los conflictos interpersonales.

Cuando van surgiendo nuevas formas jurídicas a través de la intervención estatal, el derecho va tendiendo a una mayor "socialización", pero difícilmente puede deshacerse del predominio del concepto de libertad y derechos individuales. El hecho es que las manifestaciones modernas del derecho, si bien se orientan hacia un concepto de justicia distributiva, que reconoce que no todos los individuos están en una situación social y económica similar, todavía incorporan normas basadas en una justicia conmutativa, típicamente liberal, que puede llegar a

desvirtuar y de hecho desvirtúa en ciertos casos, los objetivos sociales del derecho.

Estas consideraciones parecen aplicables al caso del nuevo derecho urbano, por lo menos en el caso de Colombia. Si se miran retrospectivamente las disposiciones sobre la materia, se observa que especialmente a partir de los años 60, surge en el país una cadena ininterrumpida de manifestaciones legislativas tendientes a enfrentar el problema de crecimiento urbano y, especialmente, de la proliferación de asentamientos al margen de la ley. Tal vez por la magnitud del problema, o tal vez por la práctica de legislar sin consultar empíricamente la realidad que se pretende normar, esas manifestaciones del derecho urbano se han venido acumulando desordenada y contradictoriamente. Peor aún, han surgido con exigencias que difícilmente pueden ser cumplidas por algunos grupos y sujetos receptores de la norma. Un ejemplo de ello es supeditar la prestación de servicios comunitarios a requisitos de legalización de asentamientos de familias de bajos ingresos que, por sus implicaciones temporales y de costo, no pueden generalmente cumplirse. Otra ilustración surge de las limitaciones en el acceso a servicios domiciliarios para aquellos que no son propietarios, siendo que para adquirir el "status" de dueño, los habitantes de barrios ilegales requieren del transcurso del tiempo por razones de índole económica y social.

Una nueva respuesta del legislador no se ha hecho esperar, en el sentido de que se han reducido los requisitos para lograr, eventualmente, obtener los beneficios del Estado y se han ideado, por otra parte, mecanismos para rehabilitar a los grupos que viven en esos barrios. Persisten sin embargo, varios problemas, entre otros, el que las soluciones jurídicas sólo se observan para algunas ciudades de Colombia; no es claro que se hayan facilitado adecuadamente los requerimientos de legaliza-

ción de barrios; existen requisitos administrativos que imposibilitan la adquisición de la propiedad privada sobre lotes por razones que escapan totalmente a la buena fe de compradores que habitan en barrios ilegales (Art. 9, D.N. 1380 de 1972); y la situación socio-económica en que se encuentran los barrios ilegales en materia de servicios continúa siendo preocupante, tal como pudo observarse en este estudio.

En la presente investigación también se observaron otros puntos que merecen ser finalmente destacados:

- Las razones de orden político son las que, al parecer, con más frecuencia llevan a las autoridades a dotar los barrios ilegales de servicios públicos.
- Una condición con singular frecuencia necesaria para que un barrio ilegal obtenga los servicios públicos, es la organización previa de los habitantes del barrio en una asociación

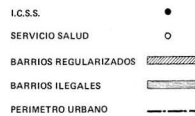
que oficialmente los represente ante las autoridades y promueva sus intereses comunes. Se puede afirmar, inclusive, a modo de hipótesis que, en la inmensa mayoría de los casos, sin la existencia y labor tesonera de estos grupos de presión, los barrios ilegales en Colombia no logran obtener la prestación de los servicios públicos.

- El impacto acumulado de las desventajas socio-económicas comentadas a lo largo de este estudio, recae en forma muy preocupante sobre la niñez que habita en barrios ilegales. Son niños que actualmente nacen y crecen bajo el signo de la desventaja y carecen totalmente de servicios públicos elementales o los reciben disminuidos. Es necesario, por lo tanto, preguntarse si el Estado no está obligado a atender más particularmente a los menos favorecidos, quienes van a ser precisamente parte fundamental de la sociedad del mañana.

MAPA 1

BARRIOS ILEGALES DE BOGOTÁ, D. E., 1977

LOCALIZACIÓN DE LOS CENTROS PÚBLICOS DE ATENCIÓN MÉDICA NO HOSPITALARIA



BOGOTÁ DE 1977

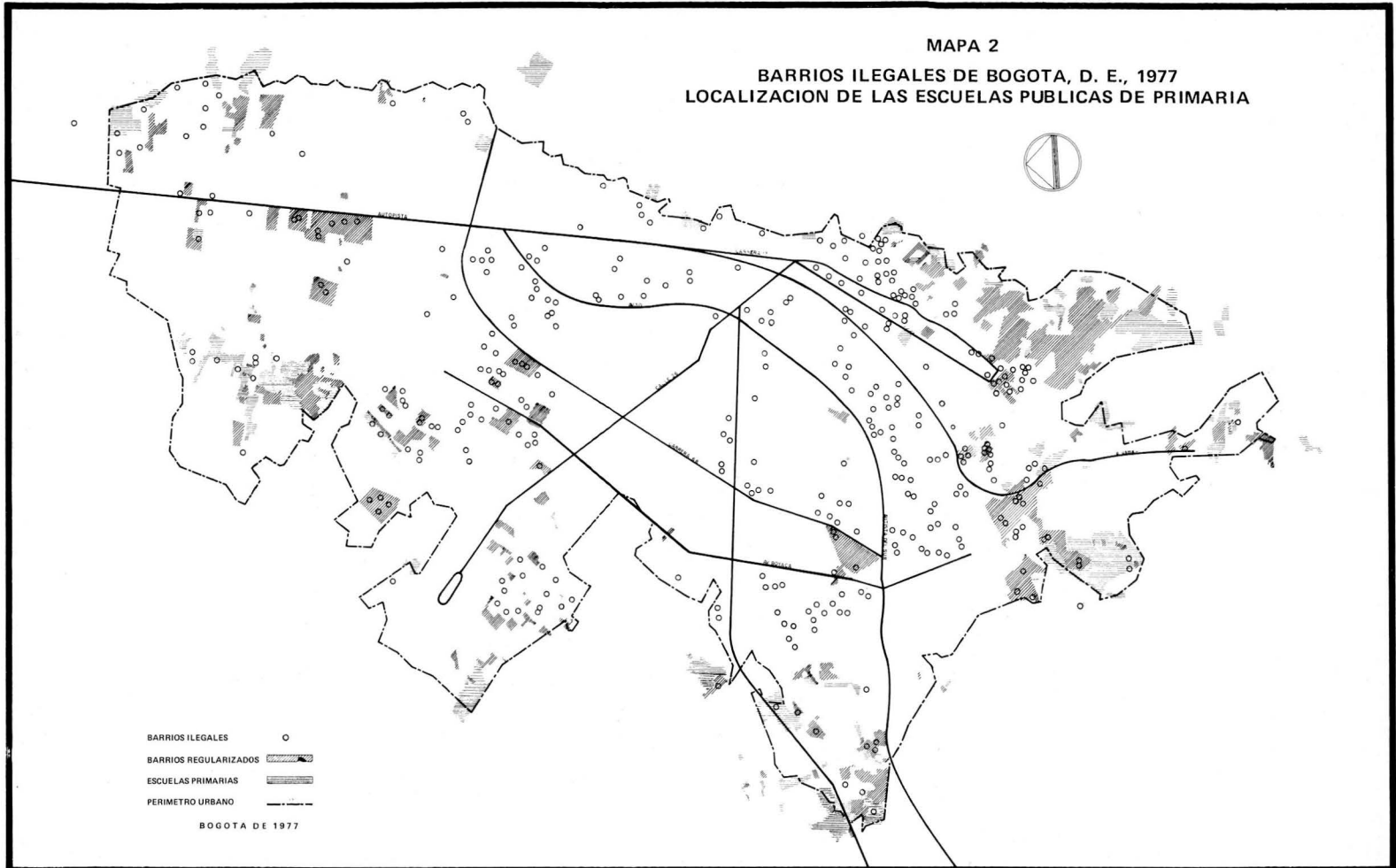
MAPA 2
BARRIOS ILEGALES DE BOGOTÁ, D. E., 1977
LOCALIZACIÓN DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS DE PRIMARIA



○
BARRIOS ILEGALES
■
BARRIOS REGULARIZADOS
■
ESCUELAS PRIMARIAS

PERIMETRO URBANO




BOGOTÁ DE 1977



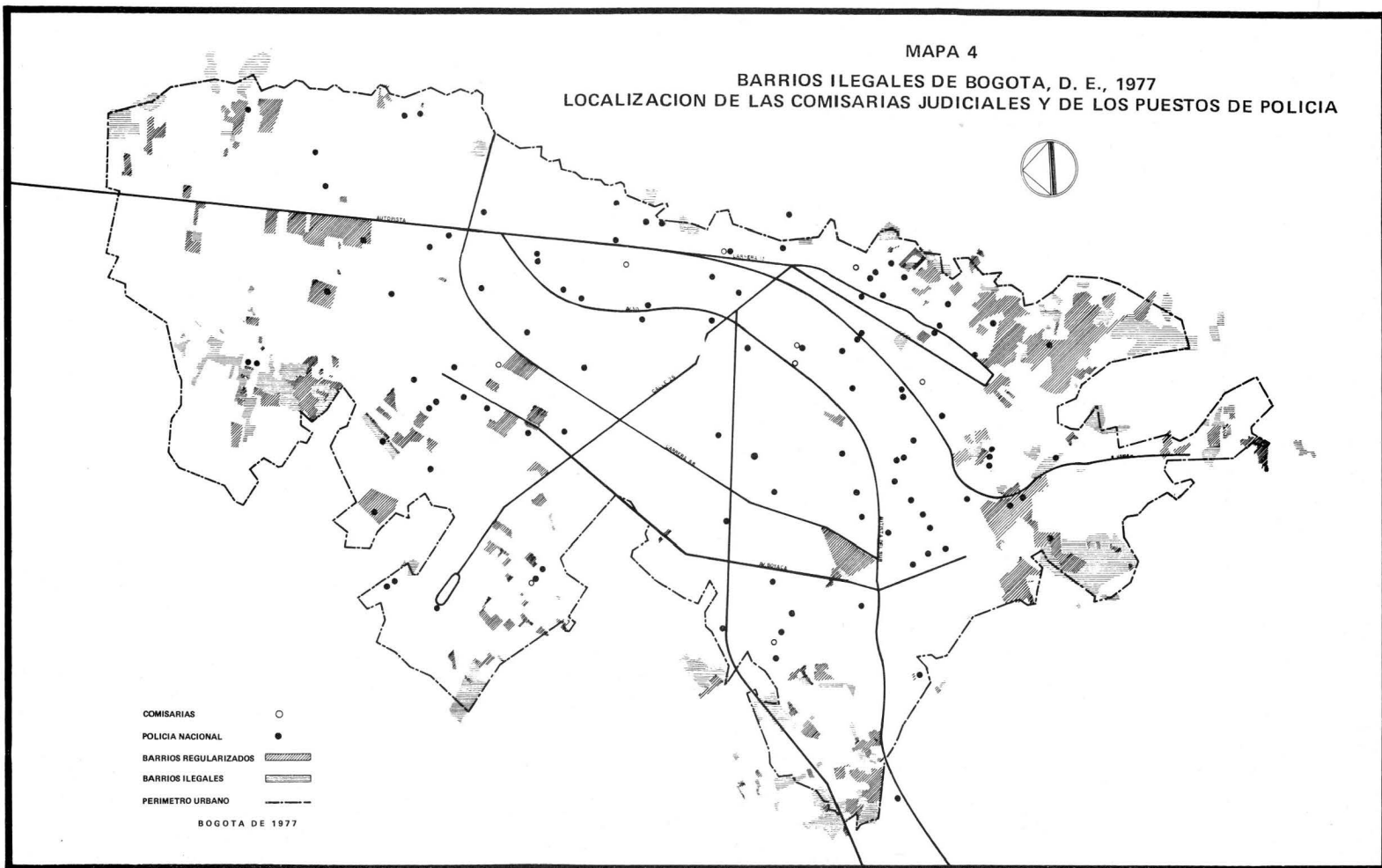
MAPA 4

BARRIOS ILEGALES DE BOGOTÁ, D. E., 1977
LOCALIZACIÓN DE LAS COMISARIAS JUDICIALES Y DE LOS PUESTOS DE POLICIA



- COMISARIAS ○
- POLICIA NACIONAL ●
- BARRIOS REGULARIZADOS 
- BARRIOS ILEGALES 
- PERIMETRO URBANO 

BOGOTÁ DE 1977



LA BIBLIOTECA LUIS ANGEL ARANGO DEL BANCO DE LA REPUBLICA

se complace en informar a los profesionales colombianos —médicos, ingenieros, arquitectos, abogados, economistas, técnicos, profesores, etc.; que mantiene a su disposición en los habituales servicios de consulta las mejores y más recientes publicaciones sobre todas las materias de su especialización.

Servicio en días ordinarios:
9:00 a.m. a 9:00 p.m.

Servicio en días festivos:
8:00 a.m. a 6:00 p.m.

Dirección:
Calle 11 No. 4-14
Barrio de la Candelaria
Bogotá

LIBROS DE EDITORIAL LA CARRETA (Bogotá, Cra. 7a. No. 17-01, Of. 629 — Tel.: 2-837-194)

A. Tirado	Introducción a la historia económica de Colombia	\$ 150.00
G. Colmenares	Historia económica y social de Colombia 1537-1719	\$ 200.00
M. Urrutia	Historia del sindicalismo colombiano	\$ 120.00
M. Urrutia y A. Berry	La distribución del ingreso en Colombia	\$ 150.00
J. O. Melo	Historia de Colombia, Tomo I	\$ 120.00
J. A. Bejarano	El siglo XIX en Colombia (visto por historiadores norteamericanos)	\$ 120.00
M. González	Ensayos de historia colombiana	\$ 100.00
M. Arrubla	Estudios sobre el subdesarrollo colombiano	\$ 70.00
E. Zuleta	Comentarios a la "Introducción General a la Crítica de la economía Política" de Carlos Marx	\$ 55.00
E. Zuleta	Conferencias sobre historia económica de Colombia	\$ 55.00
D. Mesa	Ensayos sobre historia contemporánea de Colombia	\$ 60.00
A. López	Problemas colombianos	\$ 70.00
P. Gilhodes	Las luchas agrarias en Colombia	\$ 38.00
M. Arrubla	La infancia legendaria de Ramiro Cruz	\$ 60.00
A. Caicedo	Angelitos empantanados o Historia para jovencitos	\$ 70.00
S. Kalmanovitz	El desarrollo de la agricultura en Colombia	En prensa
J. A. Bejarano	El capital monopolista y la inversión norteamericana en Colombia	En prensa
J. A. Bejarano	Ensayos de interpretación en la economía colombiana	En prensa
Revistas	Cuadernos Colombianos Nos. 8-9-10 y 11	c/u \$70.00
D. Jaramillo	Introducción al derecho cambiario	\$ 50.00



SEMANARIO DE ECONOMIA COLOMBIANA E INTERNACIONAL

SITNESIS ECONOMICA se complace en ofrecer a sus suscriptores los servicios del Banco de Datos por el sistema de abonados.

Todo abonado a nuestro Banco de Datos tiene a su disposición:

- Información sistemática desagregada:
 - a) de la industria manufacturera nacional y sus componentes.
 - b) sobre el comercio exterior colombiano.
 - c) de las finanzas y la banca en Colombia.
- Información estadística general sobre los indicadores de moneda, banca, comercio exterior, finanzas públicas, etc.
- Series estadísticas discriminadas cronológica, especial y conceptualmente sobre demografía, cuentas nacionales, etc.
- Información documental y bibliografía sobre sectores específicos de la economía.
- Recopilación de información económica específica a pedido del abonado.

Si usted desea mayor información diríjase a la Calle 37 No. 15-52, Teléfono: 2-32-87-65.

hernando gómez
buendía

alfonso lópez michelsen

UN EXAMEN CRÍTICO
DE SU PENSAMIENTO
Y SU OBRA DE GOBIERNO

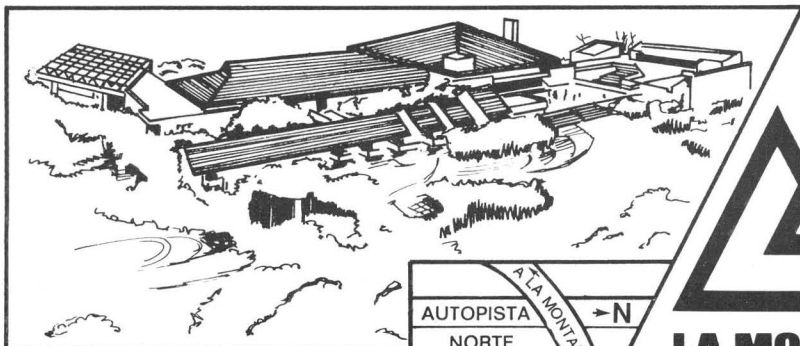
FEDESARROLLO colección
TERCER MUNDO TRIBUNA LIBRE

- Un análisis serio y desapasionado sobre las ideas y la obra de gobierno de Alfonso López Michelsen.
- Un libro indispensable para quienes se preocupen por la historia y los resultados del "Mandato Claro".
- Pídalo a FEDESARROLLO-PUBLICACIONES utilizando el cupón que aparece al final de esta revista o cómprelo directamente en la Calle 37 No. 20-27. Precio \$300.00.

Para los javerianos,
la Unión Javeriana significa:

- Integración familiar y profesional.
- Seguridad Social.
- Desarrollo cultural.

Alrededor de su sede social, deportiva y cultural



LA MONTAÑA



LA MONTAÑA
Unión Javeriana

Oficina: Cra. 7a. No. 40-20 Tels: 232 0661 - 285 0415

COLCULTURA
presenta sus
DOS NUEVAS COLECCIONES

HISTORIA VIVA
Y LITERATURA INFANTIL



Las grandes figuras
y los grandes acontecimientos
de nuestra historia en libros que
revelan a todos los colombianos,
realmente, su pasado.

Pensando
en el gran público infantil
colombiano, escritores y artistas
nacionales contribuyen a crear estas
ediciones especiales para niños.

Ya están en venta!

Búsquelos en la librería "La Alegría de Leer".

Próximos títulos

- La Culebra Pico de Oro (historia de un conflicto social)
- Selección de Cuentos Infantiles
- Concurso Enka de Colombia



MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL.

INSTITUTO COLOMBIANO DE CULTURA

TENEMOS MUCHO POR HACER... Y LO ESTAMOS HACIENDO !

CONOZCA LA BIBLIOTECA DEL BANCO POPULAR ENSAYOS, RELATOS, CRONICAS.

**USTED PUEDE OBTENER INFORMACION
SOBRE ESTOS LIBROS EXCLUSIVOS
EN CUALQUIERA DE NUESTRAS OFICINAS
EN TODO EL PAIS.**

En el Banco Popular nos preocupa conservar ese patrimonio intelectual del cual nos sentimos orgullosos y auspiciar su desarrollo.

Para ello, hemos reunido lo más selecto de autores y temas colombianos: literatura, libros de divulgación económica y social y textos universitarios.

Estos son los libros que conforman la biblioteca del Banco Popular:

LIBROS DE SERIE

- Historia de la Literatura en Nueva Granada (2t.) por J.M. Vergara y Vergara.
- Conversaciones con mis hijos (3t.); por Francisco de Paula Borda.
- Fuentes Documentales para la Historia del Nuevo Reino de Granada (8t.); por Juan Friede.
- Libros colombianos Raros y Curiosos; por Ignacio Rodríguez Guerrero.
- Floresta de la Santa Iglesia Catedral de la Ciudad y Provincia de Santa Marta; por José Nicolás de la Rosa.

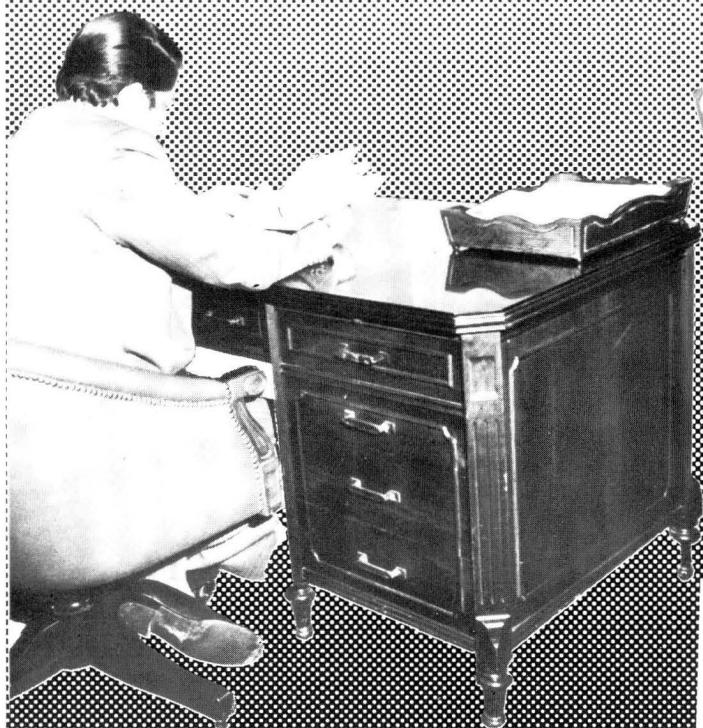
TEXTOS UNIVERSITARIOS

- Evaluación Económica de Proyectos de Inversión; por Arturo Infante Villarreal.
- Derecho Administrativo; por Jaime Vidal Perdomo.

LIBROS FUERA DE SERIE

- Convención de Ocaña; por José Joaquín Guerra
- Compilación de Doctrinas y Conceptos de la Superintendencia Bancaria.
- Tres Puertos de Colombia; por Theodore E. Nichols
- Desarrollo Económico de Colombia (Problemas y Perspectivas) Banco Mundial.
- El Frente Nacional; por Camilo Vásquez Carrizosa





LA FUNCION DEL EJECUTIVO
ES TOMAR DECISIONES

SIN INFORMACION NO HAY
DECISIONES RACIONALES

Guión SUMINISTRA CADA SEMANA
LA INFORMACION NECESARIA

Suscríbese a

Guión

Carrera 16 No. 36-89
Conmutador 232 26 60



disponga del más completo análisis económico y financiero



PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

AHORRO Y MERCADO DE CAPITALES

- * Determinantes económicos del comportamiento bursátil colombiano, por Roberto Junguito y Juan Carlos Jaramillo, 1971.
- * Ahorro público y capitalización social, por Guillermo Perry y Manuel Martínez, 1971.
- * La estructura de la bolsa de valores y posibilidades de colocación de nuevos papeles en el mercado de capitales, por Oscar Gómez V., 1971.
- * Las tasas de interés en Colombia, por Hernando Gómez Otálora y Fernando Pardo, 1973.
- 7 Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero, 1972 \$ 30.00
- 37 Algunos aspectos del mercado libre de dinero en Colombia, por Joaquín de Pombo, 1973 60.00
- 51 Los institutos descentralizados de carácter financiero. Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada, 1973 60.00
- 73 La banca de desarrollo en Colombia. El caso de las corporaciones financieras privadas, por Rudolf Hommes y Gabriel Turbay, 1974 50.00
- 74 I. La distribución del ingreso y la distribución de la educación. II. El sector financiero y la distribución del ingreso, por Miguel Urrutia, 1974 70.00
- 77 Instrumentos financieros, inflación, producción y empleo, por Hernando Gómez O., Francisco Pieschacón y Mauricio Carrizosa, 1974 50.00
- 82 La inversión estatal en el mercado de capitales. Eficiencia y distribución del ingreso, por Mauricio Carrizosa, 1975 40.00
- Tercer simposio sobre el mercado de capitales, por Hernando Gómez O. (en Coyuntura Económica Colombiana, Vol. IV, No. 4, 1974).
- Demanda por dinero y balanza de pagos, por Alberto Roque Musalem (en Lecturas sobre Derecho Económico Colombiano, 1974).
- Comentarios a la demanda por dinero de Musalem, por Jorge García, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).
- Dinero e inflación en Colombia, por Mauricio Carrizosa, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 1, 1976).

COMERCIO EXTERIOR

- * Tendencias y fases de la economía colombiana y sus transacciones internacionales, 1950-1970, por Carlos Díaz-Alejandro, 1972.
- 2 Nota sobre una metodología para evaluar proyectos relacionados con el sector externo, por Carlos Díaz-Alejandro, 1971. 10.00
- 7 Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero, 1972. 30.00
- 22^a Política económica exterior de Colombia, por Albert Berry, 1972 (también en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974), 60.00
- 34 La ventaja comparativa de la industria manufacturera colombiana, por Haroldo Calvo y Manuel Martínez, 1973. 60.00
- 41 El cambio de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973 60.00
- * Estas publicaciones pueden consultarse en la Biblioteca de FEDESARROLLO.

- 58 Las políticas de comercio exterior y desarrollo económico, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974. \$ 90.00
- El mercado de eurodólares por Camilo Pieschacón, (en Coyuntura Económica, Vol. IV, No. 4, 1974).
- Situación y perspectivas de la economía mundial, por Morris Harf y Carlos Caballero (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 1, 1975).
- Economía Mundial, 1975-1976, por Morris Harf, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 1, 1976).

Exportaciones

- * Las exportaciones y el empleo. Una perspectiva para Colombia, por Daniel Vargas y Eduardo Wiesner, 1971.
- 14 Una política industrial para estimular las exportaciones y fomentar el empleo, por Gabriel Turbay, 1972, 60.00
- 19 Criterios para la asignación de inversión en Colombia, por John Sheahan. Y la respuesta de las exportaciones colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio por John Sheahan y Sara Clark, 1972, 60.00
- 29 Las exportaciones colombianas de manufacturas, 1963-1971, por Haroldo Calvo S. y José Francisco Escandón, 1973, 60.00
- 30 Las exportaciones menores colombianas, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973, 80.00
- 33 Canales de información para los exportadores colombianos, por Michael Bernhart y Manuel Martínez, 1973, 60.00
- 40 El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de la exportación en Colombia, por J.D. Tejeiro y R.A. Elson, 1973, 60.00
- 50 Los ingredientes del éxito exportador: Las experiencias de Corea, Singapur y Hong-Kong, por Haroldo Calvo S. 1973, 60.00
- 54 Obstáculos al desarrollo de exportaciones manufacturadas, por Manuel Martínez, 1973, 60.00
- 69 Dos temas sobre comercio exterior: Las zonas francas y la promoción de exportaciones, la experiencia colombiana, por Roger Young, y La exportación de productos colombianos seleccionados por Jean Currie, 1974, 60.00

Importaciones

- * Análisis de la estructura de control de importaciones en Colombia, por FEDESARROLLO, 1974, (mimeo).
- 32 Determinación de las importaciones de bienes en Colombia y su relación con la formación de capital, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973, 60.00
- 38 Los mecanismos de control de importaciones. El sistema durante 1971 y un recuento de su evolución, por Carlos Díaz-Alejandro, Parte I, 1973, 60.00
- 44 Los mecanismos de control de importaciones. El sistema durante 1971 y un recuento de su evolución, por Carlos Díaz-Alejandro, Parte II, 1973, 60.00
- 57 Algunos aspectos cuantificables de las importaciones colombianas y del control a las importaciones en 1970-1971, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974, 50.00
- 62 La liberación de importaciones en Colombia 1965-1966, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974, 60.00

Importaciones oficiales, por Nohra Pombo de Junguito (en Coyuntura Económica Vol. IV, No. 4, 1974).

La liberación actual de importaciones y su perspectiva histórica, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 2, 1976).

- * Estas publicaciones pueden consultarse en la Biblioteca de FEDESARROLLO.

Integración Económica

- 45 La segunda década del desarrollo y la integración económica regional, por Bela Balassa, 1973, \$ 60.00
- 59 Grupo Andino: Situación actual y proyecciones hacia 1985 con el ingreso de Venezuela, por Morris Harf, 1974. 80.00
- 75 Situación y perspectivas de la economía colombiana en relación con el progreso de integración andina, por Roberto Junguito y Carlos Caballero, 1974, 40.00
- El Arancel Externo Común Andino, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 3, 1975).
- Algunos interrogantes sobre las perspectivas del Grupo Andino, por Luis Jorge Garay y Guillermo Perry, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).
- Evolución reciente de la integración andina, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).

Inversión Extranjera

- 39 La evaluación de la inversión extranjera en América Latina, por Shane J. Hunt, 1973, 60.00
- El control de la inversión extranjera en Colombia: antecedentes y perspectivas, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 4, 1975).

COMPORTAMIENTO POLITICO

- 51 Los institutos descentralizados de carácter financiero. Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada, 1973, 60.00
- 86 Las elecciones de Mitaca en 1976: participación electoral y perspectivas históricas, por Rodrigo Losada, 1976, 45.00
- Alfonso López Michelsen: Un examen crítico de su pensamiento y su obra de gobierno, Hernando Gómez Buendía. 300.00
- * Resúmenes de tesis de grado sobre política colombiana, por Rodrigo Losada y Gladys Delgado, 1976, (próximo a publicarse por la Universidad nacional)

DEMOGRAFIA

- Familia y Consumo en la ciudad colombiana, por Cecilia de Rodríguez y Hernando Gómez Buendía 250.00
- * La política socioeconómica y el comportamiento demográfico. El caso del subsidio familiar, por Cecilia de Rodríguez, 1976, (por publicarse).
- 26 Implicaciones económicas del crecimiento demográfico, por Cecilia de Rodríguez, 1972, 60.00
- 71 Familia, educación y anticoncepción, por Alejandro Angulo N., 1974, 80.00
- 78 Trabajo y fecundidad de la mujer colombiana, por Cecilia de Rodríguez y Alejandro Angulo, 1975, 80.00
- 80 Temas sobre población y desarrollo económico en América Latina, por Alvaro López T. 1975, 80.00
- Demografía colombiana, por Enrique Pérez, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).
- Nota sobre los fenómenos migratorios, del Valle del Cauca, por Alvaro López T. (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).

DESARROLLO ECONOMICO

- * La Costa Atlántica. Algunos aspectos socio-económicos de su desarrollo, por Cecilia de Rodríguez, 1974.
- * Estas publicaciones pueden consultarse en la Biblioteca de FEDESARROLLO.

- * El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano, por Roberto Junguito, 1972.
- * Tendencias y fases de la economía colombiana y sus transacciones internacionales, 1950-1970, por Carlos Díaz- Alejandro, 1972.
- * Colombia, Derecho y Desarrollo, Textos, lecturas y casos, Cap. I, por Hernando Gómez O., 1972.
- * Colombia, Derecho y Desarrollo, Cap. II, por Hernando Gómez O., 1972.
- * Principales aspectos de la evolución económica colombiana, 1961-1971, por FEDESARROLLO, 1972.
- * Análisis de algunos aspectos del Plan de Desarrollo: "Para cerrar la brecha", por FEDESARROLLO, 1976.

9 Colombia, derecho y desarrollo, Cap. III, por Hernando Gómez O., 1972,	\$ 60.00
11 Colombia, derecho y desarrollo, Cap. IV, por Hernando Gómez O., 1972,	60.00
15 Colombia, derecho y desarrollo, Cap. V, por Hernando Gómez O., 1972,	20.00
16 Colombia, derecho y desarrollo, Cap. VI, por Hernando Gómez O., 1972,	60.00
20 Aspectos teóricos de la tesis Prebisch, por Haroldo Calvo S., 1972,	60.00
26 Implicaciones económicas del crecimiento demográfico, por Cecilia de Rodríguez, 1972,	60.00
27 Crecimiento económico y asignación de recursos, por Eduardo Sarmiento, 1972,	60.00
43 Latinoamérica hacia el año 2.000, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973,	60.00
48 México en la post-guerra: los economistas y la política económica, por Leopoldo Solís, 1973,	50.00
53 Familias mas pequeñas a través del progreso económico y social, por William Rich, 1973,	50.00
58 Las políticas de comercio exterior y el desarrollo económico, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974,	80.00
61 ¿Quién se beneficia del desarrollo económico? por Irma Adelman, 1974,	60.00
64 El sistema jurídico de los Indígenas Guahibos en Colombia, por Alejandro Reyes, 1974,	60.00
65 Estrategias de desarrollo económico en algunos países de América Latina, por Edmor L. Bacha, Dominique Hachette, Gonzalo Martner, Leopoldo Solís, Pedro Tinoco y Rubens Vaz da Costa, 1974,	50.00
66 Estrategias alternativas de desarrollo, por Hollis B. Chenery, 1974,	20.00
68 Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, por varios autores, editado por Hernando Gómez Otálora y Eduardo Wiesner Durán, 1974,	200.00
80 Temas sobre población y desarrollo económico en América Latina, por Alvaro López T., 1975,	80.00

DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

- | | |
|---|--------|
| 88 La tierra en el mercado pirata de Bogotá, por Rodrigo Losada L. y Hernando Gómez B., 1976. | 250.00 |
|---|--------|

Legislación y problemas urbanos, por Rodrigo Losada, (en Coyuntura Económica Vol. V, No. 3, 1975).

- * Estas publicaciones pueden consultarse en la Biblioteca de FEDESARROLLO.

DISTRIBUCION DEL INGRESO

- * América Latina y equilibrio ecológico mundial, por Antonio Barrera, 1971.
- * La distribución del ingreso en Colombia, por Miguel Urrutia (en *Lecturas sobre Desarrollo Económico*, 1974).
- 49 El cambio en la distribución del ingreso en el desarrollo económico. El caso colombiano, por Albert Berry, 1973, 60.00,
- 74 I. La distribución del ingreso y la distribución de la educación. II. El sector financiero y la distribución del ingreso, por Miguel Urrutia, 1974, 70.00
- 82 La inversión estatal en el mercado de capitales. Eficiencia y distribución del ingreso, por Mauricio Carrizosa, 1975, 40.00
- La distribución del ingreso urbano en una economía dual, por Ricardo R. Nelson, T. Paul Schultz y Robert L. Slighton, (en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, 1974).
- Mecanismos y objetivos de la distribución del ingreso, por Richard French Davis, (en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, 1974).
- La función del Estado en la redistribución del ingreso, por Jorge Ospina (en *Coyuntura Económica*, Vol. V, No. 2, 1975).
- Política de estabilización y distribución del ingreso en Colombia, por Miguel Urrutia y Jaime Tenjo (en *Coyuntura Económica*, Vol. VI, No. 4, 1976).
- La distribución del ingreso en Colombia, por Miguel Urrutia, (en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, 1974).
- Notas sobre la teoría económica de los usos del tiempo, por Jorge Ospina, (en *Coyuntura Económica*, Vol. VI, No. 2, 1976).

EMPLEO Y DESEMPLEO

- * Las exportaciones y el empleo. Una perspectiva para Colombia, por Daniel Vargas y Eduardo Wiesner, 1971.
- 4 Absorción de mano de obra en el sector industrial, por Gustavo Ranis, 1971, 30.00
- 14 La política industrial para estimular las exportaciones y fomentar el empleo, por Gabriel Turbay, 1972, 60.00
- 22 La división internacional del trabajo: el caso de la industria, por Hollis B. Chenery y Helen, 1972, 60.00
- 28 Empleo, desempleo y subempleo, por Antonio Urdinola, (también en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, 1974), 60.00
- 52 Sustitución de importaciones, creación de empleo y generación de divisas en Colombia, pocas perspectivas para la industria petroquímica, por David Morawetz, 1973, 60.00
- 77 Instrumentos financieros, inflación, producción y empleo, por Hernando Gómez Otálora, Francisco Pieschacón y Mauricio Carrizosa, 1974, 80.00
- 78 Trabajo y fecundidad de la mujer colombiana, por Alejandro Angulo y Cecilia de Rodríguez, 1975, 80.00

HIDROLOGIA

- * Los problemas ambientales y la hidrología, por Jaime Saldarriaga, 1971.
- 12 Modelos estocásticos para la simulación de sistemas recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga y Argemiro Aguilar, 1972, 60.00
- 31 La investigación y el planteamiento hidráulico en América Latina, por Jaime Saldarriaga, 1973, 60.00
- 35 Introducción al desarrollo y la planeación de los recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga, 1973, 60.00

* Estas publicaciones pueden consultarse en la Biblioteca de FEDESARROLLO.

- 42 Dos temas del desarrollo hidráulico: I. Diseño de proyectos de recursos hídricos con datos escasos. II. El impacto ecológico de la construcción de presas, por Jaime Saldarriaga, 1973, \$ 60.00
- 47 Principios para la evaluación social de recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga, 1973, 60.00
- La política de recursos hídricos en Colombia y la experiencia internacional, por Jaime Saldarriaga, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 3, 1975).

MONEDA Y BANCA

- 6 Mas allá de Bretton Woods. Una propuesta para reformar el sistema monetario internacional, por Lawrence B. Kruse, 1972, 50.00
- 73 La banca de desarrollo en Colombia. El caso de las corporaciones financieras privadas, por Rudolf Hommes y Gabriel Turbay, 1974, 60.00
- 87 Lecturas sobre moneda y banca, editores Hernando Gómez O., Francisco Ortega y Patricia de Lombana, 1976, 350.00
- Moneda y Crédito, por Francisco Ortega, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).

PLANEACION ECONOMICA

- * Modelos matemáticos para la planificación del sistema interconectado nacional, por Jaime Saldarriaga, 1971.
- * Dos ensayos sobre planeación: Comentarios sobre el nuevo Plan de Desarrollo y la organización para la planeación económica nacional, participación y estabilidad, por Guillermo Perry, 1972.
- * El proceso de la planeación en Colombia, por Augusto Cano, 1972.
- * Análisis de algunos aspectos del Plan de Desarrollo: "Para cerrar la brecha", por FEDESARROLLO, 1976.
- 1 Algunos aspectos generales de la inversión pública en Colombia. El proyecto de carretera Medellín-Puerto Triunfo, por Antonio Barrera, 1971, 80.00
- 10 Introducción al estudio de los planes de desarrollo, por Guillermo Perry, 1972, 60.00
- 19 Criterios para la asignación de inversión en Colombia, por John Sheahan. Y la respuesta de las exportaciones colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio, por John Sheahan y Sara Clark, 1972, 60.00
- 46 Desarrollo institucional de la planeación en Colombia, por Guillermo Perry, 1973, 60.00
- 84 Piesvalle, programa de indicadores económicos y sociales para el Valle, por Antonio J. Posada y Beatriz Castro, 1976 (circulación restringida).
- Antecedentes constitucionales y legales de la planeación en Colombia, por Augusto Cano (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).

POLITICA AGROPECUARIA

- * Estudio del impuesto de renta presuntiva al sector agropecuario, por Roberto Junguito, 1971.
- * El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano, por Roberto Junguito, 1972.
- * Objetivos de la política cafetera colombiana, por Roberto Junguito, 1974.
- * La política agraria en Colombia, 1950-1975, por FEDESARROLLO, 1975.
- * La economía cafetera en Colombia, por Roberto Junguito, Hernán Jaramillo, Juan Enrique Araya, Ricardo Villaveces, Rodrigo Losada y Juan Sebastián Betancur, 1976 (por publicarse).
- * Estas publicaciones pueden consultarse en la Biblioteca de FEDESARROLLO.

- * **La industria colombiana de la pulpa, papel y cartón frente a la liberalización del comercio internacional**, por Fernando Barberi, 1976 (por publicarse).
- 70 Un modelo de respuesta en la oferta de café en Colombia**, por Roberto Junguito, 1974, \$ 60.00
- 85 Las industrias azucarera y panelera en Colombia**, por FEDESARROLLO, 1976, 400.00
- 89 La mecanización en la agricultura colombiana**, por Juan Enrique Araya y Carlos Ossa, 1976, 200.00
- La distribución de firmas por tamaño, distribución del ingreso y eficiencia de la producción agrícola en Colombia**, por Albert Berry, (en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, 1974).
- La política agraria y el Plan de Desarrollo**, por Juan Sebastián Betancur, (en *Coyuntura Económica*, Vol. V, No. 2, 1975).
- La política azucarera y panelera colombiana: situación actual y perspectivas**, por FEDESARROLLO, (en *Coyuntura Económica*, Vol. V, No. 4, 1975).
- El IDEMA y la política de comercialización de productos agrícolas en Colombia**, por FEDESARROLLO, (en *Coyuntura Económica*, Vol. VI, No. 1, 1976).

POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA

- * **Estudio del impuesto de renta presuntiva al sector agropecuario**, por Roberto Junguito, 1971.
- 24 Política fiscal**, por Enrique Low M. 1972, (también en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, 1974). 60.00
- Reforma de la estructura tributaria de la sociedad en Colombia: análisis de los problemas, y de las alternativas para su solución**, por Richard Slitor, (en *Lecturas Sobre Desarrollo Económico Colombiano*, 1974).
- Algunos aspectos de la reforma tributaria**, por Dionisio Ibáñez, (en *Coyuntura Económica*, Vol. IV, No. 4, 1974).

POLITICA INDUSTRIAL

- * **Automóviles y ciudades. Estrategia para los países en vía de desarrollo**, por Wilfred Owen, 1975.
- * **La industria colombiana de pulpa, papel y cartón frente a la liberalización del comercio internacional**, por Fernando Barberi, 1976 (por publicarse).
- 4 Absorción de mano de obra en el sector industrial**, por Gustav Ranis, 1971, 30.00
- 14 La política industrial para estimular las exportaciones y fomentar el empleo**, por Gabriel Turbay, 1972, 60.00
- 22 La división internacional del trabajo: el caso de la industria**, por Hollis B. Chenery y Helen Hughes, 1972, 60.00
- 36 La industria petroquímica en un país subdesarrollado**, por M. A. Aldeman y Martín B. Zimmerman, 1973, 60.00
- 52 Sustitución de importaciones, creación de empleo y generación de divisas en Colombia: pocas perspectivas para la industria petroquímica**, por David Morawetz, 1973, 60.00
- 60 La utilización de capacidad instalada en Colombia; algunos resultados**, por Francisco E. Thoumi, 1974, 60.00
- 72 Economía y petróleo. Aspectos internacionales y problemas colombianos**, por Jorge Pérez y Guillermo Perry, 1974, 70.00
- 76 Evolución reciente de la situación petrolera y sus consecuencias para Colombia**, por Jorge Pérez y Jaime Saldarriaga, 1974, 70.00
- * Estas publicaciones pueden consultarse en la Biblioteca de FEDESARROLLO.

Situación petrolera en Colombia: balance y perspectivas para 1975, por FEDESARROLLO, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 1, 1975).

El Plan de Desarrollo y la política industrial, por FEDESARROLLO, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 2, 1975).

Controversia sobre la política de promoción industrial en Colombia, por Hernando Gómez B., Gabriel Misas y Jorge García, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).

Determinantes de la inversión industrial en Colombia, por Jorge Ospina, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).

SEGURIDAD SOCIAL

- * La política socio-económica y el comportamiento demográfico. El caso del subsidio familiar, por Cecilia L. de Rodríguez, 1976 (por publicarse).

La protección desigual: previsión y seguridad social en Colombia, por Hernando Gómez B. (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 3, 1975),

- * Estas publicaciones pueden consultarse en la Biblioteca de FEDESARROLLO.