

VOLUMEN XIII No. 2  
JUNIO 1983

FEDESARROLLO  
BIBLIOTECA

19 JUL. 1983

Ej-3.

ISSN 0120 - 3576

**50**



FEDESARROLLO

# coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



**DIRECTOR EJECUTIVO**

Carlos Caballero Argáez

**SECRETARIO GENERAL**

Jorge Vivas Reyna

**EDITOR COYUNTURA ECONOMICA**

Guillermo Perry Rubio

**DIRECTOR DE PUBLICACIONES**

Jorge Gaitán Villegas

**INVESTIGADORES**

Mauricio Avella Gómez

Juan José Echavarría Soto

Juan Luis Londoño de la Cuesta

José Antonio Ocampo Gaviria

Juan José Perfetti del Corral

Leonardo Villar Gómez

Sonia Weil Wolfe

**ASISTENTE DE LA DIRECCION**

Lía de Roux de Caicedo

**ASISTENTES DE INVESTIGACION**

Carlos Díaz Ortiz

Constanza Valdez Sánchez

**INVESTIGADORES ASOCIADOS**

Yesid Castro Forero

Luis Jorge Garay Salamanca

Hernando Gómez Buendía

Rodrigo Losada Lora

**COLABORADORES EN ESTE NUMERO**

Jaime Vásquez Caro

**ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL**

Germán Mancera Méndez

**DIRECTORA DE LA BIBLIOTECA**

Fenney Lucía Pérez Moreno

**CONSEJO DIRECTIVO**

Alberto Vargas Martínez

José Alejandro Cortés

Henry Eder Caicedo

Alvaro Hernán Mejía

José Vicente Mogollón

Juan Gonzalo Restrepo

Jorge Cárdenas Gutiérrez

Oliverio Phillips Michelsen

Jorge Mejía Salazar

Gastón Abello

Javier Ramírez Soto

Germán Botero de los Ríos

Sara Ordóñez de Londoño

Rodrigo Botero Montoya

Hernando Gómez Otálora

Francisco Ortega

Roberto Junguito Bonnet

Jaime Carvajal Sinisterra

Miguel Urrutia Montoya

Hugo Ferreira Neira

Benjamín Martínez Moriones

Alejandro Figueroa

Rodrigo Escobar Navia

Guillermo Perry Rubio



19 JUL. 1983

FEDESARROLLO  
BIBLIOTECA

Ej-3

# coyuntura económica



VOLUMEN XIII

No. 2

Junio 1983

**50**

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

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

# coyuntura económica

## Análisis Coyuntural

Introducción y Resumen.....	7
Actividad Económica General	
Industria Manufacturera .....	12
Agricultura y Ganadería .....	18
Construcción y Vivienda .....	33
Energía y Minería .....	42
Precios, Empleo y Salarios.....	50
Sector Externo .....	67
Finanzas Públicas .....	101
Moneda y Crédito .....	120
Política Social .....	137

## Informe de Investigación

—Evolución de los principales indicadores del Sector Salud en Colombia en la década del 70, <i>Jorge Vivas Reyna</i> .....	149
--	-----

## Comentarios

—Colombia y los Acuerdos Comerciales Internacionales, <i>Guillermo Perry y Sonia Weil</i> .....	175
—Comentarios sobre la crisis actual de la Ganadería Colombiana, <i>Juan Luis Londoño y Juan José Perfetti</i> .....	185
—Esquema de un Sistema de Pagos para el Grupo Andino, <i>José Antonio Ocampo</i> .....	195

## PRESENTACION

*Coyuntura Económica* llega con este número a su edición número cincuenta. Durante doce años y medio, cada tres meses, se ha cumplido con la finalidad de "suministrar sistemáticamente información objetiva sobre la economía colombiana". Más que eso. A lo largo de estos años la revista ha contribuido a formular el diagnóstico de corto plazo de las situaciones por las cuales ha atravesado la economía y a plantear opciones de política para enfrentarlas. Y lo ha hecho con el ánimo exclusivo de promover el interés "nacional" buscando la mayor objetividad e independencia en cada una de sus posiciones. Ha sido, entonces, un arduo esfuerzo académico, administrativo y editorial que se justifica plenamente al observar sus resultados en términos de la formación de investigadores de la realidad económica colombiana y el manejo balanceado y pragmático que se viene dando a la economía del país desde fines de los años sesenta.

La publicación de cincuenta números de *Coyuntura Económica* ha sido tarea del grupo de personas que a lo largo de estos años ha pasado por FEDESARROLLO y ocupado en la entidad las más diversas posiciones. Sería exhaustivo hacer la lista de esas personas. Tampoco se justifica. Lo que el país debe saber es que *Coyuntura Económica* no es un esfuerzo individual sino colectivo.

Como conmemoración de estos cincuenta números se han recogido en separata especial de esta edición las trece "Introducciones y Resúmenes" correspondientes al primer número de *Coyuntura Económica* de cada uno de los últimos trece años (1971-1983). Así se desea contribuir al repaso de la evolución económica del país en estos años. Igualmente se ha querido incluir en esa separata un índice bibliográfico de los informes especiales, comentarios y reseñas publicadas en los cincuenta números de la revista.

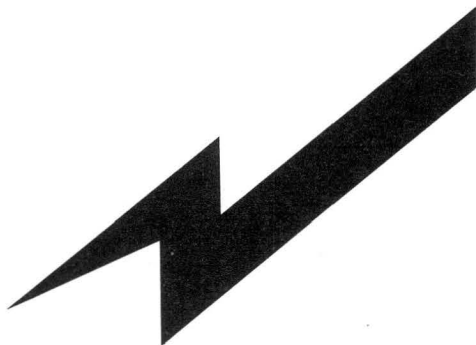
Carlos Caballero Argáez  
Director Ejecutivo  
FEDESARROLLO

Guillermo Perry Rubio  
Editor  
*Coyuntura Económica*



**análisis  
coyuntural**

# SI NO EXISTIERA LA ELECTRICIDAD, NO EXISTIRIA LA SOCIEDAD EN QUE VIVIMOS.



Si no existiera la electricidad como servicio público, no existiría la radio, ni la televisión, ni tendríamos neveras para conservar los alimentos, ni existiría la posibilidad de aplicar a nuestros hospitales gran parte de los avances científicos actuales, ni podrían funcionar las industrias modernas que abastecen las necesidades de la sociedad actual... Usted sabe todo lo extensa que es la lista de aquello que nos faltaría si no tuviéramos electricidad.

La electricidad es la energía que mueve a una sociedad moderna. La vida de una sociedad como la nuestra, depende de su capacidad de generar energía eléctrica.

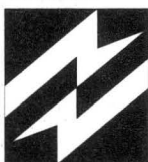
Por eso el Estado Colombiano y las grandes empresas responsables de la electricidad del país, crearon la F.E.N., Financiera Eléctrica Nacional S.A.

El objetivo de la F.E.N. es captar recursos financieros, para que se puedan desarrollar los proyectos y programas que el país necesita en el sector eléctrico.

En la F.E.N. confiamos en la capacidad de Colombia para superar todos los desafíos y salir adelante como el gran país que somos.

Si está de acuerdo con esta forma de pensar, una su energía a la nuestra y gane con el país. Su inversión en la F.E.N. tiene todo el respaldo de sus socios fundadores: el Estado Colombiano y las grandes empresas de nuestro sector eléctrico: Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), Instituto Colombiano de Energía (ICEL), Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), Corporación Autónoma

Regional del Cauca (CVC), Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. (CHEC) Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEEB) y Empresas públicas de Medellín (EPM). **EN LA F.E.N. TENEMOS FE EN COLOMBIA.**



**F.E.N. FINANCIERA  
ELECTRICA NACIONAL S.A.  
La Energía de su Inversión.**

DC 702 MAYO 6 DE 1983

## Ahorrar en UPAC BCH es dar un paso gigantesco hacia su casa propia.

**Ahorre.** Ahorrar es ganar.  
Ganar es multiplicar.  
Y multiplicar su dinero  
es invertir en UPAC-BCH. Aquí usted tiene  
su dinero firme. Fuerte. Actualizado.  
Ahorre en UPAC-BCH y de un paso gigantesco  
hacia su casa propia.  
UPAC-BCH: CUENTAS DE AHORROS  
Y CERTIFICADOS: Rentabilidad efectiva.  
Interés anual. Liquidez inmediata.

**Casa propia con nombre  
propio: UPAC B.C.H.**



**Banco Central Hipotecario**  
Donde está su futuro.



# UPAC B.C.H.

## Introducción y resumen

### Evolución reciente

Al comparar el comportamiento de la economía colombiana durante los cuatro primeros meses del presente año con el del mismo período en el año anterior se advierte que sus dos problemas centrales —la recesión productiva y el debilitamiento del sector externo— se han agudizado y registran algunas características nuevas.

En lo referente al sector externo, el déficit comercial registrado continúa creciendo mientras el endeudamiento externo se reduce a pesar de que las circunstancias actuales hacen imperioso incrementarlo en forma significativa, tal como se señaló en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*. A estos dos factores debe sumarse el efecto de la gran disminución en los ingresos fronterizos de divisas en razón de las medidas adoptadas por los países vecinos, de una salida significativa de capitales por motivos especulativos (expectativas de devaluación), y por el deterioro de las oportunidades de inversión en el país. Sólo de esta manera puede

explicarse la sustancial pérdida de reservas internacionales que se dió en estos meses —especialmente en marzo— y el alza notable que experimentó la cotización del dólar negro que, aun cuando cedió en algo en junio, se mantiene muy por encima de la oficial.

En el otro aspecto, el de la producción, la siembras se mantienen al mismo nivel del año pasado —en términos globales— aunque se observa un comportamiento muy desigual por productos (aumentos en sorgo, soya, trigo, yuca y gran recuperación en el algodón; reducciones en cebada, maíz, papa, frijol y especialmente en arroz). La construcción pública ha disminuido significativamente en tanto que la edificación de vivienda no había iniciado, hasta fines de abril, su anunciada recuperación —como lo evidencia la baja demanda de materiales de construcción—, si bien el despegue parece aproximarse a juzgar por el aumento que ha tenido lugar en la aprobación de licencias de construcción. El sector minero y energético continúa creciendo pero se ha desacelerado el



ritmo de incremento en la producción petrolera y se ha rebajado drásticamente la actividad exploratoria de las compañías privadas como respuesta a la baja en los precios del petróleo.

El síntoma más preocupante dentro del panorama productivo era, al finalizar abril, el franco deterioro de la actividad industrial y comercial —bajos niveles de pedidos y acumulación de inventarios— que contrastaba con la ligera recuperación observada en el primer semestre de los dos años anteriores. El resultado preliminar de la Encuesta de Opinión Empresarial para el mes de mayo señala, sin embargo, una mejora en el indicador "clima de los negocios" y, en general, en las expectativas de los empresarios que, de mantenerse en los próximos meses, permitirían esperar un repunte de la producción industrial en el segundo semestre del año.

Como consecuencia de la evolución descrita, el desempleo urbano continuó en aumento, especialmente en ciudades como Cali y Medellín cuya estructura ocupacional es muy dependiente de la gran industria. De manera similar la situación cafetera y la recesión han venido deprimiendo ya por dos años consecutivos los jornales rurales, con el peligro de que se pierdan los logros alcanzados en esta materia durante la época de la bonanza agroexportadora.

La profundización de la recesión es atribuible, en parte, al hecho de que las caídas adicionales en la demanda externa neta no se compensaron con una elevación de la demanda interna. En efecto, en comparación con el mismo período del año anterior, el gasto público disminuyó en

términos reales por la limitación de los recursos del gobierno para efectuar tanto adiciones presupuestales como gastos efectivos, más que por la aplicación de una política explícita; la construcción no se incrementó; el alza de salarios fue inferior en términos reales a la de años anteriores; y los ingresos reales de los productores cafeteros se deterioraron. Adicionalmente, operan en el sistema económico los mecanismos clásicos de propagación de la deflación por reducción de los ingresos promedio de la población y, en particular, de los de los desempleados y los jornaleros rurales.

La liquidez financiera de la economía sufrió, por su lado, un nuevo golpe, reforzándose así las presiones recesivas. Esto en razón de que el crédito global al sector público no alcanzó a contrarrestar la contracción monetaria creciente originada en el debilitamiento progresivo del sector externo y de que el canalizado al sector privado se redujo como consecuencia, principalmente, de la amplia disponibilidad de recursos financieros de las corporaciones de ahorro y vivienda frente a la falta de suficientes proyectos de construcción lo cual resultó en un aumento de depósitos en el FAVI y, por tanto, en factor adicional de contracción. Se presentó igualmente un incremento inusitado en la cuantía de los depósitos previos de importación en el Banco de la República que obedeció, al parecer, a las expectativas de devaluación. En estas circunstancias los medios de pago se contrajeron en 7.8% entre el fin de 1982 y el 30 de abril de 1983.

Por último, pese a las fuerzas recesivas, el ritmo inflacionario cedió

menos de lo previsto en la última entrega de esta revista. La diferencia surge, casi en su totalidad, de incrementos en los precios de la carne y de varios productos de la agricultura campesina.

### Perspectivas y opciones

Lo anterior no permite compartir el optimismo oficial sobre las perspectivas de crecimiento económico en año completo, del orden del 3% según declaraciones del Ministro de Hacienda, y sugieren, más bien, que la cifra respectiva resultará aún inferior a la del año pasado que fue del 1.4%. Sin embargo, es posible que al finalizar el año la situación de la economía sea algo menos crítica de lo proyectado en marzo por *Coyuntura Económica* aun cuando ello dependerá del manejo de una serie de variables claves de la política económica gubernamental.

La ligera mejoría de las perspectivas cafeteras, y la adopción por parte del gobierno de un conjunto de medidas en materia cambiaria y comercial<sup>1</sup> similares a las sugeridas por *Coyuntura Económica* seguramente permitan concluir el año con un déficit en cuenta corriente algo menor al proyectado, aunque de todas maneras preocupante. Así mismo parece, si bien ello no es todavía absolutamente claro, que el gobierno ha modificado en algo una política de endeudamiento externo que resultaba a todas luces inapropiado para

las circunstancias. Debe insistirse en que el país tiene que proteger su nivel de reservas líquidas en el corto plazo aún a costo de un endeudamiento indudablemente gravoso en los próximos años. De lo contrario será difícil evitar explosiones ocasionales de expectativas de devaluación, como las registradas en lo corrido de este año, y se hará más difícil endeudarse en el momento en el cual ello pueda resultar imperioso. Por la misma razón conviene evitar el pago anticipado de la deuda externa privada —como ya se ha comenzado a hacer— y facilitar un mayor endeudamiento externo reduciendo los costos de los pasivos externos al sector financiero.

Ahora bien, algunas presentaciones y decisiones oficiales parecen sugerir que se desea ampliar el acceso a la inversión extranjera como una alternativa para mejorar la cuenta de capitales en el corto plazo. Conviene advertir que el estímulo a la inversión extranjera en ciertos sectores encuentra justificación en razón de sus aportes tecnológicos, administrativos y de mercados externos pero que, como simple recurso de capital, resulta decididamente más oneroso que el endeudamiento externo. En consecuencia no deben modificarse las reglas de juego de la inversión extranjera en el sector financiero, ni deben relajarse las condiciones de contratación establecidas en el sector minero y de hidrocarburos, ni debe eliminarse toda selectividad de su aporte al sector industrial.

El gobierno también parece ahora más decidido a aplicar una política efectiva de reactivación. Así, de un lado, se han relajado parcialmente las disposiciones sobre composición de

<sup>1</sup> Mayores controles a las importaciones y al contrabando, aplicación de cláusulas de salvaguarda, nuevas alzas en aranceles, aceleración del ritmo de devaluación en junio, limitaciones al pago de deuda externa, a los dólares de viajeros, y otras formas de impedir salidas de capital.

cartera de las corporaciones de ahorro y vivienda en las cuales se plasma el conflicto que se ha señalado entre los objetivos de la política social y de la reactivación productiva. De otra parte, y de conformidad con la recomendación de *Coyuntura Económica*, se ha ampliado el volumen de los recursos del Fondo de Desarrollo Urbano y se han solicitado y obtenido del Congreso Nacional cupos adicionales de endeudamiento en el Banco de la República que permitirán efectuar parte de las adiciones que requiere el presupuesto y financiar una porción del déficit fiscal con recursos de emisión. Estos cupos, en conjunto con un uso apropiado de los nuevos títulos de Ahorro Nacional, TAN, y de una mayor cuantía de crédito externo, abren el camino para que el gobierno ejecute un nivel de gasto compensatorio de la fuerza depresiva originada en el sector externo. De hecho las adiciones ya programadas por el mismo gobierno y las contempladas por gastos ya previstos, llevarían el nivel del gasto público y del déficit fiscal no muy lejos de los montos que requiere una situación coyuntural como la presente.

A juicio de *Coyuntura Económica* un nivel apropiado y significativo de déficit debe financiarse con recursos de crédito externo por las razones cambiarias ya mencionadas. El tipo de inversiones apropiadas en la actualidad, que son aquellas intensivas en insumos internos, exige que se utilicen más los créditos de tesorería que los de proyectos. El resto podría financiarse con recursos de emisión, como se sugirió en *Coyuntura Económica* en el pasado reciente, dada la muy restrictiva situación monetaria. Sin embargo, interpretando las

preocupaciones que han expresado algunos comentaristas, es posible que una relativa restricción de liquidez sirva para limitar el ajuste en los activos y los pasivos de empresas y particulares en razón de las expectativas de devaluación y de la falta de oportunidades de inversión doméstica. Dada la plausibilidad de esta hipótesis podría ser conveniente financiar una parte del déficit colocando Títulos de Ahorro Nacional en el público, así ello dificulte un mayor descenso de las tasas de interés, en la forma acordada entre gobierno y Congreso.

Es importante señalar que el argumento a favor de mantener cierta restricción en la liquidez global de la economía subrayaría la inconveniencia de intentar una reactivación con base en el uso exclusivo de instrumentos monetarios y crediticios. Tal política no solamente resultaría inefectiva, como se demostró en el último número de *Coyuntura Económica*, sino que podría facilitar un descenso más rápido en el nivel de reservas. Hasta ahora, sin embargo, dada la inmensa contracción monetaria, no puede hacerse tal cargo a la política del gobierno. Al respecto es recomendable que el uso de cupos de fomento, o especiales, en el Banco de la República se condicione a la no reducción de los niveles de endeudamiento externo del prestatario, salvo en ocasiones excepcionales. Por el contrario, recurrir a la política fiscal de la manera mencionada no solamente sería mucho más eficiente como se ha indicado desde octubre del año pasado, sino que se presta menos al peligro señalado por cuanto la reactivación productiva incrementaría la demanda de dinero para transacciones y la mejoría en las oportu-



nidades de inversión removería uno de los factores que explica la salida de capitales al exterior. En cualquier caso, la clave para la defensa del nivel de reservas radica en derrotar las expectativas de devaluación masiva para lo cual no hay mejor opción que la aceleración de la tasa de devaluación y el mantenimiento de un nivel alto de reservas, utilizando recursos de crédito externo.

El campo de acción para la política económica puede hacerse mucho más estrecho en el próximo año. El endeudamiento externo que debería contratarse en 1984, o la pérdida muy significativa de reservas líquidas que ocurrirá en caso de no acudir a él, dificultarán el manejo del sector externo en caso de que las medidas comerciales y cambiarias adoptadas y la recuperación que se espera en los mercados internacionales, no recorten en forma sustantiva el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país. A su vez, si las reformas tributarias finalmente aprobadas por el Congreso Nacional y el esfuerzo administrativo que debe acompañarlas no generan un incremento importante en los recaudos, la situación fiscal se hará igualmente difícil. En esa eventualidad habría nuevamente problemas de apropiación presupuestal y de financiamiento del déficit. Más aún, si se logra reducir el déficit en balanza de pagos, un incremento grande en el déficit fiscal se constituiría en un problema mayor y exigiría elevar los recaudos tributarios por otra vía. Ante tales posibilidades puede convenir que el gobierno utilice las autorizaciones que le otorgó el Congreso para buscar un mayor recaudo del

impuesto sobre las ventas a pesar de que el uso de este instrumento presentaría efectos indeseables por su incidencia regresiva y por su impacto inicial negativo sobre los precios y el nivel de demanda efectiva.

En otro orden de ideas, el gobierno debe acentuar desde ya programas para ampliar la oferta de productos de la economía campesina, con el objeto de evitar que cuando se inicie la recuperación puedan dispararse los precios de los alimentos que allí se producen. La rebaja reciente en tasas de interés de la Caja Agraria resulta apropiada en esta perspectiva. Conviene también reforzar el programa DRI e incrementar sustancialmente la intervención del IDEMA en estos productos. Así mismo, para evitar mayores presiones sobre la balanza de pagos se hace indispensable agilizar el proceso de sustitución de importaciones en el sector agropecuario (en rubros tales como trigo, torta y aceite de soya, cebada, maíz), y proceder a la mayor brevedad posible a incrementar significativamente el nivel de exploración directa por parte de ECOPETROL como lo ha contemplado ya el gobierno. Por último, es necesario tomar conciencia de que el problema de empleo cobrará en los próximos años una nueva y grande importancia en vista del gran atraso en generación de plazas de trabajo que ha traído consigo la recesión prolongada.

La suficiente previsión del futuro así como una gran flexibilidad en el manejo de los instrumentos deberían ser los distintivos de la política económica en momentos tan delicados de la vida nacional como los que caracterizan el presente.

# Actividad económica general

## INDUSTRIA MANUFACTURERA

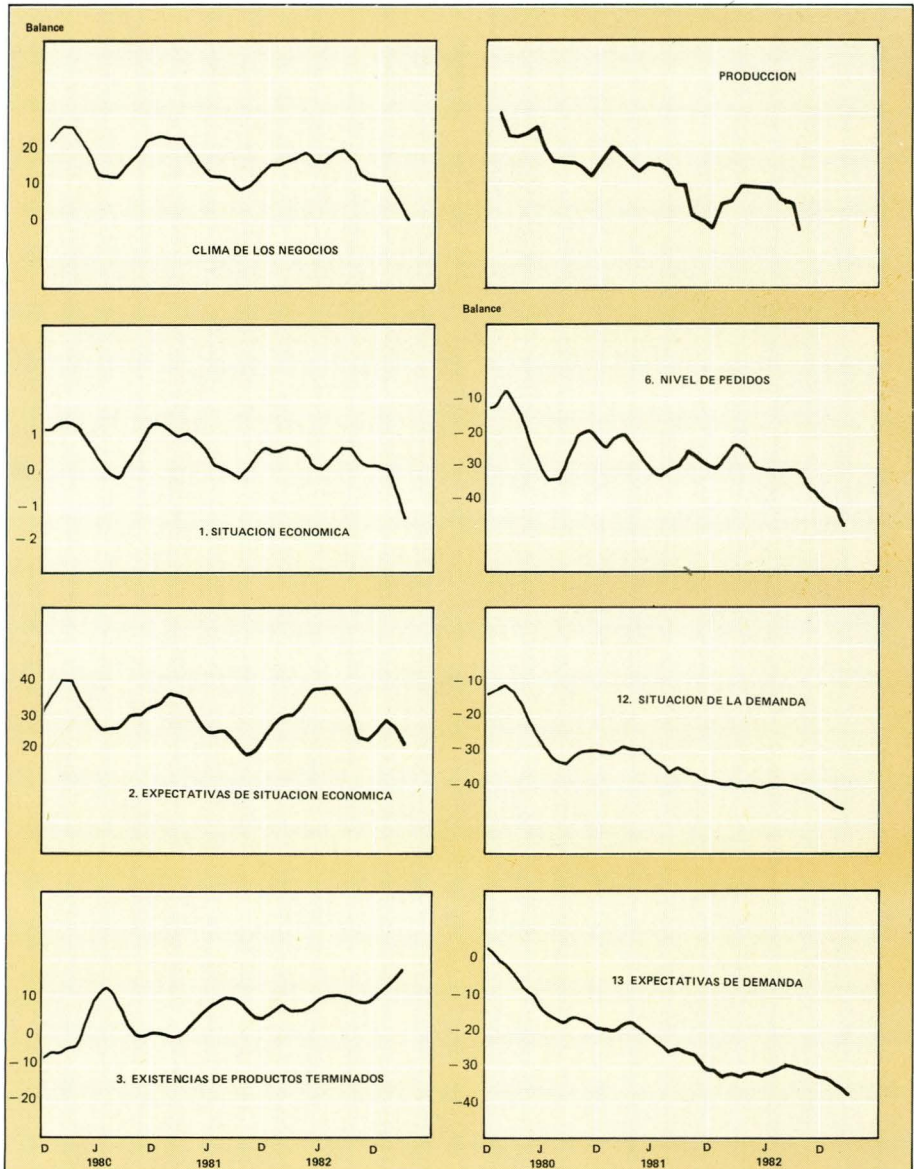
### 1. Introducción y Resumen

Las estadísticas oficiales sobre actividad industrial y comercial vienen registrando un retraso muy inconveniente en la actual situación crítica de la economía colombiana. *Coyuntura Económica* quiere llamar la atención sobre la necesidad de corregir este atraso mediante la utilización de algunas medidas coercitivas para obligar a las empresas a suministrar la información oportunamente. En ausencia de cifras oficiales, la evaluación del comportamiento industrial a lo largo de los primeros meses del año se basa casi exclusivamente en la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO. Estos datos indican que entre enero y abril de 1983 se agudizó el deterioro de la producción y de las ventas ante la persistencia de una fuerte contracción de la demanda final. Los índices de mayo, no obstante, señalan alguna recuperación del optimismo de los empresarios.

El examen de las tendencias históricas muestra que durante los primeros semestre de cada año la actividad industrial crece más rápidamente que en los segundos. Aún en los últimos años, de recesión, se presentó una recuperación moderada en la primera mitad del año. Este no fue el caso en 1983. La dinámica de la recesión continuó retroalimentándose puesto que los factores recesivos fundamentales (el déficit externo, las demandas precautelativas de dinero generadas por la situación financiera, y la recomposición del gasto de las familias generada por los precios relativos de los alimentos y la tasa de interés) persistieron y continuaron impulsando la "bola de nieve" de la contracción económica sin ser compensados oportunamente por la política de gasto público o la salarial. Esta situación, aunada al deterioro marcado en las expectativas de los empresarios hasta abril confirma que la depresión continúa profundizándose y despierta dudas sobre la

## GRAFICA II-1

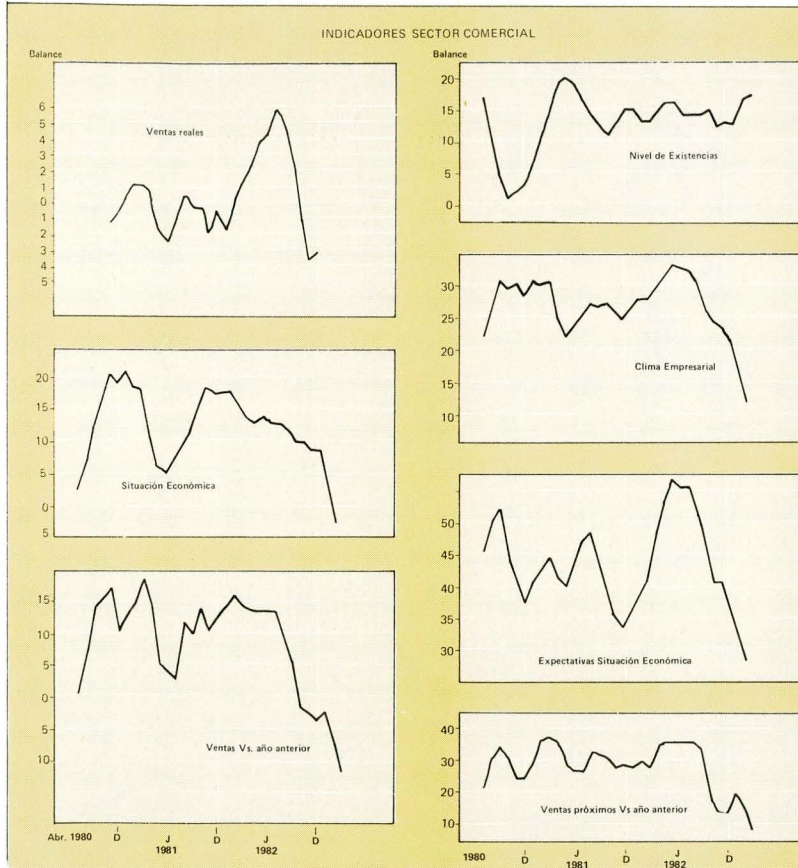
### INDICADORES DEL SECTOR INDUSTRIAL (TOTAL NACIONAL)



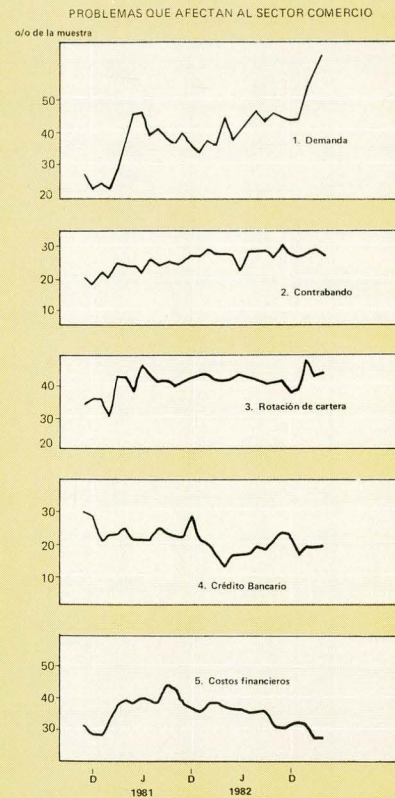
Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.



## GRAFICA II-2



## GRAFICA II-3



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

proximidad de la reactivación económica entendida como recuperación sostenida del ritmo de crecimiento de la producción.

## 2. *Análisis de la evolución industrial durante 1983*

### a. Evaluación

En los últimos años se constató una evolución muy inestable de la producción industrial a lo largo de los doce meses calendario: 1980, 1981 y 1982 se caracterizan por un primer semestre con síntomas de mejoría y uno segundo de franco deterioro. En contraste, durante 1983, el primer cuatrimestre registró un deterioro adicional sustancial de la situación económica de la industria y del comercio (ver las Gráficas II-1 y II-2). Los pedidos industriales no presentaron el repunte tradicional de comienzos del año y las ventas del comercio cayeron también en barrena hasta abril observando un comportamiento bastante desfavorable frente al mismo período del año anterior.

El nivel de inventarios de productos terminados en manos de la industria había crecido sustancialmente al finalizar el año anterior, puesto que las ventas no correspondieron a las expectativas que se tenían. En 1983 las existencias de los industriales continuaron elevándose e incluso las de los comerciantes hicieron lo propio. Independientemente de cual haya sido la composición inicial de los inventarios entre comerciantes e industriales, los primeros han buscado reducir sus inventarios precautelativos (siguiendo el dictamen de sus expectativas pesimistas). Por consiguiente, una mayor parte de las exis-

tencias ha quedado en poder de los industriales. Si a la vez estos últimos hubieran considerado que dicho nivel de existencias era demasiado alto, ello como es obvio habría contribuido a deprimir aún más la actividad productiva y a aumentar el grado de subutilización de la capacidad instalada en la industria. La recomposición de la tenencia de existencias pudo haberse debido a las dificultades ocasionadas desde la crisis financiera de 1982. La caída en las ventas a crédito ha sido especialmente fuerte: en el último trimestre del año anterior (últimas cifras disponibles) las ventas fueron menores en un 5.4% a las del mismo período de 1981. A la contracción de la demanda final, restricción que los comerciantes visualizan crecientemente como su problema principal, se han sumado las dificultades en la rotación de cartera durante el presente año (Gráfica II-3). Como resulta apenas obvio que el negocio de vender no consiste solamente en la entrega física de los bienes sino también en el pago oportuno de los mismos, la lentitud en la recuperación de la cartera puede estar contribuyendo al agudo pesimismo de la evaluación de la situación económica por parte de los comerciantes y a su deseo de mantener bajo el nivel de existencias. De esta manera los problemas que enfrentan las ventas finales —a través del comercio— han llevado a los menores pedidos a la industria generando acumulación de existencias en un primer momento y, posteriormente, una caída adicional de la producción industrial.

La depresión de la demanda final por productos nacionales tiene su explicación en los factores macroeconómicos mencionados en sucesivas

entregas de *Coyuntura Económica* a lo largo de los últimos doce meses. Como se comenta en el capítulo del sector externo, el déficit en la cuenta corriente de la balanza cambiaria comparado con el del mismo período del año anterior, continuó ampliándose entre enero y mayo de este año. El ingreso cafetero generado por la última cosecha registró una importante reducción. La insolvencia financiera de diversas empresas ha dificultado los pagos entre los distintos agentes de la economía y en consecuencia las transacciones entre ellos, lo cual viene a sumarse a las demandas precautelativas de dinero originadas en la crisis financiera del año anterior y a la consiguiente recomposición de los portafolios de personas y empresas: reducción de fondos prestables en pesos y aumento de activos líquidos y seguros (incluyendo dólares). El gasto público real ha presentado una reducción frente al primer semestre del año anterior cuando se presentó el natural aumento de ejecución de obras de fines de un período presidencial. La oferta interna de alimentos no ha permitido revertir el cambio de precios relativos agricultura-industria que ocasiona presiones de costos y reducción de la demanda de bienes de la industria. Los ingresos de las familias se han visto reducidos ante la baja registrada en el fondo de salarios de la economía: al descenso en el nivel de empleo se suma una política salarial que apenas compensa el cambio en el nivel de precios. Se configuran entonces una serie de hechos que, en razón de los encadenamientos de los diversos agentes y actividades económicas, conduce a una desaceleración ampliada del ritmo de actividad económica; cuando persisten los factores recesivos la contracción económica

tiende a convertirse en una bola de nieve que se retroalimenta sin que existan fuerzas naturales que conduzcan espontáneamente a un regreso a la normalidad.

#### b. Perspectivas de corto plazo

Por su contacto directo con el mercado, los comerciantes se encuentran en una posición privilegiada para la evaluación de la situación del mismo. En lo corrido del año se han mostrado más pesimistas que los industriales en sus expectativas sobre los próximos meses. El indicador de sus expectativas, que ha mostrado tener una excelente capacidad predictiva de las ventas en el cortísimo plazo, sugeriría que las ventas disminuyan todavía más en los próximos meses. Por su parte, los industriales al ver con recelo la situación de la demanda, auguran un considerable empeoramiento de la situación económica y un exceso sustancial de capacidad sobrante debido a los menores niveles de producción. Debido a que lo ocurrido en la realidad frustró las expectativas de los empresarios para este primer período del año, el pesimismo había sido la nota dominante en sus expectativas sobre el segundo semestre de 1983, aunque en el mes de mayo se registró una recuperación en sus grados de optimismo. Quizás la situación de cartera ya mencionada ayude a explicar el hecho de que los comerciantes ven con mayor preocupación que los propios industriales el futuro cercano.

La experiencia con la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESA-RROLLO señala que el indicador "clima de los negocios" es un muy buen predictor de la situación futura de las ventas y la producción. En el

caso del comercio predice con uno o dos meses de anticipación el comportamiento de las ventas; en el de la industria anticipa con dos o tres meses la tendencia de la producción. La Encuesta señala que las ventas del primer cuatrimestre estuvieron realmente en crisis y que, por el rezago normal relacionado con la variación de los inventarios, la recuperación de la producción industrial no tuvo lugar en estos meses.

De esta forma, en términos de la reactivación esperada, se habría perdido el primer semestre del año, tradicionalmente favorable, lo cual

plantea serios interrogantes sobre la posible recuperación en el segundo semestre. Sin medidas más drásticas que tiendan a recuperar directamente la demanda final resulta difícil activar la producción industrial: La expansión del gasto público, la disminución del déficit externo, la reducción del precio relativo de los alimentos, la extensión del crédito al consumo final y la recuperación de la capacidad adquisitiva de los salarios continúan, por lo tanto, constituyendo acciones indispensables para generar de nuevo algún dinamismo en la actividad industrial.

## AGRICULTURA Y GANADERIA

### 1. Introducción y Resumen

El área sembrada en cultivos transitorios disminuyó en 0.4% durante los cuatros primeros meses de 1983 en relación con la del mismo período de 1982. La caída más significativa en número de hectáreas se registró en arroz (20.930 Has.) en razón a los bajos precios internos y externos y la acumulación de existencias. El área sembrada de algodón aumentó en un 151.0% señalando la efectividad de las políticas estatales de comercialización interna (pacto con textileros) y externa (precio de sustentación a las exportaciones).

Las aprobaciones totales de crédito del Fondo Financiero Agropecuario fueron un 55.0% superiores en el acumulado de los cuatro primeros meses del año sobre las de igual período de 1982. Las mayores colocaciones obedecen a aumentos en los créditos para mantenimiento de cultivos, para proyectos integrales de ganadería y para cultivos transitorios. En el caso de estos últimos el mayor crédito utilizado se debe a una mayor financiación por hectárea, ya que el área sembrada disminuyó.

En abril de 1983 las existencias de frijol, maíz y trigo eran inferiores a las necesidades de consumo nacional en un mes, en tanto que las de arroz eran muy superiores a los requerimientos domésticos. Por lo anterior, y con ánimo de volver a regular la producción nacional de arroz, el Idema decidió exportar 32.000 toneladas del producto.

Los precios al por mayor de los productos provenientes de la agricultura tradicional crecieron en el período enero-abril de 1983 a un ritmo mayor al de los precios de los productos de la agricultura comercial. La ganadería continúa en la fase de retención de hembras con incremento desmesurado en los precios de la carne de res en términos nominales y reales. De su lado los precios de los insumos agrícolas crecieron a tasas inferiores a las de los productos agrícolas señalando una posible mejoría en la rentabilidad agrícola. Los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación, con excepción del tabaco, y de los principales productos agrícolas de importación, registraron alza en lo corrido del año.

Por último, la disminución en el valor de las exportaciones de café y de los otros productos junto con el gran aumento de las importaciones agropecuarias en el período enero-marzo de 1983 en relación con el mismo período de 1982 causaron un menor superávit en balanza comercial agropecuaria durante los primeros tres meses del año, que el que se había obtenido en el mismo período del año anterior.

### 2. Café

La producción registrada de café en el período enero-mayo fue superior en un 7.4% en 1983 a la del mismo período del año anterior. El aumento fue particularmente grande en los meses de abril y mayo, o sea inmediatamente después del reajuste



del precio interno lo cual sugiere la posibilidad de que se hubieran efectuado retenciones de café en finca; de otra manera todo el incremento en la producción tendría que atribuirse a un efecto muy positivo del clima.

La producción acumulada en el período octubre de 1982 — mayo de 1983 resultó menor en un 4.22% a la correspondiente al acumulado de los mismos meses de 1981 y 1982. De continuar esa tendencia la producción de café en el año cafetero 1982/1983 sería inferior en unos 600.000 sacos en los próximos meses a la del año cafetero precedente.

De acuerdo con la evolución reciente los estimativos iniciales de producción en el año cafetero 1982/1983, que se presentaron en la entrega de *Coyuntura Económica* del mes de marzo, deben ajustarse a una producción exportable de 10.7 millones de sacos, un 5.3% por debajo del guarismo del año cafetero 1981-82. Las existencias alcanzarían 9.9 millones de sacos, un 15% más altas a las

**CUADRO II-1**

**PRODUCCION, EXPORTACIONES Y  
EXISTENCIAS DE CAFE**  
(Año cafetero - millones  
de sacos de 60 Kgs.)

Concepto	Volumen	
	1981- 1982	1982- 1983
Existencias iniciales	6.3	8.6
Producción total	12.9	12.3
Consumo doméstico	1.6	1.6
Producción exportable	11.3	10.7
Exportaciones	9.0	9.4
Existencias finales	8.6	9.9

Fuente: OIC, FEDERACAFE.

del final del año cafetero anterior (Ver Cuadro II-1).

### 3. Siembras

El área total inscrita en el ICA a finales de abril de 1983 fue menor en 0.4% a la correspondiente al mismo período del año anterior (Ver Cuadro II-2). El cultivo del algodón mos-

**CUADRO II-2**

**AREA INSCRITA EN EL ICA PARA CULTIVOS TRANSITORIOS  
SEGUN TIPO DE CULTIVOS**  
(Hectáreas)

Tipo de cultivo	Abril 1982	Abril 1983	Variación %
Cultivos tradicionales	4.156	4.634	11.5
Cultivos comerciales mecanizados	303.459	308.315	1.6
Cultivos mixtos semi-mecanizados	33.854	28.747	- 15.1
Otros cultivos	3.393	1.721	- 49.3
<b>TOTAL</b>	<b>344.862</b>	<b>343.417</b>	<b>- 0.4</b>

Fuente: ICA, Cálculos de FEDESARROLLO.

tró una clara recuperación (148%); también aumentó el área sembrada en sorgo, soya, trigo y yuca. Para el resto de cultivos se presentó una disminución en el área inscrita. Las menores siembras de cebada, maíz y papa se explican en parte, por una baja disponibilidad de semillas de buena calidad, mientras las de frijol son consecuencia de la competencia del contrabando de importación fenómeno que ha deprimido los precios domésticos. La gran disminución en el área sembrada en arroz se debe, como se ha comentado, a los bajos precios externos e internos y la gran acumulación de existencias en el Idema. Los casos del algodón, la yuca, el arroz y el frijol ilustran, una vez más, la respuesta efectiva en general de los diferentes tipos de productores a las señales de precios. En el caso del algodón, además, el esquema implantado de sustentación de precios de exportación ha probado ser efectivo.

#### 4. Crédito

En el Cuadro II-3 se observa que las aprobaciones de crédito del Fondo Financiero Agropecuario superaban en 55.0% el 30 de abril de 1983 a las de la misma fecha del año anterior. Las aprobaciones de créditos de corto plazo, especialmente aquellas canalizadas al sostenimiento de cultivos agrícolas y las de largo plazo, relacionadas principalmente con proyectos integrales de ganadería, son las que señalan los mayores incrementos en 1983. El aumento en las aprobaciones de crédito para los cultivos transitorios del semestre A se debe, exclusivamente, al mayor valor financiado por hectárea para los diferentes cultivos, puesto que el área total financiada disminuyó en un 1.2%,

si se la compara con la del mismo período de 1982 (Ver Cuadro II-4). Sin embargo, debe anotarse que esta última cifra varía considerablemente según la fecha de corte de la información debido a que el flujo de solicitudes de las entidades bancarias al Fondo Financiero Agropecuario no es continuo.

#### 5. Existencias

Las existencias totales de los productos agropecuarios en el IDEMA y en los almacenes generales de depósito eran superiores en un 25% en abril 30 de 1983 a los correspondientes a la misma fecha en 1982 (ver Cuadro II-5); la variación se debe básicamente al nivel de existencias de arroz, que era mayor en 47.0%. En vista de que la próxima cosecha de arroz está próxima a salir el IDEMA deberá estar preparado para intervenir el mercado descongestionando sus bodegas. Por ello y con el fin de aliviar la situación financiera del Instituto se ha decidido llevar a cabo la exportación de 32.000 toneladas de arroz. Aun cuando estas exportaciones se efectúan en un momento en el cual los precios internacionales de arroz son bajos, de todas maneras permitirán al IDEMA salir de unas existencias que están por encima de las necesidades de consumo nacional sin que peligre el abastecimiento futuro del país ni se depriman aún más los precios internos y se continúe desestimulando la producción. Las existencias de soya crecieron en el período analizado un 93% y representaban un volumen alto frente a las cifras históricas; las de frijol, maíz y trigo se encontraban en abril por debajo de los requerimientos de consumo de un mes, mientras las de sorgo eran mayores.

**CUADRO II-3**  
**CREDITO FONDO FINANCIERO**  
**EJECUCIONES PRESUPUESTALES A ABRIL 30**  
**(Millones de pesos)**

Actividades	Presupuesto		Variación %	Aprobaciones		Variación %	Utilización	
	1982	1983		1982	1983		1982	1983
Cultivos transitorios (semestre A)	9.268.7	13.212.6	42.5	5.924.1	8.336.0	40.1	63.9	63.1
Corto plazo	3.102.8	5.777.0	86.2	825.9	1.716.2	107.8	26.6	29.7
Mediano plazo	7.956.0	8.861.5	11.4	1.160.1	1.589.0	37.0	14.6	17.9
Largo plazo	7.558.2	9.690.0	28.2	960.4	2.110.3	119.7	12.7	21.8
<b>TOTAL</b>	<b>27.885.7</b>	<b>37.541.1</b>	<b>34.6</b>	<b>8.870.5</b>	<b>13.751.5</b>	<b>55.0</b>	<b>31.8</b>	<b>36.6</b>

**Fuente:** Fondo Financiero Agropecuario.

## CUADRO II-4

**CREDITOS APROBADOS PARA CULTIVOS TRANSITORIOS  
SEMESTRE A - FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO - (Abril 30)**

Cultivos	Area financiada (Has.)			Valor financiado por Ha.		
	1982	1983	Variación %	1982	1983	Variación %
Ajonjolí	446	170	- 61.9	13.000	16.000	30.0
Algodón	8.443	25.804	205.6	26.000	36.000	38.5
Arroz riego	92.556	79.171	- 14.5	30.000	43.720	45.7
Arroz seco	35.375	24.434	- 30.9	22.000	32.000	45.4
Avena	435	178	- 59.1	17.000	24.500	44.1
Caraota	1	8	700.0	26.000	34.000	-
Cebada	2.537	1.034	- 59.2	17.000	24.500	44.1
Fríjol común	390	615	57.7	26.000	34.500	32.7
Maíz comercial	17.706	16.414	- 7.3	22.500	30.000	33.3
Maní	742	486	- 34.5	9.600	13.000	35.4
Papa	5.492	5.605	2.1	29.935	41.950	40.1
Sorgo	69.527	74.194	6.7	15.000	22.000	46.7
Soya	14.771	15.731	6.5	20.000	29.000	45.0
Trigo	1.121	1.221	8.9	21.000	27.000	28.6
Cultivos semilla	284	2.357	729.9	23.400	40.250	72.0
Sub-total	249.826	247.422	- 1.0			
Hortalizas	1.145	845	- 26.2	70.350	107.450	52.7
Tabaco negro	17	16	- 5.9	26.000	32.000	23.1
Tabaco rubio	1.267	1.039	- 18.0	50.000	66.000	32.0
Sub-total	2.429	1.900	- 21.8			
TOTAL	252.255	249.322	- 1.2			

**Fuente:** Fondo Financiero Agropecuario, cálculos FEDESARROLLO.

CUADRO II-5

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

Productos	Abril 30 1982	Abril 30 1983	Variación %
Ajonjolí	7.939	2.912	— 63.3
Arroz Paddy	249.858	366.762	46.8
Cebada	7.178	1.402	— 80.5
Fríjol	1.225	1.527	24.6
Maíz	68.757	45.607	— 33.7
Sorgo	101.814	118.168	16.1
Soya	23.957	46.176	92.7
Trigo	52.731	50.431	— 4.4
<b>TOTAL</b>	<b>505.520</b>	<b>632.985</b>	<b>25.2</b>

Fuente: IDEMA.

## 6. Precios

### a. Precios al por mayor

Del Cuadro II-6 se desprende que los productos provenientes de la agricultura tradicional o mixta, en especial el plátano, la papa, la yuca y la panela, registraron notoria elevación en sus precios en el período enero-abril de 1983. En el caso de los dos primeros productos la variación de precio se explica, al menos en parte, por las oscilaciones estacionales habituales. De su lado, los precios de productos de la agricultura comercial se movieron hacia arriba en forma moderada, con excepción del algodón desmotado de fibra larga y la torta de soya cuyos precios se elevaron más de un 10% en los primeros cuatro meses del año.

### b. Precios de los insumos

En el Cuadro II-7 puede observarse cómo los precios de los plaguicidas son los únicos que han sufrido un incremento notorio en lo corrido del año. Los precios de los abonos y la maquinaria agrícola se elevaron en menos del 1% durante el mismo período. De nuevo, puede comentarse que las presiones de costos que caracterizaron los años anteriores han venido desapareciendo desde 1982. Si se consideran tanto la reciente disminución del precio internacional del petróleo (insumo principal en estos productos) como la reducción del arancel a los insumos y equipos que importa la industria nacional de fertilizantes es de esperar que dicha tendencia continúe facilitando el regreso de la rentabilidad de la agricultura comercial a niveles más normales y atractivos.



CUADRO II-6

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

Tipo de cultivo	Variación porcentual %	
	Enero- Abril/83	Abril/82 -Abril/83
<b>Cultivos tradicionales</b>		
Panela	16.3	26.5
Fríjol	0.7	- 6.6
Plátano	9.4	37.7
Yuca	4.4	21.1
<b>Cultivos comerciales mecanizados</b>		
Algodón fibra corta	-	28.1
Algodón fibra larga	18.2	38.0
Semilla de algodón	8.3	73.5
Arroz	3.1	- 1.5
Ajonjolí	9.1	19.4
Cebada	1.7	32.3
Soya	3.8	20.6
Azúcar refinada	5.2	32.4
<b>Cultivos mixtos semimecanizados</b>		
Maíz trillado	- 2.8	17.4
Papa primera	11.2	37.5
Papa segunda	15.9	45.1
Trigo	15.0	22.5
<b>Otros alimentos</b>		
Avena	6.2	0.3
Frutas y legumbres	10.3	29.9
Manteca vegetal	0.6	25.6
Aceites vegetales	1.4	15.2

**Fuente:** Banco de la República, cálculos FEDESARROLLO.

CUADRO II-7

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

Tipo de producto	Variación porcentual %	
	Enero-abril 1983	Abril 1982- Abril 1983
Abonos manufacturados	0.5	5.9
Abonos fosfatados	3.5	15.7
Abonos potásicos	—	—
Insecticidas y fungicidas - uso vegetal	8.5	31.3
Matamalezas y herbicidas	8.7	8.7
Maquinaria agrícola	0.9	10.8

**Fuente:** Banco de la República, cálculos FEDESARROLLO.

## 7. Comercio exterior

### a. Precios internacionales

Hasta marzo de 1983 los precios del café y del tabaco presentaron una tendencia a la baja en los mercados internacionales —que en el caso del café comenzó a revertirse a partir de mayo— mientras los de otros productos agrícolas colombianos de exportación registraban alzas (ver Cuadro II-8). El precio del algodón en febrero de 1983 era un 10.6% mayor al del mismo mes del año anterior la cual ha facilitado la colocación de excedentes exportables en el mercado internacional. Los precios de arroz y banano, aunque en proceso de repunte permanecen aún por debajo de los niveles de febrero de 1982.

Para los productos agrícolas de importación se presenta un alza generalizada en los precios internacionales

en lo que va corrido del año. Los precios de maíz y sorgo se encontraban en febrero de 1983 por encima de las vigentes en el mismo mes de 1982. Esta tendencia al alza de los precios de los productos de importación (y de algunos de exportación) puede acentuarse de tener éxito el programa PIK (payment - in - kind) que se lleva a cabo actualmente en los Estados Unidos. Este programa consiste en el pago en especie a los agricultores norteamericanos que dejen de sembrar un área adicional de maíz, sorgo, trigo, arroz y algodón. Para la época de la cosecha el agricultor recibirá un valor equivalente a lo que su parcela debería haber producido, pudiendo o realizarlo o acumularlo. Los objetivos del programa PIK son la reducción de la producción en los cultivos cubiertos por éste (especialmente en el período 1983/84), detener la caída en los precios y disminuir los inventarios.

## CUADRO II-8

## PRECIO DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS EN LOS ESTADOS UNIDOS

	1982			1983			Var. % Mar./83- Mar./82
	Marzo	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	
<b>Café N.Y. spot (US\$/libra)</b>	1.44	1.39	1.38	1.34	1.30	1.28	— 11.1
<b>Algodón. Promedio 10 mercados</b>							
spot (US\$cents/libra)	59.73	58.20	59.64	60.16	61.72	66.05	10.6
<b>Arroz, Houston (US\$/c.w.t)</b>	19.20	18.00	18.00	19.00	19.00	19.00	— 1.0
<b>Azúcar N.Y. spot (US\$ cents/libra)</b>	17.13	20.79	20.83	21.23	21.76	21.87	27.7
en el mercado de USA	0.11	0.06	0.06	0.06			
<b>Banano, FOB puerto de entrada</b>							
(US\$/caja de 40 lbs.)	7.65	6.04	6.22	6.13	6.90	7.38	— 3.5
<b>Tabaco, promedio (US\$ cents/c.w.t.)</b>	169.97	178.02	178.02	175.95	174.92	174.46	2.6
<b>Aceite de soya, Decatur (US\$cents/lbs)</b>	18.47	17.44	16.29	16.53	17.28	17.72	— 4.1
<b>Cacao, N.Y. (\$\$/libra)</b>	0.84	0.65	0.70	0.78	0.84	0.80	— 4.8
<b>Maíz, FOB puerto de salida (US\$/b.u)</b>	2.95	2.68	2.72	2.77	3.00	3.16	7.1
<b>Sorgo, FOB puerto de salida (US\$/b.u.)</b>	2.91	2.84	2.90	2.96	3.12	3.18	9.3
<b>Soya, FOB puerto de salida (US\$/b.u)</b>	6.53	5.98	6.03	6.12	6.18	6.20	— 5.1
<b>Torta de soya, Decatur, (US\$/ton.)</b>	184.78	174.99	177.99	180.17	175.68	178.67	— 3.3
<b>Trigo, FOB, puerto de salida (US\$/b.u.)</b>	4.62	4.26	4.39	4.51	4.50	4.55	— 1.5

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

Como acción para en forma simultánea reactivar la producción agrícola doméstica y proteger las divisas, las autoridades deberían agilizar la sustitución de importaciones de productos de la agricultura, especialmente trigo, aceite, torta de soya, cebada y maíz, aprovechando adicionalmente, la coyuntura de precios externos al alza. Dada la disponibilidad de recursos y la tecnología disponible, los productos en los cuales la sustitución de importaciones tiene mayores posibilidades en el corto plazo son el sorgo y la soya. Los otros cereales, maíz, cebada y trigo, se enfrentan a la limitación tecnológica que obstaculiza una sustitución inmediata en cuantías importantes. Solamente en el mediano plazo, especialmente en el maíz y la cebada, y en una perspectiva de más largo plazo en el caso del trigo, se podría obtener éxito en un programa de sustitución de importaciones. De acuerdo con la evolución reciente de la producción doméstica de cacao y leche es de esperar que el país se autoabastezca de ambos productos en el presente año, y que, por lo mismo, puedan eliminarse las importaciones de estos productos. Así las cosas es posible que, en términos de valor (según precios de 1982), el margen disponible de sustitución de importaciones en un período relativamente corto fuera del orden de los US\$50 millones. Si la tendencia al alza de los productos agrícolas importables continúa el margen sería aún mayor en términos de valor.

b. Exportaciones e importaciones (ver Cuadro II-9 y II-10).

El valor de las exportaciones agropecuarias colombianas entre enero y marzo de 1983 resultó menor en

6.1% al correspondiente al mismo período del año pasado mientras su volumen global aumentaba en un 3.2%. Lo anterior significa que, en general, los precios de los productos agrícolas exportables permanecieron por debajo de los obtenidos en 1982. El mayor volumen de exportaciones en 1983 se explica, principalmente, por lo sucedido en flores, azúcar crudo, algodón fibra corta y melaza. De estos productos el único que presenta aumentos en los precios internacionales es el algodón. El valor de las exportaciones de productos agrícolas diferentes al café ha disminuido en un 10% entre marzo de 1982 y 1983.

En marzo de 1983 el valor de los registros de importación era superior en un 54.8% al de la misma fecha en 1982. Los mayores incrementos entre ambos períodos tuvieron lugar en manzanas y arvejas.

c. Balanza Comercial (ver Cuadro II-11)

La balanza comercial agropecuaria registró un superávit entre enero y marzo de 1983 de US\$416 millones de dólares inferior en cerca de US\$60 millones al del mismo período del año anterior. Excluyendo las exportaciones de café dicho superávit resulta apenas de US\$36 millones de dólares con reducción del 53% frente al año pasado, en razón tanto del menor valor de las exportaciones menores, por el movimiento de los precios internacionales, como del aumento del 55% en el valor de las importaciones.

8. Política agropecuaria

El gobierno redujo las tasas de interés de los créditos de la Caja Agra-

**CUADRO II-9**  
**EXPORTACIONES (ACUMULADO A MARZO)**

	1982		1983			
	Volumen	Valor	Volumen	%	Valor	%
Café crudo	134.252.564	399.505.678	130.296.650	— 2.9	379.878.878	— 4.9
Flores	9.897.307	31.818.126	11.496.495	16.2	35.445.083	11.4
Plátanos frescos	198.918.899	36.432.908	184.541.769	— 7.2	34.851.385	— 4.3
Azúcar crudo	25.300.000	7.184.602	71.927.999	184.3	12.889.113	79.4
Tabaco negro	6.154.828	14.045.196	4.158.456	— 32.4	9.364.851	125.2
Carne de bovino sin deshuesar	3.603.600	7.459.744	2.552.540	— 29.2	5.687.920	— 23.8
Langostinos congelados	436.327	4.734.624	357.077	— 18.2	4.475.285	— 5.5
Algodón fibra corta	1.622.462	2.219.338	2.746.732	69.3	3.863.403	74.1
Algodón fibra larga	4.643.934	7.187.260	1.674.596	— 63.9	2.383.969	— 66.8
Crustáceos y moluscos			182.769		1.225.591	
Pescados para ornamentación	61.627	3.293.640	62.984	2.2	1.189.070	— 63.9
Tabaco rubio			436.450		835.318	
Uvas	399.730	700.703	410.461	2.7	761.457	8.7
Melazas	20.000.000	800.000	22.000.000	10.0	660.000	— 17.5
Arroz blanqueado			1.100.000		451.000	
Avena	389.880	594.394	271.224	— 30.4	417.651	54.0
Otros	32.949.804	11.595.003				
<b>TOTAL EXPORTACIONES</b>	<b>420.630.962</b>	<b>526.771.216</b>	<b>434.216.202</b>	<b>3.2</b>	<b>494.379.974</b>	<b>6.1</b>
<b>TOTAL EXPORTACIONES SIN CAFE</b>	<b>286.378.398</b>	<b>127.265.538</b>	<b>303.919.552</b>	<b>6.1</b>	<b>114.501.096</b>	<b>— 10.0</b>

Fuente: INCOMEX, cálculos FEDESARROLLO.



CUADRO II-10

**VALOR IMPORTACIONES (US\$)**  
(Acumulado a marzo)

	1982	1983	Variación %
Trigos duros	24.727.996	27.468.712	11.1
Aceite de soya		14.282.954	
Arveja	4.630.742	8.395.159	81.3
manzanas	3.811.100	7.691.036	101.8
Maíz		5.623.392	
Otras semillas y frutos de soya	5.071.835	5.295.577	4.4
Lentejas	2.807.391	3.448.530	22.8
Cebadas	4.200.000	3.283.000	- 21.8
Leche		3.112.188	
Fríjol	5.522.763		
<b>TOTAL</b>	<b>50.771.827</b>	<b>78.600.548</b>	<b>54.8</b>

Fuente: INCOMEX, cálculos FEDESARROLLO.

ria lo cual constituye una importante acción en beneficio directo de los productores campesinos. Las nuevas tasas de colocación de créditos se fijaron entre el 18% y el 21% y son, ahora, inferiores a las del crédito de fomento del Fondo Financiero Agropecuario que, como se sabe, es utilizado por la agricultura comercial, con lo cual se corrige la situación a todas luces injusta que venía existiendo. Aunque esta reducción no garantiza un aumento en las áreas sembradas y en la producción agrícola sí permite al pequeño campesino disminuir sus costos de producción y mejorar su rentabilidad.

El hecho de que la presión inflacionaria provenga en su mayor parte de los productos alimenticios y que, a su vez, los pequeños productores, abastecedores principales de estos

productos, no se vean mayormente beneficiados y estimulados por esos mayores precios (en vista de sus grandes variaciones y de los altos márgenes de intermediación), hace pensar que la presencia del Estado en el proceso de comercialización de alimentos debería ser mayor. Dicha intervención podría dirigirse a proporcionar medios y conocimientos para mejorar la eficiencia del sistema de mercadeo de alimentos lo cual podría materializarse en acciones tales como: construcción de pequeñas centrales de acopio en las regiones productoras, apoyo decisivo a organizaciones campesinas dedicadas a la comercialización, montaje de un sistema de información de mercados y precios, transporte de mercancías, y fijación de precios mínimos de compra para un mayor número de alimentos. Como medida de más corto

**CUADRO II-11**  
**BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA**  
**(US\$ Millones — Enero-Marzo)**

	1982	1983	Variación %
Exportaciones agropecuarias			
Totales	526.8	494.4	— 6.2
Importaciones totales (particulares más Idema)	50.8	78.6	54.7
Balanza comercial agropecuaria (total)	476.0	415.8	— 12.6
<hr/>			
Exportaciones agropecuarias sin café	127.3	114.5	— 10.1
Importaciones totales	50.8	78.6	54.7
Balanza comercial agropecuaria (sin café)	76.5	35.9	— 53.1

Fuente: INCOMEX, cálculos FEDESARROLLO.

plazo el IDEMA debería determinar precios de sustentación acordes con los costos para estos productos y una intervención más activa en la compra de productos provenientes de la pequeña propiedad, tales como frijol y maíz, asegurando al pequeño productor el beneficio de los precios de sustentación y la eliminación en lo posible del riesgo inherente a las fluctuaciones en los precios de mercado. El apoyo que el Estado preste a la producción de alimentos no sólo es importante desde el punto de vista de reducción de la inflación sino que tiene saludables efectos distributivos y de la balanza de pagos. Sin embargo, el grueso de la política del gobierno sigue beneficiando casi que con exclusividad a la agricultura co-

mercial, haciéndolo a veces en forma muy ineficiente, como ocurre en el caso de los aumentos generalizados en la financiación por hectárea para los cultivos financiados a través del Fondo Financiero Agropecuario y en el otorgamiento de mayores incentivos tributarios a los grandes propietarios.

### 9. Ganadería

Los diferentes indicadores del sector ganadero confirman que la ganadería vacuna aún continúa en la fase de retención. Al compararse el sacrificio total en el período, enero-marzo de 1983 con el del mismo período en 1982 se detecta una disminución del 5.7% (3.3% en el caso de

## CUADRO II-12

PRECIO PROMEDIO MENSUAL DEL GANADO GORDO  
EXTRA EN LA FERIA DE MEDELLIN

(\$/Kilo)

(Precios constantes de 1970)

	Machos		Variación %	Hembras		Variación %
	1982	1983		1982	1983	
Enero	5.96	6.54	9.7	4.99	5.56	11.4
Febrero	5.87	6.67	13.6	4.89	5.57	13.9
Marzo	5.87	7.10	20.9	4.87	5.70	17.0

Fuente: Banco Ganadero, Banco de la República, cálculos de FEDESARROLLO.

los machos y 10% en el caso de las hembras). No es de extrañar, entonces, que los precios del ganado gordo en la feria de Medellín se hubieran elevado notablemente en el período enero-abril tanto en precios corrientes como constantes como bien pue-

de observarse en el Cuadro II-12. Los del ganado macho vienen creciendo a una tasa mayor que los de las hembras revirtiéndose así la tendencia registrada hasta el mes de noviembre del año anterior. Por su parte el Cuadro II-13 indica cómo esos mayores

## CUADRO II-13

VARIACIONES PORCENTUALES DE PRECIOS  
AL POR MAYOR – GANADERIA

	Enero- Abril/83	Abril/82- Abril/83
<b>Productos:</b>		
Ganado vacuno	13.2	40.7
Carne de res de 1a.	11.8	40.8
Leche	6.4	26.5
Huevos	5.6	26.1
<b>Insumos</b>		
Alimentos balanceados para ganado	5.7	31.1
Alimentos balanceados para aves	4.1	28.6
Matamalezas y herbicidas	8.7	8.7
Productos farmacéuticos para uso animal	35.4	

Fuente: Banco de la República.

precios del ganado vacuno en feria se han manifestado en aumentos del precio de la carne de res al por mayor (11.8% en el período enero-abril de 1983 y 40.8% entre abril de 1982 y abril de 1983). A su vez, los precios de los insumos ganaderos se elevaron a un ritmo relativamente alto en el período enero-abril de 1983: los matamalezas y herbicidas aumentaron en un 8.7% y los productos farmacéuticos en un 35.4%.

Los ganaderos perciben que el aumento de los precios del ganado vacuno continuará por un período de tiempo largo y se han comprome-

tido en nuevas inversiones tanto en ganado como en otros activos. Ello puede comprobarse al analizar el valor del crédito pecuario del Fondo Financiero Agropecuario puesto que este aumentó en 177% en los cuatro primeros meses del año con respecto al mismo período de 1982; el crédito demandado para siembra de pastos creció en un 110% y aquel para compra de reproductores en un 525%. Por último, las exportaciones de ganado vacuno entre enero y marzo disminuyeron en 38.1% con respecto al mismo período del año anterior.

## CONSTRUCCION Y VIVIENDA

### 1. Introducción y resumen

La construcción pública ha disminuido en forma importante y hasta abril, la edificación de vivienda no se había aún recuperado a juzgar por la baja demanda experimentada por la industria de materiales de construcción. No obstante, el repunte de la construcción de vivienda parece cercano por cuanto se ha incrementado el área autorizada mediante licencias de construcción si se le compara con las cifras respectivas del mismo período del año anterior. En todo caso debe notarse que el volumen de licencias resulta todavía inferior al correspondiente a 1981 lo que indicaría que es difícil esperar un despegue significativo del programa de vivienda. Finalmente, subsiste la congelación en el FAVI de más de 17 mil millones de pesos de depósitos de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda captados en su mayor parte por aquellas adscritas al sector oficial. Los cambios recientes en las limitaciones a la composición de la cartera de las corporaciones pueden acelerar sus colocaciones y la ejecución del programa de vivienda.

### 2. Indicadores cuantitativos

Las licencias de construcción, según datos del DANE, permiten evaluar el grado de entusiasmo con el cual los constructores han respondido hasta abril a la convocatoria gubernamental para ampliar masivamente la oferta de vivienda dado que, si bien este indicador no registra la actividad propiamente dicha,

refleja en sus variaciones las intenciones reales de construir y no simples expectativas al respecto.

Al comparar el área autorizada durante los meses de enero y febrero de 1983 frente al mismo período del año anterior se detecta un significativo aumento del 16.1%<sup>1</sup>. Para el período enero-marzo la variación es de 13.2% y para enero-abril sólo llega a 7.4%. Si se observa el área autorizada durante los mismos meses del año 1981 (1.697.601 m<sup>2</sup>) frente a la de 1983 (1.591.412 m<sup>2</sup>) se encuentra que la cifra acumulada de este año es inferior en 6.3% a la de hace dos años, cuando no existían estímulos adicionales a la construcción de vivienda.

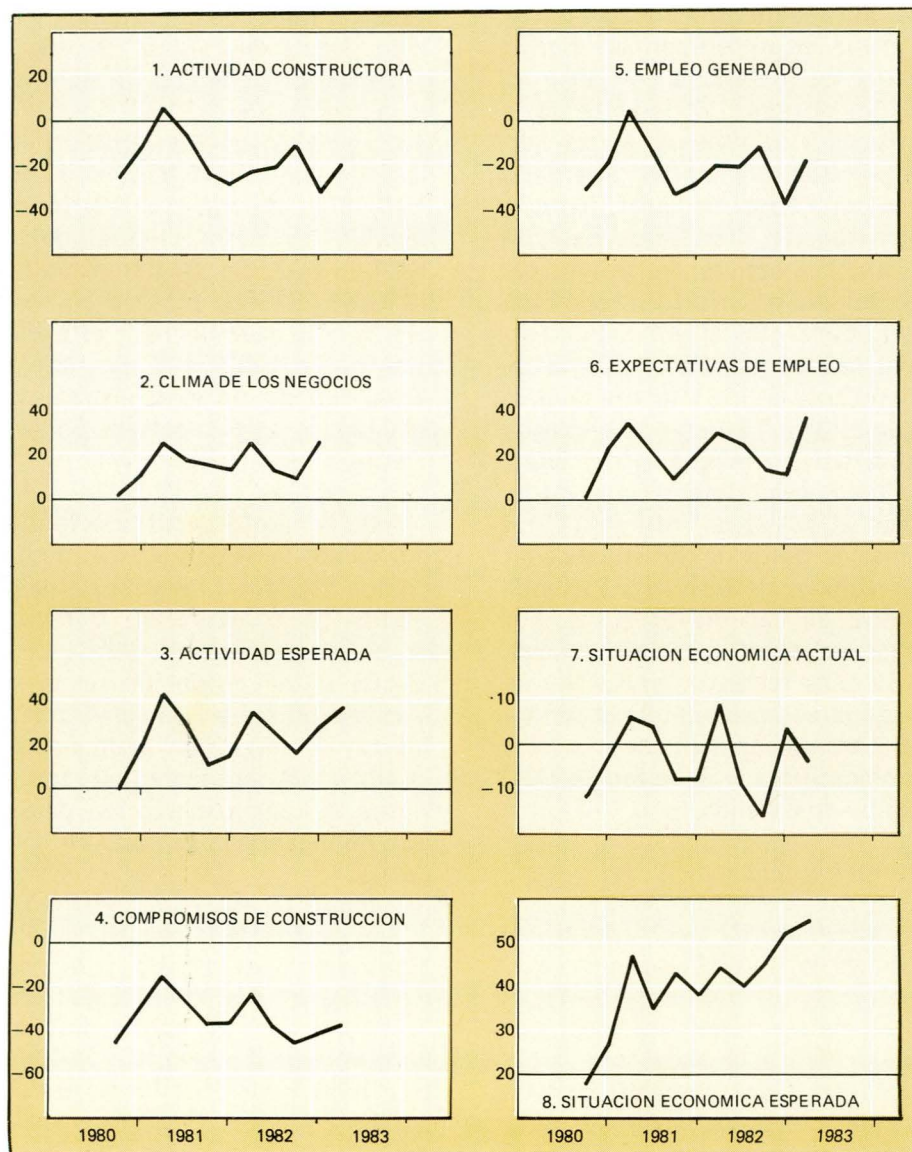
Este conjunto de cifras sólo indica un hecho: lejos de haberse presentado una frenética presentación de proyectos de construcción durante el primer cuatrimestre del año en curso apenas se ha producido un cambio discreto en la tendencia ya que, viniendo de uno de los peores años en la actividad del sector, ésta muestra signos de una reactivación próxima que no alcanzaría siquiera los niveles de 1981.

Los costos de la construcción, por otra parte, han crecido entre marzo de 1982 y marzo de 1983 en un 18.91% mientras los precios a los consumidores se elevaron en 21.85% en el mismo período. Puesto que el cre-

<sup>1</sup> DANE, Avances estadísticos de marzo y abril de 1983, y de mayo de 1982.



# GRAFICA II-4 INDICADORES PARA EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION (TOTAL NACIONAL)



cimiento de los costos de la construcción está determinado por los cambios en los precios de los materiales y en los jornales y que estos últimos en promedio se incrementaron más de 24% se puede concluir que la relativa abundancia de materiales ha permitido controlar el crecimiento de los costos del sector. Más adelante se analizará la situación de la industria del cemento y de otros minerales no metálicos para la construcción la cual, al parecer, no ha recibido aún los estímulos necesarios desde el lado de la demanda para reducir la fuerte acumulación de inventarios de productos terminados en que incurrió ante la expectativa de la recuperación de la actividad edificadora.

Otro aspecto importante que puede destacarse de las cifras del DANE corresponde a la relativamente baja participación de la vivienda dentro de los cuatro factores que explican el crecimiento del Índice de Precios al Consumidor. Tanto en la variación acumulada entre diciembre de 1982 y abril de 1983 como en la variación año completo hasta abril se detecta una incidencia baja de este factor, mientras los renglones de otros bienes y servicios (excepto el vestuario), y los alimentos son significativamente más altos. A la altura de abril de 1983 el Índice de Precios al Consumidor (Total Nacional) había crecido en 22.42% registrando la vivienda un 17.87% de aumento, el vestuario un 16.7%, los otros bienes y servicios un 23.77% y los alimentos un 25.64%. En la variación acumulada de los primeros cuatro meses de 1982, que fue de 9.19%, la vivienda había crecido en un 10.14%, la más alta de las cuatro cifras (9.02% en alimentos, 7.24% en vestuario y 8.03% para el resto). Este año el crecimiento acu-

mulado del IPC ha sido de 7.77% y el de la vivienda de 5.10%, justamente la mitad de hace un año.

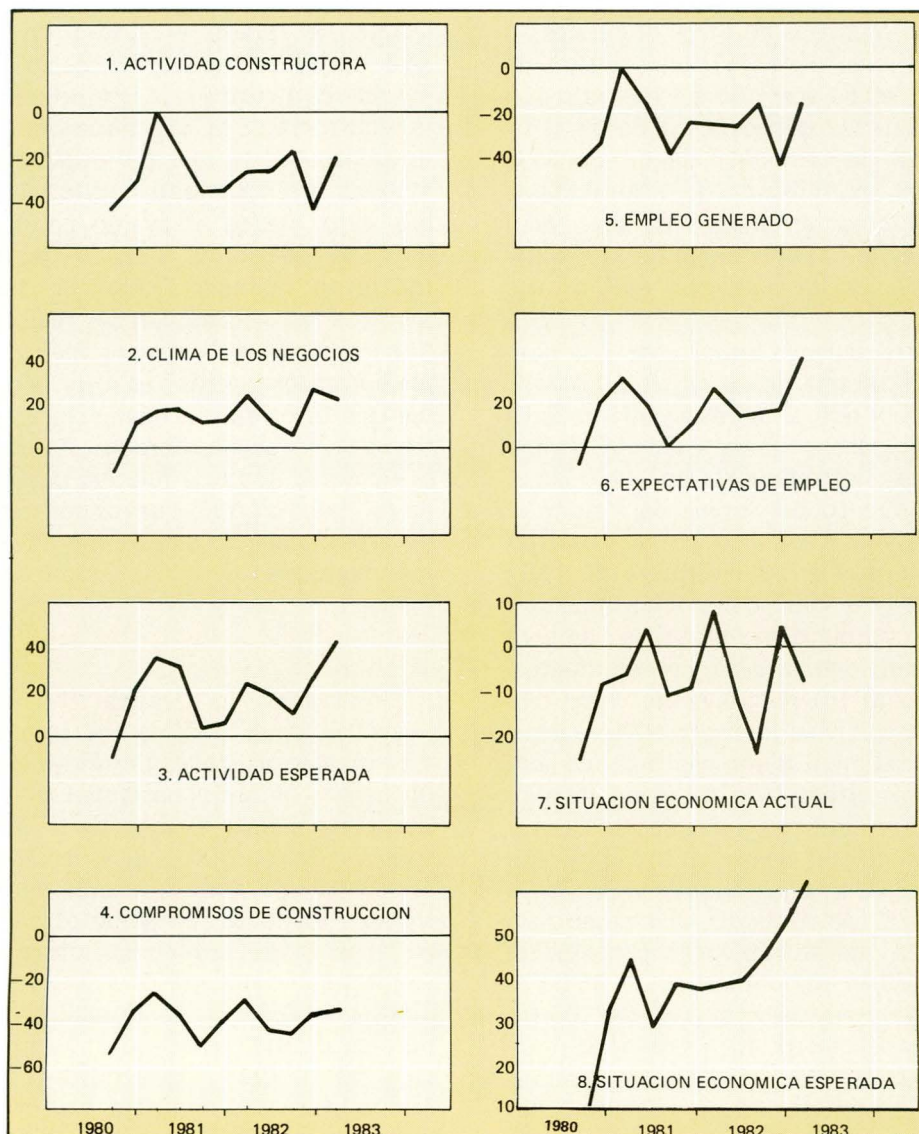
Este hecho llama particularmente la atención si se tiene en cuenta que se ha hecho mayor énfasis en la dimensión y la gravedad del déficit habitacional creciente y que, por otra parte, la cifra de vivienda del DANE se refiere al precio de los arrendamientos y no al precio comercial de la finca raíz. Es indudable la incidencia de la incertidumbre que se ha generado a raíz del nuevo régimen de arrendamientos no congelados sino atados al avalúo catastral que todavía no ha entrado formalmente en vigencia. Dado que a comienzos del año debían ser reajustados los cánones de arrendamiento en los contratos vigentes es muy probable que estos ajustes hayan sido inferiores a lo acostumbrado. Además, se ha detectado una relativa parálisis en la realización de nuevos contratos de arrendamiento a la espera de una más clara definición.

### *3. Indicadores cualitativos*

Observando la Gráfica II-4 que ilustra el desarrollo de los sondeos trimestrales realizados por Fedesarrollo dentro de la Encuesta de Opinión Empresarial para el total de la construcción se confirma la apreciación inicial de una curiosa mezcla de ilusiones y realidad. Por ejemplo, la curva 1 de actividad constructora, la curva 4 de compromisos de construcción y la curva 7 de situación económica actual, todas se encuentran en la zona negativa que indica la presencia de un porcentaje mayor de respuestas pesimistas en la muestra y que en general no señalan avances reales notorios frente a 1982, que in-

## GRAFICA II-5

### INDICADORES PARA LA EDIFICACION DE VIVIENDA

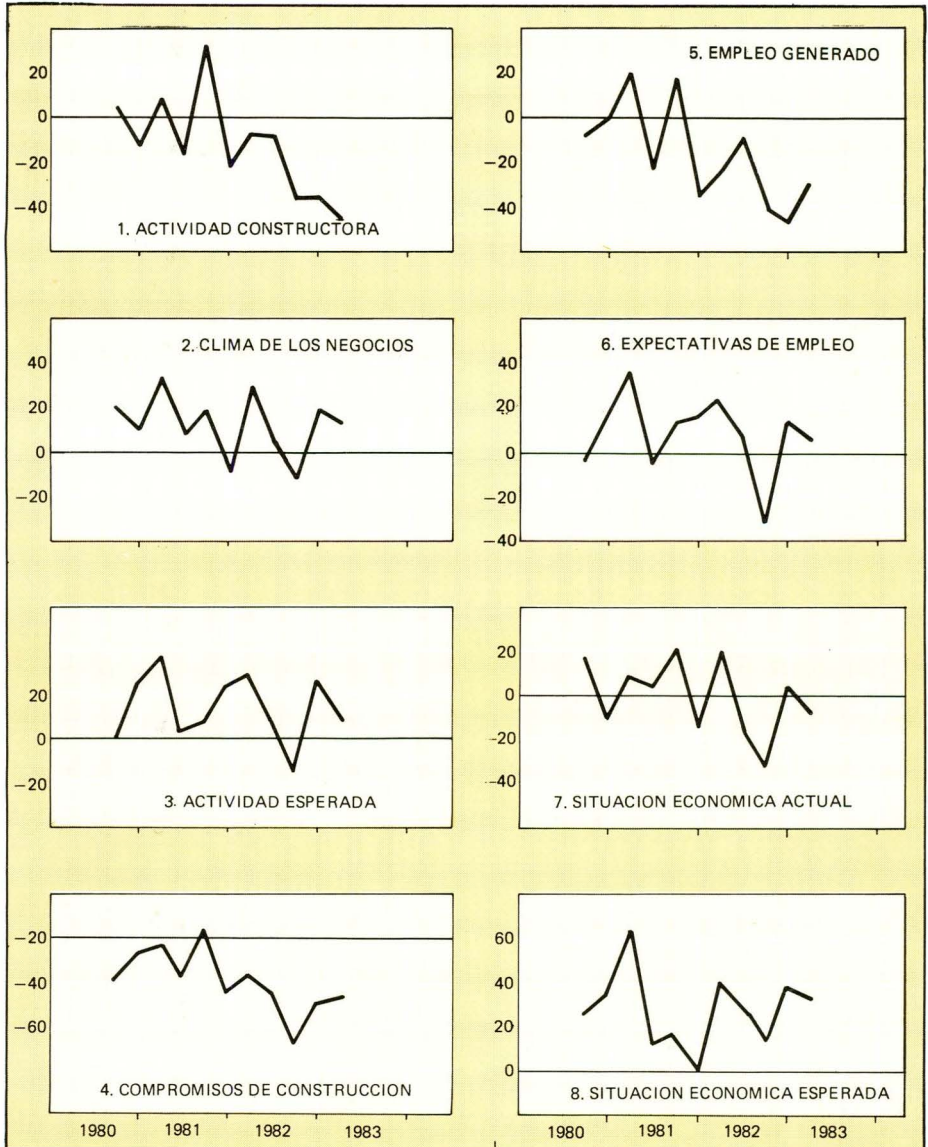




## GRAFICA II-6

### INDICADORES PARA LAS OBRAS PUBLICAS

Balances



dudablemente fue un pésimo año para el sector. Pero en las curvas 3 y 8 se detectan expectativas realmente muy fuertes.

La Gráfica II-5, que refleja los resultados específicos en la edificación de vivienda no muestra cambios importantes frente al análisis anterior aunque pone en evidencia que la mayor parte de la actividad del sector está orientada obviamente hacia la vivienda mientras que la Gráfica II-6 demuestra que la construcción de obras públicas ha perdido todo dinamismo desde 1981, y que su actividad nunca había estado en niveles tan bajos como en los últimos tres años.

La gráfica II-7 muestra los indicadores para la industria del cemento y otros minerales no metálicos para la construcción, como ladrillo, baldosines, porcelanas, vidrios e incluso otros materiales sin procesar como la arena.

Se afirma que el sector de la construcción puede servir como motor para el resto de la economía debido a que sus particularidades lo comprometen en múltiples interrelaciones con otras ramas de actividad productiva. La primera industria en la cual se evidenciarían tales efectos multiplicadores sería justamente la de materiales de construcción. Por esto resulta especialmente preocupante observar la curva 10 que refleja la percepción de la demanda por parte de los empresarios del sector, en vista de que desde el primer semestre del año pasado éstos vienen sosteniendo sistemáticamente que la demanda de sus productos se ha deteriorado sin que la tendencia se hubiera modificado ya que desde agosto se

sitúa en la zona negativa. Este hecho se añade a una acumulación creciente e ininterrumpida de inventarios, que confirma la apreciación sobre la demanda y que ha obligado a ajustar la producción reduciéndola, según el DANE, desde el tercer trimestre del año pasado. Evidentemente la situación económica de algunas de las más grandes firmas del sector ha venido deteriorándose seriamente, lo cual puede reflejarse en la curva 8.

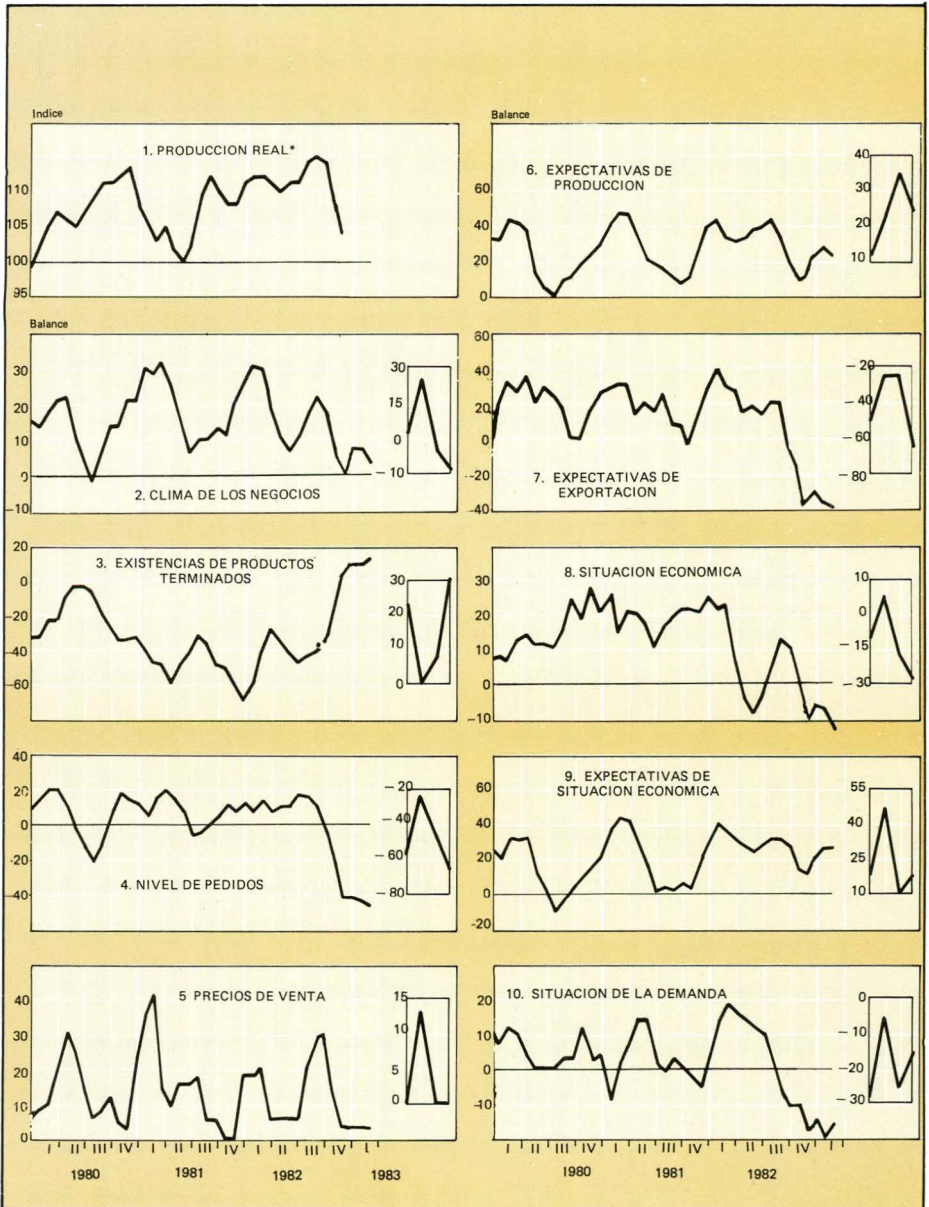
El clima de los negocios no anticipa en absoluto que esta industria se esté preparando para una muy próxima bonanza y si se evalúa el funcionamiento de la estrategia de la construcción desde la óptica parcial de su impacto sobre la industria de los materiales, puede concluirse que en verdad esta aún no había comenzado a funcionar a fines de abril.

Finalmente, como se anotó en la entrega pasada de *Coyuntura Económica*, es notable el volumen monetario congelado en forma de Títulos FAVI por excesos de liquidez de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Resulta paradójico que justamente cuando mayor impulso se quiere imprimir al sector de la construcción, y cuando el principal promotor de tal impulso es el gobierno, se presente el hecho de que el 76% del valor de tales títulos corresponda a las tres corporaciones de ahorro y vivienda adscritas en alguna forma al sector oficial. La contracción total de la base monetaria hasta el 31 de marzo, ha sido de \$72.311 millones como se explica en el capítulo correspondiente de esta revista. Por otra parte, la contracción por la cual el sector privado responde es de \$22.645 millones. A su vez, el valor de los títulos FAVI es de \$17.605 millones y



## GRAFICA II-7

### INDICADORES DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO Y OTROS MINERALES NO METALICOS PARA LA CONSTRUCCION



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

explica el 24% del total de la contracción y el 78% de la generada en el sector privado, que resulta no ser tan privado cuando se examina en forma desagregada el origen de tan voluminosa acumulación de dinero sin aplicación práctica y en un momento tan singular para el sector al cual debe ir dirigido.

#### 4. Subsidios y vivienda popular

Desde otra perspectiva resulta ahora oportuno abordar el tema de los subsidios en un programa masivo de vivienda popular. Y es importante justamente porque al parecer no existen tales subsidios.

Es un hecho que si las fuerzas naturales del mercado han sido incapaces hasta ahora de dotar de vivienda propia a la mayoría de las familias de estratos bajos del país no existe otra razón más importante que la de su insuficiente capacidad de compra en condiciones normales.

Sería necesario, pues, crear condiciones fuera de lo normal para lograr a toda costa que estas familias se conviertan en propietarios de vivienda en el corto plazo. De hecho se ha intervenido en la oferta de vivienda y se ha estimulado la demanda potencial. Pero aún así la brecha entre el ingreso permanente del 40% más pobre de las familias colombianas y el costo de la vivienda se interpone para impedir lograr los objetivos deseados. Análisis recientes muestran que las modificaciones introducidas en las condiciones de financiación de los créditos, ya sean de UPAC o del ICT, sin cuota inicial no bastan para compensar la insuficiencia en la capacidad de compra de los grupos de bajos ingresos<sup>2</sup>.

Subsiste entonces el riesgo clásico de no poder recuperar la inversión a partir de los beneficiarios. Naturalmente este riesgo sólo se hará evidente cuando la euforia de las adjudicaciones haya cesado y otro gobierno deba enfrentar situaciones menos placenteras como los lanzamientos, el atraso crónico en las cuotas mensuales o aún la melancólica aceptación de la apropiación definitiva de las viviendas sin pagarlas.

Esta ha sido la experiencia en muchos países, que no asumieron desde el inicio de sus programas de vivienda la responsabilidad social de reconocer el nivel de subsidio requerido como lo demuestra un informe reciente del Banco Mundial<sup>3</sup>. Cálculos preliminares utilizando una herramienta de análisis diseñada para estos propósitos<sup>4</sup> arroja resultados preocupantes: una familia con un ingreso equivalente a una y media veces el salario mínimo que deba cubrir una cuota mensual por vivienda de \$7.890, tendría que recibir un subsidio del 47% de los costos financieros del proyecto (mucho más alto que el subsidio implícito en las tasas de UPAC para los niveles más bajos y aún en las tasas del ICT) pero además el subsidio total debería ser de alrededor del 57% del costo unitario total para dicha solución. En otras palabras, tal familia sólo podría cargar con el 43%

<sup>2</sup> Ver: María Mercedes de Martínez. A quién beneficia la política de vivienda. *Estrategia Económica y Financiera*, junio de 1983 pág. 15-17.

<sup>3</sup> Banco Mundial. The Bertaud model. A model for the analysis of alternatives for low-income shelter in the developing world. December 1981.

<sup>4</sup> Banco Mundial, op. cit.

del costo de su vivienda. ¿Estará el gobierno preparado para cubrir el resto?

Si los beneficiarios realmente no pueden pagar la totalidad de sus viviendas, alguien tendrá que cubrir la diferencia. ¿Está el 60% de las

familias colombianas con mayores ingresos dispuesto a hacerlo? Es importante definir con claridad este interrogante antes de pasar a mayores inversiones para evitar que alguien deba perder a la fuerza cuando los hechos sean irrefutables.

## ENERGIA Y MINERIA

*1. Introducción y resumen*

La producción petrolera creció en los primeros 4 meses del presente año en 2.0% en comparación con el mismo período anterior, lo que significa una desaceleración con respecto al ritmo de crecimiento del año pasado. Más grave aún, el nivel de exploración por parte de las compañías asociadas se ha reducido drásticamente en respuesta a la baja de los precios internacionales del crudo. En las condiciones presentes se hace más urgente que nunca que Ecopetrol acometa un ambicioso programa de exploración por cuenta propia. De hecho, la empresa planea perforar unos 7 u 8 pozos en el segundo semestre del presente año y, además, el gobierno ha decidido establecer un Fondo de Exploración de Petróleo y Desarrollo de Recursos Energéticos adscrito a Ecopetrol.

El consumo de derivados continuó incrementándose a tasas similares a las del año anterior (2.8% en promedio; 4% en el caso de la gasolina motor). El restablecimiento de la operación normal en la refinería de Cartagena ha demandado un incremento en las importaciones de crudo. Y, en vista de que los petróleos pesados han aumentado su participación en la oferta nacional, la mayor carga de refinerías no ha desembocado en una mayor producción de gasolina, por lo cual ha habido necesidad de efectuar mayores importaciones de este producto, a tiempo que se han incrementado notoriamente la producción

y las exportaciones de combustóleo. Gracias a la evolución favorable de los precios internacionales el efecto resultante sobre el balance comercial del sector no ha sido excesivamente oneroso.

El consumo y la producción de gas continúan elevándose también a una tasa similar a la del año pasado (8%). Sin embargo, ha sido notoriamente mayor su uso para generar electricidad como consecuencia del aumento en los subsidios otorgados a las electrificadoras y se ha reducido en mucho el consumo industrial, aparentemente por causa de una disminución importante en la producción de los principales usuarios.

El gobierno aprobó, finalmente, el programa de exploración de carbones preparado en la administración anterior que, de ser ejecutado con prontitud, permitirá al país aprovechar las nuevas oportunidades que se abran en los mercados internacionales y en la sustitución doméstica de combustibles. A su turno, se ha avanzado en las negociaciones con compañías estatales francesas e italianas para la exploración de carbones en La Loma. Para despejar inquietudes presentadas por algunas asociaciones profesionales convendría que el Ministerio hiciera explícito el criterio de no pactar condiciones inferiores a las establecidas en el caso de Cerrejón Norte en materia de regalías y de ingresos de participación, cuando se suscriba un acuerdo definitivo para su explotación.

Finalmente, el consumo de energía eléctrica ha aumentado en 7.4% en comparación con el mismo período del año anterior lo que no deja de sorprender dado el bajo ritmo de crecimiento de la actividad económica general.

## 2. Petróleo y derivados

### a. Producción y exploración

La producción de crudos (Cuadro II-14) continuó creciendo en los primeros cuatro meses de este año en comparación con el mismo período del año anterior, si bien a una tasa muy inferior a la del año pasado (2% v.s. 5.8% en año completo de 1982). La mayor desaceleración se registra en la producción de las compañías privadas ya que los nuevos campos del Huila se han acercado a su nivel máximo de explotación. La producción de Ecopetrol se ha recuperado ligeramente gracias a que el nuevo pozo de Apiay y los aumentos obtenidos en El Centro compensaron en exceso la declinación natural de otros campos. Se espera que la producción continúe aumentando para alcanzar a fines de año los 150.000

barriles día, con un aumento superior al 5% anual en razón de la entrada en producción de los campos del Casanare y el transporte de sus crudos vía Sogamoso. No obstante lo anterior, las reservas descubiertas remanentes han venido declinando y ha disminuido notoriamente el nivel de exploración en los convenios de asociación (Cuadro II-15), como consecuencia en las bajas en los precios internacionales del petróleo lo que refuerza la urgencia de que Ecopetrol intensifique actividades directas. De hecho Ecopetrol planea perforar unos 7 u 8 pozos en el segundo semestre del presente año y, además, el gobierno ha decidido establecer el Fondo de Exploración de Petróleo y Desarrollo de Recursos Energéticos dentro de Ecopetrol con la apropiación de 3 dólares por cada barril de petróleo o productos derivados importados (mientras el precio promedio del petróleo se mantenga por debajo de 30 dólares por barril) a más del porcentaje de utilidades netas de cada ejercicio que la Junta Directiva de la Empresa determine y de cualquier otro recurso que apropie la empresa o le asigne el gobierno. Adicionalmente la Empresa ha vinculado a

**CUADRO II-14**  
**PRODUCCION NACIONAL DE CRUDO**  
**(B.P.D.C.)**

	Enero – Abril		Variación %
	1982	1983	
Ecopetrol	67.893	68.391	0.7
Privadas	72.965	75.288	3.2
Total	140.858	143.679	2.0

Fuente: Ecopetrol



**CUADRO II-15**  
**POZOS PERFORADOS**  
**Enero - Mayo**

	Exploratorios			Pozos Productores Aceite Pozos Exploratorios		De desarrollo		
	1982	1983	Variación %	1982 %	1983 %	1982	1983	Variación %
Operación Directa	4	1	- 75.0	25.0	-	16	29	81.2
Operación Asociada	36	12	- 66.7	19.4	41.7	19	19	-
Concesión	-	1	100.0	-	-	12	23	91.7
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>14</b>	<b>- 35.0</b>	<b>20.0</b>	<b>35.7</b>	<b>47</b>	<b>71</b>	<b>51.1</b>

Fuente: Ecopetrol

un grupo de 8 expertos petroleros colombianos que se encuentran trabajando en el exterior a la revisión periódica de sus planes de exploración.

De otra parte, se ha incrementado notablemente el ritmo de suscripción de nuevos contratos de asociación

(Cuadro II-16) lo que permite esperar que el número de pozos exploratorios vuelva a incrementarse cuando se produzca una recuperación de los precios internacionales del crudo. En efecto, a finales del semestre se habrán suscrito 10 nuevos contratos superándose así el promedio anual de los últimos 10 años. Conviene señalar

**CUADRO II-16**

**MOVIMIENTO DE LOS CONTRATOS DE ASOCIACION DE ENERO A MAYO**

Firmados		Renunciados		Contratos vigentes			
1982	1983	1982	1983	A diciembre 31 1981		A mayo 31 1982	
3	5	3	8	42	37	42	34

**MOVIMIENTO DE AREAS EN ASOCIACION (EN MILES DE HAS.)  
DE ENERO A MAYO**

Firmadas		Renunciadas		Devueltas Contractual M/.		Areas vigentes			
1982	1983	1982	1983	1982	1983	A diciembre 31 1981		A mayo 31 1982	
1.105.6	623.0	299.2	3.069.2	127.5	724.0	11.680.8	10.307.6	12.359.7	7.137.4

**CUADRO II-17**  
**ACTIVIDAD SISMICA**

	Enero – Mayo			
	Cantidad (Kms.)		Valor (M US\$)	
	1982	1983	1982	1983
Marina	—	7.828.3	—	2.626.5
Terrestre	1.273.6	677.6	5.515.3	2.171.3
Total	1.273.6	8.505.9	5.515.3	4.797.8

**Fuente:** Ecopetrol

también que Ecopetrol ha comenzado a llevar a cabo un programa ambicioso de actividad sismográfica en áreas marinas (Cuadro II-17) que permitirá en el futuro el desarrollo de actividad exploratoria en dichas áreas.

#### **b. Consumo**

El consumo de derivados del petróleo continúa creciendo a una tasa

similar a la del año anterior —2.8% en promedio— (Cuadro II-18). La gasolina motor lo hace a un ritmo del orden del 4% mientras el consumo de destilados medios se desacelera en particular en lo que se refiere al ACPM y al JPA. El consumo de Queroseno sigue disminuyendo rápidamente por las razones señaladas en la última entrega de la revista. A su vez, aumenta el consumo de cocinol y se

**CUADRO II-18**  
**CONSUMO NACIONAL DE COMBUSTIBLES**  
**(B.P.D.C.)**

	Enero – Abril		Variación %
	1982	1983	
Gasolina Regular	71.685	74.145	3.4
Gasolina Extra	3.056	3.648	19.4
Total Gasolina Motor	74.741	77.793	4.1
A.C.P.M.	26.458	26.601	0.5
Queroseno	5.768	5.174	—10.3
JP-A	10.677	11.053	3.5
Total Medios	42.903	42.828	— 0.2
Avigas 100/130	978	950	— 2.9
Bencina Industrial	2.297	1.875	—18.4
Cocinol	2.921	3.229	10.5
Propano	7.190	8.909	23.9
Combustóleo	9.985	9.909	— 0.8
Crudo como Combustóleo	4.065	3.657	—10.0
Total	145.080	149.150	2.8

**Fuente:** Ecopetrol

ha dado un incremento importante en el de gas propano gracias a su mayor disponibilidad. Por último, el consumo de combustóleo y el consumo directo de crudos han descendido lo cual sugiere que continúa el proceso de sustitución de estos combustibles por otros.

**c. Carga de refinación y producción de derivados. (Cuadro II-19).**

La carga de crudos se incrementará en un 9.9% gracias al restablecimiento de la operación normal en la refinería de Cartagena. La mayor oferta nacional de crudos pesados, sin embargo, incidió en que se hubiera reducido en un 3.4% la producción de gasolina motor y aumentado en un 15.9% la de combustóleo.

**d. Comercio exterior (Cuadro II-20)**

Como consecuencia de lo anterior durante los primeros cuatro meses del año, en comparación con el mismo período del año anterior, se produjo un aumento sustancial en las importaciones de crudo y gasolina y, se elevaron significativamente las exportaciones de combustóleo. En razón de la desaceleración en los precios del crudo las importaciones se incrementaron menos en valor que en cantidad y los ingresos por exportaciones se vieron afectados. Con ello el déficit comercial de crudo y derivados se amplió aunque no en forma excesiva.

**2. Gas natural (Cuadro II-21)**

La producción y el consumo de gas se elevaron a un ritmo aproxima-

**CUADRO II-19**

**CARGA DE REFINACION Y PRODUCCION DE DERIVADOS  
(B.P.D.C.)**

	Enero – Abril		Variación %
	1982	1983	
<b>Carga</b>			
Crudos	166.777	183.219	9.9
Gasóleo	4.984	4.985	—
<b>Producción</b>			
Gas Motor	52.349	50.572	— 3.4
A.C.P.M.	26.458	26.601	0.5
Queroseno	5.768	5.174	—10.3
JP-A Avigas	15.475	15.590	0.7
Bencina Industrial	2.423	2.014	—16.9
Cocinol	2.921	3.229	10.5
Propano	7.190	8.909	23.9
Combustóleo	49.582	57.489	15.9
<b>Total</b>	<b>333.927</b>	<b>357.782</b>	<b>7.1</b>

CUADRO II-20

IMPORTACION						
	Cantidad (B.P.D.R.)		Variación %	Valor (Miles US\$)		Variación %
	Enero - Abril			Enero - Abril		
	1982	1983		1982	1983	
Crudo	25.919	39.540	52.7	105.564.9	133.209.8	26.2
Gasolina Motor	22.392	27.221	21.6	100.033.1	106.886.4	6.9
Gasóleo Atmosférico	4.984	4.985	—	19.869.3	17.614.8	—11.3
Crudo Descabezado	97	—	—	726.0	—	—
Total	53.392	71.746	34.4	226.193.3	257.711.0	14.0
EXPORTACION						
Combustóleo	35.532	43.923	23.7	93.467.1	118.053.5	26.4
Parafina	15.157	12.755	—15.8	413.6	329.1	—20.4
Acido Nafténico	2.720	4.527	66.5	156.7	207.6	32.5
Benceno	126	139	10.4	915.0	966.2	5.6
Destinados a naves internacionales (JP)	3.820	3.587	— 6.0	19.513.8	18.401.0	— 5.7
Total	57.355	64.931	13.2	114.466.2	137.957.4	20.5

Fuente: Ecopetrol

**CUADRO II-21**  
**CONSUMO DE GAS NATURAL**  
**(M.M.B.T.U./DIA)**

	Enero -- Abril 1982	Abril 1983	Variación %
Termoeléctrico	160.259	195.329	21.9
Ecopetrol	85.917	87.158	1.4
Petroquímico	12.092	10.248	-15.2
Industrial	73.464	65.480	-10.9
Doméstico	1.348	1.663	23.4
<b>Total</b>	<b>333.080</b>	<b>359.878</b>	<b>8.0</b>

**Fuente:** Ecopetrol

do del 8%. Se advierte, sin embargo, un cambio importante en la composición de dicho crecimiento. Es mayor la utilización del gas para fines termoeléctricos como consecuencia del subsidio más alto otorgado a las electrificadoras y se ha reducido en forma considerable el consumo industrial y petroquímico. Este último hecho parece vincularse a disminuciones en producción de algunos sectores industriales consumidores de gas en cantidades apreciables más que con procesos de sustitución por otros combustibles. Así mismo, comienza a desacelerarse el consumo doméstico lo que indicaría que en las ciudades que disponen del suministro de gas natural la cobertura comienza a acercarse a sus niveles de saturación.

### 3. Carbón

El gobierno nacional aprobó finalmente el programa de exploración de carbón preparado por la administración anterior y que estableció co-

mo zonas prioritarias a desarrollar entre 1983 y 1985, las siguientes:

1. La Loma - El Paso - El Descanso, localizadas en el departamento del Cesar.
2. Alto San Jorge, localizada en el departamento de Córdoba.
3. San Jacinto, localizada en los departamentos de Bolívar y Sucre.
4. Río Inguito - El Tambo, localizada en el departamento del Cauca.

La exploración de las dos primeras zonas fue recomendada como prioritaria por el Estudio Nacional de Energía por su atractivo potencial para nuevos proyectos de exportación así como por la posibilidad de suplir algunas necesidades internas; en ambos casos el programa de Carbocol está constituido por trabajos de geología de superficie, de perforación, de evaluación de los yacimientos y realización de estudios de prefactibilidad. En el tercer caso se trata solamente de un estudio de geología de



superficie. En el último los trabajos se iniciaron desde finales del año pasado a través de Procarbón de Occidente, entidad que contratará posteriormente la exploración mediante perforaciones y, eventualmente, los estudios de prefactibilidad y factibilidad. Convendría considerar la ampliación de este programa a otras áreas de importancia para el consumo interno tales como las de Amagá-Valparaíso, previstas para la segunda etapa del programa y que el Estudio Nacional de Energía recomendó como prioritarias.

De otra parte, atendiendo a la invitación que hizo el gobierno para discutir públicamente un eventual contrato de exploración y explotación con empresas estatales francesas e italianas, algunas asociaciones profesionales han prevenido sobre la posibilidad de que los términos en consideración —que no se conocen públicamente— resulten inconvenientes. Por el momento se ha llevado a cabo un acuerdo de simple exploración y, en términos generales, se contempla la posibilidad de explotar el carbón mediante una empresa mixta cuyas necesidades financieras serían suministradas en su totalidad por la contraparte. No se ha planteado nada específico sobre regalías ni sobre ingresos de participación. De ahí las inquietudes comentadas. Sería conveniente que el Ministerio de Minas y Energía hiciera explícito que no se pactarán condiciones en esta materia menos ventajosas para el país que las suscritas en el proyecto Cerrejón Norte.

#### 4. Energía Eléctrica

El consumo de energía eléctrica aumentó entre enero y abril del pre-

sente año en un 7.4% en comparación con el mismo período del año anterior, evolución notable dado el bajo ritmo de crecimiento de la actividad económica general.

Vale la pena comentar que la Financiera Eléctrica Nacional logró colocar hasta junio 20 Certificados Eléctricos Valorizables por un valor aproximado de 6.587 millones de pesos debido, muy seguramente, a la muy atractiva tasa de interés de dichos papeles en relación con el resto de activos financieros disponibles. Al sumar a estos recursos los provenientes de la rotación de capital del antiguo Fondo de Desarrollo Eléctrico que absorbió la FEN, la disponibilidad total de recursos prestables al sector eléctrico para financiar sus gastos en moneda local en 1983 asciende a la no despreciable suma de 15.900 millones de pesos. De estos la Junta Directiva ha aprobado cupos de crédito por valor de \$14.900 millones, distribuidos así por entidades: ICEL 3.705 millones; CORELCA 2.316 millones; CVC 2.501; Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá 1.469; Empresas Públicas de Medellín 950; Central Hidroeléctrica de Caldas 441 e Interconexión Eléctrica S.A. 3.518 millones. No obstante, la contratación de estos créditos se ha visto obstaculizada por los trámites administrativos que exige la ley a las entidades descentralizadas y por el hecho de que la FEN tiene que prestar a través de intermediarios comerciales.

Para aliviar los problemas que se presentan mientras se resuelve esta situación, la FEN ha venido redescontando facturas a los contratistas de los proyectos a los cuales se han asignado cupos de crédito.

# Empleo, salarios y precios

## PRECIOS

### 1. Introducción y Resumen

El actual proceso inflacionario colombiano continúa cimentado sobre las bases que *Coyuntura Económica* identificó en sus cuatro entregas anteriores: las deficiencias de la oferta agropecuaria en el sector de alimentos y la indexación de los elementos básicos de costo. La evolución de los índices de precios en los últimos tres meses (marzo, abril y mayo) confirma que se hace difícil reducir la inflación sin atacar ambas presiones inflacionarias básicas. De esta forma hay que decir que la desaceleración del ritmo inflacionario es menos claro de lo previsto en el número de marzo de 1983 de esta revista pues persisten factores que mantienen el ritmo de inflación a niveles cercanos a los del año anterior.

### 2. Evolución de los índices de precios

En entregas anteriores de *Coyuntura Económica* se ha señalado cómo por las condiciones del sector exter-

no y de la oferta agrícola se dificulta el logro simultáneo de la reactivación económica y la disminución del ritmo inflacionario. Dados estos factores el ritmo de inflación dependerá en el corto plazo de la presencia de excesos de demanda o, mejor, de deficiencias de oferta en los productos de precio flexible, como son los alimentos de origen agropecuario.

Infelizmente la economía colombiana no superó con éxito el período crítico de comienzos del año caracterizado por conjugarse una serie de factores vinculados con la escasez estacional de alimentos que tienden a concentrar en dicho lapso parte de las alzas anuales en los productos agropecuarios. Ha vuelto a revertirse la tendencia a la desaceleración del ritmo inflacionario que se avizoraba a principios de año (Cuadro III-1).

Los precios de los alimentos elevaron su ritmo de crecimiento en el período reciente, jalonando con ello los índices de precios al consumidor y al por mayor. A la fuerte inestabilidad en renglones tales como tubérculos,

**CUADRO III-1**  
**EVOLUCION DEL RITMO INFLACIONARIO**  
 (Variación en año completo)

	IPC				IPM <i>importado</i>				Agri- cul- tura	In- dus- tria
	Ali- men- tos	No ali- men- tos	Vivien- da	Total	BC	Ali- men- tos	Mat. Pri- ma <i>importado</i>	Total		
1980										
Ene.	30.1	26.2	24.2	27.6	31.6	40.2	22.4	25.6	25.9	26.2
Feb.	28.0	25.6	25.7	26.6	29.2	35.6	22.8	24.8	24.3	25.5
Mar.	25.9	23.1	23.9	24.2	25.7	34.2	23.6	24.0	20.0	27.0
Abr.	29.6	24.2	26.0	26.6	27.9	34.2	22.4	24.4	22.1	29.0
May.	31.7	25.1	26.0	28.3	33.7	43.7	18.3	25.4	23.9	28.7
Jun.	30.8	24.7	25.4	27.7	32.8	38.7	17.1	24.4	22.4	27.7
Jul.	30.8	24.2	27.0	23.4	31.1	35.1	17.4	23.5	22.9	27.6
Ago.	28.7	24.0	27.0	26.1	30.1	32.5	15.8	22.3	24.3	24.3
Sept.	27.8	23.3	21.5	25.5	29.5	31.5	16.2	22.3	24.5	23.8
Oct.	28.6	24.5	27.3	26.5	31.2	31.0	18.3	24.1	24.0	27.8
Nov.	27.7	24.9	27.5	26.2	31.9	30.8	18.1	24.5	22.3	25.9
Dic.	25.8	26.0	29.0	25.9	29.9	27.9	21.4	25.4	21.2	27.9
1981										
Ene.	25.5	25.5	24.5 <i>29.0</i>	25.6	28.5	26.7 <i>22.2</i>	21.5	25.2	18.4	29.2
Feb.	29.2	26.1	30.4 <i>30.4</i>	28.0	31.0	29.7 <i>23.0</i>	20.7	26.1	20.3	29.7
Mar.	29.9	27.2	31.9 <i>31.8</i>	28.8	30.8	30.1 <i>26.5</i>	20.4	25.6	20.9	28.2
Abr.	24.0	27.5	32.5 <i>32.5</i>	27.0	29.2	28.0 <i>22.0</i>	20.1	25.0	20.9	26.7
May.	25.5	26.1	31.4 <i>32.6</i>	26.0	24.0	23.2 <i>24.5</i>	20.4	22.0	18.5	25.0
Jun.	28.1	27.2	31.4 <i>32.5</i>	27.9	27.3	27.5 <i>24.3</i>	19.5	23.8	22.2	25.1
Jul.	30.6	26.6	30.4 <i>31.2</i>	28.9	28.7	28.4 <i>24.7</i>	18.8	24.2	23.1	25.0
Ago.	31.9	26.3	29.9 <i>30.5</i>	29.5	28.5	28.5 <i>22.6</i>	17.6	23.5	22.4	24.3
Sept.	30.1	26.0	29.0 <i>29.2</i>	28.3	28.7	28.4 <i>22.0</i>	18.3	23.8	23.8	24.1
Oct.	29.0	24.8	27.8 <i>28.8</i>	27.1	27.5	30.0 <i>22.4</i>	16.3	22.5	25.9	19.1
Nov.	28.6	24.0	26.3 <i>27.2</i>	26.4	29.5	29.7 <i>21.9</i>	16.8	23.6	30.8	21.8
Dic.	28.5	24.4	24.9 <i>25.9</i>	26.4	31.2	34.0 <i>22.4</i>	15.3	23.5	29.3	20.5
1982										
Ene.	28.8	23.6	23.4 <i>24.1</i>	26.0	34.2	37.3 <i>22.4</i>	16.9	25.4	34.6	20.6
Feb.	25.8	24.6	24.6 <i>25.2</i>	25.1	32.4	34.7 <i>22.0</i>	16.8	24.3	32.7	19.8
Mar.	24.6	24.7	24.2 <i>24.4</i>	24.6	34.5	37.7 <i>22.4</i>	16.9	25.3	37.0	19.2
Abr.	25.4	24.5	23.8 <i>24.1</i>	24.8	34.0	37.2 <i>22.7</i>	17.1	25.1	36.1	19.0
May.	25.8	23.9	22.9 <i>23.2</i>	24.8	35.8	39.5 <i>22.3</i>	18.0	26.2	38.5	19.5
Jun.	25.1	23.3	23.1 <i>22.9</i>	24.2	33.9	35.6 <i>20.7</i>	19.6	26.1	36.7	20.0
Jul.	23.8	23.3	23.1 <i>23.2</i>	23.5	32.6	35.6 <i>21.2</i>	20.0	25.6	35.5	20.5
Ago.	23.6	23.2	23.1 <i>23.0</i>	23.5	33.4	37.1 <i>21.7</i>	20.7	26.3	37.2	20.6
Sep.	25.6	23.2	23.0 <i>23.2</i>	24.5	33.1	37.1 <i>21.0</i>	21.0	26.7	36.4	21.7
Oct.	26.8	23.1	23.3 <i>24.0</i>	25.3	32.8	36.1 <i>21.4</i>	22.1	26.9	36.4	22.3
Nov.	25.9	22.9	23.9 <i>24.2</i>	24.8	29.3	35.3 <i>21.6</i>	22.3	25.4	32.2	21.4
Dic.	24.4	23.0	23.5 <i>24.6</i>	24.0	28.3	30.4 <i>21.5</i>	21.8	24.6	32.3	20.7
1983										
Ene.	22.4	23.3	24.0 <i>24.5</i>	23.1	27.3	29.3 <i>21.0</i>	22.1	24.1	30.7	21.1
Feb.	22.5	21.2	20.9 <i>20.3</i>	21.9	27.0	29.6 <i>21.5</i>	21.0	23.5	29.0	21.0
Mar.	23.6	20.5	19.0 <i>12.8</i>	21.8	25.5	26.0 <i>13.4</i>	20.2	22.4	24.4	22.6
Abr.	25.6	19.6	17.9 <i>16.2</i>	22.4	27.3	28.1 <i>18.5</i>	21.8	23.9	27.8	22.6
May.	25.4	19.3	17.6 <i>15.2</i>	22.3	28.9	30.3 <i>18.5</i>	21.7	24.7	30.1	22.6

Fuente: DANE y Banco de la República.

22.2 18.8 16.7 20.5 27.7 30.4 23.1 23.9 29.1 19.2  
 21.3 18.5 16.6 19.8 27.1 28.9 20.2 23.6 29.1 20.3  
 18.6 17.4 16.3 17.3 21.9 22.5 21.2 20.7 21.7 19.8

frutas y legumbres (que contribuyeron bastante a la desaceleración del IPC de alimentos en diciembre, enero y febrero, y a su alza en los tres meses subsiguientes) se une ahora el incremento persistente del precio de la carne lo cual, —como se analiza en la sección de Agricultura y Ganadería de esta revista— denota un problema potencialmente grave.

Los precios de la carne al consumidor han crecido durante 1983 a un ritmo promedio de 36.6% lo cual por sí solo ha implicado cuatro puntos de inflación en el último año. Los precios del resto de alimentos, que se habían elevado durante el primer trimestre a un ritmo del 21%, han vuelto a aumentar con mayor rapidez en los últimos dos meses debido al crecimiento del precio de la papa, el azúcar, la leche y algunas legumbres.

El resto de la canasta familiar presenta una reducción continua del ritmo de crecimiento de sus precios desde principios del año anterior, tendencia que se ha reforzado aún más este año en razón del bajo ritmo de ajuste en los arrendamientos de vivienda y los precios de los textiles, confecciones y calzado (Cuadro III-2). La nueva reglamentación sobre los arrendamientos (Decreto 3817 de 1982) tuvo como consecuencia el que posiblemente no se hubiera llevado a cabo un alza significativa de principios de año para aquellos inquilinos que renuevan su contrato y —lo que es más importante— que hubiera disminuido apreciablemente el número de nuevos contratos. Dicha reducción en los incrementos de precios tiene un efecto favorable sobre los ingresos de las familias.

De otra parte, los sectores productores de bienes de consumo más golpeados por la recesión habrían redoblado su esfuerzo para sostener los precios a fin de competir con el contrabando, explicándose así que en el curso del año los textiles y las confecciones hubiesen ajustado sus precios a un ritmo anual equivalente de 12.5%, la mitad de la inflación global. Sin embargo, las autoridades deberían estar vigilantes para evitar que al lograrse el éxito en la represión del contrabando, y reforzarse la protección a la industria, no se incurra en alzas de precios desmedidas en estos sectores y se repita así la triste historia de los años setenta<sup>1</sup>. Que el índice de precios de cigarrillos se hubiera elevado en el último año en 32% puede confirmar la necesidad de tal vigilancia.

Finalmente, no deja de ser paradójico que, bajo la política antiinflacionaria del gobierno, basada en el control de las expectativas, los precios de aquellos bienes directamente controlados por empresas estatales no registren una disminución de su ritmo de crecimiento.

### 3. Perspectivas

El primer semestre de 1983 ha mostrado que aún con una fuerte contracción monetaria los precios de los alimentos pueden dispararse a la evolución de ciertos productos claves de la canasta familiar. El sector pecuario (la producción de carne de res

<sup>1</sup> Como sucedió en el caso de los textiles en 1975 y 1976. Véase Paus Eva, "La Dinámica de la Acumulación y del Empleo en la industria textil colombiana durante los setenta: De la Promoción de Exportaciones al Contrabando", *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 4, diciembre de 1982.

## CUADRO III-2

 DESCOMPOSICION DE LA CANASTA FAMILIAR  
 SEGUN ORIGEN INDUSTRIAL  
 (Variación en año completo)

	Diciembre 1981	Diciembre 1982	Mayo 1983	Agosto 1983	Agosto 1983
I. Productos Agropecuarios	28.5	24.6	25.3	18.6	13.3
1. Agrícolas sin procesar	28.3	27.9	24.4	↓ 13.8	10.6
2. Avícolas y ganaderos	29.6	33.8	35.9	↓ 27.7	18.5
3. Agrícolas procesados	20.0	13.7	17.2	16.1	12.0
II. Productos Industriales	22.7	20.1	20.5		
1. Textiles y confecciones	18.5	18.1	13.5	↓ 12.2	7.2
2. Cuero y calzado	24.5	22.3	18.8	↓ 14.6	9.5
3. Tabaco	21.5	15.4	27.4	37.4	↑ 31.1
4. Bebidas	21.1	18.1	30.0	↓ 17.2	14.1
5. Otros	24.6	21.2	21.8	20.1	14.1
III. Servicios	24.6	24.8	18.9		
1. Vivienda	23.5	25.2	15.2	↓ 12.6	6.9
2. Estatales	26.9	22.6	24.2	26.8	↑ 17.5
3. Personales	25.8	23.7	20.9	23.4	↑ 17.5
4. Esparcimiento	27.8	27.2	27.2	27.6	↑ 16.3
5. Transporte	22.0	25.2	23.0	23.0	↑ 11.3
Total	26.4	24.0	22.3	↓ 13.0	10.2

**Metodología:** Con la valiosa colaboración del DANE, FEDESARROLLO clasificó los bienes y servicios incluidos en la canasta familiar, según origen industrial, de acuerdo a la clasificación de cuentas nacionales y Naciones Unidas.

y leche) se presenta como el principal obstáculo a la reducción de la inflación. La deficiencia de oferta de ganado vacuno, generadas por la alta tasa de extracción de hembras en los últimos 5 años, deberá agudizarse durante este año y parte de 1984, generado con ello un aumento aún mayor de sus precios<sup>2</sup>. Ya que la carne vacuna participa con el 12.7% en la dieta de los colombianos, un crecimiento probable de precios del 40% en año completo equivaldrá a 5

puntos de inflación durante 1983. De otro lado, algunos convenios de precios en sectores como la leche y el azúcar —que deberían ser revisados— parecen haber conducido a incrementos excesivos de sus precios generando dificultades en los mercados. Así, en el caso de la leche el alto crecimiento de sus precios condujo a una sobreoferta y a un mayor contrabando, con los consiguientes problemas que esto genera a los productores.

El comportamiento de los índices de precios durante el año reflejará fundamentalmente entonces la evolu-

<sup>2</sup> Ver Londoño Juan Luis y Perfetti Juan José, "Comentario sobre la Crisis de la Ganadería", en este número de *Coyuntura Económica*.



ción de la oferta de los alimentos, en particular de aquellos provenientes de la agricultura tradicional.

#### 4. Una Digresión Estadística

*Coyuntura Económica* ha venido insistiendo en la importancia macroeconómica del precio de los alimentos en la medida en la cual su crecimiento incide no solamente sobre el proceso inflacionario sino sobre la demanda de bienes industriales y en la distribución del ingreso. Por tal razón, en la evaluación del año 1982 realizada en la última entrega de *Coyuntura Económica* se dedicó especial atención a la evolución del precio de los alimentos, para lo cual se confrontaron—con las debidas precauciones de comparabilidad—los índices de precios al por mayor (IPM) y al consumidor (IPC). Así se encontró que, a partir del segundo semestre de 1981 estos índices registraban tendencias distintas en su comportamiento, en contraste con su anterior evolución paralela; el crecimiento de los precios de los alimentos en el IPM fue durante 1982 sustancialmente mayor que el IPC. Para explicar tales diferentes en la revista se contemplaron tres argumentos: las diferencias en las ponderaciones de los productos en ambas canastas, en el peso de las ciudades atribuido en cada metodología y en las observaciones de precios a nivel de artículos específicos. Ya que la realidad económica es una, alguno de los índices no la reflejó confiablemente. Por ello se sugirió la necesidad de una explicación cuidadosa de tales cifras por la importancia que tienen para la sociedad colombiana, al incidir claramente sobre las negociaciones de salarios, el manejo de la tasa de cambio, etc.

El DANE respondió atentamente a la inquietud mediante una carta acompañada de abundante y relevante material estadístico que permite precisar con bastante detalle la razón de las diferencias de los índices<sup>3</sup>. La carta expone dos argumentos básicos: Primero, que las diferencias de ambos índices son menores que las expuestas por *Coyuntura Económica* pues los datos del IPM utilizados aparecen sobreestimados y, segundo, las diferencias persistentes, entre ambos índices, en efecto, pueden explicarse por los aspectos metodológicos y operativos de los índices, en las ponderaciones de los grupos y subgrupos y artículos, en la importancia relativa de las ciudades y en las observaciones de precios de algunos artículos.

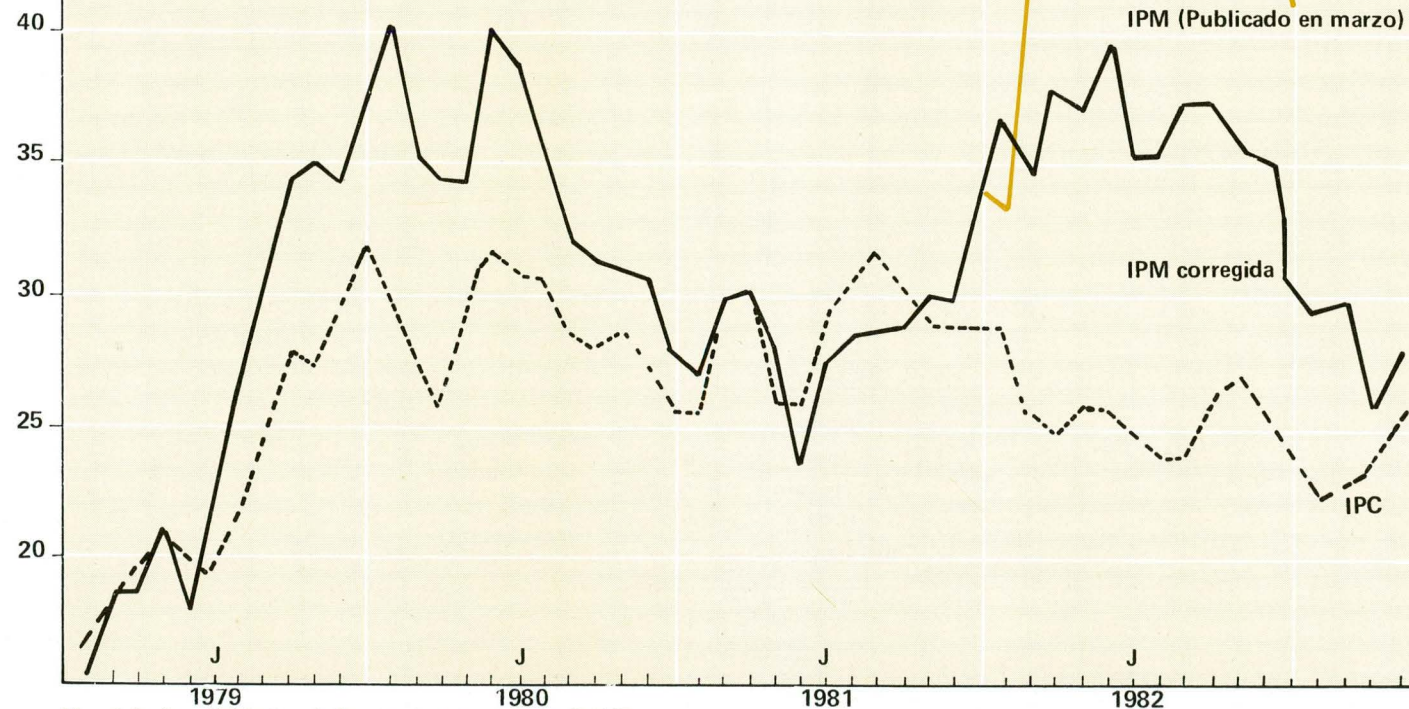
Ante dicha respuesta podría comentarse lo siguiente:

- 1) Efectivamente se encontró un error en los cálculos de la revista referentes a la evolución del precio de los alimentos en el IPM que llevó a sobreestimar la divergencia en la evolución de ambos índices (Gráfica III-1). No obstante, aunque la diferencia es menos amplia de lo expuesto en *Coyuntura Económica* esta sí es significativa, sobre todo en lo que tiene que ver con la dirección del cambio de los índices durante el período mencionado.
- 2) El DANE confirma el argumento de la revista para explicar las diferencias de ambos índices, profun-

<sup>3</sup> Carta del Director del DANE al Director Ejecutivo de FEDESARROLLO 10 de mayo de 1983.

GRAFICA III-1

PRECIOS DE LOS ALIMENTOS AL POR MAYOR Y AL CONSUMIDOR



Metodología: IPC Índice de Precios de Alimentos del DANE.

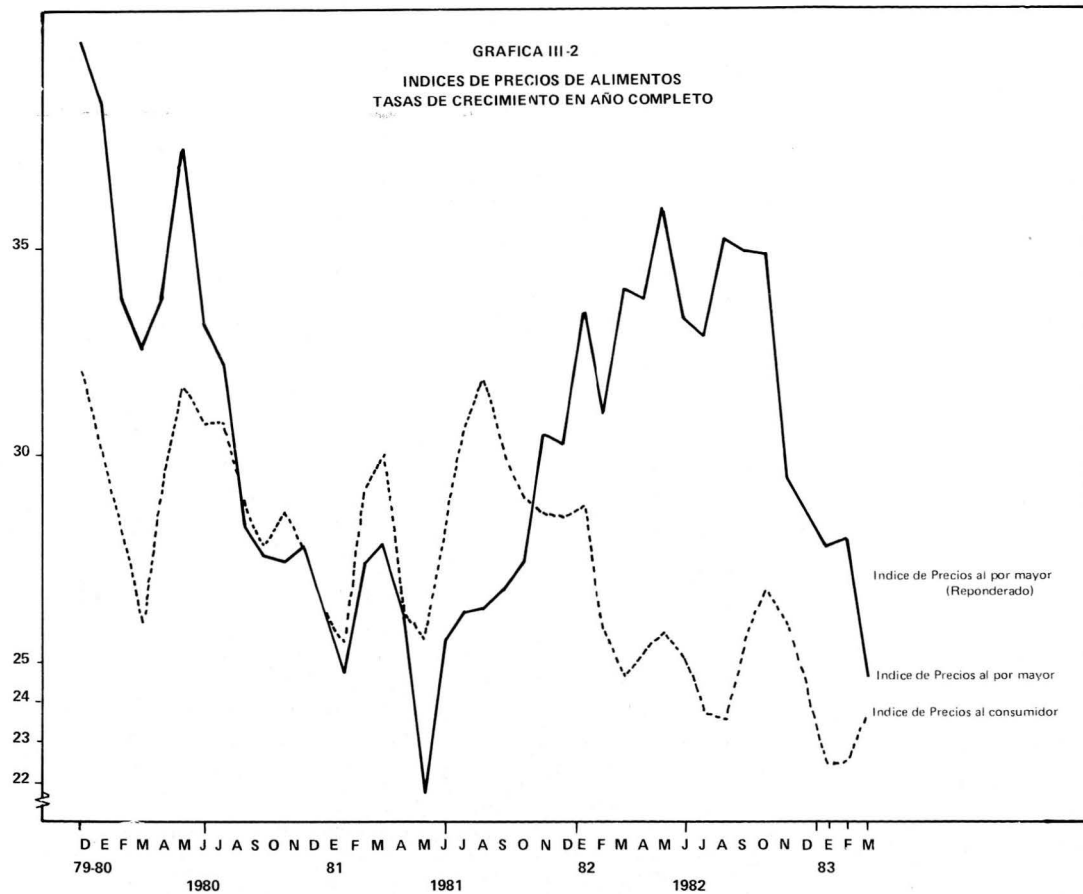
IPM Alimentos (excluye animales vivos y alimentos para animales) producidos y consumidos e importados. Banco de la República.

**CUADRO No. III-3**  
**PONDERACIONES UTILIZADAS EN LAS DISTINTAS ALTERNATIVAS DE CALCULO DEL I.P.M.**  
**ALIMENTOS**  
**(Productos Procesados)**

	Ponderación B.70 Ali- mentos y ani- males vivos	Ponderación B.70 en Ali- mentos	Ponderación B.70 Ali- mentos sin "Café y cacao"	Ponderación B.70 ali- mentos sin "Café con cáscara y trillado	Ponderación Implícita Base Dic. 78 = 100	Ponderación en I.P.C.
Carnes, pescados y preparados	10.14	13.18	17.09	16.03	15.08	23.56
Carnes y preparados	10.10	13.13	17.03	15.97	15.03	23.51
Pescado y preparados	0.04	0.05	0.06	0.06	0.05	0.05
Grasas, lácteos y huevos	11.70	15.21	19.73	18.50	12.15	19.60
Productos lácteos y huevos	10.24	13.31	17.26	16.19	10.61	13.79
Alimentos diversos	1.46	1.90	2.47	2.31	1.54	5.90
Cereales y preparados	13.60	17.68	22.93	21.51	15.32	18.32
Frutas y legumbres (y tubérculos)	17.02	22.12	28.69	26.92	37.78	24.52
Alimentos varios	24.47	31.81	11.56	17.04	19.67	13.91
Azúcar y preparados	6.85	8.91	11.56	10.84	7.99	9.37
Café y cacao	17.62	22.90		6.20	11.68	4.54
Café con cáscara y tril.	13.68	17.80				
Resto	3.94	5.10		6.20		
Otros (Excluidos)	23.07					
Animales vivos	21.53					
Alimentos para animales	1.54					
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: DANE.

GRAFICA III-2  
INDICES DE PRECIOS DE ALIMENTOS  
TASAS DE CRECIMIENTO EN AÑO COMPLETO



dizando considerablemente en las implicaciones de las diferencias de ponderación de bienes en las canastas y de las observaciones de precios.

- a. El DANE destaca las implicaciones que tiene la diferente ponderación de los artículos en la evolución de un índice de precios. Para ello ensaya diferentes formas de ponderación para descontar el efecto que esta diferencia pueda tener en la comparabilidad de los índices (Cuadro III-3). Un punto de sumo interés que se deduce del ejercicio es el peligro de mantener durante un largo período ponderaciones fijas en economías con rigideces estructurales que conducen a cambios persistentes de ciertos precios relativos. Así, por ejemplo, el subgrupo de frutas y legumbres (que incluye tubérculos) tenía una ponderación inicial en el IPM total de 8.5%, y por su fuerte aumento de precios relativos en los últimos años llegó a alcanzar un peso de 26.9% en la canasta total de productos al por mayor.

Claramente, esto ha conducido a sobrerrepresentar el efecto de estos productos en el índice global de precios, en razón de que su participación real en el PIB apenas llegó a 1.7% en 1980. De esta forma en la medida en la cual funcione el sistema de precios (elasticidades precio e ingreso de los diferentes productos diferente de uno y cero respectivamente), las ponderaciones fijas durante largos períodos de crecimiento e inflación conducen al deterioro de

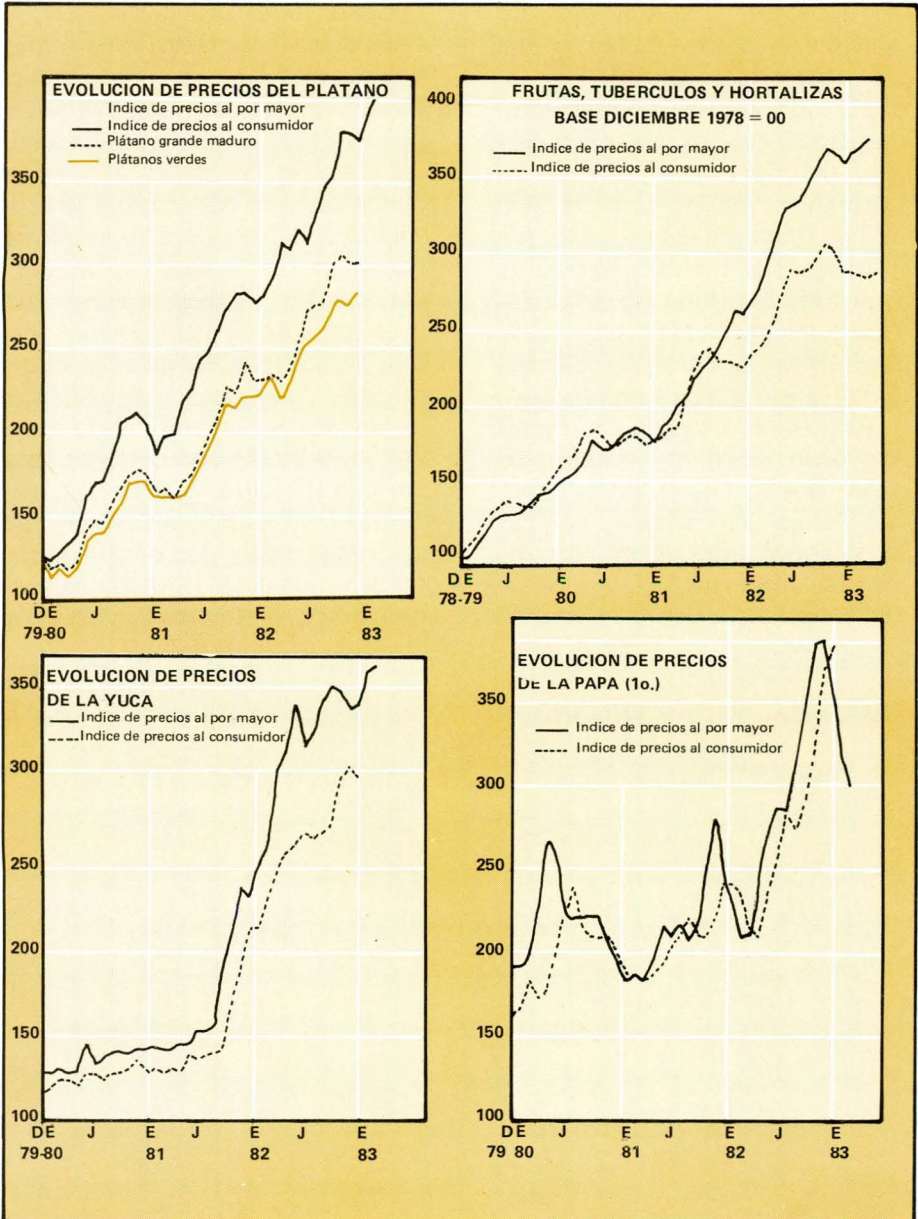
los índices. Si las ponderaciones implícitas en los índices se apartan sustancialmente de su peso real en la producción y el comercio del país, el índice dejará de reflejar confiablemente la realidad.

- b. Aunque es cierto que el efecto ponderación atenúa las diferencias, lo que la Gráfica presentada por el DANE (Gráfica III-2) demuestra es que la mayor parte de las diferencias entre ambos índices se debe a las observaciones de los precios de grupos de bienes de mucho peso en la canasta. Así, la diferencia de las observaciones se concentra en el subgrupo de frutas, tubérculos y hortalizas (Gráfica III-3). Tales diferencias se explicarían por los métodos de recolección de la información: la ponderación relativa de las ciudades y las observaciones de precios. El método usado por el Banco de la República para obtener el índice nacional como promedio aritmético de las diferentes ciudades resulta demasiado inexacto como aproximación al verdadero precio nacional. Por su parte las diferencias en las observaciones de precios parecen realmente delicadas. Claramente, dos observaciones tan diferentes del precio de la yuca o de la papa (Gráfica III-3) no pueden ser simultáneamente confiables, sobre todo si presentan diferencias tan erráticas en su evolución. En síntesis, desde el punto de vista estadístico, parecería que el índice de precios al por mayor está reflejando fallas que exigen ser tenidas en cuenta en el diseño de la nueva



### GRAFICO III-3

#### EVOLUCION DE PRECIOS PARA ALGUNOS ALIMENTOS



metodología que prepara en la actualidad el Banco de la República.

- c. Adicionalmente deben evitarse aproximaciones que conduzcan a la reproducción de errores cometidos por una sola vez. La versión en cadena de la fórmula de Laspeyres utilizada por el IPM al trabajar con variaciones (los llamados "relativos") y con un número variable de informantes impide la existencia de controles a errores incurridos. Así por ejemplo, es posible que toda la diferencia de los índices del grupo de frutas (Gráfica III-2) se deba simplemente a fallas en la recolección de la información durante los meses de septiembre y octubre de 1981 que se hayan reproducido al trabajar únicamente con las variaciones dejando de lado los precios absolutos.

Como conclusión de este saludable intercambio de opiniones es claro para *Coyuntura Económica* que efectivamente existen diferencias significativas en los índices de precios de los alimentos al por mayor y al consumidor que se deben tanto a las ponderaciones utilizadas como a deficiencias en los datos de ciertos grupos de productos que, en virtud de la evolución de sus precios relativos se han vuelto demasiado importantes en las canastas de bienes. Por estas razones se hace aconsejable la actualización de las ponderaciones de las canastas de los índices con mayor frecuencia, y el perfeccionamiento de la metodología de observación de precios mayoristas de productos tradicionales con mercados imperfectos e inestables. Sería saludable la consideración de ambos aspectos en las nuevas metodologías que se preparan de ambos índices de precios, pero especialmente en la del Banco de la República que debería entrar en funcionamiento a finales de este año.

CUADRO III-4  
TASAS DE CRECIMIENTO, EN AÑO COMPLETO, DE LAS DIFERENTES  
ALTERNATIVAS DE CALCULO DEL I.P.M. — ALIMENTOS — AÑO 1982

	Alimentos	Alimentos sin café y cacao	Alimentos sin café con cáscara y trillado	Alimentos con ponderación I.P.C.	Alimentos en I.P.C.
1982					
Enero	33.5	37.3	36.1	31.6	28.8
Febrero	31.1	34.6	33.4	29.4	25.8
Marzo	34.1	37.5	36.1	31.3	24.6
Abril	33.8	37.2	35.4	31.3	25.3
Mayo	36.0	39.4	37.8	33.3	25.7
Junio	33.3	36.2	34.7	31.7	25.0
Julio	32.9	35.7	34.2	31.8	23.7
Agosto	34.3	37.2	35.8	32.7	23.6
Septiembre	34.0	36.6	36.3	32.2	25.7
Octubre	33.9	36.2	35.1	32.8	26.8
Noviembre	29.5	31.3	30.8	29.0	25.9
Diciembre	28.8	30.6	30.1	28.3	24.4
Promedio	32.9	35.8	34.7	31.3	25.4

Fuente: DANE.

## EMPLEO Y SALARIOS

### 1. Introducción y Resumen

La recesión económica tiene diversas manifestaciones en los mercados de trabajo rural y urbano y, en este último, diferencias apreciables entre las ciudades de acuerdo con sus estructuras productivas.

En las económicas urbanas —específicamente aquellas ciudades cuyas cifras permiten comparación intertemporal— los ajustes del mercado de trabajo parecen haber venido realizándose por el lado de las cantidades de empleo pues los salarios, hasta diciembre de 1982, presenta una inercia tal que la leve reducción del ritmo de inflación en 1982 condujo a una pequeña ganancia en el poder adquisitivo de los trabajadores urbanos empleados. La caída de la demanda de trabajo ha sido especialmente fuerte en las empresas industriales de tamaño mediano y grande, y en ciudades diferentes a Bogotá. Parecería ser que este grupo de trabajadores es el que sufre con mayor intensidad la reducción de la actividad urbana.

En la economía rural la cuestión presenta matices diferentes pues, por su tipo de calificación, actividad y sistemas de contratación y negociación, los salarios y jornales presentan un mayor grado de flexibilidad respecto del nivel de producción. Así, la reducción del nivel de ingreso real global en el sector agropecuario ha conducido a que los jornales rurales —uno de los grupos más pobres de la sociedad— estén perdiendo las ganan-

cias obtenidas durante la bonanza agroexportadora. Así, la recesión agropecuaria se manifiesta tanto en la reducción del nivel de empleo rural como en una caída en los salarios reales de los jornaleros.

### 2. Empleo

Si se acogiesen sin beneficio de inventario las cifras de desempleo que el DANE ha publicado habría que afirmar que en las siete ciudades principales del país la recesión se niega a manifestarse en una menor creación de puestos de trabajo (Cuadro III-5), puesto que en el último año (marzo 82 — marzo 83) estos se ampliaron exactamente en la misma proporción que la población en edad de trabajar. Así, el aumento de la tasa de desempleo (que habría pasado de 9.4 a 10.8 en ese período) se debería, exclusivamente, a un aumento en la tasa de participación.

No obstante, *Coyuntura Económica* ha venido advirtiendo desde el año anterior las dificultades que representa para la comparación intertemporal de las cifras de desempleo el cambio muestral realizado por el DANE en 1981 y 1982. Como se sabe, el DANE ha venido actualizando su marco muestral en las diferentes ciudades a partir de los respectivos estudios de población. Este cambio, que representa una indudable mejora estadística, ha dificultado sin embargo, la comparación con las cifras anteriores y posteriores al mismo. Por alguna razón difícil de explicar la Encuesta de Hogares rea-

## CUADRO III-5

DATOS BASICOS DE EMPLEO  
(Marzo de cada año)

	7 Ciudades			Bogotá			Medellín			Cali		
	d	p	u	d	p	u	d	p	u	d	p	u
1980	10.8	54.6	48.7	9.5	56.4	51.0	14.7	53.5	45.6	11.7	58.5	51.7
1981	9.4	52.4	47.5	5.9	52.0	48.9	15.9	52.9	44.5	9.3	54.8	49.7
1982	9.4	52.2	47.3	8.6	54.3	49.6	12.6	50.4	44.0	9.7	53.6	48.4
1983	10.8	53.1	47.4	7.9	54.1	49.8	17.1	52.0	43.1	11.5	53.8	47.6

	Barranquilla			Manizales			Bucaramanga			Pasto		
	d	p	u	d	p	u	d	p	u	d	p	u
1980	9.2	46.5	42.2	14.7	49.3	42.1	7.8	53.1	49.0	10.4	51.4	46.1
1981	12.1	48.5	42.6	15.6	48.1	40.6	8.4	56.0	51.3	8.7	54.8	50.0
1982	9.6*	45.9	41.5	10.3*	46.9	42.0	6.6*	51.1	47.7	6.9*	52.1	48.5
1983	11.8	50.4	44.4	12.8	47.4	41.3	9.5	56.8	47.7	13.8	58.7	50.6

d = Tasa de desempleo.

p = Tasa de participación global.

u = Tasa de utilización = (1-d)p

\* Durante este período se presentó un cambio de muestra en estas ciudades, por coincidir en todas las cosas como caída en las tasas de desempleo y participación.

Fuente: DANE, Avance estadístico abril 1983.

lizada con la muestra ampliada ha conducido, en todas y cada una de las ciudades a una baja en las tasas de desempleo y de participación en la fecha de la introducción de los cambios. En estas condiciones, y mientras se entiende mejor cuáles son las implicaciones del cambio muestral sobre la interpretación de las cifras de desempleo, se ha decidido concentrar la atención del análisis de *Coyuntura Económica* en aquellas ciudades cuyas cifras son estrictamente comparables por haberse obtenido bajo un mismo marco muestral. De esta manera, dado que en Barranquilla, Manizales, Pasto y Bucaramanga la muestra se amplió en marzo de 1982, lo que distorsiona la observación inicial del período en considera-

ción, las cifras específicas de un aumento en el desempleo de estas ciudades (2.2% en Barranquilla y 3.1% en las ciudades intermedias) no son enteramente confiables.

La muestra se realizó con características similares en el último período marzo-marzo en Bogotá, Cali y Medellín. Para el conjunto de estas ciudades (Cuadro III-6) la demanda de empleo por parte de las empresas no permitió satisfacer los requerimientos de la creciente población en edad de trabajar, razón por la cual dos terceras partes de la nueva fuerza de trabajo entró a engrosar directamente el ejército de desempleados, que se alimentó con más de 40.000 personas en el último año.



CUADRO III-6

 CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO DE LAS TRES GRANDES CIUDADES  
(MARZO 82 – MARZO 83)

	Bogotá	Medellín	Cali	3 ciudades
1. Crecimiento del empleo requerido <sup>1</sup>				
a. Crecimiento vegetativo de la población	65.846	24.631	14.699	105.176
b. Cambios en la participación	(8.145)	17.235	899	9.989
	5.770'	41.866	15.598	115.165
2. Crecimiento del empleo (empleo efectivo)	67.331	13.026	6.160	86.537
3. Exceso (o faltante) de demanda <sup>1</sup>	9.685	(27.952)	(9.400)	(27.667)

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en el DANE. Avance Estadístico abril 1983.

<sup>1</sup> Para mantener las condiciones del mercado de trabajo (Tasa de desempleo y participación) similares a las del período inicial. La fila 3 no es el resultado simple de la suma de (1 + 2), pues en el cálculo se genera un error resultante de la interacción entre cambios en la participación y empleo.

Pero, el agregado de las grandes ciudades oculta diferencias sustanciales que se han registrado en la dinámica de cada mercado de trabajo. Mientras en Medellín y Cali se constata un deterioro enorme en la creación de puestos de trabajo, en Bogotá ello no ocurrió. Por el contrario, en el último año se crearon empleos más que suficientes para satisfacer las necesidades de una creciente fuerza de trabajo de la capital y, como quiera que la tasa de participación ha disminuido, se ha presentado una reducción en el número de desempleados. En Medellín y Cali, por otro lado, la demanda de trabajo tuvo un deterioro tan fuerte que la mayor parte del incremento de la población económicamente activa se tradujo en un mayor número de desempleados. Así, por ejemplo, para que Medellín mantuviera al menos las condiciones del mercado de trabajo de comienzos

de 1982 (ya de por sí bastante precarias) se hubieran requerido alrededor de 42.000 nuevas plazas de trabajo cuando solamente se crearon 13.000, razón que explica la mayor parte de los nuevos desempleados.

Como lo ha señalado *Coyuntura Económica* en sus entregas más recientes, las estructuras productivas regionales pueden explicar la diferente fragilidad de las ciudades durante la fase recesiva del ciclo económico. El grado de diversificación de la economía bogotana y el relativo menor tamaño de sus empresas parecen ser los factores que han permitido a la capital del país sortear mejor la difícil situación económica nacional.

En el caso de Medellín el alto grado de especialización industrial, la mayor dependencia de Antioquia de los mercados externos, y el predomi-



nio de grandes empresas parecen haber sido los factores determinantes de la debilidad de su economía en el actual período recesivo<sup>4</sup>.

Surge, adicionalmente, la inquietud alrededor del comportamiento de la pequeña empresa y de la microempresa en los meses recientes. Algunas cifras preliminares examinadas por *Coyuntura Económica*<sup>5</sup> parece indicar que este tipo de organización ha sido menos golpeada que la empresa grande lo cual señala, nuevamente, su importancia como fuente posible del mantenimiento y crecimiento del empleo.

### 3. Salarios

La evolución de los salarios durante esta fase del ciclo de la economía colombiana parece corresponder al esquema planteado por la teoría económica post-keynesiana en sus desarrollos más recientes: dependiendo del tipo de actividad los salarios presentan mayor o menor sensibilidad al nivel de la producción. Así, la teoría macroeconómica ha establecido como categorías relevantes para el análisis de la dinámica empleo-salarios la diferenciación entre mercados de trabajo "casuales" y "de carrera"<sup>6</sup>. En los primeros las empresas utilizan procesos de trabajo simples, con tareas relativamente estandarizadas,

que pueden ser realizadas por trabajadores con poca calificación y entrenamiento por lo cual tiende a predominar una fijación del salario según las condiciones del mercado de productos, con un relativo mayor poder de negociación de las empresas.

En los segundos, por el contrario, el tipo de proceso de trabajo requiere mayor capacitación y entrenamiento de los propios trabajadores lo cual conduce a la operación de acuerdos o contratos (explícitos o implícitos) en los cuales tanto los trabajadores como los empresarios están interesados en la estabilidad de la relación laboral, ya que esta minimiza el costo de la búsqueda de nuevos trabajos —que no es despreciable en los actuales momentos— o de nuevos trabajadores a enganchar y permite recuperar los costos de entrenamiento en el oficio.

En el primer tipo de mercados ("casuales"), el ajuste a las condiciones del ciclo de la demanda se acompaña de una variación importante de los salarios. En el segundo ("de carrera") los salarios están determinados por condiciones de un horizonte más amplio (escalas salariales, anticipaciones de inflación, productividad esperada, etc.), por lo cual los salarios son menos sensibles a los cambios de las condiciones del mercado de productos. El carácter de negociación bilateral que tiene lugar en la fijación de estos salarios tiende a hacerlos más rígidos a la baja.

En la economía colombiana la diferenciación de estos tipos de mercados parece darse —por analogía al caso de los mercados de productos de precio fijo y precio flexible entre las zonas rurales y las actividades

<sup>4</sup> Ver los trabajos sobre este punto de Juan Luis Londoño, José Darío Uribe y Hugo López en la Revista Antioqueña de Economía, Números 1 y 2.

<sup>5</sup> En particular, la encuesta de pequeñas y medianas empresas realizadas por la Corporación Financiera Popular.

<sup>6</sup> A. Okun. *Prices and quantities: A macroeconomic analysis*. Washington, Brookings Institution, 1981.

modernas de las zonas urbanas. De esta forma el jornal rural ha fluctuado acorde con el nivel de actividad agrícola, reflejando especialmente la situación cafetera. La bonanza cafetera representó una ganancia sustancial para los jornaleros agrícolas; la posterior rebaja en el ingreso agrícola se ha reflejado en una reducción del nivel de salario real en las zonas frías y cálidas. Durante 1982, por segundo año consecutivo, los salarios reales agropecuarios cayeron (Cuadro III-7).

De otro lado, los salarios de las actividades modernas urbanas (gran industria y gran comercio) reflejan el funcionamiento de mercados de trabajo más estables. Todo parecería

indicar, por tanto, que han sido los trabajadores menos calificados los que han sido objeto de despidos en la industria y el comercio, generando una recomposición de la fuerza laboral empleada que conduce a un crecimiento estadístico de los salarios reales promedios. Así, para el caso industrial, la reducción del empleo obrero fue mayor que la de empleados durante 1982 (−6.0 frente a −2.5%), y entre los obreros posiblemente los de menor nivel salarial fue mayor. Esta recomposición de la fuerza laboral estaría detrás de la aparente ganancia en el salario real promedio que registraron quienes mantienen su empleo en la industria y el comercio (Cuadro III-5). Por lo demás, el nivel de salarios nominal

**CUADRO III-7**  
**SALARIOS**  
**VARIACION EN 1982**  
(m)

	Salario real <sup>1</sup>	Costo Salarial <sup>3</sup>	Salario Nominal
Agricultura			
Clima frío	−2.1	− 9.6	21.0
Clima cálido	−2.2	−11.5	20.7
Ganadería			
Clima frío	−1.7	− 6.3	21.0
Clima cálido	−2.0	− 7.9	20.9
Industria total	3.7	7.4	29.1
Empleados <sup>2</sup>	2.9	6.5	28.1
Obreros <sup>1</sup>	3.4	7.1	28.7
Comercio <sup>2 4</sup>	3.7	—	29.0

<sup>1</sup> Deflactado en IPC obreros nacionales.

<sup>2</sup> Deflactado en IPC empleados nacionales.

<sup>0</sup> Sin alimentación; promedio aritmético de los 4 trimestres.

<sup>3</sup> Deflactado por IPM de los respectivos sectores.

<sup>4</sup> Enero - noviembre sueldos y prestaciones per cápita.

**Fuente:** FEDESARROLLO con base en DANE.

de estas dos actividades está influido por la inercia derivada de las convenciones y pactos colectivos acordados en períodos de un nivel de inflación ligeramente mayor.

Todo indicaría, entonces, que han sido los trabajadores agropecuarios y los despedidos de los sectores modernos urbanos quienes, dentro de los trabajadores, han corrido con la mayor parte del peso de la actual recesión económica.

Vale la pena llamar la atención, por último, sobre el efecto de los términos de intercambio agricultura-industria en los costos salariales. Aunque el efecto de poder adquisitivo de los salarios se obtiene deflactando las remuneraciones nominales por un índice de precios de los bienes de consumo relevantes para los asalariados (IPC), el costo real de los salarios para los empresarios se ob-

tiene deflactando el nivel nominal de remuneración pagada por el índice de precios del respectivo producto. Así, los cambios relativamente pequeños registrados por los salarios reales durante 1982 se ven magnificados al tomar en cuenta el aumento de precios relativos del sector agropecuario (cuyos precios al por mayor crecieron 32.3% frente a 20.2% del sector industrial). El costo salarial para los empresarios agrícolas disminuyó alrededor de 10%, mientras el costo salarial para los industriales aumentó alrededor de 7%. En esta forma, a través del influjo del precio de los alimentos sobre la formación de salarios urbanos, la insuficiencia de la oferta de alimentos genera una presión de costos, fenómeno que se suma a los efectos perversos de la elevación del precio de los alimentos sobre los ingresos urbanos y, por ende, sobre la demanda industrial.

## Sector externo

### I Introducción y resumen

La evolución del sector externo colombiano en los últimos meses ha estado marcada por un proceso de salida de capitales del país que se une al creciente déficit corriente de la balanza de pagos para explicar la conocida aceleración en el ritmo de disminución de las reservas internacionales. Gracias a los mecanismos de control de cambios existentes en el país, sin embargo, dichos egresos de capital no se manifestaron como tales en la balanza cambiaria sino que aparecieron encubiertos bajo la forma de menores reintegros de divisas por concepto de exportación de bienes y, especialmente, de servicios y, en menor grado, de mayores egresos por conceptos de fletes y de turismo hacia el exterior. Así, entre enero de 1983 y el 20 mayor de este mismo año el déficit corriente de la balanza cambiaria superó los US\$875 millones y las reservas brutas cayeron en US\$830.3 millones, representando una cifra claramente superior a la ya muy grande reducción sufrida por esas reservas a todo lo largo de 1982.

El crecimiento de la demanda de dólares ilegales generado por la tendencia a sacar capitales del país parece constituir también —unido a los menores ingresos de divisas al mercado negro provenientes de Ecuador y Venezuela— buena parte de la explicación de la escalada ascendente reflejada por la tasa de cambio negra a partir del mes de marzo. Después de varios años en que el precio de los dólares negros se mantuvo por debajo, o muy cerca, de la tasa de cambio oficial, su rápido ascenso llegó a colocarlo en mayo en más de un 35% por encima de aquella, constituyéndolo en un importante mecanismo de desviación de las divisas oficiales hacia usos ilegales. El notable diferencial entre el precio oficial y el negro de las divisas no sólo conduce a menores reintegros de dólares provenientes de la exportación de bienes y de servicios sino que lleva, incluso, a generar una presión adicional sobre las reservas internacionales del país encubierta en mayores egresos para importación de servicios tales como el turismo de colombianos hacia el exterior.

Ante estas circunstancias, el gobierno a través de la Junta Monetaria, ha tomado una serie de medidas tendientes a reglamentar y reducir los egresos de divisas y a fomentar y facilitar los reintegros oficiales. En particular, debe destacarse la restricción a la utilización de los cupos de dólares para viajeros y turistas y la apertura de las ventanillas del Banco de la República a reintegros anticipados por exportaciones de café y a reintegros no registrados previamente provenientes de donaciones, servicios profesionales y técnicos o devoluciones, a través de los cuales pueden legalizarse fácilmente los dólares obtenidos en actividades extra-legales.

Pese a la conveniencia de estas medidas en materia cambiaria su alcance en las condiciones actuales parece ser todavía insuficiente. La caída ya observada en las reservas, y la que se puede prever para el resto de este año en el caso de continuar las tendencias actuales, exigen del gobierno no sólo un control más decidido sobre los ingresos y egresos de la cuenta corriente —restringiendo aún más, por ejemplo, los cupos de dólares para viajeros y turistas— sino una política más agresiva de endeudamiento externo. Aparte de la necesidad de incrementar y acelerar las gestiones para el endeudamiento público en el exterior que ya se vienen realizando, sería recomendable fomentar de distintas formas el endeudamiento privado; en este sentido, entre otras alternativas, podría pensarse en sistemas que lo hicieran obligatorio para los importadores, restringiendo los permisos de giros para pago de bienes durante un plazo de tiempo mínimo después de que estos hayan ingresado efectivamente al país.

La necesidades de endeudamiento externo y de mayores controles cambiarios en el corto plazo, como medidas indispensables para mantener la liquidez internacional del país en niveles aceptables, no deben oscurecer de ninguna manera el problema real de la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuya solución en el mediano plazo es la única alternativa que tiene el país para evitar que el sector externo se convierta en un obstáculo para su desarrollo en los próximos años. El manejo adecuado de la tasa de cambio real, el fomento a las exportaciones menores y el control efectivo de las importaciones tendrán que ser, en este sentido, los elementos fundamentales de la política gubernamental para el mediano plazo.

En los últimos meses el gobierno ha mantenido el ritmo de devaluación nominal ligeramente por encima del 25% anual, permitiendo una devaluación real del peso con respecto al dólar que para los tres primeros meses de este año alcanzaba cerca del 1.4%; además, pese a la revaluación del dólar frente a otras monedas en los primeros meses de este año, la tasa de cambio real colombiana con respecto a una canasta de monedas de 14 países desarrollados se colocaba a marzo de este año en algo más de un 3% por encima de su posición en el promedio del último trimestre de 1982. No obstante, la drástica revaluación que sufrió el peso con las medidas cambiarias de Ecuador y Venezuela, y el alto grado de sobrevaluación real que sigue registrando con relación al conjunto de países con los cuales comercia el país muestran la necesidad de acelerar aún más el ritmo de las minidevaluaciones. En el mes de junio se observaba ya una cierta aceleración.



Aunque no se dispone todavía de cifras actualizadas sobre manifiestos de aduanas, las estadísticas sobre registros aprobados por el INCOMEX sugieren un grave empeoramiento en la situación de la balanza comercial.

Pese a que los indicadores muestran una recuperación relativa de las economías más desarrolladas y a que las exportaciones menores hacia esos países presentan algún crecimiento en los primeros meses de 1983 respecto al mismo período del año anterior, éste no fue suficiente para compensar la drástica reducción sufrida por las exportaciones hacia los países de América Latina, y, en particular, hacia Ecuador y Venezuela.

Entre tanto, las medidas de control de importaciones tomadas en el segundo semestre de 1982 no impidieron que los primeros tres meses de este año siguieran mostrando una tendencia creciente con relación a los primeros tres meses de este año siguieran mostrando una tendencia creciente con relación a los del año anterior. Debe destacarse, sin embargo, que fue en abril y mayo últimos —meses posteriores a los de las últimas estadísticas disponibles del INCOMEX— cuando el gobierno adoptó las medidas más drásticas de trasladar a licencia previa más de 800 posiciones arancelarias que antes se encontraban en el régimen de libre importación. Teniendo en cuenta que esas posiciones trasladadas representaron más de un 25% del valor de las importaciones colombianas en 1981, la capacidad de estas medidas para reducir los egresos de divisas del país dependerá fundamentalmente de los criterios y del rigor que se usen para la aprobación de las licencias de importación en la práctica diaria del INCOMEX.

Entre las tendencias de la política gubernamental relacionada con el sector externo debe destacarse, finalmente, el cambio de posición con respecto a la inversión extranjera directa. De acuerdo con los "Lineamientos Generales de la Política de Inversiones Extranjeras" elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación, el gobierno ha manifestado interés por crear incentivos a ese tipo de inversión. En particular, se eliminaron los compromisos de exportación para nuevas inversiones extranjeras en algunos sectores y se levantaron las restricciones sobre su localización en ciudades principales. Adicionalmente se planea un aumento en las tasas de remesas de utilidades para inversiones nuevas, el levantamiento de la prohibición de contratar préstamos externos de largo plazo y de invertir en entidades financieras, manteniendo el esquema de empresas mixtas, y la suspensión de la obligación de transformar en mixtas a las empresas de inversión extranjera con altos grados de integración con materias primas nacionales.

*Coyuntura Económica* considera válido el interés de promover la inversión extranjera en algunos sectores de actividad específicos donde se pueden obtener beneficios particularmente importantes a través, por ejemplo, de la transferencia tecnológica que contenga. Debe advertirse, sin embargo, que una política de incentivos como la planteada por el Departamento Nacional de Planeación puede resultar demasiado costosa como medio de obtención de divisas en el mediano plazo, máxime cuando se amplían las tasas de remesas y se suspenden los compromisos de exportación.

## II. Situación económica internacional

El panorama económico mundial continuó dominando durante el segundo trimestre de 1983 por inquietudes con respecto a la fuerza de la recuperación de la actividad productiva, el nivel de las tasas reales de interés, el movimiento de las tasas de cambio de las monedas europeas y el yen frente al dólar, y el espectro amenazante de la deuda externa de América Latina. Los precios del petróleo, por su parte, permanecieron en el nivel alcanzado en marzo, después del ajuste que sufrieran en el primer trimestre del año.

### *1. Evolución reciente y perspectivas.*

Los signos de reactivación en la economía de los principales países industriales —Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Canadá— son evidentes. En Estados Unidos las señales apuntan hacia un crecimiento económico superior al 2.0% en 1983: el índice de los indicadores líderes se elevó en 1.1% en abril después de haberlo hecho en 2.2% en marzo, completando así 10 meses seguidos de mejoría. En Alemania se espera un incremento del total de la producción del orden del 1% en este año después de una caída cercana al 5% en el pasado. En Inglaterra es factible una expansión del PIB de 1.5% en razón de la renovada confianza empresarial, de la mayor competitividad de la industria, de las menores tasas de interés nominales y de reducciones de impuestos. De su lado, el crecimiento japonés será parecido al del año anterior, alrededor de 3.0%, mientras en Francia la producción se estanca y en Italia apenas da indicios de mantenerse en su nivel de 1982.

Para el conjunto de los siete más importantes países industrializados se espera, entonces, un crecimiento de la producción de bienes y servicios de 2.0% después de la rebaja de 0.5% que se registrara el año anterior. Este ritmo sería superior también al de 1981 y podría señalar la trayectoria hacia una recuperación prolongada, con indudables beneficios para los países en desarrollo y para América Latina en particular.

La reducción en los precios del petróleo ha contribuido a calmar, aún más, las presiones inflacionarias en los países industrializados ya de por sí aliviadas tras el largo período recesivo. Se proyecta, por tanto, que a fines del año el ritmo inflacionario no exceda un 4.5% en el promedio ponderado de los siete países (Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Canadá, Japón, Francia e Italia) así la inflación alcance 8.5% en Francia y 15% en Italia. En estos últimos dos países el efecto de un menor precio del petróleo se verá más que compensado por el de la devaluación de sus monedas.

En lo que se refiere a los doce más importantes países en desarrollo importadores de petróleo (dentro de los cuales se incluye a Colombia) las perspectivas de crecimiento económico continúan siendo oscuras en razón de su muy negativa evolución a lo largo de 1982 y de las restricciones que impone la escasez de divisas<sup>1</sup>. Este sólo factor obligó a un corte de importaciones cercano al 10% el año pasado. Sin embargo, es posible que el crecimiento promedio del PIB para este grupo de países sea positivo

<sup>1</sup> Estos países son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Corea, Filipinas, Taiwán, Tailandia, Costa de Marfil, Marruecos, Israel y Turquía.

—cercano al 1%— con un incremento de importaciones menor al 3% en volumen<sup>2</sup>. Estas proyecciones suponen una elevación del 5% en los precios de exportación, originada en el agotamiento de los inventarios de materias primas y productos básicos en los países industrializados, y en un acceso normal a los mercados externos; es decir, que las exportaciones de los países en desarrollo no se verían frustrados por el proteccionismo en los industrializados.

Las perspectivas de los países exportadores de petróleo son menos halagüeñas. Un precio promedio de US\$28 por barril implica una reducción del ingreso proveniente de las exportaciones de petróleo de los países de la OPEP de US\$154.000 millones lo que forzosamente conduce al recorte de las importaciones en dichos países en vista del deterioro en la cuenta corriente de sus balanzas de pagos. La situación se hace más seria en el caso de los nueve países exportadores del petróleo altamente endeudados (dentro de los cuales se encuentran México, Venezuela y Ecuador) cuyos ingresos netos de exportación de petróleo y gas caerían en US\$9.000 millones o en el 12% con respecto a 1982. La reducción de ingresos en el caso de Venezuela sería de US\$2.200 millones (un 3.1% del PIB de 1982) y en el de Ecuador de US\$300 millones (un 2.4% del PIB de 1982). Naturalmente el déficit en la cuenta corriente de estos países, sumado a la necesidad de re-financiar su deuda externa, ha complicado la coyuntura para el sistema financiero internacional ya de por sí afectado por la necesidad de solven-

tar el déficit externo de los países en desarrollo importadores de petróleo.

## 2. Tasa de interés, reactivación y estabilidad

La búsqueda de la reactivación económica mundial y de una mejora de la situación de balanza de pagos de los países en desarrollo ha dado lugar a la reiterada solicitud del mundo occidental para que las tasas de interés reales en Estados Unidos desciendan de su altísimo nivel actual a uno compatible con el logro de estos dos objetivos. Bajo cualquier punto de vista las tasas de interés reales han alcanzado un guarismo excesivamente alto trayendo consigo desequilibrios monetarios y cambiarios. El descenso de las tasas nominales depende de la evolución de la inflación por lo cual el menor ritmo de aumento en los precios contribuye a rebajarlas. Sin embargo, no ha habido bajas en términos reales. Varias razones han posiblemente incidido para evitarla. En primer lugar, hay un desfase entre el momento en el cual cae la inflación y aquel en el cual desciende la tasa nominal. En segundo lugar, subsisten expectativas de inflación en vista del tamaño actual y el previsto del déficit fiscal en Estados Unidos y, de otra parte, por el temor de que la política monetaria reciente, más expansiva, pueda dar lugar a un recrudescimiento de la inflación<sup>3</sup>. Finalmente, la banca internacional ha

<sup>2</sup> "Low oil Prices and World Recovery", *World Financial Markets*, Morgan Guaranty Trust Company of New York, April 1983.

<sup>3</sup> De ahí que, de acuerdo con los observadores internacionales, las tasas de interés en los Estados Unidos continuarán incorporando una prima por riesgo distanciándose así de los de Japón o Alemania en donde la política anti-inflacionaria tiene mayor credibilidad que en Estados Unidos, ver "The strong dollar", *World Financial Markets*, Morgan Guaranty Trust Company of New York, New York, May 1983.

enfrentando una coyuntura de restricción en la oferta prestable de fondos con mayores riesgos y creciente inmovilización de su cartera lo que impide una baja importante en la tasa nominal de interés.

Las altas tasas de interés en Estados Unidos traen consigo, a su vez, un "dólar fuerte" con el consecuente flujo de capitales hacia los Estados Unidos. Estos recursos financian el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y el déficit fiscal en este país. Se produce así un desplazamiento de fondos hacia Estados Unidos que afectan las economías de otros países industrializados y en desarrollo. Adicionalmente, la fortaleza del dólar intensifica los problemas de la industria estadounidense para competir con productos importados lo cual redundará en presiones para reforzar las medidas de protección. Se configura así un círculo vicioso por cuanto políticas monetaria y fiscal expansivas resultan en reactivación con tasas de interés altas y estas últimas, al incidir en una revaluación del dólar frente a las monedas europeas y el yen, terminan por afectar la expansión del comercio mundial y por "abortar" la recuperación. Así las cosas, aún cuando la política monetaria laxa contribuye a la baja en la tasa de interés, mientras no exista certeza de una reducción del déficit fiscal en el próximo año, o en el siguiente, va a resultar bien difícil lograr el efecto deseado de una baja en la tasa de interés.

Esta situación es la que ha llevado a los dirigentes de la economía de los países industrializados y en desarrollo a solicitar a Estados Unidos realizar mayores esfuerzos para recortar el déficit fiscal y las tasas reales de

interés. Para los primeros resulta indispensable el orden en la economía de Estados Unidos a fin de garantizar una recuperación sostenida de la actividad productiva que conduzca a mayor generación de empleo y, por ende, a la estabilidad política. Para los segundos es importante no sólo la reactivación económica sino el alivio que para sus balanzas de pagos afectadas en casos como el de la América Latina por el excesivo endeudamiento implica una menor tasa de interés real. Con todo, no es absolutamente evidente que el manejo económico en Estados Unidos vaya a modificarse en el corto plazo atendiendo a estos reclamos globales, plenamente justificados, y de cuya respuesta depende en muy alto grado el futuro económico, social y político del mundo occidental y, muy especialmente, de la América Latina.

### III. Tasa de cambio

#### *1. Devaluación oficial y tasa de cambio real*

La devaluación oficial del peso con respecto al dólar ha mantenido desde febrero del presente año un ritmo cercano al 1.9% mensual, equivalente, de mantenerse así, a poco más del 25% anual (Cuadro IV-1). Este ritmo, superior al de la inflación doméstica para el mismo período, permitió un incremento en la tasa de cambio real del peso frente a la moneda estadounidense que en los tres primeros meses de este año alcanzaba cerca de un 1.4% (Cuadro IV-2) pese al mínimo crecimiento de los precios en ese país (del 0.33%).

No obstante, el fortalecimiento del dólar frente a casi todas las monedas de los países desarrollados en

**CUADRO IV-1**  
**EVOLUCION DE LA TASA DE CAMBIO**

Fin de	Tasa de cambio oficial		Tasa de cambio negra		Relación con tasa oficial
	\$/US\$	Variación anual equivalente (%)	\$/US\$	Variación porcentual mensual (%)	
1982					
Enero	59.84		56.10	—	0.94
Febrero	60.63	17.0	59.30	5.7	0.98
Marzo	61.40	16.4	60.00	1.2	0.98
Abril	62.21	17.0	60.20	0.3	0.97
Mayo	63.02	16.8	63.50	5.5	1.01
Junio	63.84	16.8	64.50	1.6	1.01
Julio	64.69	17.2	66.0	2.3	1.02
Agosto	65.55	17.2	65.55	— 0.7	1.00
Septiembre	66.42	17.1	67.00	2.3	1.01
Octubre	67.68	25.3	67.80	1.2	1.02
Noviembre	68.97	25.4	69.00	1.8	1.00
Diciembre	70.29	25.5	71.00	2.9	1.01
1983					
Enero	71.45	21.7	69.50	— 2.1	0.97
Febrero	72.81	25.4	76.00	9.3	1.04
Marzo	74.19	25.3	81.00	6.6	1.09
Abril	75.60	25.3	90.00	11.1	1.19
Mayo	77.04	25.4	—	—	—

**Fuentes:** — Banco de la República.  
 — El Tiempo, mayo 16, 1983.

los primeros meses de este año impidió una devaluación real del peso frente a la canasta de monedas de esos países, ya sea que se ponderen por la participación de cada uno de ellos en el destino de las exportaciones menores colombianas o en la procedencia de nuestras importaciones.

Por su parte, las drásticas devaluaciones llevadas a cabo por los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Brasil

incrementaron aún más el grado de sobrevaluación del peso colombiano frente a las monedas de aquellos países latinoamericanos con los cuales se mantienen flujos comerciales importantes. Esa revaluación real del peso, como se observa en el Cuadro IV-2, fue particularmente fuerte desde el punto de vista de nuestras exportaciones menores debido a la alta participación que tienen en ellas Ecuador y Venezuela.



## CUADRO IV-2

**TASAS DE CAMBIO REALES CON RESPECTO A LOS PRINCIPALES PAISES  
QUE COMERCIAN CON COLOMBIA**  
(Con índices de precios al consumidor)  
Diciembre 1982 – Marzo 1983

	Indices		Incremento
	Base 1967 = 100		Porcentual
	Diciembre	Marzo	Marzo/
	1982	1983(a)	diciembre
<b>A. Promedio general (b)</b>			
1. Ponderado exportaciones menores(b)	92.8	86.6	— 6.68
2. Ponderado importaciones(b)	95.1	93.9	— 1.26
<b>B. Países desarrollados</b>			
1. Promedio ponderado exp. menores(b)	99.8	99.3	— 0.50
2. Promedio ponderado importaciones(b)	100.2	100.0	— 0.20
3. EE.UU.	93.9	95.2	+ 1.38
4. Canadá	88.5	90.2	+ 1.70
5. Alemania (RFA)	107.3	106.4	— 0.84
6. Inglaterra	117.8	114.7	— 2.63
7. España	76.7	77.3	+ 0.78
8. Italia	99.8	95.3	— 4.51
9. Holanda	88.2	87.8	— 0.45
10. Francia	91.2	87.5	— 4.06
11. Bélgica	105.6	105.9	+ 0.28
12. Suecia	85.0	84.4	— 0.71
13. Dinamarca	92.0	92.3	+ 0.33
14. Noruega	112.3	114.5	+ 1.96
15. Finlandia	99.6	92.8	— 6.83
16. Japón	149.9	149.4	— 0.33
<b>C. América Latina</b>			
1. Promedio ponderado exp. menores(b)	82.3	69.2	—15.92
2. Promedio ponderado importaciones(b)	70.4	65.3	— 7.24
3. Venezuela: a. Exp. menores(c)	104.9	71.8	—31.55
b. Importaciones(d)	104.9	78.1	—25.55
4. Ecuador	103.0	91.1	—11.55
5. Perú	68.1	70.1	+ 2.94
6. Panamá	76.3	77.2	+ 1.18
7. Chile	30.2	31.4	+ 3.97
8. Argentina	75.4	80.0	+ 6.10
9. Brasil	69.6	53.9	—22.56
10. México	59.7	65.9	+10.38

(a) Cifras provisionales.

(b) Todos los promedios son calculados en forma geométrica y con ponderaciones definidas por la participación promedio de cada país en las exportaciones menores o en las importaciones colombianas, respectivamente, entre 1970 y 1980. La metodología de cálculo puede verse con mayor detalle en *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 1, marzo de 1983, p. 110.

(c) Se utiliza una tasa de cambio venezolana promedio para las exportaciones registradas de Colombia hacia ese país de 6.52 bolívares por dólar. En el cálculo de esa tasa se supuso que un 250/o de las exportaciones menores de Colombia hacia Venezuela pueden entrar a la tasa preferencial de 4.30 bolívares por dólar, un 300/o a la tasa de 6 y un 450/o a la tasa libre que para marzo 31, se colocaba en 8.10 bolívares por dólar.

(d) Se utiliza la tasa de cambio venezolana de 6 bolívares por dólar.

**Fuentes:** (a) FMI: Estadísticas Financieras Internacionales.

(b) BID, INTAL, SEC: "Hojas de Situación para América Latina.

En estas condiciones, pese a la aceleración en el ritmo de devaluación y al incremento que en términos reales tuvo la tasa de cambio del peso con respecto al dólar, la moneda colombiana tuvo que enfrentar una revaluación adicional que supera el 1.2% desde el punto de vista de las importaciones y el 6.6% cuando se la pondera por el destino de nuestras exportaciones no tradicionales.

La interpretación de los resultados anteriores requiere sin embargo un máximo de cautela. En primer lugar, el elemento fundamental que explica la revaluación real del peso durante el primer trimestre de este año se ubica claramente en las medidas cambiarias de los países vecinos, cuyos efectos encontraron su más plena vigencia en el mes de marzo cuando apenas se empezaban a manifestar aquellos compensatorios de la aceleración de sus respectivos ritmos inflacionarios. A menos que los gobiernos de Venezuela o del Ecuador resolvieran volver a devaluar masivamente en los próximos meses, lo que no parece muy probable, el ritmo actual de devaluación del peso colombiano, unido a la inflación interna de dichos países, podría reducir automáticamente los efectos de un grado de sobrevaluación de nuestra moneda tan alto como el que se observa para marzo.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta que el hecho de que el fortalecimiento del dólar haya impedido una devaluación real del peso con respecto a la canasta de monedas de los países más desarrollados proviene en buena medida de que la situación en que el dólar se encontraba relativamente devaluado con respecto a los meses anteriores. En reali-

dad, aunque la tendencia al fortalecimiento del dólar se viene manifestando desde hace ya varios años, los últimos meses de 1982 constituyeron precisamente la excepción<sup>4</sup>.

Esta situación es la que explica los resultados del Cuadro IV-3 según los cuales la tasa de cambio promedio del peso con respecto a los países desarrollados manifestó una significativa devaluación real con respecto a la canasta de monedas de los países desarrollados entre el promedio del último trimestre de 1982 y marzo de 1983. Esa devaluación fue de un 3.03% desde el punto de vista de las exportaciones menores y del 3.55% para la canasta ponderada por la participación en las importaciones. De esta manera la tasa de cambio real con respecto a los principales países desarrollados sí parece estar mostrando una tendencia, aunque leve, a la recuperación.

Debe insistirse, de todas maneras, en la necesidad de acelerar aún más el ritmo de minidevaluaciones —tal como parece se hizo en junio— acercándolo siquiera al 30% anual, como única manera de recuperar niveles de tasa de cambio real más competitivos en los mercados de los países desarrollados y contrarrestar más rápidamente los efectos de las medidas cambiarias de los países vecinos.

## *2. Tasa de cambio negra*

Como es bien conocido, la tasa de cambio vigente en el mercado negro de divisas presenta en lo corrido de 1983 un acelerado crecimiento que la aleja en forma continua de la cotización oficial del dólar. Después de

<sup>4</sup> Ibid. pág. 1.

## CUADRO IV-3

**INDICES DE TASAS DE CAMBIO REALES PONDERADAS, BASE 1967 = 100**  
**(Deflactados con índices de precios al consumidor)**

	EE.UU.	Países desarrollados Ponderados por:		América Latina Ponderados por		Total Ponderadas por	
		Export. menores	Importaciones	Export. menores	Importaciones	Export. menores	Importaciones
1979-1	93.96	118.19	116.61	82.30	87.13	103.06	111.69
2	92.83	115.39	113.63	81.49	86.13	101.16	109.07
3	91.87	115.70	113.44	81.58	86.50	101.37	108.98
4	90.75	113.42	110.94	82.65	86.12	100.62	106.86
1980-1	91.79	114.30	111.65	84.43	86.80	101.92	107.57
2	91.05	112.46	110.21	84.25	87.38	100.82	106.49
3	92.11	115.34	113.00	87.10	91.37	103.71	109.50
4	93.01	113.66	111.99	90.40	95.17	104.22	109.32
1981-1	92.59	109.35	108.48	91.52	96.85	102.23	106.67
2	90.42	102.23	102.00	88.71	91.05	96.88	100.30
3	91.32	98.81	99.16	89.16	90.67	95.04	97.85
4	93.16	103.68	103.50	91.42	91.94	98.85	101.70
1982-1	92.83	101.58	101.54	90.78	87.70	97.35	99.36
2	91.12	98.25	98.30	84.09	78.97	92.63	95.17
3	91.87	96.34	96.52	80.16	69.43	89.86	91.92
4	92.54	96.39	96.60	81.97	72.04	90.65	92.50
1983-1	93.98	99.24	99.76	78.22	70.13	90.69	94.70
marzo/83	95.19	99.31	100.03	69.25	65.32	86.64	93.11

**Fuente:** Cálculos de FEDESARROLLO sobre datos de las Estadísticas Financieras Internacionales del FMI y del Cuadro IV-2. Ver metodología de *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 1, marzo de 1983, p. 110.

varios años en que la tasa de cambio negra se colocó por debajo o muy cerca de la oficial, el mes de febrero de 1983 marcó el comienzo de una escalada ascendente de la primera que llegó a generar un diferencial con respecto a aquella que ya en abril era de 19% (Cuadro IV-1) y que en mayo llegó a superar ampliamente el 35% al colocarse entre \$105 y \$115 por dólar. Aunque el mes de ju-

nio ha mostrado una significativa estabilización e incluso una leve tendencia a la reducción de la tasa de cambio negra, su diferencial con respecto a la oficial se sigue situando claramente por encima del 15%.

El rápido ascenso de la tasa de cambio negra es explicado por varios elementos interactivos entre los cuales cabe citar fundamentalmente dos:

- a. En primer lugar, la oferta de dólares en el mercado negro sufrió una drástica reducción entre febrero y marzo debido a las medidas cambiarias de los países vecinos. Las devaluaciones de Ecuador y Venezuela, con sus efectos sobre el comercio fronterizo y —principalmente en el segundo caso— sobre los giros de colombianos residentes en esos países, debieron generar una notable reducción en las entradas de divisas que en años anteriores alimentaban buena parte del mercado extralegal. Los ingresos de divisas por estos conceptos son difíciles de cuantificar pero no es difícil suponer que hayan superado ampliamente los 500 millones de dólares para 1982<sup>5</sup>. Adicionalmente, dadas las características de esos ingresos, puede pensarse que sean altamente elásticas a las tasas de cambio del sucre y el bolívar y que, en la medida en que fueron afectados totalmente por las devaluaciones de las tasas “libres”, su reducción pueda alcanzar niveles superiores al 50%. Así, la reducción en la oferta de dólares al mercado negro podría superar fácilmente los 250 o 300 millones de dólares para 1983.
- b. En segundo lugar, y probablemente el principal, el aumento acelerado en la tasa de cambio negra puede ser explicado por un drástico aumento en la demanda de dólares que surge del interés por sacar capitales del país en forma ilegal. A su vez la tendencia a sacar capitales parece estar explicado fundamentalmente por tres factores:
- i) En primer término, las devaluaciones de los países vecinos y la notable caída en el nivel de las reservas internacionales, particularmente aguda en el mes de marzo, generaron expectativas de “devaluación masiva”, o de drástica aceleración en el ritmo de minidevaluaciones, que condujeron a muchos agentes económicos a incrementar sus activos netos valorados en monedas extranjeras. Aunque ese incremento se logra en parte mediante el pago legal de pasivos externos registrados, para lo cual no se requiere aumentar la demanda por dólares negros, muy buena parte de logra también mediante activos sacados a través del mercado negro para cubrir esas deudas (“hedging”) o para cumplir propósitos puramente especulativos.
  - ii) En segundo término, la situación recesiva de la economía y las expectativas de empeoramiento que tienen muchos agentes económicos llevan a recomponer sus decisiones de portafolio sobre el mantenimiento de activos en el país y en el exterior. La percepción de menores oportunidades de inversión

<sup>5</sup> María Mercedes de Martínez estima que solamente los giros de colombianos en Venezuela, los cuales deben entrar en buena proporción al mercado negro, podrían acercarse a los US\$500 millones (*Estrategia Económica*, Mayo de 1982, pág. 36). Aun si, utilizando su misma metodología, redujéramos a US\$1.500 anuales los giros que supuestamente realizaba en promedio cada uno de los 200.000 trabajadores colombianos que según se afirma residen en ese país, los ingresos por este concepto habría estado cerca de los US\$300 millones en 1982. Varios indicadores permiten suponer por otro lado, que los ingresos de divisas al mercado negro provenientes del comercio fronterizo con Venezuela y Ecuador en 1982 hubieran incluso superado a los provenientes de los trabajadores colombianos residentes en esos países.



en el sector real y de mayores riesgos en las inversiones reales y financieras dentro del país han debido generar incentivos a colocar en el exterior proporciones mayores de los activos totales.

iii) Finalmente, no puede desprejiciarse la demanda de dólares que pueden ejercer las familias que salen o piensan salir del país para radicarse en el exterior por razones de seguridad.

El rápido ascenso que, por los motivos citados ha experimentado el diferencial entre el dólar negro y el oficial tiene efectos claramente perjudiciales al crear un clima propicio para mayores expectativas de devaluación y generar incrementos en la demanda de divisas oficiales cuyas manifestaciones se podrán ver en el análisis de la balanza cambiaria y que podrían volverse explosivas en caso de no controlarse adecuadamente.

Por otra parte, sin embargo, debe tenerse en cuenta que ese diferencial constituye, dentro de ciertos límites, un elemento benéfico que no sólo contribuye a encarecer y disminuir el contrabando sino que suaviza los costos del proceso de ajuste que tienen que enfrentar muchos de los perceptores de divisas provenientes de Ecuador y Venezuela. De acuerdo con los datos presentados en el Cuadro IV-1 la devaluación del peso con respecto al dólar negro fue de un 26.8% entre diciembre de 1982 y finales de abril del presente año, al pasar de una cotización de \$71 a una de 90 pesos por dólar en sólo

cuatro meses. Si se tiene en cuenta este efecto, la devaluación real que efectivamente han tenido que enfrentar los exportadores de servicios a Ecuador y Venezuela o los perceptores de giros de familiares radicados en esos países, es mucho menor de la que se deduciría de un análisis hecho con base en la tasa de cambio oficial colombiana. Así por ejemplo, la tasa de cambio nominal del peso por bolívar que tuvieron que enfrentar muchos perceptores de divisas provenientes de Venezuela a finales de abril —con una tasa de cambio libre de bolívares por dólar de 9.33—, sería de \$9.65 y no de \$8.10 por bolívar, implicando una revaluación nominal del peso frente al bolívar del mercado libre del 41% y no del 50.4%, frente a la cotización de 16.35 pesos por bolívar vigente a finales del año pasado.

Aparte de los costos y beneficios ya citados provenientes del aumento relativo en el precio del dólar negro debe destacarse el efecto que este puede tener sobre los reintegros efectivos de las divisas provenientes de exportaciones de bienes y servicios y sobre los giros destinados a pagar importaciones. Este efecto que —como se verá en una sección posterior— puede ser altamente significativo sobre la balanza cambiaria del país, muestra la necesidad de evitar que el diferencial entre las tasas de cambio supere algún límite crítico más allá del cual los beneficios del alto valor de los dólares negros sean más que compensados por la pérdida de control efectivo sobre las transacciones internacionales que sufriría el gobierno con un traslado demasiado grande de divisas del



mercado oficial hacia los mercados extralegales.

#### IV. Comercio exterior

##### 1. Balanza comercial

De acuerdo con las cifras del IN-COMEX, la balanza comercial registró un déficit de 720.4 millones de dólares en los tres primeros meses de 1983. Esta cifra, significativamente superior a la del mismo período del año anterior, manifiesta una reducción del 2.7% en el valor de las exportaciones y un aumento del 7.8% en el de las importaciones. Es importante destacar, sin embargo, que la evolución de las estadísticas sobre comercio exterior para el primer trimestre de este año se encuentra notablemente afectadas por dos transacciones que poco tienen que ver con sus tendencias generales o con lo que se puede esperar de su comportamiento en el futuro cercano; dichas transacciones correspondieron a la venta y posterior readquisición de un avión comercial de alto tonelaje y representaron un 4.3% de las importaciones y un 7.4% de las exportaciones registradas en el período considerado. Descontando dicha compraventa, el valor de los registros de exportación disminuye en un 9.9% mientras el de los de importación aumentó sólo en un 3.1% entre los primeros trimestres de 1982 y 1983 (Cuadros IV-4).

La disminución en el valor de las exportaciones registradas proviene fundamentalmente de las menores exportaciones hacia América Latina y en menor grado de la reducción en

las ventas registradas a los países de la Comunidad Económica Europea y el Japón. En cambio, debe destacarse que, aún excluyendo los aviones citados en el párrafo anterior, las exportaciones dirigidas hacia Norteamérica presentan un notable incremento entre los períodos considerados.

Pese a lo anterior, el crecimiento de las importaciones procedentes de los países desarrollados, unido a las menores importaciones registradas provenientes de América Latina y el Caribe, hacen que el déficit comercial se haya acentuado con los primeros, reduciéndose en cambio con los países del Tercer Mundo.

Se hace patente, de esta manera, un desplazamiento global del comercio que Colombia mantiene con los países latinoamericanos hacia el comercio con países más industrializados. Esta situación, claramente infortunada desde el punto de vista de los ideales integracionistas de la ALALC y del Grupo Andino, manifiesta a su vez el mayor grado en que la llamada "periferia capitalista" tiene que enfrentar ahora los efectos de la recesión económica de la que parecen comenzar a salir los países del hemisferio norte.

##### 2. Exportaciones

Como se observa en el Cuadro IV-5, el período enero-marzo de 1983 muestra una reducción tanto en las exportaciones registradas de café (-3.9%) como, con particular intensidad, en las exportaciones no tradicionales, una vez excluidas las transacciones de aviones comentadas en la sección anterior (-16.63%).

**CUADRO IV - 4**  
**BALANCE COMERCIAL SEGUN AREAS ECONOMICAS**  
(Millones de dólares FOB)  
(Enero - Marzo)

	Exportaciones			Importaciones			Balanza Comercial	
	1982	1983	± %	1982	1983	± %	1982	1983
A. América del Norte <sup>d</sup>	179.4	196.3	+ 9.4	497.1	586.5	+18.0	-317.7	-390.2
1. Estados Unidos <sup>d</sup>	172.8	189.2	+ 9.5	466.3	553.2	+32.2	-293.5	-364.0
2. Canadá	6.6	7.1	+ 7.5	30.8	33.3	+ 7.9	- 24.2	-26.2
B. Europa Occidental	328.4	311.2	- 5.2	263.2	296.7	+12.7	+ 65.2	+ 14.5
1. C.E.E. <sup>a</sup>	260.9	239.7	- 8.1	174.6	217.7	+24.7	+ 86.2	+ 22.0
2. A.E.L.C. <sup>b</sup>	45.2	48.6	+ 7.6	50.1	41.6	+17.0	- 5.0	+ 7.0
3. Resto	22.3	22.9	+ 2.6	38.5	37.4	- 2.8	- 16.1	- 14.5
C. América Latina y el Caribe	184.9	114.8	- 37.9	425.9	322.4	-24.3	-241.0	-207.6
1. Grupo Andino	131.9	58.4	- 55.7	214.6	130.8	-39.1	- 82.7	- 72.4
a. Venezuela	106.2	39.5	-168.9	131.9	70.6	-46.5	- 25.7	- 31.1
b. Ecuador	13.8	12.3	- 10.9	31.8	23.7	-25.4	- 17.9	- 11.4
c. Resto	11.9	6.6	- 44.5	50.9	36.5	-28.3	- 39.0	- 29.9
2. Resto Aladi	20.5	13.4	- 34.8	98.0	90.7	- 7.4	- 77.5	- 77.3
3. M.C.C. <sup>c</sup>	4.6	6.0	+ 32.4	2.8	1.6	-43.6	+ 1.8	+ 4.5
4. Resto América Latina	14.3	21.2	+ 48.2	58.2	41.3	-29.0	- 43.9	- 20.1
5. Mercado Común del Caribe y resto América	13.6	15.8	+ 16.2	52.3	58.0	+10.9	- 38.7	- 42.2
D. Europa Oriental	18.0	21.9	+ 21.4	20.1	14.6	-27.4	- 2.1	+ 7.2
E. Asia	35.4	36.6	+ 3.5	165.3	173.2	+ 4.8	-129.4	-135.2
1. Japón	34.2	31.8	- 7.0	154.3	163.5	+ 5.9	-120.0	-131.6
2. Otros	1.2	4.8	+300.0	11.0	9.7	-11.8	- 9.8	- 4.9
F. Medio Oriente, Africa y Oceanía	0.8	0.4	- 47.5	0.8	0.6	-23.6	0.0	- 0.2
G. TOTAL <sup>d</sup>	759.5	684.5	- 9.9	1.353.8	1.395.7	+ 3.1	-594.3	-711.2

<sup>a</sup> Comunidad Económica Europea.

<sup>b</sup> Asociación Europea de Libre Comercio.

<sup>c</sup> Mercado Común Centroamericano.

<sup>d</sup> Excluye la posición Nabandina 8802-0221 correspondiente a "aerodines con más de un motor y peso máximo de despegue superior a 5.700 Kgs." por la cual se realizaron, entre enero y marzo de 1983, una exportación por US\$54.9 millones y una importación por US\$63.4 millones.

Fuente: INCOMEX, Estadística, y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO IV-5  
EXPORTACIONES APROBADAS  
(Enero - Marzo)

	Miles de toneladas			Millones US\$ - FOB		
	1982	1983	±%	1982	1983	±%
Café	134.6	131.3	-2.43	402.3	386.7	-3.90
Aviones con peso máximo de despegue superior a 5.7 Tn.	-	0.2	**	-	54.9	**
No tradicionales	698.4	751.1	+7.55	357.2	297.8	-16.63
Total	833.0	882.6	+5.96	759.5	739.4	-2.66

Fuente: INCOMEX, Estadística.

#### a. Café

El menor valor de los registros de exportación de café es el resultado de una disminución simultánea en los precios y en las cantidades registradas entre los períodos considerados. Debe anotarse, sin embargo, que estas tendencias pueden revertirse fácilmente en este año, por lo menos en lo referente a las cantidades, gracias a la ampliación de las cuotas asignadas a Colombia en el marco del Convenio Internacional del Café varias veces comentado en números anteriores de esta revista. Se destaca además que la evolución del precio indicativo para el café colombiano<sup>6</sup> ha manifestado una clara tendencia a la recuperación a partir del mes de mayo, pasando de un promedio de US\$1.26 en abril a uno de US\$1.30 por libra en dicho mes (ver Cuadro IV-6). En el caso de continuar esta nueva tendencia podría pensarse que, en contra de lo que se suponía en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*, las exportaciones de café para 1983 se mantendrán, o incluso se incrementarán, en términos de valor con respecto a 1982.

#### b. Exportaciones no tradicionales

La caída en las exportaciones no tradicionales se ubica fundamentalmente en las menores exportaciones dirigidas hacia los países de la ALA-DI y, particularmente, en la drástica reducción de las exportaciones registradas a Venezuela, las cuales pasan de 106,2 a 39.5 millones de dólares entre los períodos enero-marzo de 1982 y 1983 respectivamente. Se destaca, en cambio, un incremento

<sup>6</sup> Precio indicativo promedio en Nueva York de los cafés "otros suaves" más dos centavos.

**CUADRO IV-6**

**PRECIOS INDICATIVOS PARA EL  
CAFE COLOMBIANO**  
(En centavos de dólar por libra de  
453.6 gramos)

Período	1982	1983
Enero	145.9	130.5
Febrero	157.0	127.9
Marzo	146.8	126.3
Abril	143.1	126.0
Mayo	139.0	130.0
Junio	143.0	
Julio	135.1	
Agosto	135.8	
Septiembre	138.7	
Octubre	143.2	
Noviembre	139.9	
Diciembre	135.8	
<b>Promedio</b>	<b>141.9</b>	

Fuente: Fedecafé.

en las exportaciones menores dirigidas hacia los Estados Unidos y hacia Europa Occidental (Cuadro IV-7).

El incremento en el valor de las exportaciones hacia los países capitalistas de Europa y Norte América corresponde, sin embargo, a productos muy específicos lo cual impide su integración como tendencia generalizada. De acuerdo con el Cuadro IV-8, el incremento en el valor de las principales exportaciones menores primarias —que son precisamente las que se dirigen en mayor proporción hacia los países desarrollados— obedece con exclusividad a grandes incrementos en el valor exportado de flores, azúcar y hullas bituminosas, y a la nueva exportación de ferromnquel que ya en el primer trimes-

tres de este año registró un valor superior a los 9 millones de dólares.

La mayor parte de las exportaciones menores colombianas siguen manifestando importantes reducciones para los primeros tres meses de 1983 con respecto al mismo período del año anterior. En particular se destacan las drásticas reducciones en las exportaciones de algodón, tabaco negro y carne de bovinos; adicionalmente se observa una disminución generalizada en el valor exportado de las principales manufacturas, de las que se exceptúa solamente a los tejidos de algodón que presentan un ligero crecimiento.

### 3. Importaciones

Como ya se dijo, el crecimiento de las importaciones en el primer trimestre de este año con respecto al correspondiente de 1982, tal como se presenta en el Cuadro IV-9, resulta magnificado por una sólo operación realizada con aviones de gran valor. No obstante, aún aislando ese efecto, el valor de los registros de importación presenta un incremento superior al 3% entre los dos períodos considerados. La mayor parte de este incremento parece surgir de las importaciones oficiales, las cuales crecieron en un 9.2%, ya que las importaciones aprobadas para la industria (de US\$575,6 millones, descontando los 63.4 millones de dólares del avión), muestran una notable estabilidad con respecto al año anterior y las importaciones del sector comercio aumentan apenas en un 2.2%.

El fuerte aumento en el valor de las importaciones oficiales muestran claramente que aún no se han empezado a sentir los efectos buscados

CUADRO IV-7

**EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES MENORES(a)  
APROBADAS SEGUN AREAS ECONOMICAS  
(Millones de dólares FOB)  
(Enero-marzo)**

	1982	1983	± %
A. América del Norte	96.8	108.2	+ 11.8
1. EE.UU.	93.4	105.0	+ 12.4
2. Canadá	3.4	3.2	- 5.9
B. Europa Occidental	53.3	57.3	+ 7.5
1. CEE	43.9	44.7	+ 1.8
2. AELC	5.0	6.6	+ 32.0
3. Resto	4.4	6.0	+ 36.4
C. América Latina y el Caribe	179.0	111.6	- 37.6
1. Grupo Andino	131.9	58.4	- 55.7
a. Venezuela	106.2	39.5	- 168.9
b. Ecuador	13.8	12.3	- 10.9
c. Resto	11.9	6.6	- 44.5
2. Resto ALADI	15.2	10.5	- 30.9
3. MCC	4.6	6.0	+ 32.4
4. Resto América Latina	14.3	21.2	+ 48.2
5. Mercado Común del Caribe y resto de América	13.4	15.5	+ 15.7
D. Europa Oriental	7.8	4.3	- 44.9
E. Asia	15.2	13.3	- 12.5
1. Japón	14.9	11.5	- 20.7
2. Otros	0.3	1.8	+ 500.0
F. Medio Oriente, Africa y Oceanía	—	—	—
G. TOTAL	357.2	297.9	+ 16.6

<sup>a</sup> Se excluyen el café y la posición arancelaria 88020221 de "aerodinos con más de 1 motor y peso bruto superior a 5700 Kg.

Fuente: INCOMEX, Estadística.



**CUADRO IV—8 EXPORTACIONES APROBADAS POR RENGLONES PRINCIPALES**  
(Enero—marzo)

	Valor (Millones de dólares FOB)			Cantidad (Toneladas)		
	1982	1983	± %	1982	1983	± %
I. Café	399.50	379.88	— 4.9	134.25	130.30	— 2.9
II. Principales exportaciones primarias menores	115.55	123.84	+ 7.2	308.95	376.67	— 21.9
1. Plátanos	36.43	34.85	— 4.3	198.92	184.54	— 7.2
2. Flores	31.82	35.44	+ 11.4	9.90	11.50	+ 16.2
3. Azúcar	7.15	12.89	+ 80.3	25.30	71.93	+184.3
4. Algodón(a)	9.41	6.25	— 33.6	6.26	4.42	— 29.4
5. Carne de bovinos sin deshuesar	7.46	5.68	— 23.9	3.60	2.55	— 29.2
6. Langostinos congelados	4.73	4.47	— 5.5	0.44	0.36	— 18.2
7. Tabaco negro	14.05	9.36	— 33.4	6.15	4.16	— 32.3
8. Hullas bituminosas	4.50	5.88	+ 30.7	58.38	90.91	+ 55.7
9. Ferroníquel	—	9.02	**	—	6.30	**
III. Principales manufacturas	85.45	71.69	—16.10	244.10	284.34	+ 16.5
1. Cemento (b)	10.92	10.55	— 3.4	221.87	266.79	+ 20.2
2. Hilados de algodón	2.94	2.75	— 6.5	0.83	0.80	— 3.6
3. Tejidos de algodón(c)	7.15	7.38	+ 3.2	1.56	1.63	+ 4.5
4. Ropa exterior(d)	21.62	19.33	— 10.6	0.88	0.70	— 20.4
5. Artículos de cuero(e)	11.58	7.31	— 36.9	0.65	0.88	+ 35.4
6. Piedras preciosas y semipreciosas talladas	13.13	9.24	— 29.6	—	—	**
7. Cajas de cartón	9.44	6.90	— 26.9	16.75	12.12	— 27.6
8. Impresos(f)	8.67	8.23	— 5.1	1.56	1.42	— 9.0
IV. Otros	159.03	163.95	+ 3.09	146.27	97.32	— 33.5
1. Aviones de más de 5.7 Tn.	—	54.88	**	—	0.23	**
2. Resto	159.03	109.07	—31.41	146.27	97.09	— 33.6
V. TOTAL	759.53	739.36	— 2.7	832.97	888.63	+ 6.0

(a) Incluye algodón de fibra larga (Nab. 5501-0001) y fibra corta (Nab. 5501-0002).

(b) Incluye cemento portland (25230003) y cemento dinvers (25230001).

(c) Incluye las posiciones 5509-0101, 5509 y 5804-0300.

(d) Incluye las posiciones 6101-0300, 6101-0400, 6102-0300 y 6102-0200.

(e) Incluye las posiciones 4202-0101, 4202-0102, 4202-0103 y 4202-0199.

(f) Incluye las posiciones 4901-0100, 4902-0100, 4902-8900 y 4901-8900.

Fuente: INCOMEX, Estadística.

## CUADRO IV-9

**IMPORTACIONES APROBADAS, SEGUN CARACTER IMPORTADOR,  
FORMA DE PAGO Y REGIMEN DE IMPORTACION**  
(Millones de dólares FOB)  
(Enero-marzo)

	1982	%	1983	%	± %
<b>Carácter del importador</b>					
A. Industria	575.3	42.5	639.0	43.8	+ 11.1
B. Comercio	422.5	31.2	431.9	29.6	+ 2.2
C. Oficial	356.2	26.3	388.9	26.6	+ 9.2
TOTAL	1.354.0	100.0	1.459.9	100.0	+ 7.8
<b>Forma de pago</b>					
A. Reembolsables	1.150.7	85.0	1.263.2	86.5	+ 9.8
B. No reembolsables	203.3	15.0	196.7	13.5	- 3.3
TOTAL	1.354.0	100.0	1.459.9	100.0	+ 7.8
<b>Régimen de la importación</b>					
A. Libre	709.5	52.4	757.4	51.9	+ 6.7
B. Previa	644.5	47.6	702.3	48.1	+ 9.0
TOTAL	1.354.0	100.0	1.459.9	100.0	+ 7.8

Fuente: INCOMEX, Estadística.

con el estatuto de compras y de contratación oficial comentado en el número anterior de esta revista. Si bien es cierto que es todavía muy pronto para que dichos efectos se empiecen a manifestar, el citado incremento en el valor de las importaciones oficiales vuelve a resaltar la necesidad de acelerar la reglamentación para aplicar con máximo rigor los lineamientos expresados por dicho estatuto.

#### V. Balanza cambiaria

El elemento que con mayor fuerza ha caracterizado la coyuntura económica colombiana en los primeros meses de 1983 es indudablemente el acelerado proceso de drenaje de las

reservas internacionales del país. Como se observa en el Cuadro IV-10, las reservas brutas habían sufrido una caída de US\$830.3 millones entre comienzos de 1983 y el 20 de mayo de este mismo año. Debe destacarse, sin embargo, que dicha reducción se presenta en su mayor parte —US\$474.5 millones— en el sólo mes de marzo. El ritmo de decrecimiento en las reservas, aunque sigue siendo acelerado, disminuye notablemente en abril (US\$136 millones) y, más aún, en las primeras semanas de mayo (34 millones de dólares en 20 días).

En términos absolutos, la caída de US\$830.3 millones en los primeros

## CUADRO IV-10

**BALANZA CAMBIARIA (Hasta mayo 20)**  
**(Millones de dólares)**

	1982	1983(a)	Cambio absoluto	Varia- ción %
I. Balance en cuenta corriente	458.3	875.2	- 416.9	-
A. Ingresos corrientes	1.772.9	1.299.3	- 473.6	- 26.7
1. Exportación de bienes	1.073.3	916.9	- 156.4	- 14.6
a. Café	516.7	502.9	- 13.8	- 2.7
b. Oro	71.8	77.3	+ 5.5	+ 7.7
c. Otros	484.8	336.7	- 148.1	- 30.5
2. Exportación de servicios	511.9	232.8	- 279.1	- 54.5
a. Intereses	216.8	127.5	- 89.3	- 41.2
b. Otros servicios	295.1	105.3	- 189.8	- 64.3
3. Otros ingresos corrientes	187.7	149.6	38.1	- 20.3
a. Transferencias	114.1	116.0	+ 1.9	+ 1.7
b. Capital petróleo	73.6	33.6	- 40.0	- 54.3
B. Egresos corrientes	2.231.2	2.174.5	- 56.7	- 2.5
1. Importación de bienes	1.336.9	1.225.6	- 111.3	-8.3
2. Importación de servicios	721.0	816.1	+ 95.1	+ 13.2
a. Servicios de capital	428.6	458.2	+ 29.6	+ 6.9
i) Intereses deuda privada	183.4	160.1	- 23.3	- 12.7
ii) Intereses deuda pública(b)	217.3	246.4	+ 29.1	+ 13.4
iii) Utilidades y dividendos	27.9	51.7	+ 23.8	+ 85.3
b. Otros servicios	292.4	357.9	+ 65.5	+ 65.5
3. Pagos para refinación de petróleo y gas	173.3	132.8	- 40.5	- 23.4
II. Balance de capitales	62.7	44.9	- 17.8	-
A. Capital privado (neto)	55.3	60.9	+ 5.6	-
B. Capital oficial (neto)	19.5	33.3	- 52.8	-
C. Banco de la República y otros	12.1	17.3	+ 29.4	-
III. Variación en reservas brutas	395.6	830.3	- 434.7	-

(a) Cifras provisionales.

(b) Incluye Banco de la República.

Fuente: Banco de la República.

meses de este año representa US\$434.7 millones en exceso sobre la presencia para el mismo período de 1982. Esta diferencia es explicada fundamentalmente por el deterioro de US\$416.9 millones en el balance entre ingresos y egresos corrientes.

A su vez, como se puede observar en el Cuadro IV-10, la mayor parte de este deterioro puede ser atribuido al balance de servicios, cuyos ingresos se reducen en casi US\$280 millones mientras los egresos aumentan en US\$95.1 millones. Adicionalmente, los ingresos por exportación de bienes caen en US\$156.4 millones sin que sus efectos se vean totalmente compensados por la reducción de US\$111.3 millones en los giros correspondientes al pago de importaciones.

De acuerdo con las cifras anteriores, la aceleración de la caída en las reservas durante los primeros meses del presente año parece estar explicada fundamentalmente por las cuentas de servicios de la balanza cambiaria, aunque no pueden despreciarse los efectos de los menores reintegros por exportación de bienes. La cuenta de capitales, por su parte, no sólo no compensó suficientemente el déficit corriente sino que contribuyó a la aceleración de la caída en las reservas al disminuir sus ingresos netos en 17.8 millones de dólares.

Es indispensable recordar en este punto que el hecho de que la caída en reservas aparezca fundamentalmente explicada por la cuenta corriente a nivel de la balanza cambiaria puede responder a un simple problema contable en la medida en que muchos flujos de capital —y particularmente los de corto plazo y los de

capitales especulativos— no aparecen registrados como tales sino que se encubran como variaciones de los giros o de los reintegros por egresos o ingresos corrientes respectivamente. En la práctica, como trataremos de mostrar, la aceleración de la caída en las reservas que se observa en los primeros meses de este año parece estar explicada por salidas netas de capital en un grado mucho más importante de lo que a primera vista parece deducirse de las cifras del Cuadro IV-10. El análisis más detallado que se presenta a continuación sobre los distintos rubros de la balanza cambiaria trata de sustentar este tipo de argumentación y pretende acercarse a la ubicación de las posibles causas del aceleramiento en la caída de las reservas.

### *1. Balance de bienes*

De acuerdo con el Cuadro IV-10, los pagos en divisas por concepto de importación de bienes se han reducido en 8.3%. Aunque no se dispone de información suficientemente actualizada de manifiestos de aduanas, ni de registros de importación, el incremento que estos últimos habrían experimentado hasta el mes de marzo, de acuerdo con lo visto en la sección anterior de este capítulo, sugiere que los menores giros por ese concepto no deben provenir de una caída en las importaciones efectivamente realizadas. La reducción en los giros de importaciones puede provenir más bien de los mayores controles ejercidos por las autoridades cambiarias para evitar la aceleración de los pagos y las salidas de capitales encubiertas en ellos.

Pese a la reducción en los giros de importación de bienes, el balance co-

mercantil de la balanza cambiaria para lo corrido de 1982 presenta un déficit superior en más de US\$40 millones al del período correspondiente del año anterior; esto obedece a la fuerte reducción en los reintegros por exportaciones de bienes y, en particular, a la caída de más de un 30% en los reintegros correspondientes a exportaciones diferentes de café y oro.

Aunque la reducción en los reintegros por exportaciones menores puede ser explicada en algún grado por las menores exportaciones efectivamente realizadas, no parece que sea este un elemento exclusivo en la explicación. De acuerdo con las estadísticas del INCOMEX, como ya se vió, los registros de exportaciones no tradicionales disminuyeron entre enero y marzo en un 16%, proporción ésta que no permite explicar mucho más de la mitad de la reducción en los reintegros. De esta manera, los menores ingresos de divisas al Banco de la República por concepto de exportación de bienes parecen originarse en una proporción importante en el retraso en los reintegros —explicable a su vez por motivos especulativos—, y por la desviación de las divisas del mercado oficial hacia el mercado negro, donde la tasa de cambio que se obtiene permite en muchos casos superar con creces los beneficios que, en términos de CAT, créditos subsidiados, etc., se obtienen en el primero de ellos. A su vez, el desvío de las divisas hacia el mercado negro puede constituir un mecanismo indirecto de salida ilegal de capitales en la medida en la cual sea ese el móvil principal de la gran demanda por dólares negros que, pese a su alto precio, se ha hecho tan patente desde marzo del presente año.

La salida ilegal de capitales no sólo se manifiesta en el balance comercial de la balanza cambiaria a través de reducciones en los reintegros superiores a las de los registros de exportación o —lo que no parece haber sucedido en la actual coyuntura— de giros superiores a los registros de importación. En realidad, este tipo de fenómenos no podrían manifestarse más allá de cortos períodos de tiempo debido a la obligación legal de reintegrar lo correspondiente a todos los registros de exportación utilizados y al requisito de presentar los registros de importación para realizar giros por ese concepto. Por esta razón, de continuar la tendencia a la salida de capitales, su manifestación sobre el balance comercial no sólo se observaría sobre la balanza cambiaria sino que se podría empezar a ver en los propios registros del INCOMEX y en los manifiestos de aduanas bajo la forma de sobrefacturación de importaciones y de subfacturación de exportaciones. Esta perspectiva, altamente probable con la coyuntura actual, sugiere la necesidad de un mayor control del INCOMEX en el otorgamiento de registros para reducir, en la medida de lo posible, la utilización de esos mecanismos de sobre y subfacturación.

## *2. Balance de servicios*

Si bien es cierto que las salidas ilegales de capital se pueden manifestar en un crecimiento del déficit comercial a nivel de la balanza cambiaria, es en el balance de servicios donde se pueden observar sus principales efectos. La imposibilidad práctica de controlar eficientemente la mayor parte de los ingresos efectivos de divisas por concepto de servicios se une a la inexistencia de incentivos de



otros tipos —como podría ser cualquier clase de subsidio atado a la necesidad de reintegrar—, para permitir que cualquier diferencial positivo entre las tasas de cambio negra y oficial genere una tendencia a reducir los reintegros y a vender los dólares en los mercados extralegales. Por su parte, debido también a las dificultades prácticas de control, las importaciones de servicios constituyen un mecanismo relativamente fácil de justificar la compra de dólares oficiales ya sea para ser llevados directamente como capitales al exterior o para ser vendidos en el mercado negro con una tasa de cambio superior.

Efectivamente, como ya se dijo, la mayor parte de la aceleración de la caída en las reservas en los últimos meses se ubica en el balance de servicios y buena parte del incremento del déficit en este último parece poderse explicar por la salida ilegal de capitales y por el traslado de divisas al mercado negro. Esto no debe opacar, tampoco, sin embargo, el notable y creciente déficit que efectivamente está teniendo que enfrentar el país en su balance de exportaciones e importaciones reales de servicios. El crecimiento en ese déficit puede ser explicado fundamentalmente por dos motivos. De un lado, por la ya comentada reducción efectiva en la venta de servicios hacia Venezuela y Ecuador y en los ingresos de divisas enviadas por los residentes colombianos en esos países; por el otro lado, no necesariamente menos importante, por el crecimiento de los egresos por servicios de capital y la reducción en los ingresos por inversión y manejo de reservas.

El incremento en los giros de divisas por concepto de servicios de ca-

pital —el cual explica una aceleración de la caída en las reservas de casi US\$30 millones—, obedece a los mayores intereses pagados por concepto de la deuda pública y al crecimiento en las remesas de utilidades y dividendos (Ver Cuadro IV-10). Debe destacarse sin embargo, la reducción parcialmente compensatoria de los intereses por deuda privada, la cual puede estar manifestando una reducción en el monto de esa deuda perfectamente consistente con el incentivo a pagarla que debieron generar las expectativas de devaluación de los últimos meses. Si el pago de esa deuda no se observa en el balance de capitales de la balanza cambiaria puede ser por tratarse de pasivos comerciales de corto plazo contraídos a través de los bancos y que no tienen que ser registrados como tales en la Oficina de Control de Cambios.

Por otro lado, la reducción de cerca de US\$90 millones en los ingresos por concepto de intereses obedece casi exclusivamente a las menores tasas de interés internacionales y al menor monto de las reservas que puede colocar el país en el exterior.

### *3. Balance de Capitales*

De acuerdo con el análisis de la cuenta corriente de la balanza cambiaria realizado en los párrafos anteriores es perfectamente claro que no todos los flujos de capital que salen del país aparecen efectivamente registrados como tales. En realidad, el balance de capitales de la balanza cambiaria solo permite identificar los flujos legales que no corresponden a endeudamiento comercial de corto plazo. El hecho obvio de que los capitales especulativos que salen ilegalmente del país no puedan ser regis-

trados como tales en la Oficina de Control de Cambios es lo que explica el saldo positivo y creciente que se observa en la cuenta de endeudamiento privado de la balanza cambiaria (Cuadro IV-10).

Lo que sorprende en mayor grado de la descomposición del balance de capitales en el Cuadro IV-8 es la drástica reducción en los ingresos netos por concepto de endeudamiento oficial, que pasa de un saldo positivo de US\$19.5 millones a un déficit de más de 30 millones de dólares. Este comportamiento de la deuda gubernamental no sólo impide contrarrestar los efectos del déficit corriente sobre las reservas internacionales del país sino que, "ceteris paribus", contribuye a explicar la aceleración en la caída de estas últimas en más de US\$ 50 millones.

La necesidad de endeudamiento público en el exterior en la que ha venido insistiendo *Coyuntura Económica* puede ser justificada desde distintos puntos de vista en la situación económica actual. No sólo es deseable evitar reducciones demasiado aceleradas en el nivel de las reservas internacionales por los efectos que ellas pueden tener sobre las expectativas de inestabilidad cambiaria y por las consiguientes salidas especulativas de capitales que se pueden generar sino que, incluso las necesidades de liquidez internacional en el mediano plazo exigen del gobierno una política decidida de endeudamiento externo. Adicionalmente, como se anotaba en la última entrega de *Coyuntura Económica*<sup>7</sup>, la conveniencia de un incremento sustancial en la

deuda pública externa puede defenderse también por cuanto posibilitaría financiar incrementos en el gasto público requerido como medida anticíclica en la situación recesiva actual.

Si bien el gobierno ha manifestado en los últimos meses intenciones de endeudarse, su actitud ante el mercado internacional de capitales no parece haber sido suficientemente decidida ni totalmente adecuada a los costos que Colombia tiene que pagar por el excesivo endeudamiento de otros países de América Latina y para la difícil situación en que han caído algunos bancos comerciales y varios particulares colombianos endeudados en dichos mercados.

Adicionalmente, vale la pena recalcar la necesidad de que el gobierno no se limite a evitar las salidas de capitales privados sino que entre a incentivar, e incluso a crear, mecanismos de endeudamiento forzoso de los particulares en el exterior. En este sentido, podría pensarse por ejemplo en sistemas que obliguen a los importadores a retrasar sus giros en un plazo de tiempo mínimo después de que los bienes importados hayan ingresado efectivamente al país; ésto no sólo generaría una obligación de endeudamiento externo para los importadores, con sus efectos benéficos sobre las reservas internacionales en el corto plazo, sino que representaría un encarecimiento efectivo de las importaciones reales y podría tener, consiguientemente, efectos sobre el balance comercial de la balanza de pagos. Adicionalmente, podría pensarse en fomentar el endeudamiento externo de los bancos comerciales permitiéndoles captar recursos de ahorro del resto del mundo

<sup>7</sup> *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 1, marzo 1983, p. 134.

para prestarlos, transformados a pesos, en los mercados financieros domésticos.

Si bien un incremento en la deuda externa del país, con los intereses que tendrían que pagarse actualmente por conseguirla, generarían necesariamente unos mayores egresos por la cuenta de servicios de capital en el mediano plazo, los niveles relativamente bajos que todavía presenta Colombia en esa cuenta le otorgan suficiente flexibilidad para responder con endeudamiento externo a las necesidades de la coyuntura económica actual; obviamente, una verdadera solución a los problemas del sector externo colombiano para el mediano y el largo plazo sólo podrá surgir de las medidas que adopte el gobierno con el objeto de reducir de manera drástica y eficiente el déficit corriente de la balanza de pagos.

## VI. Políticas gubernamentales

### 1. Control de importaciones

Entre las medidas tomadas por el gobierno en los últimos meses, las que probablemente tienen mayor incidencia para la evolución futura del comercio exterior colombiano son las resoluciones del Consejo Directivo de Comercio Exterior del INCOMEX por medio de las cuales se trasladan poco menos de 800 posiciones arancelarias de las listas de libre importación<sup>8</sup>. A diferencia del traslado de 400 posiciones realizado en el año pasado, cuyos magros efectos fueron comentados en *Coyuntura*

*Económica*, Vol. XII, No. 3, de octubre de 1982 y se confirman con el ya descrito crecimiento de las importaciones durante los primeros meses del presente año —las medidas de abril y mayo últimos sí afectan productos cuyas importaciones representan en conjunto un 25.56% del valor total importado por el país en 1981<sup>9</sup>. Obviamente, sin embargo, el efecto real de la medida dependerá de los criterios y del rigor que se usen para la aprobación de las licencias de importación en la práctica diaria del INCOMEX. Más que las posibilidades de reducir las importaciones con los traslados realizados, parece preocupante la ausencia de criterios explícitos y claros para explicar la escogencia de las posiciones arancelarias trasladadas; no es clara, por ejemplo, la utilidad de pasar a licencia previa productos necesarios y cuyas importaciones son realizadas por entidades públicas, tales como el gasóleo o los billetes de banco, pese a los montos relativamente importantes del valor de sus importaciones. Por otro lado, no es clara tampoco la relevancia de trasladar a la nombrada lista más de 160 posiciones arancelarias cuyas importaciones en 1981 fueron inferiores a los US\$5.000 o incluso, para muchos casos, totalmente nulas.

Aparte del traslado de posiciones arancelarias a licencia previa debe destacarse la aplicación de las cláusulas de salvaguardia del Pacto Andino, la cual, como se había sugerido en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*, tuvo que ser adoptada por el INCOMEX para restringir algunas importaciones provenientes principalmente de Venezuela.

<sup>8</sup> Este traslado se hace fundamentalmente en dos resoluciones: en la primera, del 19 de abril, se trasladan 684 posiciones y en la segunda, del 16 de mayo, 99 posiciones adicionales.

<sup>9</sup> Cálculos realizados con base en los anuarios de Comercio Exterior del DANE.

Paralelamente a las medidas del INCOMEX se destacan las mayores restricciones y la intensificación de los controles realizados por la Aduana Nacional para reducir el contrabando. Este se manifiesta no sólo en las inspecciones de tipo policivo que se vienen haciendo sobre distintos sectores comerciales, y en las amenazas contra los "Sanandresitos", sino en los obstáculos impuestos sobre las denominadas "vías legales del contrabando"; ésto es, las restricciones impuestas sobre la importación de artículos para viajeros y turistas y sobre los menajes domésticos relacionados con traslados internacionales de domicilio de unidades familiares.

## *2. Resoluciones de la Junta Monetaria*

Las resoluciones de la Junta Monetaria relacionados con el sector externo en los últimos meses tienden en su mayor parte a controlar y reducir el ritmo de caída en las reservas. En particular, algunas de esas resoluciones parecen estar dirigidas a impedir las salidas especulativas de capitales encubiertas en la aceleración de pagos de préstamos externos. Así, la resolución 45 del 27 de abril prohíbe los giros anticipados para pago de préstamos externos de particulares y las resoluciones 37, del 7 de abril, y 53, del 4 de mayo, están dirigidas a hacer más estrictas las normas y los plazos de presentación de los documentos necesarios para hacer posibles los giros por pago de intereses y amortizaciones sobre préstamos externos.

Con el mismo objetivo de reducir las salidas camufladas de capitales especulativos la Junta Monetaria ha tomado medidas reglamentarias, de

carácter operativo, sobre los giros anticipados para pago de préstamos<sup>10</sup> y sobre los giros al exterior por concepto de gastos bancarios, gastos de transporte aéreo y marítimo, y pasajes internacionales<sup>11</sup>. Así mismo, se tomaron medidas reglamentarias tendientes a mantener un mayor control sobre las cuentas corrientes en moneda extranjera<sup>12</sup> y, lo más importante, se restringió la utilización de los cupos de dólares para viajeros y turistas, los cuales estaban siendo utilizados para llevar dólares del mercado oficial hacia el mercado negro. En la resolución 36 del 6 de abril se restringen dichos cupos a un máximo de US\$250 diarios y a US\$5.000 anuales para viajeros "ordinarios" mayores de 12 años y a la mitad de esas cifras para menores de dicha edad; para viajeros "especiales", calificados como tales por la Oficina de Cambios, se mantienen cupos de US\$400 diarios y US\$30.000 anuales. Adicionalmente, se reintrodujo la exigencia que en años anteriores se hacía a los turistas de realizar un depósito previo como garantía del tiempo de permanencia en el exterior. En resoluciones posteriores a la citada se incluyó lo correspondiente a tarjetas de crédito en los cupos de dólares definidos arriba<sup>13</sup> y se limitaron a US\$100 las divisas que pueden recomprar los turistas extranjeros al salir del país<sup>14</sup>.

Pese a la plausibilidad de las medidas anteriores puede criticársele a las

<sup>10</sup> Resolución 59 de junio 1 de 1983.

<sup>11</sup> Resolución 44 del 22 de abril de 1983.

<sup>12</sup> Resolución 46 del 4 de mayo de 1983.

<sup>13</sup> Resolución 43 del 22 de abril de 1983.

<sup>14</sup> Resolución 47 del 4 de mayo de 1983.

relacionadas con los dólares para viajeros y turistas el mantenimiento de unos cupos diarios que siguen exageradamente altos y el hecho de haber definido el depósito de garantía como un monto nominal fijo en \$15 por dólar; este monto no sólo tiende a reducirse rápidamente en términos reales con el tiempo sino que ya hoy puede parecer pequeño cuando se le compara con el diferencial existente entre las tasas de cambio negra y oficial.

La Junta Monetaria ha expedido también algunas resoluciones dirigidas a aumentar el ingreso de divisas al país; en este sentido, se permite la realización de reintegros anticipados a los exportadores de café<sup>15</sup> y se suprime el requisito de registro previo en la Oficina de Cambios para los reintegros de divisas provenientes de donaciones, servicios profesionales y técnicos o devoluciones<sup>16</sup>. Con esta última medida se abre nuevamente la llamada "ventanilla siniestra" a través de la cual pueden ingresar fácilmente a las reservas internacionales los dólares originados en transacciones ilegales y los saldos netos positivos de los flujos externos de capital. Es muy dudoso, sin embargo, que en una situación de déficit externo como el actual y que, dados los diferenciales existentes entre las tasas de cambio negras y oficiales, una medida como la descrita pueda conducir a ingresos significativos de dólares adicionales para el Banco de la República.

Aparentemente en contra del espíritu de las medidas ya comentadas, la Junta Monetaria expidió una resolución<sup>17</sup> en la cual se amplía de 1 a 1.5 la relación máxima entre los depósitos que constituye el Banco de la República en los establecimientos de crédito y la posición propia en moneda extranjera de cada uno de ellos. Con el objeto aparente de incentivar el endeudamiento externo de los bancos y de reducir sus activos en el exterior, la resolución 15 de 1982 había intentado reducir la citada relación de un máximo de dos a un dólar de depósito por dólar de posición propia de cada establecimiento de crédito. Las dificultades de estos últimos para cumplir a cabalidad con esa determinación parecen ser la explicación de la nueva ampliación de 1 a 1.5.

Entre las resoluciones de la Junta Monetaria relacionadas con el sector externo puede destacarse finalmente la reapertura, a partir del 23 de marzo<sup>18</sup>, de las compras de bolívares por parte del Banco de la República y de los bancos comerciales, las cuales había permanecido congeladas desde febrero. Adicionalmente, con el ánimo de evitar una magnificación de los efectos de las devaluaciones del sucre y el bolívar, la Junta Monetaria autorizó cupos especiales de crédito hasta por \$2.000 millones para financiar, a través de mecanismos de descuento a los establecimientos comerciales de Cúcuta, Villa del Rosario, Maicao e Ipiales. Sin restar méritos a este tipo de medidas de emergencia, vale la pena insistir en que una situación de recesión en la de-

<sup>15</sup> Resolución 25 del 23 de marzo. Los reintegros anticipados se limitan, sin embargo, al hacer obligatoria la exportación efectiva del café antes de 60 días contados a partir de la fecha del reintegro.

<sup>16</sup> Resolución 47 del 4 de mayo de 1983.

<sup>17</sup> Resolución 26 del 23 de mayo de 1983.

<sup>18</sup> Resolución 23 del 23 de mayo de 1983.



manda no puede resolverse, exclusivamente mediante mecanismos crediticios y monetarios. Esta realidad, que se hace dramáticamente patente para el caso de las ciudades fronterizas afectadas por las medidas cambiarias de los países vecinos, manifiesta nuevamente la necesidad de realizar políticas fiscales dirigidas a inducir crecimientos multiplicativos en la demanda agregada; en el caso de las ciudades fronterizas este elemento se une, además, a las grandes deficiencias que ellas manifiestan en lo que se refiere a los servicios sociales básicos.

### *3. Lineamientos generales sobre la Inversión Extranjera*

Junto a las medidas gubernamentales relacionadas con el sector externo vale la pena destacar los lineamientos generales sobre política de inversión extranjera elaborados por el Departamento Nacional de Planeación<sup>19</sup>, en los cuales parece vislumbrarse un importante cambio de estrategia. Dichos lineamientos contienen diversas recomendaciones de política general tendientes a facilitar y a crear incentivos a la inversión extranjera en algunos sectores de actividad económica considerados como prioritarios. Entre las recomendaciones que el propio DNP ha empezado a aplicar automáticamente en el otorgamiento de permisos para nuevas inversiones se destacan la eliminación selectiva de los compromisos de exportación en que éstas tenían que incurrir y el levantamiento de las restricciones existentes sobre su locali-

zación en ciudades principales. Adicionalmente, entre los lineamientos esbozados por Planeación Nacional se encuentran varias recomendaciones sobre medidas que podrían ser adoptadas en el futuro próximo por parte de distintas instancias gubernamentales; entre ellas cabe citar el aumento en las tasas de remesas de utilidades para nuevas inversiones extranjeras en sectores de la economía considerados como prioritarios, el levantamiento de la prohibición de invertir en entidades financieras, manteniéndose dentro del contexto de empresas mixtas, y la suspensión de la obligación de transformar en empresas mixtas a las empresas de inversión extranjera con altos grados de integración con materias primas nacionales. Por último se plantea el levantamiento de restricciones fiscales y procedimentales a los contratos de asistencia técnica y el acceso de las empresas extranjeras al crédito externo de largo plazo, previo concepto de la Junta Monetaria.

Aunque una verdadera evaluación de la política estatal sobre inversión extranjera directa tiene necesariamente que esperar para conocer la forma en la cual se operacionalicen y se hagan efectivos los lineamientos esbozados por el Departamento Nacional de Planeación, parece importante comentar desde ahora algunos de los elementos que estos últimos contienen.

Ciertamente existen criterios como el de las posibilidades de transferencia tecnológica que hacen deseable el fomento a la inversión extranjera en ciertos sectores de actividad económica. Sin embargo, existen también importantes objeciones a esa inversión desde el punto de vista de

<sup>19</sup> DNP, "Lineamientos Generales de la Política de Inversiones Extranjeras", Documento DNP 1989-SJ, Bogotá, abril 21 de 1983.

aspectos tales como la competencia desequilibrada que puede imponer sobre el capital nacional o como los efectos netos negativos que puede tener en el mediano y en el largo plazo sobre la balanza cambiaria del país, máxime cuando se levanta la obligatoriedad de los compromisos de exportación y se incrementan simultáneamente las tasas de remesas de utilidades. Aunque en el corto plazo las entradas de divisas que acompañen a la inversión extranjera adicional podrían tener un efecto benéfico sobre las reservas internacionales del país, sus costos en un plazo más largo tendrían que ser necesariamente superiores a los de recurrir al crédito externo para solventar los problemas cambiarios más inmediatos; sólo si el capital extranjero encuentra que la rentabilidad de la inversión directa supera la del crédito en un monto suficiente para que valga la pena correr los riesgos implícitos en ella, los inversionistas foráneos van a estar dispuestos a venir al país.

Por lo anterior, deben mantenerse criterios de selectividad para la admisión de inversiones extranjeras en los sectores industrial y comercial —según sus aportes tecnológicos y de mercados— y no resulta conveniente la apertura del sector financiero —modificando las reglas de juego vigentes— por cuanto en este caso no se dan generalmente tales aportes y, por el contrario, se puede generar una discriminación en el uso de los recursos domésticos de ahorro en favor de otros inversionistas extranjeros.

La propuesta de permitir el acceso de las empresas extranjeras existentes al crédito externo de largo plazo pa-

rece consistente con los mayores niveles de endeudamiento externo que requiere la coyuntura actual de la balanza cambiaria. Sin embargo, la reglamentación que se haga al respecto deberá cuidar que el crédito de largo plazo que ingrese al país por este concepto no vaya a sustituir, en lugar de incrementar, los ingresos de divisas que de otra forma se hubieran producido como procesos de capitalización de las empresas de propiedad extranjera; este tipo de sustitución podría convertirse fácilmente en un mecanismo utilizado por las empresas extranjeras para reducir los impuestos pagados al fisco nacional y conducirla, de esa manera, a mayores egresos netos de recursos para el país.

Finalmente, no es muy claro el efecto benéfico que se puede obtener de la inversión extranjera en entidades financieras diferentes a los bancos. Las necesidades de capitalización y de desconcentración de ese sector pueden ser resueltas internamente mediante políticas específicamente dirigidas a ese objetivo sin los costos futuros que necesariamente implica la salida de recursos a través de remesas de utilidades de las empresas extranjeras, y sin los peligros que puede implicar la entrega, aunque sea parcial, del manejo del ahorro interno a manos cuyos intereses no necesariamente coinciden con los nacionales.

## VII. El sector externo y la política macroeconómica

### 1. *Reservas internacionales y política macroeconómica*

De acuerdo con el análisis sobre la evolución reciente de la balanza cam-

biaria, la aceleración en el ritmo de reducción de las reservas internacionales en lo que va corrido de este año se explicaría en su mayor parte por salidas de capital registradas como tales. Este hecho ha dado pie para que algunos analistas económicos plantearan de diversas formas su oposición a políticas de expansión en la demanda —y particularmente a políticas monetarias expansivas— por considerar que pudieran generar presiones adicionales sobre el nivel de las reservas y acelerar aún más su proceso de contracción. Según se afirma, “las políticas (...) encaminadas a reducir las tasas de interés y a expandir el medio circulante no sólo no conducen a la reactivación sino que contribuyen al deterioro de la posición cambiaria del país”<sup>20</sup>.

Frente a esta posición parece importante citar a Javier Fernández y Ricardo Candelo quienes en un estudio publicado recientemente encuentran una muy baja elasticidad de los flujos externos de capital ante la tasa de interés<sup>21</sup>.

Más aún, de acuerdo con dicho estudio “la sola elasticidad de la demanda de activos externos a la tasa de interés no basta para determinar la importancia, y ni siquiera la dirección de los flujos de capitales que

resultan, por ejemplo, de una política monetaria expansionista”<sup>22</sup>.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que no hay razones para pensar que la política actual de expansión monetaria pueda crear excesos de liquidez en la economía ni que pueda inducir salidas de capital hacia el exterior a través de ese mecanismo. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos —cuyas causas son claramente independientes de los excesos de liquidez (sobreevaluación de la tasa de cambio, precios externos del café, etc.)— genera, “*ceteris paribus*”, una contracción monetaria no deseada que otorga a la economía un margen de expansión para el presente año mucho mayor al utilizado hasta ahora<sup>23</sup>. En estas condiciones sería totalmente erróneo pensar que la acelerada caída en las reservas internacionales de los últimos meses hubiera sido generada o estimulada por excesos de liquidez en la economía.

En realidad, tal como se expuso en una sección anterior, la tendencia a sacar capitales del país, que se viene manifestando con fuerza particularmente grande en los últimos meses parece provenir más bien de expectativas de devaluación y de factores de riesgo y de oportunidades de inversión doméstica que han conducido a desplazamientos en las decisiones de portafolio de los agentes económicos. Esos desplazamientos se ma-

<sup>20</sup> *Reactivación o Crisis Cambiaria: UBI ES... TEBAN JARAMILLO*, Estrategia Económica y Financiera, mayo de 1983, pág. 14.

<sup>21</sup> De acuerdo con los autores citados, “la elasticidad de los pasivos externos a la tasa de interés doméstica parece estar bien determinada en la vecindad de 0,18. Fernández, Javier y Ricardo Candelo: *Política monetaria y movilidad de capitales en Colombia*, “Ensayos sobre política económica”, Revista del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República, No. 3, Abril, 1983, pág. 66.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Sobre la compensación de los efectos monetarios del déficit externo puede consultarse a Ocampo, José Antonio: *El sector externo y la política macroeconómica*, Desarrollo y Sociedad, No. 10, enero de 1983, págs. 144 a 147.

nifiestan en una tendencia relativamente generalizada a reducir los pasivos denominados en moneda extranjera y a sustituir activos domésticos por activos externos.

En estas condiciones, la oferta monetaria no parece haber sido un elemento activo para la explicación de la caída en las reservas internacionales; más bien, por el contrario, los altos niveles que todavía se observan en las tasas de interés domésticas, unidos a las deficiencias de liquidez generadas por la contracción de la oferta monetaria —debida a su vez, en buena parte, a la misma reducción de las reservas internacionales—, pueden haber constituido una restricción a la recomposición deseada en el portafolio de los individuos.

Lo que sí puede argumentarse partiendo de estas consideraciones es que aunque la caída de las reservas no pueda ser explicada por excesos de liquidez doméstica, una ampliación en la oferta monetaria sí podría facilitar el pago de las deudas externas para ser remplazadas por pasivos internos, e inclusive la sustitución de activos domésticos por activos denominados en monedas extranjeras. Cualquiera de estos dos efectos redundaría en reducciones adicionales de las reservas internacionales y sería, por ende, totalmente indeseables en la situación actual de la economía.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que mantener la situación de recesión interna en que se encuentra actualmente la economía colombiana, en aras de restringir una recomposición deseada en los activos, no sólo implica un costo social y económico demasiado grande sino que

puede incluso fomentar en un grado aún mayor los deseos de recomposición de activos por inexistencia de oportunidades de inversión doméstica atractivas y seguras. La reactivación económica debe seguir siendo un objetivo prioritario de la política económica aunque la expansión monetaria que se requiera para lograrla exija una mayor selectividad y control, y aunque se haga aún más urgente el refuerzo de los controles cambiarios a través de los más variados mecanismos de que disponen las autoridades.

Se hace necesario, en primer lugar, controlar estrictamente el destino de los créditos internos del Banco de la República, evitando que se dirijan a sustituir la deuda externa de sus beneficiarios. El otorgamiento de los créditos de fomento y, en general, de todos los créditos subsidiados mediante mecanismos de redescuento por parte del Banco de la República debería supeditarse a que sus beneficiarios mantuvieran sus pasivos denominados en moneda extranjera por lo menos en algún grado mínimo aceptable.

En una perspectiva más global, la política de reactivación, en la medida en la cual exija crecimiento en la oferta monetaria, hace particularmente urgente la necesidad de tomar medidas aún más fuertes de las que se han tomado hasta ahora en materia de controles cambiarios y de fomento al endeudamiento privado y público en el exterior.

De todas maneras, lo más importante, por hallarse en la raíz del problema de las reservas, parece ser evitar que continúe el desplazamiento

deseado de las decisiones de portafolio de los activos domésticos hacia los activos externos y de los pasivos en moneda extranjera hacia las deudas contraídas en pesos. De acuerdo con el análisis de *Coyuntura Económica* sobre las causas de dicho desplazamiento ese efecto solo puede lograrse mediante un control efectivo de las expectativas de devaluación y la ejecución de políticas tendientes a la recuperación de la actividad económica general y a la consiguiente apertura de oportunidades de inversión atractivas y seguras dentro del país.

Aunque dentro de lo posible se ha hecho mucho por reducir las expectativas de devaluación debe insistirse en dos puntos sobre los cuales en esta revista, y en FEDESARROLLO en general se viene llamando la atención desde hace ya varios meses. En primer lugar, un ritmo más alto de minidevaluaciones del que se está llevando a cabo actualmente podría otorgar una mayor confianza del público en la capacidad del gobierno para afectar la tasa de cambio real y reducir el renombrado nivel de sobrevaluación actual del peso. Adicionalmente, parece aconsejable realizar una emisión de títulos gubernamentales denominados en moneda extranjera similares a los "títulos canjeables" o a los certificados de cambio negociables en bolsa; aunque dichos títulos otorgan niveles de rentabilidad efectiva relativamente bajos, podrían ayudar a canalizar en un grado importante la especulación contra el peso sin afectar las reservas internacionales y, ante todo, constituirían una verdadera *garantía* contra la devaluación, respaldada por el propio gobierno nacional.

## 2. Reactivación, reservas y política fiscal

Con respecto a la reactivación de la actividad productiva no sobra insistir en la posición defendida por FEDESARROLLO según la cual es la política fiscal —y no una política crediticia y monetaria independiente de ella— la que puede generar de la manera más directa y efectiva incrementos significativos y multiplicadores sobre el nivel de la demanda agregada y, consiguientemente, sobre el citado nivel de actividad productiva.

Ciertamente, cualquier política fiscal que condujera a una recuperación efectiva de la economía tendría que manifestar, "*ceteris paribus*", algún efecto real sobre el balance en cuenta corriente de la balanza de pago, al incrementar el ingreso y fomentar de esa manera la demanda por importaciones. Ese efecto, sin embargo, no sólo es relativamente pequeño cuando se le compara con los beneficios de la reactivación, sino que puede ser más que contrarrestado mediante políticas dirigidas a reducir el coeficiente de importaciones sobre producción doméstica tales como la devaluación real del peso o los controles directos sobre las importaciones. De acuerdo con las estimaciones realizadas por Ocampo<sup>24</sup> para el período 1948-1981, la elasticidad de las importaciones colombianas al Producto Interno Bruto estaría ligeramente por encima de 0.71. Esto significa que aún si el PIB creciera en 1983

<sup>24</sup> Ocampo, José Antonio, *Política Económica bajo condiciones cambiantes del Sector Externo*, Ensayos sobre Política Económica, Revista del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República, No. 2, septiembre, 1982; pág. 43.



a un ritmo de, por ejemplo, 3%, el crecimiento inducido en las importaciones sería apenas un 2.14%, contra un crecimiento alternativo nulo en ambas variables. Partiendo de unas importaciones que según los manifestos de aduana estuvieron muy poco por encima de los US\$5,000 millones en 1982, el efecto real sobre estas inducido por el crecimiento económico apenas superaría ligeramente los US\$100 millones. Además, ese efecto podría ser íntegramente compensado por una devaluación

real del peso cercana al 3.2%, dada la elasticidad precio de las importaciones estimada en 0.67. Adicionalmente, las estimaciones econométricas de Ocampo sugieren que, históricamente, las políticas de restricción cuantitativa de las importaciones, en años en que estas fueron particularmente intensas, lograron reducir las importaciones hasta en un 20.8% por debajo de las que se hubieran presentado con los niveles de producción nacional y de precios relativos en esos años.

#### CUADRO IV-11

##### PROYECCION DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA CAMBIARIA 1983 (Millones de dólares)

	1982	1983
I. Balance en cuenta corriente	- 1.216.4	- 1.940.0
A. Ingresos corrientes	4.397.9	3.640.0
1. Exportación de bienes	2.899.1	2.680.0
a. Café	1.508.1	1.500.0
b. Oro	166.0	180.0
c. Otros	1.225.0	1.000.0
2. Exportaciones de servicios	989.1	530.0
a. Intereses	481.6	280.0
b. Otros servicios	507.5	250.0
3. Otros ingresos corrientes(a)	509.7	430.0
b. Egresos corrientes	5.614.3	5.580.0
1. Importación de bienes	3.305.6	3.000.0
2. Importación de servicios	1.933.3	2.200.0
a. Servicios de capital	1.138.5	1.200.0
b. Otros servicios	794.8	1.000.0
3. Pagos para refinación de petróleo y gas	375.4	380.0
II. Balance de capitales	476.9	350.0
III. Variación en reservas brutas	- 739.5	- 1.590.0
IV. Saldo en reservas brutas	4.893.6	3.303.6

(a) Incluye transferencias y capital petróleo.

(b) Incluye intereses, utilidades y dividendos.

En resumen, los efectos reactivadores que pudiera tener una política fiscal expansionista en la situación colombiana actual no tienen por qué tener efectos reales negativos importantes sobre el nivel del déficit corriente ni, por tanto, sobre el nivel de reservas internacionales. Por el contrario, la reactivación lograda por esos medios podría tener un efecto neto claramente positivo sobre las reservas en la medida en que, como se planteó más atrás, pudiera generar indirectamente mejores oportunidades de inversión doméstica y reducir el proceso de desplazamiento deseado del portafolio hacia activos netos valorados en moneda extranjera.

Debe destacarse, por otra parte, que cualquier proceso de reactivación inducido por una política de gasto público tiene necesariamente efectos sobre la demanda de dinero para transacciones que contribuyen a reducir los excedentes de liquidez que pudieran existir eventualmente en la economía y, en particular, los que pudiera generar la financiación primaria de dicho gasto. En este sentido, una expansión monetaria diri-

gida a financiar incrementos deficitarios en el gasto público, como política de corto plazo, ofrece claramente menos peligros de afectar negativamente el nivel de las reservas internacionales que los que ofrece, por sí misma, una política monetaria expansiva dirigida a incrementar el crédito neto del Banco de la República con el sector privado de la economía.

#### VIII. Proyección de la Balanza Cambiaria para 1983

Como es costumbre en esta revista el Cuadro IV-11 presente una revisión de la proyección realizada en marzo sobre el comportamiento de la balanza cambiaria durante 1983. Es indispensable insistir, sin embargo, en que lo que efectivamente suceda con los ingresos y egresos de divisas del país en el resto de este año dependerá en buena parte de las decisiones que tome el gobierno, tanto en el ámbito de las políticas relacionadas directamente con el sector externo como en el de la política macroeconómica más general.

# Finanzas públicas

## *1. Introducción y resumen*

Entre principios de enero y finales de abril del presente año el gasto público y el déficit fiscal se redujeron en comparación con lo sucedido en el mismo período del año anterior por lo cual la operación del sector público reforzó las tendencias recesivas que proceden del deterioro creciente en el sector externo. Tal resultado sin embargo, no parece deberse a una política expresa sino a que el gobierno se ha encontrado con limitaciones para adicionar el presupuesto y para ejecutar un mayor nivel de gasto. Analizando este problema, y las perspectivas para el año en curso, se llega a las siguientes conclusiones principales:

1) Un déficit fiscal por encima de los 130 mil millones de pesos, como el previsto, comienza a aproximarse al valor requerido para compensar, desde el punto de vista macroeconómico, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

2) Aún si el déficit fiscal se financiase en su totalidad con recursos de emisión y de crédito externo no se presentarían en 1983 excesos de liquidez global en vista de la inmensa contracción monetaria que proviene del sector externo y de la dificultad de ampliar autónomamente el crédito del Banco de la República al sector privado.

3) Sin embargo, en la medida en la cual sea válido que la restricción actual de liquidez ayuda a retrasar la caída de reservas internacionales por salidas de capital inducidas por expectativas de devaluación conviene financiar parte del déficit con deuda pública interna (Títulos de Ahorro Nacional TAN, colocados en el público), así ello dificulte un mayor descenso en las tasas de interés. Un tratamiento más extenso de este tema se incluye en los capítulos sobre Sector Externo y sobre Moneda y Crédito.

4) Es deseable, por otra parte, que

una proporción importante del déficit fiscal se financie con crédito externo neto por cuanto estos recursos podrían mitigar la caída de reservas. Sin embargo, si ello no es posible, los cupos autorizados por el Congreso Nacional alcanzarían para cubrir el déficit de apropiaciones e incluso para algunos incrementos adicionales a los previstos en la inversión pública lo cual permitiría iniciar en firme la reactivación de la economía.

5) Puesto que la situación en términos de apropiaciones es más estrecha que en términos de recursos en efectivo si no es posible obtener un flujo neto de crédito externo resultaría indispensable que los TAN se emitan con vencimiento mayor de un año de tal manera que fuera, susceptibles de apropiación presupuestal. Esta última situación dificultaría su colocación en el mercado de capitales a no ser que se facilite la creación de un mercado secundario mediante un fondo de intervención o sustentación en el Banco de la República.

6) Para el año entrante la situación puede ser muy difícil pues los ingresos corrientes probablemente crecerán muy poco y el déficit tendería, en ese caso, dada la elasticidad del gasto público, a ampliarse. En esa eventualidad habrá nuevamente problemas de apropiación presupuestal y de financiamiento del déficit. Más aún, si se logra reducir el déficit en balanza de pagos, un incremento grande en el déficit fiscal se constituiría en un problema mayor y exigiría incrementos en recaudos tributarios por otra vía. Ante tales posibilidades puede convenir que el gobier-

no utilice las autorizaciones que le otorgó el Congreso para buscar un mayor recaudo del impuesto sobre las ventas, a pesar de que el uso de este instrumento presentaría efectos indeseables por su incidencia regresiva y por su impacto inicial negativo sobre los precios y el nivel de demanda efectiva.

## 2. Aspectos generales

Algunas de las acciones recientes del gobierno indican que se ha aceptado la urgente necesidad de utilizar el gasto público como reactivador de la economía. Si se tiene en cuenta que el volumen previsto de gasto público para 1983 incrementaría su participación —según estimativos muy preliminares— en el Producto Nacional, debe esperarse un efecto reactivador de esta política. En esta medida podrá el Estado contribuir a atenuar la recesión actual. (Ver Cuadro V-1). Por el contrario, de no llevar a cabo este tipo de política fiscal expansiva, el Estado podría convertirse en factor adicional de recesión.

Por otra parte, es importante destacar que no se trata simplemente de la decisión de financiar un nivel dado de gasto sino que las reglas procedimentales del presupuesto nacional tienen una serie de complejidades que deben ser tomadas en cuenta para lograr la aplicación de la política. El problema se presenta en dos planos: el de las apropiaciones y el de las operaciones efectivas. Para el primero, cuyas necesidades se estiman en una cifra superior a los 100 mil millones de pesos la financiación que se obtenga debe ser susceptible de ser apropiada presupuestalmente a través del mecanismo de créditos

# CUADRO V-1

## INDICADORES DE PARTICIPACION DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA ECONOMIA OPERACIONES EFECTIVAS (Millones de pesos)

	Precios corrientes			Precios constantes 1975=100			Tasas de variación			
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	Precios corrientes 82/81	83/82	Precios constantes 82/81	83/82
I. Ingresos corrientes <sup>1</sup>	164.700	199.374	239.840	44.562	42.268	42.268	21.1	20.3	-3.8	-1.4
II. Gastos totales <sup>2</sup>	214.994	291.105	376.062 (A)	61.044	62.939	66.278 (A)	35.4	29.2 (A)	3.1	5.3(A)
.		.	398.292 (B)	.	.	70.196 (B)	.	36.8 (B)	.	11.5(B)
III. Déficit fiscal	50.294	91.731	136.222 (A)	16.482	20.072	24.010 (A)	82.4	48.5 (A)	21.8	19.6 (A)
.			158.452(B)	.	.	27.928 (B)	.	72.7 (B)	.	39.1 (B)
IV. Producto Interno Bruto	1.988.019	2.470.291	3.013.755 (X)	536.790	543.231	543.231 (X)	24.3	22.0 (X)	1.2	- (A)
.		.	3.043.893 (Y)	.	.	548.663 (Y)	.	23.5 (Y)	.	1.0 (B)
Déficit/PIB (III/IV)	2.5	3.7	4.5 (A/X)	3.1	3.7	4.4 (A/X)	-	-	-	-
.		.	5.2 (B/Y)	.	.	5.1 (B/Y)				
G										
Gob. Nal./PIB [(I+III)/IV]	10.8	11.8	12.5 (I+A/X)	11.4	11.6	12.2 (I+A/X)	-	-	-	-
.			13.1 (I+B/Y)	.	.	12.8 (I+B/Y)	.			

### NOTAS:

<sup>1</sup> Descontando de los ingresos corrientes los ingresos no tributarios de la CEC y la devolución de sobrantes.

<sup>2</sup> Gastos totales netos sin amortización de la deuda.

**Fuente:** Informe de Recaudos - DIN; Informes de Tesorería - Tesorería General de la República; Cuentas Nacionales - DANE, 1981. Cálculos de FEDESA-  
RROLLO 1982 y 1983.

1982: Índice de Precios 22.8, crecimiento 1.2o/o

1983: Índice de Precios 22.0; crecimiento: X= 0o/o y Y= 1o/o



adicionales. En el segundo caso, o sea el de tesorería, la financiación no tiene que apropiarse; simplemente durante el ejercicio debe generarse liquidez suficiente, e ingresos para cubrirla antes de finalizar el año. En la actual coyuntura fiscal el déficit de apropiaciones constituye el problema más restrictivo. No obstante, al resolverlo se requerirán simultáneamente soluciones de tesorería.

A medida que avanza el año presupuestal se hace evidente el problema estructural de insuficiencia de ingresos públicos y la necesidad de administrar un presupuesto deficitario con fines compensatorios. La solución de mediano plazo propuesta por el gobierno a la severa limitación de ingresos fue finalmente aprobada por el Congreso con algunas modificaciones, como se discute más adelante. Estas medidas tributarias infortunadamente resultan de difícil pronóstico en términos de recaudo. Como medida de verdadera urgencia, el gobierno presentó ante el Congreso, y obtuvo su aprobación, un proyecto de modificación de los cupos del gobierno en el Banco de la República, dividido en dos partes. La primera buscaba ampliar la liquidez de la tesorería mediante la modificación del porcentaje de cupo ordinario; el Congreso aprobó un monto adicional por \$20.000 millones de pesos. La segunda, orientada a hacer posible la ampliación de las apropiaciones y desbloquear así la ejecución de un presupuesto reactivador en 1983 la constituye un cupo especial, llamado de reactivación, por \$36.000 millones en 1983 y \$24.000 en 1984. El problema de las apropiaciones se ha visto agravado por una reducción importante en los reconocimientos de impuesto sobre la renta, explicada

por la operación conjunta de algunas medidas de amnistía tributaria y de mandatos contables emanados de la Contraloría General de la República, que los redujeron sensiblemente. Por primera vez en muchos años estos reconocimientos se colocaron en un nivel muy inferior a los de los recaudos eliminando así las disponibilidades artificiales que usualmente sirven de base para apropiaciones adicionales. La explicación del mayor recaudo relativo estriba en dos factores: la estabilidad de la retención en la fuente y amnistía de intereses que recogió un volumen de cartera morosa próximo a los 6.000 millones de pesos. No obstante, la iliquidez de la tesorería ha sido tan grande que el gobierno no habría podido pagar, al finalizar abril, cuentas por cerca de 25 mil millones de pesos a pesar de haber utilizado el remanente de 7 mil millones de pesos de su cupo ordinario vigente en el Banco de la República. Debe recordarse que al finalizar 1982 el gobierno hizo uso de 15 mil millones para cubrir faltantes de tesorería.

En el debate que se suscitó en el Congreso respecto de los cupos no se contempló expresamente la utilización de un mayor volumen de crédito externo como instrumento de financiación del presupuesto de inversiones en los momentos actuales que tendría el potencial adicional de mitigar transitoriamente la adversa situación cambiaria. Cabe destacar que se presentan tres opciones distintas en materia de crédito externo, todas ellas utilizadas en distintos grados por los gobiernos. La primera, asociada a proyectos de desarrollo, evaluada y supervigilada en su ejecución por parte de agencias internacionales de desarrollo y que, en general,

financia un elevado contenido importado. La segunda, asociada por la financiación de proveedores del componente importado de cada proyecto. Y, la tercera, como un flujo monetario no atado en forma alguna a importaciones específicas. El Ministro de Hacienda, en respuesta al Editorial del Informe Financiero de abril del Contralor General de la República manifestó expresamente que no habrá uso de esta última opción. Sin embargo, las condiciones del país indican que es necesaria cierta flexibilidad al respecto pues en momentos en los cuales se está administrando un racionamiento fiscal y cambiario debe incluirse en él la totalidad de actividades y no dejar como única opción precisamente aquellas que no implican por el volumen de sus importaciones reactivación interna, sino efectos multiplicadores en el exterior, ni generación futura de divisas que atenúen el frente cambiario (como es el caso de las grandes compras del Ministerio de Defensa). Tal premisa sería, además, contraria a la política de protección de la industria nacional pues usualmente las importaciones previstas en los contratos de préstamo, al plantearse como paquetes de compra, incluyen bienes producibles en el país. En los años pasados se observó un crecimiento inusitado de las importaciones oficiales que se explica, al menos en parte, por las condiciones de contratación de los empréstitos externos atados a proyectos específicos y por el acceso desigual de las distintas actividades de inversión pública a las fuentes oficiales de crédito internacional<sup>1</sup>. Sin embargo, al mismo tiempo se sabe que el gobierno ha iniciado un proceso de

sondeo y búsqueda de préstamos sindicalizados con la banca privada internacional, lo que resulta apropiado en las actuales circunstancias.

A los valores preliminares de déficit de apropiaciones estimados por *Coyuntura Económica* en su entrega anterior en 93 mil millones de pesos debe añadirse el déficit fiscal (contable) de 1982, de 12.500 millones de pesos, liquidado por la Contraloría, porque, de conformidad con las normas presupuestales, éste debe cubrirse durante el ejercicio siguiente. Además el gobierno, al hacer las apropiaciones de seguridad abrió para ciertos rubros un déficit de 12.600 millones de pesos. Un tercer renglón lo constituye la incorporación de los proyectos previstos por la actual administración (gastos adicionales en seguridad según anuncios oficiales, atención a Popayán, vivienda, etc.) y de otros gastos públicos orientados específicamente a la reactivación. Salvo por el plan de seguridad, que como se comentó en la entrega anterior de la revista desfinanció otras actividades deficitarias, el gobierno no ha tenido ninguna posibilidad, en razón del equilibrio presupuestal formal, de administrar el presupuesto dentro del criterio de subsanar el déficit de apropiaciones. En síntesis se tiene:

- 1) Los ingresos corrientes no son suficientes para cubrir los requerimientos de gastos previstos lo cual se ha acentuado en términos de apropiaciones por la reducción de los reconocimientos.
- 2) El gobierno ha optado por utilizar el crédito interno reservándose la posibilidad de una combinación entre cupos del Banco de la Repú-

<sup>1</sup> Como la preferencia por los grandes proyectos de energía, por ejemplo.

blica (emisión) y títulos de ahorro nacional (operación de mercado abierto) autorizados durante la emergencia económica. De la reglamentación de estos títulos depende definir si el gobierno opta por hacerlos un recurso de tesorería de corto plazo (no apropiable presupuestalmente) o un factor de adición presupuestal si su reglamentación les pone un término superior a un año<sup>2</sup>. El máximo posible de la combinación identificada puede ascender a 130 mil millones de pesos (60 mil del cupo de reactivación y 70 mil de los TAN).

3) La financiación a través del crédito externo no hace parte de las opciones de reactivación por la vía del presupuesto público contempladas por el gobierno, a pesar de ser ella potencialmente importante. El saldo de cupo de endeudamiento de 900 millones de dólares se halla virtualmente comprometido para financiación de proyectos con alto contenido importado, en muchos de los cuales no existe operación presupuestal del gobierno nacional, el cual figura únicamente como garante.

4) Estas perspectivas para la financiación del déficit debe someterse adicionalmente, a diversos trámites legales que dificultarán su ejecución.

5) Los signos recesivos, la inoperan-

cia de la política monetaria por sí sola como factor de reactivación, y un sector real sin perspectivas positivas, hacen del gasto público el único mecanismo en el cual convergen un aumento efectivo de la demanda, con su respectiva financiación, y una disminución del riesgo de que la nueva liquidez atente contra las reservas internacionales del país, como se discute en el capítulo sobre sector externo.

6) El déficit que se observa en el momento refleja la inercia de gastos e ingresos y no la expresión de una política definida de reactivación. Por otra parte, los planteamientos de un cupo extraordinario de 60 mil millones para dos años (36 mil en 1983 y 24 mil en 1984 según el acuerdo político logrado frente al proyecto), junto con crédito interno de muy corto plazo (sea éste de emisión o de deuda pública), y una definición en materia de crédito externo sesgada hacia proyectos con alto contenido importado (con efectos multiplicadores que se proyectan al exterior y no reactivan la economía doméstica), no son indicativos de que las soluciones del gobierno puedan perdurar en 1984, a no ser que las medidas tributarias permitan obtener un incremento importante en los recaudos. Darán, cuando más alivio en lo que resta de la ejecución presupuestal.

7. Si se ha aceptado el planteamiento de que en 1983 debe ser el gasto público el que gobierne las decisiones fiscales se requiere precisar su nivel y definir los mecanismos de su financiación. Este último ejercicio no debe hacerse en forma

<sup>2</sup> Esto en concordancia con los artículos 11 y 13 del decreto ley 194 de 1973, orgánico del presupuesto nacional. Existe, sin embargo, una interpretación distinta según la cual el decreto 382 de 1983 y la ley sobre los cupos de endeudamiento con el Banco de la República permitirían superar las limitaciones impuestos por la ley orgánica del presupuesto nacional.

CUADRO V-2

BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL  
(Enero 1o.--abril 30)  
(Millones de pesos)

	Operaciones efectivas		Causación del gasto		Variación 1983/1982	
	1982	1983	1982	1983	Operaciones efectivas	Causación del gasto
I. Ingresos corrientes <sup>1</sup>	53.511	62.496	53.511	62.496	16.8	16.8
II. Gastos corrientes	65.180	74.394	53.136	68.516	14.1	28.9
III. Ahorro	— 11.669	— 11.898	375	— 6.020	2.0	<sup>3</sup>
IV. Inversión	23.165	21.362	11.513	17.810	— 7.8	54.7
V. Déficit	34.834	33.260	11.138	23.830	— 4.5	114.0
VI. Financiación neta	34.834	33.260	11.138	23.830	— 4.5	114.0
1. Ingresos no tributarios CEC	18.816	21.237	18.816	21.237	12.9	12.9
2. Crédito público neto	946	362	— 1.585	— 4.177	— 61.7	163.5
3. Cupo Banco República		7.000	—	—	—	—
4. Diferencia no explicada <sup>2</sup>	15.072	4.661	— 6.093	6.770	—	—

**Fuente:** Informe de Recaudos Dirección de Impuestos Nacionales, abril 1983, Informe Financiero de abril de 1983. Contraloría General de la República, Informe de abril de 1983 de Tesorería General de la República.

NOTA:

<sup>1</sup> Descontando devolución de sobrantes.

<sup>2</sup> El dato de *Coyuntura* toma el resultado de la Cuenta Especial de Cambios y no el traslado efectuado a Tesorería; por otra parte, se presentan variaciones en depósitos. Los datos positivos significan disminución. En el caso de las cifras de causación, la diferencia estriba en que los gastos pueden no haber llegado a Tesorería o, aún más, ser giros que no implican situación de fondos. El sistema de información actual no permite una conciliación de estas sumas.

<sup>3</sup> Superior al mil por ciento.

parcelada, como parece haberse hecho hasta ahora, sino integralmente: cuánto y cómo se tomará de ahorro externo, cuánto de interno y cuánto se financiará por emisión.

### 3. Resultados fiscales en 1983

En el Cuadro V-2 se presentan los resultados de la gestión financiera del gobierno hasta finales de abril organizados según las dos agrupaciones, ya tradicionales en *Coyuntura Económica*: operaciones efectivas y causación de gastos. Como siempre, en ambos casos el dato de ingresos corrientes corresponde al recaudo efectivo.

En relación con las operaciones efectivas:

- 1) El volumen del déficit, en comparación con el mismo período del año anterior, se ha reducido, con el consecuente efecto contraccionista del nivel central de gobierno.
- 2) Esta situación se explica por lo moderado del crecimiento en los pagos de funcionamiento (frente a 1982 hay una disminución en términos reales) y la caída drástica de la inversión pública.
- 3) A pesar de la inelasticidad de los ingresos corrientes, el crédito público neto no ha jugado un papel importante en la financiación del presupuesto nacional.

Con respecto a la causación, la situación difiere pues ella sólo registra los gastos del actual ejercicio presupuestal y no el impacto del repesamiento presupuestal de 1982 que hoy se percibe en la tesorería. Estos

datos muestran un crecimiento relativamente importante en los giros presupuestales, en especial los de inversión, que se reflejan en la tesorería como saldos no cancelados. Por otra parte, es notoria la lentitud en la incorporación de los recursos del crédito correspondiente al ejercicio presupuestal de 1983, lo que ha implicado un crédito neto (flujo menos amortizaciones) negativo.

Estos resultados muestran cómo, a pesar de las necesidades de la política de reactivación el gobierno nacional como agente económico habría sido, hasta abril inclusive, un factor adicional de recesión a pesar de que en forma expresa (medida en los elevados crecimientos en la causación de gastos) habría intentado gastar. La explicación es, como se dijo, el déficit de apropiaciones, que le ha negado posibilidades de control real del gasto (salvo en el caso del reajuste de la nómina pública que ya se está pagando así no se haya apropiado). Esta situación es la que justifica las distintas acciones de financiación del déficit de apropiaciones sugeridas por FEDESARROLLO como medio para cambiar radicalmente la ocurrida hasta abril 30 de 1983.

En el Cuadro V-3 se incluye la proyección de la situación financiera del gobierno nacional para 1983 bajo dos supuestos de ejecución efectiva de gasto. El déficit fiscal oscilaría entre 136.2 y 158.5 miles de millones de pesos.

#### a. El gasto público en 1983

Los determinantes del gasto público son difíciles de establecer. Un presupuesto se inicia con una asignación y termina sustancialmente modifica-



**CUADRO V-3**  
**PROYECCION DE LA SITUACION FINANCIERA**  
**DEL GOBIERNO CENTRAL EN 1983**  
(Enero-diciembre)  
(Millones de pesos)

Operaciones efectivas	(A)	(B)
I. Ingresos corrientes <sup>1</sup>	239.840	239.840
II. Gastos totales	400.130 <sup>2</sup>	422.360 <sup>3</sup>
Menos: amortización	24.068	24.068
III. Déficit fiscal	136.222	158.452
IV. Financiación neta	136.222	158.452
1. Cuenta especial de cambios	68.125	68.125
2. Cupo extraordinario, TAN y Crédito externo neto	68.097	90.327

**NOTAS:**

<sup>1</sup> Ingresos corrientes: Proyección de Ingresos corrientes según Cuadro V-8.

<sup>2</sup> Gastos totales: 90o/o de ejecución de la Apropriación Definitiva Estimada para 1983 (Ver Cuadro V-5).

<sup>3</sup> Gastos totales: 95o/o de ejecución de la Apropriación Definitiva Estimada para 1983 (Ver Cuadro V-5).

**Fuente:** Proyección ajustada de los ingresos corrientes - *Coyuntura Económica*. Marzo de 1983.  
Gastos totales: Proyección ajustada - Cálculos de FEDESARROLLO *Coyuntura Económica*. Marzo de 1983.

do, especialmente tratándose del primer año completo de un gobierno. Para el año de 1983 se han indicado algunas de las fuerzas de inercia del gasto público. Se requiere establecer lo incremental, la forma que van adquiriendo los planteamientos de las distintas reparticiones administrativas para tener noción del adicional presupuestal previsto como proyecto de la nueva administración. Sobre todo el plan de rehabilitación de zonas de violencia que implica un volumen importante de recursos. Por otra parte, existe ya un proyecto de aumentos de planta de la policía, el ejército y la rama jurisdiccional, que seguramente demandarán cuantiosos desembolsos adicionales por el volumen

de sus nóminas. La presión por apropiaciones será entonces muy fuerte. En el Cuadro V-4 se presentan, ya ajustados, los conceptos de gasto identificados por *Coyuntura Económica* aún no incluidos en el presupuesto. Si se efectúan estas adiciones al presupuesto de gastos la apropiación definitiva estimada será de 445 mil millones de pesos aproximadamente lo cual significa un incremento de casi un 30% sobre la apropiación definitiva realizada en 1982.

En el supuesto de que se coloque la totalidad de los TAN (a más de un año) y se haga uso de los 36 mil millones de cupo extraordinario, combinación que asciende a 106 millones

**CUADRO V-4**  
**PRESION DEL DEFICIT**  
**DE APROPIACIONES**

Concepto	Miles de millones
Déficit inicial de apropiaciones <sup>1</sup>	80.2
Déficit contable	12.3
Déficit causado por el traslado de seguridad - Decreto 663/83	12.6
Zonas de violencia	10.3
<b>TOTAL</b>	<b>115.4</b>

No cuantificables: Incremento en las plantas de Ejército, Policía y Rama Jurisdiccional.

<sup>1</sup> Ajustado el presentado en la entrega anterior de *Coyuntura* que lo había situado en 93.5 miles de millones.

sería necesario crédito externo por cerca de 10 mil millones de pesos para poder llevar a cabo el nivel correspondiente de adiciones presupuestales.

Ahora bien, el volumen real de gasto público está dado por el índice de ejecución efectiva del presupuesto (pagos tesorería/apropiación definitiva) que en los años recientes se ha situado entre el 90 y 95%. Nótese que estos pagos incluyen remanentes de vigencias anteriores. Sobre esta base de cálculo, el nivel global de pagos oscilaría entre 400 y 422 millones (Véase Cuadro V-5).

En el Cuadro V-6 se presentan los índices de ejecución presupuestal del primer cuatrimestre de 1982 y 1983. De su contenido se desprende la dificultad que ha tenido el gobierno

para acordar el gasto. Por otra parte, la ejecución a nivel de giros refleja mayores índices que en 1982. Los pagos de tesorería reflejan, por el contrario, un mayor esfuerzo en 1982 que se explica en parte por la recogida de deuda flotante de tesorería con la utilización, al finalizar el año, del cupo ordinario hasta 15 mil millones.

En el Cuadro V-7 se presenta la causación de gastos en el mismo período. Así se observa que así no sea posible cubrirlo en tesorería, el gasto público crece y se hace recono-

**CUADRO V-5**

**ESTIMACION DEFICIT DE**  
**APROPIACION PARA 1983**  
**(Enero 1o. - Diciembre 31/83)**  
**(Millones de pesos)**

I.	Apropiación inicial	
	1. Funcionamiento	206.403
	2. Servicio deuda	50.891
	3. Inversión	71.804
	4. TOTAL	329.188
II.	Presión del déficit apropiaciones <sup>1</sup>	115.400
III.	Apropiación definitiva estimada <sup>2</sup>	444.588
IV. a)	Ejecución como pago 90o/o	400.130
b)	Ejecución como pago 95o/o	422.360

**NOTAS:**

<sup>1</sup> Déficit de apropiaciones - Cuadro V-4.

<sup>2</sup> La apropiación definitiva estimada incluye el déficit de apropiaciones.

**Fuente:** Ley de Presupuesto Sector Central - Vigencia 1983.

**CUADRO V-6**  
**INDICES DE EJECUCION PRESUPUESTAL**  
**(Enero 1o. -- Abril 30)**  
**(Millones de pesos)**

	1982	1983
I. Acuerdos/Apropiación definitiva <sup>1</sup>		
1. Funcionamiento	27.4	nd.
2. Servicio deuda	26.4	nd.
3. Inversión	20.0	nd.
4. TOTAL	25.2	23.6
II. Giros/Apropiación definitiva <sup>1</sup>		
1. Funcionamiento	23.2	nd.
2. Servicio deuda	18.5	nd.
3. Inversión	12.1	nd.
4. TOTAL	19.5	20.4
III. Giros/Acuerdos		
1. Funcionamiento	84.5	91.3
2. Servicio deuda	70.3	72.6
3. Inversión	60.5	81.7
4. TOTAL	77.4	86.7
IV. Pagos/Giros		
1. Funcionamiento	122.6	106.4
2. Servicio deuda	127.9	109.8
3. Inversión	201.2	119.9
4. TOTAL	136.6	109.4

## NOTA:

<sup>1</sup> Para 1982 es la apropiación definitiva. Para 1983 es la apropiación definitiva estimada por FEDESARROLLO, la cual incluye la apropiación inicial del año más el déficit de apropiaciones (Cuadro V-5).

cer. En el conjunto, el aumento hasta abril 30 fue del 35% recayendo en la amortización de la deuda y la inversión mayor explicación de su crecimiento.

#### b. Ingresos corrientes

Los resultados del recaudo hasta el 30 de abril de 1983 señalan que la situación de ingresos este año será

más difícil que la prevista inicialmente en *Coyuntura Económica*. En particular los recaudos de los impuestos de renta y aduanas y los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios crecerán algo menos de lo que se había proyectado. En el Cuadro V-8, se presentan los resultados de los impuestos y demás ingresos corrientes en el primer cuatrimestre de 1983. En su conjunto se observa

**CUADRO V--7**  
**EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS**  
**SEGUN CAUSACION DEL GASTO**  
**(Enero 1o.-Abril 30)**  
**(Millones de pesos)**

	1982	1983	Variación 1983/1982
Servicios personales	14.371	18.565	29.2
Gastos generales	2.612	3.510	34.4
Transferencias	30.962	40.532	30.9
Intereses y comisiones	5.191	5.909	13.8
Subtotal funcionamiento	53.136	68.516	28.9
Amortización	2.632	4.489	70.6
Total funcionamiento y amortización	55.768	73.005	30.9
Inversión	11.513	17.810	54.7
Total funcionamiento e inversión	67.281	90.815	35.0

**Fuente:** Informe financiero abril 1982 y 1983. Contraloría General de la República.

un incremento nominal del 16%, cifra inferior a la inflación.

Esta diferencia debe calificarse pues las cifras del período no son estrictamente comparables para los impuestos de renta y de ventas en razón de la amnistía de intereses y de los cambios en el período de cuotas en el caso del primero. La amnistía, no tiene base de comparación en 1982 ya que se trata de un ingreso extraordinario, por una sola vez, cuya cuantía puede ascender hasta abril a unos 5 mil millones de pesos para renta y unos mil para ventas, según informes de la Dirección de Impuestos. En el caso del impuesto a la renta este incremento atípico ha compensado la caída del recaudo normal motivada en el cambio de sistema de cuotas.

Por otra parte, el gobierno modificó, mediante el Decreto 1315 de 1983, el régimen de retención en la fuente en el sentido sugerido por *Coyuntura Económica*, que hace posible la disminución del porcentaje de retención cuando el contribuyente paga intereses de vivienda y, más recientemente redujo, en forma general, la retención de salarios ampliando la retención sobre otros ingresos.

La base para la determinación del déficit fiscal en el análisis de *Coyuntura Económica* es el recaudo de los ingresos corrientes efectivamente realizado por el gobierno nacional. Se hace abstracción de los reconocimientos o método de causación en el cual se basa la Contraloría General de la República para reportar sus in-

**CUADRO V-8**  
**INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL**  
 (Enero 1o.—Abril 20)  
 (Millones de pesos)

	1982	1983	Variac. 1983/82
Renta <sup>1</sup>	13.211	17.225	30.4
Ventas <sup>1</sup>	15.818	20.169	27.5
Aduanas	10.082	11.318	12.3
Café y Remesas	2.097	1.263	— 39.8
Gasolina y ACPM	6.289	6.616	5.2
Otros	6.014	5.905	— 1.8
Subtotal	53.511	62.496	16.8
Ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios	18.816	21.237	12.9
Utilidades en compra y venta divisas	13.032	18.872	44.8
Manejo de reservas	5.784	2.365	— 59.1
<b>TOTAL</b>	<b>72.327</b>	<b>83.733</b>	<b>15.8</b>

NOTA:

<sup>1</sup> Descontando devolución de sobrantes.

Fuente: Informe de recaudos. Enero—abril 1982 y 1983 - DIN.

formaciones por considerarlos inapropiados para el análisis económico. No obstante, el concepto de reconocimiento es importante debido a que define las posibilidades de apropiación adicional que, como se ha sugerido, constituyen el problema principal del año de 1983. Por lo anterior, resulta interesante comparar las diferencias entre recaudos y reconocimientos pues, contrario a lo que usualmente ocurre, en este año el recaudo es sustancialmente superior.

En el Cuadro V-9 se consigna la comparación entre los ingresos reconocidos y los recaudados por los impuestos de renta y ventas, y se mues-

tra cómo la mayor diferencia ocurre en el primero de ellos. Contrario a lo que pudiera pensarse el retraso en el proceso de declarar renta no ha sido la razón de la caída en los reconocimientos porque las liquidaciones privadas usualmente comienzan a contabilizarse una vez terminado el proceso de recepción, aproximadamente a partir de mayo. La razón de la sustancial caída de los reconocimientos en 1983 fue la eliminación casi total de liquidaciones de revisión correspondientes a los años de 1980 y 1981 por razón de las amnistías tributarias diferentes a la de intereses. Esta situación se vió agravada por la Resolución 9782 de 1982 de la Contra-



**CUADRO V-9**  
**IMPUESTO DE RENTA Y VENTAS**  
**(Enero 1o.—Abril 30)**  
**(Millones de pesos)**

	1982	1983	Variación m 1983/82
I. Ingresos tributarios			
1. Reconocimientos	70.829	64.348	— 7.6
2. Recaudos	68.417	80.005	16.9
3. Diferencia	2.412	-- 15.657	—
II. Impuesto a la renta			
1. Reconocimiento	10.595	1.020	— 90.4
2. Recaudo	13.211	17.225	30.4
3. Diferencia	-- 2.616	— 16.205	—
III. Impuesto a las ventas			
1. Reconocimiento	18.618	23.823	28.0
2. Recaudo	15.818	20.169	27.5
3. Diferencia	2.800	3.654	

**Fuente:** Informe de recaudos abril 1982 y 1983 - DIN. Informe financiero abril 1982 y 1983 - Contraloría General de la República.

loría General de la República que eliminó contabilizaciones exageradas del rubro impuestos por cobrar al obligar a la administración tributaria a depurar dicha cuenta con los valores de las reclamaciones tributarias contra las liquidaciones de revisión.

La importancia de lo anotado arriba estriba, como se anotó, en que estos datos de reconocimiento son los que utiliza la contabilidad presupuestal para definir sus apropiaciones. Por lo tanto la partida de rentas globalmente consideradas no podrá generar en 1983 recursos adicionales de apropiación, a pesar de que pudieran existir recaudos mayores o incrementos eventuales apropiables. Si esto ocurriera debe seguirse un or-

den; esos recaudos deben, primero, absorber el déficit contable del año anterior y, según el decreto que estableció los títulos de ahorro nacional se debe cubrir su servicio con estas partidas eventuales antes de que puedan ser utilizados para nuevos gastos.

La interpretación de estos hechos financieros pone de presente la importancia que asume la recomendación formulada en la entrega anterior en el sentido de ajustar con mayor precisión los reconocimientos a los recaudos efectivos. Para ello es preciso que la Contraloría General de la República reglamente el concepto de reconocimiento incluyendo en él los valores correspondientes a la retención en la fuente y a los anticipos. Se

**CUADRO V-10**  
**PROYECCION DE INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL**  
**(Enero 1o.-Diciembre 31)**  
**(Millones de pesos)**

	1982	Proyección 1983		Variación % estimada
		Coyuntura anterior (1)	Ajustada (2)	
Renta*	66.336	91.287	86.327	30.0
Ventas*	51.354	62.652	64.193	25.0
Aduanas	34.406	41.728	37.847	10.0
Café y remesas	6.556	5.536	4.589	- 30.0
Gasolina y ACPM	20.095	23.511	21.100	5.0
Otros	20.627	26.770	25.784	25.0
Subtotal	199.374	251.484	239.840	20.3
Ingresos no tributarios CEC	57.435	76.867	71.500*	24.5
Utilidades en compra - Venta divisas	41.727	61.917	60.504	45.0
Manejo de reservas	15.708	14.950	10.996	- 30.0
<b>TOTAL</b>	<b>256.809</b>	<b>328.351</b>	<b>311.340</b>	<b>21.2</b>

**Fuente:** Informe de Recaudos diciembre 1982 DIN.

NOTAS:

\* Descontando devolución de sobrantes.

(1) Proyección de ingresos corrientes por FEDESARROLLO - *Coyuntura Económica*, marzo de 1983.

considera que ésto no sólo es técnicamente válido sino crucial en el año de 1983 para hacer posible el aumento requerido en las apropiaciones.

Además de estas consideraciones relacionadas con las reglas de manejo presupuestal es preocupante observar la persistencia de la inelasticidad de los ingresos corrientes de la Nación, agravada como se ha dicho por la difícil situación externa y por el bajo crecimiento económico, factores que se reflejan negativamente en la estructura tributaria.

#### c. Proyección de ingresos corrientes del gobierno nacional

En el Cuadro V-10 se presenta la proyección de Ingresos Corrientes del gobierno nacional ajustando la presentada en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*, sobre la base del comportamiento registrado por éstos en el período enero-abril de 1983.

##### i. Impuesto de Renta

En la entrega anterior se había estimado un crecimiento del 15%

más 15.000 millones adicionales provenientes de las medidas de emergencia. Por este último concepto, dados los resultados hasta abril 30, puede esperarse que a lo sumo se perciban 10.000 millones de pesos; en consecuencia la proyección inicial se ajusta en dicha suma lo cual arroja un incremento del 30% para el conjunto del impuesto.

#### ii. Impuesto a las ventas

Crecimiento promedio del 25% durante el año explicado principalmente por la obligación del pago previo.

#### iii. Impuesto de Aduanas

Crecimiento promedio del 10% durante el año tomando en cuenta su comportamiento en lo corrido del año y las nuevas disposiciones legales.

#### iv. Impuesto de Gasolina y ACPM

Crecimiento del 5% con base en su crecimiento histórico.

#### v. Otros impuestos

Con base en un crecimiento histórico del 25%.

#### vi. Impuesto de la CEC

El impuesto al café y remesas presenta una disminución del 30% para el año por efecto de las modificaciones efectuadas en el impuesto al café.

#### d. Ingresos no tributarios de la CEC

Los ingresos no tributarios de la CEC muestran un crecimiento en las utilidades en compra venta de divisas

de 45% que se compensa por una disminución en su componente de rendimiento de las reservas el cual se ha contraído aún más en lo corrido del año, situación que persistirá hasta finales del año.

#### 4. Las medidas tributarias aprobadas por el Congreso

El gobierno nacional presentó a consideración del Congreso las medidas tributarias expedidas en uso de los poderes excepcionales de Emergencia Económica que la Corte Suprema de Justicia había declarado inexecutable. Las leyes aprobadas en el Parlamento conservan en lo sustancial la estructura y el alcance de las modificaciones propuestas por el gobierno. Como en el número anterior de *Coyuntura Económica* se presentó un estudio pormenorizado de estas medidas, en esta ocasión se señalan los principales cambios introducidos por el Congreso a la iniciativa del gobierno<sup>3</sup>.

##### a. Impuesto a la Renta

En lo que hace referencia al Impuesto de Renta y Complementarios, se acordó una reducción adicional en las tarifas para personas naturales, especialmente concentrada en los niveles medios. Con ello las tarifas efectivas para el año gravable 1983 serán definitivamente inferiores a las instituidas en 1974. Asimismo se ampliaron las exenciones a favor de las pensiones de jubilación lo cual beneficia adicionalmente a los asalariados de ingresos bajos y medios.

<sup>3</sup> Ver, Ocampo José A. y Perry Guillermo, "La Reforma Fiscal 1982-1983", *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 1, marzo de 1983.

En cuanto el régimen de sociedades, se disminuyó del 20 al 18% la tarifa del impuesto para las limitadas pero, de acuerdo con lo propuesto por el gobierno, se extendió a ellas el régimen de renta presuntiva mínima. Por su parte, el beneficio otorgado a los grandes accionistas de las sociedades anónimas abiertas se redujo en forma muy limitada; a pesar de la iniciativa del ponente, y de un grupo amplio de parlamentarios, se mantuvo un beneficio exagerado para este tipo de contribuyentes, como se había indicado en el informe mencionado.

En términos generales los sistemas de presunción se reforzaron tal y como lo había sugerido el gobierno. Se estableció un nuevo régimen de renta presuntiva mínima según el nivel de ventas y se corrigieron algunos problemas que estaban limitando la efectividad de la renta presuntiva mínima sobre el patrimonio. Sin embargo, con respecto a esta última, se restringió significativamente su efecto sobre el sector agropecuario al determinar que se utilice solamente el 75% del valor de los avalúos catastrales de los predios rurales para este propósito; el gobierno ya había reducido este porcentaje del 100 al 85%. Adicionalmente se redujo del 50 al 40% la fracción del valor del ganado que se utiliza para estos propósitos.

El sector agropecuario recibió otro beneficio especial al permitírsele a los contribuyentes dedicados a esta actividad el reducir hasta en un 10% su renta líquida según el monto de inversiones en nuevas plantaciones de reforestación, coco, palma de aceite, caucho, olivos, cacao y árboles frutales; en otras de riego y avenamiento;

en pozos profundos y en silos para tratamiento de beneficio primario de los productos agrícolas. Así mismo, se eximió el Impuesto de Renta, bajo ciertas condiciones, a los fondos ganaderos.

Conviene observar que uno de los principales efectos de la Reforma Tributaria de 1974 había sido el de asegurar que el sector agropecuario contribuyera, así fuera en una mínima cuantía, a los recaudos de impuestos directos de la Nación, precisamente mediante la aplicación de la renta presuntiva mínima sobre la base patrimonial. La disminución efectiva de la tasa de presunción para este sector en forma permanente no encuentra justificación alguna, como se discute en el informe ya incluido en el número anterior de *Coyuntura Económica*. Asimismo, un beneficio general otorgado a casi toda clase de inversiones en el sector agropecuario no tendrá otro efecto que reducir aún más dicha tasa efectiva sin estimular en forma efectiva algún tipo específico de desarrollo.

De otra parte, el Congreso no aceptó la exención plena propuesta por el gobierno a favor de las cédulas del Banco Central Hipotecario, que habría reestablecido distorsiones ya superadas en el mercado nacional de capitales. Finalmente, la ley redujo el alcance de algunas de las medidas en materia procedimental que habían sido declaradas exequibles por la Corte Suprema de Justicia.

Es importante anotar que las nuevas leyes despejan la incertidumbre sobre el régimen fiscal que se mantuvo durante los últimos meses y pudo haber contribuido a agravar el clima de inversión, ya muy deteriorado por

la situación de recesión en las ventas. Lo que no resulta claro es el efecto que tendrán las nuevas medidas sobre los recaudos de 1984 y años siguientes. Las bajas en tarifas así como los beneficios concedidos al sector agropecuario y a los accionistas de las sociedades anónimas abiertas tenderán a deprimir los recaudos. La extensión y fortalecimiento del sistema de presunción, y las normas procedimentales, irán en la dirección contraria. Es posible que el efecto final dependa críticamente del esfuerzo administrativo que lleve a cabo la Dirección de Impuestos Nacionales para controlar la evasión, utilizando los nuevos instrumentos de que se le ha dotado para tal fin. En caso de que no se generen incrementos de importancia en recaudos, sería necesario considerar otras fuentes posibles de ingresos fiscales.

#### b. Impuesto a las ventas

Ahora bien, mediante la misma ley 9a. de 1983, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al gobierno para reestructurar el Impuesto sobre las Ventas, tales facultades deberán ser usadas antes de finalizar 1983 sin que se conozca todavía el efecto de que las nuevas normas puedan tener sobre el recaudo del impuesto de renta. En esta materia de nueva ley dispuso también una rebaja inmediata en las tarifas del Impuesto de Ventas sobre vehículos, similar a la que había propuesto el gobierno; exceptuó el impuesto sobre las ventas de casas prefabricadas de valor inferior a 1.300 UPAC y destinó específicamente al fomento de las zonas fiqueras del país los ingresos provenientes de los impuestos sobre las ventas de sacos de polipropileno y fibras sintéticas.

#### c. Catastro e Impuesto Predial

En materia de régimen catastral y de impuesto predial se aprobaron también, en lo fundamental, las iniciativas gubernamentales. Sin embargo, se dispuso que las oficinas de catastro no pueden realizar nuevos avalúos administrativos sino cada 5 años y que, en el período entre ellos se realice un ajuste mediante índices especiales para los terrenos y construcciones, tomando como base los resultados de una investigación estadística cuya metodología deberá ser aprobada por el DANE. Este ajuste no podrá en ningún caso exceder el aumento en el índice nacional de precios al consumidor (IPC) del DANE. Mientras se establecen los índices, y en todo caso solamente hasta finales de 1988, el porcentaje de ajuste será determinado por el gobierno nacional previo concepto del CONPES, teniendo como límites mínimo y máximo el 50 y el 90 % respectivamente, del incremento en el IPC. Cuando al vencerse los cinco años de la formación o actualización del catastro la oficina catastral no haya efectuado una nueva actualización los avalúos vigentes quedarán congelados.

Estas normas, en principio, establece las bases para una modernización del sistema catastral colombiano. Su efectividad, sin embargo, dependerá de la calidad de los índices que establezcan las oficinas catastrales y de una planificación muy cuidadosa de las tareas que asegure que los avalúos de cada predio se actualicen en efecto cada 5 años.

De otra parte, se otorgarán autorizaciones al gobierno para coordinar en mejor forma el catastro y los



registros de propiedad raíz; se estableció una exención de intereses de mora para quienes efectúen auto-avalúos en 1983 que sean superiores al menos al reajuste automático establecido en la ley; se determinó que solamente el avalúo administrativo de las oficinas catastrales se tendrá en cuenta en los procesos de expropiación; se instituyó la posibilidad de establecer tarifas más bajas del impuesto predial para la vivienda popular; se autorizó a que las escrituras puedan correrse por valores inferiores a los avalúos catastrales, si bien estos últimos serán los determinantes para propósitos fiscales. Por último, se otorgaron facultades a las Asambleas Departamentales para la asociación de municipios con el fin de recaudar y administrar conjuntamente sus impuestos prediales.

#### d. Impuestos departamentales

Finalmente, en materia de impuestos departamentales el Congreso aprobó las iniciativas del ejecutivo con muy pocas modificaciones. Estas comprenden el cambio de la base para la liquidación de los impuestos a los cigarrillos, según un precio de referencia del valor CIF fijado por el INCOMEX y el mantenimiento de una tarifa diferencial a ser aplicada en la Intendencia de San Andrés y Providencia (30% frente al 100% general). Por último, se estableció un mecanismo que permitirá que los impuestos nacionales cedidos a los departamentales se vayan convirtiendo en rentas propiamente departamentales, quedando su administración en manos de estas entidades territoriales.

# Moneda y crédito

## 1. Introducción

En el primer trimestre de 1983, los principales agregados monetarios —la Base y los Medios de Pago— se redujeron en mayor cuantía que en los períodos correspondientes a los cuatro años inmediatamente anteriores. Los cuasidineros escasamente superaron la variación absoluta exhibida en el mismo período del año pasado a pesar de los alicientes especiales que las cuentas en UPAC han recibido desde finales de 1982. Este comportamiento llama la atención acerca de los orígenes de la merma en las disponibilidades del dinero base y del crecimiento dificultoso de los sustitutos inmediatos del dinero.

Tal como se demuestra a lo largo del capítulo, el deterioro en el balance externo corriente y los depósitos del sector privado en el Banco de la República constituyeron las fuentes principales de destrucción del dinero primario. En efecto, como resultado del déficit externo en cuenta corriente, la magnitud de la base se redujo

en un 20% en comparación con el nivel alcanzado a finales del año anterior. La contracción proveniente del sector privado se canalizó fundamentalmente a través de los títulos de excesos de liquidez que adquieren las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en el FAVI y de los títulos de consignación para la obtención de licencias de cambio. El incremento sin precedentes cercanos de los depósitos previos para la adquisición de estos últimos títulos sugiere la existencia de una nueva demanda monetaria de tipo especulativo en virtud de las expectativas de devaluación aparecidas con motivo de la agudización del déficit exterior corriente.

Una limitación tan drástica del dinero primario, a pesar de las medidas compensatorias dictadas por la autoridad monetaria al principio del año, que han elevado notablemente el valor del multiplicador, estaría reforzando los factores recesivos. La financiación monetaria del déficit gubernamental han significado, en el período estudiado, un contrapeso in-

# CUADRO VI-1

## ORIGEN DE LAS VARIACIONES EN LA BASE MONETARIA PRIMER TRIMESTRE DE 1982 Y 1983 (Millones de pesos corrientes)

	Dic., 81/Marzo, 82		Dic., 82/Marzo/83	
	Variación absoluta	% del total	Variación absoluta	% del total
I. Reservas Internacionales	- 8.674	24.9	28.638	46.6
II. Crédito doméstico				
a. Crédito neto tesoral	16.131	92.6	10.520	80.7
b. Crédito neto sector público	- 5.758	16.6	1.584	12.1
c. Crédito neto bancos	- 2.175	6.3	351	2.7
d. Crédito neto entidades de fomento	-12.734	36.6	-26.044	42.5
e. Crédito neto sector privado	913	5.2	- 1.785	2.9
III. Operaciones con títulos Banco de la República	2.424	7.0	3.863	6.3
IV. Operaciones externas a largo plazo	638	1.8	959	1.6
V. Otros activos netos	- 2.366	6.8	- 59	0.1
VI. Moneda de la Tesorería	381	2.2	584	4.5
VII. Incrementos totales de la Base	17.425	100.0	13.039	100.0
VIII. Disminuciones totales de la Base	34.769	100.0	61.348	100.0
(VII. -VIII). Variación de la Base	-17.344		-48.309	

Fuente: Banco de la República.

suficiente de la destrucción de dinero básico venida del sector externo. Precisamente, en la segunda parte de este capítulo se discuten con cierta amplitud, los efectos teóricos de la financiación del sector fiscal. Finalmente, se argumenta en favor de la "mezcla" de financiamiento propuesta por *Coyuntura Económica* en la Introducción y Resumen de esta entrega.

## 2. Los agregados monetarios

Al término de los primeros noventa días del año en curso, la economía había experimentado una reducción en sus medios de pago de \$25.665 millones, equivalente al 7.8% de las existencias disponibles al finalizar el año anterior<sup>1</sup>. Vistos los indicadores monetarios en la perspectiva de los últimos años, se observa una progresiva desaceleración de la tasa anual de crecimiento —de marzo a marzo— de la oferta de dinero (Cuadro VI-2). Los resultados de la base y el multiplicador son aún más llamativos por los guarismo correspondientes al último año completo; en efecto, mientras las tasas de crecimiento anual —marzo a marzo— de la base se habían mantenido alrededor del 27% entre 1979 y 1982, en el último período únicamente crecieron en un 3.0%. Por el contrario las variaciones porcentuales del multiplicador que se habían ubicado casi siempre

**CUADRO VI-2 MEDIOS DE PAGO, BASE MONETARIA Y MULTIPLICADOR  
PRIMER TRIMESTRE: 1979 — 1983**  
(Millones de pesos corrientes)

Años	Medios de pago	Tasa de crecimiento		Base Monetaria	Tasa de crecimiento		Multiplicador	Tasa de crecimiento	
		Año completo	Año corrido		Año completo	Año corrido		Año completo	Año corrido
1979	128.679	23.1	-4.6	96.005	29.2	-5.2	1.3403	- 5.4	1.0
1980	168.112	30.6	0.3	129.186	34.6	- 2.1	1.3013	- 2.9	2.4
1981	207.254	23.3	-3.2	154.180	19.3	- 9.3	1.3442	3.3	7.2
1982	250.456	20.8	-3.5	189.820	23.1	- 8.3	1.3194	- 1.8	5.2
1983	300.034	19.8	-7.8	195.450	3.0	-19.8	1.5351	16.3	14.9

Fuente: Banco de la República

<sup>1</sup> La disminución del dinero es imputable a los siguientes sectores: un drenaje de 65.163 millones de unidades de medios de pago debido a la importancia relativa de la base en la oferta monetaria, una variación positiva de 49.020 unidades de oferta monetaria proveniente de la importancia relativa del multiplicador en la cantidad de dinero, y finalmente, una nueva deducción del stock monetario de \$9.522 millones correspondiente a los efectos cruzados entre la base y el multiplicador.

en intervalos negativos, en el período anual considerado rebasaron el 16%.

Los cambios registrados en las magnitudes absolutas y en las tasas de crecimiento de los principales indicadores monetarios denuncian la incidencia de alteraciones en el sector real y de algunas modificaciones en el esquema de la política económica. Así, el principal determinante del descenso de la base monetaria tanto en el primer trimestre de 1981 como de 1982 fue el déficit corriente de la balanza cambiaria. El desequilibrio *real* surgido entre los ingresos y los egresos en el comercio exterior de bienes y servicios ha cumplido un papel dominante en la contracción del dinero primario. En otras palabras, y aludiendo no ya al evento del desequilibrio real en el sector externo sino a sus consecuencias en la esfera monetaria, aquel desbalance ha constituido la principal motivación de la destrucción del dinero primario (50.8% en el primer trimestre de 1982 y 59.8% en el primer trimestre de 1983 —ver Cuadro VI-3). En definitiva, tanto en los primeros tres meses de 1982 como de 1983 la economía ha experimentado una succión de su liquidez primaria como respuesta a la inferioridad de las exportaciones ante las importaciones y como consecuencia del carácter contraccionista del crédito del Banco de la República al sector privado, como se discute más adelante.

El proceso mencionado de destrucción del dinero base ha recibido una compensación parcial en el ensanchamiento del crédito del Banco de la República al gobierno y en la utilización gubernamental de las utilidades generadas en el proceso de

compra y venta de divisas realizado por el Banco de la República.

En el campo de la política económica la profusión de disposiciones de la autoridad monetaria durante los primeros meses de 1983 no alcanza a reflejarse por completo en las estadísticas del final del primer trimestre. Sin embargo, debe destacarse un aspecto del proceso decisorio cuyos primeros impactos comienzan a manifestarse. La decisión de la autoridad monetaria de liberar las reservas restringidas bajo la forma de encaje marginal afianzó la tendencia creciente del multiplicador observado desde los primeros meses del año anterior; la variación observada en el primer trimestre de 1983 es notable ya que el valor del multiplicador supera el rango de 1.3 a 1.4 de los últimos años para ubicarse por encima de 1.5. La liberación de reservas bancarias no apuntaba únicamente a aliviar las estrecheces de liquidez sufridas especialmente por los bancos privados en el segundo semestre del año anterior; aspiraba a alentar una mayor difusión crediticia, y a propiciar un contexto más favorable al descenso de los tipos de interés. De contera, la autoridad monetaria buscaba una mayor regularidad en la tasa de crecimiento de los medios de pago a lo largo del año, superando las experiencias de los períodos anuales precedentes.

Sin embargo, la destrucción de dinero primario originada en el desbalance del sector externo y agravada por el incremento de los depósitos del sector privado en el Banco de la República, como se verá más adelante, truncó el efecto de la expansión secundaria movilizadora a través de los aumentos en el multiplicador. Así,



**CUADRO VI-3**  
**ORIGEN DE LA BASE MONETARIA SEGUN SECTORES ECONOMICOS**  
**Primer trimestre de 1982 y 1983**  
**(Millones de pesos corrientes)**

	Dic.81/Marzo, 82	%	Dic. 82/Marzo, 83	%
I. Expansión de la base monetaria	20.178	100.0	24.002	100.0
Sector Gobierno	20.178	100.0	24.002	100.0
—Crédito del Banco de la República	10.373		12.104	
—Endeudamiento externo	212		— 2.047	
—Utilidades en compraventa de divisas	9.593		13.945	
II. Contracción de la base monetaria	37.522	100.0	72.311	100.0
Sector Privado	13.099	34.9	22.645	31.3
—Crédito del Banco de la República	13.996		27.478	
—Endeudamiento externo	897		4.833	
Sector Externo	19.066	50.8	43.267	59.8
—Saldo corriente de la Balanza Cambiaria	19.066		43.267	
Operaciones monetarias del Banco de la República	2.424	6.5	3.863	5.4
Otros	2.933	7.8	2.536	3.5
(I- II) Cambio en la base monetaria	—17.344		—48.309	

**Fuente:** Cuadro No. VI-1 y el Banco de la República.

en el curso del año corrido, la tasa de crecimiento de los medios de pago alcanzó niveles negativos superiores a los de los últimos años. (Cuadro VI-2).

### *3. La paradoja de la liquidez: reacciones adversas a una política monetaria expansionista.*

En la sección anterior se hizo una descripción rápida de los resultados globales ofrecidos por los indicadores monetarios más comunes al finalizar el primer trimestre del año corriente. Dichos indicadores resumen la incidencia de los factores expansionistas y de las motivaciones contraccionistas de la cantidad de dinero. En el plano de los agentes promotores de la "destrucción" de una porción importante del dinero primario se destacan el déficit de la cuenta corriente del balance cambiario y la concentración de recursos del sector privado en el Banco de la República. La contribución predominante a la limitación del volumen monetario en circulación se ha gestado en el primero de los agentes referidos; la discrepancia real en los saldos del comercio exterior desemboca en un fenómeno de reducción de las existencias de dinero. La conducta del sector privado se manifiesta en un resultado que cuantitativamente equivale a un poco más de la mitad del influjo restrictivo del balance corriente. Ahora bien, en términos cualitativos tal comportamiento no es exclusivamente de índole financiero sino que tiene también fundamentos reales.

El saldo contraccionista del sector privado se explica principalmente por la adquisición de títulos de excesos de liquidez de las corporaciones

de ahorro y vivienda en el FAVI y por el incremento sin precedentes, en las estadísticas de los últimos años, de los depósitos previos a la solicitud de aprobación de licencias de cambio. Estos eventos restrictivos corresponden a dos actitudes diferentes de los agentes económicos, a ciertas reglamentaciones institucionales que definen los procedimientos de las entidades financieras, y a la dinámica de la actividad económica general. El depósito excesivo de recursos financieros en el FAVI, delata una acumulación de consignaciones en las modalidades de activos en UPAC, particularmente en las denominadas cuentas de ahorro, como resultado de un ritmo de captación superior al movimiento de las colocaciones; así, mientras en el año anterior el rubro de las cuentas en UPAC se incrementó en algo más de \$17.000 millones durante el primer trimestre, en el año corriente, para el mismo lapso, las captaciones se elevaron en más de \$30.000 millones. Sin embargo, al contrario de lo acontecido en los primeros noventa días del año en curso, en el mismo lapso del año anterior no se trasladaron excesos de liquidez al FAVI. En otras palabras, ante la inercia de las colocaciones, la nueva dinámica de las captaciones se convirtió, en virtud de las disposiciones existentes sobre los excesos de liquidez, en un mecanismo indeseado de traslado de recursos al Banco de la República. Al término del primer trimestre, el 68 % de las nuevas captaciones se albergó en las corporaciones de ahorro y vivienda privadas; posteriormente, en los meses de abril y mayo, las captaciones de las corporaciones oficiales —algo más de \$ 10.000 millones— doblaron las recepciones de las corporaciones privadas. De todas maneras, al término de los

primeros cinco meses del año el 58% de las captaciones nuevas en UPAC se depositó en las corporaciones de origen privado (Cuadro VI-4).

La pesadez de las colocaciones de lataría no solamente un desfase "normal" de naturaleza administrativa entre la recepción y la colocación de los recursos sino la existencia de algunas inflexibilidades en las disposiciones vigentes sobre la composición de la cartera —cuya corrección se ha emprendido en el Decreto 1325 de 1983 que modificó los porcentajes de financiación— pero además, el obstáculo real de las condiciones recesivas de la economía.

Dentro de tales condiciones recesivas, con el aliento de disposiciones institucionales que hacían más atractivos los depósitos en UPAC, con las determinaciones referentes a la amnistía patrimonial, y con el descenso en las tasas de captación de recursos a término en los bancos, se propiciaba una mayor preferencia del público por los depósitos en UPAC en relación con otros activos financieros. Por el lado de las colocaciones, las mismas circunstancias recesivas han frustrado la absorción productiva de los recursos, además de la "cautela" de las corporaciones y de las talanqueras interpuestas por las tramitaciones administrativas y las dificultades inherentes al ajuste de la cartera de aquellas entidades. En el capítulo de Construcción y Vivienda, de esta revista, se tratan pormenorizadamente estos asuntos.

La evolución estadística de los depósitos previos a la solicitud de aprobación de licencias de cambio revela una demanda notable de "Títulos de consignación para la obtención de li-

cencias de cambio", documentos representativos de moneda extranjera expedidos por los establecimientos bancarios. Concebidos en los años sesenta como un mecanismo de postergación de los pagos en moneda extranjera (Resolución 53/64, J. M.) fueron revividos en 1977 como mecanismos de contracción monetaria (Resolución 46/77, J.M.) en apoyo de otras determinaciones de la autoridad monetaria —como, por ejemplo, la Resolución 25 de 1977 J.M. que adoptó medidas sobre el régimen de los Certificados de Cambio—. La autoridad monetaria señaló en 1977 que los Títulos mencionados serían documentos no negociables, que no devengarían intereses, pero dejaba abiertas las compuertas para que sus tenedores se beneficiaran de la devaluación. Este último aspecto es el que se quiere resaltar ahora.

La recesión de la actividad productiva, agravada por los desarreglos recientes del sector financiero y los descalabros cambiarios de los países vecinos, debe haber incidido en la composición deseada del portafolio de los agentes económicos. El menor dinamismo de la actividad productiva puede estar apareciendo en algunos indicadores monetarios tales como el de los depósitos en cuenta corriente cuya tasa de crecimiento se ha debilitado (14.1% en año completo hasta abril 2 de 1983 en comparación con el 20.4% para el mismo intervalo en 1982 y 25.1% para el año completo en abril 2 de 1981). Además de los efectos competitivos que sobre los depósitos en cuenta corriente hayan podido ejercer los activos en UPAC —los depósitos en cuenta corriente favorecidos con una tasa de interés real positiva cuyo costo transaccional es nulo pero que ca-

CUADRO VI-4

**CAPTACIONES DE LAS CORPORACIONES DE AHORRO Y VIVIENDA**  
 (Período Diciembre 1982 – Mayo 1983)  
 (Millones de pesos)

	Captaciones Oficiales			Captaciones privadas		
	Captaciones Oficiales	Variación absoluta mensual	Variación relativa m mensual	Captaciones Privadas	Variación Absoluta	Variación Relativa
<b>Diciembre 31, 1982</b>						
Certificados	19.233.4	—	—	26.911.6	—	—
Cuentas	46.202.2	—	—	76.467.8	—	—
Depósitos y Otros	860.3	—	—	10.395.1	—	—
Total	66.295.9	—	—	113.774.5	—	—
<b>Enero 31, 1983</b>						
Certificados	19.994.8	761.4	4.0	28.720.0	1.808.4	6.7
Cuentas	52.683.1	6.480.9	14.0	88.843.1	12.375.3	16.2
Depósitos y Otros	256.0	— 604.3	—70.2	5.816.1	— 4.579.0	—44.0
Total	72.933.9	6.638.0	10.0	123.379.2	0.604.7	8.4
<b>Febrero 28, 1983</b>						
Certificados	21.050.6	1.055.8	5.3	29.231.3	511.3	1.8
Cuentas	53.409.7	726.6	1.4	93.766.6	4.923.5	5.5
Depósitos y Otros	280.5	24.5	9.6	7.582.6	1.766.5	30.4
Total	74.740.8	1.806.9	2.5	130.580.5	7.201.3	5.8
<b>Marzo 31, 1983</b>						
Certificados	21.899.0	848.4	4.0	31.733.1	2.501.8	8.6
Cuentas	55.106.0	1.696.3	8.1	97.438.8	3.672.2	3.9
Depósitos y Otros	276.2	— 4.3	— 1.5	8.038.0	455.4	6.0
Total	77.281.2	2.540.4	3.4	137.209.9	6.629.4	5.1
<b>Abril 30, 1983</b>						
Certificados	24.297.9	2.398.9	11.0	34.033.8	2.300.7	7.3
Cuentas	57.199.1	2.093.1	3.8	98.878.8	1.440.0	1.5
Depósitos y Otros	501.9	225.7	81.7	6.103.1	— 1.934.9	—24.1
Total	81.998.9	4.717.7	6.1	139.015.7	1.805.8	1.3
<b>Mayo 31, 1983</b>						
Certificados	26.179.9	1.882.0	7.7	36.026.6	1.992.8	5.9
Cuentas	60.369.1	3.170.0	5.5	100.571.3	1.692.5	1.7
Depósitos y Otros	952.3	450.4	89.7	6.254.8	151.7	2.5
Total	87.501.3	5.502.4	6.7	142.852.7	3.837.0	2.8

Fuente: Informe Semanal ICAVI

recen del atributo de ser realizables por medio de cheques— que, como ya se ha visto, desembocaron en una congelación de recursos monetarios en el Banco de la República, el receso del sector real debe haber afectado negativamente la demanda transaccional de dinero. En términos del portafolio de los agentes económicos tal evento significaría una menor demanda relativa de los activos que actúan como medios de pago. Paralelamente, las circunstancias de receso económico y de inquietud financiera parecen haber afectado positivamente la conducta precautelativa de los agentes económicos —todavía a finales del primer trimestre de este año, los bancos oficiales y mixtos ostentaban un mayor dinamismo en sus

captaciones de depósitos en cuenta corriente y de ahorro.

Ahora bien, el desquiciamiento cambiario de las economías vecinas, aunado al deterioro severo del balance en cuenta corriente y la disminución en el nivel de reservas, parece haber promovido una nueva demanda monetaria de tipo especulativo en virtud de las expectativas de devaluación. Si esto es así, la actitud correspondiente de los agentes económicos sería la de reforzar la participación de los activos netos en moneda extranjera dentro de sus portafolios; este objetivo se lograría por dos vías alternativas: la de la reducción de las deudas en moneda extranjera o la del

incremento de los saldos efectivos o de las existencias valoradas en moneda extranjera. Precisamente, el aumento casi al triple de los depósitos previos a la solicitud de aprobación de licencias de cambio —de \$5.648 en diciembre 31/82 a \$15.479 millones en mayo 21/83— registrado en el curso del año, sugiere que a través de este mecanismo de política económica los agentes económicos han previsto la obtención de los eventuales “beneficios” de una devaluación cuando se mantienen valores en moneda extranjera.

En los párrafos anteriores se ha destacado cómo el sector privado ha reforzado el efecto contraccionista del balance corriente del sector externo mediante la compra de títulos de excesos de liquidez en el FAVI y la adquisición de depósitos previos para solicitar licencias de cambio en el Banco de la República. Si se considera solamente el primer trimestre del año en curso, la restricción monetaria ocasionada por el sector privado representó más de la mitad del impacto contraccionista del balance corriente del comercio exterior. Pero lo más significativo es que estos resultados aparecen en un escenario en el cual la política de las autoridades monetarias ha abandonado los hábitos contraccionistas que la revistieron en los últimos años y se ha empeñado en abrir oportunidades diversas de financiación al sector privado sin precedentes cercanos. Tal es la paradoja de la liquidez en una economía en la cual se han abierto múltiples caminos al financiamiento de la actividad privada. El deterioro de la actividad económica, y por ende, de la demanda efectiva, ha reducido la eficacia de los empeños expansionistas de la autoridad monetaria. Pe-

ro probablemente dicha actitud haya traído el beneficio indirecto de una menor presión sobre las reservas internacionales cuando florecieron las expectativas de devaluación.

#### *4. El impasse cambiario y el dilema de la financiación del déficit fiscal*

En las secciones anteriores se mencionó reiteradamente la persistencia de un saldo deficitario en la balanza corriente externa cuyo efecto en el campo de los fenómenos monetarios se habría manifestado en la destrucción de más de la quinta parte del dinero base existente el pasado 31 de diciembre. Además, se señaló el efecto expansionista primario originado en la financiación del sector gubernamental pero cuyo alcance, en el primer trimestre del año, resultó insuficiente para compensar el efecto restrictivo proveniente del déficit externo en cuenta corriente. Las circunstancias mencionadas habrían dejado en la economía un “defecto monetario” que estaría alentando el proceso recesivo. Si una de las funciones primordiales del dinero aceptada comúnmente por las más diversas escuelas es la de “lubricar el engranaje económico”, una limitación tan rápida y drástica de la cantidad de dinero como la ilustrada en la sección anterior seguramente terminaría dificultando el movimiento del ensamblaje económico.

Las subsecciones siguientes ofrecen algunas reflexiones teóricas en las que descansan el análisis coyuntural de este capítulo y algunos desarrollos de otros, especialmente el de finanzas públicas.



### a. El efecto de los saldos reales

La apertura del bache monetario originado en el desbalance del movimiento corriente del sector externo puede hacer pensar inmediatamente que otros sectores deban cubrir, con la financiación de su déficit, aquella brecha monetaria. Sin embargo, *el proceso no es tan simple y directo*. En primer lugar, así como la destrucción de una porción significativa del dinero —en este caso, más de un quinto de la base existente al finalizar el año anterior— corresponde a una situación deficitaria en las cuentas corrientes del sector externo, o sea a la reducción de los ingresos netos de una parte destacada de la actividad económica, así también se producirán algunos efectos negativos sobre la demanda transaccional de dinero. En segundo lugar, referirse exclusivamente a los procesos de destrucción o ampliación de la oferta monetaria y basar en ellos el peso de la argumentación que defienda una política de ensanchamiento o de limitación de la cantidad de dinero podría desembocar en nuevos razonamientos mecanicistas sobre la oferta monetaria. Un ejemplo de este tipo de razonamientos mecanicistas sugeriría que una ampliación o una reducción de la cantidad de dinero se manifestaría inmediata y directamente sobre las decisiones de gasto de los agentes económicos. Ahora bien, lo que en esta sección se quiere recordar es que si como se ha señalado en el ejemplo anterior, las variaciones en el stock monetario podrían manifestarse finalmente en el gasto, el proceso completo exigiría la mediación de los cambios en el tamaño y la composición de los portafolios de los agentes económicos.

En realidad, una situación deficitaria como la surgida en las transacciones externas de bienes y servicios provocaría una succión de la riqueza, una limitación en las tenencias de activos financieros de los agentes económicos. Esta restricción de los saldos de los activos financieros, en la medida en la que forman parte de la riqueza, ejercería una influencia depresiva sobre el nivel de gasto. En otras palabras, el impacto negativo sobre el gasto agregado originado en el déficit externo no se explicaría simplemente por un descenso en el stock monetario sino por la alteración de la riqueza financiera en poder de las unidades económicas. El desequilibrio inducido por la merma de los activos financieros netos aparecería como una discrepancia entre el portafolio deseado y el resultante de los sucesos en el sector externo.

Análogamente, un superávit sectorial —en el ámbito externo, por ejemplo— redundaría en un incremento de los activos financieros en los portafolios de los agentes económicos originando consecuencias tonificantes sobre el gasto. Nuevamente, no se trataría sólo de un acrecentamiento de la disposición de dinero sino de una extensión de la riqueza financiera de los demandantes potenciales. Dentro de este contexto el déficit gubernamental tendría como consecuencia una elevación de los activos financieros netos de la comunidad, independientemente de la modalidad de financiación. Así, un déficit del gobierno financiado con títulos de deuda pública ofrecidos al público terminaría incrementando los activos financieros netos de la comunidad una vez el gobierno hubiera gastado los recursos percibidos en el mercado de capitales; el público recuperaría

CUADRO VI-5  
MEDIOS DE PAGO Y OFERTA MONETARIA

	I		II		III		IV	I-II	II-IV	III-IV
	1981	Comp.	1982	Comp.	1982	Comp.	1983			
	Diciembre	m	Marzo	m	Diciembre	m	Marzo			
I. Medios de pago	259.709	43.6	250.456	40.3	325.699	43.8	300.034	- 3.6	19.8	- 7.8
II. Cuasineros	336.210	56.4	371.386	59.7	417.130	56.2	460.558	10.5	24.0	10.4
III. Oferta monetaria ampliada	595.919	100.0	621.842	100.0	742.829	100.0	760.592	4.4	22.3	2.4

Fuente: Banco de la República.

su disposición inicial de riqueza en forma monetaria, y además tendría dentro de sus activos la deuda gubernamental.

Por otro camino, el de la financiación del déficit con recursos de emisión, el resultado sería también el de aumentar los activos financieros netos de los agentes económicos. La nueva emisión al convertirse en parte de la riqueza privada desencadenaría fuerzas reanimadoras del gasto. Es lo que algunas vertientes teóricas han llamado el "efecto de los saldos reales"; a pesar de la noción mecánica de los manuales que sugiere que "cuando la gente tiene más dinero del que necesita, lo gasta", el concepto defendido por sus exponentes más destacados —como Patinkin— sugiere que el efecto de los saldos reales operaría cuando la emisión de dinero para saldar el déficit gubernamental, integrada en los portafolios de los agentes económicos, como parte de la riqueza privada, constituya un móvil adicional para la ampliación de la demanda.

- b. Un catálogo de alternativas para la financiación del déficit gubernamental.

La emisión destinada a financiar gubernamental, y en últimas, a fortalecer la riqueza privada y el gasto tendría algunos caminos alternativos<sup>2</sup>. El primero sería el del crédito directo del Emisor al gobierno mediante la apertura y utilización de cupos en favor de la Tesorería, cuyas

<sup>2</sup> Esta sección está basada en, Council of Economic Advisers, "Financing a Federal Deficit" en Smith Warren y Teigen, Ronald, *Readings in Money, national income and stabilization policy*. Edición de 1965.

manifestaciones se irían registrando en la base monetaria. El segundo consistiría en la adquisición por parte del Banco de la República de títulos de deuda emitidos por el gobierno como los proyectados Títulos de Ahorro Nacional—. Una vía más, sería la de disponer que los bancos abrieran depósitos en favor de la Tesorería al adquirir como inversión los Títulos de Ahorro emitidos por el Gobierno. Esta opción requiere algunas reflexiones adicionales ya que sus efectos diferirán de acuerdo con el impacto que sufran las reservas bancarias: en primer lugar, si los depósitos abiertos a la Tesorería en los bancos como mecanismo de adquisición de la deuda gubernamental son sustentados con unas reservas bancarias adicionales, ofrecidas por el Banco Central y equivalentes a la magnitud del déficit, el resultado fiscal sería semejante a si el Emisor adquiriera directamente la deuda del Estado.

En segundo lugar, y aquí no se tipificaría un caso de emisión, los bancos podrían adquirir los Títulos sin afectar sus niveles de reservas si para arbitrar los recursos exigidos para la compra de la deuda pública disminuyen sus inversiones voluntarias en favor del público no bancario<sup>3</sup> o se les permite ensanchar sus inversiones del encaje. Otra posibilidad teórica sería la de que los bancos destinaran su recuperación de cartera y limitaran sus créditos al sector

privado para incorporar dentro de sus activos rentables la deuda del gobierno<sup>4</sup>. En las dos últimas posibilidades citadas, una vez la Tesorería gastara los recursos recogidos en el sistema bancario, el público dispondría de los mismos niveles de dinero pero tendría a su favor nuevos activos financieros en una suma equivalente a la de la financiación del déficit.

El cuadro de posibilidades teóricas que se acaba de dibujar debe someterse a los criterios de viabilidad y de oportunidad en la economía colombiana. Las alternativas descritas, que dejaban intactas las reservas bancarias, son prácticamente irrealizables no sólo por la inferioridad incomparable de las inversiones bancarias en relación con el déficit gubernamental sino por las dificultades institucionales que encontraría la puesta en marcha de tales alternativas.

La apertura y utilización de nuevos cupos en el Banco de la República en favor de la Tesorería tendría tanto un *efecto fiscal* como un *efecto monetario*. El efecto fiscal aparecería como resultado de los nuevos gastos del gobierno, generando motivaciones expansionistas sobre la demanda. El efecto monetario se derivaría del método primario empleado para financiar el déficit, promoviendo nuevas fuerzas expansionistas sobre la demanda<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Al vender al público una parte de sus activos financieros igual a la medida del déficit de los bancos reunirían los recursos indispensables para la compra de la deuda gubernamental; ahora bien, una vez el gobierno gastara esos mismos recursos, el público recuperaría el nivel de saldos monetarios disponibles inicialmente, pero su portafolio de activos financieros terminaría enriquecido por un incremento neto equivalente al tamaño del déficit.

<sup>4</sup> Mediante este procedimiento se reducirían los pasivos del público con los bancos, operación equivalente a un incremento de los activos netos.

<sup>5</sup> Aquí se está aludiendo únicamente al incremento de la base monetaria provocado por la financiación del déficit. Tal aumento se tra-

La eventualidad de convertir al Banco de la República en el único comprador de los Títulos de Ahorro Nacional, reviviendo una práctica reiterada en los años 30 y 40, tendría unos impactos fiscales y monetarios similares a los de la opción de los cupos de crédito en el Emisor pero resultaría mucho más onerosa para el fisco.

Una ruta que hasta el momento no se ha señalado es la del crédito externo. Independientemente de los escollos interpuestos por la coyuntura internacional que pueden interrumpir o disminuir los influjos de capital externo para la financiación de proyectos del gobierno, la consecución de nuevos ingresos de capital oficial no sólo vendría en apoyo de los programas gubernamentales sino que contribuiría, de contera, a detener el descenso de las reservas internacionales.

#### c. La definición de una "mezcla de financiamiento"

La selección final de una política de financiamiento del déficit del Gobierno debe atenerse no sólo a las posibilidades teóricas o a la viabilidad práctica sino a las circunstancias materiales e institucionales que rodean la escogencia de una cierta fórmula de financiamiento. Las circunstancias materiales se expresan a tra-

vés de las restricciones impuestas por los demás sectores de la economía a una eventual expansión del gasto del gobierno y a las modalidades adoptadas para su financiación. El contexto institucional alude a las limitaciones de orden político o normativo que afectan la elección de la "mezcla de financiamiento". A grandes rasgos, las restricciones materiales que pesan en la controversia acerca de la ampliación del gasto del gobierno son dos: en primer lugar, el desbalance real en el sector externo que ha traído como consecuencia una reducción de los activos financieros netos de la comunidad. En el campo monetario, tal alteración en el portafolio de los agentes económicos se ha manifestado en una limitación drástica del dinero primario que sólo en el primer trimestre del año rebasó el 20% del dinero base contabilizado el 31 de diciembre del año anterior. Una disminución tan radical de los activos monetarios básicos refuerza los factores recesivos que han afectado la economía en los últimos años.

En segundo lugar, el financiamiento del desbalance real en el sector gobierno ha originado un efecto compensatorio parcial de las secuelas provenientes del sector externo en la medida en la que se ha constituido en el principal agente expansionista del dinero primario. En otras palabras, el financiamiento del déficit del sector gobierno ha contribuido en la reparación de los efectos del déficit externo sobre el portafolio de los agentes económicos.

Para la financiación del déficit las autoridades gubernamentales han propuesto al Congreso un paquete de medidas de endeudamiento interno

---

duce, en manos del público, en una ampliación de igual medida de sus activos financieros netos. La expansión ulterior del crédito bancario y de los depósitos correspondientes no significa una adición neta a los activos del sector privado ya que en la magnitud en la que se incrementan los depósitos del público también se acrecientan sus deudas con los bancos.

que incluye los créditos del Banco de la República tanto en la forma de una ampliación del cupo ordinario como de apertura de cupos extraordinarios que refuercen la política gubernamental de reactivación. Además se ha planteado la emisión de los Títulos de Ahorro Nacional como mecanismo adicional de financiación del déficit. Al culminarse los debates parlamentarios el legislador acordó extender la utilización del cupo ordinario de la Tesorería en el Banco de la República en \$20.000 millones más en 1983 y 1984; aprobó la apertura del cupo de reactivación que en 1983 sería de \$36.000 millones y en 1984 de \$24.000 previa la demostración del gobierno de no haber percibido ingresos adicionales por concepto de la reforma tributaria. Finalmente, el Congreso restringió al mercado financiero la colocación de los títulos de Ahorro Nacional<sup>6</sup>.

Si a las autorizaciones de endeudamiento interno gubernamental otorgadas por el Congreso se les suman los ingresos previstos por concepto de las utilidades en la compra y venta de divisas y el endeudamiento externo, se completarían los principales rubros de financiación del déficit del gobierno en 1983. Desde el punto de vista de la conformación de la base monetaria los recursos originados en el crédito del Banco de la República y en las utilidades en la compra y venta de divisas constituyen un ejemplo de emisión pura en favor del gobierno. Este proceso de creación primaria favorable al gobierno ha es-

tado identificado en los últimos años con el traspaso al gobierno central de las utilidades realizadas por el Emisor en el trámite de compra y venta de divisas; complementariamente, el crédito externo ha satisfecho los requerimientos adicionales del Gobierno. La variación principal se encuentra entonces en el orden interno, ya que si bien es cierto que desde finales de 1981 el crédito neto a la Tesorería abandonó el papel contraccionista de los últimos períodos y desde finales del año anterior el rubro de los préstamos efectivos ha venido ofreciendo cifras que ya han arribado a los \$15.000 millones, los créditos por venir a través de la ampliación del cupo ordinario y la autorización del extraordinario acrecentarán la suma del crédito a la Tesorería a unos niveles que no tienen precedentes cercanos. En otros términos, al mismo tiempo que el gobierno ha procurado reconocer y limitar la emisión disfrazada que discurre a través de las entregas a la Tesorería de las utilidades en la compra-venta de divisas, ha programado una emisión más franca por la vía del crédito directo del Banco de la República a la Tesorería. Reiterando la función cumplida en décadas anteriores, principalmente en los años treinta y cuarenta, el Banco de la República reaparece como una fuente primordial de financiación del déficit y como pivote financiero de la política de reactivación. De aquí el que no sólo se esté operando un *cambio cuantitativo* sino una *modificación cualitativa* en la financiación del déficit.

La emisión de los Títulos de Ahorro Nacional también configura un cambio cualitativo además de la variación simplemente cuantitativa. Se trata de acudir al crédito del público

<sup>6</sup> Sin embargo, el gobierno podría utilizar proporcionalmente el cupo de los \$24.000 millones considerando los incrementos reales de ingresos proporcionados por la Reforma Tributaria.



de una manera y en una magnitud que carece de precedentes similares. Si a los nuevos papeles financieros se les caracteriza por un término de vencimiento por lo menos de un año con el respaldo de un fondo de intervención del Banco de la República, no sólo se evitaría la eventualidad de que se asimilaran a unos simples pagarés de Tesorería en manos del público sino que serían un vehículo para la realización de operaciones de mercado abierto. Si bien los beneficios iniciales de los TAN se reflejarían inicialmente en una mayor provisión de liquidez para la Tesorería, con la adecuada flexibilidad de su reglamentación aquellos papeles podrían convertirse en un *instrumento de la política monetaria futura*. De contera, los TAN provocarían alteraciones cualitativas importantes, y nuevamente, sin precedentes, en el mercado financiero. Constituirían un aliciente del mercado de capitales ambicionado continuamente en la última década; con un período de maduración superior al de la mayoría de los valores financieros actuales y con una tasa de interés que inicialmente podría calificarse como relativamente baja, la "prima de seguridad" que los revestiría garantizaría su admisión en el mercado.

El gasto gubernamental financiado con los nuevos cupos y las utilidades en la compra y venta de divisas se manifestará, en el campo monetario, en dos etapas distintas: la primera se advertirá en un estímulo expansionista de la base monetaria lo cual en términos del portafolio de los agentes económicos significa un aumento neto de sus activos financieros. La ampliación crediticia posterior derivada del crecimiento de la base redundará en un nuevo ensanchamien-

to de los depósitos del público en los bancos. Sin embargo, en esta segunda etapa, a diferencia de la primera, los nuevos depósitos del público en el sistema bancario no representan una magnitud superior de sus activos netos ya que representan la contrapartida del incremento del crédito bancario.

Otra cosa ocurre con el gasto público financiado con la emisión de Títulos de deuda. A diferencia del caso anterior en el cual además del *efecto fiscal expansionista* provocado por el gasto se producía un *nuevo efecto expansionista de carácter monetario*, en el caso de la deuda, el efecto fiscal expansionista del gasto no está reforzado por un impacto expansionista adicional de carácter monetario. Al contrario, en el proceso de la venta de los títulos al público se induciría un efecto contraccionista —al guardar sus depósitos en el Banco de la República— que únicamente se desvanecería en la medida en la que se ejecutara el gasto del gobierno. Finalmente, una vez realizado el gasto, aunque el público habría recuperado sus activos monetarios iniciales, también habría superado sus tenencias de activos financieros, en la medida en la que el gobierno hubiese cubierto una porción de su déficit con la emisión de deuda.

En definitiva, la selección de una "mezcla de financiamiento" dentro de las restricciones materiales e institucionales vigentes, tiene como característica común el hecho de mejorar la posición de activos financieros netos del público, cuyo "efecto de riqueza" se manifestará finalmente como un nuevo aliciente de la demanda.

d. Variaciones finales en torno a la financiación del déficit del gobierno y sus "implicaciones" en la composición de los activos financieros.

En las páginas anteriores se ha aludido al influjo restrictivo del déficit del sector externo en cuenta corriente sobre la disposición de activos financieros de los agentes económicos. Así mismo, se ha destacado la capacidad compensatoria de la financiación del déficit del gobierno en la recuperación de los saldos de la riqueza financiera en los balances de las unidades económicas. En pocas palabras, los cambios ocurridos en el ámbito real —en el comportamiento de los ingresos y egresos tanto del sector externo como del sector gobierno— se manifiestan finalmente en el tamaño y la composición de la riqueza financiera. Una aproximación a la magnitud de la influencia negativa de las cuentas corrientes del sector externo sobre la disposición de activos financieros, es la ofrecida por los indicadores estadísticos empleados corrientemente para medir la cantidad de dinero y las existencias de activos de muy alta liquidez; la reducción de la base monetaria en un 20% durante los tres primeros meses del año es la demostración más nítida del impacto de las transacciones corrientes del sector externo. A su vez, la financiación del déficit gubernamental ha cumplido, pero sólo parcialmente, una función compensatoria.

Las virtudes reanimadoras del gasto público pueden extenderse en el terreno cedido por las operaciones reales con el exterior. El influjo directo del gasto en las transacciones de bienes y servicios y los impactos generados por la "mezcla de finan-

ciamiento" del déficit abren la perspectiva de una recuperación de la demanda interna. Existen, sin embargo, algunas inquietudes sobre posibles "desvíos" de los efectos deseados del gasto público. En efecto, el deterioro experimentado por la balanza corriente externa acompañado de una compensación mínima ha reducido el inventario de reservas internacionales del país hasta el punto de que han aflorado expectativas de una devaluación muy superior a la de los últimos años, y probablemente, de una devaluación súbita sin precedentes en los cuatro lustros anteriores. Esta situación anómala se habría agravado con motivo de los descalabros cambiarios de las economías vecinas. En tales circunstancias, el comportamiento "normal" de los agentes económicos afectados también por la inseguridad financiera desatada en el año anterior y la reducción de las oportunidades de inversión domésticas se habría alterado de manera que existiría una preferencia manifiesta por los activos financieros representativos de moneda extranjera; así, una mayor disposición de activos financieros netos propiciada por el gasto público estaría seguida por una conversión de los valores en moneda nacional —por otros— denominados en moneda extranjera. La sustitución tendría, en general, dos caminos: el primero, consistiría en reducir las obligaciones en moneda extranjera, mejorando la posición de activos netos, y el segundo, se manifestaría en la adquisición de títulos representativos de moneda extranjera o de inventarios denominados en dicha moneda.

El cambio en las preferencias de los agentes económicos se traduciría en una recomposición deseada del por-

tafolio. Por ese motivo, una mayor tenencia de activos originada en el gasto público podría eventualmente desembocar en una reducción más rápida de las reservas internacionales: aunque habría que insistir —tal como se deduce de la argumentación anterior— en que no se puede identificar en el gasto público móvil de aquella recomposición de la riqueza financiera. Por el contrario, el aumento en el gasto, al traer consigo la reactivación económica, mejoraría las oportunidades domésticas de inversión y la confianza en el sector financiero y con ello eliminaría una de las causas de dicha recomposición. Sin embargo, esto no quiere decir que en la política de gasto se omita la cautela recomendable. La “mezcla de financiamiento” finalmente escogida, no puede pretermitir la consideración

de las nuevas circunstancias. Por ello, el análisis de *Coyuntura Económica* ha insistido en la utilización del crédito externo gubernamental como una de las alternativas de financiamiento del gobierno cuyo efecto no sólo se manifestaría en un sustento adicional de las reservas, sino que, de paso, contribuiría a abatir las expectativas de devaluación. La “mezcla de financiamiento” se completaría con recursos de crédito del Banco de la República —en vista del efecto monetario provocado por el déficit externo real— y con la colocación en el mercado financiero de los Títulos de Ahorro Nacional. Esta última posibilidad, aunque podría crear algunas resistencias para la baja de la tasa de interés, tendría las ventajas que ya fueron enunciadas en el texto.

# Política Social

## FUERZA DE TRABAJO Y EMPLEO

### *1. Introducción*

El análisis de los factores determinantes del nivel de empleo de una economía, es decir el resultado de la confrontación de la oferta y demanda de trabajo, ha constituido un tema crucial de discusión para los economistas de todos los tiempos.

Desde los clásicos, a mediados del siglo XIX —que fundamentaron su análisis en la interacción entre el trabajo, el capital y la tierra, y el papel que juega la tasa de salarios en la determinación de volumen de población, el cual, a su vez, determina la oferta de trabajo —hasta las teorías más recientes de los mercados de trabajo segmentados— que tratan de explicar los determinantes de los diferenciales salariales entre trabajadores con el mismo nivel de educación y experiencia (capital humano) ubicados en sectores de actividad diferentes —el problema del nivel de empleo y de los factores económicos y no económicos que lo determinan siempre ha sido objetivo de análisis en los círculos académicos. Sobresalen en

ese debate con sus respectivas derivaciones y limitaciones los neoclásicos para los cuales el nivel de empleo de equilibrio se encuentra determinado por los precios relativos del capital y del trabajo; Keynes, para quien en el corto plazo el volumen de empleo es una resultante del nivel de la demanda agregada; Lewis, quien examina el problema en economías duales con oferta ilimitada de mano de obra, los estructuralistas cepalinos, para quienes el problema del empleo en países periféricos como los de América Latina tiene sus raíces en el carácter dependiente del proceso de acumulación capitalista que ha tenido lugar en ellos y en limitantes de tipo estructural como la concentrada distribución del ingreso y la riqueza; y quienes formulan relaciones empírico-teóricas como la Curva de Phillips, que en su expresión más simple plantea una relación funcional negativa entre la tasa de crecimiento de los salarios y el nivel de desempleo.

En Colombia, la preocupación por el debate académico e institucio-

nal del problema del empleo es relativamente reciente; se remonta a fines de la década del sesenta y principios de la del 70. En efecto, fue solamente en 1968 cuando se publicó el estudio pionero en este campo efectuado por el CEDE de la Universidad de los Andes y titulado "Empleo y Desempleo en Colombia"<sup>1</sup>. Al poco tiempo se conoció el primer documento oficial sobre el problema del empleo en el país, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, en el cual se realizaba un diagnóstico global y se formulaban recomendaciones de política<sup>2</sup>.

Luego, en 1970, a solicitud de la administración Lleras Restrepo, la Organización Internacional del Trabajo produjo el informe conocido con el título "Hacia el Pleno Empleo"<sup>3</sup>, el cual condensaba un diagnóstico de las principales tendencias de la economía colombiana, apuntaba a la identificación de las principales causas estructurales que originaban el desempleo creciente en la época y sugería un programa de acción para combatirlo. Desde el punto de vista institucional, el empleo se convirtió en un objetivo explícito en las estrategias de desarrollo de los distintos gobiernos que sucedieron al del doctor Carlos Lleras Restrepo. Desde el ángulo académico, el creciente interés por el problema se tradujo en la publicación de diferentes estudios re-

feridos a aspectos específicos del comportamiento del mercado de trabajo, de los determinantes de la participación en dicho mercado y las relaciones entre el empleo y la pobreza y la educación y el empleo. En materia de información periódica se ha mantenido el sistema de encuestas de hogares por medio del cual el Departamento Administrativo Nacional de Estadística suministra datos sobre la evolución trimestral del empleo en las principales ciudades del país. Todo esto ha contribuido a obtener un mejor conocimiento de la economía del trabajo en Colombia y de las características y orígenes del desempleo, lo cual, en principio, debería facilitar a los organismos pertinentes la estructuración de políticas con grado cada vez mayor de especificidad.

Al finalizar la década del 60 el país registraba un conjunto de parámetros estructurales de tipo demográfico y social cuya evolución en el tiempo, contrastada con las previsiones sobre crecimientos de los distintos sectores económicos, señalaba una tendencia casi "catastrófica" en materia de empleo para la década del 70. En efecto, en el período 1965-1970, la tasa de crecimiento de la población se estimaba en 3.2% anual y el aumento de la población adulta activa en 3.6% por año<sup>4</sup>. Al mismo tiempo, durante el período en referencia, la economía creció a un ritmo levemente superior al 5% anual lo cual se tradujo en un incremento del empleo entre 2 y 2.5% anual, en contraste con la aceleración del crecimiento de la fuerza de trabajo<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> CEDE, Universidad de los Andes, *Empleo y desempleo en Colombia*, editado por Miguel Urrutia, Bogotá, 1968. Desde luego el CEDE había iniciado la realización de encuestas urbanas periódicas de empleo y desempleo en 1963.

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación, *El empleo en Colombia, Diagnóstico y recomendaciones de Política*. Bogotá, 1969.

<sup>3</sup> OIT, *Hacia el pleno empleo*. Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1970.

<sup>4</sup> OIT, *Hacia...* op. cit., Cuadro No. 4, pág. 35.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 35.



Sin embargo, en el transcurso de la década se cristalizaron una serie de cambios importantes en la estructura socioeconómica del país<sup>6</sup>, entre los cuales, el más sobresaliente se refiere a la abrupta caída en la tasa de fecundidad que pasó de 7 hijos por mujer a principios de los años setenta a 3.6—3.4 a finales de la década. Como se verá más adelante, este hecho tuvo repercusiones importantes sobre la estructura de edades de la población y el ritmo de crecimiento de la población económicamente activa que, junto con la evolución global de la economía y el esfuerzo realizado por el Estado en materia de desarrollo social, evitaron que el desempleo abierto llegara al nivel que se esperaba para 1980.

## 2. La información disponible

Los Censos de Población y las Encuestas de Hogares, en especial las ya mencionadas del DANE, son las principales fuentes de información sobre empleo y desempleo en Colombia. Las limitaciones más importantes de dichas fuentes de información son las siguientes: primero, su cobertura de las áreas rurales es incompleta y escasamente confiable; segundo, la comparación intertemporal se dificulta por cambios de definición y muestreo, lo mismo que por la calidad de los parámetros implícitos elegidos para expandir al universo o extrapolar en el tiempo; tercero, se observa una tendencia a subestimar el real volumen de la fuerza de trabajo. Lo último se debe a que, de una parte, se ignora la presencia de niños en el mercado laboral<sup>7</sup> y de otra, el pe-

ríodo de referencia usual (la semana anterior a la encuesta) es demasiado corto y las numerosas personas que trabajan de modo ocasional y no consideran el trabajo como actividad básica o devengan por él ingreso marginal, son clasificados por fuera de la PEA<sup>8</sup>.

## 3. Población económicamente activa y tasas de participación

Con las salvedades anotadas arriba, y utilizando la información más actualizada y más rigurosamente elaborada<sup>9</sup>, se observa que la fuerza de trabajo creció al 2.6% anual promedio durante la década —más rápidamente que la población— pero la tasa de participación global disminuyó levemente, de 43.9 a 42.0 para el agregado de hombres y mujeres<sup>10</sup>. Esa aparente paradoja se debe al juego encontrado de varios factores. En primer lugar, con el vertical descenso en la fecundidad una proporción mayor de los habitantes se concentró en las edades primarias de trabajo (15-64). En segundo lugar, a pesar de la creciente presencia de la mujer urbana en el mercado laboral y la migración rural-urbana que contribu-

<sup>7</sup> Un estudio sobre Bogotá encontró sin embargo que ésta equivaldría al 50/o de la Población Económicamente Activa —PEA— reportada por el DANE. Véase Ministerio del Trabajo, *Censo del Niño Trabajador, Resultados Preliminares*, Informe del Equipo Básico, Bogotá, 1980 (Mimeo).

<sup>8</sup> Otra investigación, sobre las cuatro ciudades principales, halló cómo estos "sesgos" excluían entre un 10 y un 20/o de los trabajadores efectivos. Véase, Nohora Rey de Marulanda, y U. Ayala, *Empleo y Pobreza*, Bogotá, CEDE, 1978, Tomo I, Parte I (Mimeo).

<sup>9</sup> SENA, *Sistema de Planeación de Recursos Humanos*, Bogotá, 1982.

<sup>10</sup> Ver Cuadros VII-1 y VII-2.

<sup>6</sup> Véase J. Vivas et. al., *Evolución del desarrollo social en Colombia en la década del 70*. FE-DESARROLLO, 1982.

## CUADRO VII-1

**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y TASAS GENERALES  
DE PARTICIPACION POR SEXO  
1973 - 1980\***

Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Población (Miles)	TGP %	Población (Miles)	TGP %	Población (Miles)	TGP %
1973	5.062	67.4	1.853	22.5	6.916	43.9
1974	5.175	66.3	1.888	22.1	7.063	43.2
1975	5.304	65.5	1.930	21.8	7.233	42.7
1976	5.452	65.0	1.972	21.6	7.424	42.4
1977	5.596	64.5	2.015	21.4	7.611	42.1
1978	5.756	64.1	2.065	21.3	7.820	41.9
1979	5.910	64.0	2.112	21.2	8.023	41.8
1980	7.073	64.0	2.164	21.1	8.237	41.8

\* TGP = PEA

Pob 10 y más años.

Fuente: SENA. *Sistema de Planeación de Recursos Humanos*, Bogotá, 1982, pp. 126.

## CUADRO VII-2

**PEA Y TASAS ESPECIFICAS DE PARTICIPACION  
1973 - 1985**

Grupos de 10 edad	1973		1985	
	PEA	PEAm	PEA	PEAm
10 - 14	377	11.6	243	7.2
15 - 19	1.067	40.6	864	25.9
20 - 24	1.131	57.0	1.272	38.5
25 - 29	905	59.8	1.663	59.1
30 - 34	731	59.5	1.336	62.1
35 - 39	656	57.3	950	58.8
40 - 44	553	57.3	733	58.4
45 - 49	435	56.0	627	56.4
50 - 54	361	53.9	540	55.5
55 - 59	228	49.2	409	53.7
60 - 64	189	43.4	314	50.6
65 y más	284	40.2	462	41.4
Total	6.916	43.9	9.413	42.5

$$PEA X = \frac{PEAX}{pobX} \quad X = \text{Edad}$$

Fuente: SENA, *Sistema de Planeación de Recursos Humanos*, p. 127.

veron positivamente a la tasa de participación<sup>11</sup>, ésta se redujo globalmente por el gran aumento que se presentó en los niveles de escolarización de la población —sobre todo de secundaria—. Así, las tasas específicas de participación proyectadas a 1985 caen abruptamente para los grupos de edad 10 a 24 (escolarización) mientras se elevan levemente entre los adultos (debido, principalmente, a la mayor participación de la mujer)<sup>12</sup>.

#### 4. La oferta de mano de obra

Importa destacar ciertos corolarios de lo dicho acerca de la PEA. En primer término, la llamada "razón de dependencia" —relación de niños y ancianos a trabajadores adultos— cayó de 80 a 62 % entre 1973 y 1982<sup>13</sup>, lo cual significa un alivio social de importancia y la necesidad de prever un cambio de fondo en las prioridades de política (por ejemplo empleo vs pensiones). En segundo lugar, la nueva presión sobre el mercado de trabajo continúa y continuará siendo notable (2.6% anual) por lo menos hasta finalizar la década del ochenta.

Adicionalmente, si bien la migración internacional (especialmente a Venezuela y los Estados Unidos) ha servido en algo como "válvula de escape", la migración rural-urbana tiende a concentrarse en los jóvenes y las mujeres en edad de trabajar. Pero, más importante quizá, si el sistema escolar retiene aspirantes en el corto

plazo, también implica un continuo desplazamiento de la oferta de mano de obra hacia posiciones más calificadas. Para mencionar algunas cifras apenas: los egresados de secundaria o universidad representaron el 56% de los nuevos ingresos al mercado en 1980 y mientras la oferta de profesionales, técnicos y trabajadores administrativos se expandió en cerca del 6% cada año (1973 - 1982), la de trabajadores agropecuarios creció al 1.4%, la de trabajadores de servicios al 1.5% y la de trabajadores de la industria a menos de 3%<sup>14</sup>.

A principios de la década del 70 la acelerada expansión en la oferta de brazos hacía temer que el desempleo abierto alcanzase cada día niveles más altos. El informe OIT, por ejemplo, proyectaba una tasa de desempleo abierto cercana al 25% para 1980<sup>15</sup>. El pronóstico no se cumplió, en parte debido a que el PIB pasó de crecer al 5.1% anual promedio durante los sesenta al 6% durante los setenta<sup>16</sup>. De esta suerte se estima que la demanda de mano de obra durante el período aumentó en un 3.1% promedio anual<sup>17</sup> frente al indicado 2.6% para la oferta.

#### 5. La demanda de trabajo

El dinamismo ocupacional de la economía ha sido, sin embargo, discrepante en términos de sectores y subperíodos<sup>18</sup>. El sector primario rebajó

<sup>11</sup> Esta es menor en el campo (40.3o/o en 1980) que en la ciudad (45.5o/o en el mismo año).

<sup>12</sup> Ver Cuadro VII-2.

<sup>13</sup> SENA, op. cit., p. 118.

<sup>14</sup> Ibídem. Cuadro No. 22, p. 128.

<sup>15</sup> OIT, *Hacia... op. cit.*

<sup>16</sup> DNP, Plan de Integración Nacional, Bogotá, 1979 (Vol. II, p. 331).

<sup>17</sup> SENA, op. cit., p. 31.

<sup>18</sup> Véase por ejemplo: SENA, op. cit. H. Gómez, "Perspectivas Ocupacionales" en FEDESA-

su participación en el empleo total de 54% en 1951 a 47% en 1964 y a 31% en 1973. En valores absolutos el número de trabajadores agrícolas creció entre 1951 y 1964, aun cuando el sector generó la cuarta parte de los nuevos puestos de trabajo; disminuyó en 645.000 (un 7%) entre 1964 y 1973, y en apariencia se estabilizó desde entonces. La cuota del secundario permaneció en la vecindad del 20% hasta 1973 pero aumentó levemente después de este año. La industria manufacturera duplicó su capacidad ocupacional entre 1951 y 1973, y lo hizo de nuevo entre 1971 y 1978; sus tasas anuales de crecimiento variaron desde 2.2% promedio durante los años cincuenta a 4.5% entre 1964 y 1973, y a casi el 6% entre 1974 y 1978, para decaer luego, en parte debido a la recesión económica iniciada hacia 1979<sup>19</sup>. El sector terciario ganó importancia relativa equivalente a las pérdidas del primario; y dentro de él creció más en términos porcentuales —aunque menos en términos absolutos— pero el empleo en el ramo de los servi-

cios “modernos” (agua, comunicaciones, transporte, finanzas, gobierno) que en el de los tradicionales (“comercio, personales, comunales y sociales”). En pocas palabras aún con la hipertrofia del sector terciario parecería ser que Colombia hubiera concluido su “despegue ocupacional” (urbanización de la mano de obra) y comenzará a aproximarse al “patrón normal” de desarrollo (expansión del secundario). No obstante, el proceso de “normalización” indicado ha sido insuficiente para disminuir la cantidad de trabajadores vinculados al llamado “sector informal” que, según un cálculo cuidadoso, pasó de 2.915.695 en 1977 a 3.175.552 en el 80<sup>20</sup>.

En efecto, la información disponible muestra que si bien el peso relativo del dicho sector “informal” o “no capitalista” disminuyó (de 44.7 a 43.1% en ocho años) este hecho lo explica la reducción observada en la agricultura y la minería, pues dentro del empleo urbano su participación se ha incrementado<sup>21</sup>. Por tanto, queda claro que la agricultura se ha modernizado bastante, que el comercio institucional, la construcción y hasta los servicios de gobierno aportan un mayor volumen relativo de empleo y que la gran industria y la gran minería han crecido lo suficiente para mantener su participación en la ocupación. Pero queda igualmente claro que el “sector informal” sigue aportando más de dos de cada cinco empleos y, sobre todo, que viene desplazándose hacia los centros urbanos,

RROLLO (ed.) *La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta*, Bogotá, 1979; A. Berry y A. Pinell, *Small Scale Enterprise in Colombia* o Case Study (borrador), 1979.

<sup>19</sup> Se dice en parte por la recesión económica porque hay otros factores que pueden haber intervenido en la disminución del volumen de empleo industria. a) El proceso de revaluación del peso y la apertura relativa de las importaciones pueden haber actuado como incentivo a la compra de tecnología ahorradora de mano de obra; b) la extensión de la subcontratación como forma de vinculación de personal para evitar las cargas prestacionales. De ahí que valga la pena investigar las nuevas modalidades de contratación en el sector industrial por cuanto parece ser que muchos empleos que antes eran contabilizados directamente por la industria, son ahora generados por el sector servicio o en la pequeña y mediana empresa; c) también puede haber problemas con la cobertura de la muestra que mide el empleo industrial.

<sup>20</sup> SENA, Bases de conceptualización del “sector informal” y cuantificación a Nivel Nacional y Departamental, Bogotá, 1982, mimeografiado p. 17.

<sup>21</sup> Ver Cuadro VII-3.

**CUADRO VII-3**  
**ESTRUCTURA DEL EMPLEO 1977 – 1980**

	1977	1980
<b>A. Empleo capitalista</b>		
Industria (más de diez trabajadores)	7.0	7.1 ✓
Comercio regular	10.7	11.3
Servicios personales (profesionales y otros)	3.5	3.5
Construcción y servicios modernos	11.8	12.0 ✓
Gobierno	5.4	5.5
Asalariados Agropecuarios	13.4	13.3
Propietarios no minifundistas	3.1	2.6
Minería capitalista	0.4	0.4 ✓
Subtotal	55.3	55.7
<b>B. Empleo no capitalista</b>		
Industria (menos de diez trabajadores)	8.4	8.4
Comercio de vendedores ambulantes	1.8	2.0
Servicios personales (no capitalistas)	15.4	15.7
Propietarios minifundistas	5.9	5.7
Trabajadores agrícolas de actividad mixta	6.2	5.8
Trabajadores familiares del campo	6.5	6.2
Minería no capitalista	0.5	0.5
Subtotal	44.7	44.3
(Empleo Nacional Agropecuario)	(35.1)	(33.6)
(Empleo Nacional no Agropecuario)	(64.9)	(66.4)
Total	100.0	100.0

**Fuente:** SENA, *Bases de Conceptualización del "Sector Informal" y Cuantificación a Nivel Nacional y Departamental*, 1982 (mimeo) Cuadros 2 y 4.

particularmente bajo las modalidades de vendedores ambulantes y trabajadores de los servicios tradicionales.

### 6. Empleo y desempleo

La existencia de un amplio sector informal constituye una de las críticas más justificadas y persistentes a la medición convencional del desempleo abierto en las economías en desarrollo. Sin embargo, el hecho de que las tasas de desocupación no sólo

no hayan aumentado —como temía la OIT— sino que hayan disminuido a lo largo de los años setenta y el sector informal haya perdido participación en el empleo, así sea sólo gradualmente, representan un síntoma innegable de progreso en materia laboral. De nuevo la situación dista de ser satisfactoria, pues trescientos mil desocupados activos en las ciudades principales y más de medio millón en el territorio nacional, plantean sin duda un grave problema



social y político. No obstante, el índice de desempleo visible demuestra una cierta inclinación al descenso en el mediano plazo. Con más exactitud, las encuestas urbanas muestran dos "ciclos" bien marcados: auge económico (1970-1973) y receso (1974-1975) con tasas de desocupación elevadas (10.9 - 9.5 - 13.5%), y nuevo auge (1976 - 1978) nuevo receso (1979 - 1980) con tasas más bajas de desempleo (13.5 - 8.2 - 9.7%). Pero, al finalizar la década la confrontación de la oferta contra demanda de mano de obra para el conjunto de la economía mostraba una tendencia definida hacia la disminución en el índice de desempleo abierto<sup>22</sup>.

Por último, el examen de la evolución del desempleo muestra que, hacia 1978, el desempleo abierto no afectaba por parejo a los distintos grupos de población. En efecto, en ese año el desempleo abierto registraba, entre otras, las siguientes características:<sup>23</sup> Primero; su incidencia era mayor entre los jóvenes menores de 30 años (10% o más) que entre los mayores (menos de 4%). Segundo, había sin excepción más cesantes que aspirantes lo cual, en el caso de los jóvenes, sugiere que ellos se vinculaban con facilidad al mercado al concluir sus estudios pero padecían luego considerable inestabilidad en el cargo. Tercero, el desempleo femenino superaba porcentualmente al masculino y se concentraba en la franja de edad entre 15 y 30 años; en cambio, la relación cesante-aspirante indicaba que a las mujeres les era más difícil ingresar al mundo del trabajo pero

CUADRO VII-4

TASA DE DESEMPLEO ABIERTO,  
1970 - 1980

Año	Trimes- tre	Cuatro Ciudades Mayores (1)	Total Nacional (2)
1970	II	10.9	
1971	II	11.8	
1972	IV	11.2	
1973	II	9.5	
1974	III	12.7	
1975	II	13.5	
1976	II	10.0	
1977	II	9.8	9.3
1978	III	8.2	7.6
1979	II	8.5	6.9
1980	II	9.3	6.7

**Fuente:** Columna (1): 1970-1974, H. Gómez, "El Desempleo Urbano: Raíces Tendencias e Implicaciones". *Coyuntura Económica*, Vol. I 1975 (Abril) p. 107; 1974-1979, DNP, op. cit., 332; 1980, *Coyuntura Económica*.

Columna (2) SENA, op. cit., p. 134.

disfrutaban luego de mayor estabilidad. Y Cuarto; los desocupados tenían en promedio más educación que los ocupados, aún comparando entre sí los menores de 30 años (4.2% frente a 3.0%, y las mujeres desempleadas tenían mayor calificación formal que los hombres desempleados. Estas cuatro diferenciales parecen marcarse con el correr del tiempo<sup>24</sup> y revisten el aspecto de la desocupación de más preocupantes consecuencias en la economía (desperdicio del talento joven) y en la política (castigo a las clases medias).

<sup>22</sup> Ver Cuadro VII-4.

<sup>23</sup> Ver Cuadro No. VII-5 y VII-6.

<sup>24</sup> Según se desprende de la comparación entre sucesivas Encuestas de Hogares.

CUADRO VII-5

**TASAS DE DESEMPLEO ESPECIFICAS SEGUN EDAD Y SEXO POR TIPO DE DESOCUPACION  
AREA URBANA 1978**

Grupos edad	Desem- pleo	Total Cesan- tes	Aspi- rantes	Desem- pleo	Hombres Cesan- tes	Aspi- rantes	Desem- pleo	Mujeres Cesan- tes	Aspi- rantes
12 - 14	11.6	6.9	4.7	12.8	9.8	3.0	9.7	2.3	7.4
15 - 19	16.3	9.1	7.2	16.9	11.8	5.1	15.5	5.5	10.0
20 - 29	10.6	7.0	3.6	8.9	6.2	2.7	13.0	8.1	4.9
30 - 39	3.3	2.7	0.6	2.6	2.5	0.1	4.7	3.1	1.6
40 - 49	2.9	2.7	0.2	2.8	2.8	0.0	3.3	2.6	0.7
50 - 59	3.6	3.5	0.1	3.4	3.4	0.0	4.2	3.7	0.5
60 - 69	3.9	3.9	0.0	3.9	3.9	0.0	3.8	3.8	0.0
Total	7.6	5.2	2.4	6.7	5.2	1.5	9.4	5.3	4.1

Fuente: DNP, *Plan de Integración Nacional 1979-1982*, Tomo 2, p. 348.

### 7. Perspectivas de mediano plazo

Como se indicó en la introducción de este capítulo, a principios de la década del 70 se vislumbraba un rápido crecimiento del desempleo abierto el cual supuestamente debería haber llegado a niveles insostenibles hacia 1980. El ritmo de crecimiento de los parámetros demográficos, sociales y económicos apunta-

ban en esa dirección. No obstante, en el transcurso de la década se registraron y consolidaron cambios importantes en la estructura socio-económica del país que, de una u otra forma, desaceleraron la tasa de crecimiento del desempleo abierto en la economía. Más aún, al finalizar la década se observaba una tendencia clara a la disminución en la tasa de desempleo abierto.

CUADRO VII-6

**DISTRIBUCION POR NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y LA  
POBLACION DESOCUPADA  
AREA URBANA - 1978**

Nivel Educacional	Ninguna	Primaria	Secundaria	Universitaria	Total
Población económicamente activa	8.5	50.3	34.0	7.2	100.0
Población desocupada	5.0	45.4	42.5	7.1	100.0
Población económicamente activa menor de 30 años	4.2	45.3	42.4	8.1	100.0
Población desocupada menor de 30 años	3.0	41.2	46.9	8.9	100.0
Población económicamente activa masculina	7.5	52.3	32.5	7.7	100.0
Población desocupada	5.2	48.7	36.8	9.3	100.0
Población económicamente activa femenina	10.3	46.6	36.8	6.3	100.0
Población desocupada femenina	4.8	41.2	49.7	4.3	100.0

Fuente: DNP Plan de Integración Nacional 1979-1982, Tomo 2, p. 350.

Sin embargo, desde 1980 la tasa de desempleo abierto volvió a crecer y desde marzo de ese mismo año este tipo de desempleo se ha mantenido estable alrededor del 10.5% en las cuatro principales ciudades del país<sup>25</sup>. Este hecho plantea una perspectiva poco halagadora en materia de empleo para el período 1983-1986. En efecto, para evitar que el actual nivel de desempleo aumente, durante este año y hasta 1986 la economía tendría que crear en total alrededor de 715 mil nuevos puestos de trabajo<sup>26</sup>, lo que en las condiciones actuales de su crecimiento constituye una meta difícil de alcanzar. De hecho, además de las características del desempleo anotadas atrás, el esfuerzo absoluto que tiene que realizar la economía en la actualidad para incorporar la fuerza de trabajo adicional es superior al que hubo de realizar en el período 1973-1976, ya que mientras en ese período las adiciones anuales a la fuerza de trabajo eran del orden de 170.000 personas en promedio, en la actualidad esas adiciones son de alrededor de 237.000 personas. Igualmente, si se tiene en cuenta primero, que la casi totalidad de las personas pertenecientes al grupo de edad entre los 15 y 64 años en 1985, ya habían nacido al iniciarse el descenso de la fecundidad

en el país y, segundo, el gran incremento de las tasas de escolarización en educación media y superior ocurrido durante la década del 70, lo que hace esperar una incorporación considerables de sus egresados a la fuerza de trabajo<sup>27</sup>, la presión sobre el mercado de trabajo en términos absolutos se prolongará con la misma fuerza por lo menos hasta finales de la década del ochenta.

De todo lo anterior se deduce que el problema del empleo volverá a ser motivo de preocupación en las esferas gubernamentales y se convertirá en un elemento a tener en cuenta permanentemente en el diseño de la política económica. Evidentemente, después de 1975 cuando empezó a ceder la tasa de desempleo abierto en el país, a consecuencia, entre otras cosas, de la bonanza agroexportadora, el nivel de empleo dejó de ser una preocupación central en el proceso de toma de decisiones de la política económica. Adicionalmente, dadas las características de la estructura del desempleo actual, la política en materia de empleo tendría que ser mucho más selectiva ya que es muy probable que las políticas de tipo general que se aplicaron en la década del 70, en el momento tengan un impacto muy limitado.

<sup>25</sup> Véase, DANE, Boletín Mensual de Estadística, No. 381; y DANE *Avance Estadístico*, marzo 1983.

<sup>26</sup> Esta estimación se hace con base en las proyecciones de la población económicamente activa (fuerza de trabajo) realizados en el trabajo SENA, Sistema..., op. cit. Cuadro No. 20.

<sup>27</sup> Véase, SENA..., op. cit., p. 121.

informes de  
investigación

# Evolución de los principales indicadores del sector salud en Colombia en la década del 70\*

*Jorge Vivas Reyna*

## Introducción

Un examen rápido de la política de salud de los distintos planes de desarrollo ejecutados en el país en la década del 70, en general, muestra una coincidencia de objetivos los cuales, desde luego, no siempre responden a la misma denominación formal.

En efecto, es posible afirmar que en el campo de la salud, al igual que ocurrió en educación y en otros sectores, la década del 70 muestra un proceso de avance y consolidación de ciertos parámetros de salud, que necesariamente conducen a que los distintos gobiernos concentren sus esfuerzos en atender primero, aquellos aspectos de la salud que aún son susceptibles de ser mejorados mediante instrumentos de tipo administrativo, y segundo, a mejorar

en términos absolutos la situación de salud de los grupos más vulnerables de la población.

En ese sentido, los programas de salud llevados a cabo en el período en referencia, con distinto énfasis han estado orientados a:

- 1) Disminuir la morbilidad causada por enfermedades infecciosas y parasitarias, mediante el incremento de los programas de medicina preventiva, el suministro de agua potable, alcantarillado y campañas de vacunación.
- 2) Aumentar los servicios de protección de la salud en zonas rurales.
- 3) Aumentar y mejorar los servicios de salud al grupo materno infantil con el fin de reducir la mortalidad y la morbilidad del niño, especialmente en las edades más críticas de su desarrollo biológico.
- 4) Aumentar la formación de personal paramédico y auxiliar con el fin de ampliar la cobertura de la atención primaria en salud.

\* Una versión anterior de este informe corresponde al Capítulo III del estudio "Evolución del Desarrollo Social en Colombia en la década del 70" elaborado en FEDESARROLLO por Jorge Vivas Reyna, Hernando Gómez Buendía y Carlos Caballero Argáez para el UNICEF.



- 5) Ampliar y utilizar al máximo la capacidad hospitalaria existente en el país para prestar mayores servicios de recuperación de la salud.
- 6) Racionalizar al máximo la utilización de los recursos de las instituciones que trabajan en el mejoramiento de la salud con el fin de atender de manera eficaz el mayor número de casos posibles.

Desde el punto de vista operativo dichos objetivos se han traducido en acciones de atención a las personas que se realiza mediante actividades de consulta médica, campañas de vacunación, hospitalización, etc.; atención al medio ambiente con el fin de hacerlo más propicio para la salud y como un medio de prevenir enfermedades; y para llevar a cabo dichas actividades, se desarrolla la infraestructura física necesaria y se promueve la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos con las calificaciones y destrezas necesarias. En síntesis, se realizan y promueven acciones en tres frentes bien delimitados, que pueden considerarse los componentes endógenos del sector salud, cuya evolución en el tiempo así como su magnitud y composición, determinan parcialmente las condiciones generales y específicas de salud de la población. Se dice que parcialmente puesto que existen otros factores adicionales exógenos al sector salud que también intervienen en la determinación de las condiciones de salud de la población. En este sentido se pueden mencionar el nivel educativo general de la población, el nivel de empleo, el nivel de ingreso por habitante y su distribución, etc. O sea que una vez que los servicios de salud han alcanzado un cierto nivel de cobertura, de allí en

adelante el mejoramiento adicional de las condiciones de salud de la población, seguramente va a estar más determinado por las características de la estructura socioeconómica general del país, que por la ampliación y extensión de los servicios propiamente dichos.

En consecuencia, el desarrollo de este informe se realiza mostrando cual fue la evolución en la década del 70 de los indicadores de salud de la población colombiana, para a partir de allí mostrar cual fue la evolución de los componentes endógenos del sector salud, y derivar algunas conclusiones sobre la naturaleza de su incidencia sobre las condiciones de salud.

### *1. Condiciones de salud*

La evolución de las condiciones de salud de la población se examinan con base en el análisis del comportamiento de la estructura de la mortalidad y la morbilidad, poniendo el énfasis en los cambios que ocurren en la estructura de los grupos más vulnerables de la población, es decir, el grupo materno infantil.

#### **Mortalidad**

En la década del 70 la mortalidad general en el país se vio reducida de forma significativa.

En efecto, la tasa bruta de mortalidad por mil habitantes pasa de 10.1 en 1970 a 6.4 en 1980, lo que significa una reducción de 37 por ciento en el período<sup>1</sup>. Por otra parte, los estudios sobre mortalidad realizados en el país muestran que entre 1970 y 1977 en números absolutos el núme-

ro de muertes descendió de 212 mil a 178 mil, lo que indica un descenso en la tasa de mortalidad de 2.4 por ciento anual. Sin lugar a duda este es un cambio de tal magnitud que de haber continuado con la misma tendencia, la tasa bruta de mortalidad en la actualidad debe ser del orden del 50 por ciento de la que prevalecía en 1970.

No obstante, los cambios en la tasa de mortalidad no son homogéneos en las distintas regiones del país, y en algunas de ellas, en 1980, prevalecían tasas iguales o superiores a la tasa promedio total del país al comienzo de la década<sup>2</sup>. Dicha heterogeneidad afecta principalmente a las intendencias y comisarías, a la región Atlántica y a la del Pacífico. En las primeras, sobre todo, la tasa de mortalidad, en 1977, se encontraba todavía 66 por ciento más alta que la tasa promedio total del país en 1970. Como se indicó al comienzo, es un hecho que en dichas regiones todavía existe un margen amplio para actuar sobre la tasa de mortalidad con instrumentos de tipo administrativo, es decir, con aquellos que permiten la ampliación de la cobertura de la atención primaria en salud y el mejoramiento de las condiciones del medio ambiente.

En efecto, al indagar sobre las principales causas de mortalidad que afectan a la población colombiana se aprecia que el peso relativo de aquellas causas que pueden ser controla-

das mediante una mayor difusión de prácticas de higiene, el acceso a fuentes de agua potable, y la adecuada disposición de desechos todavía es muy alto<sup>3</sup>. También llama la atención la forma sostenida en que aumentan los homicidios y lesiones intencionales como causa de mortalidad, y la aparición en las cifras correspondientes a 1977 de los accidentes en vehículos de motor como una de las principales causas de mortalidad.

Otro de los indicadores más importantes de las condiciones de salud de la población es el que se refiere a la mortalidad en menores de cinco años. En este sentido el ideal sería disponer de una tasa específica de mortalidad confiable para el grupo de edad correspondiente<sup>4</sup>. Sin embargo, al no disponer de dicha información se utiliza como indicador de la evolución de la mortalidad en menores de cinco años, la proporción de defunciones de menores de cinco años como proporción del total de defunciones. En efecto, la magnitud de esa proporción depende de la estructura por edad de la población en estudio y de los niveles de mortalidad general alcanzados.

Al respecto, se constata que a pesar de los logros alcanzados en el país, la mortalidad en menores de cinco años continúa mostrando niveles relativamente elevados. En la mayor parte de los departamentos que aparecen en el Cuadro 3 la proporción en referencia es superior al 30 por ciento; en Cauca es del orden del 45 por ciento y en Nariño

<sup>1</sup> Ver: República de Colombia, Ministerio de Salud, *La Mortalidad en Colombia: 1979-1982, Volumen 1: Niveles ajustados de mortalidad por secciones del país*, Bogotá, 1982, pp. 45.

<sup>2</sup> Ver Cuadro 1.

<sup>3</sup> Ver Cuadro 2.

<sup>4</sup> Ver Cuadro 3.

CUADRO 1

**TASAS BRUTAS AJUSTADAS DE MORTALIDAD (POR MIL HABITANTES) PARA EL PAIS  
Y SUS SECCIONES  
COLOMBIA 1970 - 1980**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>Atlántico</b>											
Atlántico	7.1	6.8	6.5	6.3	6.0	5.8	5.6	5.4	5.2	5.0	4.9
Bolívar	10.9	10.5	10.0	9.6	9.2	8.8	8.3	7.9	7.7	7.4	7.0
Cesar	11.4	10.9	10.5	10.0	9.6	9.1	8.6	8.2	8.0	7.6	7.3
Córdoba	12.5	12.0	11.4	10.9	10.4	9.9	9.3	8.8	8.5	8.1	7.7
La Guajira	19.3	18.3	17.4	16.5	15.6	14.7	13.7	12.8	12.3	11.6	10.8
Magdalena	11.5	11.1	10.6	10.1	9.7	9.2	8.7	8.3	7.8	7.4	7.0
Sucre	12.1	11.6	11.1	10.6	10.1	9.6	9.1	8.6	8.0	7.5	7.1
<b>Antioqueña</b>											
Antioquia	8.5	8.4	8.2	7.8	7.6	7.4	7.1	6.8	6.6	6.4	6.2
Caldas	9.9	9.6	9.4	9.1	8.6	8.0	7.8	7.4	7.2	6.8	6.5
Quindío	9.6	9.5	8.8	8.6	8.4	7.8	7.8	7.7	7.2	6.9	6.6
Risaralda	8.8	8.5	8.2	7.9	7.5	7.3	7.2	6.8	6.6	6.3	6.1
<b>Oriental</b>											
Norte de Santander	10.8	10.1	9.6	9.2	8.6	7.8	7.6	7.1	6.6	6.2	5.8
Santander	10.3	9.7	9.3	8.9	8.2	7.7	7.3	7.1	5.5	6.1	5.7
<b>Centro Oriental</b>											
Bogotá	6.4	6.2	6.0	5.9	5.8	5.5	5.5	5.3	5.3	5.1	5.0
Boyacá	10.9	10.5	10.0	9.6	9.0	8.6	8.0	7.8	7.1	6.6	6.2
Cundinamarca	10.6	10.2	9.8	9.4	8.9	8.4	8.2	7.8	7.3	6.9	6.5
Meta	11.7	11.2	10.8	10.4	9.9	9.5	9.0	8.6	8.3	8.0	7.7
<b>Centro Occidental</b>											
Huila	10.7	10.1	9.8	9.2	9.0	8.8	8.6	8.3	7.9	7.6	7.3
Tolima	11.0	9.4	9.2	8.9	8.5	7.8	7.8	7.8	6.8	6.5	6.1
<b>Pacífica</b>											
Cauca	12.9	12.3	11.7	11.1	11.0	10.2	9.6	9.2	8.7	8.2	7.8
Chocó	19.3	18.3	17.4	16.5	15.6	14.7	13.7	12.8	12.1	11.3	10.5
Nariño	10.7	10.1	9.5	9.2	8.7	8.7	8.2	7.9	7.4	7.0	6.7
Valle	9.1	8.6	8.2	7.9	7.8	7.4	7.0	6.8	6.6	6.4	6.1
Intend. y Comisarías	26.0	24.7	23.4	22.1	20.8	19.5	18.2	16.8	—	—	—
Total país	10.1	9.6	9.2	8.8	8.4	8.1	7.7	7.3	7.0	6.7	6.4

**Fuente:** República de Colombia, Ministerio de Salud, INAS, ASCOFAME, *La mortalidad en Colombia: 1970-1982, Volumen I: Niveles ajustados de mortalidad por secciones del país*, Bogotá, 1982, p. 47.

**CUADRO 2**  
**PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD GENERAL**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Enteritis y otras enfermedades diarreicas	9.4	9.2	9.9	9.6	7.9	7.6	7.4	7.8
Otras neumonías	7.9	7.3	6.8	7.3	7.1	6.5	6.7	6.6
Otras enfermedades del corazón	6.4	6.4	6.2	6.1	6.3	6.6	7.1	6.8
Enfermedades ixquémicas del corazón	5.0	4.9	5.3	5.5	6.2	6.8	6.9	6.8
Bronquitis, etisema y asma	4.8	5.0	4.6	4.4	4.3	4.0	3.6	3.4
Enfermedades cerebro-vasculares	4.4	4.2	4.6	4.8	5.3	5.7	5.8	5.9
Avitaminosos y otros estados carenciales	3.4	3.7	4.4	3.6	3.5	3.5	2.9	—
Homicidio y lesiones intencionales causadas por otros	2.3	2.3	2.4	2.5	2.7	2.8	3.1	3.7
Tumor maligno de otras localizaciones y de localizaciones no específicas	2.2	2.2	2.3	2.3	2.5	2.7	2.6	2.9
Afecciones anóxicas e hipóxicas no clasificadas en otra parte	2.1	2.2	2.4	—	2.1	2.5	2.8	—
Otras causas perinatales	—	—	—	2.1	—	—	2.5	—
Accidentes vehículos de motor	—	—	—	—	—	—	—	2.5
Enfermedades hipersensitivas	—	—	—	—	—	—	—	2.4
Causas mal definidas	8.4	9.2	8.7	8.2	8.6	8.0	7.8	7.0
El resto	43.7	43.4	42.4	43.6	43.5	43.3	40.8	44.2

**Fuente:** Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.

## CUADRO 3

MORTALIDAD EN MENORES DE CINCO AÑOS COMO PROPORCION  
DE LA MORTALIDAD TOTAL EN ALGUNAS SECCIONES DEL PAIS

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Atlántico	33.61	32.87	31.17	34.14	29.43	28.63	29.39	27.37
Antioquia	41.45	38.72	40.09	36.05	35.50	31.22	30.48	27.43
Bogotá	29.19	30.51	32.44	30.68	30.22	28.33	27.65	30.00
Boyacá	35.89	37.79	30.01	32.66	33.01	29.10	26.91	29.50
Cundinamarca	35.47	33.64	32.66	30.88	29.05	26.83	27.34	27.60
Caldas								
Huila	49.18	45.28	45.24	44.42	43.15	38.53	41.73	38.80
Tolima	45.63	42.70	42.25	39.44	36.56	34.66	34.76	32.17
Santander	37.20	37.29	36.75	35.62	30.60	29.53	28.60	27.81
N. de Santander	44.23	42.46	41.69	42.68	37.09	35.37	38.39	33.95
Cauca	—	49.26	46.18	45.01	43.96	40.31	41.88	44.81
Nariño	46.78	46.78	43.02	49.24	39.47	39.16	38.68	38.16
Quindío								
Risaralda	45.22	45.64	43.56	39.66	32.65	35.16	33.91	26.51
Valle	—	43.16	41.77	36.32	35.74	33.12	33.97	30.87

FUENTE: República de Colombia, Ministerio de Salud Pública Op. Cit.

## CUADRO 4

## ESTRUCTURA DE LA MORTALIDAD GENERAL POR GRUPOS DE EDAD

Grupos de edad	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Menores de 1 año	25.3	25.0	25.0	24.0	22.7	22.4	22.2	21.9
De 1 a 4	14.5	15.2	14.8	13.5	12.0	10.6	10.7	9.5
De 5 a 14	5.4	5.4	5.3	5.1	4.8	4.3	4.3	4.1
De 15 a 44	13.8	14.4	14.4	15.2	15.4	15.5	16.0	16.5
De 45 a 59	10.2	9.9	10.1	10.7	11.0	11.6	11.7	11.9
De 60 o más	30.8	30.1	30.4	31.5	34.1	35.6	35.1	36.1

FUENTE: Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.



se aproxima al 40 por ciento. Así mismo, se observa que en el departamento en donde se registra el descenso mayor en la proporción en referencia en el período 1970-1977, en el último año, ésta todavía representa el 60 por ciento de la del año inicial. Este es otro de los campos de la salud en los cuales todavía existe un amplio margen para mejorar la situación general del país mediante la expansión y el mejoramiento cualitativo de los programas existentes.

Lo indicado en el párrafo anterior se aprecia más directamente si se examina la estructura de la mortalidad general por grupos de edad<sup>5</sup>. En efecto, el grupo de menores de cinco años tiene una participación relativa del orden del 33 por ciento equiparable solamente con la proporción del grupo de 60 años y más. Sin embargo, dentro del grupo de menores de cinco años, los menores de un año explican más de la quinta parte del de la mortalidad general. Pero adicionalmente, mientras el grupo de edad de 1 a 4 años disminuye en forma rápida su participación en la modalidad general, los menores de un año, en 1977, mantienen una participación relativa muy similar a la observada en 1970<sup>6</sup>.

En efecto, contrariamente a lo que ocurre en el caso de la evolución de la estructura de las causas de la mortalidad general, en donde se verifican cambios positivos de importancia relativa a lo largo de la década, en lo que respecta a los menores de un año dichos cambios no son realmente significativos y en algunas

causas de mortalidad se registran deterioros preocupantes. Por ejemplo "la enteritis y otras enfermedades diarreicas", que es la principal causa de mortalidad infantil en el país, no solamente explica una cuarta parte de las muertes en este grupo de edad, sino que registra una tendencia creciente. Igual tendencia se observa en "otras neumonías" y en "otras enfermedades bacterianas"<sup>7</sup>. No obstante, lo que más sorprende con respecto al nivel y composición de la estructura de la mortalidad en menores de 1 año, es que la incidencia más elevada se registra precisamente en aquellas causas que son factibles de ser controladas por el Estado y la sociedad. En efecto, si con fines ilustrativos se compara la distribución relativa de las causas de mortalidad de los países de América del Norte y los de América del Sur los cuales en general, tienen una estructura de la mortalidad similar a la de Colombia, se aprecia el bajo peso relativo que en los primeros tienen las principales causas de mortalidad infantil de los segundos. Por ejemplo, mientras en 1975, en América del Norte las enteritis y otras enfermedades solamente causaban el 1.4 por ciento de las muertes de menores de 1 año, en Suramérica esa misma causa explicaba el 17.1 por ciento<sup>8</sup>.

En síntesis, en la década del 70 Colombia muestra una disminución acelerada en la tasa bruta de mortalidad, la cual, en términos relativos, disminuye en 37 por ciento a lo largo del período. De igual manera, se registran cambios importantes en la distribución relativa de las principa-

<sup>5</sup> Ver Cuadro 4.

<sup>6</sup> Ver Cuadro 4.

<sup>7</sup> Ver Cuadro 5.

<sup>8</sup> Ver Cuadro 6.

CUADRO 5

**PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD INFANTIL\***  
**DISTRIBUCION RELATIVA**

	1970	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Enteritis y otras enfermedades diarreicas	19.8	20.6	21.6	19.4	19.8	19.4	22.3
Otras neumonías	16.2	13.2	14.6	15.0	13.6	14.2	14.7
Bronquitis, efisema y asma	8.6	8.4	8.0	8.4	7.8	6.8	6.7
Afecciones anóxicas e hipóxicas no clasificadas en otra parte	8.2	9.3	8.6	9.3	11.0	12.4	9.8
Otras causas de mortalidad perinatales	7.6	7.3	8.8	9.1	9.3	11.4	10.0
Avitaminosis y otros estados carenciales	5.3	7.1	6.0	6.2	6.4	5.3	4.3
Meningitis	2.2	2.0	2.1	2.1	2.2	2.2	2.3
Lesiones al nacer y partos distócicos	2.2	1.6	1.8	1.6	1.7	1.5	—
Tétanos	1.7	—	—	—	—	—	—
Las demás anomalías congénitas	1.5	—	—	—	1.6	1.4	1.7
Otras enfermedades bacterianas	—	1.9	1.5	1.8	2.1	2.0	2.7
Tosferina	—	1.7	—	1.5	—	—	1.4
Infecciones respiratorias agudas	—	—	1.5	—	—	—	—
Anomalías congénitas del corazón	—	—	—	—	—	1.5	—
Causas mal definidas	8.3	9.1	8.1	8.5	7.7	6.8	7.8
Resto	18.4	17.8	17.4	17.1	16.8	15.1	16.3

**FUENTE:** Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.

\* Menores de 1 año.

CUADRO 6

**PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD EN MENORES DE 1 AÑO  
EN AMERICA DEL NORTE Y AMERICA DEL SUR  
1975**

	América del Sur %	América del Norte %
Causas de mortalidad perinatal	21.1	52.2
Anomalías congénitas	4.4	17.4
Influenza y neumonía	17.8	4.4
Enteritis y otras enfermedades diarreicas	17.1	1.4
Accidentes	—	2.9
Bronquitis, efisema y asma	4.7	—
Otras enfermedades	34.9	21.7
	100.0	100.0

**FUENTE:** UNICEF, Situación de la infancia en América Latina y el Caribe, Santiago 1979.

les causas de mortalidad general, aunque la evolución de la tasa bruta de mortalidad no es homogénea en todas las regiones del país. Y en cuanto a la estructura de la mortalidad general por grupos de edad, llama la atención la todavía alta proporción de niños que mueren antes de cumplir un año. Al respecto, durante el período en referencia se observa que la estructura de las causas de la mortalidad en ese grupo de edad permanece prácticamente inalterada.

#### Morbilidad

El análisis de la morbilidad es el complemento del análisis de la mortalidad dentro del estudio de las condiciones de salud de la población. En general, los indicadores de morbilidad se construyen a partir de la clasificación de los egresos hospita-

larios, según las patologías atendidas. Por tanto, su capacidad explicativa se limita a aquellos estados patológicos que requieren hospitalización, ya que no registran otros casos sea que son atendidos en forma ambulatoria o que se presentan en segmentos de la población que no tienen acceso a los servicios de atención médica.

En el período, la estructura o distribución relativa de la morbilidad hospitalaria por grupos de edad no presenta modificaciones sustantivas. Entre los distintos grupos etarios considerados los que registran los cambios más importantes son los de 5 a 14 y 15 a 44 años de edad respectivamente. La participación relativa del primero en el total de la morbilidad disminuye, en tanto que la del segundo aumenta en forma lenta pero constante<sup>9</sup>. Sin embargo, esta información debe ser tomada con

precaución puesto que las variaciones en estos indicadores pueden tener diferentes orígenes como un aumento real en la morbilidad, una mayor demanda de servicios, un mayor acceso a los mismos, o modificaciones en la disponibilidad de camas por habitante<sup>10</sup>.

La morbilidad en menores de un año está explicada principalmente por la gran incidencia que en este grupo de edad tienen las gastroenteritis y colitis, la neumonía, la bronquitis, las enfermedades de la primera infancia, asfixia y atelectasia postnatal, las cuales como se indicó son enfermedades originadas en el medio ambiente hostil a la vida del menor y en complicaciones durante el embarazo y el parto<sup>11</sup>.

Las hospitalizaciones en el grupo de edad de 1 a 4 años tienen origen en enfermedades infecciosas de naturaleza parasitaria y nutricional. Tanto las patologías que prevalecen en este grupo de edad como las del grupos de menores de 1 año son susceptibles de ser controladas parcialmente mediante instrumentos de tipo administrativo, que pueden estar concentrados en la profundización y expansión de campañas educativas y en el desarrollo de campañas preventivas. Adicionalmente, todo parece indicar que la supresión temprana de la lactancia materna es un factor que contribuye en forma importante al aumento de las enfer-

medades diarreicas e infecciones respiratorias dentro de estos dos grupos de edad. En efecto, entre las mujeres colombianas la duración mediana de la lactancia, en 1980, era de 6.5 meses y en promedio de 8.9 meses. Esta duración de la lactancia contrasta con la de países como Bangladesh e Indonesia que tienen períodos de lactancia de 23.6 meses y 14 meses respectivamente<sup>12</sup>. En este sentido, los dos grupos de edad en referencia conforman un caso particular de morbilidad que por sus características requiere atención especial.

En el grupo de 5 a 14 años se destacan las hospitalizaciones por accidentes y traumatismos. Este hecho refleja el grado de exposición del menor a los riesgos originados en el medio ambiente. Aparentemente cada vez cobran mayor importancia los riesgos que surgen del proceso de urbanización del país. Adicionalmente, dentro de este grupo tienen importancia relativa en la morbilidad las enfermedades infecciosas y parasitarias, la gastroenteritis, y las enfermedades del aparato respiratorio. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con la morbilidad del grupo de menores de cinco años, es un hecho que el control y prevención del tipo de morbilidad que prevalece en este grupo de edad no pertenece al ámbito sanitario propiamente, y tiene que ver mucho más con el nivel educativo de la familia, el desarrollo de las actividades recreativas orientadas y controladas por expertos y, en general, la instalación de centros masivos de recreación y deporte en las ciudades.

<sup>9</sup> Ver Cuadro 8.

<sup>10</sup> Ver: República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Plan de Integración Nacional 1979-1982, Tomo II, Bogotá 1981, pp. 385.

<sup>11</sup> Ver Cuadro 7.

<sup>12</sup> República de Colombia, Ministerio de Salud y C.C.R.P., Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia del caso de anticoncepción en Colombia 1980, Bogotá, 1981 pp. 54.

## CUADRO 7

**PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD INFANTIL SEGUN EGRESOS HOSPITALARIOS  
1972-1979**

<b>Causas</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1979</b>
Enteritis y otras enfermedades diarreicas	33.0	34.1	33.6	36.2	36.4	36.8
Otras causas de morbilidad perinatales	7.5	11.1	10.8	10.1	13.5	6.7
Otras neumonías	11.5	12.5	13.0	11.3	11.4	13.0
Bronquitis, efisema y asma	3.2	3.5	3.8	3.3	3.0	3.0
Avitaminosis y otras deficiencias nutricionales	3.1	2.4	2.5	2.6	2.5	2.1
Afecciones anóxicas e hipóxicas no clasificadas en otra parte	1.9	2.9	3.9	4.1	3.4	3.2
Obstrucción intestinal y hernia	1.9	1.6	1.6	1.7	—	—
Las demás anomalías congénitas	1.6	1.7	1.8	—	1.7	2.0
Enfermedad hemolítica del recién nacido	—	—	1.7	1.8	—	1.8
Otras enfermedades del aparato genitourinario	1.8	—	—	1.7	1.7	1.7
Infecciones respiratorias	1.7	2.0	—	—	—	—
Meningitis	—	1.5	2.1	2.0	1.9	2.3
Disentería bacilar y amebiasis	—	—	—	—	1.6	—
Resto	32.8	26.7	25.2	25.2	23.2	27.4

**FUENTE:** Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.



## CUADRO 8

## DISTRIBUCION RELATIVA DE LA MORBILIDAD HOSPITALARIA SEGUN GRUPO DE EDAD

Grupo de edad	1972	1973	1974	1975	1976	1979	1980
Menores de 1 año	6.3	7.2	7.2	7.2	7.7	7.8	7.4
De 1 a 4 años	7.1	6.7	6.7	6.6	6.7	6.2	7.1
De 5 a 14 años	8.3	7.6	7.1	6.9	6.7	6.0	6.0
De 15 a 44 años	61.8	62.4	63.0	63.1	62.1	62.8	63.8
De 45 años o más	16.5	15.6	15.9	16.3	16.0	15.9	15.7

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.

El grupo de edad de 15 a 44 años de edad es el que mayor participación relativa tiene dentro del total de hospitalizaciones. De hecho incluye el grupo más importante de población en edad de trabajar y a la mujer en edad fértil. Por tanto, la incidencia más frecuente de patologías dentro de este grupo incluye las complicaciones del embarazo, parto y puerperio y los abortos, lo mismo que el rubro de accidentes y traumatismos.

El grupo de 45 o más años evidentemente comparte algunas características de su morbilidad hospitalaria con el grupo de 15 a 44 años. En efecto, los accidentes y traumatismos, la obstrucción intestinal y hernia, explican el mayor número de hospitalizaciones dentro de este grupo de edad. Y, desde luego, sobre todo en el grupo de más edad, se registra una alta frecuencia de enfermedades llamadas degenerativas.

Un indicador adicional importante para el análisis de la evolución de las condiciones de salud de la población es el que se refiere a la incidencia de

las enfermedades transmisibles. Estas enfermedades generalmente son de notificación obligatoria y su patología es susceptible de prevención, en la mayoría de los casos, mediante campañas de saneamiento básico, campañas sistemáticas de vacunación, y campañas de educación básica en salud y nutrición. Por tanto la importancia de este indicador radica en el hecho que en cierta medida la estabilización de su incidencia por un largo período de tiempo, a pesar del mejoramiento en otros indicadores de salud, hasta cierto punto puede estar señalando una situación en la cual el progreso adicional que se pueda obtener en la prevención y control de dichas enfermedades no depende tanto de lo que autónomamente el sector salud pueda hacer por medio de sus programas, como de las características de la evolución de la estructura socioeconómica general del país, tales como el nivel de ingreso por habitante, el grado de concentración del ingreso, el porcentaje de población analfabeta, etc.

En Colombia, en la década del 70, la evolución de la incidencia de

dichas enfermedades no presenta un comportamiento regular y mientras en unos casos se observan disminuciones en su incidencia, en otros permanece relativamente constante, y en algunos casos su incidencia parece aumentar de manera preocupante. Por ejemplo, las diarreas y enteritis, el paludismo, la fiebre tifoidea y paratifoidea, lo mismo que el pian y la fiebre amarilla registran una mayor frecuencia por 10.000 habitantes y un mayor número de casos hacia el final de la década<sup>13</sup>. Sin embargo, durante el mismo período aparentemente se avanzó de manera importante en el control y prevención de patologías como el sarampión, la tuberculosis, la tosferina, la poliomielitis aguda y la difteria. La mayoría de las cuales afecta más que todo a la población infantil.

Finalmente, en términos globales el número de egresos hospitalarios creció en un 40 por ciento entre 1970 y 1980. Asimismo, el número de egresos por mil habitantes pasó de 51 en 1970 a 79 en 1980, lo que significa una variación de 16 por ciento con respecto al año inicial. Y desde el punto de vista de la evolución de la eficiencia en el manejo de los recursos hospitalarios, se aprecia una variación positiva de 49 por ciento en los egresos por cama/año y una disminución en el promedio de estancia de 8 a 6 días por paciente<sup>14</sup>.

En resumen, es posible afirmar que durante la década del 70 en el país se registran cambios en la estructura de la morbilidad hospitalaria, que si bien no son de una magnitud

espectacular, sí muestran: en primer lugar, que ha habido una expansión cuantitativa no despreciable en los servicios de atención hospitalaria; en segundo lugar, una tendencia creciente a concentrar dicha atención en los grupos más vulnerables de la población, por tanto el aumento que se registra en las hospitalizaciones de menores de 1 año y en el grupo de 15 a 44 años; y en tercer lugar, los cambios ocurridos en la morbilidad hospitalaria sugieren la presencia de un proceso de racionalización en la utilización de los servicios hospitalarios, por medio de la expansión y utilización más amplia de otros servicios como son los puestos y centros de salud, las promotoras de salud, además del impacto positivo que han tenido las campañas de prevención de enfermedades endémicas y epidémicas.

## *2. Atención a las personas*

Una vez examinada la evolución de las condiciones de salud de la población es interesante contrastar y complementar el análisis con la revisión de los cambios ocurridos en la atención a las personas. En este sentido, los indicadores que se utilizan se refieren a consulta médica, servicios de enfermería y promoción de salud. El servicio de hospitalización se discutió en la sección precedente como complemento del estudio de la morbilidad hospitalaria.

De manera coherente con lo indicado en relación con la evolución de la mortalidad y la morbilidad, entre 1970 y 1980 la atención en salud a las personas vista a través de la consulta médica muestra un incremento que puede catalogarse de sustantivo sobre todo en lo que se refie-

<sup>13</sup> Ver Cuadro 9.

<sup>14</sup> Ver Cuadro 11.

CUADRO 9

## INCIDENCIA DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES DE NOTIFICACION OBLIGATORIA

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Diarrea y enteritis	6.846.5*	5.920.2*	6.243.0*	6.367.3*	6.242.2*	6.348.0*	7.016.6*	8.573.7*	1.327.4	1.295.4	1.535.7
Infección gonocócica	190.1	165.0	166.0	194.6	193.6	207.1	204.2	200.2	172.0	126.0	140.4
Paludismo	100.8	81.0	111.9	159.3	117.0	146.0	156.0	211.2	186.0	190.1	154.8
Sarampión	126.7	136.8	115.8	117.6	112.0	46.0	97.3	87.6	82.0	71.0	34.4
Sífilis (todas las formas)	73.5	64.0	83.5	111.1	92.0	87.0	84.1	88.1	73.2	52.1	56.6
T.B.C. (aparato resp.)	58.8	50.4	52.2	49.2	55.5	52.9	49.6	47.5	43.0	40.0	44.1
Tosferina	60.0	72.3	78.0	73.1	75.3	74.0	66.0	61.4	64.0	44.0	28.6
Tifoidea y paratifoidea	34.6	34.0	40.1	33.0	12.4	35.0	27.0	34.0	34.9	35.5	30.7
Tétanos	3.0	2.7	2.3	2.4	2.0	2.6	2.1	2.6	2.8	2.6	2.2
Difteria	3.8	2.8	3.0	2.0	1.3	1.1	1.1	1.0	0.7	0.7	1.0
Meningitis Meningocócica	1.7	1.5	1.9	1.4	1.2	1.3	1.7	2.5	1.5	1.0	1.0
Poliomielitis aguda	3.9	2.1	2.0	1.3	1.6	2.0	2.3	2.1	1.2	1.8	0.5
Lepra	1.3	1.5	1.4	1.3	1.4	1.4	1.2	1.1	1.1	1.3	1.2
Encefalitis vírica	1.0	0.4	0.4	0.6	0.6	0.3	0.3	0.4	0.5	0.3	0.4
Pian (casos)	34	18	67	71	22	55	131	144	127	64	153
Rabia humana (casos)	43	54	45	40	11	12	17	11	13	16	14
Fiebre amarilla (casos)	7	1	—	11	35	11	21	11	18	35	11

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.

\* Para el cálculo se tomó la población menor de cinco años.

CUADRO 10

## EGRESOS HOSPITALARIOS\*

Número de egresos	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980**
Número de egresos	1.082.840	1.164.241	1.184.683	1.188.094	1.224.125	1.263.237	1.292.572	1.399.680	1.402.397	1.469.908	1.510.248
Egresos por mil hbts.	50.8	53.3	53.1	52.1	52.8	53.8	54.0	54.9	56.3	57.0	57.5
Egresos por cama/año	22.9	25.1	26.5	26.9	27.6	28.3	28.5	29.7	31.1	33.0	34.4
Promedio de-estancia	—	—	—	8.0	7.7	7.8	7.1	7.0	6.6	6.2	6.2

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación

\* Todos los subsectores: oficial y mixto, descentralizado y privado.

\*\* Datos preliminares.

re a atención primaria. En efecto, durante el período el total de consultas médicas aumentó en cifras absolutas de 7.203.221 a 11.608.629 en el subsector oficial y mixto, lo que representa una variación porcentual de 55 por ciento. Así mismo, el número de consultas por 1.000 habitantes pasó de 447 al año a 570, con un aumento de la cobertura de servicio de 24 por ciento a 29 por ciento de la población total.

Sin embargo, lo que es conveniente destacar es que el aumento más importante en la ampliación de la cobertura tiene lugar en la población de menores de un año que de 72 por ciento en 1970 pasa a 94 por ciento en 1980, y en el grupo de embarazadas que pasa de 48 por ciento a 70 por ciento en igual período. No obstante ello, aún es necesario hacer un esfuerzo para ampliar la cobertura para los grupos de 1 a 4 y 5 a 14 años respectivamente<sup>15</sup>.

En forma complementaria, los servicios de enfermería y de promoción de la salud se ampliaron considerablemente. La variación en el número de controles a embarazadas fue de 643 por ciento; a madres lactantes de 1.256 por ciento; y a preescolares de 135 por ciento. Asimismo, las actividades de las promotoras de salud, en términos de atención a embarazadas, puerperas y niños, se incrementaron en 300 por ciento en el período<sup>16</sup>.

Tanto los cambios registrados en consulta médica como en los servicios de enfermería y de promoción

<sup>15</sup> Ver Cuadro 12

<sup>16</sup> Ministerio de Salud, Oficina sectorial de Planeación, información mimeografiada.

de la salud corroboran lo indicado en otra parte de este informe en el sentido de que los cambios ocurridos en la estructura de la morbilidad hospitalaria sugieren la presencia de un proceso de racionalización en la utilización de los servicios hospitalarios, por medio de la expansión y utilización más amplia de otros servicios como son los centros y puestos de salud.

Adicionalmente, es conveniente destacar el impulso que se ha dado, sobre todo en los últimos años, a la atención odontológica en general pero en particular al grupo de edad entre 5 y 14 años, y el de obstétricas entre 15 y 44 años. En 1980, el total de revisiones de tratamiento odontológico fue de 2.192.388 de las cuales el 49.5 por ciento correspondió al grupo de 5 a 14 años.

### 3. Atención al medio ambiente

Uno de los determinantes más importantes de las condiciones de salud de la población es el grado de acceso de esta a los servicios de agua potable y alcantarillado. No en vano, dadas las deficiencias que en este aspecto todavía existen en el país, la primera causa de mortalidad y morbilidad tiene origen en enteritis y otras enfermedades diarreicas causadas por bacterias y parásitos.

Al finalizar la década la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado en las comunidades urbanas era de 76 por ciento y 70 por ciento respectivamente<sup>17</sup>, cifras estas que aunque todavía dejan mucho que desear, se comparan muy favorablemente con las del sector rural.

En efecto, según los datos disponibles en la actualidad, durante la década del 70 se aumentó considerablemente la cobertura de los servicios de acueducto de las comunidades rurales nucleadas entre 50 y 2.500 habitantes. Así, entre 1970 y 1980 la población atendida pasa de 823.767 personas a 2.180.546 personas lo que representa una variación de 164 por ciento, y un cambio en la cobertura de 20.5 por ciento en 1970 a 53.4 por ciento en 1980. Sin embargo, la falta de servicio de acueducto para aproximadamente el 50 por ciento de la población localizada en dichas comunidades muestra una situación preocupante sobre todo si como se indicó, este es uno de los determinantes más importantes de las condiciones de salud, en particular de la población rural por el hecho de que solamente el 14 por ciento de la misma población está cubierta con redes de alcantarillado. Durante el período en referencia efectivamente se registra un aumento en la cobertura del servicio. Sin embargo, en un lapso de 11 años el número adicional de beneficiarios del servicio de alcantarillado aumentó solamente en 222.864 personas, lo que representa un promedio simple de 20.000 personas adicionales por año<sup>18</sup>.

### 4. Recursos humanos

Entre 1970 y 1980 también se registra un incremento importante en los recursos humanos dedicados a la salud, tanto en el personal médico como paramédico y sobre todo en este último. En efecto, en 1980 se disponía de un 25 por ciento más de médicos por 10.000 habitantes que

<sup>17</sup> Ver: J.C. Turbay Ayala, *Memorias de un cuatrienio, 1978-1981*, Volumen II, pp. 178.

<sup>18</sup> Ver Cuadro 14



# CUADRO 11

## RECURSOS FISICOS

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>a) Subsector oficial y mixto</b>											
Número de instituciones	532	551	550	559	567	605	601	607	614	610	612
Número de camas	36.363	35.146	33.303	32.422	31.146	32.278	31.597	31.212	30.827	30.259	30.469
Camas por mil habitantes	2.25	2.13	1.97	1.88	1.77	1.76	1.75	1.69	1.63	1.58	1.50
<b>b) Todos los subsectores</b>											
Número de instituciones	741	748	747	756	772	825	823	832	839	818	820
Número de camas	47.318	46.405	44.691	44.242	44.300	44.642	45.304	45.153	45.003	43.695	43.865
Camas por mil habitantes	2.22	2.13	2.00	1.94	1.91	1.90	1.89	1.85	1.80	1.73	1.64
<b>e) Unidades primarias de atención instaladas</b>											
Número							164	211	180	145	131

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.

CUADRO 12

## ATENCION A LAS PERSONAS – CONSULTA MEDICA

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980**
Total consultas	7.203.221	7.375.686	7.556.161	8.043.404	8.729.105	9.079.035	9.200.063*	9.811.065*	10.187.648	10.600.525	11.155.498
De 1a. vez en el año	3.856.075	3.886.160	4.004.463	4.429.126	4.771.571	4.879.817	5.245.637*	5.492.746*	5.155.820	5.485.181	5.713.553
Consultas por mil habitantes	446.7	446.7	447.7	467.2	498.0	511.6	508.4	532.1	540.5	545.6	561.8
Cobertura (%)	23.9	23.5	23.7	25.7	27.2	27.4	28.9	29.8	17.3	28.2	28.8
Concentración	1.87	1.90	1.89	1.82	1.83	1.86	1.72	1.80	1.97	1.93	1.95
Menores de un año:											
Cobertura (%)	72.3	74.4	77.7	79.4	82.9	86.9	83.4	87.2	89.7	93.6	93.5
Concentración	1.92	1.84	1.81	1.74	1.75	1.78	1.81	1.81	1.85	1.78	1.79
De 1 - 4											
Cobertura (%)	28.8	30.3	30.6	31.7	32.2	31.3	31.1	30.8	30.7	32.1	33.5
Concentración	1.90	1.84	1.92	1.79	1.82	1.85	1.83	1.85	1.96	1.88	1.79
De 5 - 14											
Cobertura (%)	15.2	14.8	15.0	15.2	16.0	15.8	19.9	20.3	15.1	15.4	15.6
Concentración	1.57	1.59	1.69	1.57	1.56	1.56	1.25	1.25	1.68	1.66	1.64
Embarazadas											
Cobertura (%)	48.2	50.8	53.1	56.8	51.5	57.6	68.1	77.5	18.8	64.7	67.5
Concentración	2.31	2.22	2.22	2.04	2.44	2.17	1.96	1.27	2.31	2.25	2.26
Usuarios de P.											
Cobertura (%)	4.9	7.1	8.8	9.5	9.4	14.0	16.9	6.0	5.2	4.8	4.7
Familiar											
Concentración	1.8	1.7	1.4	1.7	2.0	1.3	1.3 2.3		2.6	2.6	2.5

\* Subsector oficial y mixto.

\*\* Datos preliminares.

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.

CUADRO 13

TASA DE MORTALIDAD  
INFANTIL

Año	Tasa
1938	156
1940	142
1945	151
1950	124
1955	104
1960	100
1965	82
1966	80
1967	79
1968	74
1969	91
1971-1975	87
1978	69

Fuente: 1938 - 1978, DNP, Plan de Integración... Op. Cit. pp. 376; 1978, Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.

en 1970, y un 18 por ciento más de odontólogos. Igualmente, el número de enfermeras era superior en 66 por ciento; el de auxiliares de enfermería en 122 por ciento; y el de promotoras de salud en 42 por ciento<sup>19</sup>.

Sin embargo, lo más importante dentro de esa expansión de la disponibilidad de recursos humanos, que a su vez constituye otro indicador del cambio en la estructura de prestación de servicios del sector salud, es el cambio ocurrido en la composición de dicha disponibilidad, lo cual permitió la ampliación registrada en los servicios de atención primaria. Así, mientras en 1970 la disponibilidad de médicos por 10.000 habitantes

correspondía al 39 por ciento de todos los recursos humanos, y la de auxiliares de enfermería era de 32 por ciento, en 1980, esas mismas proporciones eran de 30 por ciento y 46 por ciento respectivamente. Sin embargo, conviene anotar que la proporción de enfermeras dentro del total en referencia permanece constante con una disponibilidad de enfermeras todavía baja en relación con los requerimientos. Esto sumado al hecho de que la disponibilidad de médicos está afectada por su distribución geográfica, cuya concentración es muy alta: el 74.2 por ciento de los médicos están concentrados en las capitales de los departamentos, el 16.6 por ciento en municipios no capitales de 20.000 habitantes y el 9.2 por ciento en municipios de menos de 20.000 habitantes<sup>20</sup>.

### 5. Recursos físicos

Los recursos físicos junto con los recursos humanos conforman el tercer componente endógeno del sector salud. Al igual que en los recursos humanos y en los otros dos componentes examinados, los indicadores de la evolución de la expansión y evolución de los recursos físicos en el sector salud, también presentan cambios interesantes a lo largo de la década del 70. Aumenta el número total de instituciones hospitalarias; disminuye el número total de camas disponibles y, por tanto, el número de camas por 1.000 habitantes.

Al respecto, es conveniente hacer dos anotaciones. En primer lugar, la disminución en el número de camas hospitalarias se ha justificado

<sup>19</sup> Ver Cuadro 15.

<sup>20</sup> Ver: República de Colombia, D.N.P., op. cit., pp.391.

**CUADRO 14**  
**ATENCION AL MEDIO AMBIENTE**  
**PROVISION DE AGUAS Y CONSTRUCCION DE ALCANTARILLADOS EN COMUNIDADES RURALES**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>Acueductos terminados</b>	<b>646</b>	<b>783</b>	<b>676</b>	<b>517</b>	<b>390</b>	<b>318</b>	<b>215</b>	<b>247</b>	<b>174</b>	<b>237</b>	<b>114</b>
Habitantes beneficiados	106.126	162.223	187.006	181.819	119.482	127.019	114.847	169.903	120.052	95.923	78.505
Cobertura de la población alcanzada	823.767	985.990	1.172.996	1.354.815	1.474.297	1.601.316	1.716.163	1.886.066	2.006.118	2.102.041	2.180.546
Porcentaje	20.5	23.5	30.3	35.0	41.5	44.6	46.4	49.0	51.1	52.5	53.4
<b>Alcantarillados terminados</b>	<b>89</b>	<b>57</b>	<b>188</b>	<b>190</b>	<b>141</b>	<b>102</b>	<b>113</b>	<b>31</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>13</b>
Habitantes beneficiados	21.470	20.612	49.601	34.641	25.374	18.455	25.760	15.547	8.824	13.580	10.280
Cobertura de población alcanzada	362.551	383.163	432.764	467.405	492.779	511.224	537.184	552.731	561.555	575.135	585.415
Porcentaje	9.0	9.6	10.6	11.8	12.7	13.3	13.8	14.0	14.3	14.4	14.3

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.

**CUADRO 15**  
**RECURSOS HUMANOS**  
**(Disponibilidad por 10.000 habitantes)**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Médicos	4.3	4.4	4.5	4.7	4.7	4.9	5.0	5.2	5.2	5.3	5.4
Odontología	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9
Enfermeras	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5
Auxiliares de enfermería	3.6	4.0	4.4	4.8	5.2	5.8	6.2	6.8	7.2	7.6	8.0
Promotoras de salud	0.7	0.7	0.8	1.0	1.3	1.7	—	—	—	1.0	1.0

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina Sectorial de Planeación.

mediante el argumento de que se ha cerrado paulatinamente el tipo de cama denominado de "larga estancia" y, además, por la tendencia a crear instituciones con un reducido número de camas que permitan un adecuado manejo administrativo<sup>21</sup>. Sin embargo, sería prudente examinar el argumento indicado pues la disminución en el número de camas se remonta a 1970, y, en realidad, ni el cambio en la utilización del recurso (larga por corta estancia) ni la construcción de unidades adicionales hospitalarias más pequeñas constituyen un argumento convincente sobre la disminución en el número absoluto de camas hospitalarias. Y en segundo lugar, es preciso aclarar que la reducción en el número de camas no se tradujo en una disminución de las hospitalizaciones. Por el contrario, como se mostró en la sección sobre morbilidad hospitalaria el número de egresos aumentó en 40 por ciento durante el período. Igualmente, disminuyó el promedio de duración en días de la estancia del paciente y el porcentaje de ocupación de las instituciones hospitalarias.

En consecuencia, es indudable que durante el período analizado hubo un proceso de mejoramiento en la eficiencia en el uso de las instituciones hospitalarias, lo cual es conveniente desde todo punto de vista. Sin embargo, el interrogante que surge de inmediato es: ¿Hasta qué punto se puede continuar con ese proceso sin detrimento de las condiciones de salud de la población?

<sup>21</sup> Ver: República de Colombia, D.N.P., op. cit., pp. 391 y J.C. Turbay Ayala, op. cit., Vol. III pp. 97.

## 6. El gasto público en salud

La participación del gasto público en salud durante la década representa una proporción relativamente estable dentro del presupuesto total de la Nación. En efecto, dicha proporción oscila entre un mínimo de 6.7 en 1975 y un máximo de 8.9 en 1974<sup>22</sup>. En este sentido el comportamiento del gasto público en salud difiere del de educación que a lo largo de toda la década representa una proporción siempre creciente del presupuesto nacional<sup>23</sup>.

Entre 1970 y 1980 el crecimiento relativo del gasto en salud, en pesos constantes, fue de 54.5 por ciento lo que sin duda representa una cifra significativamente inferior a la registrada en educación. El mayor crecimiento de los gastos al igual que en educación se realiza en el rubro del funcionamiento en el cual la expansión es de 197.4 por ciento. El crecimiento de la inversión registró un aumento de 533.0 por ciento a precios corrientes que a precios constantes de 1970 significa un crecimiento negativo de 5.8 por ciento para el período<sup>24</sup>.

La distribución funcional del Presupuesto Nacional de salud entre funcionamiento e inversión no muestra una tendencia estable. De hecho, hasta 1975 la mayor proporción del presupuesto correspondía a inversión

<sup>22</sup> Ver: República de Colombia, D.N.P., op. cit., pp. 397.

<sup>23</sup> Ver, J. Vivas, et. al., *Evolución del Desarrollo Social en Colombia en la década del 70*, FE-DESARROLLO, 1982, pp. 152.

<sup>24</sup> Ver Cuadros 16 y 17.



## CUADRO 16

**EVOLUCION GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E  
INVERSION EN SALUD  
TASAS DE CRECIMIENTO  
(Pesos constantes de 1970)**

	1970-1975	1975-1980	1970-1980
Funcionamiento	-62.1	684.9	197.4
Inversión	40.8	- 33.1	- 5.8
Total	10.3	40.1	54.5

**Fuente:** Informes Financieros de la Contraloría General de la República.

## CUADRO 17

**DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO NACIONAL DE SALUD  
(En millones de pesos constantes de 1970)<sup>1</sup>**

	1970	%	1975	%	1980	%
<b>Funcionamiento</b>						
I. Servicios personales	10.4	0.8	17.8	1.2	35.5	1.8
II. Gastos generales	3.7	0.3	6.9	0.5	9.8	0.5
III. Transferencias	374.1	28.6	122.3	8.5	1.109.1 <sup>2</sup>	54.8
Total	388.2	29.4	147.1	10.2	1.154.6	57.1
<b>Inversión</b>						
I. Inversión directa	143.0	10.9	95.5	6.6	166.9	8.3
II. Inversión indirecta	777.7	59.6	1.200.6	83.2	700.5	34.6
Total	920.7	70.5	1.296.1	89.8	867.4	42.9
Total presupuesto	1.308.9	100.0	1.443.2	100.0	2.022.0	100.0

<sup>1</sup> Se deflactó por precios implícitos del sector servicios del gobierno.

<sup>2</sup> Incluye aportes a entidades del sector.

**Fuente:** Informes financieros de la Contraloría General de la República.

## CUADRO 18

**EVOLUCION DEL PRESUPUESTO NACIONAL DE SALUD SECTOR CENTRAL**  
**TASAS DE CRECIMIENTO**  
**(Pesos constantes de 1970)**

	1970-1975	1975-1980	1970-1980
Administración general	790.0	-98.0	- 82.5
Sanidad animal	-	-	-
Servicio agua	5.666.7	-27.5	4.083.3
Producción industria manufacturera	-	-	-
Investigación	-	-	-
Comercialización productos	-	-	-
Educación	-	-	13.200.0
Administración	- 15.6	6.2	- 10.3
Atención médica	190.1	53.1	344.1
Higiene pública	- 57.0	52.0	- 34.6
Saneamiento urbano y rural	- 35.1	35.2	- 12.2
Seguridad social	- 70.6	23.0	- 63.8
Especialización profesionales	-	-	-
Deudas	-	-73.6	-
Total	10.1	40.0	54.1

**Fuente:** Elaboración FEDESARROLLO con base en Informe de la Contraloría General de la República.

y en 1980 ésta corresponde a funcionamiento<sup>25</sup>.

Por otra parte, el análisis del Presupuesto Nacional total de salud distribuido según el objetivo del gasto, indica que durante el período en referencia el mayor crecimiento relativo lo tiene el rubro "servicio de agua" que corresponde al tratamiento de aguas; le sigue en importancia el aumento del gasto en "atención médica" que crece en 344 por ciento a precios constantes<sup>26</sup>. Asimismo, la

distribución relativa del Presupuesto Nacional de salud según el objetivo del gasto indica un aumento sostenido de la importancia relativa del gasto en atención médica. Este rubro significó el 21.5 por ciento del presupuesto total en salud en 1970 y en 1980 era de 62.0 por ciento. Igualmente se destaca la participación relativa de "saneamiento urbano y rural" aunque su importancia ha disminuido con respecto a 1970.

Por último, la evolución de gasto público en salud aparentemente es coherente con la evolución de los indicadores de las condiciones de salud

<sup>25</sup> Ver Cuadro 17

<sup>26</sup> Ver Cuadro 18.

y la atención a las personas examinados en este informe. La disminución de la importancia relativa de la inversión muestra el esfuerzo que se ha hecho para aumentar la cobertura de los servicios aunque, por ejemplo, la disponibilidad de camas por 1.000 habitantes ha disminuido. También apuntan en este sentido los aumentos en el presupuesto registrados en los rubros de saneamiento urbano y rural y atención médica.

## Conclusión

El examen, desde el punto de vista de desarrollo social, de la evolución de los principales indicadores del sector salud durante la década del 70, muestra cambios de importancia significativa tanto en lo que se refiere a las condiciones de salud de la población como a la cobertura, estructura de la prestación de servicios y composición de los recursos humanos para la salud.

Los cambios ocurridos en la tasa bruta de mortalidad así como las modificaciones que se registran en la estructura de la morbilidad general, sugieren la presencia de un proceso de consolidación de la cobertura de los servicios de salud y de prevención de enfermedades. No obstante, algunos indicadores de las condiciones de salud, como los que se refieren a la evolución de las principales enfermedades transmisibles de notificación obligatoria, muestran una incidencia todavía alta y relativamente estable en los últimos años. Adicionalmente, aunque durante la década en referencia se avanzó de manera notable en cuanto a la cobertura de los servicios de hospitalización y atención primaria para los menores de un año y el

grupo de embarazadas, la estructura de las principales causas de mortalidad y morbilidad infantil permanece prácticamente inalterada, ocupando en cada caso el primer lugar como principal causa las enteritis y otras enfermedades diarreicas.

A primera vista podría pensarse que tanto en el caso de las enfermedades transmisibles como en el de las causas de la mortalidad y la morbilidad infantil, el Estado y la sociedad pueden actuar con instrumentos de tipo administrativo para controlar su incidencia. En efecto, no cabe duda que todavía existe un margen amplio para actuar con instrumentos de esa naturaleza para mejorar las condiciones de salud de la población. Sin embargo, el comportamiento de los indicadores antes mencionados permite formular la hipótesis de que muy probablemente, en el futuro cercano, el mejoramiento adicional en las condiciones generales de salud de la población estará más determinado por las características de la evolución de la estructura socio-económica del país, en particular en relación con el nivel educativo de la población y el nivel y la distribución del ingreso, que por la ampliación misma de los servicios. En todo caso, tampoco cabe duda que en la utilización de instrumentos de tipo administrativo el énfasis debe ponerse en el mantenimiento y ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de atención primaria. Estos son los que más fácilmente llegan a la población de bajos ingresos; facilitan la prevención de enfermedades, evitan el congestionamiento innecesario de los centros hospitalarios, y en general contribuyen a disminuir los costos directos e indirectos de los servicios de salud.

comentarios

# LUNES ECONOMICO

## EN EL TIEMPO

Suplemento con la mas amplia y  
actualizada información sobre  
temas de interés general:

- Política del gobierno
- Nuevas estrategias
- Medidas financieras
- Planes de desarrollo
- Estadísticas
- Noticias a nivel mundial





# Colombia y los acuerdos comerciales internacionales

*Guillermo Perry  
Sonia Weil*

## I. Antecedentes y aspectos generales

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial emergió un orden económico internacional regido en lo financiero por el acuerdo de Bretton Woods y por la acción de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (más conocido como Banco Mundial) y unos años más tarde por los bancos de fomento regionales (tales como el BID —Banco Interamericano de Desarrollo—). En lo tecnológico y en lo comercial los marcos rectores fueron la Convención de París sobre Marcas y Patentes y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), respectivamente. Los países en desarrollo no tuvieron injerencia alguna en el diseño de estas instituciones y han tenido una mínima influencia en su administración y desarrollo posterior.

En lo comercial se buscaba ante todo, incrementar y liberar el comercio de productos manufacturados entre los países industrializados (ex-

cluyendo a los socialistas) así como evitar cadenas de retaliaciones proteccionistas similares a aquellas que habían llevado a la economía mundial a la Gran Depresión de los años 30. El GATT se diseñó, entonces, como un mecanismo de negociación entre iguales que se concedían ventajas recíprocas equivalentes y que confiaban el cumplimiento de las normas acordadas al poder de retaliación de cada uno de los países miembros. Por ello, en las negociaciones iniciales se excluyó virtualmente a los países en desarrollo sin ser de extrañar, además, que en las rebajas arancelarias se hubiera dejado de incluir, en general, aquellos productos en los cuales estos últimos eran más competitivos, o que se hubiera realizado un esfuerzo importante para reducir la alta protección efectiva que los países industrializados otorgan al procesamiento de materias primas en su territorio y que inhibe que éste tenga lugar, y que se expanda, en los países en desarrollo. Por la misma razón los países industrializados pudieron aplicar impunemente restricciones arancelarias dis-

criminatorias contra los países en desarrollo e, inclusive, violar las normas acordadas, en detrimento de éstos, como ocurrió por ejemplo con la aplicación de la Ley de Comercio de 1974 de los Estados Unidos. Más aún, en el seno mismo del GATT se suscribió el acuerdo textilero, que luego se amplió a las confecciones, y que contradice varios de sus principios esenciales<sup>1</sup>.

En estas circunstancias, algunos países en desarrollo, a través de la UNCTAD y el Grupo de los 77, comenzaron a presionar cambios en estas orientaciones e instituciones y en aquéllas que habían regido lo financiero y lo tecnológico desde comienzos de la década de los 60. En lo comercial se logró que el GATT acogiera en 1966 el principio de trato especial y más favorable a los países en desarrollo y que el mismo tuviera una primera aplicación en 1971 —si bien muy parcial y limitada— en el establecimiento de los Sistemas Generales de Preferencias (SGP). Los países en desarrollo (PED) buscaban la eliminación absoluta y permanente de las barreras arancelarias y no arancelarias aplicadas por los países industrializados (PI) a sus principales productos de exportación, sin concesiones recíprocas, y obtuvieron en los SGP apenas rebajas parciales, temporales, discrecionales, limitadas a los productos no "sensitivos" para las economías industrializadas (lo cual en la prácti-

ca excluye los productos de exportación de mayor interés para los PED) y a cuotas que en la mayoría de los casos han resultado muy restrictivas.

Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas acogió en 1974 un Plan de Acción para la construcción de un Nuevo Orden Económico Internacional que recogía muchas de las aspiraciones de los PED en lo financiero, lo tecnológico y lo comercial. Este plan ha tenido un desarrollo muy precario como consecuencia de la natural renuencia de los principales países industrializados y de la falta de cohesión entre los llamados países del Tercer Mundo.

Sin embargo, es innegable que en algo se ha avanzado. En lo que atañe al comercio, el GATT ha aceptado que los países en desarrollo puedan otorgarse concesiones recíprocas sin tener que extenderlas a los países industrializados. También se ha progresado en el diseño del sistema global de preferencias entre los PED, aun cuando no se ha llegado todavía a un acuerdo. Así mismo en las negociaciones de la llamada "Ronda Tokio" del GATT, el principio de tratamiento diferenciado y más favorable a los PED tuvo un desarrollo jurídico mediante decisión del 28 de noviembre de 1979. Los códigos sobre medidas no arancelarias reflejan igualmente, en alguna medida, este principio.

De otra parte, y por fuera del GATT, se consiguió la creación del Fondo Común para los Productos Básicos en 1980, originalmente concebido como parte de un ambicioso Programa Integrado de Productos Básicos según se acordara en la reu-

<sup>1</sup> Para un tratamiento más detallado de estos temas véase a G. Perry; "El nuevo orden comercial internacional y el desarrollo". *Coyuntura Económica*, Vol. VII, No. 4 diciembre de 1977 y "Los mercados mundiales de manufacturas y la industrialización de los países en desarrollo" en *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Fondo de Cultura Económica, 1981.

nión de la UNCTAD en Nairobi en 1976. Los países en desarrollo han adelantado también en la creación de empresas comercializadoras conjuntas y en la cooperación entre sus entidades de comercio exterior.

La afiliación de Colombia al GATT en 1981 y la decisión del gobierno de ingresar al Fondo de Productos Básicos exigen que estos temas comiencen a ser objeto de una discusión pública más amplia de la suscitada hasta el presente. En lo que hace al GATT el país debe decidir si suscribe algunos o todos los códigos no arancelarios acordados en la Ronda Tokio, a saber: el de Subsidios a las Exportaciones y Derechos Compensatorios<sup>2</sup>; el código "Anti-dumping"; el de Obstáculos Técnicos al Comercio; el de Valorización Aduanera; el de Trámite de Licencias de Importación; el de Compras del Sector Público; y los que se refieren al Comercio de Aeronaves Civiles, de Productos Lácteos y de Carne de Bovinos. El gobierno estudia en la actualidad la posible adhesión a los tres primeros y al de comercio de carne de bovino, que consiste básicamente en el establecimiento de un sistema de información y supervisión del comercio internacional de este producto.

Para contribuir al conocimiento y al debate del tema, este comentario trata sobre el Fondo Común para los Productos Básicos y el Código de Subsidios a las exportaciones y Derechos Compensatorios, que es el más importante de los códigos del GATT a consideración de las autori-

dades gubernamentales en la actualidad.

## II. El ingreso de Colombia al Fondo Común para los productos básicos

### 1. El "Fondo"

El Fondo consta de dos "cuentas" o "ventanillas". La primera está destinada a financiar aquellas existencias estabilizadoras internacionales (o nacionales coordinadas internacionalmente) que se estipulen en convenios de productos básicos. La segunda tiene como objeto hacer lo propio con programas de desarrollo y diversificación de productos alrededor de los cuales se firmen convenios internacionales.

Las dos cuentas reconocen el hecho de que existen dos situaciones diferentes, con características especiales, en el comercio de productos básicos. De una parte están aquellos productos de ciclo multianual no perecederos y no sujetos a la competencia masiva de productos sintéticos. En este caso las existencias constituyen un elemento clave para estabilizar los precios en beneficio tanto de los consumidores como de los productores pero de estos últimos en particular. En efecto, de una parte, la estabilización de precios permite a unos y otros planificar mejor su comercio y su desarrollo. De otra parte, los países en desarrollo mono-exportadores, al estar sujetos a grandes variaciones en sus ingresos de divisas, han tenido que recurrir a políticas de "pare" y "siga" que han redundado en tasas de crecimiento muy variables inferiores en promedio a las que podrían resultar de aplicar políticas expansivas en forma continua<sup>3</sup>. Adicionalmente, ha sido difícil para los

<sup>2</sup> O "Subvenciones", como las denomina el Código.

países exportadores de este tipo de productos aplicar y mantener políticas de protección selectiva industrial, orientadas al largo plazo, por cuanto su manejo cambiario, arancelario y para-arancelario está sobredeterminado por drásticas variaciones en los ingresos de divisas originadas, a su vez, en aquellas que experimentan los precios internacionales de los productos básicos. Finalmente, las fluctuaciones drásticas en los precios internacionales de estos productos básicos inducen a la sobreproducción a largo plazo e impiden, por tanto, una mejoría en los términos de intercambio. Normalmente los períodos de precio alto estimulan grandes siembras y aumentos en la producción (así los gobiernos no permitan que todo el precio se transmita a los productores) y los de precio bajo tienen un efecto contrario menor por cuanto las plantaciones no se abandonan de inmediato, así disminuya el uso de fertilizantes y la recolección de las cosechas. Por ello, además, los ciclos de precios tienden a ser asimétricos: los períodos de precios bajos duran más que los de precios altos<sup>4</sup>

Por supuesto que el efecto final de un acuerdo internacional que incluya existencias no depende solamente de éstas sino, principalmente, de las "franjitas de precios", acordadas, de su eventual indexación y del costo de acumular existencias, así como de la

distribución de este último entre las diferentes partes. Pero estos son los problemas que atañen a los convenios comerciales y no al Fondo.

Al otro lado están los productos que no tienen las características anteriores. Para ellos se pueden requerir existencias aunque es más importante incrementar su productividad y, por ende, su competitividad con los sintéticos a través de programas de desarrollo e investigación. Para este propósito se diseñó la segunda cuenta del Fondo. Además, en uno u otro caso se requieren en ocasiones diversificar para limitar la oferta. La segunda cuenta busca, por consiguiente, atender las necesidades financieras respectivas.

Como señalamos atrás, el Fondo se concibió originalmente como un instrumento dentro del Programa Integrado de Productos Básicos (PIPB) que aspiraba a constituir un conjunto de convenios para 17 productos básicos. Ante la oposición de los países industrializados y de algunos países en desarrollo, (entre los cuales se contaba Colombia) esta aspiración no resultó viable. El Fondo, se creó simplemente entonces como un mecanismo de apoyo financiero a los países participantes en convenios suscritos en forma independiente, sin injerencia alguna de otros organismos multilaterales como el mismo Fondo. Sin embargo, para que los países tengan acceso a este mecanismo se requiere que exista un convenio sobre el producto respectivo; en ese sentido el Fondo busca contribuir a que este tipo de arreglo se extienda a un número más amplio de productos.

Este esquema puede cubrir los siguientes productos: aceites vege-

<sup>3</sup> Como observó Carlos Díaz Alejandro en su estudio sobre el comercio exterior colombiano, *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Colombia*, National Bureau of Economic Research, New York, 1976, en el cual contrasta la experiencia del país entre 1950 y 1967 con la registrada entre 1967 y 1974.

<sup>4</sup> Como se observa en el caso del café. Ver Caballero Carlos y Perry Guillermo, "Ajustes del Sector Externo ante los ciclos de precios de café", Mimeo. FEDESARROLLO, 1982.

tales, algodón, azúcar, banano, bauxita, cacao, café, carne, estaño, fibras duras y sus productos, maderas tropicales, manganeso, mineral de hierro, té y yute.

La UNCTAD había estimado que eventualmente el Fondo requería un capital del orden de los US\$6.000 millones. Los países industrializados aprobaron apenas un capital inicial de US\$750 millones, de los cuales US\$280 constituyen contribuciones voluntarias. Debido a ello el impacto del Fondo será, al menos inicialmente, muy modesto. Por demás, existen convenios de productos para sólo unos cuantos de los productos mencionados y, como no todos ellos contemplan existencias, no tendrían acceso a la primera cuenta. No obstante, cabe esperar que se generalicen en el futuro los convenios internacionales y que, ante la evidente insuficiencia de los recursos del Fondo y la consiguiente presión de los países en desarrollo interesados, los industrializados accedan a elevar su capital. El Fondo comenzará a operar cuando su convenio constitutivo haya sido suscrito y ratificado por al menos 90 países. Noventa y dos, de los 163 potenciales, ya han firmado, pero sólo 52 lo han ratificado.

Finalmente debe mencionarse que, en lo que hace a la primera cuenta, el convenio respectivo entre consumidores y productores debe suscribir, a su vez, un acuerdo con el Fondo, y financiar la tercera parte de las necesidades totales máximas de recursos, así como los requerimientos de aquellos países que sean miembros del convenio respectivo pero no del Fondo.

## *2. Conveniencia del ingreso de Colombia al Fondo.*

Colombia no había visto con buenos ojos el Programa Integrado de Productos Básicos (ni por consiguiente el Fondo como instrumento suyo) ante la posibilidad de que al participar activamente en ellos se redujera su capacidad negociadora en el Convenio Internacional del Café. Pero, al haberse estipulado en los estatutos del Fondo la absoluta autonomía de los convenios individuales frente a dicha entidad, se superó este obstáculo.

Colombia puede utilizar la primera cuenta como miembro de los convenios internacionales del azúcar y del cacao. En el primer caso el convenio vigente (1977) establece un sistema de existencias nacionales coordinadas internacionalmente y permite que su organismo máximo entre en acuerdos con el Fondo, que no se había creado en la época de la firma de este pacto. Seguramente, además, el nuevo convenio del azúcar preverá lo mismo y se asocie con el Fondo. El convenio Internacional del Cacao de 1980 consigna reglas similares. No así el del café; por ello la primera cuenta no tendría utilización en este caso. Pero, de todas maneras, Colombia podrá acudir a la segunda cuenta para financiar los programas de diversificación cafetera y, eventualmente, programas de investigación y desarrollo en cacao, maderas tropicales, carne y banano. Sobre las maderas ya existe un proyecto de convenio internacional; en el caso del banano la Unión de Países Exportadores de Banano, UPEB, promueve activamente una posibilidad similar.

En vista de la limitación de los recursos del Fondo, el beneficio direc-



to que podrá obtener Colombia a corto plazo parece modesto, pero es también muy reducida su contribución (US\$1.5 millones). Si es válido suponer que el Fondo va a adquirir una importancia creciente el ingreso colombiano es claramente conveniente porque desde adentro el país estará en mejor capacidad para influir en su evolución ulterior y en sus políticas. Esta vinculación mejorará, adicionalmente, las posibilidades generales de intercambio con otros países en desarrollo por cuanto es bien sabido que la actitud adoptada por Colombia en el pasado en ésta y en otras materias, causó innegables resentimientos, factor que no facilitó acuerdos bilaterales o multilaterales con otros países en desarrollo ni la realización de alianzas en otros foros y convenios<sup>5</sup>. Por todo ello se considera conveniente el hecho de que el gobierno hubiera suscrito el 15 de junio del presente año el acuerdo constitutivo del Fondo.

### III. La adhesión al Código sobre subsidios a las exportaciones y los derechos compensatorios.

#### 1. El Código

Este Código consiste en un acuerdo sobre la interpretación de cláusulas del mismo GATT (artículos 6, 16, y 23) sobre estas materias<sup>6</sup>. El Ar-

<sup>5</sup> Como ocurrió en el mismo caso del café en el cual la mayoría de los países en desarrollo miembros se alinearon con Brasil por razones políticas y no con Colombia en las negociaciones más recientes aun cuando era claro que su interés coincidía, objetivamente, con la posición de Colombia y no con la de Brasil.

<sup>6</sup> Acuerdo Relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio.

tículo 6 se refiere al "dumping", que "permite la introducción de los productos de un país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal", y autoriza al país receptor a establecer derechos compensatorios que no excedan el margen de "dumping", ni el monto de los subsidios que lo hacen posible, "cuando el dumping causa o amenaza causar perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o cuando retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional". Este último hecho debe probarse. Establece también que ningún producto será sujeto a la aplicación de derechos "antidumping", compensatorios, por estar exento de impuestos internos en el país de origen o en razón de la devolución de éstos. Estipula finalmente que los derechos compensatorios no pueden aplicarse en razón de existir mecanismos de estabilización de precios que, en algunas ocasiones, tengan un efecto contrario (i.e. precios de exportación superiores a los "normales").

El Artículo 16 prohíbe los subsidios a la exportación de manufacturas y estipula que deben evitarse aquellos otorgados a productos básicos o, cuando menos, que estos últimos no deben utilizarse para incrementar desmedidamente la participación en el mercado respectivo. De nuevo, la exención o devolución de impuestos internos no se considera subsidio, como tampoco el resultado de la operación de mecanismos de estabilización.

Quizá lo más importante del nuevo Código radica en: 1) las excepciones previstas a favor de los países en desarrollo; 2) el establecimiento de procedimientos más exigentes de

prueba de perjuicio para aplicar los derechos anti-dumping y compensatorios; 3) la determinación taxativa y más precisa de aquello que constituye un subsidio susceptible de dar origen a la aplicación de derechos compensatorios; y 4) el hecho de que esta vez los EE.UU. decidieron adecuar su ley de comercio interno a las disposiciones del Acuerdo y el Código con respecto a los países que los suscriban.

En cuanto al primer punto, el de las excepciones para los países en desarrollo, el Artículo 14 los exoneró de la prohibición de mantener subsidios a las exportaciones de manufacturas mientras no se cause perjuicio grave a otro país miembro. Además estipula que cualquier subsidio debe ser demostrado con pruebas positivas y que los países en desarrollo pueden comprometerse a reducir los subsidios a la exportación para evitar la aplicación de derechos compensatorios. Se reconoce también que los países en desarrollo utilizan una amplia gama de subsidios e incentivos a la producción, de carácter regional y sectorial que, en general, no serán objeto de derechos compensatorios.

En cuanto al segundo, se establece explícitamente que un país signatario del Código no puede imponer derecho compensatorio alguno a otro país signatario hasta tanto se haya determinado si los efectos del dumping o subsidio causan perjuicios reales a la industria doméstica. La investigación correspondiente debe incluir no sólo pruebas positivas de los efectos perjudiciales de las exportaciones subsidiadas a países signatarios del Código sino también, y en lo posible, el monto del subsidio, la relación de causalidad de las exporta-

ciones objeto del mismo y el perjuicio causado por estas a la producción interna en el país importador. En caso de que la investigación compruebe el perjuicio el derecho compensatorio corresponderá al monto en dinero equivalente para eliminar el subsidio otorgado directa o indirectamente sobre el proceso de producción a la exportación de dicho bien.

Finalmente, la "lista ilustrativa" de subsidios a la exportación incluye todas las prácticas conocidas, excepto las exenciones o devoluciones de impuestos indirectos (el artículo 16 no hacía diferencia entre impuestos directos e indirectos), incluidos los gravámenes a las importaciones que, como se señaló atrás, no se consideraran subsidios. Al respecto pueden considerarse dos puntos de particular interés. Primero, que la tasa de interés en los créditos a las exportaciones constituye un subsidio en la medida en la cual sean inferiores a las tasas de interés internacionales o al costo de los recursos captados (este último es cero para PROEXPO); segundo, que "en casos particulares" el uso de productos domésticos pueden dar origen a permitir devoluciones simuladas de los aranceles y demás gravámenes a las importaciones de productos análogos sin que ello se considere un subsidio.

Este último punto es clave. De hecho, la mayor falla de todo este Código (y del GATT al respecto) consiste en no reconocer que la estructura de protección arancelaria (y no-arancelaria) de los países en desarrollo exige un esquema de subsidios a la exportación que, por lo menos, les compense el sobre costo que impone la estructura de protección a la pro-

ducción doméstica de muchos de sus insumos. La cláusula anotada puede facilitar, sin embargo, el que se acepte el diseño de un sistema de subsidios que cumpla con este criterio. Conviene mencionar que FEDESARROLLO propuso hace varios años una estructura sectorial de subsidios a la exportación basada, entre otros, en este criterio, que parece de una lógica evidente<sup>7</sup>. Infortunadamente, y con un criterio posiblemente errado, el gobierno actual ha buscado más bien "igualar" los subsidios cuando lo que se debería "igualar", si acaso, es la protección efectiva neta a las exportaciones, lo cual obliga precisamente a considerar el sobre costo diferencial que la estructura arancelaria y para-arancelaria impone a cada sector y tipo de productos. Conveniría que el gobierno reconsiderara su posición al respecto que, entre otras cosas, discrimina enormemente contra muchas de las exportaciones industriales.

Así mismo, el Acuerdo y el Código fallan en aceptar que los países en desarrollo tienen derecho a establecer no solamente una compensación por el sobre costo mencionado, sino aún más, que conceda una protección efectiva positiva en la medida en la cual sus costos salariales excedan el costo de oportunidad social de su mano de obra no-calificada, amén de otras correcciones o distorsiones en sus mercados internos y de consideraciones del tipo "industria naciente" o "aprendizaje y difusión tecnológica"<sup>8</sup>.

En síntesis, este Código aún está lejos de considerar adecuadamente las necesidades y derechos de los países en desarrollo por estar diseñado esencialmente para el comercio entre países industrializados y, en consecuencia, discrimina contra los atrasados.

## 2. La conveniencia de la adhesión de Colombia

No obstante lo anterior, la adhesión colombiana debe juzgarse a la luz del efecto que tendría no efectuarla.

En los últimos años los Estados Unidos se han manifestado en tres oportunidades en contra de los subsidios otorgados a nuestros productos de exportación a saber: las bolsas de cuero en 1977, los textiles y prendas de vestir para hombre en 1978 y las flores en 1982. En este último caso se comprobó que las flores eran subsidiadas y se decidió imponer derechos compensatorios. Ante esta perspectiva, los floricultores optaron por renunciar al CAT del 4% que percibían. Si en ese momento Colombia hubiera sido signatario del Código, el gobierno de los Estados Unidos, antes de imponer derechos compensatorios, habría tenido que llevar a cabo las pruebas de perjuicio. En la medida en la cual nuestras exportaciones no tradicionales logren mayor competitividad y ganen mayor participación en los mercados externos, el peligro de ser demandadas y sujetas a investigaciones y derechos compensatorios será mayor.

Tomando los productos destinados a los Estados Unidos, nuestro principal mercado, encontramos que los siguientes podrían verse eventual-

<sup>7</sup> FEDESARROLLO, *Criterios para una política selectiva de promoción de exportaciones*, Mimeo, 1978. Un resumen de este estudio se publicó en *Coyuntura Económica*, Vol. VIII, No. 4, dic. 1978.

<sup>8</sup> FEDESARROLLO, *op. cit.*

mente afectados por la no adhesión de Colombia al Código: pescados, crustáceos y moluscos, flores, azúcar, frutos comestibles, combustibles. La exportación de estos productos en 1982 a los Estados Unidos alcanzó cerca de US\$238.0 millones, el 34.2% de nuestras exportaciones a este país. Otros productos importantes, como las manufacturas de cuero, los químicos, las confecciones el papel y cartón sumaron US\$57.9 millones. En el Cuadro No. 1 se encuentran los valores de las exportaciones de cada uno de estos productos en 1982.

Al considerar la adhesión de Colombia al Código y tener en cuenta la prueba de perjuicio y la participación de cada uno de nuestros productos en el mercado de los Estados Unidos se podría considerar la imposición de derechos compensatorios como un hecho bastante lejano. Como se ha mencionado, al tener como obje-

tivo el Código la eliminación de los subsidios, señala dos puntos importantes: que los productos que se comercian en el mercado internacional deben ser competitivos ya que de esta manera no requieren de subsidio alguno, y que el comercio de productos debe llevarse a cabo sin establecer derechos compensatorios hasta tanto no se compruebe un perjuicio serio en la industria productora de dicho bien en el país importador.

Esta norma indica que un país signatario debe organizar muy hábilmente sus subsidios para evitar la prueba de perjuicio. Así mismo, la cláusula de prueba de perjuicio permite la comercialización de ciertos productos que por su localización geográfica (clima) tiene una ventaja comparativa sin la imposición a los mismos de derechos compensatorios. A manera de ejemplo, el azúcar no podría ser demandado por perjuicio serio a la industria azucarera de los Estados Unidos.

**CUADRO No. 1**  
**PRINCIPALES EXPORTACIONES A LOS**  
**ESTADOS UNIDOS**  
**1982**

	US\$ FOB
Plantas y flores	85.726.216
Frutos comestibles	82.906.567
Combustibles, minerales	28.293.773
Pescados, crustáceos y moluscos	20.654.323
Azúcar y artículos de confitería	20.443.161
Prendas de vestir	18.209.060
Manufacturas de cuero	14.552.821
Papel y cartón	12.993.128
Productos de las industrias químicas	12.143.103

**Fuente:** Cifras de Comercio Exterior 1982, DANE.

¿Qué beneficios obtendría Colombia de su adhesión al Código? Fundamentalmente estar en mejor capacidad de defender sus mercados en el exterior dentro de un marco de reglas claras y establecidas. De otra parte, al suscribirlo, la estructura de nuestra política de comercio internacional tendrá que ceñirse a sus estatutos por lo cual de la forma en que se reestructuren las distintas políticas dependerá en gran parte el éxito de la adhesión.

#### IV. Comentarios finales

La discusión anterior ilustra que es posible llevar a cabo un análisis desa-

pasionado e informado sobre la conveniencia de adherir o no a convenios internacionales específicos. Han faltado en el pasado información y espíritu crítico para estos propósitos y con frecuencia, se ha dado largas a estos asuntos sin tomar decisiones al respecto lo cual no deja de constituir una opción definida que se suscribe sin estudio ni reflexión. Es de esperar que ante la nueva orientación que ha impuesto el actual gobierno a la política internacional del país estos temas reciban mayor atención, se promueva la información y el debate público alrededor de ellos, y se tomen con oportunidad decisiones bien fundamentadas.



# Comentarios sobre la crisis actual de la ganadería colombiana

*Juan Luis Londoño de la Cuesta  
Juan José Perfetti del Corral*

## Introducción

La carne de ganado vacuno es el alimento de mayor peso en la dieta de los colombianos y, después de la vivienda, el producto individual de mayor incidencia en la canasta familiar como que en 1983 representa un 13% del valor de la misma. Durante los primeros meses de 1983 el sacrificio de ganado había descendido en 5.7% y los precios al consumidor y al productor crecieron 38.2% y 45.2% respectivamente con respecto al mismo período del año anterior. La aguda escasez de ganado amenaza entonces el éxito de los esfuerzos por reducir la inflación y por mejorar la nutrición de los colombianos y se convierte en tema de prioridad dentro de la agenda de preocupaciones de la política económica.

Este comentario tiene por objeto dilucidar las características del actual problema ganadero en su doble connotación: la de escasez de ganado como un problema para la economía y la desinversión como un atentado

contra la expansión de la ganadería en su calidad de actividad productiva.

Hemos llegado a dos conclusiones que consideramos de interés para la discusión de la política ganadera. Primero, el origen de la actual crisis ganadera se remonta al período de la bonanza cafetera y, por las condiciones de su conformación, puede encontrarse más en vías de agudización que de solución. Segundo, la resolución del problema ganadero requiere de una más decidida intervención del Estado que complementa al sistema de precios. No obstante, la política ganadera se enfrenta a un inevitable conflicto de objetivos entre la estabilización de precios, fortalecimiento de la capacidad productiva y equilibrio del sector externo. Creemos que el fortalecimiento de la capacidad productiva ganadera tiene ciertos costos que es preciso asumir, y que el grado de conflicto con los otros objetivos de política económica podría aminorarse si la recuperación del hato ganadero se presenta acompañada

de grandes avances en las condiciones tecnológicas de la producción de ganado vacuno.

### **Ilustración de la actual crisis ganadera.**

La ganadería, al igual que toda actividad económica que requiera un período de maduración de la inversión, está sujeta a ciclos; vale decir, la producción atraviesa regularmente por períodos sucesivos de aumentos y disminución, cuyo análisis resulta clave para la comprensión de la dinámica de la actividad ganadera y de formación de sus precios.

La producción ganadera contempla tres actividades básicas y complementarias: la cría, el levante y la ceba, que van de la gestación al destete, de éste a la producción del novillo y de allí al engorde, las tres fases constituyen el proceso de maduración de la inversión. El ganado hembra juega un doble papel que incide notablemente en la conformación del ciclo: la hembra tiene la posibilidad de emplearse tanto en la cría (jugando como vientre el papel de un bien de inversión) como en la ceba (convirtiéndose en un bien final o de consumo).

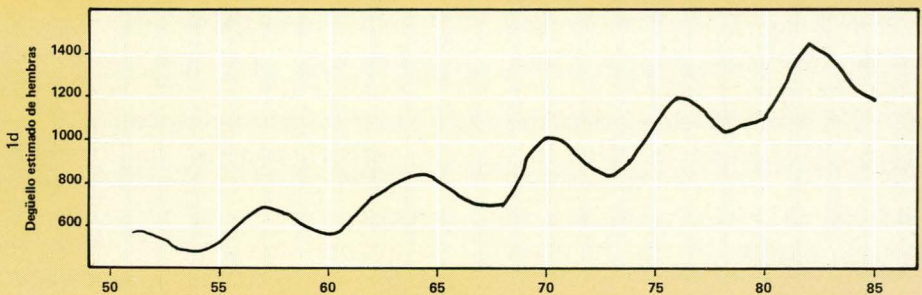
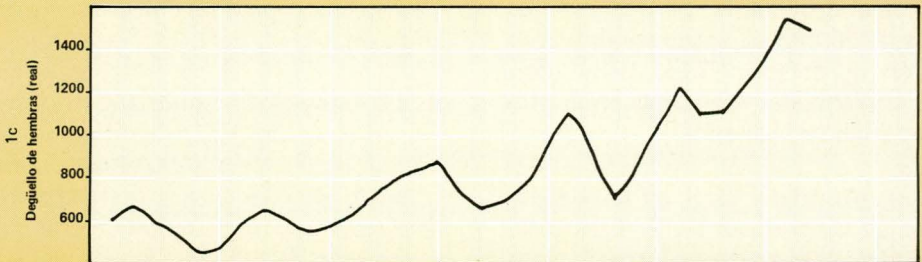
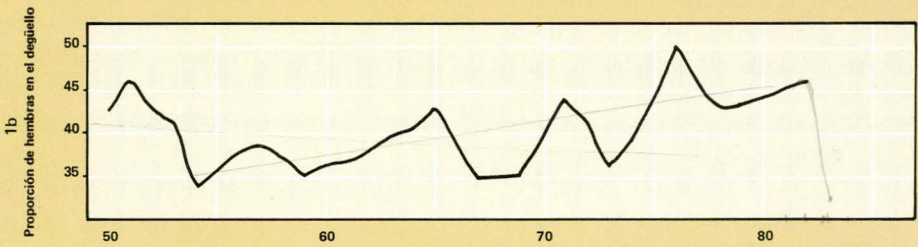
Entendiendo como producto final al ganado cebado, como insumos al ganado joven y como inversión al ganado hembra, la descripción de la mecánica del ciclo es sencilla: en una situación de abundancia de producto final su precio desciende y se reduce la rentabilidad de los insumos, y, por ende, su demanda. Al descender el precio de los insumos se rebaja la rentabilidad de su producción y por consiguiente, la de la inversión. El desestímulo de la inversión implica a su vez una disminución posterior de

la oferta final de producto que haría reaccionar nuevamente los precios para hacer atractiva la inversión.

En términos ganaderos, ante una situación de abundancia de ganado cebado los precios del mismo tienden a descender, desestimulando la actividad de ceba y provocando una caída del precio del ganado de levante y la desinversión en vientres que, además, han de venderse por la iliquidez que afecta al ganadero en este período. Esta fase del ciclo —precios decrecientes— se caracteriza entonces por una liquidación de vientres. Paulatinamente esta situación conduce a una reducción de la oferta de terneros y consecuentemente al alza de sus precios. La actividad de cría se vuelve atractiva nuevamente: las hembras se valorizan como bien de inversión por lo cual resulta más rentable retenerlas para cría. Esta retención de vientres implica para sí misma una reducción en la oferta de ganado cebado y provoca el alza de los precios, dando comienzo a la segunda parte del ciclo. La retención constituye a la vez el germen de un nuevo ciclo, ya que el mayor número de nacimientos se traducirá posteriormente en un exceso de oferta de ganado cebado.

La gráfica 1 sintetiza los indicadores básicos del ciclo ganadero: el sacrificio ha presentado sucesivos ciclos típicos de duración de seis años, con períodos de 4 años de extracción y 2 años de retención de vientres. La conformación del ciclo puede observarse tanto en el número absoluto de hembras sacrificadas (Gráfica 1c) como en la proporción de hembras en el degüello (Gráfica 1b). Los precios reales han tenido una evolución inversamente proporcio-

**GRAFICA 1**  
**INDICADORES BASICOS DEL CICLO GANADERO**



nal al monto del sacrificio. La regularidad del ciclo ha sido tal, desde 1950, que es posible simularlo con gran precisión mediante una sencilla función que incorpora una tendencia de crecimiento exponencial y una componente sinusoidal que captura el movimiento cíclico regular (Gráfico 1)<sup>1</sup>.

La regularidad del ciclo, no obstante, depende de la sucesión estable de períodos de retención y extracción de vientres con una duración que permita su posterior reproducción. Esta regularidad se rompe en el país desde el período de la bonanza cafetera ocasionando problemas cuya interpretación se aleja de la tradicional basada en el ciclo. Para decirlo con pocas palabras: el período de retención de vientres esperado para 1977-78 se interrumpió al finalizar el primer semestre de 1977, generando una sobreoferta de ganado entre 1979 y 1981 (que condujo a una baja apreciable de los precios reales de la carne) y agudas deficiencias en el período 1982-1984 (con alzas sustanciales esperadas en el precio relativo del ganado).

La ruptura del ciclo se puede observar en las gráficas 1 y 2. La regularidad del ciclo permitía esperar para el período 1977-1978 la fase de retención de hembras para la reconstitución del inventario ganadero (gráfica 1d). Aunque para 1978 la proporción de hembras en el degüello disminuyó sugiriendo la retención, (gráfica 1) el volumen de hembras sacrificadas se elevó sugiriendo lo contrario: extracción de hembras

(gráfica 1c). Desde que se obtienen cifras de degüello (1950) es la primera vez que ambos indicadores del ciclo no coinciden. Por ello se complementan dichas estadísticas con las series mensuales de degüello de hembras en las principales ciudades. Se visualiza cómo el período de retención de hembras de 1977-1978 se frustró en el segundo trimestre de 1977, de forma tal que, desde entonces ha persistido un nivel sumamente alto de extracción de hembras. Cálculos aproximados, con base en la comparación del sacrificio real y el estimado como normal (gráficas 1c y 1d) indicarían que en el período 78-81 se sacrificaron alrededor de 700.000 hembras que debieron haberse retenido para generar la oferta adicional de ganado gordo del período 82-85.

La explicación de la interrupción del ciclo no es tarea fácil, por lo que apenas pueden adelantarse en este comentario algunas hipótesis preliminares.

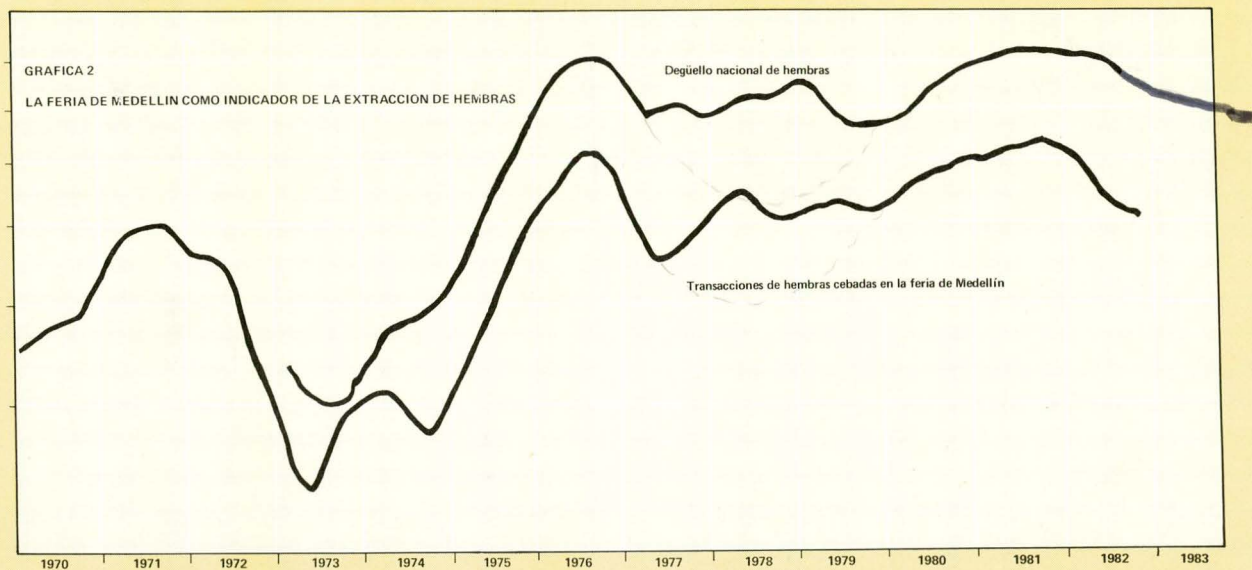
1. La crisis inflacionaria del primer semestre de 1977 significó un aumento de precios nominales demasiado alto, (el bimestre marzo-abril de ese año registró un crecimiento de más de 30% del precio del kilo de ganado en pie), lo cual pudo haber generado el incentivo a una extracción extrema que continuó durante un período de alto crecimiento del ingreso como 1978. Es plausible suponer que los ingresos de la bonanza generaron una demanda de carne de tal magnitud que fue imposible retener los vientres por lo cual un aumento abrupto de precios relativos del ganado habría generado una rápida liquidación de hatos en lugar de la re-

<sup>1</sup> Metodología similar a la seguida por Libardo Rivas. *Aspectos económicos del sector ganadero*, CIAT, 1981.



## GRAFICA 2

### LA FERIA DE MEDELLIN COMO INDICADOR DE LA EXTRACCION DE HEMBRAS





constitución de sus inventarios. El incentivo excesivo de precios puede así generar en corto plazo una respuesta perversa del mercado.

2. Las exportaciones parecen haber sido inoportunas desde el punto de vista de la conformación del hato ganadero y de los precios internos. El alza de precios internacionales impulsó un auge exportador que coincidió con el período de retención de vientres, lo cual ejerció una presión adicional sobre los precios —que llegaron al mayor nivel alcanzado— que pudo haber contribuido a las dificultades del posterior ciclo biológico. Dependiendo del momento del ciclo la política de exportaciones podría entrar en conflicto con la política de estabilización de corto plazo y aún de producción de largo plazo.

3. El alza en las tasas de interés y la preferencia generalizada por liquidez que caracterizaron el período posterior a la bonanza cafetera habían atentado contra inversiones de lenta maduración. La atracción de activos financieros líquidos y el mayor costo de oportunidad de los fondos invertidos en producciones de larga maduración habrían desincentivado la conformación de hatos ganaderos, impidiendo la retención de vientres al presionar su extracción en la búsqueda de inversiones más líquidas.

4. La inseguridad en el campo, tantas veces aducida por los gremios como la causante del actual problema ganadero, jugaría apenas un papel menor en la explicación de la crisis si se tiene en cuenta que su génesis sería anterior a la actual

etapa de dificultades en el campo. Adicionalmente, a juzgar por el peso promedio del ganado sacrificado no se ha dado liquidación apresurada de los ganados de las haciendas. No obstante, a pesar de no ser la inseguridad rural *causante* del actual problema ganadero, sí puede haber sido un límite a su solución al impedir que las acciones señaladas por los precios se llevarán a cabo: la actividad de la cría sería la más afectada por la actual situación de violencia en el campo.

Las anteriores condiciones han generado una situación desde el segundo semestre del año 1982 que no es halagadora: la disminución de ganado gordo que se ha presentado en el año último refleja una escasez adicional a la esperada por una fase de retención que apenas debió comenzar a principios de 1983. Para decirlo en los términos expuestos por un investigador<sup>2</sup>, la situación del ciclo ganadero oscila entre la retención y la escasez. El problema ganadero actual consiste en la confluencia de una crisis de expansión de la actividad y un desafío a las metas de estabilización de precios del actual gobierno, un tipo de problemas para cuya solución, si se confía demasiado en las fuerzas del mercado, se presenta un conflicto inevitable entre las metas de corto plazo (estabilización del nivel de Precios) y las de mediano plazo (fortalecimiento de la actividad ganadera). Veamos con algún detenimiento estas dos fases del problema ganadero, para visualizar los conflictos a los que hoy se enfrenta la política económica.

<sup>2</sup> Diego Miguel Sierra, *La ganadería colombiana en 1982*. Medellín, FADEGAN, 1983.

### *1. La ganadería como un problema de corto plazo para la economía: escasez de oferta global*

Como se ilustró en las líneas anteriores para 1983 y 1984 se prevé una creciente escasez de ganado gordo debido a problemas que se gestaron en el quinquenio anterior. Tal escasez, interpretada como un shock de oferta de alimentos, constituiría un elemento "estanflacionario" en la coyuntura actual que iría en dirección contraria de los esfuerzos gubernamentales de reactivación sin inflación.

El mercado de carne vacuna, como componente fundamental de la dieta alimenticia de los colombianos presenta interacciones con el resto de la economía que no pueden ignorarse. La carne de res es de tal importancia en el consumo de los hogares que el cambio de su precio relativo puede verse convertida simplemente en presión inflacionaria generalizada, por influir en el nivel de precios que sirve de referencia para la formación de precios tan importante como la tasa de cambio, los salarios y la tasa de interés. Por ejemplo, ya que la carne representa en 1983 algo más del 13% de la canasta familiar, el crecimiento de precios de la carne a un ritmo similar a lo que va corrido del año puede representar por sí sólo alrededor de 5 puntos de inflación.

Pero, y no menos importante, el precio de un componente tan importante de la canasta familiar genera un efecto ingreso que afecta negativamente las demandas urbanas del resto de productos. En efecto, ya que la demanda de carne es relativamente inelástica al precio (alrededor

de  $-0.8$ ) el aumento de precios disminuye menos que proporcionalmente la cantidad de carne demandada por lo cual el valor del consumo aumenta reduciendo el remanente de ingreso disponible para las demandas de los demás bienes de la economía. Y como la producción ganadera se realiza predominantemente en medianas y grandes explotaciones, los ingresos adicionales de los productores debidos al aumento de precios no han de manifestarse en mayores consumos de parte de estos (pues su propensión marginal al consumo no es muy alta). Así, el efecto ingreso urbano generado por el alza del precio de la carne debería ser más negativo que el efecto gasto por parte de los ganaderos, con lo cual los precios del ganado tiene un efecto recesivo de cierta magnitud sobre las economías urbanas.

La escasez de oferta global podría hacer difícil un proceso de reactivación con estabilidad de precios, o reforzar el proceso estanflacionario por el que atraviesa la economía colombiana.

### *2. La expansión de la ganadería en el mediano plazo: escasez de hembras para reproducción*

Hemos visto cómo el quinquenio anterior se caracterizó por la abundancia de hembras en el mercado, fenómeno que tenía implicaciones de corto plazo (sobre oferta de ganado que reducía los precios) pero también de mediano plazo por cuanto la retención de vientres constituye, desde el punto de vista económico, la formación de capital ganadero, y su extracción un proceso de desinversión ganadera. Por las características biológicas —las hembras constituyen

a la vez un bien de inversión o un bien de consumo potencial— la ganadería es una actividad con enorme maleabilidad del capital puesto que la desinversión no tiene costos privados aparentes al contrario de lo que ocurre en cualquier otro proceso productivo. Esta misma maleabilidad abre la posibilidad de la desinversión que reduce el stock de capital deseado y, con ello, el hato ganadero de mediano plazo. Así, la consecuencia más grave de la interrupción del ciclo ganadero en los últimos años ha sido la de plantear interrogantes sobre la forma en la cual la ganadería tradicional abastecería los crecientes requerimientos nutricionales de la población.

Las tendencias actuales del mercado conducirían por consiguiente a una pérdida de relativa capacidad de expansión de la ganadería como actividad económica. No deja de ser el momento oportuno para indagar sobre los beneficios y los costos de esta tendencia: ya que la tierra fértil se ha convertido en un recurso escaso en Colombia (límite clave para la expansión de la oferta agropecuaria) ¿será la ganadería, en tanto actividad intensiva en el uso de dicho recurso, la alternativa más eficiente para satisfacer las necesidades nutricionales de los colombianos? Aunque es claro que los costos sociales de la ganadería han crecido no es evidente la existencia de fuentes alternativas que sustituyan el poder proteico de la carne.

### Dilemas para la política económica

El movimiento autónomo de las fuerzas del mercado ha conducido a una situación de desabastecimiento del mercado con innegables implica-

ciones de corto y largo plazo: se crea una presión sobre el nivel de precios y se dificultan las condiciones de expansión de la oferta ganadera. La política económica se enfrenta así a una situación que dificulta el logro simultáneo de sus diversos objetivos: dejar operar las fuerzas del mercado atentaría contra la ~~des~~estabilización de precios y la distribución del ingreso sin asegurar el fortalecimiento de la producción; darle prioridad al objetivo de equilibrar el sector externo puede conducir a agravar el problema ganadero de corto y largo plazo, darle prioridad al objetivo de estabilidad de precios puede atentar contra la expansión posterior de la producción ganadera. ¿Qué hacer entonces? Si no se interviene, el problema tiende a agravarse y si se interviene no pueden lograrse los múltiples objetivos deseables para la política económica. Veamos entonces el escenario de conflictos para la política económica.

Si se desea dejar operar el mercado, es probable un incremento de precios *reales* ligeramente mayor al 15% durante 1983, que continuará en 1984 y quizás persista hasta 1985; en un mercado relativamente inelástico como el de la carne vacuna este cambio de precios relativos puede tener efectos colaterales bastante importantes: por la inelasticidad de la demanda ( $-0.8$  para el promedio de la población y  $-0.5$  para los estratos más altos) el racionamiento a través del precio se acompaña de un efecto ingreso negativo en las zonas urbanas; por el largo período de producción y las condiciones del campo la mayor oferta de mercado inducida por el precio tendería a acentuar la liquidación del hato ganadero en lugar de reforzar su expansión poste-

rior. Así, el costo representado por la presión inflacionaria no aseguraría el beneficio posterior del fortalecimiento del hato, y el período de escasez podría prolongarse por más tiempo del deseado.

Si prima la preocupación de corto plazo por la reducción del crecimiento de los precios de la canasta familiar se trataría de reducir las deficiencias de oferta, aumentándola (mediante producción interna o externa) o reduciendo la demanda. Por el debilitamiento de la actividad de cría en los últimos años no parecería existir mucho macho cebado disponible para el mercado en los actuales momentos. El aumento de la oferta interna dependería entonces de la extracción adicional de ganado hembra lo cual, al impedir la reconstitución del inventario ganadero, podría atentar contra el fortalecimiento de la producción vacuna en el largo plazo. Por tanto, incrementar la oferta para el mercado interno en el corto plazo dependería del cambio de signo de la balanza comercial ganadera. Promover las exportaciones en las actuales condiciones sólo podría hacerse a costa del desabastecimiento interno. Las importaciones serían una alternativa a pesar de despertar los consabidos resquemores por parte de los productores. Las devaluaciones de los países vecinos parecen haber generado esta tendencia, al reducir el tradicional contrabando hacia Venezuela e incluso inducirlo en sentido contrario, a juzgar por la inusitada actividad de los mataderos de Cúcuta y Pasto en el presente año.

No existen muchas alternativas para reducir la demanda de carne vacuna. La recesión que ha conducido al deterioro de los ingresos familiares

ayudaría a reducir las presiones de demanda, especialmente de los estratos más bajos. La baja apreciable de precios de los productos sustitutos también ayudaría, aunque hasta ahora no parecería presentarse, pues los precios de estos continúan creciendo considerablemente (cerdo 21%, pescado 37%, pollo 21%). Impuestos al consumo podrían contribuir a reducir levemente la demanda pero aumentarían el precio final.

Si, por el contrario, luego de responder afirmativamente al interrogante sobre el beneficio social de la ganadería vacuna, prima el interés de fortalecer la producción en el largo plazo, se trataría de recuperar entonces el hato ganadero generando las condiciones necesarias para un proceso de inversión pecuaria. Sería una acción de doble faz: interrumpir la liquidación del hato que significa la alta extracción actual de hembras y crear las condiciones de un nuevo proceso de inversión ganadera. Por las condiciones de inseguridad en el campo y aún de rentabilidad relativas esperadas en el mediano plazo, el aumento de precios relativo impulsado por el mercado quizá no sea un mecanismo eficaz para estimular el comportamiento requerido de los ganaderos. La experiencia ha señalado que incluso un incentivo demasiado fuerte como el que se espera este año podría generar una respuesta contraria a la esperada: mayor desinversión. Para desincentivar la liquidación quizás se haga necesario tomar medidas de racionamiento más radicales que la veda impulsada por el gobierno: debería penalizarse el degüello de hembras, ya sea mediante un impuesto adicional, o la simple prohibición del mismo en las grandes ciudades.

Adicionalmente, lo que es más importante, el Estado debería intervenir más directamente en la reconstitución del stock de capital ganadero: asumir —de una forma que institucionalmente estaría por discutirse— parte del riesgo de la inversión, plasmando la oportunidad de avances tecnológicos que los productores privados no parecen estar dispuestos a asumir. La intervención estatal sentaría las condiciones de posibilidad de un cambio técnico acelerado en una de las actividades que menor incremento de productividad ha registrado en las tres últimas décadas. Es el momento para que todos los mecanismos de fomento —especialmente los fondos ganaderos y los organismos financieros— concentren su atención en la generación de un proceso de reconstitución del hato en condiciones técnicas modernas.

Así, el escenario creado por el problema ganadero actual representa un inevitable conflicto de objetivos para la política económica. Se han generado durante los años anteriores las condiciones para un problema de oferta ganadera que requiere ser enfrentada con medidas de fondo que tienen ciertos costos en el corto plazo. No intervenir, o hacerlo con el

propósito principal de estabilización del nivel de precios, podría tener altos costos en términos de la expansión posterior de la ganadería. El fortalecimiento de la capacidad productiva ganadera tiene ciertos costos que es preciso asumir. El grado de conflicto podría aminorarse mediante incrementos grandes de productividad, aprovechando esta necesidad de oferta para producir un hato renovado en mejores condiciones tecnológicas mediante mayor intervención estatal.

Creemos que está en crisis la ganadería tradicional y que debe impulsarse en el mediano plazo una ganadería productiva y moderna, así ello implique algunos costos en términos de otros objetivos de la política económica. Para el corto plazo, la sustitución de consumos y el cambio de signo de la balanza comercial parecen lo más indicado. Para el largo plazo inducir la inversión ganadera mediante mecanismos complementarios a las fuerzas del mercado sería lo deseable: mayor intervención del Estado en la difusión masiva de tecnología y en la reconstitución del hato, y rebaja de costos en aspectos del proceso tales como la comercialización.



# Esquema de un sistema de pagos para el Grupo Andino\*

*José Antonio Ocampo  
FEDESARROLLO  
Junio, 1983*

## *1. Introducción*

La crisis aguda que atraviesa el comercio andino tiene orígenes muy diversos. Entre sus diferentes causas conviene destacar, sin embargo, dos elementos. El primero de ellos es la crisis de liquidez externa que atraviesan en mayor o menor grado todos los países de la subregión. El segundo es la protección creciente de todos ellos a sus industrias. Dada la estructura básicamente competitiva de intercambio intra-regional (tanto el actual como, muy especialmente, el potencial), el recrudescimiento del proteccionismo ha tenido efectos devastadores sobre el avance y las perspectivas del área de libre comercio.

La propuesta que se presenta en forma esquemática en estas páginas busca encontrar una solución al primero de estos problemas. Sin embargo, considera que una solución al problema de liquidez permitiría el robustecimiento de una política proteccionista mucho menos irracional en lo relativo al comercio subregional por parte de los países miembros. En efecto, la crisis de pagos hace a los gobiernos más receptivos a las presiones proteccionistas interna y menos propensos a aceptar las virtudes del proceso de integración. Dicho proceso perjudica a determinadas industrias en cada uno de los países, pero favorece otras, y tiene además un efecto neto benéfico en la medida en que permita la explotación de economías de especialización. Además, la contracción del comercio intra-regional se ha convertido en fuente de problemas para algunas industrias de la subregión, con los efectos recesivos correspondientes. Dada la importancia de las ventas a los países andinos en las exporta-

\* Agradezco a Carlos Caballero y Juan Carlos Jaramillo los comentarios a una versión previa de estas notas. Las discusiones en torno a presentaciones anteriores de la propuesta, tanto en una reunión técnica convocada por la Junta del Acuerdo de Cartagena como en un seminario interno de FEDESARROLLO, ayudaron a estructurar mejor sus características particulares y sus limitaciones.

ciones no tradicionales de todos los países (aunque para Venezuela en menor grado)<sup>1</sup>, esta contracción comercial puede convertirse en fuente de pesimismo exportador, que derrotaría los planes más generales de expansión exportadora. Por estos motivos, un alivio al problema de pagos intra-regional contribuiría a un mayor equilibrio en la balanza de las decisiones de política comercial entre los argumentos proteccionistas y aquellos en favor del área de libre comercio.

Las propuestas existentes en torno al problema de pagos intra-regional están dirigidas a uno de dos objetivos: a ahorrar saldos de transacción en monedas fuertes (mediante la apertura de sistemas de créditos mutuos que se cancelan periódicamente) y/o a postergar la cancelación de los saldos netos de los países deficitarios en dichas monedas<sup>2</sup>. Estas soluciones ayudan a aliviar la situación de emergencia, pero conllevan un doble error. En primer término, no visualizan el problema de pagos de los países miembros como un problema relativamente duradero, como en realidad puede serlo para todos o casi

todos ellos. En segundo lugar, hace recaer el peso del ajuste de las balanzas de pagos intra-regionales sobre los países deficitarios, reproduciendo así la asimetría básica del sistema monetario internacional, que obliga a los países deficitarios a adoptar rígidas políticas de ajuste, sin imponer medidas similares a los superavitarios. En el contexto de problemas de pagos de larga duración, parece difícil que los países en déficit estén dispuestos a aceptar un arreglo que, en esencia, constituye simplemente un aplazamiento del pago de una deuda que acumulan con los países en superávit.

Una solución de mayor alcance al problema de pagos intra-regional debe partir así del reconocimiento de un problema externo severo y duradero en los países miembros. Esto implica necesariamente que el peso del ajuste de las balanzas de pagos intra-regionales debe recaer sobre los países en superávit para que el esquema que se diseñe sea viable. Ello se facilita enormemente en la medida en que todas las monedas de la subregión son inconvertibles en la actualidad: como se verá, esto permite diseñar un sistema de pagos que tiene muchas similitudes con un clásico mecanismo de compensación multilateral, pero con características particulares que le confieren una mayor flexibilidad.

## 2. Propuesta

El sistema que se propone es la convertibilidad interna a la subregión de las monedas de los cinco países, manteniendo su inconvertibilidad con el resto del mundo. En esencia, los bancos centrales de los países miembros adquirirían el compro-

<sup>1</sup> En 1980, la participación del Grupo Andino en las exportaciones no tradicionales de los diferentes países era la siguiente: Bolivia 26o/o, Colombia 34o/o, Ecuador 38o/o, Perú 26o/o (39o/o en 1979) y Venezuela 12.5o/o. Ver Junta del Acuerdo de Cartagena, *Análisis del Comercio Andino, 1969-1980*, Lima, 1982, p. 30.

<sup>2</sup> Para una reseña completa de las propuestas existentes, ver José A. Saleverry, "Aspectos básicos de los mecanismos de integración financiera en la subregión andina dentro del marco de la integración financiera latinoamericana", Documento J-PE-D-266, abril 1982 y JUNAC, "Mecanismos de apoyo financiero y de pagos para el comercio subregional", mayo 1983.

miso de convertir las monedas de los otros países por sus propias monedas en aquellas transacciones que especifique el esquema, aunque mantendrían la inconvertibilidad total con otros países. Con este compromiso, los intermediarios financieros de los países de la subregión entrarían a comprar y vender las monedas de los países miembros a las tasas de cambio fijadas por las autoridades monetarias para dichas transacciones.

En este esquema, los bancos centrales de los países en superávit acumularían saldos en monedas inconvertibles, en tanto que los países en déficit pagarían en el corto plazo dichos déficit con sus propias monedas. El ajuste recaería así sobre los países superavitarios, que se verían obligados a acumular saldos monetarios que sólo se pueden utilizar en los países deficitarios. Esto último se podría hacer de dos formas diferentes: promoviendo en los países superavitarios la compra de bienes y servicios provenientes de los deficitarios, o invirtiendo los saldos en estos últimos. La inconvertibilidad de las monedas con el resto del mundo es la garantía de que la balanza de pagos intra-regional de cada uno de los países está necesariamente en equilibrio en el mediano plazo. Se permitiría, sin embargo, un reciclaje de los saldos netos de los países superavitarios, tanto a través de la cuenta corriente, como de la cuenta de capitales. Una de las virtudes del sistema es que fomentaría la inversión de los países superavitarios en los países miembros del Acuerdo de Cartagena, y generaría una fuente de recursos para financiar las Empresas Multinacionales Andinas, la Corporación Andina de Fomento y otras instituciones que se podrían diseñar

para dar salida a los saldos que acumulen los países superavitarios.

El sistema equivale a un mecanismo de compensación multilateral, que funcionaría a través del sistema financiero de cada país, sujeto a las limitaciones que establezca el esquema y, por lo tanto, a la vigilancia de las oficinas de control de cambios respectivas. Se aplicaría no sólo a la transacción de bienes, sino también de servicios (turismo, transporte intraregional, etc.), a algunas transferencias (en especial las remesas de los emigrantes a sus familias) y a ciertas transacciones de capital. De esta manera, es más general que cualquier sistema de compensación ya existente. Además, tendría un grado de libertad adicional, según lo hemos anotado, en la medida en que permita hacer la compensación, no sólo a través de la cuenta corriente, como ocurre en todos los sistemas existentes, sino también de la cuenta de capital.

### *3. Limitaciones*

Como el sistema de pagos propuesto refleja la inconvertibilidad de las monedas de todos los países miembros, es necesario excluir del arreglo aquellas mercancías que se consideren altamente convertibles en monedas fuertes, en particular el petróleo. De otra forma, podría incentivarse la compra de estas mercancías para su venta al resto del mundo, pagando por ellas monedas inconvertibles y recibiendo divisas en su re-exportación. En términos más generales, conviene discutir la conveniencia de incluir o excluir del sistema las exportaciones de los países miembros. En un acuerdo de esta naturaleza, existe la posibilidad de

que algunos países comercialicen internacionalmente los productos exportables del otro, recibiendo un ingreso de divisas mediante pagos en monedas inconvertibles. Esto no sería necesariamente indeseable, en la medida en que permita una generación *neta* de divisas en la subregión, aunque en tal caso habría que diseñar un sistema que permita distribuir equitativamente estas divisas adicionales. Los problemas más graves (y más probables) se presentarían cuando las transacciones simplemente desvíen la generación de divisas entre los miembros del Acuerdo, en respuesta a los incentivos que puedan generar los diferentes sistemas de promoción de exportaciones (o los diferenciales de los mercados negros respectivos)<sup>3</sup>.

Por otra parte, sería necesario delimitar estrictamente las transacciones para las cuales se aplica el sistema, en particular en lo relativo a los flujos de capital. Existen dos razones fundamentales para ello. La primera es la presión que generan los mercados negros de divisas. Los diferenciales entre las tasas negras y las oficiales son en general muy diferentes, ya que reflejan expectativas de devaluación y otros fenómenos cambiarios específicos de cada país. En este contexto, existe la posibilidad de que se arbitre en gran escala entre los mercados negros respectivos, si un sistema de convertibilidad interno de la subregión así lo permite. Habría así un flujo de capitales de los países con un diferencial más alto hacia aquellos con diferenciales bajos para

comprar divisas negras; estas divisas se venderían en los primeros, con una ganancia neta en la transacción. Por otra parte, es necesario evitar que los países en los cuales existan tasas de inflación más altas (e inciertas) haya un desplazamiento de la demanda de activos líquidos hacia aquellos denominados en las monedas de los países con inflaciones más bajas (y estables). Mientras en el primer caso se permitiría una transmisión de las inestabilidades cambiarias que enfrente uno de los países a los otros miembros del Acuerdo, en el segundo se limitaría enormemente el control de las autoridades sobre sus propias monedas, según se conoce ampliamente por la literatura teórica y la práctica de los países desarrollados.

#### 4. Unidades de cuenta

Como reflejo del acelerado proceso inflacionario que viven algunos de los países miembros y la inestabilidad cambiaria a la cual están sujetos, los saldos netos de sus monedas en poder de los países superavitarios correrían el peligro de perder rápidamente su valor, sin darles tiempo de garantizar su reciclaje eficiente. Por este motivo, es necesario hacer un cruce frecuente de cuentas a través del Fondo Andino de Reservas (diariamente si es posible) y convertir los saldos de las diferentes monedas a unidades contables que los protejan contra esta desvalorización. Es posible diseñar un sistema que cubra dichos saldos contra la inflación o, alternativamente, otro que los cubra contra la devaluación.

En el primer caso, los saldos se convertirán a unidades de valor constante (UVC) de la moneda res-

<sup>3</sup> En terminología de teoría de la integración, podría decirse que es necesario diseñar un sistema que no genere "desviación", pero permita una "creación (o generación neta de divisas)".

pectiva. Las UVC se reajustarían con el índice de precios al consumidor del respectivo país, tomando un promedio de las tasas de inflación de los últimos 3, 6 o 12 meses, de acuerdo con lo que se considere conveniente. Como es necesario incentivar el reciclaje oportuno de los saldos que acumulen los países superavitarios, podría diseñarse un sistema de ajuste incompleto por inflación cuando los saldos superen cierta magnitud (una proporción de las transacciones en la moneda respectiva). De esta manera, los países superavitarios tendrían que acelerar los planes de compra o inversión en el país cuya moneda han ido acumulando.

Si se desea cubrir el riesgo de devaluación, sería necesario convertir todos los saldos a una unidad de cuenta común (el "peso andino"), cuyo valor se establecería con respecto al dólar (o a los derechos especiales de giro). Como en el caso anterior, el sistema debería diseñar incentivos para el reciclaje oportuno de los saldos netos. Ello se lograría con una devaluación gradual del "peso andino" con respecto al dólar, a un ritmo que fijaría periódicamente la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en consulta con los bancos centrales competitivos. Podrían especificarse además ritmos mínimos de devaluación del "peso andino" en función de la relación entre los saldos acumulados y las transacciones corrientes en monedas de la subregión. En este esquema, conviene aclarar que, aunque los saldos se contabilicen en una misma unidad contable, sólo se pueden utilizar en la moneda original en la cual se acumularon; en este sentido, sería necesario mantener contablemente saldos de "pesos andinos"

convertibles exclusivamente en cada una de las monedas de la subregión.

Entre estos dos esquemas, es posible que el primero presente menos dificultades para su implementación. En primer lugar, dicho esquema permitiría diseñar con mayor facilidad un sistema automático de reajuste de los saldos, sin necesidad de una negociación periódica sobre la magnitud de la devaluación de la unidad de cuenta con respecto al dólar. Además, permitiría aplicar el reajuste incompleto por inflación exclusivamente a los saldos de aquellas monedas que se vienen acumulando en los bancos centrales de la subregión, sin afectar a otras monedas, como necesariamente ocurriría en el segundo esquema. Finalmente, el esquema del "peso andino" castigaría a los países que devalúen en términos reales, ya que, en tal eventualidad, se incrementaría el valor real de los saldos de sus monedas en poder de los otros miembros del Acuerdo. Ello podría convertirse en un limitante de la política cambiaria que los países no estén dispuestos a aceptar en las circunstancias actuales.

##### *5. Cláusulas de convertibilidad y tasas de cambio*

No sería conveniente en un sistema de esta naturaleza establecer rangos dentro de los cuales se dan o no las condiciones de inconvertibilidad de las monedas por divisas. Sin embargo, si se desea hacerlo, para darle más confianza a los países potencialmente en superávit para entrar en el sistema, dichos rangos deben restringirse a los *flujos* y no a los *acervos* de las monedas en poder de los bancos centrales. Ello sería necesario para impedir que un país acumule saldos



en expectativa de alcanzar el rango de convertibilidad, a partir de lo cual lograría transformar en divisas todo saldo neto adicional.

Por otra parte, se debería permitir que todo país deficitario acepte unilateralmente la convertibilidad en divisas de su propia moneda. En este caso, la convertibilidad debería aplicarse igualmente a las nuevas transacciones en dicha moneda, dejando al país que decida si los saldos acumulados en los otros bancos centrales son o no convertibles. Esto es necesario para evitar que estos saldos pesen significativamente en la decisión de desmontar o no el control de cambios.

Finalmente, conviene hacer algunas apreciaciones sobre los tipos de cambio que se aplicarían al sistema. La literatura económica ha resaltado el efecto desfavorable que tiene un régimen sujeto a alteraciones frecuentes de los tipos de cambio sobre el comercio internacional. Por

este motivo, podría ser deseable introducir un sistema de tasas de cambio propias del sistema de pagos andino, con características de mayor gradualidad ante devaluaciones bruscas que realicen los diferentes países. Un sistema de esta naturaleza impondría límites a la política cambiaria de los países miembros y, por este motivo, podría ser inaceptable. Además, en el caso en que se realicen dichas devaluaciones, introduciría de hecho un régimen de cambio múltiple, con los problemas de arbitraje a los que podría dar lugar. Por estas razones, el gradualismo se introduciría mejor a través de un régimen de tipos de cambio futuros, garantizados por los bancos centrales respectivos. De esta manera, todas las transacciones en el horizonte temporal que establezca el sistema de cambio futuro podrían cubrirse contra el riesgo de la devaluación. Los plazos respectivos serían determinados por las autoridades monetarias de cada país para su respectiva moneda.



# CELEBRITY

**EL ESTILO CONTEMPORANEO DE CHEVROLET  
CON DETALLES DIGNOS DE SU NOMBRE !**

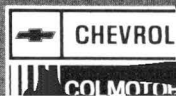
Celebrity!... Conózcalo.  
Su desempeño es preciso y  
eficiente!... Su línea  
aerodinámica, escultural.  
Económico y potente motor  
transversal de 6 cilindros en "V",  
caja de cambios automática  
y tracción delantera.

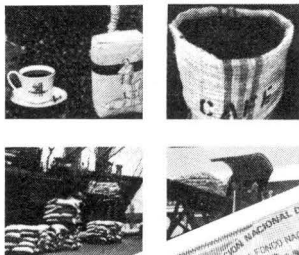
Celebrity!... Un cambio  
determinante en estilo, en  
diseño... conservando esa  
comodidad y la calidad  
tradicional Chevrolet.  
Espacioso y agradable ambiente  
interior tapizado en terciopelo,



con aire acondicionado,  
calefacción, radio-cassette  
AM-FM, seguro de puertas  
eléctrico, timón ajustable, espa-  
baúl y llantas radiales.

Celebrity!... el nuevo estilo de  
Chevrolet. Usted tiene que  
sentirlo y disfrutarlo! Recuerde  
que además, está respaldado por  
la red de servicio y repuestos más  
completa del país: Sus  
Concesionarios CHEVROLET  
COLMOTORES, la gente amante  
También disponible con caja de  
cambios mecánica.





Un PAPEL  
tan importante como  
el que juega el café  
en la economía Colombiana:

# CERTIFICADO CAFETERO Valorizable

**AHORA TAMBIEN EN  
LA BOLSA DE OCCIDENTE\***

Al invertir en Certificado Cafetero Valorizable, usted cuenta con el respaldo de la industria cafetera, que es motor del país y generadora de divisas para su desarrollo.

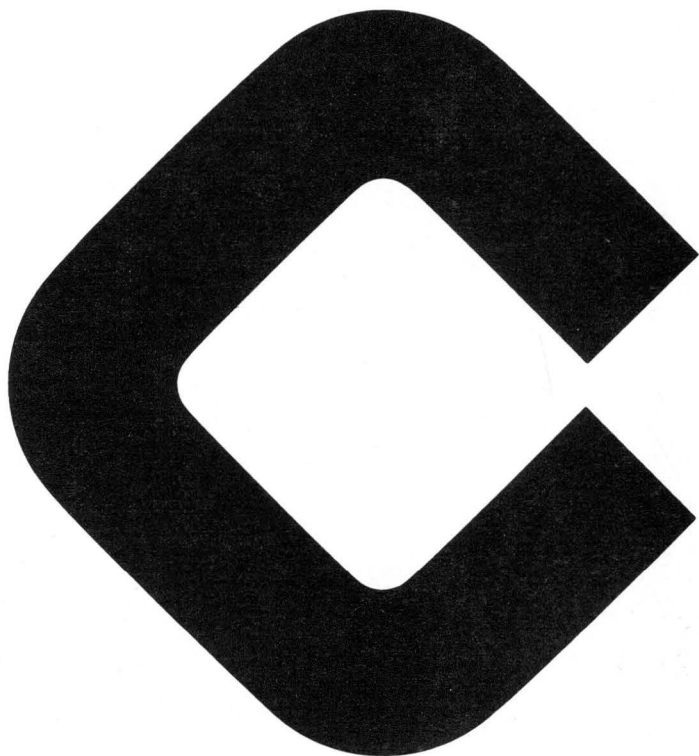
Además usted obtiene:

- Alta rentabilidad.
- Liquidez inmediata, en el Banco Cafetero o en las Bolsas de Valores de Bogotá, Medellín y Cali.
- Se expide a 90 y 180 días.

Pregunte a su Corredor de Bolsa  
por las demás ventajas del Certificado Cafetero Valorizable.

Emitido y respaldado por la  
**FEDERACION NACIONAL DE  
CAFETEROS DE COLOMBIA**





este es el nuevo símbolo de  
**CARVAJAL S.A.**

Desde hoy, cuando usted lo encuentre  
respaldando un producto o un servicio,  
piense como siempre en  
la seriedad y experiencia de CARVAJAL S.A.

Son más de 75 años haciendo las cosas bien.



# SURAMÉRICA...

## SUPER-REGALADA.

Avianca le ofrece Santiago  
Buenos Aires y Río de Janeiro  
por sólo 1.258 dólares...y a crédito.

El precio incluye: Tiquetes ida y regreso  
Hoteles de lujo  
Desayunos  
Traslados aeropuertos-hoteles-aeropuertos  
Tour en cada ciudad  
Impuestos hoteleros  
Propinas

Y planes opcionales SUPER-REGALADOS...A:  
BARILOCHE-LIMA-CUZCO-MACHU PICCHU-IGUAZÚ-BRASILIA-SAO PAULO.  
Coordinador de la excursión M. C. O. mayoristas colombianos  
Operador Terrestre: Abreu Tours

Qué espera? Aliste maletas... y de vacaciones a  
Suramérica. (Avianca le alista lo demás.)

AMPLIO CRÉDITO COVIAJES

**Avianca**  
la aerolínea de Colombia



Pregunte por nuestros planes SUPER SUPER a Suramérica... en su agencia de viajes, o en cualquiera de las oficinas AVIANCA de todo el país.

TELÉFONOS: BOGOTÁ: 2820100 ARMENIA: 47560 BARRANQUILLA: 313542 BUÇARAMANGA: 25392 CALI: 813322 CÚCUTA: 25308 CARTAGENA: 46251 LETICIA: 7760 MANIZALES: 30074  
MEDELLÍN: 410306 MONTERÍA 3400 PEREIRA: 34863 PASTO: 4646 RIOHACHA: 260 SANTA MARTA: 4958 SAN ANDRÉS: 3305 VALLEDUPAR: 24478

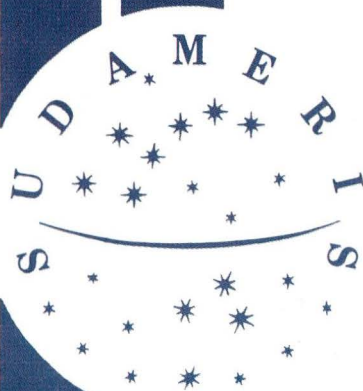
Un mundo de viajes...con un mundo de ventajas para usted.



# El comercio exterior es nuestra vocación

Comercie con el mundo a través del  
BANCO SUDAMERIS COLOMBIA.

Nuestros servicios de comercio exterior son propios  
de la mejor tradición bancaria europea



**BANCO SUDAMERIS COLOMBIA**  
**Sólido como su tradición...ágil como su futuro.**

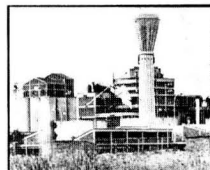
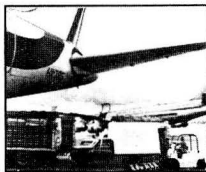
Asociado al Grupo Internacional Sudameris



# BANCO GANADERO

## EL BANCO IMPORTANTE EN SERVICIOS

- Fomenta el sector agropecuario.
- Impulsa la industria y el comercio.
- Agiliza operaciones de comercio exterior.
- Premia a sus ahorradores.



Con más de 110 oficinas en todo el país.



**BANCO GANADERO**  
el Banco **IMPORTANTE** en servicios

**Sólo uno de cada ocho que respondan  
a este llamado obtendrá el Cargo.  
Debemos preguntarnos: ¿Por qué...?**

Para ser un representante de Seguros Bolívar se requiere empezar con una combinación de dedicación, ambición, inteligencia y apego a su nueva carrera. Luego se requiere una gran comprensión de cual ha sido el papel de Seguros Bolívar desde 1939: PROTEGER. Esto significa que se tendrá que poseer un profundo conocimiento de los ramos del seguro, no solamente, en su aspecto de ventas y técnico, sino también en los campos financiero,

jurídico, comercial etc. Ello implica que usted será el gerente de su propia empresa de Asesoría y Consejería. . . Y esto no sucede de la noche a la mañana. . . Pero nosotros le damos ayuda. Mucha ayuda. Por ejemplo: tenemos el mejor sistema de capacitación en Seguros e Inversiones del país. Aunque no es fácil, cuando usted logre el dominio del cargo, las recompensas psicológicas, morales y

financieras serán por demás gratificantes. Si usted piensa que puede ser ese "uno de cada ocho" ya aprobó su primer examen. Sea cual fuere su actual ocupación déjenos charlar con usted. Llámenos al teléfono: 241 6425 Ext: 129 o escriba a F. Rojas Cárdenas, Vicepresidente de Ventas y Mercadeo, Seguros Bolívar A. Aéreo: 4421. Bogotá D.E.

NUESTRA PROFESION ES SERVIR

**Planes ganadores  
para  
gente ganadora**



# BOLIVAR



SEGUROS - INVERSIONES - CAPITALIZACION