

Análisis Coyuntural

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Programa patrocinado por el Quinto Centenario del Descubrimiento de América.

Junta de Asesores: Presidente: Aníbal Pinto. Vicepresidente: Angel Serrano. Vocales: Rodrigo Botero, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, Norberto González, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Santiago Roldán, Gert Rosenthal, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, Alfredo de Sousa, María C. Tavares, Edelberto Torres-Rivas, Juan Velarde Fuentes, Luis Yáñez-Barnuevo.

Director: Osvaldo Sunkel

Secretario de Redacción: Carlos Abad

Consejo de Redacción: Carlos Bazdresch, A. Eric Calcagno, José Luis García Delgado, Eugenio Labera, Augusto Mateus, Juan Muñoz.

Número 19

Enero-Junio 1991

SUMARIO

EL TEMA CENTRAL: «LA ENCRUCIJADA DE LOS NOVENTA. AMERICA LATINA»

PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE AMERICA LATINA EN LOS NOVENTA

- Luiz Carlos Bresser Pereira, La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?
- Enrique V. Iglesias, La difícil inserción internacional de América Latina.
- Gert Rosenthal, América Latina y el Caribe. Bases de una agenda de desarrollo para los años noventa.
- José Antonio Ocampo, Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa.
- Victor E. Tokman, Pobreza y homogeneización social: Tareas para los noventa.

CAPITAL HUMANO, INNOVACION TECNOLOGICA Y GESTION EMPRESARIAL

- Juan Carlos Tedesco, Estrategias de desarrollo y educación: El desafío de la gestión pública.
- Ennio Rodríguez, América Latina ante el abismo creciente de su rezago tecnológico.
- Bernardo Kliksberg, Las perspectivas de la gerencia empresarial en los años noventa.

ESCENARIOS POLITICOS Y SOCIALES

- Francisco Weffort, Notas sobre a crise do Estado-Nação.
- José Matos Mar, Los pueblos indios de América.
- Helio Jaguaribe, A social democracia e as condições da América Latina e do Brasil.

LAS RELACIONES DE AMERICA LATINA CON LOS EE. UU. Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

- José Miguel Insulza, Estados Unidos y América Latina en los noventa.
- Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlán, Droga y dogma: La diplomacia de la droga de Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta.
- Piero Gleijeses, Reflexiones sobre la victoria de los Estados Unidos en Centroamérica.
- Jorge Grandi, Las dimensiones del Mercado Unico Europeo y América Latina: Implicaciones y reflexiones sobre algunos interrogantes.

FIGURAS Y PENSAMIENTO: Homenaje a Aníbal Pinto

- Diez años después, Angel Serrano, Pedro Pablo Núñez, Rodolfo Rieznik y Carlos Abad.
- Discurso pronunciado en la Universidade Estadual de Campinas, con ocasión de conferirse a Aníbal Pinto el título de Doctor Honoris Causa, por José Serra.
- Genio y figura de Aníbal Pinto, por Alfredo Eric Calcagno.
- Aníbal Pinto. La significación de lo político, por Enzo Faletto.
- Referencias representativas de la obra de Aníbal Pinto, por Héctor Assael.

Y LAS SECCIONES FIJAS DE

- Reseñas Temáticas: Examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen seis reseñas realizadas por E. Lander, L. E. Lander, L. Gómez Calcaño, M. López Maya y H. Sonntag, Alfredo Stein y Marshall Wolfe (latinoamericanas); Carlos Berzosa, Manuel Ricardo López Aísa y Marisa Loredó (españolas).
- Revista de Revistas Iberoamericanas: Más de 1.100 artículos, publicados en las principales revistas académicas y científicas de Iberoamérica, clasificados en un índice alfabético-temático de economía política.
- Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 6.600 pesetas; Europa, 60 dólares; América Latina, 50 dólares y resto del mundo, 70 dólares.

Agencia Española de Cooperación Internacional
Revista Pensamiento Iberoamericano
Avenida Reyes Católicos, 4
28040 Madrid
Teléfono: 583 83 91
Fax: 583 83 10

Análisis Coyuntural

I. CAFE

A. Antecedentes

A raíz del reciente aumento del precio del café en el mercado internacional, el tema cafetero se volvió a poner de moda. Por años, después del rompimiento del Pacto de Cuotas en 1989 y el desplome del precio internacional que siguió al mismo, varios analistas llegaron a cuestionarse si Colombia debería seguir estimulando su caficultura o, si por el contrario, debería disminuirla paulatinamente, concentrándose en el desarrollo de otros productos. Esta tesis cobró mayor fuerza a raíz de los descubrimientos petroleros de comienzos de la década y las expectativas de los ingresos que recibiría el país en los próximos años. Frente a un importante aumento de las exportaciones de petróleo, el sector cafetero perdería importancia relativa, especialmente como generador de divisas. No obstante, dadas las proyecciones más recientes acerca del futuro petrolero del país, que estiman que en el mejor de los casos, la bonanza petrolera se extendería

hasta el año 2003, bien vale la pena cuestionarse cuál debe ser el papel de la política cafetera hacia adelante, más aún cuando se está hablando de un sector que no sólo le genera divisas a la economía, sino que tiene grandes implicaciones sociales para el país.

La década de los noventa no ha sido buena para el café colombiano. En el análisis de la situación cafetera colombiana, además de la perspectiva de largo plazo, se tienen en cuenta dos hechos fundamentales recientes que explican en buena parte las condiciones actuales de este sector.

En primer lugar, con el rompimiento del Acuerdo de Cuotas en 1989 no sólo se acabó con un esquema que durante años le aseguró a los países productores unos ingresos por ventas de café relativamente altos, frente a los que hubieran sido en un mercado libre, sino que en esa nueva situación en la que ya no existían las cuotas, tanto los países productores como los consumidores tuvieron que ajustarse, con todos los problemas e imprevistos que surgen de cualquier

cambio en las reglas del juego. Colombia, en particular, optó por un esquema basado en mayores volúmenes de exportación que, por una parte, compensaban la caída de los precios y, por la otra, permitían aumentar la participación del país en el mercado mundial, lo que era considerado fundamental en la eventualidad de que el Pacto de Cuotas volviera a establecerse. En efecto, durante estos años Colombia aumentó su participación en el mercado internacional. Para los tostadores resultaba atractivo comprar café colombiano a precios que aunque superiores a los de los otros tipos de cafés eran muy inferiores a los de los años anteriores, lo que les permitía mejorar sus mezclas a un bajo costo. Adicionalmente, en los años que siguieron al rompimiento del Pacto, las condiciones existentes de bajas tasas de interés externas y bajos precios del café indujeron a los comercializadores internacionales a acumular inventarios, lo cual se constituyó en un factor más de demanda (Gráfico 1). Los inventarios en manos de los países productores se redujeron de 50.1 millones de sacos en el año 1989/90 a 27 millones en 1995/96, mientras que en los consumidores aumentaron de 7.1

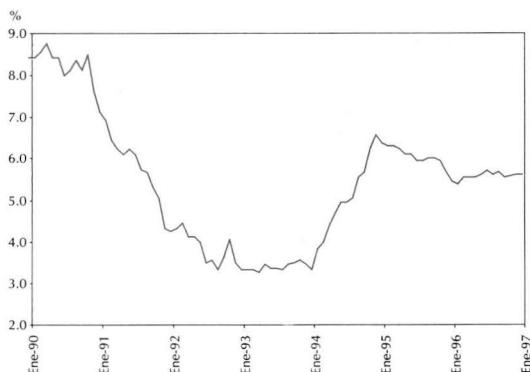
millones de sacos en julio de 1989 a 22 millones de sacos en octubre de 1993 (Cuadro 1).

En segundo lugar, la situación de bajos precios en el mercado internacional coincidió con la apertura económica en el país y la liberalización del mercado cambiario que dio lugar a un importante ingreso de capitales. Como resultado de la abundancia de divisas, se inició en 1992 un significativo proceso de revaluación del peso colombiano que afectó la competitividad de la producción colombiana, especialmente de aquella intensiva en mano de obra. Este proceso de revaluación se vio a su vez reforzado por los descubrimientos de petróleo y la perspectiva de una bonanza petrolera en el futuro cercano. En este sentido, en los años noventa, la economía cafetera estuvo caracterizada por una caída en el precio externo acompañada de una revaluación de la moneda, algo sin precedentes en nuestra historia reciente.

El café se vio doblemente afectado ya que en la medida que se reducía su precio en el mercado internacional, sus costos en el interior del país subían, y frente a las perspectivas del petróleo, su participación relativa en la economía colombiana y, especialmente, en las exportaciones se reducía. Bajo estas condiciones, el sector cafetero perdió importancia en la determinación de la tasa de cambio, convirtiéndose en uno más de los muchos sectores que toman el tipo de cambio del mercado como un precio dado.

En 1994, después de cinco años de precios internacionales bajos, se presentaron dos heladas en el Brasil en un período inferior a 15 días, en la noche del 25/26 de junio y en la del 9/10 de julio, dando lugar a un cambio en las condiciones del mercado internacional del café. Por primera

**Gráfico 1. TASA DE INTERES EXTERNA
(Libor 3 meses, equivalente anual)**



Fuente: FMI.

Cuadro 1. INVENTARIOS EN PAISES CONSUMIDORES 1989-1997
(Millones de sacos)

	Total	Arábigo	Robusta	Excedentes	Excedentes arábigo	Excedentes robusta
1989						
Enero	8.6	6.1	2.5	-0.7	-0.5	-0.2
Abril	6.5	4.6	1.9	-2.8	-2.0	-0.8
Julio	7.1	5.0	2.1	-2.2	-1.6	-0.6
Octubre	11.4	8.2	3.2	2.1	1.5	0.6
1990						
Enero	11.2	8.1	3.1	1.9	1.4	0.5
Abril	13.6	10.1	3.5	4.3	3.1	1.2
Julio	17.8	13.4	4.5	8.5	6.2	2.3
Octubre	20.8	15.7	5.1	11.5	8.4	3.1
1991						
Enero	19.3	14.5	4.8	10.0	7.3	2.7
Abril	18.4	13.8	4.6	9.1	6.7	2.4
Julio	19.7	14.8	4.9	10.4	7.6	2.8
Octubre	21.9	16.4	5.5	12.6	9.3	3.3
1992						
Enero	20.9	15.7	5.2	11.6	8.5	3.1
Abril	21.1	15.8	5.3	11.8	8.6	3.2
Julio	22.2	16.7	5.5	12.9	9.5	3.4
Octubre	23.3	17.5	5.8	14.0	10.3	3.7
1993						
Enero	22.2	16.6	5.6	12.9	9.5	3.4
Abril	22.3	16.7	5.6	11.9	9.3	2.6
Julio	21.3	16.2	5.5	12.4	9.1	3.3
Octubre	22.2	16.6	5.6	12.9	9.5	3.4
1994						
Enero	19.7	15.7	4.0	10.3	8.5	1.8
Abril	17.5	14.0	3.5	8.1	6.8	1.3
Julio	17.4	13.9	3.5	8.2	6.8	1.4
Octubre	17.7	14.5	3.2	8.5	7.4	1.1
1995						
Enero	14.9	12.3	2.6	7.9	7.0	0.9
Abril	13.2	10.8	2.4	6.2	5.5	0.7
Julio	11.9	9.6	2.3	4.9	4.3	0.6
Octubre	11.3	9.4	1.9	4.3	4.1	0.2
1996						
Enero	8.5	7.0	1.5	1.5	1.7	-0.2
Abril	8.6					
Julio	9.1					
Octubre	9.4					
1997						
Enero	8.6					
Febrero	7.9					

Fuente: Landell Mills Commodities Studies.

vez desde julio de 1989, el precio internacional del café verde se ubicó por encima de los costos de producción de los diferentes países, lo cual se convirtió en un estímulo para nuevas inversiones. El precio externo del café colombiano pasó de un valor promedio de US\$0.85/lb en el período julio 89-mayo 94 a US\$2.32/lb en noviembre de 1994. Posteriormente, el precio externo volvió a caer, aunque nunca a los niveles tan bajos anteriores a las dos heladas.

En efecto, las heladas y el consecuente aumento de los precios externos del café verde sorprendieron al mercado. Esto, junto a los primeras estimativos acerca de los posibles daños sobre las cosechas brasileñas de ese año cafetero y del siguiente, que posteriormente resultaron ser exagerados, produjeron una situación de pánico en el mercado internacional, llevando a los tostadores a aprovisionarse a precios excesivamente altos.

En la medida en que se conoció la verdadera dimensión de los daños, y el mercado recobró la confianza acerca de los suministros futuros, el precio se redujo, dejando a los tostadores con unos inventarios costosos. A pesar de la resistencia por parte de los consumidores, los precios al por menor se elevaron. Ello dio origen a una disminución en el consumo, lo que hizo más lenta la desacumulación de inventarios en manos de los tostadores. Simultáneamente, para los comercializadores internacionales la combinación de unos precios de café verde más altos y el incremento de las tasas de interés externas, aumentó el riesgo de acumular inventarios. Por ello, se inició un proceso de liquidación de existencias por parte de tostadores y comercializadores, el cual junto con la adopción de una estrategia de compra basada en el justo a tiempo, condujo a una participación menos activa de los países consumidores en el mercado, y consecuentemente a una época de precios bajos,

aunque no tan bajos como los de principios de los noventa.

El inventario en manos de los consumidores pasó de 17.7 millones en octubre de 1994 a 11.3 millones un año más tarde y a 7.9 millones actualmente (Ver Cuadro 1). La falta de demanda y la disminución del inventario en manos de los consumidores, junto con el esquema de retención de la APPC, se tradujo en una acumulación de inventarios en los países productores, especialmente en Centroamérica, Colombia e Indonesia.

En síntesis, la situación del mercado internacional del café antes de que se produjeran las alzas de precios de enero de 1997 podría caracterizarse por una producción mundial de café verde en ascenso como consecuencia de las mejores cotizaciones desde julio de 1994 y los pronósticos de que la producción del Brasil volvería a sus niveles habituales; un consumo mundial también creciente, producto de la recuperación de las economías de los países consumidores, y de unos menores precios a nivel del consumidor; y, un nivel de inventarios relativamente bajo en manos de los países industrializados, resultado de la estrategia de justo a tiempo adoptada por la industria a partir de 1994, y el retiro de los comercializadores del manejo de inventarios dado el mayor nivel de riesgo involucrado en esta actividad, también desde 1994. Así, era de esperar que el año cafetero 1996/97 no traería ninguna sorpresa, diferente a la tradicional de una eventual helada en Brasil.

B. Grandes Tendencias del Mercado Internacional

1. Precio

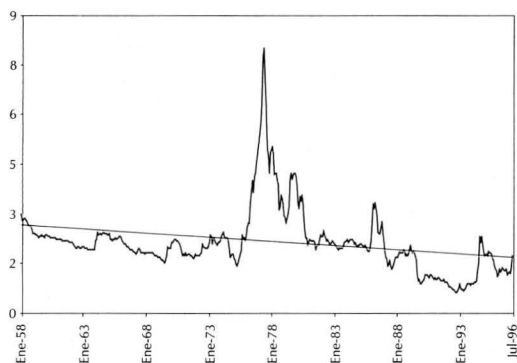
A lo largo de los años, las fluctuaciones de la oferta mundial de café han sido siempre el factor determinante de las variaciones de los precios.

Más concretamente, las variaciones en la producción brasileña se han reflejado plenamente sobre las cotizaciones. La combinación de estos factores ha dado lugar a un mercado internacional del café cíclico, en el cual sistemáticamente los períodos de precios altos se traducen en mayores niveles de producción y, eventualmente, en menores cotizaciones del café en los mercados externos, hasta que la producción se reduce de nuevo, suben los precios y se inicia un nuevo ciclo.

Pese a esta característica del precio internacional del café, su tendencia de largo plazo es, sin embargo, hacia la baja, tal como puede apreciarse en el Gráfico 2, donde se muestra la evolución mensual del precio externo del café colombiano desde enero de 1958 hasta febrero de 1997. El precio externo del café (en dólares constantes de 1994) pasó de US\$3.00/lb al inicio de este período a US\$1.74/lb.

Únicamente, en tres oportunidades este precio ha estado por encima de su tendencia, todas ellas coincidentes con factores climatológicos

Gráfico 2. PRECIO EXTERNO REAL DEL CAFÉ COLOMBIANO 1958-1997 (Dólares de 1994)



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

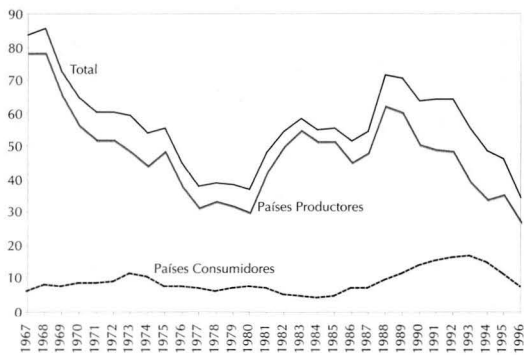
en el Brasil. No obstante, los efectos sobre los precios fueron muy diferentes en cada ocasión inclusive decrecientes en magnitud y duración, debido a que la participación del Brasil en la producción mundial se redujo de 40% en 1975 a 24-26% actualmente. Adicionalmente, Brasil trasladó sus cultivos de café a zonas que aunque menos productivas, representaban menores riesgos de heladas.

A comienzos de 1997 se produjo un drástico cambio en las perspectivas de mercado. Esta situación tomó por sorpresa a muchos tostadores, que esperaban una reducción adicional de los precios para abastecerse. La expectativa de una producción mundial de café en 1996/97, inferior a la estimada inicialmente (especialmente en el grupo de los cafés arábigos lavados) coincidió con una coyuntura de bajos inventarios en manos de los países consumidores, los cuales se encuentran en su menor nivel histórico (ver Gráfico 3). Como resultado se produjo un aumento de precios en el mercado internacional de los cafés arábigos lavados, especialmente para entrega inmediata, lo cual se ha reflejado en un precio spot muy superior a los precios a futuros.

2. Producción

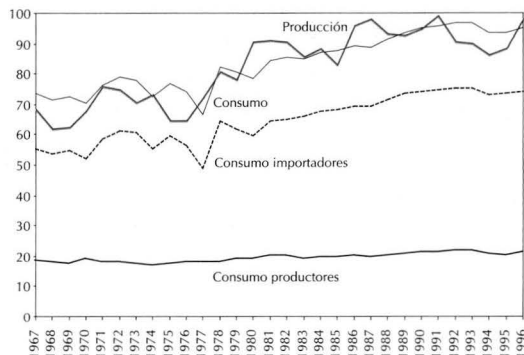
El Gráfico 4 muestra con claridad los ciclos de la producción mundial de café. Allí se aprecia una tendencia hacia el incremento de producción mundial en 1970, 1976, 1986 y 1995, en todos los años como resultado del incremento en las cotizaciones externas del café que siguieron a heladas o sequías en el Brasil (Cuadro 2). A pesar de que las cotizaciones externas del café verde se redujeron hacia finales de 1994, el hecho de que éstas se hubieran mantenido en niveles muy superiores a los registrados antes de

Gráfico 3. INVENTARIOS DE CAFE VERDE
(Millones de sacos de 60 kgs.)



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

Gráfico 4. PRODUCCION Y CONSUMO DE CAFE
(Millones de sacos de 60 kgs.)



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

Cuadro 2. HELADAS EN EL BRASIL

Año	Fecha	Severidad
1902	Fin julio/comienzo agosto	Muy grave
1918	junio 24/26	Grave
1942	Fin junio/comienzo julio	Grave
1943	No hay fechas disponibles	Moderada
1953	Julio 4/5	Grave
1955	Julio 30/agosto 1	Grave
1957	No hay fechas disponibles	Grave
1962	Julio 25/26	Ligera
1963	Agosto 5/6	Moderada
1965	No hay fechas disponibles	Ligera
1966	Agosto	Grave
1969	Julio 9/10	Moderada
1972	Julio 8/9	Moderada
1975	Julio 17/18	Muy grave
1978	Agosto 16	Moderada
1979	Junio 1	Moderada
1981	Julio 20/22	Grave
1985	No hay fechas disponibles	Muy ligera
1988	No hay fechas disponibles	Ligera
1994	Junio 25/26 y julio 9/10	Grave y muy grave

Fuente: Commodity Bulletins, Landell Mills Commodities Studies

las heladas en el Brasil en 1994, llevó al inicio de un nuevo ciclo de aumento en la producción, hecho que resulta fundamental en la conclusión con respecto a si la situación reciente de precios altos es atribuible a factores coyunturales como una escasez temporal de café spot o a razones mas de tipo estructural, como un deterioro de la caficultura a nivel mundial.

Tal como se aprecia en el Gráfico 4, la producción mundial de café se redujo de 94.6 millones de sacos en el año cafetero 1989/90 a 89.6 millones en el 1992/93, que fue el año anterior a la helada. En 1993/94, la producción cayó a 85.6 millones de sacos, recuperándose ligeramente en 1994/95 a 88.2 millones de sacos y a 98 millones en 1995/96. Para el año cafetero 1996/97 se estima una producción de 96 millones de sacos, la cual podrá ser mayor o menor dependiendo de la cosecha del Brasil sobre la cual existe gran incertidumbre. En realidad, como se puede ver en el Cuadro 3, los pronósticos de la producción brasileña de café en el año cafetero 1996/97 oscilan entre 17.8 millones y 27.5 millones de sacos.

Cuadro 3. PROYECCIONES MUNDIALES DE PRODUCCION Y CONSUMO DE CAFE 1996/1997
(Miles de sacos)

	LANDELL MILLS	USDA (dic. 13/96)	F.O.LICHT	FEDERACAFE (dic./96/)	(feb. 17/97)	APPC (nov. 9/96)	APPC (ene. 23/97)	APC-MG*
Producción								
Total	94,729	100,923	97,700	98,900		98,990	97,260	
Total Arábiga	71,562		65,500					
Brasil	25,750	26,580		27,500			27,000	17,800
Colombia	13,000	13,530		12,500	11,000	12,300-12,800	11,500	
Total Robusta	23,167		32.200					
Consumo								
Total	93,135			24,200		99,860	100,820	
Países Consumidores	72,216					75,000	75,900	
Países Productores	20,919			24,200		24,860	24,920	

* Asociación de Productores de Café en Cerrado, Minas Gerais, Brasil.

Fuente: Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros.

En el Cuadro 4 se muestra la composición de la producción mundial por tipos de cafés -arábigos (lavados y sin lavar) y robustas-. Los valores de producción en este cuadro difieren de los presentados en el Gráfico 4, por corresponder éstos a años civiles y no cafeteros. Hay un punto bien interesante en este Cuadro que tiene que ver con la evolución de la producción de café colombiano en el contexto mundial. Por una parte, en el grupo de los arábigos, mientras que las producciones se mantienen relativamente constantes en los países centroamericanos a lo largo de la década de los noventa, en Kenya, México y los otros productores la producción crece, especialmente en los dos últimos años. Dentro de este grupo, únicamente las producciones de Colombia y Brasil se reducen, siendo especialmente preocupante la caída de la producción colombiana, ya que la del Brasil tiene su explicación en las heladas de 1994. El resultado, por lo tanto, es una pérdida de participación de Colombia en el grupo de países productores de café arábigo que pasa de 19.9% en 1991 a 15.4% en 1996, y en el total de producción mundial, al reducirse de 15.6% en 1991 a 11.6% en 1996.

Frente a este resultado vale la pena indagar porqué precisamente el único país que mantiene un precio de sustentación, es precisamente el que presenta reducciones importantes en su producción.

En efecto, a pesar de los esfuerzos de las autoridades cafeteras colombianas por mantener el ingreso real de los cafeteros, la fuerte revaluación del peso colombiano a partir de 1992, llevó a que esta política fuera insostenible. Tal como se muestra en el Gráfico 5, desde mediados de 1991 el precio interno real empezó a caer hasta ubicarse en 1993 en el nivel más bajo desde 1970. Dado el impacto del precio interno sobre la producción, no es de extrañar que una reducción del precio real como la que se presentó en Colombia se haya traducido en niveles de producción bajos.

3. Consumo

El consumo mundial de café ha venido creciendo lenta pero constantemente a través de los años.

Cuadro 4. COMPOSICION DE LA PRODUCCION MUNDIAL - AÑO CIVIL
(Millones de sacos)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Arábigos	76.31	72.38	71.50	70.79	62.36	71.91
Brasil	29.44	22.34	27.17	27.87	16.77	25.64
Colombia	15.20	17.30	14.03	11.96	12.86	11.10
Costa Rica	2.55	2.56	2.57	2.46	2.48	2.52
El Salvador	2.53	2.51	2.65	2.24	2.34	2.30
Guatemala	3.36	3.56	3.45	3.25	3.43	3.54
Kenya	1.38	1.60	1.20	1.26	1.54	1.61
México	4.64	4.55	4.03	4.09	4.62	5.20
Otros	17.21	17.95	16.82	17.67	18.32	20.00
Robustas	20.88	22.40	20.66	20.74	21.44	23.78
Africa	10.45	11.09	9.36	9.36	9.77	10.57
OAMCAF	5.82	7.39	5.10	5.10	5.16	5.41
Uganda	2.64	2.09	2.91	2.91	3.07	3.64
Asia	10.41	11.29	11.29	11.37	11.66	13.19
Indonesia	7.13	7.20	6.24	6.32	6.11	7.17
Producción Total	97.19	94.80	91.12	91.53	83.80	95.70
Arábigos	70.22	66.60	63.85	64.08	56.89	64.90
Lavados	43.56	45.90	37.32	37.53	39.14	39.70
No lavados	26.65	20.70	26.52	26.55	17.75	25.28
Robustas	26.27	28.20	27.27	27.46	26.90	30.76
Colombia						
Part. arábigos	19.9	23.9	19.5	16.9	20.6	15.4
Part. Total	15.6	18.3	15.4	13.1	15.3	11.6

Los grupos arábigos y robustas corresponden a la clasificación de la OIC.

Fuente: Commodity Bulletins, Landell Mills Commodities Studies.

En términos puntuales, el consumo pasó de 72.4 millones de sacos en el año cafetero 1970/71 a 95.2 millones en 1995/96. En este último año, el consumo en los países importadores fue de 74.2 millones, mientras que en los consumidores alcanzó la cifra de 21 millones.

La demanda de café es elástica al precio de la materia prima -café verde-, en el sentido que responde rápidamente a variaciones en las cotizaciones externas de la misma. Sin embargo, la respuesta del consumo ante cambios en los precios finales al consumidor es relativamente

asimétrica. Mientras que un incremento en el precio final al consumidor reduce de manera importante el consumo, una disminución en este precio no es seguida por un aumento rápido en el consumo. Por ejemplo, la helada del Brasil del año 1976 llevó la cotización externa a US\$8.00/lb (en dólares de 1994), y por lo tanto, a un aumento de más del 250% en los precios al consumidor. Tal como se puede apreciar en el Gráfico 4, el consumo mundial de café se resintió fuertemente en los dos años siguientes. Una situación similar, aunque no de la misma magnitud se presentó en 1994 a raíz de la dos

heladas que tuvieron lugar en ese año. En esta oportunidad los incrementos en los precios al consumidor en un 50% aproximadamente (Cuadro 5), afectaron de manera inmediata el consumo, el cual se redujo 3.1 millones de sacos en el año siguiente. El consumo disminuyó inclusive en los mercados tradicionales y de altos ingresos per cápita como los de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. En el año cafetero 1995/96 el consumo se recuperó, volviendo en algunos mercados a su nivel habitual gracias a que el invierno en el hemisferio norte fue excesivamente largo y frío en ese año.

Antes de que aumentaran las cotizaciones externas del café en 1997, se estimaba que en el año cafetero 1996/97, el consumo mundial de café mantendría la tendencia hacia la recuperación iniciada en 1995/96, alcanzando en el año un nivel de 96 millones de sacos -75 millones en los países importadores y 21 millones en los productores-. Este pronóstico se fundamentaba en que 1996/97 sería un año de bajos precios, y

en la recuperación económica esperada en muchos países consumidores de café, mediante la cual se estimularía el consumo.

Es posible que frente a la perspectiva de precios internacionales del café verde más altos en 1996/97 con respecto al año anterior y el traslado de los mismos al consumidor, como en efecto ya se está dando, la recuperación esperada en el consumo no se presente. Este es un punto de gran importancia en este momento en el cual como se observa en el Gráfico 4, la producción mundial estimada para este año cafetero es exactamente igual al consumo mundial estimado, ya que con un nivel de consumo algo inferior se disminuiría la presión sobre el mercado.

Otro punto adicional con respecto al consumo que vale la pena mencionar es el de que en un mercado de altos precios como es el del café actualmente, el primer sacrificado es el consumo interno en los países productores, ya que ante cotizaciones externa altas, los exportadores

Cuadro 5. PRECIOS AL CONSUMIDOR
(Dólares por libra)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
U.S.	2.96	2.81	2.58	2.47	3.40	4.02	3.41
Alemania	4.56	4.24	4.49	4.13	4.64	5.77	4.91
Francia	2.94	2.62	2.69	2.43	3.00	4.46	
Italia	5.30	5.04	5.18	3.85	3.94	5.68	
	1994				1995		
	Ene.-mar.	Abr.-jun.	Jul.-sep.	Oct.-dic.	Ene.-mar.		
U.S.	2.52	2.55	4.09	4.44	4.25		
Alemania	4.02	4.22	4.87	5.44	5.59		
Francia	2.38	2.52	3.13	3.97	4.22		
Italia	3.47	3.61	3.94	4.73	4.87		

Fuente: Commodity Bulletins, Landell Mills Commodities Studies.

tratarán de vender la mayor cantidad posible en el exterior con el fin de aprovechar estos mejores precios. Este es, en consecuencia, un factor adicional que le resta presión al mercado.

C. Coyuntura cafetera reciente

Hacia finales de 1996, las perspectivas para el año cafetero 1996/97 apuntaban hacia un exceso de producción mundial de café verde con respecto al consumo mundial. Se estimaba que la producción mundial en 1996/97 se recuperaría sustancialmente con respecto a su nivel del año anterior que había sido de 88.2 millones de sacos, esencialmente por las bajas cosechas de Centroamérica, Colombia y Brasil. Los buenos pronósticos se basaban en que Brasil, primer productor mundial, volvería a sus niveles de producción habituales, y Colombia se recuperaría con respecto a su nivel del año anterior que había sido excesivamente bajo, principalmente por razones de clima. En efecto, se consideraba que todos los países productores registrarían aumentos de producción, con lo cual la producción mundial podría ubicarse entre 97 y 100 millones de sacos, y a su vez que las cotizaciones externas se mantendrían relativamente bajas.

A comienzos de 1997, sin embargo, los precios externos del café verde empezaron a subir, lo que tomó a todos los participantes en el mercado por sorpresa. La cotización del café colombiano, por ejemplo, pasó de US\$1.36/lb el 31 de diciembre a US\$2.31/lb el 5 de marzo. Este cambio súbito en el comportamiento de los precios externos del café produjo desconcierto, lo que generó como resultado una gran especulación acerca de las causas del mismo y de si su carácter sería temporal o permanente. Muchos inclusive han llegado a afirmar que el precio del café continuará aumentando dado que el faltante de

café en el año cafetero 1996/97 podría ser de 10 millones de sacos.

No obstante, del análisis efectuado en la sección anterior no parece existir ningún motivo desde el punto de vista de los fundamentales que permita asegurar que se trata de una situación permanente. En efecto, como se observa en el Cuadro 4, con excepción de Colombia, la producción en los países productores se ha venido recuperando desde 1994. Esta situación se verá reforzada a su vez en 1997 por los buenos precios de comienzos de año que incentivarán a los productores a mejorar sus prácticas con el fin de maximizar su producción y aprovechar los altos precios del mercado. Esto necesariamente tendrá un efecto positivo sobre el resultado de la producción mundial. Desde el punto de vista del consumo mundial, vimos que éste podría resultar siendo inferior debido a los mayores precios al consumidor, que ya se están presentando. Igualmente las altas cotizaciones del café en el mercado externo, estimularán a los países productores a sacrificar consumo interno en favor del externo para maximizar sus ingresos, lo que resultará en una mayor oferta. Quizás, el único punto que podría ayudar a explicar de alguna manera el aumento de los precios en los que va corrido del año es el del bajo nivel de inventarios que mantienen actualmente los consumidores.

Teniendo en cuenta los puntos anteriores, la posible explicación de lo que está sucediendo en el mercado externo de café tiene que venir del lado de la especulación, y en efecto, hay varios factores que apuntan en este sentido.

1) El bajo nivel de inventarios que mantienen actualmente los consumidores frente al anuncio de una producción de café arábigo lavado inferior a la estimada anteriormente, ha llevado a los

tostadores a participar más activamente en el mercado con el propósito de asegurarse suministros inmediatos. Por esta razón, el mercado se encuentra en la paradójica situación en la que se paga una prima por el café disponible para entrega inmediata (Cuadro 6).

2) La proyección de la producción centroamericana se redujo en un millón de sacos debido a las lluvias en los países de la región. La producción de Colombia se ha revisado varias veces en los últimos meses, de un total estimado de 12.5 millones de sacos hacia finales de 1996 se pasó a 11 millones en febrero de 1997 y, más recientemente, a 10.4 millones de sacos.

3) Con un sistema de manejo de inventarios de justo a tiempo cualquier interrupción en los flujos a lo largo de la cadena -productor-comercializa-

dor-tostador- genera especulación y presiona el mercado. Esto es exactamente lo que sucedió con el paro de los transportadores en Colombia en noviembre de 1996, la huelga en el puerto de Buenaventura en enero pasado y la congestión en los puertos de Guatemala y Vietnam.

4) El anuncio por parte del gobierno del Brasil de que la cosecha de 1996/97 sería de 18 millones de sacos, que aunque no fue creído por el mercado, estimuló a los productores brasileños a retener inventarios a la espera de mejores precios.

5) La decisión del APPC de reducir en 1.3 millones de sacos el volumen de exportaciones previsto para el primer semestre de 1997, en respuesta a la solicitud de la Organización Interafricana de Café, IACO, con el fin de disminuir el

Cuadro 6. EVOLUCION DEL CONTRATO C DE LA BOLSA DE NUEVA YORK
(Centavos de dólar por libra)

	Mes de entrega			
	Mayo	Julio	Septiembre	Diciembre
Diciembre 27 1996	116.20	113.55	112.10	110.45
Diciembre 30 1996	115.95	113.65	112.10	111.25
Diciembre 31 1996	116.90	114.75	113.60	111.55
Marzo 3 1997	198.45	184.85	173.70	162.55
Marzo 4 1997	211.65	195.25	183.05	172.25
Marzo 5 1997	219.75	200.65	187.20	175.00
Marzo 6 1997	211.95	193.70	181.15	169.65
Marzo 7 1997	205.75	189.80	176.85	165.55
Marzo 10 1997	215.50	199.30	183.55	170.90
Marzo 11 1997	219.00	203.15	186.35	173.10
Marzo 12 1997	215.65	196.10	181.20	167.90
Marzo 13 1997	202.00	182.25	166.70	155.50
Marzo 14 1997	205.00	186.35	172.15	160.30
Marzo 17 1997	197.65	168.15	156.95	145.90
Marzo 18 1997	209.60	168.80	155.60	144.35
Marzo 19 1997	168.10	154.90	143.65	132.70
Marzo 20 1997	169.15	157.20	147.15	134.00

Fuente: Coffee, sugar and cocoa Exchange Inc.

diferencial entre los dos tipos de cafés, incidió también en el comportamiento de los precios. El 20 de marzo, los países de la APPC anunciaron que en el primer semestre del año liberarían 300,000 sacos de café arábigo de la cifra acordada con los países de la IACO, y 200,000 sacos adicionales de la cuota total de retención. Aunque el propósito de la APPC es mantener un nivel aceptable del precio externo del café (estimado para Colombia en US\$1.40/lb), la motivación detrás de esta decisión obedece a que precios excesivamente altos que se traducen en precios igualmente altos al consumidor son perversos en la medida que disminuyen el consumo, el cual es muy difícil de recuperar posteriormente.

En resumen, en la actualidad existe gran incertidumbre con respecto a la magnitud de la producción mundial de café en el año cafetero 1996/97, lo cual frente a un virtual equilibrio entre la oferta y la demanda, ha resultado en un fuerte incremento en los precios, en virtud de la necesidad de los tostadores de asegurarse un flujo oportuno de café verde para no ver interrumpida su actividad. Esto se refleja en la prima que actualmente se paga por los cafés para entrega inmediata. Sin embargo, una vez se supere esta situación de estrechez en el mercado, cuando durante el segundo semestre salgan al mercado las principales cosechas -como la colombiana-, el precio internacional volverá a caer. Todo indica, y así lo confirma la historia cafetera, que el aumento reciente de los precios es un fenómeno transitorio y pasajero.

D. Precio Interno

1. Evolución del precio interno

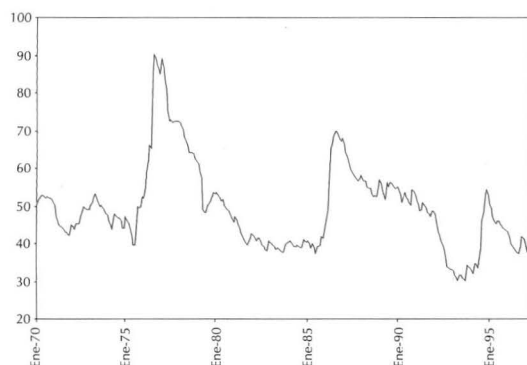
Colombia es actualmente uno de los pocos países que mantienen un precio de sustentación del

café. Este precio se determina por medio de una negociación entre los cafeteros y el gobierno, y cuando no se llega a ningún acuerdo, es este último quien termina fijándolo por decreto. El precio interno se fija para una carga (125 kilos) de café pergamino. El objetivo del precio de sustentación es el de estabilizar el ingreso del cafetero con miras a preservar la supervivencia de la caficultura colombiana. Dada la respuesta inmediata de la producción al precio interno, las autoridades cafeteras al fijar el precio interno deben procurar que éste no sea excesivamente alto para evitar que se traduzca en una sobreproducción del grano, como ocurrió en 1986.

Después de las heladas del Brasil en 1994, el gobierno le propuso a los cafeteros cambiar la negociación de precio interno, que por lo general se hacía dos veces al año, por un sistema de ajuste inmediato basado en un promedio variable de 60 días del precio F.O.B del café colombiano. Dado que esta propuesta se hizo en un momento en el que los precios estaban subiendo y se esperaba se mantuvieran altos por un período mayor del que realmente lo hicieron, los productores aceptaron sin dificultad. La situación se complicó, sin embargo, cuando las cotizaciones externas empezaron a bajar. La fórmula se desechó y se volvió al esquema de negociación de precio interno anterior.

Al igual que con la producción de café, las heladas y las sequías en el Brasil y los importantes incrementos de precios externos que se originan a raíz de las mismas son la que terminan determinando los aumentos de precio al interior de los países, los cuales a su vez determinan los niveles de producción en los años siguientes. En el Gráfico 5 se pueden observar tres grandes picos de precio interno real del café en Colombia coincidentes con cada una de las heladas y

Gráfico 5. PRECIO INTERNO REAL DEL CAFE
(Miles de pesos de diciembre de 1988)

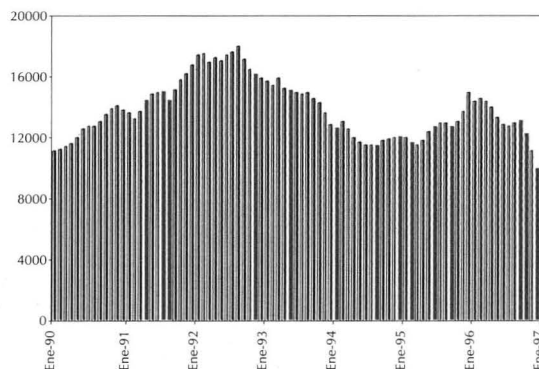


Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

sequías en el Brasil. La helada de 1976 produjo de un mes a otro -de mayo a junio- un incremento del precio interno real de 31.8%. En 1986, el precio interno real aumentó 44% como consecuencia de la sequía de ese año. Este aumento en el precio real del caficultor fue seguido en los años posteriores por un proceso intensivo de nuevas siembras y renovación total de cultivos, así como de un aumento en la utilización de fertilizantes (Cuadro 7), que permitió aumentar la producción de café en Colombia de 10.7 millones de sacos en 1986 a 16.2 y 16.1 millones en 1991 y 1992, respectivamente (Gráfico 6).

El otro salto que da el precio interno, aunque desde un nivel más bajo que en las dos ocasiones anteriores, fue en 1994 cuando a raíz de las dos heladas de junio y julio en el Brasil, el precio interno aumentó 53.6% en términos reales en este año. En esta oportunidad, sin embargo, aunque el aumento en el precio fue superior al de 1986, las condiciones en que se encontraban los caficultores después de tres años de caída continua en su ingreso real, llevaron a una inversión en los cafetales relativamente baja con

Gráfico 6. PRODUCCION COLOMBIANA DE CAFE
(Miles de sacos de 60 kgs)



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

respecto a la que se produjo en 1986 (Ver Cuadro 7).

Durante 1997, a raíz del aumento en las cotizaciones internacionales a partir de enero, el precio interno se ha ajustado en varias ocasiones. La primera de estas tuvo lugar en los primeros días de febrero cuando el precio pasó de \$221,500 por carga de 125 kilos de pergamino a \$248,125. Posteriormente, ante la tendencia creciente de las cotizaciones en la Bolsa de Nueva York, el Comité de Cafeteros adoptó una tabla de fijación automática del precio interno, con vigencia entre el 17 de febrero y el 31 de diciembre de 1997. Mediante esta tabla se buscaba transferir al productor todos los ingresos extraordinarios provenientes de los mayores precios externos a través de un sistema que ajustaba de manera casi inmediata el precio interno al externo. Estos ingresos extraordinarios eran calculados como el excedente resultante al comparar el precio mensual de equilibrio de la industria y el promedio móvil de diez días del precio del café colombiano. Así, con un precio interno base de \$221,500 por carga de pergamino se calculaba

Cuadro 7. EVOLUCION DE LAS SIEMBRAS DE CAFE EN COLOMBIA (1965/66-1995/96) (Hectareas)

Año cafetero	Nuevas siembras	Renovación total	Zoqueo	Fertilizantes*
65/66	1,413	1,889	0	
66/67	3,043	3,480	0	
67/68	1,087	3,977	0	
68/69	1,522	5,469	0	
69/70	2,391	9,346	0	46,294
70/71	3,167	12,683	0	62,107
71/72	3,060	14,890	0	75,341
72/73	3,009	18,570	0	110,814
73/74	10,287	22,184	0	97,350
74/75	12,311	20,739	0	57,126
75/76	9,647	17,770	0	56,478
76/77	22,777	29,454	0	147,488
77/78	31,708	33,506	0	167,799
78/79	16,405	25,054	0	133,367
79/80	13,174	22,891	2,708	175,165
80/81	11,167	21,411	3,724	175,482
81/82	4,234	15,277	5,775	151,028
82/83	2,528	12,181	6,960	177,006
83/84	2,070	9,186	13,510	199,530
84/85	2,495	14,437	16,423	173,598
85/86	5,129	25,395	22,332	263,790
86/87	14,242	41,266	17,098	308,059
87/88	18,200	63,022	15,100	327,735
88/89	17,152	60,006	6,951	390,064
89/90	19,352	53,360	8,031	379,913
90/91	30,494	51,823	7,550	445,125
91/92	10,948	37,688	32,387	267,768
92/93	2,261	8,951	10,133	132,823
93/94	3,552	12,035	16,034	209,886
94/95	4,729	16,729	18,813	210,712
95/96	4,507	15,986	28,808	193,560

* Se refiere a las compras nacionales de fertilizantes en toneladas para la caficultura.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

una prima de acuerdo con las cotizaciones en la Bolsa que se sumaba para obtener el nuevo precio interno de sustentación. En esta ocasión, al igual que en 1994 cuando la cotización externa estaba en alza, la implantación de una fórmula de este tipo no encontró ninguna resistencia por parte de los productores. Hay que esperar qué pasa cuando se produzca la destorcida de los precios, la cual se va a producir irremediamente

El 17 de febrero de 1997, la fórmula fue modificada y se estableció un nuevo esquema que entraría a regir el sábado siguiente. Esencialmente fueron dos las modificaciones que se hicieron. Por un lado, la nueva fórmula utiliza para el cálculo del precio interno, el tipo de cambio del 28 de febrero, en lugar de la proyección mensual del mismo que se hacía anteriormente y, por el otro, se estableció que si el precio del café

colombiano superaba los US\$2.20 por libra, el 25% del excedente sería ahorrado por el Fondo Nacional del Café, mientras que el 75% restante sería transferido al productor. Ese mismo día se acordó un precio interno de \$291,000 por carga de pergamino, anunciando que la tabla empezaría a regir a partir de la semana siguiente

Dado que para 1997 se ha estimado un precio externo promedio por libra de US\$1.68, con una cotización que se mantiene alrededor de US\$2.00/lb en el primer semestre, y que se reduce a US\$1.60 en el segundo, la fórmula vigente actualmente en la que el FNC sólo ahorra cuando el precio externo llegue a \$2.20 por libra no permite el fortalecimiento patrimonial del Fondo, lo que pone en riesgo su capacidad de estabilización en el futuro. El Fondo Nacional del Café debe ahorrar los excedentes que se están produciendo actualmente, y se debe velar porque el manejo de los mismos sea el más eficiente posible. Esto implica que los recursos ahorrados por el Fondo no deben ser utilizados por el gobierno central vía transferencias directas, algo que podría resultar atractivo en las condiciones actuales de las finanzas públicas del país. La ortodoxia en el manejo financiero del Fondo exige que sus excedentes sean invertidos en títulos que aseguren una rentabilidad adecuada. Inclusive esta inversión podría ser en TES, siempre y cuando su colocación se realice en los términos determinados por el mercado.

2. ¿Cuál debe ser el nivel del precio interno?

A lo largo de este análisis hemos visto el papel determinante del precio interno sobre la producción. Las autoridades cafeteras han estimado que el precio interno real que se le pagó al caficultor colombiano en 1994 de \$155,863 por

carga, equivalente hoy a un precio de \$269,938 es el nivel de precio interno que permite mantener una producción de café en Colombia de 13 millones de sacos, que es la que se ha considerado óptima dada la demanda mundial de café colombiano y el consumo interno.

Adicionalmente, al aplicar el filtro de Hodrick y Prescott a la serie de precio externo del café colombiano desde 1958 hasta febrero de 1997, se obtiene que de acuerdo con la tendencia en este período, el nivel de precio externo debía ser actualmente de US\$1.47 por libra.

Una remuneración acorde con este precio promedio permite que el FNC sea financieramente viable en el largo plazo, al tiempo que le asegura al productor colombiano una rentabilidad adecuada. Sin embargo, debido a que en los últimos años el precio interno estuvo por debajo de este nivel es posible compensar en la actualidad a los caficultores colombianos con una remuneración superior, cercana a los US\$1.60 por libra, que es el precio promedio esperado por los analistas para el precio del café colombiano en el segundo semestre de 1997.

Los excedentes resultantes de precios internacionales superiores a este nivel deben ser ahorrados por el Fondo. No es conveniente que el precio interno se ubique por encima de su nivel de equilibrio, ya que no sólo no es sostenible en el mediano plazo sino que da origen a decisiones en materia de producción que dificultan el manejo durante los períodos de reducción en el precio externo.

Adicionalmente, el sector cafetero aún tiene mucho por hacer fuera de poner al día su

caficultura. De acuerdo con un trabajo reciente efectuado por Fedesarrollo para el Crece y la Federación Nacional de Cafeteros, a pesar de que los departamentos cafeteros están muy bien en algunos indicadores socioeconómicos como infraestructura y educación primaria, aún existen atrasos en otros frentes con respecto a la media nacional, como en el caso de educación secundaria¹. Mejorar los niveles de escolaridad secundaria debería ser por lo tanto una prioridad para el sector cafetero, y los altos precios del café hoy, no deberían hacer que se pierda de vista el futuro.

En conclusión, cualquiera que sea la razón de los mayores precios externos del café, el Fondo Nacional del Café debe ahorrar con el fin de poder continuar con la función de estabilización que ha venido cumpliendo desde su fundación. La historia ha mostrado que los períodos de precios altos siempre son seguidos por períodos de precios bajos. Precisamente, esta fue la razón por la cual se creó el Fondo.

Los excedentes del Fondo deben ser administrados teniendo en cuenta el beneficio del mismo fondo y en ningún momento deben ser utilizados por el gobierno central como transferencias directas.

II. RESULTADOS DE 1996 Y PERSPECTIVAS 1997

A. Resultados de 1996

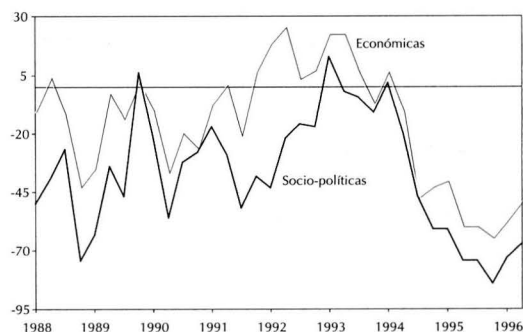
El año de 1996 terminó con un crecimiento económico estimado por el DNP en 2.9%, inferior al 3.5% previsto por las autoridades económicas e inclusive inferior al 3.1% proyectado por Fedesarrollo. Varias son las razones que llevaron a un

crecimiento económico en el año inferior al pronosticado.

En primer lugar, en marzo de 1996 el gobierno de los Estados Unidos descertificó los esfuerzos de Colombia en la lucha contra el tráfico de drogas, lo cual generó a partir de ese momento gran incertidumbre con respecto a la posibilidad de que la descertificación viniera acompañada de sanciones económicas. Esta incertidumbre y la inestabilidad en el campo político afectaron de manera inmediata el clima de inversión, siendo la inversión privada la variable más afectada. De hecho, como lo indican las cifras de la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo, a lo largo de 1996, las condiciones económicas y políticas para la inversión fueron las peores desde 1989. Unicamente, en noviembre pasado se registró un cambio en la tendencia de este indicador, al experimentar éste una ligera mejoría (Gráfico 7).

El deterioro de todos los indicadores económicos durante el primer semestre de 1996 llevó a Fedesarrollo y al mismo gobierno a revisar sus proyecciones de crecimiento económico de principios de año, de 3.8% a 3.1% en el primer

Gráfico 7. CONDICIONES PARA LA INVERSION



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial, Fedesarrollo.

¹ Ver, Cárdenas, M. y Yanovich, D. (1996), *Café y Desarrollo Económico: un análisis departamental*, mimeo.

caso y de 4.9% a 3.5% en el segundo. Desde el punto de vista de Fedesarrollo, el menor crecimiento económico proyectado se sustentaba, por el lado de la demanda, en una fuerte reducción del consumo total en el año, explicada por la caída del consumo privado, producto del aumento sin precedentes de las tasas de interés, el deterioro del ingreso real de los caficultores, el aumento de las contribuciones a la seguridad social y el alza desmedida de los servicios públicos, muy por encima de la meta de inflación de 18% que había sido fijada para el año. Se supuso igualmente que la inversión se desaceleraría como consecuencia del deterioro de la inversión privada, especialmente, en edificación de vivienda y maquinaria y equipo.

Los resultados preliminares de 1996 en materia de consumo e inversión son peores aún que los proyectados por Fedesarrollo en julio de ese año. El consumo final se redujo de 5.9% en 1995 a 0.3% en 1996, con una contracción del consumo privado de 1.7%, mientras que el consumo público se elevó en 11%. Dentro del PIB, la inversión privada presentó el peor desempeño, registrando una caída de 5% en 1996 frente al año anterior, en tanto que la inversión pública creció 13.9% (ver Cuadro 2 de Indicadores).

1. Comportamiento sectorial

a. Agricultura

En 1996, el crecimiento del sector agropecuario se vio afectado por la reducción de la producción cafetera que cayó 18.3%, y el pésimo desempeño de los cultivos transitorios y permanentes. El año terminó con un crecimiento estimado del sector agrícola de 2.5%, muy inferior al registrado en 1995 de 5.2%. (Ver Cuadro 1 de Indicadores).

b. Minería

De acuerdo con datos oficiales preliminares del DNP, el sector minero creció 7.7% en 1996, muy por encima del PIB total, como resultado del aumento en la producción de carbón y la de petróleo. En el año, la producción de petróleo del país pasó de un nivel promedio de 585 mil barriles diarios a 625 mil barriles diarios, presentando un incremento de 6.8%. Este crecimiento de la producción de petróleo en 1996 fue inferior al registrado en 1995, ya que aún se están llevando a cabo las inversiones que permitirán incrementar la producción de crudo de los campos de Cusiana y Cupiagua a 500,000 barriles diarios en 1998, con lo cual la producción diaria de petróleo en el país llegará a 950.3 mil barriles diarios en este año.

c. Industria

La industria manufacturera figura entre los sectores más duramente golpeados por la desaceleración económica en 1996. El crecimiento estimado por el DNP para este sector es de 0.5% si se incluye la trilla de café y de -0.4% si ésta no se incluye. No obstante, este crecimiento de la industria en 1996 podría ser inclusive inferior, si se tiene en cuenta que de acuerdo con las cifras de producción de la muestra mensual manufacturera que publica el Dane, entre enero y noviembre de 1996, la producción industrial se contrajo 2.8% con trilla de café, y 3.4 sin trilla, frente a un crecimiento de la misma de 3.6% y 2%, respectivamente, en los mismos meses de 1995 (Cuadro 8). De los 28 sectores en los que está dividida la industria colombiana, solamente ocho tuvieron crecimiento positivo en estos meses del año, es decir, que en veinte sectores que equivalen a dos terceras partes del total, se registró una reducción en la producción.

Cuadro 8. PRODUCCION Y EMPLEOS EN LA INDUSTRIA (Enero-octubre 1996/1995)

	Producción	Empleo
Petróleo	24.6	-4.2
Equipo profesional y científico	20.9	-6.9
Tabaco	16.7	0.2
Vestuario	8.1	-12.6
Plásticos	5.6	-8.2
Textiles	2.9	-1.1
Alimentos (sin trilla)	2.7	5.1
Productos metálicos exc. maquinaria	1.6	0.6
Barro, loza y porcelana	1.3	-10.0
Industrias diversas	0.3	1.9
Imprentas y editoriales	-3.7	-4.5
Otros derivados del petróleo	-5.2	7.4
Hierro y acero	-5.5	-1.6
Otros productos químicos	-6.4	-2.0
Equipo y material de transporte	-6.8	-8.7
Químicos	-7.3	0.2
Maquinaria, aparatos eléctrico	-7.3	-6.7
Bebidas	-7.8	-3.0
Papel	-9.6	-0.3
Vidrio	-10.3	-6.2
Caucho	-10.5	-11.1
Productos minerales no metálicos	-10.7	-4.2
Metales no ferrosos	-13.6	-10.8
Maquinaria excepto la eléctrica	-17.8	-8.5
Calzado	-18.9	-5.3
Cuero, pieles, excepto calzado	-22.8	-11.0
Industria de madera	-28.2	-8.4
Muebles de madera	-47.7	-16.3
Total	-1.8	-3.4
Trilla de café	9.7	-16.9
Total excepto trila	-2.4	-3.3

Fuente: Muestra Mensual Manufacturera, Dane.

d. Comercio

Durante 1996, la actividad comercial se vio afectada por las altas tasas de interés y el endurecimiento de las condiciones de crédito. El DNP estima el crecimiento de este sector en 0.3%. No obstante, de acuerdo con la muestra mensual al comercio, en 1996 las ventas del comercio al por menor cayeron de 2.8% en

términos reales, frente a un crecimiento de 2.2% en 1995. En el año, crecieron únicamente las ventas de los bienes de consumo como alimentos, bebidas, drogas y vestuario.

e. Construcción

En 1996, el sector de la construcción que incluye la edificación de vivienda y la construcción de obras civiles -públicas y privadas- creció 3.8%, muy por debajo de las proyecciones de crecimiento de este sector tanto oficiales como de Fedesarrollo.

En el año, la edificación de vivienda se desplomó 15% frente al 8.5% de contracción estimado por Fedesarrollo en julio, debido, en primer lugar, a la lentitud con que se ha venido reduciendo el inventario; a las altas tasas de interés, que en el caso de la vivienda se ubicaron en niveles promedio de 44% anual en 1996; y, a la incertidumbre².

Por el lado de las obras civiles, aunque la ejecución en el año fue inferior a la prevista originalmente, de todos modos se produjo un crecimiento importante, especialmente de las obras civiles privadas que aumentaron 36.5% con respecto al año anterior, mientras que las públicas crecieron 10%.

2. Situación monetaria

En 1996, el manejo de la política macroeconómica estuvo caracterizado por una clara restricción monetaria. A noviembre pasado la base monetaria se había contraído en 0.6% en comparación con el nivel de noviembre de 1995,

² Véase, por ejemplo, Mauricio Cárdenas y Raquel Bernal (1996), "Auge y Crisis de la Construcción en Colombia: Causas y Consecuencias", mimeo, Fedesarrollo.

en tanto que el crecimiento de los medios de pago (M1) fue de sólo 6.8% durante el mismo período. En efecto, hasta noviembre el crecimiento de los agregados monetarios resultó inferior al de la programación macroeconómica de comienzos de año, reflejando en parte una fuerte sobreestimación de la demanda por dinero. Sin embargo, la fuerte acumulación de reservas del mes de diciembre y la consecuente expansión de la base monetaria explica porqué al finalizar el año el crecimiento de los medios de pago haya sido del 18.8% y el de la base de 10.6%. Con todo, estas cifras son inferiores a la inflación de 21.6% que se registró en 1996 (Gráfico 8).

Durante el primer semestre del año, la restricción monetaria se tradujo en un aumento de las tasas de interés tanto reales como nominales. En estos seis meses el nivel promedio de la tasa de interés de captación fue de 32.86% anual, mientras que el de la tasa de colocación se ubicó en 43.39% anual.

En el segundo semestre, la mayor acumulación de reservas, la desaceleración de la demanda de

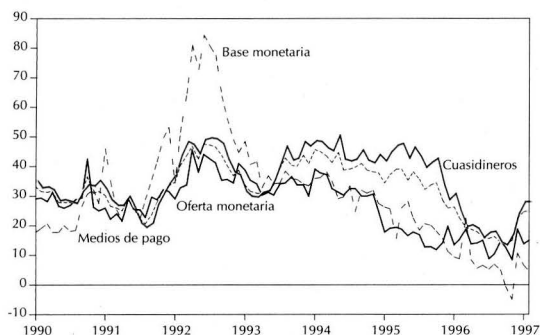
crédito, así como la reducción de los encajes dio lugar a una baja importante de las tasas de interés. El año terminó con una tasa de captación de 28.10% anual y de colocación de 38.73%. Durante los últimos meses del año, la combinación de esta reducción junto con una inflación muy alta llevaron al descenso de las tasas de interés reales (Gráfico 9).

3. Inflación

Después de más de dos años de Pacto Social, restricción monetaria, revaluación real de la moneda y una importante desaceleración económica, el país continúa con un nivel de inflación cercano al 22%, equivalente al promedio registrado en los últimos 25 años.

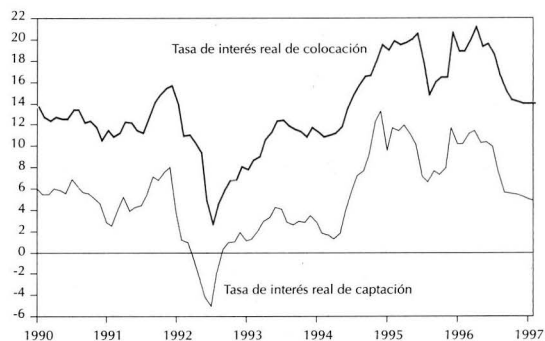
Desde 1995, el Pacto Social, por su carácter tripartita (gobierno, empresarios y centrales obreras), ha sido la herramienta utilizada para tratar de acabar con la indexación de la economía y reducir la inflación. En 1995, que fue el primer año de vigencia del Pacto, la meta de inflación acordada fue de 18%. El año terminó con una

Gráfico 8. PRINCIPALES AGREGADOS MONETARIOS (Tasas anuales de crecimiento)
Enero 1990 - febrero 1997



Fuente: Banco de la República y cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 9. TASAS REALES DE INTERES DE CAPTACION Y COLOCACION
(Enero 1990 - febrero 1997)



Fuente: Banco de la República y cálculos de Fedesarrollo.

inflación de 19.5%, superior a la meta, pero inferior en 3.1 puntos a la registrada en 1994. En 1995, el Pacto aunque no acabó con la indexación de los precios de la economía fue exitoso en evitar el aumento excesivo de los precios de algunos productos manufacturados y de las tarifas de los servicios públicos, aunque esto último con un alto costo para los resultados de inflación en 1996.

Para 1996, la meta de inflación se fijó en 17%. Era claro desde un comienzo que sería muy difícil alcanzar la meta del 17% en el año, no sólo por la inconsistencia de la misma con el crecimiento económico de 4.9% previsto, sino porque para 1996 existían presiones alcistas sobre los precios, tales como la mayor devaluación nominal registrada en 1995, el aumento de la tarifa del IVA producto de la reforma tributaria de diciembre de 1995, y la necesidad de poner al día las tarifas de los servicios públicos.

La inflación en 1996 superó todas las proyecciones, inclusive las más pesimistas. El IPC aumentó 21.63%, 4.6 puntos por encima de la meta del 17% fijada por el Banco Central para el año. Tal como se había anticipado, los bienes que registraron las mayores alzas durante el año fueron la vivienda, los servicios públicos, los combustibles y la educación, precisamente los precios que están bajo el control del gobierno. Es decir que en 1996, a pesar del compromiso del gobierno de no subir los precios por encima del 17%, el principal responsable del incumplimiento de la meta de inflación fue el propio gobierno (Cuadro 9).

4. Balanza de pagos

Las cifras oficiales preliminares de balanza de pagos estiman el déficit comercial en 1996 en

US\$1,998.2 millones, inferior en US\$693.7 millones al registrado en 1995. No obstante, a pesar del mejoramiento de la balanza comercial, el déficit de la cuenta corriente en 1996 se estima de manera preliminar en US\$4,684.8 millones, equivalentes a 5.6% del PIB, superior en US\$283.2 millones al registrado en 1995 cuando ascendió a US\$4,426.8 millones. El empeoramiento de la cuenta corriente en 1996 se explica por el deterioro de la balanza de servicios en US\$787 millones producto del mayor pago de intereses de la deuda externa, tanto pública como privada, así como por la remisión de utilidades de la inversión extranjera; y, en menor grado, por un ingreso neto de transferencias en el año, inferior al registrado en 1995 (Ver Cuadro 13).

Contrario a lo que se preveía en el primer semestre del año cuando se estimaba que a raíz de la crisis política se produciría una importante desacumulación de reservas internacionales, en 1996 se acumularon reservas por un valor cercano a los US\$1,483 millones. El año terminó con un nivel aproximado de reservas internacionales netas de US\$9,985 millones, equivalentes a 9.1 meses de importaciones de bienes.

Cuadro 9. INFLACION POR SECTORES

	1994	1995	1996
Total nacional	22.60	19.47	21.63
Alimentos	23.04	16.19	18.27
Vivienda	24.71	21.61	23.95
Vestuario	12.91	12.64	10.96
Salud	26.79	23.13	22.20
Educación	25.73	25.89	36.74
Transporte	18.83	17.61	20.02
Varios	18.77	23.43	18.95

Fuente: Dane.

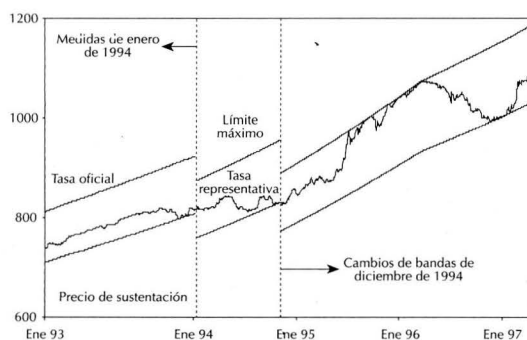
El incremento en las reservas se produjo prácticamente durante el último mes del año.

En 1996, el valor de la deuda externa de Colombia aumentó un 14% con respecto al valor de la misma en 1995, al pasar éste de 30.2% del PIB a 34.4%, debido a que en el año el sector público colombiano se endeudó en el exterior mediante bonos, y el sector privado aumentó su nivel de endeudamiento externo.

5. Mercado cambiario

Durante 1996, la incertidumbre no sólo se reflejó sobre el desempeño de la inversión. El tipo de cambio estuvo sujeto a fuertes oscilaciones al interior de la franja cambiaria, con un movimiento brusco desde el techo de la banda durante el primer semestre hacia el piso durante la segunda mitad del año. En efecto, tal como se aprecia en el Gráfico 10, el primer semestre de 1996 estuvo caracterizado por la elevación del tipo de cambio y la consecuente intervención del Banco de la República en el mercado cambiario con el propósito de mantener la cotización del dólar dentro de la banda predeterminada. El

**Gráfico 10. BANDA CAMBIARIA
(Enero 1993 - febrero 1997)**



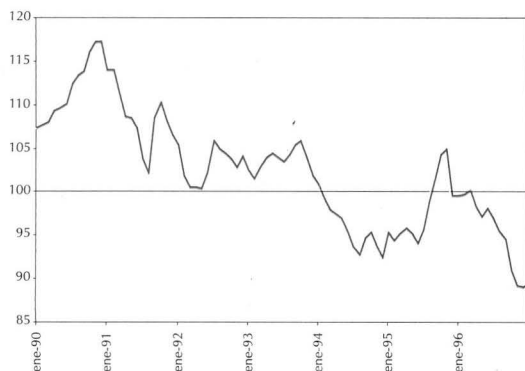
Fuente: Banco de la República.

movimiento del tipo de cambio entre los límites superior e inferior de la banda cambiaria durante 1996 se produjo claramente por motivos especulativos. A principios de año, los acontecimientos políticos y su posible desarrollo generaron todo tipo de especulaciones con respecto a la sostenibilidad de la banda cambiaria, presionando la tasa de cambio hacia el tope de la banda. A partir de julio de 1996, las presiones en el mercado cambiario actuaron en el sentido contrario. Los anuncios, algunas veces equivocados, acerca de los ingresos petroleros futuros, así como el monto previsto de endeudamiento externo del gobierno central en 1996, hicieron que las expectativas dejaran de ser devaluacionistas para convertirse en revaluacionistas.

La devaluación nominal en 1996 fue de 1.8%, lo cual con una inflación interna en el año de 21.6% y una externa de 3%, produjo una revaluación real de la moneda de 16.8% en el año, la más alta desde que se liberó el mercado cambiario en Colombia. De acuerdo con el índice de tasa de cambio real que calcula el Banco de la República (Dic. 86=100), con base en una canasta de monedas y el IPP en lugar del IPC, la revaluación real en 1996 fue de 10.5 puntos, al pasar el índice de 99.19 en diciembre de 1995 a 88.6 al finalizar diciembre de 1996 (Gráfico 11).

Como es natural, el comportamiento cambiario durante la segunda mitad del año, suscitó todo tipo de especulaciones con respecto a lo que la Junta del Banco de la República haría frente a esta situación. Las especulaciones se centraban sobre la probabilidad de que el Banco modificara o bien el nivel de la banda o su pendiente, o que interviniera en el mercado cambiario para tratar de recuperar el tipo de cambio. Finalmente, el 30 de noviembre, la Junta decidió alterar la

**Gráfico 11. INDICE DE TASA DE CAMBIO REAL
(Diciembre 1986 = 100)**



Fuente: Banco de la República.

pendiente de la banda cambiaria, de 13.5% a 15% para 1997. Este cambio se constituyó en una señal importante para los inversionistas y el sector productivo en general, ya que como el tipo de cambio cerró el año en el nivel inferior de la banda cambiaria, la devaluación mínima esperada en 1997 es de 15%, mientras que en la eventualidad de que el tipo de cambio se mueva en el año del nivel del piso en el que inició el año al límite superior de la banda, la devaluación máxima podría llegar a 29%.

6. Comercio exterior

De acuerdo con las cifras preliminares de balanza de pagos del Departamento de Planeación Nacional, en 1996 el valor de las exportaciones totales aumentó 5.2% al pasar de US\$10,229.2 millones a US\$10,759.3 millones, sobrepasando tanto los estimativos oficiales como los de Fedesarrollo. Este mayor crecimiento en el valor de las exportaciones está explicado por el excelente comportamiento de los precios internacionales de los productos tradicionales

de exportación, en especial el del café y el petróleo, ya que como se aprecia en el Cuadro 4, el dinamismo que traían las exportaciones menores se perdió, al haberse mantenido totalmente estancadas en 1996 frente al año anterior.

Las cifras preliminares de balanza de pagos del DNP muestran una reducción importante en las importaciones durante 1996, con una contracción de las mismas de 1.3% frente al año anterior. El comportamiento de las importaciones durante el año es un claro reflejo del deterioro de la actividad productiva durante el año y de la caída del consumo privado.

7. Inversión extranjera

En 1996, la inversión extranjera neta ascendió a US\$3,582 millones, 83.9% superior a la cifra de US\$1,948 registrada en 1995. La inversión extranjera se concentró en los sectores minero e industrial con participaciones relativas de 27.6% y 20.8%, respectivamente, seguidos por el sector de infraestructura y energía con el 12.7%. De los US\$988 millones de inversión en el sector minero, US\$935 millones tuvieron como destino el subsector petrolero. La inversión extranjera en la industria manufacturera en 1996, se dio en su mayoría en los subsectores diferentes a los relacionados con el petróleo. En efecto mientras que la inversión en refinación de petróleo fue de US\$35.3 millones, en el resto del sector industrial ésta ascendió a US\$710 millones (Cuadro 10).

B. Perspectivas 1997

1. Crecimiento económico

En 1997, a pesar de la incertidumbre que aún persiste, la economía se recuperará con respecto al año anterior, aunque sin alcanzar su verdadero

Cuadro 10. INVERSION EXTRANJERA
(US\$ millones)

	1995	1996	96/95	Participación 96
Inversión directa neta	1,948	3,582	83.9	100
Agricultura, caza y pesca	30	20	-33.3	0.6
Minas y canteras	720	988	37.2	27.6
Industria manufacturera	582	745	28.0	20.8
Infraestructura y energía	352	455	29.3	12.7
Construcción	32	24	-25.0	0.7
Comercio	132	120	-9.1	3.4
Sector Financiero	195	348	78.5	9.7
Servicios	91	80	-12.1	2.2
Privatizaciones y otros	172	878	410.5	24.5
Titularización Ecopetrol		174		4.9
Actividades no especificadas	8	2	-75.0	0.1
Inversión colombiana externa	284	180		

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Umacro.

potencial de crecimiento. En "Coyuntura Económica" de hace un año proyectamos un crecimiento de 5.7% para 1997 bajo el supuesto que el país sería certificado en marzo y que la crisis política, cualquiera que fuera su desenlace, quedaría resuelta en 1996. En julio, frente a la descertificación y sus posibles sanciones y la continuación de la crisis y sus posibles efectos sobre las variables económicas en el tiempo, revisamos nuestra proyección a 4.2%. Nuestra proyección actual de crecimiento para 1997 es de 3.8%, influida por un lado por la incertidumbre, que dificultará el despegue de la inversión, pero estimulada por el otro, por el aumento en la producción de petróleo. La tasa de crecimiento estimada es de 3.8% con petróleo y 3.6% si éste se excluye. Al excluir adicionalmente al sector de servicios del gobierno, se tiene que la economía privada no petrolera registrará un crecimiento de 3.5%.

Desde el punto de vista de la demanda, la principal fuente de expansión del PIB en 1997 será el consumo, el cual crecerá 3.8%. Proyectamos una recuperación importante del consumo privado, con respecto al año anterior, al pasar éste de una contracción de 1.7%, a un crecimiento de 3.6%. En este año, la moderación de las tasas de interés, así como la recuperación del ingreso real de los caficultores actuarán en favor de la expansión del consumo (Cuadro 11).

El crecimiento de la inversión total en 1997 será de un moderado 0.6%. El retraso que experimentarán algunos proyectos de infraestructura con participación del sector privado por razones de incertidumbre, y la caída continuada de la inversión en edificaciones y en maquinaria y equipo, llevarán a una reducción de la inversión privada de 5.1% en 1997 con respecto al año anterior. La inversión de la administraciones públicas, por el contrario, registrará un crecimiento de 5.1% real.

Cuadro 11. PROYECCIONES MACROECONOMICAS (Variaciones porcentuales)

	1997
PIB total	3.8
PIB no petrolero	3.6
PIB privado	3.7
PIB privado no petrolero	3.5
Demanda agregada	
Consumo total	3.8
Consumo privado	3.6
Consumo público	5.0
Inversión total	0.6
Formación interna bruta de capital	-0.9
Inversión privada	-5.1
Inversión gobierno	5.1
Variación de existencias	-0.2
Demanda interna	3.0
Exportaciones	6.6
Importaciones	3.0
Precios	
Deflactor de PIB	21.5
Precios al consumidor	19.9
Tasa de cambio promedio	1,097.6
Tasa de cambio fin de año	1,156.1
Tasa de cambio real (fin de año)	-1.7

Fuente: Fedesarrollo.

El total de exportaciones, en precios constantes, tendrá un aumento de 6.6%, con un crecimiento importante, especialmente, en los rubros de café y petróleo, explicado en el primer caso por la recuperación del precio externo y, en el segundo, por un mayor volumen exportado. Las importaciones se recuperarán con respecto al año anterior, aumentando en un 3.0% real. Este crecimiento está explicado en buena parte por los bienes de consumo y los bienes intermedios, debido a que las importaciones de bienes de capital se reducirán en este año con respecto al año anterior.

Desde el punto de vista de la oferta, el crecimiento en este año será menos equilibrado que en los años anteriores, ya que con excepción de la minería y el café que crecerán 10.2% y 9.7%, respectivamente, el resto de sectores tendrán crecimientos, sino iguales, inferiores al PIB. La agricultura sin café crecerá 3.7%, mientras que con café el crecimiento del total del sector agropecuario será de 4.7%. El sector minero crecerá 10.2%, con gran dinamismo tanto por parte del petróleo y el carbón que crecerán 11.7% y 10.4%, respectivamente (Cuadro 12).

La trilla de café aumentará 9% en 1997, como resultado del mayor volumen de exportaciones de café previsto para el año, en tanto que la industria sin trilla, aunque registrará una ligera recuperación con respecto al año anterior, crecerá tan sólo 1.9%. Dentro de la industria, los alimentos tendrán un crecimiento proyectado de 4.0%, consistente con la recuperación del consumo. Los crecimientos de los bienes de consumo liviano y de los bienes intermedios han sido proyectados en 1.7% y 3.1%, respectivamente, mientras que los bienes de la metal-mecánica registrarán una contracción de 3.0% inducida por la caída de la inversión en edificaciones.

El sector de los servicios crecerá 3.9% en 1997, aunque con comportamientos muy disímiles entre los diferentes tipos de servicios. El comercio crecerá 2.4% con respecto al año anterior, estimulado por la moderación de las tasas de interés y la recuperación del consumo, mientras que el sector financiero registrará un crecimiento muy acorde con el crecimiento del PIB. El transporte, el alquiler de vivienda y los servicios del gobierno tendrán crecimientos muy superiores a los de la economía en general.

Cuadro 12. PROYECCIONES SECTORIALES
(Variaciones porcentuales)

	1997
Agricultura	4.7
Agricultura sin café	3.7
Café pergamino	9.8
Alimentos agrícolas	4.5
Cereales	9.7
Oleaginosas	3.5
Otros agrícolas	0.8
Ganado	4.0
Silvicultura caza y pesca	4.0
Minería	10.2
Petróleo	11.7
Carbón	10.4
Resto de la minería	5.9
Gas natural	2.9
Industria	2.1
Industria sin trilla	1.9
Café elaborado	9.0
Alimentos manufacturado	4.0
Bienes consumo liviano	1.7
Bienes consumo intermedio	3.1
Bienes metalmecánica	-3.0
Construcción	3.5
Servicios	3.9
Comercio	2.4
Transporte	5.0
Servicios financieros y públicos	3.9
Servicios personales	1.0
Servicio doméstico	5.3
Alquiler de vivienda	4.9
Servicios del gobierno	5.0

Fuente: Fedesarrollo.

El crecimiento del sector de la construcción en 1997 se ha proyectado en 3.5%, con un desequilibrio muy grande entre los diferentes subsectores que lo conforman. En este año será particularmente importante la participación del sector privado en obras de infraestructura, así como la inversión que realizarán las adminis-

traciones públicas. La edificación de vivienda actuará en el sentido contrario, registrando en el año una contracción estimada en 8.5%.

2. Precios en 1997

Para 1997 proyectamos una inflación de 19.9%, superior a la meta del 18%. En este año, aparte de la presión que ejercen sobre la inflación los precios de los arrendamientos y de algunos precios controlados, se podría afirmar que las condiciones están dadas para que en el año se revierta la tendencia alcista de los demás precios. No obstante, el incremento reciente de los aranceles tendrá un efecto alcista sobre los precios de los productos importados con su consecuente impacto sobre el nivel general de precios.

Con respecto a la inflación de 19.9% para el año, cabe reiterar que en nuestras proyecciones hemos sido extremadamente cautelosos, en el sentido que estamos suponiendo que el gobierno va a cumplir con todos los compromisos adquiridos con el fin de garantizar el logro de las metas fijadas en el plan macroeconómico para 1997. En caso de que el gobierno incumpla, y el gasto crezca por encima del nivel previsto para garantizar la consistencia macro, o bien se tendrá que sacrificar la meta cambiaria o bien la monetaria, y por ende la inflación. Como el gobierno ha afirmado que su primera prioridad es garantizar el mantenimiento de la actual banda cambiaria, un mayor gasto público se traduciría en un nivel de inflación en 1997, superior al 19.9% proyectado por Fedesarrollo.

4. Balanza de pagos

En 1997 se producirá una recuperación del déficit comercial con el resto del mundo. Se pasará de

US\$1,998.2 millones en 1996 a US\$1,518 millones aproximadamente en 1997. Esta mejoría se explica principalmente por los aumentos previstos de 10.6% en el valor de las exportaciones de petróleo y de 10.9% en las de café. Se espera igualmente un comportamiento muy favorable del resto de exportaciones tradicionales. Las exportaciones menores (sin esmeraldas) crecerán 12.6% con respecto al año anterior, estimuladas por la recuperación de la economía venezolana (que adquiere el 18% del total de este tipo de productos) y por el comportamiento más favorable de la tasa de cambio real. En conjunto, las exportaciones totales crecerán 11.1% con respecto al valor, registrado en el año anterior (Cuadro 13).

Las importaciones totales aumentarán 5.8%, al pasar de US\$12,758 millones en 1996 a US\$13,503 millones aproximadamente en 1997.

En 1997 continuará el deterioro de la cuenta de servicios debido a los mayores pagos de intereses y a la remisión de utilidades y dividendos por parte de las empresas extranjeras, en especial, las del sector petrolero. Se calcula que en 1997 esta cuenta será deficitaria en US\$3,533 millones, US\$358 millones por encima del déficit registrado en 1996.

No existen bases sólidas para proyectar las transferencias netas de la balanza de pagos, pero se presume que son sensibles a variables de naturaleza política, así como a factores especulativos. Para este año estamos suponiendo transferencias netas por US\$497 millones explicadas básicamente por razones de tipo especulativo.

En 1997 se espera una reducción del déficit de cuenta corriente de US\$4,684.8 millones en 1996

a US\$4,554 millones en 1997. En términos de PIB, el déficit se reduce de 5.6% del PIB en 1996 a 4.4% del PIB en 1997. Este año, al igual que en los años anteriores, la financiación del déficit de la cuenta corriente no va a presentar ningún problema, ya que la inversión extranjera directa en petróleo y en buena parte de los proyectos de infraestructura ya está comprometida. Es posible, sin embargo, que por razones de incertidumbre no se realice toda la inversión prevista en los sectores industrial y financiero. Hemos estimado un valor de inversión extranjera directa de US\$2,600 millones en el año. En 1997, el déficit en la cuenta corriente será financiado con la inversión extranjera directa y con recursos de endeudamiento externo de largo plazo estimados en US\$3,044 millones, de los cuales US\$1,400 corresponden a los bonos que el gobierno va a colocar en el exterior, y el resto (US\$1,644 millones) a endeudamiento corriente tanto público como privado (Cuadro 13).

En el año se acumularán reservas internacionales por US\$547 millones, con lo cual las reservas a final de año ascenderán a US\$10,356 millones, equivalentes a 9.2 meses de importaciones.

La acumulación de reservas que hemos estimado en nuestras proyecciones para 1997 supone que el gobierno se endeuda en US\$1,943 millones, y que en el endeudamiento del sector privado estimado en US\$1,100 millones no están incluidos recursos de endeudamiento externo con destino a la privatización de Carbocol. Dado el escaso margen de la política monetaria en 1997, una acumulación de reservas de US\$547 millones podría resultar en una política monetaria excesivamente costosa.

Cuadro 13. PROYECCIONES DE BALANZA DE PAGOS
(Millones de dólares corrientes)

	1994	1995	1996	1997
Cuenta corriente	-3,048.0	-4,426.8	-4,684.8	-4,553.9
Balanza comercial	-2,286.0	-2,698.7	-1,998.2	-1,517.7
Exportaciones FOB	8,754.0	10,222.4	10,759.3	11,985.8
No tradicionales	4,047.0	4,707.9	4,708.0	5,270.8
Tradicionales	4,706.6	5,514.5	6,051.3	6,715.0
Hidrocarburos	1,318.2	2,185.0	2,893.7	3,240.4
Café	1,990.1	1,831.7	1,697.5	1,881.9
Carbón	552.8	594.5	854.1	981.2
Ferroníquel	118.8	185.0	168.1	222.0
Oro	304.6	266.2	266.1	209.2
Esmeraldas	422.1	452.2	171.8	180.4
Importaciones	11,040.0	12,921.1	12,757.5	13,503.5
Bienes de consumo	2,151.0	2,485.2	1,896.2	2,077.6
Bienes intermedios	4,380.0	5,659.8	5,874.3	6,118.8
Combustibles	272.7	264.1	412.4	248.3
Otros	4,107.3	5,395.7	5,371.9	5,870.5
Bienes de capital	4,509.0	4,776.1	5,077.0	5,307.2
Balanza de servicios	-1,624.0	-2,388.1	-3,175.5	-3,533.1
Servicios no financieros	-323.0	-160.1	218.3	-459.0
Ingresos	2,604.8	3,455.4	3,901.3	3,173.9
Egresos	2,928.2	3,295.3	3,683.0	3,632.9
Servicios financieros	-1,706.0	-2,548.2	-3,393.9	-3,507.7
Ingresos	768.8	962.1	591.5	765.9
Egresos	2,475.2	3,510.3	3,985.3	4,273.6
Intereses	1,387.1	1,879.9	2,151.7	2,215.9
Utilidades y dividendos	1,088.1	1,630.4	1,833.6	2,057.7
Transacciones petroleras	406.0	317.0	568.7	433.6
Transferencias netas	862.0	678.6	488.9	496.9
Cuenta de capital	2,999.0	5,183.0	6,165.2	5,101.0
Capital de largo plazo	3,562.0	3,827.9	7,006.6	5,823.1
Inversión directa neta	1,450.5	2,217.1	3,316.0	2,600.5
Inversión de cartera neta		35.8	1,574.1	1,400.0
Endeudamiento externo neto	2,146.6	1,329.7	1,747.3	1,643.8
Privado	2,337.6	1,647.7	1,863.3	1,100.2
Público	-191.0	-318.0	-116.0	543.6
Aportes organismos internacionales.	-35.6	-88.4	-37.3	-40.0
Arrendamiento financiero		333.7	406.5	218.8
Capital de corto plazo	-562.0	1,355.1	-841.4	-722.1
Endeudamiento neto	829.6	1,063.2	-26.3	-100.0
Movimiento de activos en el exterior	-1,391.9	291.9	-815.1	-622.1
Contrapartidas	5.0	2.5	-92.6	0.0
Errores y omisiones	211.0	-434.5	95.2	0.0
Cambio en reservas brutas	167.0	349.6	1,482.9	547.1
Reservas internacionales brutas	7,976.0	8,501.9	9,984.8	10,356.6

Fuente: 1994 y 1995 Banco de la República.
1996 Estimaciones preliminares del Departamento Nacional de Planeación.
1997 y 1999 Proyecciones de Fedesarrollo.

Cuadro 14. INDICADORES DE BALANZA DE PAGOS

	1995	1996	1997
Devaluación real anual fin de año(%)	5.1	-9.4	-1.7
Deuda externa total (US\$ Millones)	24,432.9	27,870.9	28,323.4
Deuda externa total/PIB (%)	30.2	33.4	27.4
Deuda externa neta (US\$ Millones)	15,931.0	17,886.1	18,000.0
Deuda externa neta/PIB (%)	19.7	21.4	17.4
Déficit corriente/PIB (%)	5.4	5.6	4.4
Pago de intereses/exportaciones (%)	18.7	19.7	18.5
Pago de int. y utilidades/exportaciones (%)	34.3	37.2	35.7
Transferencias/PIB (%)	0.8	0.6	0.5
Reservas en meses de importación	7.7	9.1	9.2
Importaciones/PIB (%)	16.0	15.3	13.0

Fuente: Banco de la República. Departamento Nacional de Planeación y proyecciones de Fedesarrollo.

III. POLITICA FISCAL 1996-1997

A. Evolución de las finanzas públicas en 1996

La política fiscal ha sido un tema recurrente en el debate económico en los últimos años. Desde el inicio de este gobierno, Fedesarrollo identificó como un problema la orientación que el Salto Social contenía en materia fiscal. El crecimiento acelerado de los gastos en el primer cuatrienio de esta década y los planes de continuar con este ritmo de gastos se presentaba como la causa principal de incoherencia del plan macroeconómico para el período 1995-1998. Pese a todas las advertencias, el crecimiento del gasto público continuó y en la medida en que éste no estuvo acompañado por un incremento en los ingresos corrientes de igual proporción, se tradujo en niveles de déficits crecientes, que han tenido que ser financiados mediante un mayor endeudamiento público. El saldo de la deuda del sector central representó el 16% del PIB en 1995 y el 16.7% en 1996, y se estima que alcance el 17.4% del PIB en 1997 (Gráfico 12).

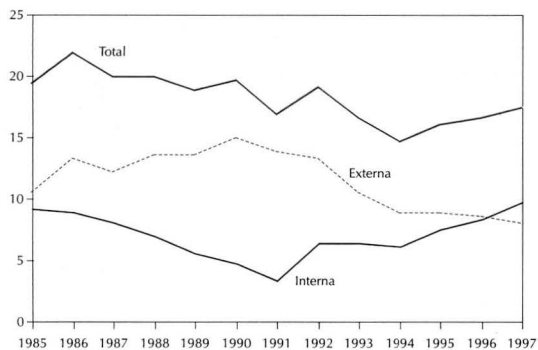
1. Presupuesto 1996

Antes de analizar las operaciones efectivas del gobierno central es importante mirar el resultado presupuestal de 1996. Tal como se puede observar en el Cuadro 15, tanto en 1995 como en 1996, la ejecución del Presupuesto General de la Nación resultó siendo mayor que la aprobación hecha inicialmente por el Congreso. En estos dos años, los excesos ascendieron a \$756 millardos y \$1.05 billones, respectivamente, 3.7% y 4.3% sobre el presupuesto original.

Este problema es especialmente grave a nivel del presupuesto del gobierno central. Tal como se muestra en el Cuadro 16, el presupuesto de gastos del gobierno central aumentó 44% en 1996, resultado de los aumentos de 100.4% y 55.3%, respectivamente, en el servicio de la deuda y la inversión.

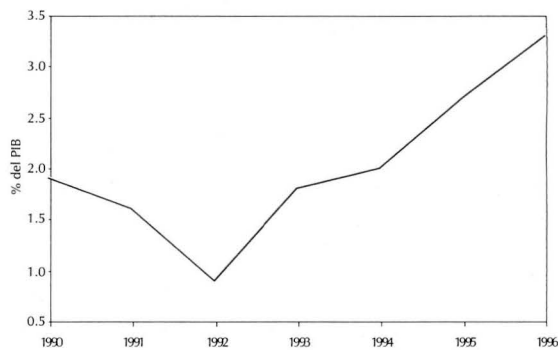
En la medida en que los presupuestos aprobados han sido muy superiores a la capacidad de pago de la administración, se ha ido acumulado un nivel de rezago alto, el cual llegó a 3.3% del PIB

Gráfico 12. SALDO DE LA DEUDA DEL SECTOR CENTRAL (% del PIB)



Fuente: Contraloría y cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 13. REZAGO PRESUPUESTAL (% del PIB)



Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto Público.

en 1996, frente a 2.7% en 1995. En estos dos años, el rezago se concentró en inversión. De un monto de compromisos de inversión en 1995 de 4.3% del PIB, se dejó pendiente de ejecución un 60%. Para 1996, el porcentaje fue de igual proporción (Gráfico 13). El nivel de rezago

acumulado en 1996, le impone una restricción muy importante al ajuste fiscal vía reducción de pagos en inversión en 1997. La única manera de ajustar el presupuesto a la capacidad real de pagos es mediante la reducción de las apropiaciones.

Cuadro 15. PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
\$ Millones

	1995			1996		
	Inicial	Final	95/94	Inicial	Final	96/95
Total ingresos	20,626,600	21,346,998	24.5	23,584,629	24,734,538	15.9
Ingresos corrientes	13,212,676	13,588,140	27.1	13,103,224	13,613,346	0.2
Recursos de capital	6,403,687	6,751,984	14.8	9,455,290	9,923,362	47.0
Rentas parafiscales	1,010,237	1,006,874	74.4	1,026,115	1,197,830	19.0
Presupuesto pagos	20,565,342	21,328,013	24.5	24,014,033	25,064,521	17.5
Funcionamiento	11,696,524	12,300,924	28.9	12,613,559	13,200,947	7.3
Servicio de la deuda	2,978,792	2,924,206	-11.4	5,125,640	5,270,672	80.2
Inversión	5,890,026	6,102,883	42.5	6,274,834	6,592,902	8.0
Balance presupuestal	61,258	18,985		-429,404	-329,983	

Fuente: Contraloría General y Ministerio de Hacienda.

2. Operaciones efectivas del gobierno central 1996

El Plan Macroeconómico para 1996 estimaba un déficit fiscal de 2.9% del PIB (con privatizaciones) para el gobierno central y de 0.6% del PIB para el sector público consolidado. El resultado final fue un déficit del gobierno central de 3.46% después de privatizaciones y un déficit del sector público consolidado del 2.0% del PIB.

En términos generales, el incremento del déficit fiscal en 1996 obedeció a la caída de los ingresos. Los resultados de operaciones efectivas del gobierno central en el año, muestran una reducción de los ingresos corrientes de \$527 millardos, entre la programación inicial y el resultado definitivo, mientras que el gasto total muestra un incremento de \$59 millardos con respecto a la meta establecida en el plan financiero (Cuadro 17).

Para financiar el gasto, el gobierno incurrió en un mayor endeudamiento, especialmente en el

mercado interno, donde el principal prestamista, al igual que en el año anterior, fue el Seguro Social. Mediante esta estrategia el gobierno central buscó aminorar los posibles efectos del aumento de divisas sobre la tasa de cambio. Sin embargo, la mayor presencia del gobierno en el mercado interno no sólo pone un piso a las tasas de interés, sino que desplaza al sector privado, el cual a su vez tiene que endeudarse en el exterior, con el consecuente efecto sobre la tasa de cambio.

3. Sector público consolidado 1996

El deterioro continuo de las finanzas del gobierno central se reflejó en un déficit del sector público consolidado de 2% del PIB en 1996. Como se observó en el punto anterior, la causa de este empeoramiento fue el gobierno central, cuyo déficit en el año ascendió a 4.3% sin privatizaciones. Este déficit fue en parte subsanado por el superávit de 2.27% del PIB que presentó la seguridad social en el año. (Cuadro 18)

Cuadro 16, PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL
\$ Millones

	1995			1996		
	Inicial	Final	95/94	Inicial	Final	96/95
Total ingresos	15,165,963	15,120,207	20.9	20,675,110	21,518,165	42.3
Ingresos corrientes	8,142,833	8,030,779	20.9	10,500,243	10,852,901	35.1
Recursos de capital	6,012,893	6,082,554	14.9	9,148,752	9,467,434	55.6
Rentas parafiscales	1,010,237	1,006,874	74.4	1,026,115	1,197,830	19.0
Presupuesto pagos	15,165,962	15,162,194	21.2	21,104,514	21,848,175	44.1
Funcionamiento	9,455,642	9,446,449	27.5	11,380,088	11,789,427	24.8
Servicio de la deuda	2,664,833	2,616,243	-13.9	5,106,090	5,244,204	100.4
Inversión	3,045,487	3,099,502	50.0	4,618,335	4,814,544	55.3
Balance presupuestal	1	-41,987		-429,404	-330,010	

Fuente: Contraloría General y Ministerio de Hacienda.

Cuadro 17. OPERACIONES EFECTIVAS GOBIERNO CENTRAL
(\$Millardos)

Cuentas	1995	1996			Variación %
	Definitivo	Plan financiero	Revisión abril	Final	96/95
Ingresos totales	9,524	12,532	12,505	12,005	26.1
Ingresos Tributarios	8,230	11,033	10,967	10,172	23.6
Otros Ingresos	1,294	1,499	1,538	1,833	41.7
Pagos totales	11,290	15,726	15,459	15,575	38.0
Pagos corrientes	9,544	13,459	13,262	13,047	36.7
Intereses	1,036	2,069	2,022	1,879	81.3
Intereses Deuda Externa	383	527	570	467	21.8
Intereses Deuda Interna	653	1,543	1,452	1,411	116.2
Otros	8,508	11,390	11,240	11,169	31.3
Servicios Personales	2,072	2,598	2,535	2,551	23.1
Transferencias	5,704	7,923	7,846	7,764	36.1
Resto	732	869	859	853	16.6
Pagos de capital	1,746	2,267	2,197	2,528	44.8
Formación Bruta de Capital	1,746	2,267	2,197	2,316	32.7
Otros				212	-
Recortes por especificar		207	0	0	
Superávit (Déficit) Real	-1,766	-2,987	-2,954	-3,570	102.1
Préstamo neto	172	250	250	173	-0.8
Superávit (Déficit)	-1,938	-3,237	-3,204	-3,743	93.2
Financiamiento	1,938	3,237	3,204	3,743	93.2
Crédito Externo Neto	223	808	947	1,080	384.2
Desembolsos	848	1,634	1,774	1,820	114.6
Amortizaciones	625	827	827	740	18.4
Crédito Interno Neto Contratado	1,756	1,074	913	1,791	2.0
Desembolsos	2,511	3,645	3,644	3,874	54.3
Amortizaciones	755	2,571	2,731	2,083	175.8
Otros Recursos	457	687	676	306	-33.1
Privatizaciones	6	668	668	747	12346.3
Faltantes (-Excedentes) de Caja	-504	1	0	-180	-
Déficit en PIB sin Privatizaciones	-2,68			-4,32	61.6
Déficit en PIB con Privatizaciones	-2,67			-3,46	29.7
Ahorro Primario PIB sin Privatizaciones	-0,03			-1,20	42.7

Fuente: Confis, cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 18. EVOLUCION DEL BALANCE FISCAL DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

Entidad	1995		1996	
	\$Miles de millones	% del PIB	\$Miles de millones	% del PIB
Sector eléctrico	323	0.4	70	0.1
Ecopetrol	-51	-0.1	-282	-0.3
Carbocol	-7	0.0	72	0.1
Telecom	-142	-0.2	61	0.1
Metro Medellín	-130	-0.2	-51	-0.1
Resto entidades	126	0.2	10	0.0
Total seguimiento financiero	119	0.2	-120	-0.1
Seguridad social	1.622	2.2	2.055	2.4
Regional y local	-87	-0.1	-154	-0.2
Entidades no incluidas	38	0.1	118	0.1
Total diferente sistema financiero	1.573	2.2	2.019	2.3
Fondo Nacional del Café	-181	-0.2	73	0.1
Gobierno Central	-1.766	-2.4	-3.743	-4.3
Total	-257	-0.4	-1.771	-2.0

Fuente: Confis, y cálculos Fedesarrollo.

El Fondo Nacional del Café, por su parte, se recuperó ligeramente, al pasar de un déficit de 0.2% del PIB en 1995 a un superávit de 0.1% en 1996. El comportamiento de los precios externos en el segundo semestre del año contribuyó significativamente a este resultado.

Ecopetrol presentó un déficit de 0.29% del PIB en 1996. En este caso, los buenos resultados del crecimiento moderado del volumen exportado y el alza de los precios del petróleo no fueron suficientes para conducir a esta empresa a una situación superavitaria. Por otra parte, el impacto del Fondo de Estabilización Petrolero se está perdiendo en la medida en que el mayor endeudamiento del gobierno central termina anulando el efecto de ahorro que genera el Fondo.

Finalmente, las entidades regionales y locales mantuvieron su posición deficitaria. El que no se haya producido un deterioro en este rubro obedeció al importante superávit de Santafé de Bogotá.

B. Finanzas públicas 1997

El año empezó con una serie de mensajes contradictorios. En las declaraciones oficiales de comienzos de año se afirmaba que 1997 sería el año de la recuperación. No obstante, no habían pasado quince días del nuevo año, cuando el gobierno declaró el Estado de Emergencia Económica y Social (Decreto 80' de enero de 1997)¹. Mediante ésta, el gobierno buscó conjurar la crisis fiscal y cambiaría a través de un impuesto al endeudamiento externo, así como

de otras medidas de carácter tributario orientadas a la reducción de la evasión y el contrabando. Posteriormente, en marzo de 1997, la Corte Constitucional declaró inexecutable el decreto por medio del cual se declaró la Emergencia Económica. La respuesta inmediata del gobierno fue elevar temporalmente los aranceles, mientras que presenta un nuevo proyecto de reforma tributaria al Congreso.

El Plan financiero de 1997 prevé un déficit del sector público consolidado consistente con las metas macroeconómicas de 1.1% del PIB, después de privatizaciones. Con la caída de la emergencia económica el déficit estimado para el año es actualmente de 1.6%. Adicionalmente, dentro de los compromisos del plan financiero, el gobierno se comprometió a mantener el crecimiento del gasto público del gobierno central en un 23%, descontando el pago de intereses. Sin embargo, la posibilidad de darle cumplimiento a esta meta depende en gran medida de que se detenga la presión que aún existe sobre los ajustes salariales y se haga una revisión a fondo del programa de pagos.

El debate fiscal en este año se está concentrando más en la forma de cómo financiar los gastos presupuestados que en el problema inmediato del nivel de gasto público. Por otra parte, el énfasis que se está dando sobre reformas tributarias, incremento de los aranceles y endeudamiento no se ocupa del problema estructural que requiere de medidas inmediatas para brindar un panorama económico que permita una recuperación del sector productivo.

1. Presupuesto General 1997

El Presupuesto General de la Nación prevé un crecimiento de los ingresos del 21% y un

crecimiento de los gastos de 21.2% en 1997. Esta diferencia inicial del presupuesto se debe a que en el mismo aún no se han incorporado los Bonos de Seguridad (Cuadro 19).

Si bien el crecimiento del presupuesto en 1997 es moderado, cuando se analiza el aumento del presupuesto general entre 1994 y 1997 se observa un incremento de los pagos totales superior a la inflación acumulada de los tres años, la cual se estima en 71% bajo el supuesto de que en 1997 se cumpla la meta de inflación del 18%. En este período, el servicio de la deuda crece 124%, mientras que la inversión que es la variable discrecional en el proceso presupuestal aumenta 82%. Unicamente, los gastos de funcionamiento crecen por debajo de la inflación del período (59%), lo cual no representa un gran esfuerzo, ya que es en éstos donde se concentran las rigideces legales.

En 1997, contrario a lo observado en materia presupuestal en 1996, el gobierno sí hizo un esfuerzo por reducir el crecimiento del presupuesto general. A este esfuerzo se suma la reducción de las apropiaciones presupuestales por \$1.3 billones realizadas a raíz de las nuevas disposiciones de la Ley de Racionalización Fiscal. No obstante, la carga del crecimiento acelerado de los presupuestos de los últimos años es tan grande frente al esfuerzo que se está haciendo en este año, que no solo no equilibra el presupuesto, sino que en el mismo, el servicio de la deuda aumenta el 40% en 1997.

2. Presupuesto del gobierno central 1997

Al analizar el presupuesto del gobierno central para 1997 que aparece en el Cuadro 20, se observa igualmente un crecimiento del mismo en 1997 inferior al de los dos últimos años. Los

Cuadro 19, PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
(\$ Millones)

	1996	1997		
	Final	Decreto	97/96	97/94
Total ingresos	24,734,538	29,926,353	21.0	74.5
Ingresos corrientes	13,613,346	15,861,634	16.5	48.4
Recursos de capital	9,923,362	11,346,136	14.3	92.9
Rentas parafiscales	1,197,830	2,718,583	127.0	370.9
Presupuesto pagos	25,064,521	30,366,353	21.2	77.3
Funcionamiento	13,200,947	15,152,503	14.8	58.7
Servicio de la deuda	5,270,672	7,413,336	40.7	124.5
Inversión	6,592,902	7,800,514	18.3	82.2
Balance presupuestal	-329,983	-440,000		

Fuente: Contraloría General y Ministerio de Hacienda.

gastos totales se incrementan 22.7%, siendo el servicio de la deuda el que presenta el mayor aumento, 40.7%.

El presupuesto de ingresos se incrementa en un 22.6%, dentro de los cuales, los ingresos corrientes presentan un aumento de 26.2%. Los ingresos corrientes presupuestados en \$13.7 billones superan ampliamente los proyectados en las operaciones efectivas de caja, de \$12.4 billones. Aun en el caso de que el gobierno obtuviera recursos tributarios equivalentes a los dejados de percibir por la caída de la emergencia económica, -\$450 millardos-, las proyecciones arrojan un faltante sobre lo presupuestado.

La reducción del presupuesto del gobierno central, por un monto superior a \$1 billón de pesos, se concentró en gastos presupuestados con endeudamiento, lo cual no alivia el faltante de ingresos corrientes. Si a esto se le agrega que el gobierno se verá obligado a incrementar la apropiación de gastos de funcionamiento por un

monto cercano a los \$400 millardos, dado el incremento salarial por encima de lo que se presupuestó, claramente existe la necesidad de ajustar el presupuesto de gastos para mantenerse dentro de las metas del plan financiero.

La proyección de menores ingresos corrientes que los presupuestados, la dificultad y demora para aumentar impuestos y la herencia de un rezago presupuestal de 3.3% hacen necesario que se reduzca el presupuesto de gastos a fin de limitar la capacidad del gobierno de comprometer gastos para los cuales no existe una manera de financiación consistente con el plan financiero.

Si el crecimiento del presupuesto general en el período 1994-1997 ha sido alto, el correspondiente al gobierno central es aún mayor. Con una inflación proyectada para este período en 71%, el gasto total se ha incrementado 43 puntos porcentuales por encima de esta cifra. Los gastos de funcionamiento se han aumentado quince puntos por encima de la inflación y la inversión

Cuadro 20, PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL
(\$ Millones)

	1996	1997		
	Final	Decreto	97/96	97/94
Total ingresos	21,518,165	26,376,752	22.6	110.8
Ingresos corrientes	10,852,901	13,700,074	26.2	106.3
Recursos de capital	9,467,434	11,037,013	16.6	108.5
Rentas parafiscales	1,197,830	1,639,665	36.9	184.0
Presupuesto pagos	21,848,175	26,816,751	22.7	114.4
Funcionamiento	11,789,427	13,779,402	16.9	86.0
Servicio de la deuda	5,244,204	7,377,373	40.7	142.9
Inversión	4,814,544	5,659,976	17.6	174.0
Balance presupuestal	-330,010	-439,999		

Fuente: Contraloría General y Ministerio de Hacienda.

en más de cien puntos. Claramente el incremento del rezago presupuestal, el cual alcanzó 3.3% del PIB en 1996, es producto del rápido crecimiento de las apropiaciones, por encima de la capacidad de ejecución y consistencia financiera del presupuesto y del plan de desarrollo.

De esta revisión del presupuesto del gobierno central se hace evidente la necesidad de que el presupuesto de gastos de 1998 se incremente por debajo de la inflación, es decir que se reduzca en términos reales. La continuación, incluso parcial, de las metas de inversión del plan de desarrollo comprometerían aún más la situación fiscal.

El gobierno está propiciando el tema de una nueva reforma tributaria a raíz de la fallida emergencia económica. En términos presupuestales y de operaciones efectivas, el alcance de la medida es cuestionable tal como veremos más adelante. Si bien Fedesarrollo opina que es necesario eliminar las excesivas exenciones

tributarias contempladas en el estatuto tributario, en especial, las que se le otorgaron a la zona ampliada del Río Paéz, esta reforma no es una solución de ajuste fiscal ni en el corto ni el largo plazo. Solamente una revisión a fondo de las causas del creciente deterioro de las finanzas públicas (concentradas en los gastos) lograrán ese objetivo.

Igualmente, es necesario que para 1998 se implemente la norma de debitar automáticamente los montos de rezago presupuestal de las apropiaciones del presupuesto de ese año. La necesidad de imponer disciplina a la ejecución presupuestal, así como coherencia con las capacidades financieras del Estado son labores prioritarias.

3. Operaciones efectivas del gobierno central 1997

Las proyecciones de operaciones de caja del gobierno central muestran un crecimiento muy significativo del déficit y del desahorro en 1997.

El nivel del déficit proyectado supera los \$5 billones, 4.72% del PIB, y el desahorro pasa de 1.2% del PIB a 1.87% entre 1996 y 1997 (Cuadro 21).

El creciente deterioro de las operaciones de caja del gobierno central tiene su explicación, en buena parte, en los problemas de apropiación de gastos anotados anteriormente. Adicionalmente, el desenvolvimiento de la economía en 1996 deterioró el crecimiento de los impuestos, inclusive después del incremento de la tarifa de IVA establecido en la reforma tributaria de diciembre de 1995. Para 1997, las proyecciones de los ingresos corrientes, sin reformas adicionales, se pueden calificar como optimistas. El crecimiento de estos ingresos en 1996, en especial en los del IVA, se debió al nuevo sistema de retenciones. Para este año, este factor ya no existirá, razón por la cual hay que esperar un crecimiento inferior al proyectado. Igualmente, las medidas adoptadas recientemente de incremento temporal de aranceles, incidirán negativamente sobre el crecimiento de las importaciones, lo cual se reflejará en un recaudo menor que el esperado.

Todo esto lleva a una gran fragilidad de las operaciones efectivas en 1997. En la actualidad, no hay margen para errores y, sin embargo, el plan de manejo de las finanzas no prevé ningún espacio de maniobra. Fedesarrollo considera que es necesario reducir la meta de pagos al igual que el presupuesto a fin de no incurrir en un déficit mayor. De por sí, en este momento, las proyecciones del déficit consolidado del sector público sobrepasan la meta de 1.1% del PIB, contemplada en el plan financiero.

La meta de crecimiento del gasto del 23%, descontando intereses, es a todas luces inconsistente con la incertidumbre que existe con respecto a los recaudos. Igualmente, las operacio-

nes efectivas muestran un menor valor de recursos provenientes de privatizaciones al contemplado en el presupuesto. Esto se debe a que no se espera que se realice la venta de la participación del gobierno en El Cerrejón, lo que debería reportar ingresos por lo menos de \$600 millardos. Es necesario que el gobierno agilice su plan de privatizaciones a fin de obtener estos recursos y disminuir así las presiones de endeudamiento.

Las limitaciones impuestas al proceso de concesiones en los acuerdos laborales con varios sindicatos están incidiendo negativamente sobre las finanzas públicas y, lo que es más grave aún, sobre la calidad y eficiencia de los servicios públicos en áreas tan críticas, para la modernización de la economía, como son las telecomunicaciones. El gobierno debe dar los pasos necesarios para que estas restricciones no se conviertan en verdaderos cuellos de botella del desarrollo económico.

La discusión sobre una reforma tributaria que se concentre exclusivamente en los efectos de recaudo en 1997, en lugar de constituirse en un debate que solucione en parte los problemas financieros, llevará al aplazamiento de la discusión sobre el ajuste de gastos. Es necesario que se revise el estatuto tributario. Dentro de los temas que deben discutirse figura la generalización del IVA a cambio de una reducción moderada de la tasa. Esto con el fin de eliminar las distorsiones que genera el sistema actual y, por otra parte, generar las condiciones para disminuir la evasión tributaria. Igualmente se debe revisar el sistema de descuentos y exenciones tributarias previstas en el impuesto de renta. Sin embargo, si el abordar el tema de reforma tributaria implica posponer la toma de decisiones sobre la estructura y condiciones del gasto público, esto termina siendo un resultado contrario al objetivo de fortalecer las finanzas del gobierno central.

Cuadro 21. EVOLUCION DE LAS OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO CENTRAL

Cuentas	1996		1997*		97/96
	\$ Miles de millones	% del PIB	\$ Miles de millones	% del PIB	
Ingresos totales	12,005	13.87	14,504	13.49	20.8
Ingresos tributarios	10,172	11.75	12,485	11.61	22.7
Directos	3,856	4.45	4,723	4.39	22.5
Indirectos	6,316	7.30	7,737	7.20	22.5
Racionalizacion tributaria	0	0.00	25	0.02	-
Gestion	0	0.00	0	0.00	-
Otros Ingresos	1,833	2.12	2,019	1.88	10.1
Pagos totales	15,575	17.99	19,386	18.03	24.5
Pagos corrientes	13,047	15.07	16,511	15.36	26.5
Intereses	1,879	2.17	2,538	2.36	35.1
Intereses deuda externa	467	0.54	681	0.63	45.7
Intereses deuda interna	1,411	1.63	1,857	1.73	31.6
Otros	11,169	12.90	13,973	13.00	25.1
Servicios personales	2,551	2.95	3,138	2.92	23.0
Transferencias	7,764	8.97	9,563	8.90	23.2
Entes territoriales	4,184	4.83	5,027	4.68	20.2
Otras transferencias	3,580	4.14	4,536	4.22	26.7
Resto	853	0.99	1,272	1.18	49.1
Pagos de capital	2,528	2.92	2,875	2.67	13.7
Formación bruta de capital	2,316	2.68	2,875	2.67	24.1
Otros	212	0.24			
Superávit (Déficit) real	-3,570	-4.12	-4,882	-4.54	36.8
Préstamo neto	173	0.20	197	0.18	14.2
Superávit (Déficit)	-3,743	-4.32	-5,080	-4.72	35.7
Financiamiento	3,743	4.32	5,080	4.72	35.7
Credito externo neto	1,080	1.25	976	0.91	-9.6
Desembolsos	1,820	2.10	1,766	1.64	-3.0
Amortizaciones	740	0.86	789	0.73	6.7
Credito interno neto contratado	1,791	2.07	2,818	2.62	57.3
Desembolsos	3,874	4.48	6,257	5.82	61.5
Amortizaciones	2,083	2.41	3,439	3.20	65.1
Otros Recursos	306	0.35	389	0.36	27.3
Privatizaciones	747	0.86	477	0.44	-36.2
Faltantes o (Excedentes) de caja	-180	-0.21	419	0.39	-332.8
Déficit en PIB con privatizaciones		-3.46		-4.28	23.69
Ahorro Primario PIB sin privatizaciones		-1.20		-1.87	55.04

*1997 se presenta sin incluir los ingresos provenientes de reformas tributarias en discusión.

Fuente: Confis.

4. Sector público consolidado 1997

Para 1997, el Seguro Social, que es la entidad que ha actuado como el principal financiador del déficit del gobierno central, presenta un decrecimiento de sus excedentes de caja. Se proyecta que el ISS pase de un superávit de 2.27% del PIB en 1996 a 1.6% en 1997. Este patrón de comportamiento continuará en los próximos años. Al finalizar la década, el Seguro será deficitario, teniendo que redimir sus inversiones en títulos del gobierno central para cubrir su operación (Cuadro 22).

El menor superávit del ISS, el incremento del déficit de gobierno central y el déficit de Ecopetrol resultan en un aumento del déficit del sector público consolidado de 2% del PIB en 1996 a 2.8% en 1997. Si bien el Fondo Nacional del

Café presenta un incremento de su posición superavitaria, éste no alcanza a compensar el deterioro prácticamente generalizado de las entidades públicas no financieras.

Como se puede colegir del análisis anterior, la posición fiscal para 1997 es complicada. La viabilidad de las metas del Plan Financiero se fundamentan en que se cumplan las metas fiscales. Los riesgos que existen con respecto al comportamiento de los ingresos, el rezago presupuestal, producto de un crecimiento desmedido de los presupuestos en los últimos años, y el bajo crecimiento económico en este año hacen necesario que el gobierno adquiera cierto margen de maniobra, lo cual es posible únicamente mediante una reducción significativa del gasto público.

Cuadro 22. EVOLUCION DEL BALANCE FISCAL DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

Entidad	1996		1997	
	\$Miles de millones	% del PIB	\$Miles de millones	% del PIB
Sector eléctrico	70	0.1	242	0.2
Ecopetrol	-282	-0.3	-272	-0.3
Carbocol	72	0.1	46	0.0
Telecom	61	0.1	27	0.0
Metro Medellín	-51	-0.1	-109	-0.1
Resto de entidades	10	0.0	41	0.0
Total seguimiento financiero	-120	-0.1	-25	0.0
Seguridad social	2,055	2.4	1,734	1.6
Regional y local	-154	-0.2	-177	-0.2
Entidades no incluidas	118	0.1	177	0.2
Total diferente sistema financiero	2,019	2.3	1,734	1.6
Fondo Nacional del Café	73	0.1	366	0.3
Gobierno Central	-3,743	-4.3	-5,080	-4.7
Total	-1,771	-2.0	-3,005	-2.8

Fuente: Confis, cálculos de Fedesarrollo.