

VOLUMEN II No. 3  
octubre 1972  
período: marzo-junio 1972

9.1

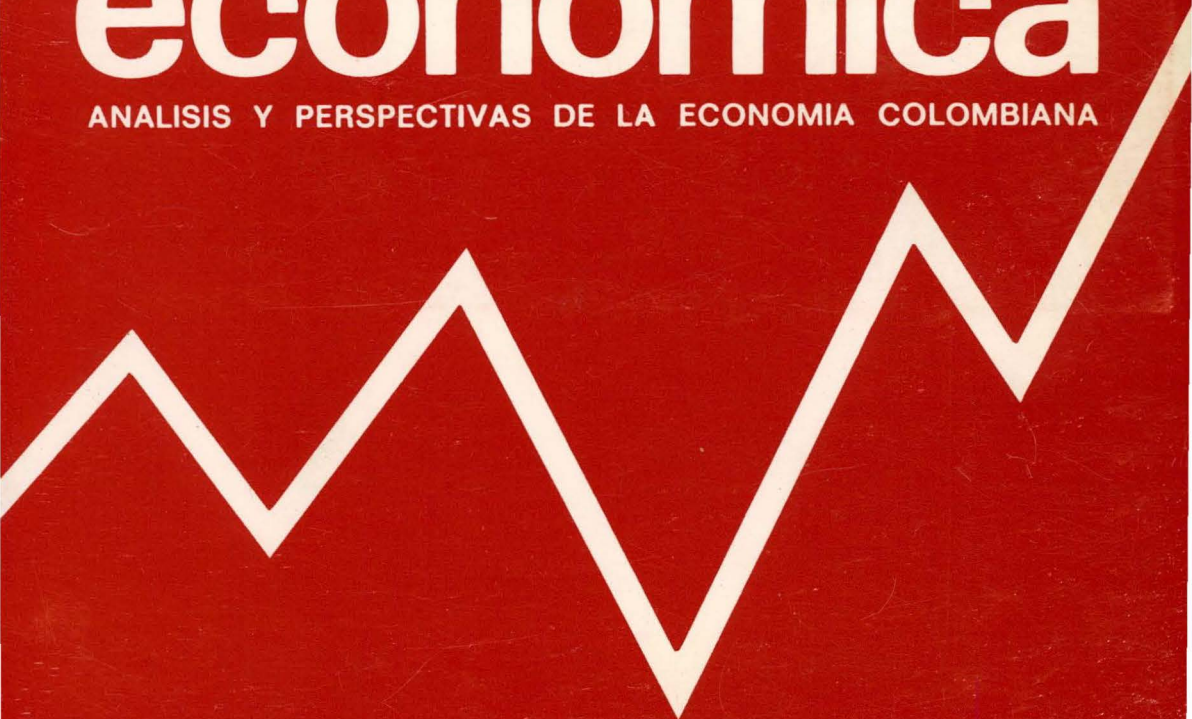
una publicación de la

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



# coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



## DIRECTOR

Rodrigo Botero Montoya

## GERENTE DE PUBLICACIONES

María Mercedes de Martínez

## COLABORADORES DE COYUNTURA ECONOMICA

Alejandro Angulo Novoa  
Fernando Barberi Gómez ✓  
Antonio Barrera Carraquilla  
Joaquín Bohórquez Barona  
Rodrigo Botero Montoya  
Carlos Caballero Argáez ✓  
Haroldo Calvo Stevenson  
Carlos Díaz—Alejandro  
José Francisco Escandón  
Hernando Gómez Otálora  
Roberto Junguito Bonnet ✓  
Juan Manuel Lleras Restrepo  
Manuel Martínez Robá  
María Mercedes de Martínez  
Antonio Ordóñez Plaja  
Jorge Ospina Sardi ✓  
Jorge Pérez Arbeláez  
Guillermo Perry Rubio ✓  
Diego Pizano Salazar ✓  
Cecilia de Rodríguez  
Jorge Ruíz Lara  
Jaime Saldarriaga Sanín  
Felipe Samper Dávila  
Alfonso Valdivieso Sarmiento  
Daniel Vargas Reyes

Coyuntura Económica es una publicación trimestral de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO.— Carrera 7 No.17—01 Of. 927, Apartado aéreo 20513, teléfono 420486, Bogotá D.E., Colombia. — Licencia del Ministerio de Gobierno 000374

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

Diagramación, Montaje e Impresión: EDITORIAL PAX Carrera 6a. No.10—72, Bogotá — Colombia.



# coyuntura económica



ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

FEBESARROLLO - BIBLIOTECA

Vol. II

No.3

Octubre 1972

Período marzo-junio 1972

# ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

## INDICE DE GRAFICAS

Gráfica	Página
III-1	Promedios trimestrales de medios de pago, depósitos en cuenta corriente y cartera 1969-1972 .....16
IV-1	Cambios porcentuales en el índice nacional de precios .....55
IV-2	Comportamiento de los precios de algunos alimentos en Bogotá .....31
VI-1	Reservas internacionales .....41
VI-2	Balanza cambiaria .....43
VI-3	Balanza cambiaria — Financiación neta .....46
VII-1	Evolución del certificado de cambio 1960-1972 .....58
VII-2	Evolución del certificado de cambio y del índice nacional de precios .....58
VIII-1	Evolución de registros de exportación 1962-1972 .....64
VIII-2	Comercio exterior colombiano por continentes y grupos geo-económicos (primer semestre) .....67
VIII-3	Comercio exterior colombiano con Grupo Andino y Venezuela (primer semestre) .....69
VIII-4	Precios del café Manizáles en Nueva York .....72
IX-1	Promedio de hijos, clasificados según el nivel educacional de la mujer .....82
X-1	Consumo y demanda de madera industrial .....91
X-2	Extracción de madera rolliza .....94
XI-1	Estructura de presupuesto de ingresos Gobierno Central .....105
XI-2	Relación histórica del índice de crecimiento del PIB y reconocimientos de renta .....108
XI-3	Relación entre impuestos a las ventas y producto interno bruto .....110
	Gastos de consumo del Gobierno Nacional (Servicios personales, gastos generales y transferencias) .....116
XI-5	Gobierno Nacional servicio de deuda (Intereses y amortizaciones) .....118
XI-6	Inversión del Gobierno Nacional, relación con los gastos de funcionamiento y capacidad real de financiación interna .....121
XI-7	Financiación de la inversión por fuentes .....123
XI-8	Gastos totales clasificados por funciones .....127

# coyuntura económica

## SUMARIO

Introducción y Resumen .....	5
Actividad Económica General .....	7
Moneda y Crédito .....	13
Precios .....	27
Ahorro y Mercado de Capitales .....	33
Balanza Cambiaria .....	40
Tasa de Cambio .....	53
Comercio Exterior .....	60
Implicaciones Demográficas del Plan de Desarrollo .....	78
Algunos Aspectos Relativos a la Industria de las Maderas y sus Productos Derivados .....	87
El Presupuesto más alto en la Historia del País ...	101
La Economía Colombiana y el Comercio Exterior en el Período 1950—1970 .....	129
Informe Especial sobre el Perú .....	146
Informe Especial sobre Centroamérica .....	155



CUADRO I-1  
CIFRAS PRINCIPALES  
PRIMER SEMESTRE, 1972

		Diciembre 31 1971	Junio 30 1972	Variación %
Indice nacional de precios al consumidor obrero				
Total		100.0	106.8	6.8
Alimentos		100.0	107.2	7.2
Indice nacional de precios al consumidor empleado				
Total		100.0	106.7	6.7
Alimentos		100.0	106.9	6.9
Indice nacional de precios al por mayor				
Total ponderado		100.0	106.8	6.8
Sin alimentos		100.0	106.1	6.1
Medios de pago	\$ Millones	23.995.0	25.513.0	6.3
Depósitos en cuenta corriente		15.368.0	18.821.0	22.5
Moneda fuera de bancos		8.627.0	6.692.0	-22.4
Cartera bancaria	\$ Millones	19.084.0	20.711.0	8.5
Bancos		13.811.0	15.074.0	9.1
Caja Agraria		5.273.0	5.637.0	6.9
Tasa de cambio	\$ por US\$	20.9	21.9	4.7
Reservas internacionales	US\$ Millones			
Brutas		265.3	286.1	20.8*
Netas		170.4	197.3	26.9*
Líquidas		176.6	188.5	11.9*
		PRIMER SEMESTRE		Variación
		1971	1972	%
Valor total de transacciones en la bolsa de valores	\$ Millones	782.3	967.5	23.7
Balanza cambiaria—Bienes (neto)	US\$ Millones	1.7	83.5	
Reintegros por exportaciones de café		168.0	207.7	23.6
Reintegros por otras exportaciones		127.5	195.7	53.5
Importación de bienes		293.8	319.9	8.9
Balanza cambiaria—servicios (neto)	US\$ Millones	-84.9	-82.3	3.1
Importaciones		140.2	147.7	5.3
Exportaciones		55.3	65.4	18.3
Balanza cambiaria—financiación neta	US\$ Millones	72.7	35.4	-51.3
Registros de exportación	US\$ Millones	304.5	377.3	23.9
Café		190.8	196.4	3.0
Otras		113.7	180.9	59.1
Registros de importación	US\$ Millones	400.1	432.7	8.1
Rembolsables		361.4	371.3	2.7
No rembolsables		38.7	61.4	58.4

\* Valor absoluto

# Introducción y Resumen

Transcurrido el primer semestre de 1972 puede afirmarse que la economía colombiana se encuentra en una coyuntura ambivalente. Es posible identificar simultáneamente indicadores, síntomas y tendencias que respalden una sensación de complaciente optimismo o de grave preocupación según el caso.

Por una parte se observa un ritmo de actividad económica general que permite esperar un crecimiento del producto interno bruto superior al 6% en términos reales. El notable incremento de las exportaciones no-tradicionales sigue imprimiéndole un saludable dinamismo al sector externo, que se verá reforzado en el segundo semestre del año por la reciente mejoría en el precio internacional del café. El valor de los registros de exportaciones distintas del café fué de US\$ 181 millones al terminar el mes de junio lo cual representa un incremento de US\$ 67 millones con respecto al primer semestre de 1971 para un crecimiento de 59%. Sigue observándose un rápido incremento en la exportación de manufacturas y de diversos productos tanto industriales como agropecuarios que tienen la característica común de llevar involucrado un alto contenido de mano de obra nacional. Aún no se aprecia plenamente el significado de este fenómeno, que le abre al país la oportunidad de elevar a corto plazo el nivel de empleo y al mismo tiempo le permite aumentar y diversificar sus exportaciones. Debido fundamentalmente al incremento en las exportaciones no-tradicionales, los registros de exportación totales muestran un aumento de 24% en el semestre. Para apreciar el avance logrado en este campo

es significativo observar que el aumento esperado en el valor de las exportaciones no-tradicionales en 1972 (US\$ 130 millones aproximadamente) supera el valor total de dichas exportaciones en el año de 1967. Estas cifras constituyen una demostración elocuente del acierto de la política cambiaria que ha aplicado el país durante los últimos cinco años, particularmente en lo referente a la tasa flexible de cambio. Esta ha sido un poderoso estímulo a las exportaciones colombianas pues les ha permitido mantener una posición competitiva en los mercados internacionales.

Además del comportamiento dinámico del sector externo se espera una contribución positiva tanto del sector agropecuario como del sector industrial a la actividad económica general en 1972. En cuanto al primero, adicionalmente a la bonanza cafetera se prevén cosechas abundantes en los principales renglones agrícolas tanto de exportación como de consumo doméstico. Para el sector manufacturero, FEDESARROLLO estima un crecimiento de 10% en los primeros cuatro meses del año.

Este panorama se ve amenazado por un fuerte incremento en el nivel interno de precios que ya empieza a producir un efecto nocivo sobre la actividad económica general. El déficit fiscal, la heterodoxia en el manejo monetario, la ausencia de una política salarial coherente y el desorden financiero en varios institutos descentralizados están contribuyendo a crear presiones inflacionarias crecientes. El aumento en el índice nacional de precios al consumidor obrero entre junio de

1971 y junio de este año fué de 13.8%. FEDESARROLLO estima que en 1972 habrá un incremento del orden de 16% en el nivel interno de precios al consumidor, cifra que supera la de los seis años anteriores. Este hecho, sobrepuesto al incremento de 14.7% que tuvo lugar en 1971 hace previsible una difícil situación laboral en el futuro próximo. El corolario inexorable de un proceso inflacionario agudo es una peligrosa serie de conflictos laborales tanto en el sector privado como en el sector público. Si bien los trabajadores sindicalizados están en condiciones de defender su salario real, los sectores más débiles de la población sufren una disminución de su ingreso durante un período inflacionario, lo cual acentúa la inequidad social. En el capítulo sobre Balanza de Pagos de este número de COYUNTURA ECONOMICA se comentan los recientes contratos de crédito externo celebrados por el gobierno nacional con bancos comerciales del exterior. El hecho de haber contratado los empréstitos el gobierno en lugar del Banco de la República implica que ocurrirá una expansión monetaria del orden de \$ 1.700 millones. Esta operación no parece ser indispensable desde el punto de vista de la balanza de pagos. Es inconveniente desde el punto de vista monetario, y establece un precedente indeseable por el aspecto fiscal.

El ejecutivo ha presentado a la consideración del Congreso un proyecto de ley que establece un sobrecargo al impuesto predial cuyo producido se destinaría a financiar la educación primaria y secundaria en el país. Esta iniciativa, de indiscutible conveniencia social, merece el decidido respaldo de la opinión pública y la atención prioritaria por parte de las cámaras. Estudios recientes sobre la distribución del ingreso en Colombia indican que ésta es una de las más inequitativas del mundo, situación que está íntimamente ligada con una inequitativa dis-

tribución de las oportunidades de acceso a la educación en todos los niveles. El camino hacia una sociedad más justa, con una mayor igualdad de oportunidades entre los colombianos pasa necesariamente por los terrenos de la educación primaria gratuita universal y obligatoria. A pesar de los esfuerzos realizados en este campo durante los últimos años, la situación del país dista mucho de ser satisfactoria y se compara desfavorablemente con la de otros países latinoamericanos.

Si se transfiere la mayor parte de los nuevos recursos que se obtendrían con la sobretasa predial a los municipios y departamentos el proyecto de ley mencionado tenderá a fortalecer el sistema educativo a nivel local y contribuiría a una deseable descentralización fiscal y administrativa. La conveniencia del proyecto, sin embargo, no es por si sola condición suficiente para asegurar su aprobación en el parlamento. Sería ingenuo sub-estimar la magnitud del esfuerzo que se requiere para sobreponerse a las naturales resistencias que despierta una iniciativa semejante. Es necesario movilizar la opinión pública alrededor del alcance igualitario de la medida propuesta, y asignarle la máxima prioridad dentro de las múltiples iniciativas gubernamentales presentadas a la consideración del legislativo. Hace falta una mayor divulgación acerca del déficit educacional del país y de los recursos que se requieren para que la población infantil de Colombia reciba un nivel mínimo de servicios educativos. A la luz de esa información se vería hasta qué punto es infundada la creencia de que son innecesarios nuevos ingresos fiscales en el país, creencia a la cual desafortunadamente contribuyeron las primeras medidas de carácter tributario de la actual administración así como declaraciones de altos funcionarios gubernamentales hace apenas unos pocos meses afirmando de manera categórica que no se requerían nuevos impuestos.



# Actividad Económica General

## I. ESTIMATIVOS AGREGADOS

### 1. Producción

#### a) Crecimiento del PIB en 1971

El crecimiento económico alcanzado por Colombia en 1971 fué de 5.5% de acuerdo a las cifras del Banco de la República que se presentan en el Cuadro II-1. Dichas cifras coinciden exactamente con la proyección hecha por FEDESARROLLO (COYUNTURA ECONOMICA Vol. II No. 1). Como puede observarse, entre las actividades de mayor peso en la economía, los sectores de manufacturas y construcción registran

los más altos índices de crecimiento. Por el contrario, el sector agropecuario, donde se origina mas del 25% del Producto Interno Bruto, apenas creció 2.2%, lo cual obedece principalmente al fuerte invierno que afectó al país en 1971.

El Cuadro II-2 se muestran las cifras de crecimiento de los principales sectores económicos durante los últimos cuatro años. Se destaca el bajo crecimiento global de la economía durante 1971 en comparación con los tres años anteriores.

#### b) Participación de los distintos sectores en el Producto Interno Bruto

CUADRO II-1  
PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CONSTANTES DE MERCADO DE 1958  
(Millones de pesos)

Sectores	1970	1971	Variación %
Agropecuario	10.690.6	10.925.8	2.2
Pesca y caza	135.5	149.0	10.0
Sivicultura	117.7	129.5	10.0
Minería	1.173.3	1.202.6	2.5
Manufacturas	7.404.1	7.996.4	8.0
Construcción	1.402.1	1.504.5	7.3
Comercio	6.125.7	6.530.0	6.6
Transporte	2.404.4	2.548.7	6.0
Comunicaciones	351.8	379.9	8.0
Electricidad, gas y agua	450.3	509.7	13.2
Financiero	1.432.5	1.504.1	5.0
Vivienda	2.310.4	2.449.0	6.0
Servicios personales	2.652.0	2.837.6	7.0
Gobierno	1.841.6	1.942.9	5.5
TOTAL	38.492.0	40.609.7	5.5

Estimación provisional para 1971

Fuente: Banco de la República.

CUADRO II. 2

CRECIMIENTO DEL PIB 1968-1971  
(Precios de 1958)

Sector	1968	1969	1970	1971
Manufactura	6.2	7.3	8.3	8.0
Agropecuario	6.8	3.2	4.3	2.2
Construcción	10.2	9.6	3.8	7.3
Comercio	6.8	7.0	7.4	6.6
Transportes	5.7	8.5	9.8	6.0
<b>TOTAL</b>	<b>6.1</b>	<b>6.4</b>	<b>6.7</b>	<b>5.5</b>

Fuente: Cuentas nacionales.

En el cuadro II-3 se muestra la participación porcentual de los distintos sectores económicos en el producto interno bruto. Como puede observarse, el sector industrial ha venido aumentando su participación, a su vez que disminuye la del sector agrícola. Por otro lado, la participación de los sectores de construcción y gobierno ha tendido a permanecer casi constante durante el período considerado.

CUADRO II. 3

PARTICIPACION SECTORIAL EN EL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO

Sector	1968	1969	1970	1971
Industria	18.8	19.1	19.2	19.6
Agricultura	29.0	28.6	27.7	26.9
Construcción	3.7	3.9	3.9	3.7
Comercio	15.7	15.8	15.9	16.1
Transporte	5.8	6.0	6.2	6.3
Gobierno	4.7	4.6	4.5	4.8
Otros	22.3	22.0	22.5	22.6
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Cuentas Nacionales y Estimativos de FEDESARROLLO

### c) Industria Manufacturera

En el Cuadro II-4 se presentan las cifras de consumo de energía eléctrica para usos industriales en Bogotá, Medellín y Barranquilla. Aunque el período para el cual se dispone de datos es demasiado corto para proyectar el crecimiento del

CUADRO II. 4

CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA  
PARA USOS INDUSTRIALES  
(Miles de Kwh)

Ciudad	Enero-abril/71	Enero-abril/72	Variación %
Bogotá	194.144	209.259	7.8
Barranquilla	57.537	66.970	16.4
Medellín	150.757	171.153*	13.5
<b>TOTAL</b>	<b>402.438</b>	<b>455.382</b>	<b>13.2</b>

\* Cifra estimada

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

sector manufacturero en 1972, las cifras disponibles dan una buena idea de la tendencia. Las cifras para las tres ciudades mencionadas, las cuales consumen aproximadamente el 70% del total del consumo industrial de energía eléctrica, indican un crecimiento del sector manufacturero de aproximadamente 10.2% entre el período Enero-Abril de 1972 e igual período de 1971. Esta tasa resulta superior a la que se venía observando durante los dos primeros meses del año (6.6%).

Otro indicador que resulta interesante para dar una idea del comportamiento del sector industrial es el de ventas de cartón <sup>1</sup> En el Cuadro II-5 se presenta el crecimiento de las ventas de empaques de cartón discriminadas por principales actividades industriales.

Como se puede observar, las ventas totales de empaques de cartón han aumentado 8.3% entre Enero - Junio de 1971 y Enero - Junio de 1972, cifra que resulta considerablemente superior a la registrada entre iguales períodos de 1970-1971 (1.3%). La simple comparación de ritmos de crecimiento de ventas

<sup>1</sup> Por utilizarse el cartón principalmente para empaques, los cuales tienden a variar directamente con el volumen de ventas, este producto constituye un buen indicador de las ventas de empresas que lo utilizan.

CUADRO II. 5

VARIACION EN LAS VENTAS DE EMPAQUES  
DE CARTON EN EL PAIS  
PRIMER SEMESTRE  
(Base en toneladas)

Actividad	Variación porcentual	
	1970/71	1971/72
Industria de papel y cartón		
Fabricación de papel y cartón	-21.0	-65.9
Productos de papel y cartón	19.6	3.5
Imprenta, editoriales y conexas	-10.9	15.7
Industria de alimentos		
Alimentos consumo humano	13.7	11.9
Alimentos consumo animal	-8.9	35.9
Industria de bebidas	-2.2	32.9
Industria del tabaco	-6.4	16.2
Industria textil	11.6	72.1
Fabricación de calzado, prendas de vestir y otros artículos confeccionados con textiles	32.4	-5.9
Industrias químicas		
Productos químicos no industriales	9.9	61.7
Productos químicos industriales	55.9	-0.4
Varios	18.6	-10.0
Industria del caucho	11.1	44.2
Derivados petróleo— carbón	-16.1	132.7
Productos minerales no—metálicos		
Cemento	-27.1	237.6
Vidrio	-24.1	0.9
Otros	-3.1	13.7
Industria metalmeánica y metalúrgica	2.6	6.7
GRAN TOTAL	1.3	8.3

Fuente: Información suministrada directamente a FEDESARROLLO por la industria de cartón.

## d) Sector Agrícola

Aunque todavía no se dispone de cifras precisas sobre producción agrícola en el primer semestre del año, los estimativos de producción elaborados por el DANE dan una idea aproximada de lo ocurrido en el sector (Cuadro II-6). Se destaca el crecimiento de la producción de algodón, papa, cebada y trigo. A pesar de haberse incrementado la producción de trigo, se estima <sup>2</sup> que tendrán que importarse 380.000 toneladas para atender el consumo interno. La disminución en la producción de soya, que viene manifestándose desde 1970 y el crecimiento de la demanda industrial, estimada en 126.000 toneladas para 1972, posiblemente hará necesaria la importación de dicho producto.

## II. INVERSION

## a) Construcción

El ritmo de actividad edificadora sufrió notable disminución durante el primer semestre del presente año. En efecto, según cifras de la Cámara Colombiana de Construcción CAMACOL para las cinco principales ciudades del país, el área construida pasa de 1.644.347 m<sup>2</sup> en el primer semestre de 1971 a 1.361.086 m<sup>2</sup> en igual período de 1972, para una disminución de 17.2%. Por otro lado, los préstamos hipotecarios para vivienda concedidos por el Banco Central Hipotecario registran una disminución de 23.7%, pasando de \$ 708.6 millones en el período enero-abril de 1971 a \$ 541.0 millones en igual período del año anterior. De mantenerse las tendencias actuales el crecimiento de sector construcción se verá adversamente afectado en 1972.

<sup>2</sup> Cálculos del Instituto de Mercadeo Agropecuario.

a los principales sectores industriales, permite prever que el crecimiento de la producción manufacturera será considerablemente mayor en 1972 que en 1971.



CUADRO II. 6

PRODUCCION AGRICOLA  
(Miles de toneladas)

Producto	Primer semestre			VARIACION %	
	1970	1971 1/	1972 2/	1970-72	1971-72
Ajonjolí	7.0	7.0	6.9	-1.4	-1.4
Algodón	256.0	227.0	268.0	4.7	18.0
Arroz	366.0	455.0	476.0	30.0	4.6
Cebada	70.0	75.0	83.0	18.5	10.6
Frijol	20.0	20.0	21.0	5.0	5.0
Maíz	491.0	490.0	515.0	5.0	5.1
Papa	620.0	587.0	652.0	5.1	11.1
Sorgo	66.0	104.0	107.0	62.1	2.9
Soya	46.0	34.0	30.0	-34.8	-11.7
Trigo	45.0	34.0	59.0	31.1	73.5

1/ Estimación preliminar

2/ Pronóstico

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

## b) Inversión Industrial

En el Cuadro II.8 se presentan las cifras de licencias globales aprobadas por sectores de actividad económica durante

el primer semestre de 1971 y 1972.

Como se puede observar, las licencias aprobadas registran un incremento de 5.5% entre los períodos considerados.

CUADRO II. 8

SOLICITUDES DE LICENCIAS  
GLOBALES APROBADAS POR LA JUNTA  
DE IMPORTACIONES POR SECTORES  
DE ACTIVIDAD ECONOMICA  
(US\$ miles)

SECTOR	Primer semestre		Variación %
	1971	1972	
1. Alimentos y bebidas	244.5	5.207.9	2.030.0
2. Textiles	6.703.5	4.278.8	-36.2
3. Madera excepto muebles	—	694.2	
4. Papel y sus productos	1.640.2	364.1	-77.8
5. Cuero excepto calzado	—	165.0	
6. Sustancias y productos químicos	160.0	245.9	53.7
7. Productos derivados del petróleo y carbón	4.129.7		
8. Productos minerales no metálicos	889.6	67.6	-92.4
9. Minerales básicos	1.795.1	4.935.3	174.9
10. Productos metálicos	980.8	399.4	-59.3
11. Maquinaria y artículos eléctricos		282.1	
12. Material de transporte	1.269.5	3.431.0	170.3
13. Manufacturas diversas	2.061.4	887.0	-57.0
TOTAL	19.874.3	20.958.3	5.5

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior.

Dicho incremento se debió principalmente al crecimiento notable del segundo trimestre del año (39.7%) ya que durante el primero se había presentado una fuerte disminución (30.6%).

Los sectores que registraron mayor crecimiento fueron los siguientes:

-*Alimentos y bebidas.* La inversión en este sector se concentró en la industria azucarera y en la explotación de atún.

CUADRO II. 9  
INVERSION DE CAPITAL EXTRANJERO  
(US\$)

	Primer semestre 1971		Primer semestre 1972	
	Número	Valor	Número	Valor
Solicitudes recibidas	20	13.177.000	29	14.005.803
Socicitudes aprobadas	19	12.692.000	13	6.002.182

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

-*Minerales básicos.* El crecimiento de este sector se debió fundamentalmente a la importación de baterías de hornos de coque, para reemplazar las existentes.

-*Material de transporte.* La inversión se destinó a incrementar la capacidad de producción de nylon para llantas.

c) Inversión de capital extranjero

Los dos indicadores disponibles para la estimación del volumen de inversión extranjera en Colombia, los registros del Banco de la República y las solicitudes de inversión que recibe el Departamento Nacional de Planeación, continúan regis-

CUADRO II. 10  
REGISTROS DE INVERSION EXTRANJERA EN COLOMBIA: COMPOSICION  
(US\$ miles)

Actividad económica	Acumulado hasta dic. 31 de 1971		Primer semestre 1972	
	Valor	%	Valor	%
Industria manufacturera	346.652	68.9	8.337	64.8
Comercial y financiera	120.019	23.8	4.276	33.3
Agropecuaria	4.597	0.9	—0—	—0—
Minería	13.305	2.6	30	0.2
Transporte	9.778	1.9	135	1.1
Construcción	3.353	0.7	29	0.3
Servicios	4.910	1.0	31	0.2
Varios	763	0.2	29	0.2
TOTAL	503.377	100.0	12.867	100.0

Fuente: Banco de la República.

trando un descenso apreciable. De acuerdo a las cifras del cuadro II.9, aunque el monto de las solicitudes aumentó 6.2%, el valor de las aprobaciones registró una disminución de US\$6.7 millones, (52.7%) entre los períodos considerados. De mantenerse dicha tendencia durante el resto del año, la inversión extranjera se reduciría aproximadamente a un 50% de su nivel en 1971.

En el cuadro II.10 se presentan las cifras de registros de inversión extranjera pa-

ra el primer semestre de 1972 y el acumulado histórico hasta diciembre de 1971. Aunque este indicador hace imposible determinar el monto de inversión nueva en un determinado período ya que incluye inversiones realizadas en períodos anteriores, nos indica cómo ha variado la composición de la inversión por actividad económica. La inversión extranjera se ha concentrado en los sectores de manufacturas y finanzas, habiendo aumentado la participación de este último sector. Los demás sectores prácticamente no reciben inversión extranjera.



# Moneda y Crédito

## A. Situación de medios de pago

En 30 de junio los medios de pago ascendían a \$ 25.513 millones, cifra que marca una aguda tendencia de incremento, al elevar en 15.2% el promedio del circulante en el segundo trimestre respecto a igual período de 1971, porcentaje muy superior al de 10.4% registrado en los tres primeros meses del año (Cuadro III-1).

## B. Billetes en circulación.

La expansión de la oferta monetaria no obedeció a emisiones del Banco de la República, pues el aumento de los billetes en circulación, ajustado estacionalmente, fue de solo 1.4% en el trimestre, según puede apreciarse en el Cuadro III-2.

El bajo porcentaje de crecimiento de los billetes se explica porque la expansión originada en el fortalecimiento del sector externo de la economía (reservas, derechos especiales de giro y obligaciones a largo plazo) se vió compensada por una drástica reducción del crédito interno del Emisor al gobierno nacional, los bancos comerciales y el sector cafetero; también cayó algo el crédito al resto del sector privado, como consecuencia de un aumento de consideración en los depósitos previos para importar. La única cuenta del crédito interno del Banco de la República que mostró avance, por cierto muy apreciable, fue la de entidades de fomento, entre las cuales se cuentan la Caja de Crédito Agrario y las corporaciones financieras.

## C. Gobierno Nacional

Conviene observar en este punto, que

CUADRO III-1  
NIVEL Y VARIACION PROMEDIO DE MEDIOS DE PAGO  
DEPOSITOS EN CUENTA CORRIENTE Y MONEDA FUERA DE BANCOS  
(\$Millones)

PERIODO	Medios de pago			Depósitos en Cta. Cte.			Moneda fuera de Bancos		
	1970	1971	%	1970	1971	%	1970	1971	%
III. Trimestre	20.020	22.539	12.6	15.140	16.846	11.3	4.880	5.693	16.7
IV. Trimestre	20.869	23.164	11.0	14.695	16.343	11.2	6.174	6.821	10.5
	1971	1972		1971	1972		1971	1972	
I Trimestre	21.950	24.236	10.4	16.287	18.028	10.7	5.663	6.208	9.6
II Trimestre	21.868	25.180	15.2	16.400	18.824	14.8	5.468	6.356	16.2
Abril	21.633	24.900	15.1	16.164	18.529	14.6	5.469	6.371	16.5
Mayo	21.944	25.127	14.5	16.626	19.123	15.0	5.318	6.004	12.9
Junio	22.028	25.513 *	15.8	16.410	18.821 *	14.7	5.618	6.692 *	19.1
Año completo	21.177	23.780	12.3	15.631	17.510	12.0	5.618	6.270	13.1

\* Provisional.

Fuente: Banco de la República

**CUADRO III-2**  
**ORIGEN DE BILLETES EN CIRCULACION-AJUSTADO \***  
 (\$ Millones)  
 1972

	VARIACION			
	I Trimestre		II Trimestre	
	\$	%	\$	%
<b>I. BILLETES EN CIRCULACION</b>	<b>29</b>	<b>.4</b>	<b>100</b>	<b>1.4</b>
<b>II. SECTOR EXTERNO</b>	<b>-555</b>	<b>-52.8</b>	<b>488</b>	<b>98.4</b>
A. Reservas Internacionales	-116	-3.4	636	19.2
B. Derechos especiales de giro	-335	44.0	-94	8.6
C. Obligaciones a largo plazo	-104	6.4	-54	3.1
<b>III. CREDITO INTERNO NETO</b>	<b>584</b>	<b>9.9</b>	<b>-388</b>	<b>-6.0</b>
A. Gobierno nacional	-130	-2.2	-563	-9.8
B. Resto del sector público	-28	-26.4	234	300.0
C. Bancos comerciales	1189	-40.1	-427	24.1
D. Entidades de fomento	-250	-6.9	714	21.3
E. Sector cafetero	-314	-38.5	-189	-37.7
F. Resto del sector privado	6	-.2	-47	1.9
1. Depósitos de importación	36	-2.2	-132	8.1
2. Depósitos resolución 53	-126	26.3	69	-11.4
3. Otros	96	-27.3	16	-6.3
G. Activos netos sin clasificar	111	11.1	-110	-9.9

El ajuste de billetes en circulación se hizo con base en los índices estacionales utilizados por la Junta Monetaria; se le imputó al crédito interno neto del Banco de la República, distribuido entre bancos comerciales y entidades especializadas de fomento, en proporción de 94% y 6%, respectivamente.

Fuente: Banco de la República.

si bien el crédito del Emisor al gobierno mostró baja en el trimestre, ella no puede interpretarse como señal de equilibrio fiscal. De una parte, la disminución anotada fue posible, al menos en parte, merced al cupo de crédito abierto a los bancos para el pago de impuestos, asunto al cual nos referimos en el número anterior de esta revista. De otra parte, persisten el déficit fiscal, el presupuestal y el de tesorería, a más de dificultades financieras en varios institutos descentralizados. Según el informe de aproximación del Contralor General de la República, correspondiente al mes de junio, los déficit fiscal, presupuestal y de tesorería llegaban a \$ 233.0 millones, \$ 389.2 millones y \$ 782.0 millones, respectivamente.

#### D. Multiplicador de medios de pagos

El incremento del circulante, a que se hizo referencia al comienzo de este capítulo, tuvo origen en aceleración del multiplicador de medios de pago, es decir, de la relación entre éstos y los billetes en circulación; como resultado de tal incremento, los billetes generaron mayor cantidad de circulante total. La variación del multiplicador, que puede apreciarse en el Cuadro III-3, fue alimentada, en parte, por un aumento muy elevado, a la luz de las cifras históricas (Cuadro III-5), del crédito neto del Banco de la República a los bancos comerciales, ocurrido en el primer trimestre del año (Cuadro III-2), y destinado, en buena proporción, al pago de impuestos.

CUADRO III-3  
RELACION ENTRE BILLETES EN CIRCULACION  
Y MEDIOS DE PAGO  
(\$Millones)

		(1) Medios de pago	(2) Billetes en circulación	(1)/(2)
Diciembre	68	15.435	5.755	2.68
	69	18.448	6.826	2.69
	70	21.627	8.176	2.65
	71	23.995	8.909	2.70
Enero	68	13.588	3.786	3.58
	69	15.679	4.532	3.46
	70	18.546	5.460	3.40
	71	22.104	6.412	3.45
	72	23.962	6.941	3.45
Febrero	68	13.850	3.626	3.82
	69	15.861	4.397	3.61
	70	18.524	5.208	3.56
	71	22.140	6.172	3.58
	72	24.124	6.548	3.69
Marzo	68	13.510	3.584	3.77
	69	15.840	4.421	3.58
	70	18.748	5.150	3.64
	71	21.607	5.949	3.64
	72	24.623	6.776	3.64
Abril	68	13.653	3.544	3.85
	69	15.841	4.244	3.73
	70	18.995	5.414	3.50
	71	21.633	5.874	3.68
	72	24.900	6.749	3.69
Mayo	68	13.914	3.570	3.89
	69	15.881	4.285	3.70
	70	19.382	5.368	3.61
	71	21.944	5.880	3.73
	72	25.127	6.619	3.80
Junio	68	14.019	3.794	3.69
	69	16.120	4.472	3.61
	70	19.570	5.579	3.51
	71	22.028	6.178	3.56
	72	25.513	7.109	3.58

Fuente: Revista Banco de la República.

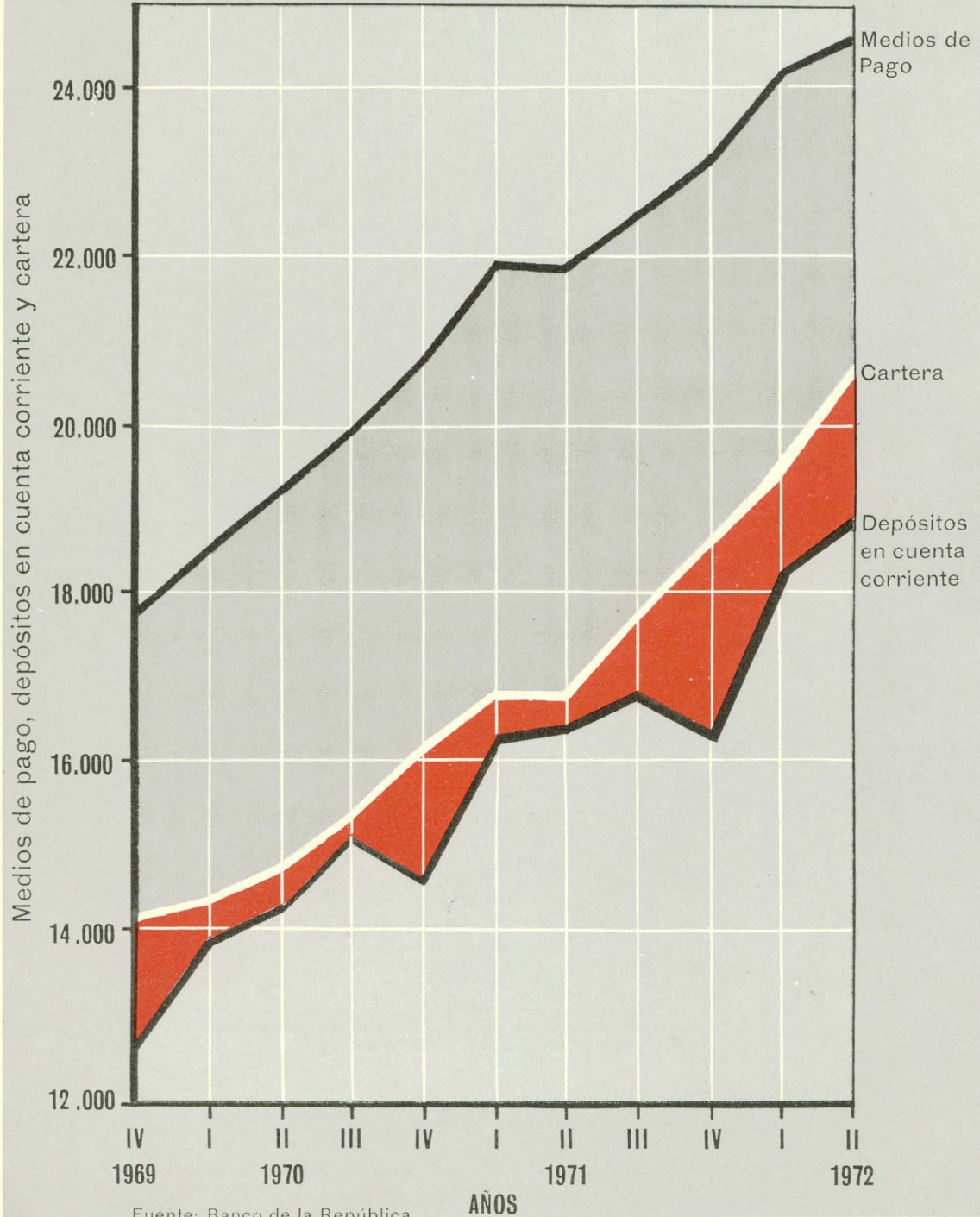
#### D. Cartera, colocaciones.

Como consecuencia del avance del crédito del Emisor a los bancos y de una

correlativa elevación del multiplicador bancario (gráfica III-1), la cartera de las instituciones bancarias registró en 15 de julio incremento de 21.2% en año com-

# PROMEDIOS TRIMESTRALES DE MEDIOS DE PAGO DEPOSITOS EN CUENTA CORRIENTE Y CARTERA 1969-1972

\$ MILLONES





pleto, que es el porcentaje mayor de los últimos seis años (Cuadro III-6) y posiblemente también de períodos anteriores.

El crecimiento excesivo de la moneda y del crédito en 1972 se había previsto en el número 4 del volumen I de COYUNTURA ECONOMICA correspondiente al año pasado, dos de cuyos apartes dicen:

"Las perspectivas monetarias para el resto del año y para los primeros meses de 1972 no son claras... No estaría fuera de lugar, por lo tanto, que la Junta Monetaria estudiara la posibilidad de medidas compensatorias del apreciable incremento del circulante que se prevee, las cuales podrían operar a partir de mediados del mes de enero, cuando regresan los depósitos a los bancos, luego de la baja de fin de año; en esta forma, no se causarían mayores dificultades a las instituciones bancarias. De lo contrario, se corre peligro de un crecimiento apreciable de los índices de precios, alimentado por factores monetarios". (pp. 27 y 30).

CUADRO III-4  
BANCOS Y CAJA AGRARIA  
COLOCACIONES Y DEPOSITOS  
(\$Millones)

	(1)	(2)	
	Coloc.	Depósitos en Cta. Cte. y a térm.	(1)/(2)
Marzo 68	8.727	9.803	.89
69	9.910	11.264	.88
70	11.221	13.475	.83
71	13.374	15.269	.86
72	15.893	17.327	.92

Fuente: Revista Banco de la República.

#### E. Tope de cartera y encaje marginal.

Frente al aumento ya ocurrido del circulante y de los préstamos bancarios, y al que podría sobrevenir como consecuencia del alza vertiginosa de los precios del café y del desequilibrio crónico del fisco nacional, la Junta Monetaria adoptó, aparte de algunas disposiciones sobre endeudamiento externo de particulares

que se analizarán después, un tope o límite al aumento de las colocaciones de las instituciones bancarias durante el tercer trimestre del año, de 4% para los bancos comerciales y de 6% para la Caja Agraria (Resolución 49 de 1971). Pero al finalizar el mes de julio, parecía claro que el límite impuesto a los bancos se excedería, dado el alto incremento de sus colocaciones.

Dictó entonces su Resolución 55 de 2 de agosto, estableciendo un encaje sobre los aumentos de depósitos en moneda nacional de los bancos y de la Caja Agraria, respecto al nivel alcanzado en 31 de julio del año en curso. Este encaje marginal cubre toda clase de depósitos: A la vista y a término, antes y después de 30 días, con la única excepción de los depósitos de ahorro. Los dineros congelados por el encaje solamente podrán utilizarse, en pequeña parte, para ciertos propósitos específicos: Otorgamiento de préstamos del Fondo Financiero Agrario y descuento de bonos de prenda.

Al mismo tiempo, la Junta Monetaria congeló las inversiones forzosas de depósitos de los bancos en el nivel correspondiente a 31 de julio del año en curso.

Las autoridades monetarias han indicado que el encaje marginal es una medida transitoria, lo cual resulta natural; sería imposible congelar indefinidamente en el Banco de la República los aumentos de depósitos, pues son estos los que permiten a los bancos efectuar préstamos.

Los encajes marginales restringen el crédito interno del Banco de la República a los bancos comerciales, disminuyen drásticamente el multiplicador bancario y por ende la generación secundaria de dinero. Aunque en la actual coyuntura económica tales resultados pueden ser necesarios, cabe preguntar si los encajes



CUADRO III-5  
BANCOS COMERCIALES: CREDITO NETO  
(\$Millones)

		(1) Préstamos a bancos Ciales.	(2) Encaje	(1)-(2)	VARIACION	
					\$	%
Marzo	68	1.366	3.210	-1.844		
	69	1.425	3.937	-2.512	-668	36.2
	70	2.066	5.219	-3.153	-641	25.5
	71	2.551	5.689	-3.138	15	-0.5
	72	3.440	6.153	-2.713	425	-13.5

Fuente: Revista Banco de la República.

marginales constituyen el instrumento más adecuado para lograrlos.

Hasta cuando estarán en vigencia los encajes marginales? Esta pregunta no se responde sugiriendo que podrán ser substituidos por límites o topes a las colocaciones de los bancos, pues tales límites o topes producen análogo resultado que los encajes marginales: Impiden a los bancos prestar la totalidad o parte de sus aumentos de depósitos.

En principio, es previsible que los encajes marginales o los topes de cartera se prolonguen mientras subsistan factores y riesgos inflacionarios en la economía nacional. Concretamente, mientras no pueda compensarse con instrumentos más ortodoxos la emisión originada en el extraordinario crecimiento del sector externo y mientras continúe el déficit fiscal, fuente de emisiones directas e indirectas del Banco de la República en favor de la Tesorería General y de algunos institutos descentralizados.

Si la vigencia de los encajes marginales se dilata en el tiempo, crecerá una represa de circulante congelado en el Emisor, hasta alcanzar grandes proporciones. En junio 30 del año en curso, los depósitos de cuenta corriente ascendían a \$ 15.631 millones, y habían venido aumentando

alrededor del 15% anual (Cuadro III-1 gráfica III-1). Sobre estas bases puede calcularse que un encaje marginal del 100% congelaría en el Banco de la República, en un año, cerca de \$ 2.350 millones, cantidad superior a la de los depósitos previos de importación. Si la eliminación de estos ha sido imposible a pesar del esfuerzo de muchos años, por los peligros inflacionarios que ello conlleva, calcúlese la dificultad de desmontar el mecanismo de los encajes marginales, máxime teniendo en cuenta que su abolición no solamente produce aumento del crédito interno neto del Emisor sino avance muy considerable del multiplicador bancario, y por lo tanto, de la generación secundaria de dinero.

Y sin embargo, llegará un momento en el cual sea imperioso dismantelar el sistema de los encajes marginales. Estos no pueden aplicarse a las instituciones bancarias que se creen en el futuro, pues de lo contrario ellas no podrían funcionar; y habrá argumentos, más o menos convincentes, para aplicarlos con menor severidad a los bancos pequeños, cuyo crecimiento se vería obstaculizado al no poder colocar futuros aumentos de depósitos. Si se establecen excepciones en favor de bancos de nueva fundación, se estimulará la proliferación de establecimientos de crédito surgidos de consideraciones pura-

CUADRO III-6  
VARIACION DE LAS COLOCACIONES Y CARTERA BANCARIA  
(Millones de \$)

	Acumulado diciembre 31-julio 15				Año completo julio 15-julio 15			
	Cartera		Colocaciones		Cartera		Colocaciones	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1967	790	8.8	920	9.8	1.469	17.8	1.489	16.8
1968	405	3.8	599	5.3	1.340	13.8	1.489	14.4
1969	727	5.9	963	7.4	2.062	18.6	2.215	18.7
1970	546	3.8	919	6.1	1.621	12.3	1.955	13.9
1971	813	5.0	1.101	6.2	2.438	16.5	2.712	16.9
1972	1.760	9.2	2.234	11.1	3.648	21.2	3.730	16.9

Fuente: Banco de la República.

mente circunstanciales, sin la suficiente solidez y organización; y si se consagran excepciones en favor de bancos en desarrollo, podrán argumentar los ya consolidados un tratamiento discriminatorio e inequitativo.

Surgirán también, voces de gremios y sectores que demandan la utilización de los dineros congelados por el encaje marginal, en propósitos, que a juicio de cada uno, son útiles para la economía nacional y no conllevan riesgos inflacionarios porque fomentan la producción.

Finalmente se aducirá, no sin razón, que los encajes marginales estimulan el mercado extrabancario de dinero, con sus altas tasas de interés.

Esta situación ya fue vivida por el país entre los años de 1963 y 1966. Los encajes marginales, establecidos a fines de 1962, fueron objeto de severo ataque en el curso del año 63; y se requirió una labor tesonera y difícil entre 1964 y 1966 para lograr su desmonte gradual, no sin que se hubieran presentado algunos brotes de excesiva expansión monetaria, particularmente a comienzos de 1964.

Así pues, la utilización de los encajes marginales no es novedosa en nuestro medio y no se trata de un mecanismo original ni complejo; por el contrario, constituyen una herramienta elemental y rudimentaria de manejo monetario. El hecho de no haber sido empleada en los últimos años se explica solamente por la negativa experiencia del pasado, entendida la cual no se alcanzan a comprender las razones que hayan llevado a las autoridades monetarias a ensayarla nuevamente.

Habría sido preferible emplear otros instrumentos de regulación, cuyos efectos no fueran tan negativos, especialmente a mediano y largo plazo. Si se deseaba actuar con gran celeridad, podría haberse apelado al encaje ordinario, que opera en forma pareja entre las distintas instituciones bancarias y que puede prolongarse por lapso indefinido, elevándolo en los puntos necesarios para compensar las expansiones resultantes del crecimiento de las reservas internacionales y del déficit fiscal. Si existía pausa o lapso para adoptar, en todo en parte, las medidas monetarias, habría podido concebirse y ejecutarse un plan más flexible y original, actuando a través de operaciones de mercado abierto y modifican-

**CUADRO III-7**  
**ORIGEN DE LOS BILLETES EN CIRCULACION - AJUSTADO\***  
 (\$ Millones)

	Diciembre 1971	Junio 1972	VARIACION	
			\$	%
<b>I. BILLETES EN CIRCULACION</b>	<b>6.979</b>	<b>7.108</b>	<b>129</b>	<b>1.8</b>
<b>II. SECTOR EXTERNO</b>	<b>1.051</b>	<b>984</b>	<b>-67</b>	<b>-6.4</b>
A. Reservas internacionales	3.434	3.954	520	15.1
B. Derechos especiales de giro	-762	-1.191	-429	56.3
C. Obligaciones a largo plazo	-1.621	-1.779	-158	9.8
<b>III. CREDITO INTERNO NETO</b>	<b>5.928</b>	<b>6.124</b>	<b>196</b>	<b>3.3</b>
A. Gobierno nacional	5.855	5.162	-693	-11.8
B. Resto del sector público	106	312	206	194.3
C. Bancos comerciales	-2.963	-2.201	762	-25.7
D. Entidades de fomento	3.606	4.070	464	12.9
E. Sector cafetero	816	313	-503	-61.6
F. Sector privado	-2.496	-2.537	-41	1.6
1. Depósitos de importación	-1.665	-1.761	-96	5.8
2. Depósitos de giro Res. 53	-479	-536	-57	11.9
3. Otros	-352	-240	112	-31.8
G. Activos netos sin clasificar	1.004	1.005	1	0.1

\*El ajuste de billetes en circulación se hizo con base en los índices estacionales utilizados por la Junta Monetaria; se le imputó al crédito interno neto del Banco de la República, distribuido entre bancos comerciales y entidades especializadas de fomento, en proporción de 94% y 6%, respectivamente.

Fuente: Banco de la República.

do el régimen de descuentos de las instituciones bancarias en el Emisor.

Habiéndose optado por el camino fácil de los encajes marginales, solo resta recomendar su pronta eliminación, antes de que crezca la represa de dineros congelados en el Emisor y de que se produzcan los problemas y las reacciones inconvenientes a las cuales se hizo referencia.

El rápido desmonte de los encajes marginales está condicionado a dos políticas principales: Equilibrio fiscal y compensación, al menos parcial, de crecimiento monetario originado en aumento de las reservas internacionales.

En materia de equilibrio presupuestal

algo se ha avanzado, como parecen indicar las cifras más recientes sobre déficit de tesorería, que acusan disminución. Ello era previsible, como resultado del aumento de los ingresos fiscales, por las medidas tributarias adoptadas el año pasado; así se había indicado en números anteriores de COYUNTURA ECONOMICA. Además, el crecimiento de los gastos de funcionamiento ha sido menor en 1972 que el año pasado.

No obstante esos progresos, la situación fiscal no está aún despejada; preocupa especialmente el cuantioso déficit de varios institutos descentralizados y la circunstancia de que pueda ser necesario el empleo de recursos de crédito comer-

cial externo, a mediano plazo, para financiar el presupuesto. Al mismo tiempo, no parecen claras las posibilidades políticas de nuevos impuestos o reformas tributarias, y muchas de ellas estarían destinadas a nuevos programas o a aplicación y mejora de los existentes; tal es el caso de la tasa educativa, que se dedicaría a extensión y perfeccionamiento de los sistemas de educación pública.

Para evitar fenómenos inflacionarios fuera de control, originados en el sector externo de la economía, es menester continuar aplicando una política prudente en materia de precios internos del café. No es aconsejable trasladar a los caficultores la totalidad del incremento de los precios internacionales, pues se generaría un crecimiento vertiginoso en la demanda de bienes de consumo, con fuerte presión sobre el costo de la vida. De allí que el gobierno haya acordado con los caficultores una distribución del alza de dichos precios, en cuanto exceda de US\$ 0.54 la libra, destinando parte del aumento a fortalecer el Fondo Nacional del Café (30%) y a los planes de inversión de los comités departamentales del gremio (35%). No obstante, los precios internos de compra de café por la Federación Nacional del ramo se elevaron en \$ 65.00 el 11 de julio y nuevamente en \$ 55.00 el 25, situándolo en \$1.610 carga de 125 kilos.

#### **F. Medidas sobre endeudamiento de particulares.**

Con el objeto de compensar la expansión del circulante, originada en el sector externo de la economía, la Junta Monetaria adoptó varias providencias:

1. Mediante la Resolución No. 37, reorgánica del endeudamiento de particulares con el exterior, rebajó a cuatro meses el plazo máximo para pagar al exterior las importaciones que se hagan con

cargo a líneas de crédito directas del exterior, salvo en el caso de bienes de capital.

La misma norma elevó el plazo mínimo de los préstamos externos para capital de trabajo a 24 meses, y dispuso que el pago debería hacerse así: a) Hasta una tercera parte del total del crédito, no antes de 12 meses después de cumplida la entrega de las divisas al Banco de la República, y b) Hasta dos terceras partes, no antes de 18 meses.

Con el menor plazo de las líneas de crédito directas se espera acelerar el pago de mercancías al exterior; en la práctica, este efecto será solamente marginal, pues la mayoría de los importadores no tiene líneas de crédito directo. De otra parte, podría objetarse que la limitación obliga a las industrias, que han obtenido líneas de crédito directas después de largo tiempo y numerosas dificultades, a financiar sus importaciones, con costo mucho mayor, a través del sistema bancario.

La elevación del plazo mínimo de los préstamos externos para capital de trabajo persigue disminuir el endeudamiento a corto plazo a los colombianos con el exterior, que venía ascendiendo vertiginosamente, con resultados negativos sobre la solidez de la balanza de pagos y del manejo monetario interno, según se anotó en anteriores números de COYUNTURA ECONOMICA.

Finalmente, el artículo 18, parágrafo 2o. de la Resolución que se comenta, elevó en 7 puntos (a 18%) el encaje en moneda legal sobre las exigibilidades de los bancos en moneda extranjera, a la vista, antes y después de 30 días, correspondientes a obligaciones de casa matriz y sucursales extranjeras, corresponsales extranjeros, aceptaciones, financiación por aceptaciones y avances, y diferidos en moneda extranjera. La Resolución 48, por su parte, dispuso que este aumento

del encaje se hiciera efectivo así: a) 2 puntos a partir del 3 de julio ; b) 2 puntos a partir del 10 de julio, y c) 3 puntos a partir del 17 de julio.

Aparte de regular la deuda externa de los bancos, esta providencia persigue claros propósitos de contracción monetaria directa.

2. Como complemento de la disposición analizada en el numeral anterior, expidió la Junta Monetaria su Resolución 38 de 24 de mayo, en la cual señaló nuevos límites máximos a las tasas de interés sobre préstamos externos, así:

a) 8% anual para préstamos con plazo hasta de 2 años;

b) 8½% anual para préstamos convencional superior a 2 años, y

c) 6½% anual para líneas de crédito directo destinadas a la financiación de importaciones.

Estos límites tienen por objeto desestimular los préstamos externos de particulares y mejorar sus condiciones. Sin embargo, la eficacia de ellos es dudosa, dado el estrecho margen de intereses remesables al exterior, puede fomentarse el pago de cantidades complementarias, mediante la adquisición de divisas fuera del mercado oficial.

3. También con el propósito de aligera-  
r pagos al exterior, la Junta Monetaria aceptó que éstos se hicieran entre el 5 de julio y el 15 de agosto, sin sujeción al depósito previo de la Resolución 53, que exige consignar el 95% del valor de los giros por importaciones en el Banco de la República y mantener los dineros congelados por espacio de 20 días (Resolución 49, Artículo 5o.).

4. Medida similar a la anterior fue la

Resolución 52 de la Junta Monetaria que autorizó la devolución de los depósitos previos para importar, después de nacionalizada la mercancía y sin esperar los 85 días adicionales, cuando su producto se destine a pagar al exterior las mercancías respectivas.

5. La misma resolución facultó a la Oficina de Cambios, hasta el 31 de diciembre, para otorgar licencias de cambio destinadas a reembolsar anticipadamente, en forma total o parcial, los préstamos de particulares con el exterior para capital de trabajo.

## G. Ahorro y Vivienda

Mediante los decretos 1229 y 1269 expedidos en el mes de julio, reglamentó el Gobierno Nacional aspectos importantes del sistema de ahorro y préstamo para vivienda, sobre el cual se presentaron algunos puntos de vista en el pasado número de COYUNTURA ECONOMICA.

1. Decreto 1269. Aparentemente, una de las finalidades de este Decreto es dar fundamento jurídico más sólido y uniforme a las corporaciones de ahorro y vivienda, pues ciertamente existían observaciones serias que formular sobre el particular, al Decreto 678. Es dudoso, sin embargo, que se haya logrado tan plausible finalidad, toda vez que si bien el nuevo decreto dispone que las corporaciones se crearán y organizarán con sujeción al Art. 77 de la Ley Bancaria, es decir, como bancos comerciales, se establecen a este principio excepciones de gran alcance y poca claridad. Dispone el Art., 1o.:

**"Artículo 1o. Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda funcionarán como personas jurídicas independientes; se formarán de acuerdo con lo señalado en el artículo 77 de la**



Ley 45 de 1923 y disposiciones concordantes; serán sociedades por acciones y tendrán la misma naturaleza social de los establecimientos bancarios; se regirán por sus normas especiales y por las aplicables a aquéllos, y, en lo no previsto, por las relativas a las sociedades anónimas. En cuanto al capital mínimo que requieren para formarse se sujetarán a lo preceptuado en el artículo 9o. del Decreto 678 de 1972.

*“Parágrafo. La excepción consagrada en el parágrafo del artículo 1o. del Decreto 678 de 1972, se entenderá únicamente para efectos de los límites establecidos en los artículos 1 y 2 del mismo Decreto”.*

Otro aspecto que busca precisar el Decreto es el carácter autónomo e independiente que deben tener las corporaciones, respecto de las instituciones financieras y demás accionistas que las patrocinen.

Sobre el particular dice el artículo 6o.:

*“Artículo 6o. La sede del domicilio principal de las corporaciones de ahorro y vivienda deberá instalarse en locales independientes y físicamente separados de los de sus accionistas, excepción hecha de la que organice el Banco Central Hipotecario”.*

Se considera sano este principio, pues previene la utilización de fondos de ahorro del nuevo sistema para fines distintos de la vivienda y promueve, al mismo tiempo, una conveniente especialización. Naturalmente, la separación dispuesta ocasionará erogaciones adicionales a las instituciones financieras que establezcan corporaciones de ahorro y vivienda.

El artículo 8o. del Decreto que se acaba señaló en 5% la relación entre capital pagado, utilidades no distribuidas y reservas legal, estatutarias y ocasionales de las corporaciones, respecto al total de sus obligaciones para con el público. Este porcentaje es considerablemente inferior

al del 25% señalado por la ley 45 de 1923 (Art. 78) para los bancos comerciales. Podría observarse que esta menor relación afecta la solidez de las nuevas instituciones y la seguridad de los depositantes. No parece, sin embargo, que tal objeción sea suficientemente seria, pues en la práctica bancaria moderna el capital de las instituciones de crédito no es fundamental garantía de su solidez; además, no se trata de instituciones que manejen depósitos en cuenta corriente, de fácil retiro en forma masiva, sino depósitos de ahorro; finalmente, el monto mínimo de \$ 30 millones de capital, exigido en el Decreto 678, parece suficiente para garantizar la estabilidad y seriedad de las corporaciones que se funden.

Más serios son los reparos que pueden formularse del límite señalado en el Decreto, para préstamos a una sola persona natural o jurídica. Dicho límite es, para cada corporación, del 5% “de la suma total de su capital pagado y sus reservas, ambos sancionados, y sus obligaciones para con el público”, según el Art. 9o. del Decreto. El margen así establecido es muy superior al señalado para los bancos en el Art. 86, numeral 1o. de la Ley 45 de 1923, que establece:

*“No podrán prestar (los bancos) directa ni indirectamente, a ningún individuo, sociedad, compañía, cooperativa, corporación o entidad política, una cantidad que exceda a la décima parte del capital pagado y reserva de dicho establecimiento bancario. . .”*

Como puede apreciarse, la diferencia sustancial entre esta norma y el Art. 9o. del Decreto que comentamos radica en que el Decreto señala el límite en función no solamente del capital y las reservas sino de las obligaciones de la corporación para con el público. Ahora bien, si estas últimas llegan al límite máximo de 20 veces el capital pagado y las reservas de la corporación, una corporación de

ahorro y vivienda podría prestar a una sola persona sumas iguales al total de su capital pagado y reservas; recuérdese, de otra parte, que el capital mínimo de las corporaciones asciende a la elevada suma de \$30 millones.

La posibilidad de prestar a una sola persona 30 o más millones de pesos, si bien puede inspirarse en el deseo de promover la edificación a través de firmas constructoras y urbanizadoras, ofrece varios riesgos para la orientación social con la cual han venido presentándose los nuevos mecanismos de ahorro y vivienda.

2. *Decreto 1229.* Esta providencia tiene interés especial porque señala los principios para el ajuste de valor constante, así como las tasas de interés sobre ahorros y préstamos de las corporaciones del ramo.

Se crea la unidad de poder adquisitivo y constante (UPAC) en la cual se denominarán los ahorros y los préstamos que se hagan en desarrollo del nuevo sistema. Para reducir su valor a pesos se tiene en cuenta la variación de los índices de precios. La Junta de Ahorro y Vivienda toma el promedio de la variación de los índices de precios al consumidor obrero y empleado que produce el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, correspondientes a los tres meses anteriores, y señala para cada día del mes siguiente el factor de conversión.

La creación de la unidad de poder adquisitivo constante suscita nuevas dudas sobre la juridicidad de los decretos que establecen el mecanismo de valor constante. Podría argumentarse que se trata de una nueva unidad monetaria, cuyo establecimiento constitucionalmente solo puede hacerlo el Congreso Nacional (C.N., Art. 76, Ord. 15); y podría aducirse también, que el principio

de pago de las obligaciones en moneda legal, sin lugar a ajustes, está consagrado por la legislación vigente.

Como los ahorros y los préstamos están denominados en unidades de poder adquisitivo constante, no se ven afectados por las variaciones de precios; según ya se anotó, el valor de los UPAC en moneda legal se obtiene a través de un factor que tiene en cuenta la inflación.

Según dispone el Decreto, los sistemas de ahorro de valor constante son de dos clases: La cuenta de ahorro y el certificado de ahorro. Aparentementem el certificado será un instrumento negociable, similar a los certificados de depósito a término, recientemente autorizados por la Junta Monetaria; en todo caso, no podrán expedirse con una duración inferior a seis meses, según dispone el Art. 60. del Decreto.

Las tasas de interés se señalan en 5 y 5 ½, respectivamente, para cuentas y certificados de ahorro <sup>1</sup>.

Los porcentajes mencionados se liquidan sobre las unidades de poder adquirido constante. Como el valor de estas en moneda legal se calcula teniendo en cuenta la variación de los precios, la tasa total para el ahorrante incluye tanto los porcentajes nominales a que se ha hecho referencia, como la tasa de inflación. Además, el reajuste por aumento de precios no está sujeto a impuesto sobre la renta. Suponiendo una tasa de inflación del 13%, una incidencia tributaria del 40% y una tasa nominal de interés del 5 ½, el interés que devengarían los

<sup>1</sup> Además, "En el caso de que una cuenta de ahorro de valor constante haya permanecido por un lapso no inferior a doce meses continuos, las corporaciones reconocerán una tasa de interés adicional del medio por ciento (½) anual, sobre el saldo mínimo anual de la respectiva cuenta". (Art. 80.).

ahorros, dentro del sistema de valor constante, sería de 23.7%.

Es posible que en la práctica la tasa de inflación resulte menor; que el nivel tributario del contribuyente sea inferior o que baje el promedio mínimo trimestral de sus saldos de ahorro; cuando ello ocurra, la tasa de interés será inferior a la indicada. Así, por ejemplo, si quien ahorra no es contribuyente, la tasa de interés decrecerá a 18.5%, y si el sistema de promedios trimestrales reduce a  $\frac{3}{4}$  la tasa efectiva de interés, como ocurre actualmente con los depósitos de ahorro, el rendimiento bajará más, a 14%, aproximadamente.

Se argumenta que aún estas tasas de interés menores resultarán atractivas para los pequeños ahorrantes, dado el número muy limitado de alternativas de inversión que tienen; por ejemplo, los depósitos comunes de ahorro, cuyo rendimiento es solo de 6% anual, en promedio.

De otra parte, es difícil predecir si los potenciales ahorrantes de esta categoría asimilarán un sistema tan novedoso para ellos, denominado en unidades que no son las corrientes y con un título representativo distinto de la libreta de ahorros.

Si estos factores, que vienen a unirse a una tasa de interés más baja por menor exención tributaria, tienen un efecto negativo, no se generará nuevo ahorro, al menos en cantidades considerables; los ahorrantes serán los actuales inversionistas de altos niveles tributarios, quienes transferirán recursos de otras actividades, ante el halago de una tasa de interés exenta, en buena parte, de impuesto a la renta.

De la discusión anterior surgen dos corolarios de importancia. Uno es el peligro del sistema de valor constante para

otras inversiones de menor rendimiento, como las cédulas, los bonos de desarrollo económico y las acciones. Otro es lo inconveniente que resulta la exención tributaria de que goza el ajuste de valor constante, por el carácter regresivo de la misma, en el sentido de beneficiar más a las gentes de mayores ingresos. Ciertamente esta exención no contribuye a mejorar la distribución del ingreso, como tampoco la fomentan las exenciones vigentes para ciertos papeles de inversión.

Los intereses que pueden cobrar las corporaciones son del del 7½% y del 8% sobre el valor constante de préstamos individuales hipotecarios y de préstamos a constructores, respectivamente. Suponiendo una tasa de inflación del 13% anual, el interés efectivo para los préstamos individuales sería del 20.5%, y para los créditos a constructores del 21%.

Los anteriores niveles se justifican, atendida la tasa de devaluación y el precio internacional del dinero. De otra parte, si se tiene en cuenta el bajo nivel de ingreso de los colombianos, surgen dudas sobre si habrá demanda suficiente para los créditos individuales. Esta, además, se verá desestimulada por el factor psicológico negativo que representa el permanente ajuste del principal de los créditos en función de la devaluación, lo cual podría aún dar por resultado un aumento del valor de la deuda en moneda legal, a pesar de las amortizaciones que haga el deudor. En todo caso, no resulta probable que con este nivel de intereses y sin subsidio gubernamental, el sistema de ahorro y préstamo de valor constante beneficie a las clases populares; de él podrán usar gentes de ingresos superiores. No es pues un sistema para financiar vivienda popular.

En materia de plazos, el Decreto 1229 prevé 15 años, como máximo, para créditos individuales; y 6 meses, más el perio-

do de construcción programado inicialmente, para créditos a constructores.

A pesar de que se busca un aumento del empleo como consecuencia de los sistemas de ahorro y vivienda reglamentados por los decretos que acaban de comentarse, existen dudas sobre su efecto social, teniendo en cuenta el carácter regresivo de la exención tributaria; las tasas

de interés muy elevadas de los préstamos, respecto al nivel de ingresos de los colombianos; el hecho de que el plazo máximo (no el mínimo) para préstamos individuales sea de 15 años; el amplio margen de préstamo a una sola persona, y la prelación que pueda darse por los accionistas de las corporaciones en el otorgamiento de préstamos a su clientela más prestante.

# Precios

## A. Tendencia general

Los grupos consumidores del país continúan viéndose afectados por la constante elevación de los precios en los principales bienes de consumo que conforman la canasta familiar. A diferencia de lo sucedido en el trimestre anterior, pero siguiendo la tendencia observada durante el año de 1971, el sector obrero registró durante el período marzo-junio el mayor aumento en el índice nacional de precios al consumidor, 3.6%, mientras los precios para el grupo de empleados sólo se incrementaron en un 2.9% (Cuadro IV-1). De tal manera que en el semestre el alza en el costo de vida para empleados y obreros alcanzó a 6.7% y 6.8%, respectivamente (Cuadro IV-1 y Gráfica IV-1).

En este primer semestre del año se plantea claramente la continuación del proceso inflacionario que se inició en los primeros meses del año anterior. Sin embargo, las causas por las cuales se ha presentado nuevamente este fenómeno pueden haber variado considerable-

mente. La severidad del invierno en 1971 y su efecto negativo sobre la oferta de alimentos fué identificado como el hecho de mayor incidencia en el aumento del nivel general de precios durante el año anterior. En el período enero-junio, el alza en el costo de la vida puede obedecer a los reajustes en los precios de un grupo importante de alimentos y al crecimiento considerable de los medios de pago durante el segundo trimestre del año en curso.<sup>1/</sup> (Véase Capítulo sobre Moneda y Crédito). Como se mencionó en COYUNTURA ECONOMICA Vol. II No. 2, la producción agrícola presenta una visible recuperación y los pronósticos sobre oferta de alimentos durante este año son positivos. Sin embargo, la presión sobre los precios en este año provendrá del lado de la demanda a causa del crecimiento de las exportaciones, el aumento de los precios del café y una previsible expansión en el medio circulante.

<sup>1/</sup> Es bastante probable que la inflación de 1971 haya incidido sobre el nivel general de salarios, hecho que contribuirá aún más a la elevación de los precios.

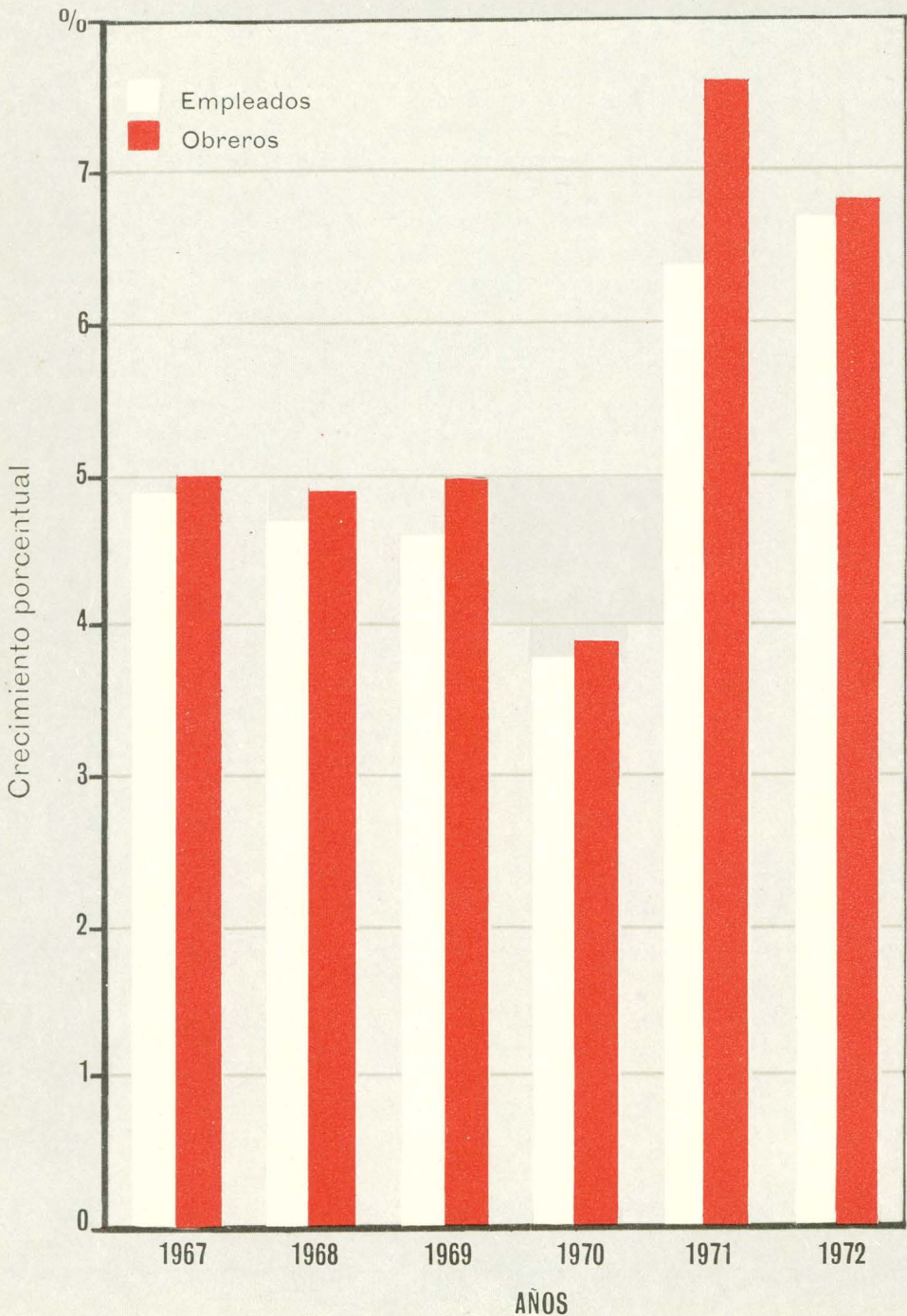
CUADRO IV-1  
CAMBIOS PORCENTUALES EN EL INDICE DE  
PRECIOS AL CONSUMIDOR

Año	Empleados			Obreros		
	Trimestral marzo-junio	Semestral diciembre-junio	Anual junio-junio	Trimestral marzo-junio	Semestral diciembre-junio	Anual junio-junio
1967	2.7	4.9	9.1	2.9	5.0	7.9
1968	2.5	4.7	7.3	2.8	4.9	6.9
1969	2.6	4.6	6.6	3.4	5.0	6.6
1970	2.4	3.9	7.8	3.2	3.8	7.4
1971	2.9	6.4	9.8	4.0	7.6	10.1
1972	2.9	6.7	13.0	3.6	6.8	13.8

Fuente. Departamento Administrativo Nacional de Estadística



# CAMBIOS PORCENTUALES EN EL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (Segundo Semestre)



## B. Componentes del Índice de Precios

Los dos grupos de bienes que presentan el mayor crecimiento tanto para obreros como para empleados son alimentos y vestuario.

En el mes de junio el Gobierno autorizó un reajuste nacional de los precios de la leche, permitiendo a los Alcaldes fijar un aumento no superior a \$ 1.80 por botella. El Gobierno consideró necesaria el alza para estimular la producción lechera en el país, la cual estaba tendiendo a disminuir.

El aumento en vestuario se concentró principalmente en confecciones. Es probable que este aumento sea el resultado de una elevación en los precios de las materias primas, y de reajustes en los salarios de los obreros especializados en el ramo.

A su vez se presentaron incrementos en los precios de carne, papa, panela, azúcar, plátano hartón, maíz y café, componentes muy importantes de la dieta colombiana especialmente en los grupos de bajos ingresos.

Con respecto al semestre, las ciuda-

des que muestran el mayor crecimiento en los niveles de precios para obreros son Bucaramanga, Manizales y Bogotá. En el Cuadro IV-2 se puede observar que Bogotá registra el mayor aumento en los precios de alimentos. Este fenómeno se acentuó particularmente durante el mes de junio alcanzando un crecimiento de 4.4% para empleados y 2.7% para obreros, cifras muy superiores a las registradas en meses anteriores.

Entre las ciudades más afectadas por el reajuste en los precios de la leche figura Bogotá, en donde el aumento fue superior para la leche pasteurizada, y en particular para los tipos de leche grado B. Para el obrero, el nuevo precio de ésta presentó un aumento superior al 30% y de 27% para empleados.<sup>2</sup> Información tomada directamente por FEDESARROLLO de distribuidores de alimentos en Bogotá sobre el comportamiento de los precios de un grupo importante de alimentos en los últimos años muestra un acelerado crecimiento en los precios de la carne, las frutas y verduras. Solamente en el precio de la carne de pollo se observa un descenso a

<sup>2</sup> Datos tomados del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

CUADRO IV-2  
CAMBIOS PORCENTUALES EN EL ÍNDICE DE PRECIOS AL  
CONSUMIDOR OBRERO EN DISTINTAS CIUDADES DEL PAÍS

Primer Semestre 1972

	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Miscelánea	Total
Bogotá	10.5	2.3	5.3	5.8	7.3
Medellín	5.6	7.3	11.2	7.1	6.8
Cali	7.7	8.1	6.2	2.5	6.7
Barranquilla	5.2	5.1	6.5	8.3	5.8
Bucaramanga	8.5	4.4	14.1	12.5	7.9
Manizales	9.7	4.4	6.2	7.0	7.8
Pasto	9.5	4.4	6.8	3.3	6.9
Nacional	7.2	5.4	7.9	6.6	6.8

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

CUADRO IV-3  
COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS DE  
ALGUNOS ALIMENTOS EN BOGOTÁ

	Carne de res en canal	Frutas y verduras	Carne de pollo
<b>1968</b>			
Enero	100.0	100.0	100.0
Marzo	100.0	103.2	117.9
Junio	100.0	103.8	101.2
Septiembre	100.0	119.7	106.0
Diciembre	100.0	199.5	113.1
<b>1969</b>			
Marzo	100.0	118.6	94.1
Junio	100.0	124.6	94.1
Septiembre	100.0	133.3	117.9
Diciembre	101.7	128.4	129.8
<b>1970</b>			
Marzo	102.6	158.5	83.3
Junio	107.8	133.9	98.8
Septiembre	111.3	137.2	98.6
Diciembre	115.7	156.3	136.9
<b>1971</b>			
Marzo	126.1	169.3	117.9
Junio	127.8	155.7	129.8
Septiembre	139.1	170.5	117.9
Diciembre	134.8	153.6	128.6
<b>1972</b>			
Marzo	143.5	191.3	125.0
Junio	147.8	n.d.	125.0

FUENTE: Datos obtenidos directamente por FEDESARROLLO de distribuidores de alimentos en Bogotá.

finales del año anterior y una estabilidad durante el último trimestre. (Véase Gráfica IV-2 y Cuadro IV-3).

### C. Índice de Precios al Por Mayor

Las variaciones porcentuales en el índice de precios al por mayor inclu-

yendo alimentos son superiores a los cambios en el índice sin alimentos, tanto en el último mes, como durante el semestre y en el período junio 71-junio 72. Por lo tanto los alimentos están incidiendo sobre el alza de los precios al por mayor. (Cuadro IV-4).

En el primer semestre del año, dos importantes componentes de este índi-



# COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS DE ALGUNOS ALIMENTOS EN BOGOTÁ



Fuente: Datos obtenidos directamente por FEDESARROLLO y los distribuidores de Alimentos en Bogotá

CUADRO IV-4  
CAMBIOS PORCENTUALES EN EL INDICE  
NACIONAL DE PRECIOS AL POR MAYOR

Año	Total incluyendo alimentos			Sin alimentos		
	Mensual mayo-junio	Semestral diciembre-junio	Anual junio-junio	Mensual mayo-junio	Semestral diciembre-junio	Anual junio-junio
1968	-0.3	3.4	6.8	-0.4	2.7	5.5
1969	0.7	5.4	6.5	1.1	6.4	8.9
1970	0.7	3.6	8.1	0.9	4.6	9.4
1971	0.7	5.5	8.6	0.5	4.8	7.9
1972	1.9	6.8	12.8	1.3	6.1	11.2

FUENTE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

ce, alimentos y manufacturas (que sumados representan el 71% del total) registran las mayores alzas observadas en semestres anteriores, 7.3% y 9.0%, respectivamente.

#### D. Perspectivas

La tendencia inflacionaria durante el primer semestre del año, puede verse agravada seriamente por el alza en el precio internacional del café, no obstante las medidas compensatorias tomadas por el Gobierno. El sector cafetero tiene alta propensión al consumo. Es decir, un aumento en sus ingresos, se

traduce en una mayor demanda por bienes de consumo, lo cual tiende a incrementar los precios de los artículos de primera necesidad.

Si a lo anterior se suma un fuerte crecimiento en los medios de pagos, como el registrado en este último trimestre, las posibilidades de frenar el proceso inflacionario que afecta la economía del país, disminuyen.

Teniendo en cuenta el crecimiento de los precios en el primer semestre de este año, y las consideraciones hechas en los párrafos anteriores, se prevé que el crecimiento de los precios en 1972 será superior a 16%.



# Ahorro y Mercado de Capitales

## A. ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL

En desarrollo de los decretos 677 y 678 de 1972, que COYUNTURA ECONOMICA analizó ampliamente en el Volumen II No. 2, el Gobierno Nacional expidió en julio del presente año los decretos 1229 y 1269 por medio de los cuales se dictaron medidas reglamentarias de la aplicación del principio del valor constante para ahorros y préstamos y del funcionamiento de las corporaciones privadas de ahorro y vivienda.

El Decreto 1229 estableció como unidad de cuenta del sistema la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (U.P.A.C.), cuya valuación mensual la determinará la Junta de Ahorro y Vivienda de acuerdo con la variación que para el período trimestral anterior al del reajuste se obtenga de promediar los índices nacionales de precios al consumidor para empleados y para obreros, elaborados por el DANE. Con base en esta unidad de cuenta, las corporaciones de ahorro y vivienda deberán llevar los registros contables propios de sus operaciones, tales como los certificados y cuentas de ahorro y los de operaciones de préstamo, cuya equivalencia en moneda legal estará dada por la valuación vigente de la U.P.A.C. La unidad constituye el factor de conversión de los saldos tanto de ahorro como de préstamo, para efectos de su corrección monetaria.

En lo que respecta a los instrumentos de captación de ahorro dentro del nuevo sistema, el Decreto 1229 estableció el Certificado y la Cuenta de Ahorro de valor constante. La diferencia básica entre uno y otro instrumento consiste en

que mientras el Certificado de Ahorro no podrá expedirse con una duración inferior a 6 meses y devengará una tasa efectiva del 5½% anual, los depósitos en cuenta de ahorro serán prácticamente a la vista y sobre ellos se reconocerá un interés anual efectivo del 5%, pagadero sobre saldos mínimos trimestrales, reajutable en ½ punto en el caso de que la respectiva cuenta hubiere permanecido por un lapso no inferior a doce meses, liquidado sobre el saldo mínimo anual.

En cuanto a las tasas de interés que cobrarán las corporaciones, el Decreto estableció las siguientes: 7 1/2% anual aplicable a créditos individuales hipotecarios cuyo plazo de amortización no podrá exceder de 15 años y 8% para créditos a constructores, cuyo plazo de amortización será igual al programado inicialmente para realizar las obras, más seis meses adicionales. Desde luego, los tipos reales de interés de los ahorros y los préstamos estarán representados por las tasas efectivas señaladas, más el valor de la corrección monetaria. (Ver moneda y crédito).

Por su parte, el Decreto 1269 reglamenta el funcionamiento de las Corporaciones Privadas de Ahorro y Vivienda; su formación, de acuerdo con el artículo 77 de la Ley 45 de 1923, que indica los requisitos necesarios para la creación de establecimientos bancarios; su naturaleza como establecimientos de esa índole, constituidos por acciones, y su sujeción a las normas especiales aplicables a aquéllos.

El Decreto, igualmente, señala las inversiones no permisibles a las corporaciones; fija límites a su capacidad para

CUADRO V-1  
INDICE DE COTIZACION DE ACCIONES  
(Base 1968 = 100)

Período 1972	Índice total
Enero	100.0
Febrero	98.8
Marzo	93.9
Abril	96.2
Mayo	94.1
Junio	91.6

Fuente: Banco de la República

contraer obligaciones para con el público y a la cuantía máxima de préstamos para construcción que pueda otorgar a cualquier persona natural o jurídica; exonera por un período de 2 años a sus directores de las incompatibilidades de que trata el artículo 7 de la Ley 5 de 1947 y los faculta para que durante el mismo lapso contraten con otros establecimientos de crédito el suministro de oficinas para su funcionamiento, así como los servicios y el personal especializado que su actividad demande.

En este orden de ideas también conviene mencionar el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno Nacional al Congreso el 9 de agosto último, por medio del cual se crean cuatro fondos de capitalización social y se hace obligatoria la participación de las empresas y trabajadores en los fondos mutuos de inversión.

Los fondos regionales, financiados con el producto de las cesantías de los trabajadores (cuya cuantía se elevaría hasta el 10% de los salarios devengados)<sup>1</sup>, con los rendimientos de sus operaciones y

con el producto de los préstamos internos que obtengan, destinarían sus recursos, además de atender al pago del auxilio de cesantía a cada trabajador afiliado cuando a él hubiere lugar, a la suscripción de bonos del ICT, de la Corporación Financiera Popular y del IFI; a la compra de nuevas emisiones de acciones de sociedades anónimas y de acciones de nuevas sociedades nacionales inscritas en las bolsas de valores, a la compra de inversiones de otros fondos de capitalización; y la suscripción de bonos de sociedades anónimas y bonos o títulos cooperativos de producción debidamente garantizados.

En cuanto a las modificaciones previstas para los Fondos Mutuos de Inversión, el Proyecto de Ley es de alcances limitados por cuanto únicamente contempla la contribución de un 1% de los salarios de los trabajadores, con aporte equivalente de las empresas.

Mediante el fortalecimiento de los Fondos Mutuos existentes, y el estímulo a la creación de nuevos Fondos, se buscaría canalizar recursos adicionales hacia el proceso de desarrollo industrial a través de la participación activa de dichas entidades en el mercado bursátil y a través de la adquisición de acciones, bonos y cédulas del Banco Central Hipotecario.

También se pretende acrecentar la demanda de dicho mercado, que viene registrando niveles bajos de actividad.

Debe anotarse que algunos sectores de los trabajadores organizados han expresado ya su inconformidad con el hecho de que el proyecto no les fué consultado y, en consecuencia, no han mostrado interés en contribuir a la formación de dichos Fondos, posiblemente porque no tienen ellos una noción muy clara sobre los beneficios que obtendrían a través de la capitalización social.

<sup>1</sup> Actualmente las cesantías representan el 8.33% de los salarios.

CUADRO V-2  
INDICE DE COTIZACION DE ACCIONES POR GRUPOS  
(Base diciembre 1970 = 100)

Grupos	Indice junio 1972	Variacion % respecto a junio de 1971
1. Alimentos, bebidas, tabaco	75.8	-24.2
2. Textiles. Ind. de cuero	72.5	-27.5
3. Productos minerales no metálicos	65.1	-34.9
4. Industrias metálicas básicas	96.3	-3.7
5. Industrias manufactureras	73.9	-26.1
6. Finanzas	79.3	-20.7
7. Seguros, Bolsas de valores	54.6	-45.4
8. Bienes inmuebles	78.9	-21.1
9. Comercio	104.0	+4.0
10. Transportes y comunicaciones	95.7	-4.3
11. Servicios	64.5	-35.5
<b>TOTAL</b>	<b>73.6</b>	<b>-26.4</b>

Fuente: Banco de la República.

## B. EL MERCADO BURSATIL DE ACCIONES

Coincide con la tendencia hacia la baja, característica de la mayor parte de 1971, el comportamiento del mercado bursátil durante el primer semestre del año en curso. Escapa a este comportamiento general del período la reacción un tanto fugaz que se presentó durante el mes de enero cuando el índice alcanzó su base 100.0 año 1968<sup>2</sup>. En los meses subsiguientes, como se desprende del Cuadro V.1, el índice reinició su tendencia a la baja para concluir el semestre en 91.6, luego de un repunte ligero en el mes de abril. Sin embargo, es importante hacer notar que, no obstante aquellos meses de reactivación del índice de cotización de las acciones durante el año

comprendido entre junio de 1971 y junio de 1972, el índice total descendió en un 26% (Cuadro V.2), disminución que excede en 4 puntos a la que se registró durante el año de 1971 (diciembre 1970 a diciembre 1971), la cual ya era bastante considerable<sup>3</sup>.

El comportamiento negativo de la cotización de las acciones en su conjunto, que alcanzó globalmente un descenso apreciable del 26%, fué generalizado en todos los grupos de acciones, a excepción del constituido por las acciones que se incluyen bajo el título de "Comercio por mayor, menor, restaurantes y hoteles", según la clasificación del Banco de la República, que muestran un pequeño incremento, durante el año junio 1971-junio 1972, del 4.0%. Este grupo está integrado por las empresas Blanco & Roca, Cadenalco, Codipetróleos, Farden-

<sup>2</sup> "Nuevo índice de Cotización de acciones para la Bolsa de Bogotá", A. Gómez y E. Díaz en *El Mercado de Capitales en Colombia*, pp. 362-7

<sup>3</sup> COYUNTURA ECONOMICA Vol. II No.1.

CUADRO V-3  
VALOR DE LOS ACTIVOS DE LOS FONDOS  
DE INVERSION

Período		Valor
1971	Noviembre	921.9
	Diciembre	923.2.
1972	Enero	928.5
	Febrero	890.9
	Marzo	837.4
	Abril	860.5

Fuente: Superintendencia Bancaria.

tal, Hotel del Caribe, Hotel del Prado, y Hotel Nutibara. Sin embargo, es conveniente subrayar que solo Codipetróleos y Colombiana de Gas tuvieron movimiento efectivo puesto que las demás no fueron objeto de negociación. Por consiguiente, la elevación en el precio de las acciones de esas dos empresas es la causa de la elevación de este registro.

Analizadas las bajas relativas de los grupos de acciones, es útil advertir cómo los que fueron afectados más severamente por la decisión fueron los Seguros, Bolsas de Valores (45%) y Servicios

(36%) y los menos afectados los Transportes y comunicaciones (4.3%) e Industrias Metálicas Básicas, (3.7%).

Incide de manera directa en la tendencia que se observa en el mercado bursátil, el efecto que sobre la demanda del mercado tienen las fluctuaciones de los activos de los Fondos de Inversión, constituidos en un alto porcentaje por acciones negociables en bolsa. El Cuadro V-3, consolida el valor de los activos de los Fondos de Inversión, cuya tendencia no difiere sustancialmente de la que enseña el mercado bursátil en su conjunto.

### C. PAPELES DE RENTA FIJA

A diferencia del mercado bursátil, el de instrumentos de renta fija ha mantenido, en lo que va corrido del año, su tendencia creciente en cuanto a nuevas colocaciones, bien característica de 1971. Lo anterior ha motivado que, atendiendo las preferencias del ahorrador, durante el segundo semestre del año pasado y el primero de éste se hubieran lanzado al mercado nuevos papeles de esta naturaleza.

CUADRO V-4  
CEDULAS DEL BANCO CENTRAL HIPOTECARIO  
EN CIRCULACION  
(primer semestre de 1972)  
(\$ millones)

			Variación con respecto a diciembre	
	Período	Monto en circulación	Absoluta	Relativa
1971	Diciembre	6.974		
1972	Enero	6.758	-216	-3.1
	Febrero	6.960	-14	-0.2
	Marzo	7.095	121	1.7
	Abril	7.193	219	3.1
	Mayo	7.523	549	7.9
	Junio	7.443	469	6.7

Fuente: Superintendencia Bancaria.

## 1. Cédulas del Banco Central Hipotecario

Las cédulas hipotecarias del Banco Central superaron durante el segundo trimestre del año aquel comportamiento errático del primer semestre, caracterizado por un exceso de compras sobre colocaciones, que COYUNTURA ECONOMICA comentó en su entrega de julio. El monto de éstas durante el semestre alcanzó a \$ 469.000.000, lo cual equivale a un incremento del 6.7% con respecto a la cifra correspondiente a diciembre de 1971. En esta forma la cuantía de cédulas en circulación ascendió a \$ 7.443.000.000 en julio de 1972. En el Cuadro V-4, se presentan las cifras relacionadas con los saldos en circulación y sus variaciones absolutas y relativas durante el primer semestre.

CUADRO V-5  
"CAT" EXPEDIDOS EN EL PRIMER  
SEMESTRE DE 1972

Enero	\$ 57.234.361.48
Febrero	56.996.315.34
Marzo	69.423.737.61
Abril	82.667.985.26
Mayo	102.971.465.22
Junio	88.588.689.79
<b>Total</b>	<b>\$ 457.882.554.70</b>

Fuente: Banco de la República.

No obstante el comportamiento relativamente halagüeño de las cédulas durante el primer semestre, durante el segundo semestre deberán enfrentar la competencia que en el mercado de instrumentos de renta fija les significan los bonos de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, cuyas características no difieren de manera sustancial de las propias de las cédulas del Banco Central Hipotecario.

## 2. Certificados de Abono Tributario

Consecuente con el crecimiento de las exportaciones menores, la expedición de Certificados de Abono Tributario se incrementó mes a mes durante el semestre hasta alcanzar, al terminar junio, colocaciones por valor de \$ 457.9 millones. El monto de las colocaciones mensuales se presenta en el Cuadro V-5.

En cuanto a la negociabilidad del CAT en la Bolsa, el valor efectivo de las transacciones durante el primer semestre (\$ 376.9 millones) es cifra indicativa de la amplia aceptación de que goza este documento. En el Cuadro V-6 se relacionan el valor nominal de los certificados negociados, el valor de las transacciones y la cotización promedio mensual de los CAT, la cual tuvo una tendencia moderada al alza durante el semestre.

El CAT siguió constituyendo un volumen muy apreciable de las operaciones totales de la Bolsa, pues se acerca al 50% del valor de las transacciones en el período.

## 3. Depósitos de Ahorro

Al comentar el crecimiento de los depósitos en cuenta de ahorro en el Vol. II No.2 de COYUNTURA ECONOMICA se expresó la inquietud de que su crecimiento durante el primer trimestre del año fue inferior en más de \$ 40.000.000 al registrado durante igual lapso en el año anterior. Se anotaba cómo el bajo rendimiento que proporciona este activo y la existencia de alternativas cada vez más numerosas con características superiores a las que ofrecen las cajas de ahorro, habían venido menguando su capacidad de captación.

Consecuente con esta observación ha sido el repunte que han experimentado



CUADRO V-6  
CERTIFICADO DE ABONO TRIBUTARIO  
BOLSA DE BOGOTA

Período	Valor nominal de las transac- ciones \$ millones	Valor efectivo de las transac- ciones \$ millones	Cotización promedio mensual	Variación
Enero	71.7	68.8	0.9604	
Febrero	47.5	45.8	0.9629	0.26
Marzo	48.2	46.3	0.9612	-0.18
Abril	71.5	68.9	0.9642	0.30
Mayo	88.3	84.8	0.9608	-0.35
Junio	64.7	62.3	0.9621	0.14
<b>T o t a l</b>	<b>391.9</b>	<b>376.9</b>		

Fuente: Banco de la República.

los saldos en cuenta de ahorro a raíz de la Resolución No. 32 de 1972 de la Junta Monetaria, por medio de la cual se elevó del 4% al 8 1/2% anual la tasa de interés que devengan las cuentas de ahorro.

En el Cuadro V-7 se presenta el comportamiento de los depósitos de ahorro del sistema bancario, incluida Caja Agraria y la del Círculo de Obreros.

Es evidente, como se desprende de las cifras anteriores, que la medida de la Junta Monetaria ha contribuido positiva-

mente para que pueda exhibirse al final del semestre una captación de más de \$ 500 millones adicionales si se comparan las cifras de diciembre de 1971 y junio de 1972.

#### 4. Depósitos a término

No obstante la Resolución 69 de 1971 de la Junta Monetaria, por medio de la cual se autorizó a los Bancos para emitir certificados de depósitos con un plazo no inferior a 180 días e intereses que fluctúan entre el 5% y el 13%, la captación de ahorro por medio de este nuevo

CUADRO V-7  
EVOLUCION DE LOS DEPOSITOS DE AHORRO  
(\$ millones)

Período	Saldo	Aumento mensual
1971Diciembre	4.148	
1972Enero	4.151	+ 3
Febrero	4.166	+15
Marzo	4.228	+62
Abril	4.299	+71
Mayo	4.387	+88
Junio	4.668	+281

Fuente: Superintendencia Bancaria.

CUADRO V-8  
DEPOSITOS A TERMINO EN LOS  
BANCOS COMERCIALES  
(\$millones)

Período	Saldo	Variación
1970	99	—
1971	97	-2
1972Enero	87	-10
Febrero	84	-3
Marzo	95	+11
Abril	96	+1

Fuente: Banco de la República.

instrumento ha mostrado una evolución que puede calificarse de insatisfactoria. (Véase Cuadro V-8).

### CONCLUSIONES:

Consistente con la conducta general del mercado bursátil durante 1971, en el primer semestre del año en curso, este mantiene aquella tendencia a la baja derivada en buena medida del deterioro en el valor de los activos de los Fondos de Inversión, cuyas oscilaciones repercuten de manera directa tanto en el precio como en el volumen de las transacciones en las Bolsas de Valores.

De otra parte, se manifiesta la preferencia del inversionista por papeles de renta fija como consecuencia lógica de la incertidumbre que crea la tendencia a la

baja, un tanto prolongada en el tiempo, del mercado bursátil. Dificulta su recuperación la proliferación de documentos de renta fija con intereses atractivos y liquidez inmediata emitidos por entidades de diversa naturaleza.

Es satisfactorio, por último, registrar el aumento de consideración en los saldos en cuentas de ahorro y el crecimiento continuado en la colocación de cédulas del Banco Central Hipotecario, no obstante la competencia que le representan los Bonos de Garantía General de las Corporaciones, del Acueducto de Bogotá y de Coltejer. Resta por dilucidar cual será en el futuro la perspectiva de estos papeles una vez las Corporaciones de Ahorro y Vivienda abran sus puertas al público.

# Balanza Cambiaria

## A. Reservas internacionales (Cuadro VI-1)

En el segundo trimestre, el crecimiento de las reservas internacionales se reanudó con nuevo vigor, después de una pequeña baja registrada en los tres meses iniciales del año. En esta forma, la disponibilidad neta de divisas del país llegó, en 30 de junio, a cerca de US\$200 millones, con incrementos de US\$57 millones y de US\$33 millones, aproximadamente, en año completo y en el segundo trimestre de 1972; especialmente acentuado fue el crecimiento durante el mes de mayo (US\$20 millones). (Gráfica VI.1)

## B. Cuenta corriente (Cuadros VII- y VII-3)

Al resultado cambiario favorable contribuyó en forma decisiva el mejoramiento en la cuenta corriente de la balanza cambiaria, que registró creciente equilibrio en lo corrido del año, con déficit de solo US\$8.5 millones, frente a uno de casi US\$85 millones de igual período de 1971. Por lo demás, esta tendencia satisfactoria se acentuó en el segundo trimestre del año, cuando el saldo entre ingresos y egresos corrientes de la balanza cambiaria ascendió a US\$12.5 millones, la mayor cifra registrada en los últimos cuatro trimestres.

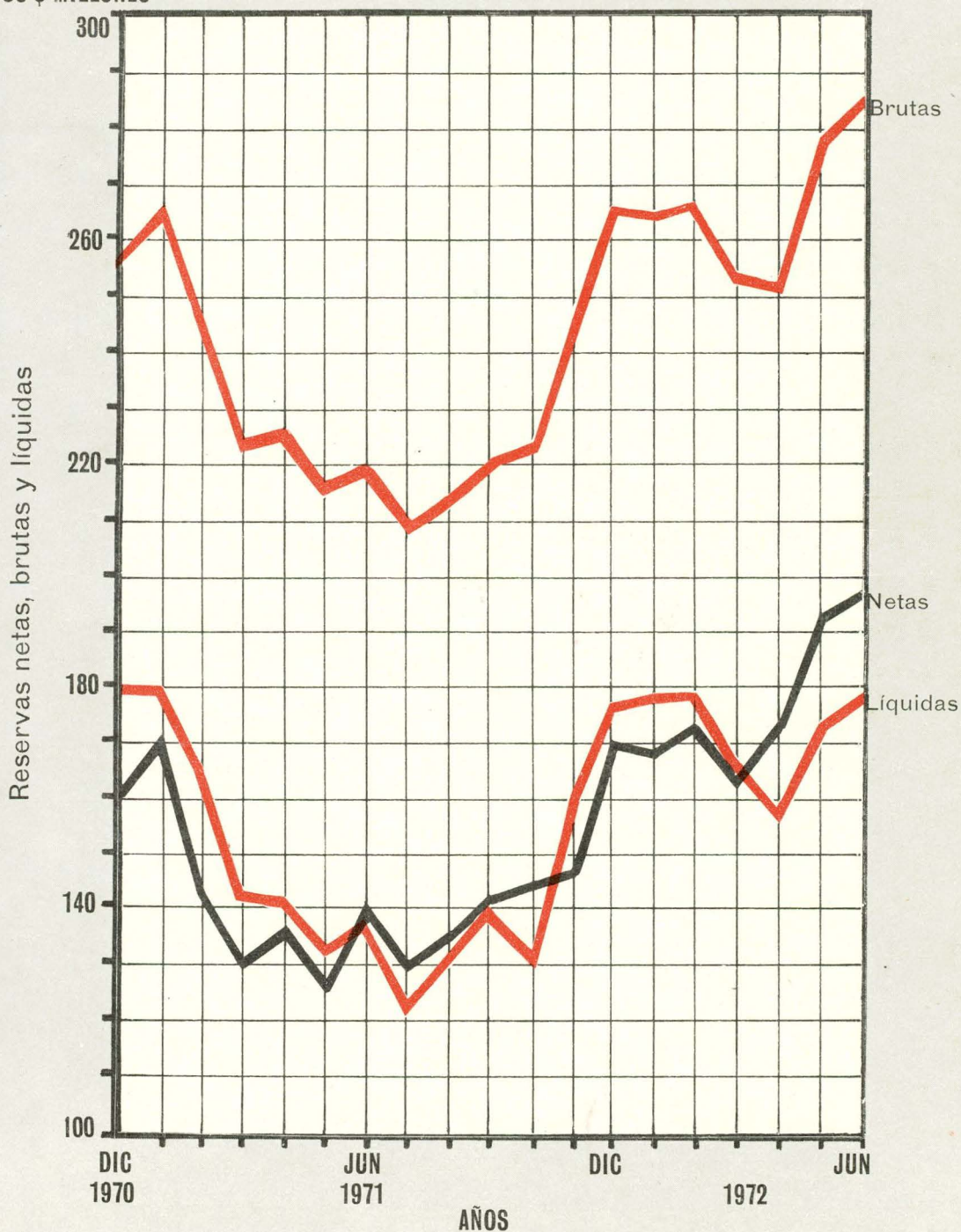
CUADRO VI-1  
VARIACION RESERVAS INTERNACIONALES  
(US\$ MILLONES)

	Reservas brutas	Pasivo Bco. de la Rep.	Reservas netas	Reservas líquidas
Junio 30, 1971	219.7	79.4	140.3	137.4
△ III Trimestre	.7	.0	.7	2.7
△ Acumulado	.7	0	.7	2.7
Septiembre 30, 1971	220.4	79.4	141.1	140.1
△ IV Trimestre	44.8	15.5	29.3	36.5
△ Acumulado	45.5	15.5	30.0	39.2
Diciembre 31, 1971	265.2	94.9	170.4	176.6
△ I Trimestre	-12.0	-6.3	-5.7	-9.7
△ Acumulado	33.5	9.2	24.3	29.5
Marzo 31, 1972	253.2	88.6	164.6	166.9
△ Abril-	-1.2	-9.0	7.8	-8.7
△ Mayo	27.0	6.6	20.4	24.8
△ Junio	7.1	2.6	4.5	5.5
△ II Trimestre 1972	32.9	.2	32.7	21.6
△ Acumulado	66.4	9.4	57.0	51.1
Junio 30, 1972	286.1	88.8	197.3	188.5

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO

# RESERVAS INTERNACIONALES

US \$ MILLONES





Los renglones de la balanza cambiaria que mostraron resultados de mayor interés fueron los siguientes:

1. *Ingresos por exportación de bienes.* Muy buena parte del resultado favorable de la cuenta corriente observado en el segundo trimestre obedeció al gran crecimiento de los ingresos por exportación de bienes. Los reintegros cafeteros subieron a más de US\$110 millones respecto a US\$97 millones del primer trimestre. De mayor significado es el hecho de que las exportaciones de otros productos pasaron de US\$82 millones a US\$114 millones. (Gráfica VI-2)

2. *Exportación de servicios.* Se observó una mejoría en las entradas de divisas por exportación de servicios, con más de US\$38 millones en el segundo trimestre, frente a US\$31 millones de los tres primeros meses del año; en total para el semestre, las exportaciones de servicios contabilizadas en la balanza cambiaria señalaron aumento superior a 18%. Aunque en términos absolutos este avance es de sólo US\$10 millones, muestra una recuperación importante, debida en buena parte al manejo flexible de la tasa de cambio.

3. *Capital petróleo.* El único lunar

CUADRO VI-2  
BALANZA CAMBIARIA  
(US\$ millones)

	I Semestre		Variación		II Trimestre		Variación	
	1971	1972	\$	%	1971	1972	\$	%
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>369.0</b>	<b>480.4</b>	<b>111.4</b>	<b>30.2</b>	<b>196.8</b>	<b>269.2</b>	<b>72.4</b>	<b>36.8</b>
A. Exportación de bienes	295.5	403.4	107.9	36.5	159.9	224.4	64.5	40.3
1. Café	168.0	207.7	39.7	23.6	90.6	110.4	19.8	21.9
2. Otros productos	127.5	195.7	68.2	53.5	69.3	114.0	44.7	64.5
B. Compras oro y petróleo	13.1	7.9	-5.2	-39.7	7.4	5.0	-2.4	-32.4
C. Exportación de servicios	55.3	65.4	10.1	18.3	27.5	38.4	10.9	39.6
D. Intereses	5.1	3.7	-1.4	-27.5	2.0	1.4	-.6	-30.0
<b>II. EGRESOS CORRIENTES</b>	<b>453.4</b>	<b>488.9</b>	<b>35.5</b>	<b>7.8</b>	<b>229.2</b>	<b>256.7</b>	<b>27.5</b>	<b>12.0</b>
A. Importación de bienes	293.8	319.9	26.1	8.9	144.8	164.9	20.1	13.9
B. Petróleo refinación	19.5	21.3	1.8	9.2	9.7	11.0	1.3	11.0
C. Importación de servicios	140.2	147.7	7.5	5.3	74.8	80.8	6.0	8.0
1. Fletes	23.3	19.5	-3.8	-16.3	13.4	10.2	-3.2	-23.9
2. Intereses	47.2	55.0	7.8	16.5	24.8	28.7	3.9	15.7
3. Dividendos y regalías	18.7	27.0	8.3	44.4	8.9	16.3	7.4	83.1
4. Varios	51.0	46.2	-4.8	-9.4	27.7	25.6	-2.1	-7.6
<b>III. DEFICIT</b>								
<b>EN CUENTA CORRIENTE</b>	<b>-84.4</b>	<b>-8.5</b>	<b>75.9</b>	<b>-89.9</b>	<b>-32.4</b>	<b>12.5</b>	<b>19.9</b>	<b>-61.4</b>
<b>IV. FINANCIACION NETA</b>	<b>72.7</b>	<b>35.4</b>	<b>-37.3</b>	<b>-51.3</b>	<b>41.6</b>	<b>20.2</b>	<b>-21.4</b>	<b>-51.4</b>
A. Capital privado	24.6	11.4	-13.2	-53.6	22.2	7.6	-15.8	-71.2
B. Capital oficial	31.2	15.2	-16.0	-51.2	21.4	17.6	-3.8	-17.8
1. Ingresos	63.6	56.7	-6.9	-10.9	34.4	33.0	-1.4	-4.1
2. Amortización	-32.4	-41.5	-9.1	-28.1	-13.0	-15.4	-2.4	-18.5
C. Derechos especiales de giro	16.8	16.6	-.2	-1.2	-	-	-	-
D. Saldos, convenios y otros	.1	-7.8	-7.9	7900.0	2.0	-5.0	7.0	-350.0
<b>V. VARIACION</b>								
<b>RESERVAS NETAS</b>	<b>-11.7</b>	<b>26.9</b>	<b>38.6</b>	<b>-329.9</b>	<b>9.2</b>	<b>32.7</b>	<b>23.5</b>	<b>255.4</b>

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO



# BALANZA CAMBIARIA

US \$ MILLONES



que se advierte en los ingresos de divisas son las rentas de divisas correspondientes a capital para exploración y explotación de hidrocarburos, que no obstante haber llegado a US\$5 millones en el último trimestre, frente a cifras menores de los tres trimestres anteriores, suman solamente US\$8 millones en lo corrido del año, con disminución de casi 40% respecto al primer semestre de 1971. Esta situación confirma apreciaciones hechas en el número anterior de COYUNTURA ECONOMICA sobre la necesidad de efectuar un cuidadoso análisis de la política petrolera del país, que estimule las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y que procure, al mismo tiempo, las mayores ventajas posibles en materia de balanza de pagos.

4. *Egresos corrientes.* Todas las cifras de esta cuenta presentan avance significativo en el segundo trimestre. Los egresos corrientes fueron aproximadamente de US\$257 millones, frente a US\$232 millones del trimestre anterior; si se consi-

CUADRO VI-3  
BALANZA CAMBIARIA  
(US\$ millones)

	Trimestre				Meses		
	1971		1972		1972		
	III	IV	I	II	Abril	Mayo	Junio
<b>I. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>206.7</b>	<b>235.1</b>	<b>215.2</b>	<b>269.2</b>	<b>92.2</b>	<b>94.0</b>	<b>83.0</b>
A. Exportaciones de bienes	166.5	194.4	279.1	224.4	74.9	80.5	69.0
1. Café	95.3	95.3	97.3	110.4	35.7	42.5	32.2
2. Otros productos	71.2	99.1	81.8	114.0	39.2	38.0	36.8
B. Compras de oro y petróleo	4.7	4.2	2.9	5.0	1.7	1.3	2.0
C. Exportación de servicios	33.8	34.4	30.9	38.4	15.1	11.8	11.5
D. Intereses	1.7	1.9	2.3	1.4	.5	.4	.5
<b>II. EGRESOS CORRIENTES</b>	<b>229.1</b>	<b>229.6</b>	<b>232.2</b>	<b>256.7</b>	<b>82.7</b>	<b>90.4</b>	<b>83.6</b>
A. Importación de bienes	148.3	151.4	155.0	164.9	50.2	59.7	55.0
B. Petróleo refinación	9.0	11.3	10.3	11.0	5.5	2.3	3.2
C. Importación de servicios	71.9	66.9	66.9	80.8	27.0	28.4	25.4
1. Fletes	13.6	11.1	9.3	10.2	3.8	4.2	2.2
2. Intereses	23.9	26.2	26.3	28.7	8.3	12.2	8.2
3. Dividendos y regalías	9.1	9.8	10.7	16.3	5.1	4.9	6.3
4. Varios	25.3	19.8	20.6	25.6	9.8	7.1	8.7
<b>III. DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE</b>	<b>-22.4</b>	<b>5.5</b>	<b>-17.0</b>	<b>12.5</b>	<b>9.5</b>	<b>3.6</b>	<b>-6</b>
<b>IV. FINANCIACION NETA</b>	<b>-23.1</b>	<b>26.2</b>	<b>11.3</b>	<b>20.2</b>	<b>-1.7</b>	<b>16.8</b>	<b>5.1</b>
A. Capital privado	10.5	21.5	5.3	6.4	.2	3.1	3.1
B. Capital oficial	15.2	7.0	-8.0	17.6	-5	14.8	3.3
1. Ingresos	29.7	19.8	18.2	32.9	5.4	20.1	7.4
2. Amortización	-14.6	-12.8	-26.2	-15.4	-5.9	-5.4	-4.1
C. Derechos especiales de giro	-	-	16.6	-	-	-	-
D. Saldos, convenio y otros	2.6	2.3	-2.6	-5.0	-1.4	-1.1	-2.5
<b>V. VARIACION RESERVAS NETAS</b>	<b>.7</b>	<b>31.7</b>	<b>-5.7</b>	<b>32.7</b>	<b>7.8</b>	<b>20.4</b>	<b>4.5</b>

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROI LO

dera el resultado total del primer semestre, los egresos corrientes crecieron 7.8% respecto al año anterior.

Como consecuencia del aumento de las importaciones y de la expansión muy apreciable de la cartera bancaria, el monto de los giros para el pago de bienes importados se elevó a casi US\$165 millones en el trimestre y registró un incremento cercano al 9% en los seis primeros meses del año, respecto a igual período de 1971.

Es previsible que esta tendencia se acentúe en los meses venideros, por razón de la política de las autoridades monetarias encaminada a acelerar el pago de las importaciones para disminuir el endeudamiento a corto plazo del país y propiciar la estabilidad monetaria. Estas medidas se discuten en el capítulo sobre moneda y crédito.

También se advierte aumento en los pagos al exterior por servicios, los cuales llegaron a casi US\$81 millones en el segundo trimestre del año, frente a US\$77 millones del trimestre anterior. En los seis primeros meses, el crecimiento de las importaciones de servicios fue de US\$7.5 millones, o sea de 5.3% respecto al primer semestre de 1971. Este resultado es satisfactorio a la luz de la tendencia histórica que marcaba un incremento mucho mayor por este concepto (Gráfica VI-2). Posiblemente la mejoría continuará debido, entre otras circunstancias, a menor crecimiento de los intereses correspondientes a la deuda privada con el exterior, consecuencia de la ya mencionada política de la Junta Monetaria de limitar el endeudamiento en moneda extranjera de los particulares.

Si se comparan los ingresos y los egresos corrientes por servicios, debido a que los primeros aumentaron en mayor proporción que los segundos, se advierte un

menor desequilibrio en la balanza de servicios del país, que había sido uno de los renglones más deficitarios del sector externo de nuestra economía (Gráfica VI-2). Se observa, sin embargo, que los giros por dividendos y regalías han venido creciendo apreciablemente, hasta registrar más de 44% de incremento en el primer semestre de 1972, frente al primer semestre del año pasado. Parte del fenómeno puede obedecer al registro de inversiones pendientes de contabilizar en la Oficina de Cambios y a la aprobación de contratos, también pendientes, por parte de la Comisión de Regalías. En todo caso, es un renglón cuya evolución debe seguirse cuidadosamente.

### C Financiación (Cuadros VI-2 y VI-3)

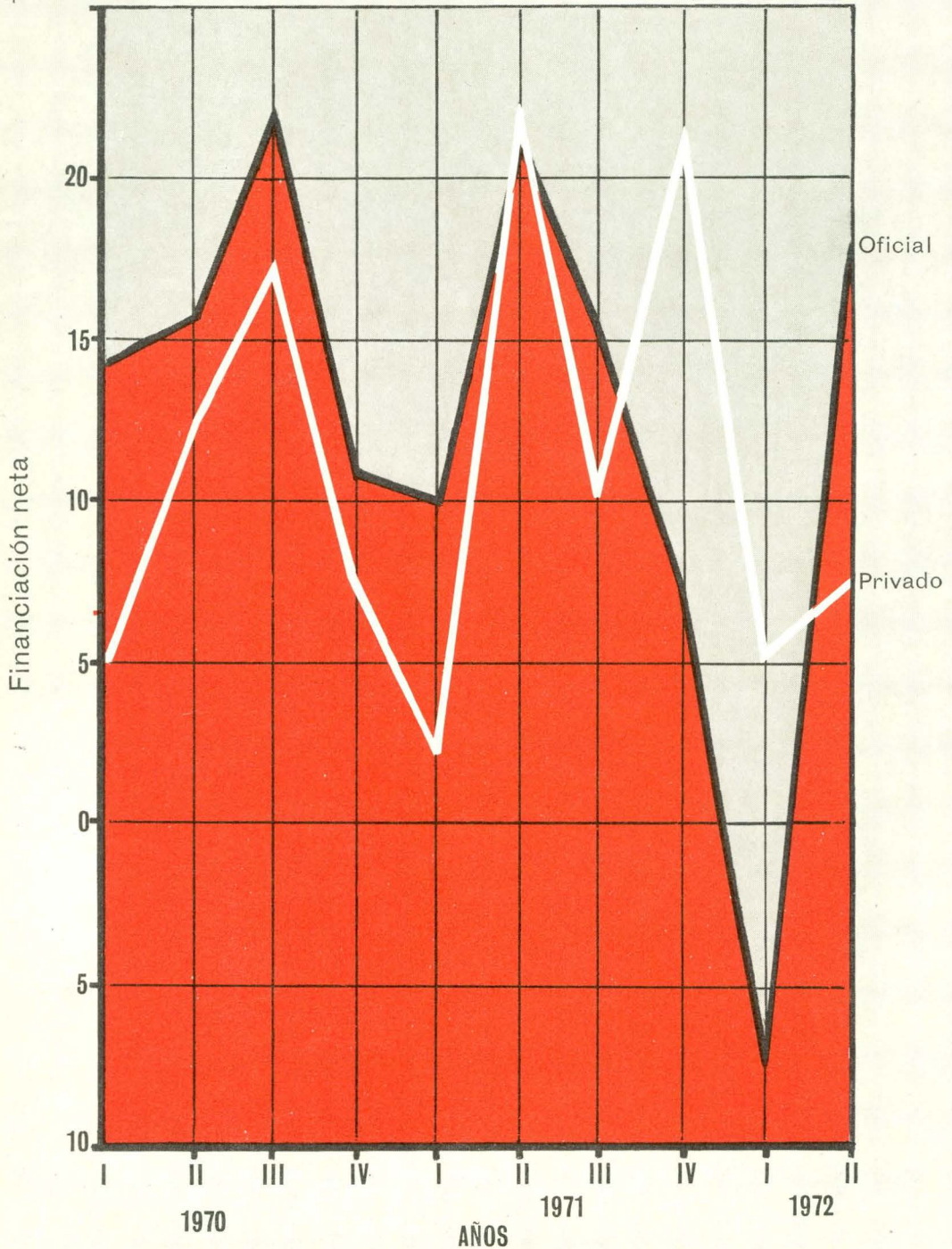
La financiación neta, oficial y particular, llegó en el trimestre a más de US\$20 millones manteniéndose así la tendencia positiva de los tres últimos trimestres, que contrasta con la tendencia negativa del tercer trimestre de 1971. El factor principal de este resultado ha sido un crecimiento grande de los ingresos por préstamos oficiales, cuyo monto ascendió a cerca de US\$33 millones (Gráfica VI-3). No obstante, el flujo de capital oficial para los seis primeros meses de 1972 es todavía inferior, en casi 11%, al del primer semestre del año anterior, en tanto que la amortización ha crecido en más de US\$9 millones. Desde luego, esta tendencia se modificará en los próximos meses, como resultado de empréstitos recientemente contratados por el gobierno nacional, a los cuales se hará referencia más adelante.

Los ingresos netos de capital privado alcanzaron en el segundo trimestre un nivel de US\$6.4 millones, que es muy similar al de los tres primeros meses del año. Esto contrasta con las altas cifras de los dos últimos trimestres de 1971 (Gráfica VI-3), y corresponde a un cierto



# BALANZA CAMBIARIA - FINANCIACION NETA

US \$ MILLONES



grado de saturación del endeudamiento privado con el exterior y a las políticas encaminadas a limitarlo. Es ya significativo el hecho de que, comparando las cifras de los dos primeros semestres de 1971 y 1972, se advierta una reducción de casi 54% en este rubro.

#### D. Perspectivas cambiarias (Cuadro VI-4)

Las perspectivas de la balanza cambiaria son muy favorables para el resto del año. Teóricamente, las reservas internacionales netas podrían crecer en cerca de US\$112 millones durante 1972; de este crecimiento, ya ha tenido lugar una parte (US\$27 millones), en el primer semestre, lo cual deja un saldo de US\$85 millones para los seis últimos meses. En la práctica, no es probable que se registre un incremento de tanta magnitud, porque no es previsible que se utilice la totalidad de los US\$80 millones de créditos contratados por el gobierno nacional con bancos comerciales del exterior. Teniendo en cuenta que se proyecta una adición presupuestal, con cargo a dichos préstamos, del orden de \$800 millones, puede calcularse que de los US\$80 millones en referencia, se utilizarán US\$35 millones, aproximadamente. En tal caso, el fortalecimiento de las reservas netas ascenderá en el año a US\$67 millones, aproximadamente; de ellos, US\$34 millones, más o menos, tendrían lugar en el segundo semestre.

El cálculo anterior podría parecer excesivamente bajo si se tiene en cuenta la elevación de los precios internacionales del café y el monto de las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, los egresos corrientes, por pago de mercancías importadas y por otros conceptos, avanzarán significativamente en 1972, particularmente en el segundo semestre, dadas las medidas de la Junta Monetaria para acelerar los giros al exterior.

Conviene pues, examinar los principales renglones de ingresos y egresos corrientes de cambio exterior del Banco de la República, con los montos que se esperan para el año en curso.

1. *Ingresos corrientes.* En el pasado número de COYUNTURA ECONOMICA se estimaron los ingresos por exportaciones de café en US\$400 millones. En este número la proyección se ha elevado a US\$435 millones, sobre la base de exportaciones de US\$457 millones, aproximadamente, cifra de la cual se han deducido US\$22 millones en que se estiman los gastos en moneda extranjera de la Federación Nacional de Cafeteros. El cálculo de exportaciones y reintegros de café es conservador, teniendo en cuenta el nivel de precios internacionales que ha venido registrándose en el tercer trimestre del año, cercano a US\$0.62 la libra, en promedio. Para el último trimestre del año se prevé un precio menor (US\$0.59 la libra), y tanto para dicho trimestre como para el tercero, se ha partido de un volumen relativamente bajo de exportaciones del grano.

En cuanto a nuevas exportaciones se refiere, no es aventurado estimar que los registros asciendan a US\$360 millones en el curso del año. Sobre esta base y con un cálculo de US\$10 millones de reintegros anticipados, se llega a una cifra de US\$370 millones por concepto de esta clase de exportaciones. Debe observarse que en 30 de junio los reintegros superaban a los registros en cerca de US\$15 millones, por efecto de los anticipos; se considera, sin embargo, que este nivel disminuirá en el resto del año, como consecuencia de las medidas adoptadas por el gobierno para limitar el endeudamiento de particulares con el exterior.

El cálculo de los demás rubros de ingresos corrientes no ha sufrido varia-



ción de especial importancia para el resultado final de la balanza cambiaria, respecto a la proyección del número anterior de COYUNTURA ECONOMICA. Se han hecho ajustes de monto reducido, elevando capital petróleo y exportación de servicios, y disminuyendo ligeramente los intereses.

2. *Egresos corrientes.* La proyección de egresos corrientes se ha aumentado sustancialmente, por nueva estimación de los pagos correspondientes a mercancías importadas; los otros dos renglones: petróleo para refinación en el país e importación de servicios se han mantenido prácticamente inalterados, a la luz de los resultados del primer semestre.

La proyección de giros por mercancías

importadas se elevó de US\$615 millones a US\$700 millones, es decir, en US\$85 millones, para tomar en cuenta las disposiciones de la Junta Monetaria que autorizaron la devolución anticipada de los depósitos previos de importación para el pago de las mercancías amparadas por ellos, y que eliminaron, durante un lapso determinado, la necesidad de constituir depósitos para giro al exterior. Se estima que estas medidas, animadas en el propósito de acelerar los giros al exterior, pueden significar pagos adicionales, en 1972, del orden de US\$65 millones. La diferencia restante (US\$20 millones) entre la proyección original y la actualizada, corresponde a un presupuesto mayor de licencias de importación, frente al inicialmente acordado por las autoridades monetarias y de comercio exterior.

CUADRO VI-4  
BALANZA CAMBIARIA 1971  
Y PROYECCION 1972  
(US\$ millones)

	Real 1971	Proyección 1972
<b>I. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>808.6</b>	<b>966.9</b>
A. Exportación de bienes	656.5	805.0
1. Café	358.6	435.0
2. Otros	297.9	370.0
B. Compras oro y petróleo	22.2	17.0
C. Exportación de servicios	121.2	137.4
D. Intereses	8.7	7.5
<b>II. EGRESOS CORRIENTES</b>	<b>917.9</b>	<b>1.023.1</b>
A. Importación de bienes	612.7	700.0
B. Petróleo	39.8	43.0
C. Importación de servicios	265.4	280.1
<b>III. DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE</b>	<b>-109.3</b>	<b>-56.2</b>
<b>IV. FINANCIACION NETA</b>	<b>130.1</b>	<b>122.9</b>
A. Capital privado	57.0	21.3
B. Capital oficial	53.8	95.0
1. Ingresos	113.4	171.0
2. Amortización	-59.6	-76.0
C. Derechos especiales de giro	16.8	16.6
D. Saldos, convenios y otros	2.5	-10.0
<b>V. RESERVAS INTERNACIONALES NETAS</b>	<b>20.8</b>	<b>66.7</b>

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO

3. *Déficit en cuenta corriente.* El fuerte aumento de los egresos corrientes, debido a las razones expuestas, puede elevar a US\$56 millones el déficit en cuenta corriente, anteriormente previsto en US\$37 millones. Todo dependerá del impacto de las medidas recientemente expedidas para acelerar los pagos al exterior. En todo caso, esta cifra máxima de US\$56 millones de déficit en cuenta corriente es considerablemente menor a la de casi US\$110 millones, registrada en 1971.

4. *Financiación neta.* La financiación neta de la balanza cambiaria en 1972 se ha proyectado en cerca de US\$123 millones, cifra similar a la de US\$130 millones registrada el año pasado. No obstante la analogía de las cifras, la estructura de la financiación ha cambiado sustancialmente. En 1972, el monto del capital privado (préstamos e inversiones) será menor, por las limitaciones al endeudamiento de particulares con el exterior. Por el contrario, se espera un flujo mucho mayor de capital oficial. Concretamente, se supone que en el segundo semestre del año, ingresarán cerca de US\$115 millones por este concepto, así:

US\$35 millones de los dos paquetes de préstamos sectoriales de la Agencia para el Desarrollo Internacional — A.I.D.—, el uno de US\$77 millones, suscrito el año pasado, y el otro en US\$88 millones, acordado en junio de 1972 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Este paquete está compuesto por: a) US\$37.0 millones para financiar gastos en moneda local de un programa de desarrollo regional y urbano; b) US\$30.8 millones destinados a costear gastos en moneda local de un programa de desarrollo agrícola; c) US\$20.5 millones para financiar costos en dólares y en pesos de un programa de desarrollo educativo. Todos los préstamos se contrataron a 40 años, incluido un período de gracia de 10 años; intereses del 1 por ciento anual durante el período de gracia y de 3 por ciento anual durante los 30 años restantes.

Como es sabido, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —BIRF— aprobó un crédito de programa de US\$45 millones para Colombia; se estima que de este préstamo el país recibirá US\$15 millones en 1972 <sup>2</sup>

También con recursos del BIRF, se esperan desembolsos de US\$14 millones, aproximadamente, para financiar la importación de bienes de capital destinados al desarrollo industrial del país, a través de préstamos de las corporaciones financieras.

En materia de ingresos de divisas correspondientes a préstamos para proyectos específicos, se calcula una cifra mínima de US\$15 millones.

Finalmente, y como ya se indicó, son previsibles desembolsos de US\$35 millones contra los préstamos acordados con bancos comerciales del exterior.

La cuenta de amortización se ha elevado apreciablemente, a US\$76 millones, en atención a los resultados del primer semestre del año. La circunstancia de que sea menester hacer cálculos aproximados de este renglón indica la necesidad de un registro más completo y cuidadoso de los vencimientos de las obligaciones oficiales con el exterior, que permita conocer con certeza los giros por tal concepto. Dentro de la financiación neta se ha tenido en cuenta la asignación, ya utilizada, de US\$16.6 millones en derechos especiales de giro.

Dado el movimiento hasta ahora de la cuenta saldos, convenios y otros, se cal-

<sup>2</sup> Inicialmente previsto en US\$60 millones, y destinado a fomentar las exportaciones no tradicionales, atender inversiones contenidas en los planes de desarrollo económico y social, y financiar programas de importación de bienes y servicios esenciales.

cula en menos US\$10 millones el resultado de la misma para 1972.

### E. Endeudamiento público con bancos comerciales del exterior

En los meses de julio y agosto, el gobierno nacional celebró dos contratos de crédito externo con bancos comerciales, cada uno en cuantía de US\$40 millones, para un total de US\$ 80 millones, a 7 años, incluido un período de gracia de un año de amortización gradual; intereses del 1 y 3/8% anual por encima de la tasa ofrecida en el mercado interbancario de Londres para depósitos a 6 meses en eurodólares, y comisión de compromiso del medio por ciento anual sobre saldos no utilizados. El primero de ellos se celebró con el Chase Manhattan Bank y el segundo con el Manufacturers Hanover Limited, de Inglaterra, en su propio nombre y en representación de otras entidades bancarias.

Desde el punto de vista de la situación actual y de las perspectivas a corto plazo de la balanza de pagos estos préstamos no parecen necesarios. Las reservas líquidas del país oscilan alrededor de US\$200 millones, cifra superior a la de US\$180 millones en que puede estimarse el pago máximo por mercancías importadas, durante 3 meses; este es el margen que generalmente se juzga como de seguridad para la balanza de pagos. Además, el Banco de la República no está utilizando líneas de crédito con corresponsales del exterior, que constituyen reservas secundarias del orden de US\$150 millones; aunque estas líneas se utilizan normalmente con aceptaciones de 90 a 180 días, pueden renovarse indefinidamente, en circunstancias cambiarias normales, como las que imperan en la actualidad.

A lo anterior se suma el hecho de las perspectivas favorables para las exportaciones de café y de productos no tradi-

cionales; es conocido que los precios del grano se han elevado en los mercados internacionales, y que una proyección conservadora permite situarlos en US\$0.59 la libra, para el próximo año cafetero: las exportaciones no tradicionales, por su parte, han demostrado extraordinario dinamismo y pueden llegar a cerca de US\$360 millones, en el presente año. Finalmente, el monto del préstamo de desarrollo a largo plazo, últimamente contratados, es muy considerable; recuérdense los préstamos sectoriales de A.I.D. por US\$88 millones, el de programa del Banco Mundial de US\$45 millones y los numerosos créditos para proyectos específicos.

Se ha indicado que los préstamos suscritos con los bancos comerciales permitirán reducir el endeudamiento privado a corto plazo con el exterior, cuyo nivel venía elevándose en forma extraordinaria, según se observó al estimar la Balanza de Pagos de 1971, en el pasado número de COYUNTURA ECONOMICA.

Esta finalidad es muy respetable, pero ella se habría podido lograr sin necesidad de contraer las mencionadas deudas. Al proyectar la balanza cambiaria para 1972, en la sección anterior, se tuvo en cuenta un monto reducido de capital privado neto a corto plazo y una muy apreciable aceleración de giros al exterior por concepto de mercancías importadas; no obstante, se calcula que las reservas internacionales tendrán un fortalecimiento de casi US\$67 millones; si se deduce de esta cifra la utilización prevista de US\$35 millones de los créditos a los cuales viene haciéndose referencia, quedaría todavía un saldo de US\$31 millones de incremento en las disponibilidades netas de cambio exterior del Banco de la República.

Considerado así el problema, no parece indispensable recargar los egresos de

divisas del país con intereses fluctuantes, que podrían ser de 6½% ó 7% anual; suponiendo una plena utilización de los préstamos, estos porcentajes representarían un gasto anual de US\$5 a US\$5½ millones.

Se observa, sin embargo, que los empréstitos permitirán cancelar deudas de US\$41 millones, aproximadamente que tiene el país con el Fondo Monetario Internacional, por encima del tramo de oro. Se sostiene que esta operación es conveniente y urgente a fin de evitar la pérdida que podría ocurrir si se eleva el precio del oro para las negociaciones entre bancos centrales, ya que las obligaciones con el Fondo están referidas, directa o indirectamente, a la cotización del metal.

Ciertamente se ha expresado por distinguidas personalidades de algunos países europeos la conveniencia de elevar el precio del oro; pero otras naciones, cuya posición es clave para tal efecto, no parecen simpatizar con la tesis. Es un punto sobre el cual caben, legítimamente, diversos puntos de vista. Aún aceptando el que ve un grave riesgo en esta situación, podría argumentarse que la deuda con el Fondo puede cancelarse aplicando aquella parte de las reservas internacionales líquidas, que excede los pagos de 3 meses de importaciones y el aumento que pueden tener dichas reservas en el primer semestre del año entrante, como fruto de mayores ingresos cafeteros.

Cuando se iniciaron las negociaciones para contratar los préstamos con bancos comerciales del exterior no podían preverse los desarrollos tan favorables de la balanza de pagos en 1972, originados en considerable aumento de los precios del café y en crecimiento sorprendente de las exportaciones no tradicionales; este hecho fue, seguramente, causa importan-

te de que ellas se llevaran a efecto. No debe descartarse, por lo tanto, la posibilidad de un pago anticipado, así sea parcial, de los créditos, antes de su vencimiento, para evitar el gravamen de sus intereses sobre la balanza de pagos. Dicho gravamen es superior al ingreso que dejaría de percibir el país por los intereses de los depósitos a término de reservas que tuvieran que emplearse para tal fin.

Desde el punto de vista monetario y fiscal, las operaciones que vienen analizándose presentan serios riesgos. Es posible que su producto en moneda nacional se destine al gasto público, para suplir la insuficiencia de los ingresos fiscales respecto a las necesidades de gastos corrientes e inversiones, y para mejorar los déficit fiscal, presupuestal y de tesorería. Esta operación es expansionista: El gobierno recibe los dólares y los vende al Banco de la República, a cambio de pesos que éste emite. En el supuesto de que las divisas se utilicen para cancelar pasivos con el Fondo Monetario no tendría lugar una contracción paralela del circulante, pues se trataría simplemente de que el Banco de la República aplicara los dólares a amortizar dichos pasivos, sin recibir pesos en cambio.

La expansión monetaria de que se ha dado cuenta sería de apreciable magnitud, pudiendo llegar a cerca de \$1.700 millones. Los peligros de esta situación se manifiestan claramente teniendo en cuenta la actual tendencia expansionista del circulante y del crédito, que llevó a la Junta Monetaria a adoptar la medida extrema de los encajes marginales, según se analiza en el capítulo sobre moneda y crédito. No resulta muy congruente la emisión en favor del gobierno nacional, fruto último de las operaciones de endeudamiento externo que se analizan, cuando al mismo tiempo se impone con-

trol tan riguroso a los préstamos al sector privado, con peligro para la producción.

Fiscalmente, no es aconsejable substituir por préstamos externos el esfuerzo encaminado a aumentar los ingresos públicos y a racionalizar el gasto de los organismos del Estado; ni destinar a inversiones en infraestructura económica y social recursos financieros a corto plazo. Además, estos pueden disminuir el monto de préstamos de desarrollo, a largo plazo de los organismos internacionales, porque dan la apariencia de una boyante situación fiscal y de balanza de pagos.

Por las razones monetarias y fiscales que acaban de exponerse, habría sido mejor que el Banco de la República hubiera concertado las operaciones en referencia y no el gobierno nacional; en tal caso no habría existido el peligro de emisiones inflacionarias en favor del fisco.

Se anota, sin embargo, que era indispensable que el gobierno de Colombia contratara los empréstitos, porque ellos forman parte de una operación mayor, destinada a colocar bonos de deuda pú-

blica externa, a largo plazo, en el mercado de capitales; la negociación con los bancos sería un primer paso para entrar en los mercados de capitales del exterior, un medio para el mayor conocimiento y mejor crédito del país en el extranjero, y en fin, un aliciente para que la comunidad financiera internacional participe en la garantía, colocación y adquisición de los bonos.

Resulta prematuro valorar este argumento, pues todavía no se ha iniciado la promoción pública, ni la colocación de los referidos bonos. Teóricamente es inobjetable que el país diversifique las fuentes de recursos financieros a largo plazo, y que acredite su nombre en el exterior. Prácticamente, existen peligros que deben evitarse cuidadosamente; en especial, la ya mencionada tendencia de substituir el esfuerzo fiscal interno por recursos externos, y la posibilidad de generar una carga excesiva de deuda pública sobre la balanza de pagos. La experiencia de otros países latinoamericanos aconseja gran cautela en estos particulares.



# Tasa de Cambio

Durante el primer semestre de 1972 la cotización del certificado de cambio registró un alza de \$0.99, pasando de \$ 20.91 en 31 de diciembre de 1971 a \$ 21.90 en 30 de junio de 1972.

En el segundo trimestre el aumento de la tasa de cambio fué de 2.2%, para un crecimiento de 4.7% en el semestre completo. Este crecimiento es mayor al alcanzado en igual período del año pasado, que fué de 4.0%.

El movimiento de la tasa de cambio fué gradual y continuo durante el semestre (Cuadro VII-1) y la cotización alcan-

de divisas por aumento en los precios del café y del volumen de exportaciones, el alto crecimiento de los precios internos (7% en el semestre) hace necesario acelerar el movimiento de la tasa de cambio.

La conveniencia de acelerar el movimiento de la tasa de cambio radica en la diferencia existente entre la tasa de cambio nominal y la tasa de cambio de equilibrio. La tasa de cambio de equilibrio es la determinada por las fuerzas de oferta y demanda de divisas en un mercado libre de restricciones cuantitativas a las importaciones. Como se ha venido anotando en los números anteriores de COYUNTURA ECONOMICA, en Colombia la tasa de cambio nominal no refleja la interacción irrestricta de las fuerzas de oferta y demanda como lo demuestra la existencia de controles administrativos a las importaciones, tales como la licencia previa, la lista de prohibida importación y el requisito de depósitos previos para importar. Por consiguiente la tasa nominal es inferior a la tasa de equilibrio.

Si ocurre una desaceleración del movimiento de la tasa de cambio mientras se incrementan los precios internos se producirá un desestímulo a las exportaciones y un estímulo a las importaciones con el subsiguiente perjuicio para la balanza de pagos.

El exportador evalúa, a través del tipo de cambio, la conveniencia de vender en el mercado interno o en el externo. En su caso, la sobrevaluación de la tasa de cambio significa un desaliento obvio a vender en el exterior, pues cada dólar retornado, suponiendo los precios en el resto del mundo constantes, le produce un menor ingreso cuando los costos in-

CUADRO VII-1  
COTIZACION DEL CERTIFICADO  
DE CAMBIO  
(último día de cada mes)

		VALOR \$	Variación \$ %	
1967	Diciembre	15.78		
1968	Junio	16.31	.53	3.36
	Diciembre	16.90	.59	3.62
1969	Junio	17.31	.41	2.43
	Diciembre	17.85	.52	3.12
1970	Junio	18.42	.59	3.19
	Diciembre	19.10	.68	3.69
1971	Junio	19.87	.77	4.03
	Diciembre	2.901	1.04	5.23
1972	Enero	21.08	.17	0.81
	Febrero	21.24	.16	0.76
	Marzo	21.42	.18	0.85
	Abril	21.58	.16	0.75
	Mayo	21.74	.16	0.74
	Junio	21.90	.16	0.74

Fuente: Banco de la República.

zada a fines de junio es tan solo cuatro centavos inferior a la proyección hecha en COYUNTURA ECONOMICA, Volumen II No. 1.

A pesar del incremento en los ingresos

ternos experimentan alzas.

“Los productos de artículos de exportación quedan sometidos a la tijera. Alza de costos y congelación de lo que reciben por la venta de sus productos. A medida que avanza el proceso inflacionista y se elevan los costos internos, y mientras más tiempo se demore la corrección del tipo del cambio, la producción de artículos para la exportación deja de dar beneficios. Primero desaparecen las líneas que dan menos utilidades y luego, gradualmente las otras, hasta que cesa la exportación de todos aquellos artículos cuya producción se puede colocar en el interior.

Una política inflacionaria, combinada con la congelación del tipo de cambio, como ha sido la política de algunos países de América Cafetera en la post-guerra, condena al país que la practica a la mono-exportación. Sólo se pueden exportar aquellos productos tales como el café y el banano, que no se podrían vender, en su totalidad, en el interior y la producción de los cuales no puede cesar por la inelasticidad de transferencia a otras actividades de los recursos de producción vinculados a ella.

Visto el problema desde el punto de vista de los compradores extranjeros, se puede expresar diciendo que la congelación de tipo de cambio tiene que elevarse a la misma tasa que se elevan los costos internos<sup>1</sup>.

En el caso del importador, la sobrevaluación de la tasa de cambio, hace que la relación de precios entre bienes importados y bienes producidos internamente sea inferior a la que resultaría con una tasa de cambio de equilibrio, estimulando la demanda por importaciones. En la medida en que haya inflación interna, se fomenta más la demanda por importaciones.

Cuando la tasa de inflación es superior a la devaluación cambiaria disminuye el

margen de ganancia del exportador y a la vez se incrementa la demanda por bienes producidos en el exterior. El resultante desequilibrio entre oferta y demanda de divisas conduce a que éstas se tengan que asignar administrativamente entre los importadores, sistema que además de beneficiar principalmente a quienes tienen un mayor acceso a las licencias de importación, conduce a una mala asignación de los recursos.

“Por lo tanto, si la tasa de cambio sube, obviamente todo lo importado sube proporcionalmente. Lo que llevaría a pensar que controlando la tasa de cambio e impidiendo que suba, el nivel de toda la comunidad permanecería más bajo. . . Mirando el problema desde el punto de vista macroeconómico, vemos que las cosas no suceden así. En primer lugar, el beneficio parcial que reciben las clases consumidoras de productos importados lo pagan los exportadores, luego es un traslado de un sector a otro. Además, de todas maneras no es posible mantener los precios de antes para artículos importados y suplir toda la demanda, puesto que esta es en exceso de lo que puede importar el país. Si se controla administrativamente la tasa, mientras se lleva a cabo la expansión monetaria interna se impide su ajuste gradual. El desajuste entre precios internos y externos se vuelve tan grande que a la postre es imposible sostener la situación”<sup>2</sup>.

En el Cuadro VII-2 se presenta la evolución de la tasa de cambio y del índice nacional de precios al por mayor desde 1960 (columnas 1 y 2). La columna 3 muestra la relación entre la tasa de cambio y el índice nacional de precios al por mayor. La 4 muestra el índice de crecimiento de esta relación. Los números superiores a 100 indican que la tasa de cambio aumentó en términos de los precios internos y los inferiores que disminuyó.

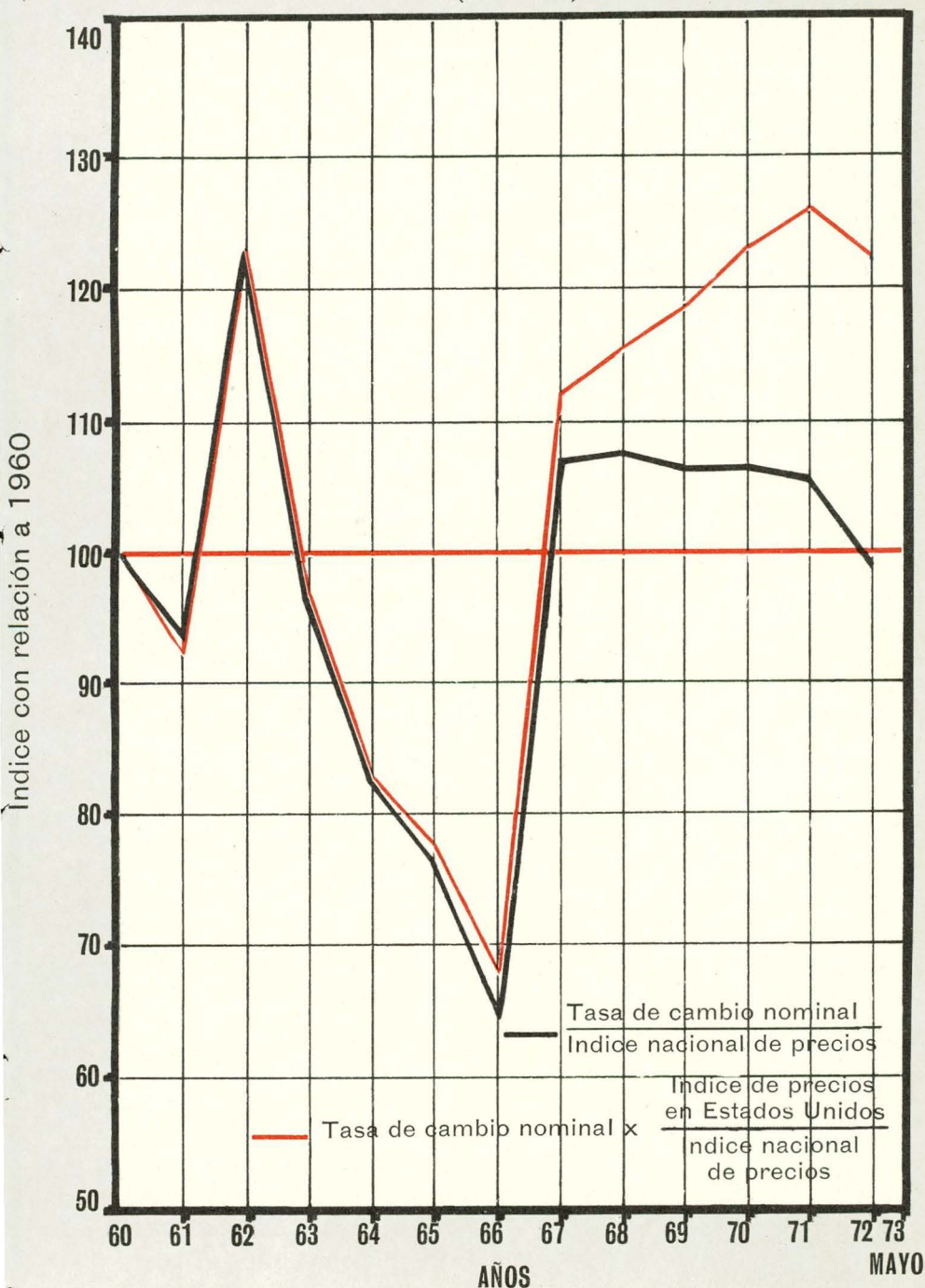
Tanto en el cuadro como en la gráfica VII-1 se puede observar cómo en 1961 y

<sup>1</sup> Hernán Echavarría, *Macroeconomía de la América Cafetera*, Colombia, 1972, pág. 168.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, pág. 175.

# EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO 1960 - 1972

(1960 = 100)



1966 el haber mantenido la tasa de cambio fija unida a un alto crecimiento en los precios internos, llevó a un desajuste de tal magnitud, que la situación se hizo insostenible y fue necesario devaluar.

A partir de 1967 la política del gobierno ha sido la de mantener la tasa de cambio flexible, con el fin de evitar ese tipo de devaluaciones abruptas. Como se puede observar en la gráfica el crecimiento de la tasa de cambio a partir de 1967, contrarrestó el crecimiento de los precios internos y se mantuvo entre el 5% y 7% superior al nivel de 1960.

Sin embargo, en mayo de 1972 el nivel de la tasa de cambio deflactado por el nivel interno de precios es inferior al de 1960.

Para lograr una aproximación a la tendencia de precios en el mercado mundial se utilizó el nivel de precios en Estados Unidos. En la columna 5 se presenta su

evolución y en la columna 6 su relación con la tasa de cambio deflactada por el nivel interno de precios. En dicho cuadro y en la Gráfica VII-1 se comprueba que sólo la aceleración en los precios de Estados Unidos, registrada a partir de 1967, ha permitido que el valor de la tasa de cambio en mayo de 1972 esté 23.4% por encima del valor de 1960.

El crecimiento de los precios internos en el primer semestre del año fué de 6.8%, superior en 2 puntos al incremento en la tasa de cambio. Por lo tanto, si los precios de los países a los cuales exportamos se hubieran mantenido constantes, el exportador estaría recibiendo, por concepto de cada dólar exportado, 2 puntos menos que en diciembre del año pasado. Sin embargo, los precios en el exterior no parecen haber permanecido constantes. Estos aumentaron 2.4% en los primeros cinco meses del año, mientras que los precios internos de Colombia crecieron 4.9% en igual período. Por lo tanto la tasa de cambio, teniendo en

CUADRO VII-2  
EVOLUCION DE LA TASA DE CAMBIO Y LOS PRECIOS

	(1) Tasa de camb. dic. 31	(2) Indice nal de precios al por mayor (1967=100)	(3) (1)/(2) Relac. de la tasa de camb. y precios int.	(4) Indice 1960=100	(5) Ind. de precios por mayor en EE.UU. 1967=100	(6) (3) x (5) Relac. de tasa de camb. precios int. y precios en EE.UU.	(7) Indice 1960=100
1960	6.70	45.4	14.8	100.0	94.9	14.1	100.0
1961	6.70	48.4	13.8	93.2	94.5	13.0	92.2
1962	9.00	49.7	18.1	122.3	94.8	17.2	122.0
1963	9.00	62.7	14.4	97.3	94.5	13.6	96.5
1964	9.00	73.7	12.2	82.4	94.7	11.6	82.3
1965	9.00	79.7	11.3	76.4	96.6	10.9	77.3
1966	9.00	93.6	9.6	64.9	99.8	9.6	68.1
1967	15.78	100.0	15.8	106.8	100.0	15.8	112.1
1968	16.90	106.3	15.9	107.4	102.5	16.3	115.6
1969	17.85	113.4	15.7	106.1	106.5	16.7	118.4
1970	19.10	122.0	15.7	106.1	110.4	17.3	122.7
1971	20.91	133.9	15.6	105.4	113.9	17.8	126.2
1972*	21.74	147.7	14.7	99.3	118.6	17.4	123.4

\* 31 de mayo

Fuente: Banco de la República



cuenta la variación de la relación entre los precios internos del país y los del mundo exterior, aumentó 1.4% en este período. Pero no hay que perder de vista que en junio los precios internos del país crecieron 1.8% y que es probable que en año completo alcancen un incremento de el 16%, aproximadamente (Gráfica VII-2). En consecuencia, una desaceleración en el movimiento de la tasa de cambio constituiría desestímulo a las exportaciones, ya que es improbable que los precios de los países a los cuales exportamos crezcan en igual proporción.

La política de tasa de cambio es uno de los factores que define en la práctica criterios sobre asignación de recursos; el problema está en si dicha política se ajusta a las necesidades objetivas y a largo plazo de la economía.

La política de tasa de cambio flexible y de estímulos fiscales como el CAT y el Plan Vallejo ha dado un gran impulso a las exportaciones no-tradicionales. Por cada dólar exportado, el exportador recibe, además del valor de la tasa de cambio nominal, el ingreso correspondiente al CAT; por otro lado, a través del Plan Vallejo está exento de derechos arancelarios sobre importación de insumos que se utilicen en la producción de los bienes de exportación. De otra parte, el importador de bienes tiene que hacer las erogaciones que demanden los aranceles y los depósitos previos, entre otros, lo cual hace que el precio efectivo en pesos por dólar importado sea superior a la cotización nominal de las divisas.

En cambio, para el importador o exportador de servicios el valor de compra o venta de divisas está muy cerca de la cotización nominal de la tasa de cambio. Si aplicamos a la exportación e importación de servicios el mismo raciocinio hecho para la importación y exportación de bienes, se puede comprobar que el

estímulo que recibe la exportación de servicios es nulo, en tanto que el estímulo a la importación de servicios es grande, dada la sobrevaluación de la tasa de cambio. El resultado es el déficit en la balanza de servicios que ascendió en 1971 a US\$ 257 millones <sup>3</sup>, cifra superior en 123% al déficit de la balanza de bienes.

No hay lugar a duda de que los subsidios representados por el CAT y el Plan Vallejo han contribuido al crecimiento de las exportaciones, pero las distorsiones causadas por ellos conducen a preguntar si realmente la política de fomento a las exportaciones está de acuerdo con sanos objetivos de asignación de recursos.

El Plan Vallejo favorece al exportador en cuanto le permite importar, sin aranceles y sin sujeción a las restricciones generales, materias primas y otros insumos que se incorporan en los productos de exportación. De otra parte, adolece de la falla de dar más estímulo a las exportaciones intensivas en insumos importados que a las del alto contenido nacional, dado que la protección efectiva es menor, en este último caso.

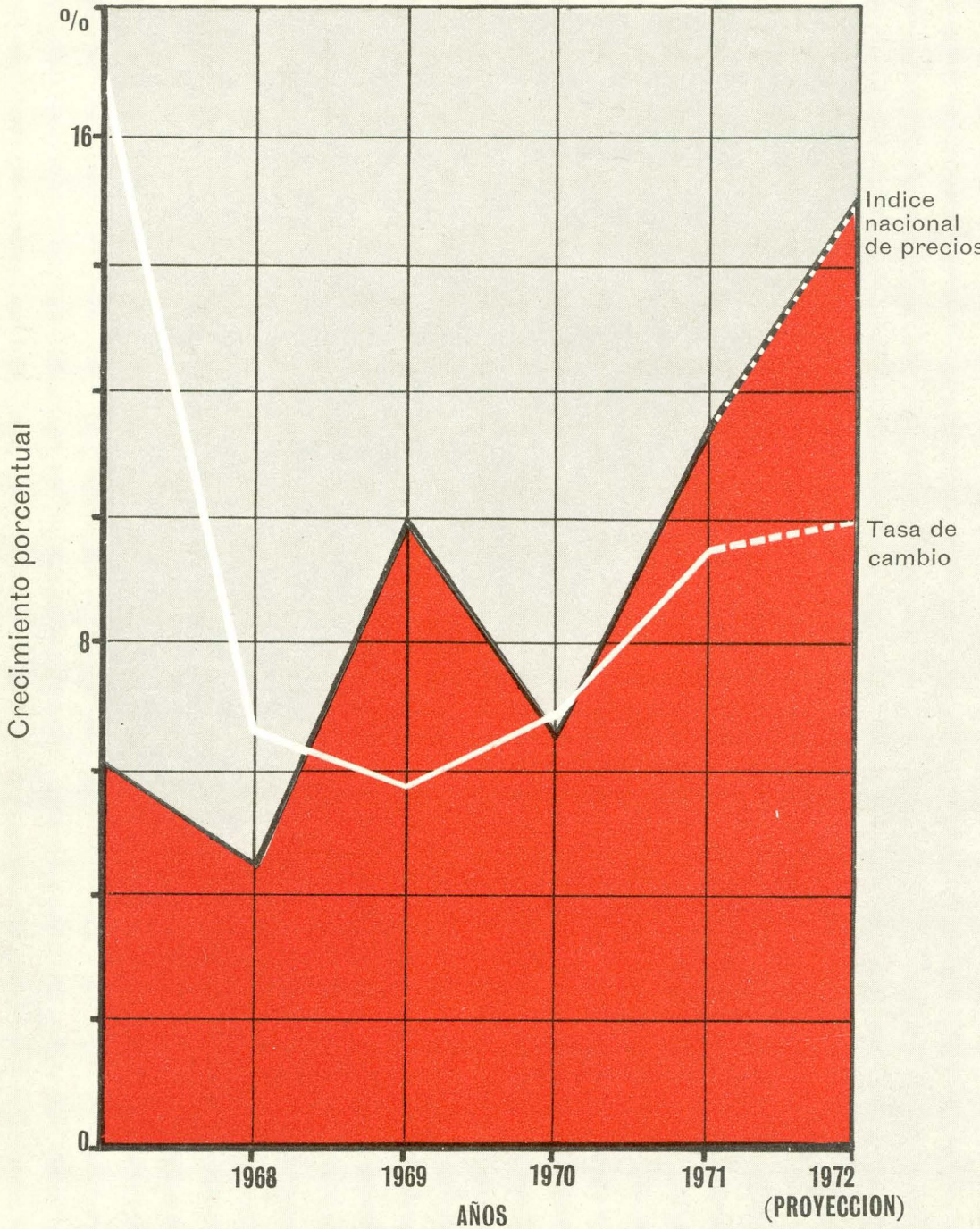
Por cuanto el CAT goza de exención tributaria, otorga mayor subsidio al exportador sujeto a altas tasas marginales de impuesto sobre la renta que al exportador con tasas más bajas. También deben tenerse en cuenta como aspectos negativos del sistema vigente, el estímulo a la importación de servicios causado por la tasa de cambio sobrevaluada y el costo fiscal que implican el CAT y el Plan Vallejo, el cual crece en la medida en que aumentan las exportaciones no tradicionales.

Estos inconvenientes de la política ac-

<sup>3</sup> COYUNTURA ECONOMICA Vol II No. 2 pág. 59



# EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO Y DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS



tual podrían obviarse, casi en su totalidad, mediante una aceleración del movimiento de la tasa de cambio, que permita reducir gradualmente el CAT, hasta su eliminación asegurando al mismo tiempo que el exportador promedio siga recibiendo por dólar exportado lo mismo que en la actualidad.

Con esto se lograría:

1o. Eliminar un subsidio que es diferencial y regresivo dadas las diferentes tasas marginales de impuesto a que están sujetos los exportadores.

2o. Desestimular la importación de servicios a través de una tasa de cambio más próxima a la de equilibrio y estimular la exportación de servicios.

3o. Disminuér el costo fiscal que implican el CAT y el Plan Vallejo y que FEDESARROLLO estima en cerca de \$ 2.000 millones para 1972.

4o. Eliminar parcialmente la discriminación en contra de las exportaciones con alto contenido de insumos nacionales.

# Comercio Exterior

Durante el primer semestre de 1972, el comercio colombiano de bienes presentó tendencias altamente favorables. Como lo indica el Cuadro VIII-1, el valor total de las exportaciones aumentó en 23.9% mientras que el correspondiente a importaciones creció en 7.9%, ambos con relación a la primera mitad de 1971. La causa fundamental de la alta tasa de expansión de las exportaciones fue el extraordinario crecimiento que registraron las exportaciones no tradicionales. En efecto, el valor total de las exportaciones aumentó en US\$72.8 millones, de los cuales US\$67.2 millones (o sea, más de 92%) corresponden a la expansión de las exportaciones no tradicionales y sólo US\$5.6 millones (o sea, casi 8%) representan nuevas exportaciones de café. Por otra parte, el valor total de los registros de importación pre-

sentó un aumento moderado manteniéndose aún por encima de los registros de exportación, si bien a un nivel inferior al correspondiente a los primeros seis meses de 1970.

A continuación se examinan más detenidamente las cifras de exportación e importación, así como también su estructura geográfica. Luego se presenta un comentario sobre la situación del mercado internacional del café y, finalmente, se examina el sistema actual de subsidios a las exportaciones menores.

## EXPORTACIONES

En el primer semestre de 1972, el valor de los registros de las exportaciones totales de bienes ascendió a US\$377.3 millones. (Véase Cuadro VIII-1).

CUADRO VIII-1  
REGISTROS DE EXPORTACION  
ENERO-JUNIO  
(US\$ millones)

	1970	1971	Variación %	1972	Variación %
Café	254.5	190.8	-25.0	196.4	-3.0
Exportaciones menores	105.9	113.7	-7.4	180.9	-59.1
Total	360.4	304.5	-15.5	377.3	-23.9

\* Netos de anulaciones y ajustes por mayor y menor valor.

REGISTROS DE IMPORTACION  
ENERO-JUNIO  
(US\$ millones)

	1970	1971	Variación %	1972	Variación %
Rembolsables	384.5	361.4	-6.0	371.3	2.7
No rembolsables	69.3	38.7	-44.1	61.4	58.4
Sub-total	453.8	400.1	-11.8	432.7	8.1
Regímenes especiales	4.7	4.7	0	4.2	-9.2
TOTAL	458.5	404.8	-11.7	436.8	7.9

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior.



Los registros de exportaciones de café se mantuvieron, aproximadamente, al mismo nivel del primer semestre de 1971, pasando de US\$190.8 millones a US\$196.4 millones. Estas cifras se comparan desfavorablemente con las correspondientes al primer semestre de 1970, cuando, a raíz del marcado ascenso que experimentó el precio internacional del grano en aquella época (promedio semestral de unos US\$0.58 por libra), los registros por este concepto se elevaron a US\$254.5 millones. Por el contrario, durante los primeros seis meses de 1971 y de 1972, los precios oscilaron alrededor de US\$0.48 y US\$0.52 por libra, respectivamente.

No obstante, los recientes acontecimientos en el mercado internacional del café indican que en el segundo semestre del año el valor de las exportaciones del grano será muy superior al registrado en el primer semestre. En efecto, a partir de la segunda quincena de junio, el anuncio de que gran parte de la cosecha brasilera se había perdido a causa de las heladas en el sur de ese país, provocó un auge sustancial del precio del café colombiano en el mercado de Nueva York. Su cotización por libra ascendió de US\$0.55 en la tercera semana de junio a más de US\$0.65 durante la primera quincena de agosto —su nivel más alto desde julio de 1957—. Sin embargo, el fenómeno es muy reciente y su duración es incierta (dependiendo de los resultados de las negociaciones sobre las cuotas de exportación para el año cafetero que se inicia el 1.º de octubre); en consecuencia, pasarán varios meses antes de que se disponga de cifras para evaluar el impacto del auge en términos de los ingresos adicionales de divisas que éste le representa al país.

Las exportaciones menores continúan aumentando a un ritmo muy elevado, mejorando la tendencia observada desde 1967<sup>1</sup>. En el primer semestre de 1972, los registros de exportaciones no tradicionales ascendieron a US\$180.9 millones, cifra que constituye un aumento de 59.1% con relación al primer semestre de 1971. De mantenerse este ritmo durante el segundo semestre, las exportaciones no tradicionales alcanzarían su mayor crecimiento absoluto (unos US\$130 millones) en la historia económica del país. Este incremento, por cierto, sería mayor que el monto *total* de los registros de exportaciones menores en 1967.

Como lo indica el Cuadro VIII-2, el fenómeno de rápida expansión es características de casi todos los rubros importantes de las exportaciones menores. Las excepciones notables son ganado en pie y bananos frescos, que, en el primer semestre de 1972, descendieron a 32.0% y 33.6%, respectivamente, con relación a igual período en 1971. La disminución del primero de esos rubros puede atribuirse a los pasos que ha venido dando el gobierno desde hace algunos meses para incrementar las exportaciones de carne de ganado vacuno (que aumentaron en 209.3%), aunados a la reacción de la oferta exportable colombiana ante la muy favorable tendencia de los precios internacionales de esta última. Por otra parte, el descenso en los registros de exportación de banano se debe a que la oferta colombiana atraviesa en la actualidad por un período de reajuste como consecuencia de un cambio de preferencia por tipo de banano en el mercado internacional. Para el primer semestre de 1972, los nuevos cultivos de banano Gros Michel (que sustituirá al Cavendish) aún no estaban en plena producción; de ahí la disminución de los registros de exportación.

Otro comentario debe hacerse sobre las proporciones del auge observado.

<sup>1</sup> Véase al respecto, *Informe especial sobre las exportaciones de manufacturas*, COYUNTURA ECONOMICA, Vol. II, No. 2, pp. 80-97.

CUADRO VIII-2  
EXPORTACIONES MENORES  
ENERO-JUNIO  
(miles de US\$)

	1971	1972	Variación %
<b>PRODUCTOS MANUFACTURADOS</b>			
Mariscos y moluscos congelados	2.522	4.874	93.3
Cementos	1.069	2.254	110.9
Productos químicos y conexos	4.336	6.038	39.3
Materias plásticas y artificiales; caucho natural o sintético	2.284	2.414	5.7
Madera y sus manufacturas	2.745	4.130	50.5
Cajas, sacos, bolsas de papel y cartón	2.459	2.387	-2.8
Los demás productos de papel y sus aplicaciones	726	721	-0.7
Libros, revistas y artículos de artes gráficas	1.304	1.728	32.5
Textiles sintéticos y artificiales	2.057	1.923	-6.5
Algodón cardado, hilados y tejidos	7.749	13.010	67.9
Confecciones de algodón y otros	663	2.252	239.7
Otras materias textiles y sus manufacturas	541	941	73.9
Calzado	1.057	1.682	59.1
Vidrio y sus manufacturas	1.624	1.648	1.5
Manufacturas de metales comunes	3.270	5.028	53.8
Manufacturas metalmecánicas	1.416	2.176	53.7
Máquinas y aparatos eléctricos, y objetos de uso eléctrico	498	766	53.8
Otros productos*	3.071	6.616	115.4
<b>Total manufacturas</b>	<b>39.391</b>	<b>60.589</b>	<b>53.8</b>
<b>PRODUCTOS NO MANUFACTURADOS</b>			
Ganado en pie	7.103	4.827	-32.0
Otros animales vivos	142	1.135	699.3
Carne de ganado vacuno	4.345	13.439	209.3
Flores y capullos frescos	844	1.720	103.8
Otras plantas, legumbres y tubérculos alimenticios	1.459	1.466	0.5
Bananos frescos	9.956	6.611	-33.6
Arroz descascarillado		28	
Azúcar en bruto	8.323	13.564	63.0
Tortas oleaginosas	1.396	2.989	114.1
Tabaco en rama	8.991	8.125	-9.6
Productos minerales y combustibles	354	795	124.6
Pieles y cueros	2.335	5.986	156.4
Algodón en bruto sin cardar; linters y desperdicios	21.618	30.030	38.9
Esmeraldas y metales preciosos	4.026	20.308	404.4
Otros productos**	3.306	9.216	178.8
<b>Total no manufacturados</b>	<b>73.080</b>	<b>120.268</b>	<b>64.6</b>
<b>TOTAL MENORES</b>	<b>113.689</b>	<b>180.857</b>	<b>59.1</b>

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior

\* Incluye crustáceos y moluscos preparados, melazas, artículos de confitería sin cacao, manufacturas de amianto y cemento, productos cerámicos, otros.

\*\* Incluye peletería en bruto y otros.



Como se anotaba en COYUNTURA ECONOMICA, Vol. II, No.2, pág. 86, hay alguna evidencia de que la relación existente entre el tipo de cambio efectivo para exportaciones menores y el tipo de cambio del mercado negro está provocando lo que se podría denominar un "sobre-registro" de exportaciones no tradicionales. En efecto, si al tipo de cambio oficial se le agrega el impacto neto del certificado de abono tributario (aproximadamente 18–20%, ya que éste está exento de impuestos), entonces se tiene que el exportador recibe, en realidad, la tasa oficial de cambio más 18–20%. Por ejemplo, a fines de junio de 1972, la cotización oficial del dólar era de \$21.90; al vender dólares al Banco de la República, el exportador estaba recibiendo, de hecho, alrededor de \$26. Por otra parte, la cotización del mercado negro es inferior a la oficial más CAT en un 10–12%, de manera que resulta una atractiva operación comprar dólares ilegalmente para venderlos al Banco de la República como divisas provenientes de exportaciones menores. La lucratividad del negocio se acentúa cuando se sobrefacturan las exportaciones, fenómeno cuya magnitud parece ser apreciable aunque de muy difícil medición.

En mayor o menor grado, el hecho mencionado puede estar elevando artificialmente el valor de los registros de exportaciones menores. Obviamente, lo ideal para el procedimiento son los productos de poco volumen y muy alto valor. Sólo así se explica, como primera aproximación, el extraordinario auge de renglones como el de esmeraldas y metales preciosos <sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La conveniencia social del fenómeno depende del criterio que se adopte para evaluar la distribución interna de las divisas entradas al país (legal o ilegalmente). Por ley, en Colombia todas las divisas entradas al país deben venderse

A pesar (o a causa) de lo anterior, el crecimiento de los registros de exportaciones menores es impresionante. Como lo insinúa la Gráfica VIII–1, su expansión promedio anual entre 1962 y 1971 fue del orden de 20%. Se tiene así que las exportaciones no tradicionales se duplicaron entre 1962 y 1965, y volvieron a duplicarse entre 1965 y 1969.

### Importaciones

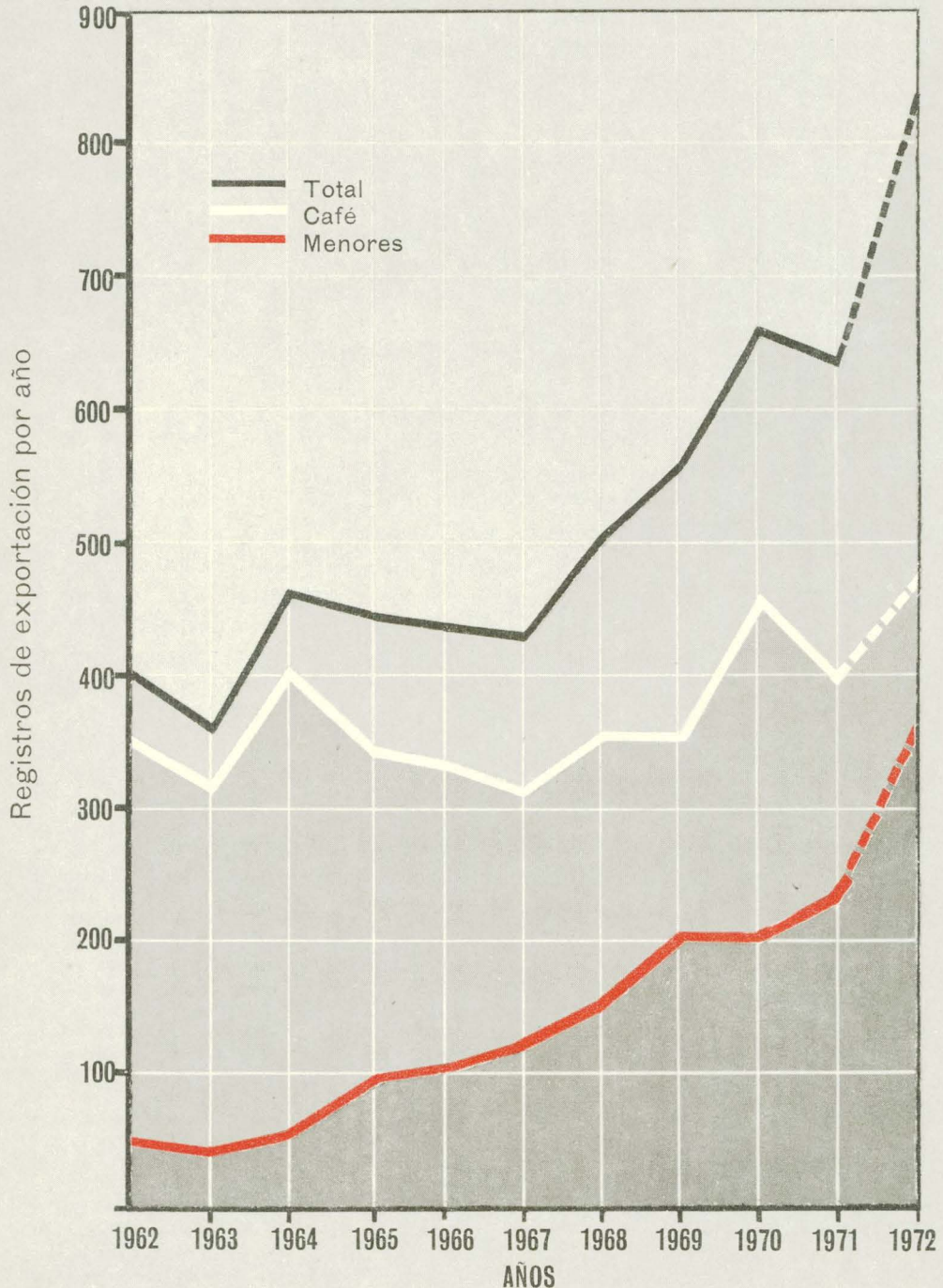
El valor de los registros de importación pasó de US\$404.8 millones en el primer semestre de 1971 a US\$436.8 millones en 1972, para un incremento de 7.9%. Sin embargo, el valor de las importaciones en el presente año sigue siendo inferior al registrado en igual período de 1970 (US\$458.5 millones).

Discriminando las importaciones por sistemas de giro (Cuadro VIII–1), se observa que las reembolsables mantienen aproximadamente el mismo nivel que el registrado en el primer semestre de 1971. A su vez, los registros no-reembolsables muestran un incremento de 58.4% pasando de US\$38.7 millones a US\$61.4 millones.

al Banco de la República; en consecuencia, las divisas que se negocian en el mercado negro constituyen, en su mayoría, dólares provenientes de contrabando colombiano a otros países. El fenómeno anotado consiste en que, precisamente estas divisas ilegales están siendo transferidas al gobierno, pues es rentable hacerlo. Ya que una divisa, en términos económicos, es un bien como cualquier otro (pues tiene un precio y puede utilizarse para varios fines de diferente conveniencia social), cabe la pregunta de si es más benéfico para el país que el uso de este bien sea administrado por el gobierno o sea decidido por los particulares. En principio, la respuesta obvia sería que el gobierno es el abanderado de los intereses de toda la sociedad y que por lo tanto raciona las divisas en aras de aquellos. Sin embargo, en última instancia, la eficacia del gobierno en este sentido depende de los criterios que adopte para asignar las divisas.

# EVOLUCION DE LOS REGISTROS DE EXPORTACION 1962-1972

US \$ MILLONES



Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior  
y cálculos de FEDESARROLLO

En relación con la composición de los registros de importación (Cuadro VIII-3) se aprecia una reducción considerable en las importaciones de productos vegetales, grasas y aceites animales y vegetales y alimentos. Dicho fenómeno es explicable por la mayor producción interna de estos productos en 1972, la

cual llegó a niveles normales, en contraste con el primer semestre de 1971. Las importaciones de productos químicos, papel y sus manufacturas, materias plásticas y equipo de transporte registraron tasas de crecimiento apreciables con respecto al primer semestre del año pasado, período en el cual la relativa escasez de

CUADRO VIII-3  
REGISTROS DE IMPORTACION  
(valores FOB US\$ millones)

Secciones del arancel	Primer semestre		Variación %
	1971	1972	
1 Animales vivos y productos reino animal	661	1.034	56.4
2 Productos del reino vegetal	27.201	21.835	-19.7
3 Grasas y aceites animales y vegetales	10.678	5.094	-52.3
4 Alimentos, bebidas, tabaco	13.088	9.040	-30.9
5 Minerales	7.049	4.895	-30.6
6 Productos de las industrias químicas y conexas	60.396	74.817	23.9
7 Materias plásticas, y artificiales	16.937	21.903	29.3
8 Pieles, cueros, peletería	224	321	43.3
9 Madera y sus manufacturas	720	914	26.9
10 Pastas de papel, papel y sus manufacturas	17.976	22.640	25.9
11 Materias textiles y sus manufacturas	10.035	16.417	63.6
12 Calzado, sombreros, paraguas, quitasoles	223	274	22.9
13 Manufacturas de piedra, yeso, cemento	2.750	2.885	4.9
14 Piedras finas, piedras preciosas, bisutería	1.177	575	-51.1
15 Metales comunes y sus manufacturas	44.778	41.533	-7.2
16 Máquinas y aparatos mecánicos y material eléctrico y electrónico	117.976	129.915	10.1
17 Material y equipo de transporte	54.618	65.629	20.2
18 Instrumentos y aparatos varios	10.251	11.038	7.7
19 Mercancías y productos varios no expresados	4.885	2.269	-53.6
20 Objetos de arte para colección y antigüedades	379	14	-96.3
21 Gastos	2.764	3.762	36.1
<b>TOTAL</b>	<b>404.766</b>	<b>436.804</b>	<b>7.9</b>

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior.

divisas ocasionó restricciones a la importación de dichos productos.

## Composición geográfica

### A. Importaciones

Las importaciones prácticamente mantuvieron su composición tradicional, continuando Europa y Estados Unidos como los principales proveedores, aunque Europa aumentó su participación de 34.8% en el primer semestre de 1971 a 39.3% en el presente año, la cual es levemente inferior a la norteamericana (Gráfica VIII-2). Las importaciones provenientes de las demás zonas (ALALC, Asia, Africa, Caribe y Antillas) apenas disminuyeron su participación de 21.7% a 20.3%. En términos absolutos, las importaciones procedentes de Norteamérica, así como de las zonas secundarias, se mantuvieron casi al mismo nivel que en 1971 (Cuadro VIII-4). Por otro lado se registra un aumento de las provenientes de Europa y Asia (principalmente Japón) a pesar de la revaluación monetaria en muchos de estos países. Lo anterior sugiere que la demanda por importaciones es bastante inelástica con respecto a precios.

### B. Exportaciones

Como en el caso de las importaciones, se observa un aumento en la participación de Europa como comprador de nuestras exportaciones, a la vez que disminuye la importancia relativa de Estados Unidos como mercado para los productos colombianos (Cuadro VIII-4, Gráfica VIII-2). Las demás zonas geo-económicas mantienen prácticamente constante su participación. En términos absolutos, mientras que apenas aumentaron las exportaciones a Norteamérica, las destinadas a Europa se incrementaron en US\$42.2 millones, o sea 29.5%. También vale la pena destacar el

crecimiento de 105.4% en las exportaciones al Asia (principalmente Japón) y al resto de ALALC (principalmente Venezuela) y a la zona Caribe y Antillas (71.6%). El notable incremento de las exportaciones colombianas a estas áreas coincide con la revaluación monetaria en varios países de las mismas. Aunque es prematuro establecer una relación de causalidad (y desafortunadamente no se dispone de cifras sobre cantidades físicas exportadas por zonas geográficas), es significativo el hecho de que la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones a dichas zonas fue del orden de 68.8%, comparado con una tasa de 17.8% al resto de las zonas geográficas.

### C. Balanza comercial

El crecimiento moderado de las importaciones junto con el notable auge de las exportaciones, especialmente de las no-tradicionales, mejoró considerablemente la balanza comercial del país. En efecto, el déficit comercial se redujo de US\$100.4 millones en el primer semestre de 1971 a US\$59.5 millones en igual período del presente año. Como se puede observar en el Cuadro VIII-4, la balanza comercial de Colombia se ha fortalecido con todas las zonas geo-económicas con las cuales comercia.

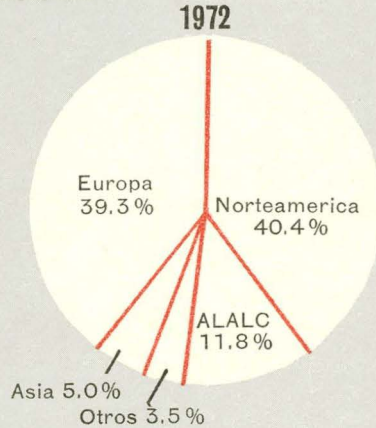
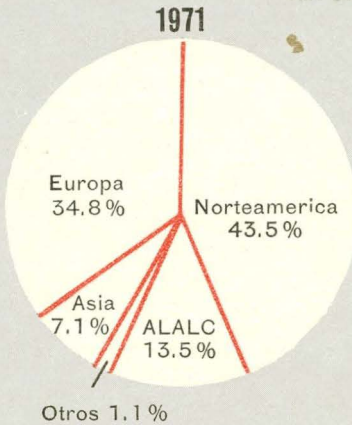
### Grupo andino

El intercambio comercial de Colombia con los países del Grupo Andino apenas se incrementó de US\$39.9 millones a US\$40.9 millones entre el primer semestre de 1971 e igual período del presente año. En términos de la balanza comercial, Colombia logró fortalecer levemente su posición, obteniendo un superávit de US\$4.9 millones, contra un déficit de US\$2.2 millones en la primera mitad del año pasado. (Cuadro VIII-5). Dicha consolidación se logró mediante una reducción de las importaciones del país a

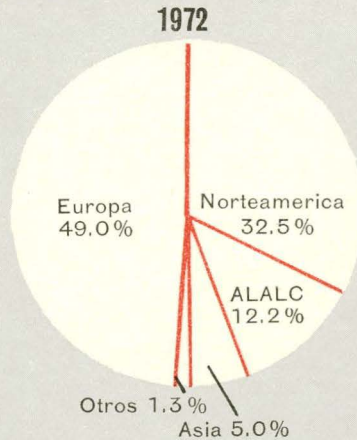
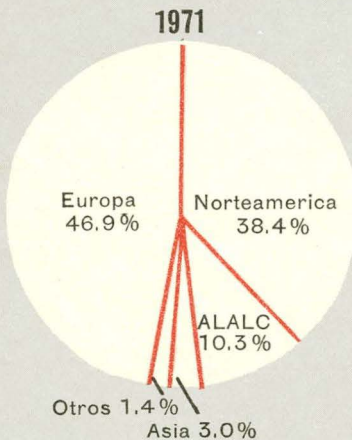


# COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO POR CONTINENTES Y GRUPOS GEO-ECONOMICOS (Primer Semestre)

## IMPORTACIONES



## EXPORTACIONES





CUADRO VIII—4  
COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO POR CONTINENTES Y GRUPOS  
GEO—ECONOMICOS  
Primer semestre 1971-1972  
(FOB US\$ millones)

	Importaciones		Exportaciones		Balanza comercial	
	1971	1972	1971	1972	1971	1972
Norteamérica	176.0	176.7	117.0	122.7	-58.9	-54.0
Europa	140.8	171.6	142.7	184.9	+1.9	+13.3
Asia	28.8	34.6	9.1	18.7	-19.7	-15.9
Grupo Andino	21.8	18.1	19.3	21.8	-2.5	+3.7
Resto ALALC	28.7	29.5	7.9	17.9	+20.8	-11.6
Resto América <sup>1</sup>	5.0	4.0	7.2	9.5	+2.2	+5.5
Africa	.4	.4	.5	.9	-.1	+.5
Oceanía	.3	.4	.1	.1	-.2	-.3
Zona Caribe y Antillas	3.1	1.6	7.4	12.6	+4.3	+11.0
Ajustes por modificaciones a exportaciones nuevas			-6.8	-11.8		
<b>TOTAL</b>	<b>404.8</b>	<b>436.8</b>	<b>304.4</b>	<b>377.3</b>	<b>-100.4</b>	<b>-59.5</b>

<sup>1</sup> Incluye el Mercado Común Centroamericano, y países no miembros de ALALC distintos de Carifta.

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior.

la subregión (16%) a la vez que se aumentaron sus exportaciones en aproximadamente la misma proporción. La balanza comercial de Colombia en el primer semestre de 1972 fue favorable con Bolivia (US\$0.2 millones), Ecuador (US\$1.4 millones) y Perú (US\$6.4 millones) y desfavorable con Chile (US\$4.2 millones).

En contraste con el Grupo Andino, el comercio de Colombia con Venezuela registró un crecimiento considerable en el presente año, especialmente en lo que respecta a las exportaciones colombianas. En efecto, nuestras exportaciones a Venezuela prácticamente se triplicaron entre el primer semestre del año pasado e igual período del presente año, pasando de US\$3.3 millones a US\$9.4 millones. Dicho incremento, junto con una reducción de nuestras importaciones a Venezuela (de US\$5.5 millones a US\$4.5 mi-

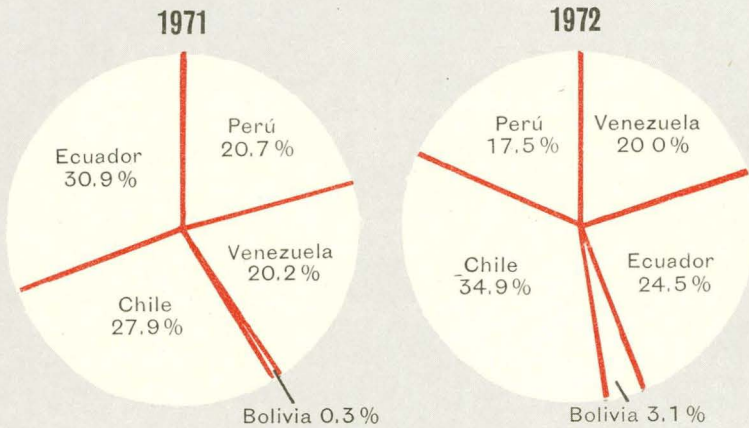
llones), resultó en un superávit comercial de US\$4.9 millones, en contraste con un déficit de US\$2.2 millones registrado en el primer semestre de 1971.

En la Gráfica VIII—3 se presenta la composición geográfica del comercio de Colombia con los países de la subregión Andina y Venezuela. Como se puede observar, tanto Perú como Ecuador perdieron importancia relativa como proveedores de nuestras importaciones, mientras que Chile logró aumentar su participación notablemente. En términos de exportaciones, se observa claramente cómo Venezuela ha ido convirtiéndose en el principal comprador latinoamericano de nuestras exportaciones, a la vez que disminuye la participación relativa de los países del Grupo Andino.

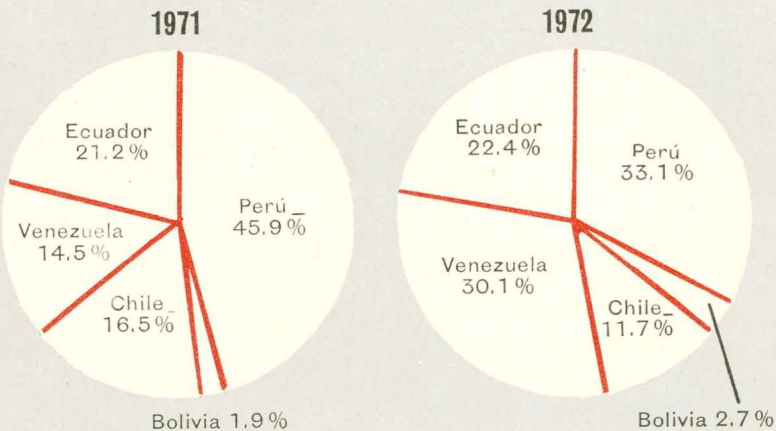
**Situación cafetera (Gráfico VIII—4)**

# COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO CON GRUPO ANDINO Y VENEZUELA (Primer Semestre)

## IMPORTACIONES



## EXPORTACIONES



CUADRO VIII-5  
COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO CON GRUPO ANDINO Y  
VENEZUELA  
PRIMER SEMESTRE  
(valores FOB US\$ millones)

	Importaciones			Exportaciones			Balanza comercial		
	1970	1971	1972	1970	1971	1972	1970	1971	1972
Bolivia	—	—	.7	3	.4	.9	.3	.3	.2
Chile	6.0	7.6	7.9	3.5	3.7	3.6	-2.5	-3.9	-4.2
Ecuador	5.1	8.4	5.6	4.3	4.8	7.0	-.9	-3.7	1.4
Perú	6.0	5.6	4.0	8.2	10.4	10.3	2.3	4.8	6.4
Subtotal Grupo Andino	17.1	21.6	18.1	16.3	19.3	21.8	-.8	-2.4	3.7
Venezuela	5.1	5.5	4.5	3.1	3.3	9.4	-2.0	-2.2	4.9
Gran Total	22.2	27.3	22.6	19.4	22.6	31.2	-2.8	-4.7	8.6

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior

En el segundo semestre de 1972, el mercado internacional del café presenta perspectivas más halagadoras que en el primero, si bien son inciertos los resultados de las conversaciones sobre el nuevo pacto cafetero que entraría en vigencia el 1o. de octubre.

Como ya se anotó, las heladas en el Brasil (aunadas a las pocas existencias del grano que este país posee como consecuencia de las heladas del año cafetero 1969-1970), han propiciado, en las primeras semanas del segundo semestre de 1972, un alza considerable en el precio internacional del grano (Cuadro VIII-6).

Sobre esta base, y suponiendo que las ventas colombianas de café en el exterior se mantendrán a su nivel promedio trimestral de 1.530.000 sacos de 60 kilos, FEDESARROLLO estima que en el segundo semestre de este año los registros de exportación de café ascenderán a unos US\$260 millones, lo cual implicaría una cifra de US\$456 millones para la totalidad del año. Este cálculo se basa también en una proyección de precios pro-

medio por libra de café en Nueva York, de US\$0.62 para el período junio-septiembre y de US\$0.59 para octubre-diciembre. Dicho estimativo, así como también la proyección para las exportaciones menores, se presenta en la Gráfica VIII-1. FEDESARROLLO calcula que, en 1972, el valor de la totalidad de los registros de exportación de bienes será de US\$820 millones, aproximadamente. Este, por cierto, sería el total de exportaciones anuales de bienes más alto en la historia económica reciente del país <sup>3</sup>.

Como se insinuó anteriormente, sin embargo, no es enteramente claro el futuro del Convenio Internacional del café. Por parte de los países consumidores (con los Estados Unidos a la cabeza) han surgido serias dudas sobre la eficacia del pacto ante el auge reciente de

<sup>3</sup>La observación se refiere a precios corrientes. Desde 1950, los dos únicos años remotamente comparables serían 1954 y 1971, cuando las exportaciones totales (según registros de aduanas) ascendieron a US\$657.1 millones y US\$723.6 millones, respectivamente.

CUADRO VIII-6  
PRECIOS DEL CAFÉ MANIZALES  
EN NUEVA YORK

1972	US\$ por libra
Marzo 30	0.5163
Abril 6	0.5138
Abril 14	0.5113
Abril 20	0.5175
Abril 28	0.5250
Mayo 4	0.5350
Mayo 11	0.5300
Mayo 19	0.5250
Mayo 25	0.5238
Junio 1	0.5250
Junio 23	0.5400
Junio 29	0.5500
Julio 6	0.5525
Julio 14	0.6100
Julio 21	0.6363
Julio 28	0.6500
Agosto 3	0.6550

Fuente: Organización Internacional del Café  
Informe semanal sobre el café.

los precios del grano, fenómeno de magnitud sin precedentes en los 8 años desde que se suscribió el primer convenio <sup>4</sup>. Los países productores, a su vez, han manifestado su inconformidad con los niveles vigentes del precio del grano (antes del reciente auge). En particular, los cuatro grandes productores mundiales de Café.—Brasil, Colombia, Costa de Marfil y la colonia portuguesa de Angola— firmaron en abril último el llamado Acuerdo de Ginebra, por medio del cual se comprometían a limitar sus exportaciones de café, si fuese necesario, con el fin de obtener los mayores precios que reclaman. El conflicto entre productores y consumidores comenzó a principios de este año, cuando aquellos protestaron porque la devaluación del dólar les estaba costando pérdidas cuantiosas de ingresos de divisas en los mercados europeos y

japonés. En consecuencia, exigían que el pacto fijara mayores límites de precios para compensar la pérdida.

La terminación definitiva del Convenio Internacional del Café posiblemente no tendría consecuencias desastrosas para Colombia. Básicamente, el Convenio ha sido útil para el país en el sentido de aminorar las fluctuaciones bruscas en sus ingresos anuales por concepto de café. Esto es evidente si se compara la fluctuación anual promedio durante los ocho años del pacto y durante los ocho años anteriores a 1964. Por otra parte, sin embargo, ni los precios, ni el cuántum de exportaciones de café han evolucionado muy favorablemente bajo el Convenio <sup>5</sup>.

No obstante lo anterior, la estructura de las exportaciones colombianas es bastante diferente hoy de lo que era en los primeros años del decenio de 1960, de manera que el país está actualmente en mayor capacidad de protegerse contra las fluctuaciones en sus ingresos por café. En efecto, el auge de las exportaciones menores en los últimos años (hasta el punto de constituir más del 45% del total) ha aminorado el impacto negativo de condiciones desfavorables en el mercado del grano sobre nuestros ingresos de divisas.

Lo anterior no significa que Colombia debe descuidar el resultado final de las negociaciones sobre el próximo Convenio. La alternativa de no continuar el pacto, si bien dista de ser fatal para la economía nacional, significa que el país volverá a atenerse al elemento incertidumbre en sus ventas de café en el exterior. Y no parece que nos hemos inde-

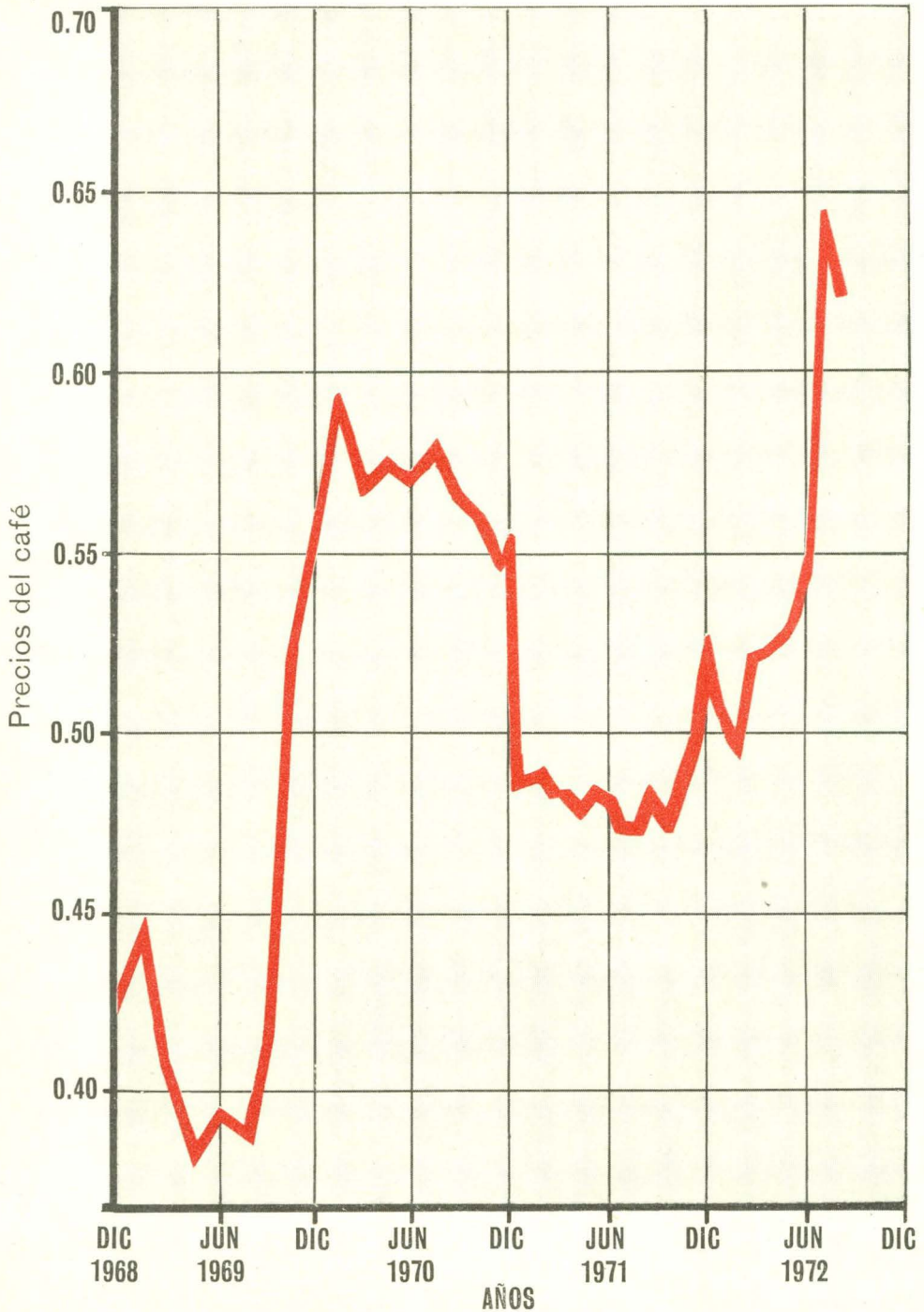
<sup>4</sup> El convenio actual es el segundo pacto cafetero y cubre los años 1969-72. Expira el 30 de septiembre de 1972.

<sup>5</sup> Véase el ensayo *La economía colombiana y el comercio exterior en el período 1950-1970* en este número de COYUNTURA ECONOMICA.



# PRECIOS DEL CAFE MANIZALES EN NUEVA YORK

US \$ POR LIBRA





pendizado lo suficiente del café como fuente de divisas para considerar seriamente esa posibilidad. A todas luces, es más conveniente conservar una relativa estabilidad en este sentido que poner en peligro el crecimiento ordenado que ha mostrado nuestro sector en los últimos años.

### **Implicaciones de la política de subsidios a las exportaciones**

Forzosamente el crecimiento acelerado de las exportaciones no tradicionales será tema de interés en el corto y mediano plazo por sus implicaciones para la política del gobierno. En la actualidad, el fenómeno de las exportaciones menores se ha producido dentro del marco de una elevada protección a la industria nacional y de un sistema de subsidios (en particular, CAT y Plan Vallejo) cuyo sostenimiento se hace, con el tiempo, una carga más onerosa para el fisco. Caben, en consecuencia, algunos breves comentarios acerca de la lógica económica de la situación actual y de los argumentos en apoyo de una modificación.

La protección vigente, tanto arancelaria como administrativa, es uno de los mayores impedimentos para que el país se integre verdaderamente al mercado internacional sin necesidad de fuertes subsidios estatales. La razón básica de esto es que, al evitarle la competencia externa y asegurarle el mercado doméstico a la industria nacional, la protección hace que para el productor sea más rentable vender internamente que exportar. La protección, además, permite que la tasa de cambio *nominal* se mantenga por debajo de lo que sería su nivel de equilibrio (o, en lenguaje económico, esté "sobreevaluada") ya que los altos aranceles y restricciones la elevan *efectivamente* a los niveles deseables para encarecer las importaciones que potencialmente competirían con la industria

nacional, en detrimento de ésta. Se deduce, por lo tanto, que el manto proteccionista perpetúa la ineficiencia de la producción doméstica ya que, fundamentalmente, ésta depende para su crecimiento de la lenta expansión del limitado mercado interno.

La ventaja relativa de exportar depende, entonces, del nivel de protección concedido a la industria y de la tasa de cambio que el exportador recibe por vender su producto en el mercado externo. En Colombia, la tasa de cambio está "sobreevaluada" de manera que, para hacer más atractivo exportar (y compensar el sesgo antiexportaciones de la protección) el gobierno ha seguido, desde hace pocos años, una política encaminada a elevar la tasa de cambio aplicable al exportador. Esta es la lógica detrás de las medidas introducidas por el Decreto—Ley 444 de 1967 (devaluaciones pequeñas y frecuentes para compensar los cambios en los precios internos; creación de PROEXPO; establecimiento del Certificado de Abono Tributario) y detrás del sistema más antiguo del Plan Vallejo. La interacción de estos factores ha elevado la rentabilidad de exportar a niveles más o menos comparables (pero diferentes, según el renglón industrial) a la rentabilidad de vender en el mercado doméstico. Esta es la explicación básica del auge de las exportaciones menores (y, en particular, de las de manufacturas) en los últimos años.

El éxito de las exportaciones no tradicionales podría hacer pensar que, ya que la política del gobierno ha dado excelentes resultados, sería absurdo introducirle cualquier modificación. Esto, sin embargo, no es cierto.

El Decreto—Ley 444 de 1967 ha cumplido una función importante dentro del marco de una situación particular. En la

época en que fue promulgado, las exportaciones menores se encontraban a un nivel que se calcula en un tercio de lo que será su monto en 1972 y se caracterizaban por un ritmo de expansión muy inestable. Las medidas de 1967 redujeron considerablemente los riesgos de cambios bruscos en la política del gobierno y aceleraron notablemente la tasa de crecimiento de aquellas. Pero, especialmente a causa de este último hecho, el esquema de la acción estatal está operando hoy dentro de un contexto muy distinto del vigente en 1967. Es decir, en la actualidad las "reglas del juego" son las mismas, pero la situación es diferente.

Quizás el elemento más significativo en este sentido es el creciente costo fiscal del sistema CAT — Plan Vallejo, que FEDESARROLLO estima en cerca de \$2.000 millones para 1972. Pero, más importante aún es el costo económico que esta cifra implica para el país. No es totalmente evidente, por ejemplo, que al país le conviene más gastar \$2.000 millones (aproximadamente US\$80 millones) para subsidiar la traída de divisas y *dejar de gastar* esos fondos en áreas de muy alta prioridad nacional, como lo son la educación y la salud <sup>6</sup>.

Por otra parte, el sistema CAT — Plan Vallejo conlleva serias ineficiencias. Es posible que, al fomentar la importación de materias primas de toda índole y al involucrar elevados costos administrativos para su utilización, el Plan Vallejo esté distorsionando los flujos colombianos de comercio en el sentido de que el país estaría subsidiando la exportación de bienes con un alto contenido relativo de capital.

En consecuencia, es posible que los

<sup>6</sup>Según el Censo de 1964, en Colombia había en ese año, más de 4 millones de analfabetos. o sea más del 40 por ciento de la población mayor de 15 años de edad. Se estima, por otra parte, que, en el período 1965—69, el 10 por ciento de los niños nacidos morían antes de cumplir un año de edad.

beneficios del comercio, que podrían creerse elevados ante el auge de las exportaciones menores, no sean muy significativos (en materia de empleo generado, por ejemplo). Esta observación encuentra cierto apoyo en el hecho de que la utilización del Plan Vallejo se limita (en un 60—80%) a empresas "grandes" (más de 100 empleados) e intensivas en capital, que son precisamente aquellas cuyo tamaño les permite cubrir los gastos administrativos del Plan <sup>7</sup>. El problema de las posibles distorsiones del comercio se refuerza con la participación del país en el Grupo Andino, por ejemplo, ya que la protección arancelaria común genera ventajas para la producción de bienes cuyo costo de oportunidad (es decir, el costo social de no asignar esos recursos a usos más prioritarios) sea muy elevado y cuyo contenido de mano de obra (nuestro recurso abundante) sea inferior a las disponibilidades del país <sup>8</sup>. A largo plazo, sin embargo, los beneficios dinámicos potenciales de un mercado común son enormes.

<sup>7</sup> En un estudio en elaboración, Luis Jorge Garay ha llegado a la conclusión de que Colombia es un exportador *neto* de bienes producidos con técnicas intensivas en capital. Parte de la explicación podría hallarse en el supuesto "sesgo capital-intensivo" de nuestro comercio con el Grupo Andino y con los demás países de la ALALC, aunque nuestras exportaciones a estos países sólo representan alrededor de 10 por ciento del total.

<sup>8</sup> Esta observación ilustra lo que algunos consideran como el problema básico de la protección. Colombia, por ejemplo, es un país cuyo factor de producción abundante (con relación al capital) es la mano de obra. En general, el sistema de altos aranceles propicia la producción de todo lo que sustituya importaciones, sin importar el costo en términos del uso intensivo del factor escaso. Sin embargo, por ser abundante, la mano de obra es el recurso cuya utilización intensiva le permite al país producir bienes que compitan favorablemente en el mercado externo y que representen un costo social adecuado a sus disponibilidades. Este costo, por cierto, se hace mínimo cuando existe gran desempleo de la mano de obra, como es el caso de Colombia.

Por su parte el CAT conlleva dos problemas básicos. En primer lugar, al otorgarse sobre valor total y no sobre valor agregado nacional, el CAT refuerza el defecto del Plan Vallejo de fomentar un alto contenido importado de las exportaciones (lo cual reduce los beneficios del comercio para el país). En segundo término, el impacto del CAT sobre cada exportador depende en última instancia de la tasa de impuestos que éste pague al fisco.

A mayor tasa de impuestos, mayor es el subsidio implícito en el CAT, y por lo tanto, mayor es la distorsión que implica para la distribución del ingreso. (El CAT mismo está exento de impuestos).

Ante los problemas mencionados es evidente que, tarde o temprano, el sistema colombiano de subsidios a las exportaciones menores deberá modificarse.

Partiendo de la limitante global de costo fiscal creciente, la situación a resolver puede plantearse como un problema de incrementar los beneficios del comercio exterior (que parece son bastante inferiores a lo que potencialmente podrían ser).

Básicamente, la solución debe consistir de los siguientes pasos:

- a) Reducir el costo fiscal de los subsidios.
- b) Eliminar las distorsiones del sistema
- c) Incrementar el grado de eficiencia de la industria nacional.

Implícita o explícitamente, el gobierno ha estado consciente de la necesidad de atacar el problema en alguno de estos tres frentes. El programa de liberalización de importaciones que se inició en

1965 pretendía fomentar la eficiencia de la industria nacional exponiéndola en forma progresiva a la competencia externa (aunque, primordialmente, facilitando el suministro de bienes intermedios importados). Lamentablemente, sin embargo, en esta y en otras épocas anteriores los esfuerzos de liberalizar importaciones se hacían con frecuencia a expensas de los estímulos a las exportaciones menores<sup>9</sup>. Más recientemente, el gobierno ha reducido el período de madurez del CAT en un esfuerzo por incrementar el impacto efectivo del subsidio. Sucede, sin embargo, que estas modificaciones parciales no resuelven los problemas inherentes del certificado. Las distorsiones continúan. Por otra parte, se ha sugerido que se otorgue el CAT sobre valor agregado y que se elimine la exención de impuestos que cobija al certificado, elevando al mismo tiempo su valor nominal para compensar la reducción efectiva implícita en ambas modificaciones. Esto, sin embargo, no resuelve el problema del alto costo fiscal; es más, podría elevarlo.

De lo anterior se desprende que la solución consiste en dismantelar gradualmente el sistema actual. Comúnmente, se olvida que el factor dinámico detrás del sistema CAT - Plan Vallejo lo constituyen las devaluaciones pequeñas y frecuentes que el gobierno ha venido efectuando desde 1967. Sin esta depreciación nominal del tipo de cambio, los subsidios habrían sido ineficaces al modificarse la relación entre precios domésticos e internacionales. Es decir, el valor absoluto del 15% nominal que representa el CAT depende del nivel nominal de la tasa de cambio en un momento dado: dado el precio en dólares de un produc-

<sup>9</sup> Véase el ensayo "La economía colombiana y el comercio exterior en el período 1950-1970", en este número de COYUNTURA ECONOMICA.

to, el valor en pesos de ese 15% será mayor (en términos nominales) mientras mayor sea la tasa nominal de cambio. De esta manera, la política de devaluar al ritmo aproximado de la inflación doméstica ha mantenido el valor absoluto real del CAT nominal más o menos constante<sup>10</sup>

La forma más eficiente de resolver el problema puede sintetizarse en tres elementos cuya ejecución debería llevarse a cabo de manera simultánea y coordinada:

a) disminuir paulatinamente el valor nominal del CAT;

b) Acelerar el ritmo de devaluación de la tasa de cambio para compensar la reducción del subsidio;

c) Disminuir gradualmente las restricciones a la importación de productos que compitan con bienes producidos nacionalmente, con el fin de compensar el efecto proteccionista de la devaluación acelerada y de fomentar la eficiencia de nuestra producción

No sobra enfatizar la importancia de que esta política se implemente de manera gradual y coordinada. Sería una locura dismantlar el sistema de licencia previa y prohibida importación, pero tampoco tiene sentido mantener un proteccionismo ineficiente indefinidamente. El éxito comprobado de nuestras exportaciones no tradicionales brinda la base para comenzar a eliminar los desperfectos causados por la política económica tradicional del país. Al respecto, anota un reciente estudio:

“...se ha practicado (en Latinoamérica) una política a veces de excesivo protec-

cionismo, que ha venido a ser un lastre al mismo proceso que se requiere acelerar. No hay duda de que la protección a la industria local es indispensable en todo país en desarrollo y que ella puede contribuir a un proceso organizacional más acelerado. Pero si la protección se lleva a extremos y ella se convierte en prohibición absoluta de importación o en controles engorrosos de todas las manufacturas de procedencia extranjera, es decir en la autarquía industrial, los efectos son sin duda alguna, contraproducentes. Entonces no se consigue lo que se busca, el desarrollo acelerado de la producción doméstica, sino, todo lo contrario, su estancamiento o al menos un ritmo lento de crecimiento<sup>11</sup>

El reemplazo del subsidio CAT por un incentivo tasa de cambio para exportaciones es justificable en términos de su costo nulo para el fisco y con base en un argumento de equidad distributiva. El incentivo a exportar dependería entonces de la eficiencia productiva de las firmas exportadoras, dados la tasa de cambio y los precios domésticos e internacionales. Esto, a su vez, fomentaría un creciente comercio exportador de bienes intensivos en manos de obra, cuyos beneficios para el país serían sin duda mayores que los actuales. Una posible manera de iniciar el dismantelamiento del CAT es su eliminación para algunos productos cuya elegibilidad al subsidio es injustificada en términos económicos. En este sentido, pueden identificarse tres tipos de productos. Primero, aquellos cuya producción depende de factores fortuitos y que, en una u otra forma, el gobierno ya está subsidiando. Tal es el caso de las esmeraldas. En el primer semestre de este año, el valor de los registros de exportación de esmeraldas y metales preciosos ascendió a más de US\$20 millones, los cuales le representan al gobierno colombiano un subsidio (CAT) de más de \$60 millones. Un segundo grupo de productos para los cuales no se justifica el CAT son

<sup>10</sup> Por supuesto, todo lo anterior se ve afectado por las modificaciones en los precios internacionales.

<sup>11</sup> Hernán Echavarría Olózaga, *Macroeconomía de la América Cafetera* (1972), págs. 373-4.

aquellos bienes que se exportan con un mínimo de valor agregado nacional y que podrían utilizarse domésticamente como insumos para exportar bienes más elaborados. Así, el beneficio de exportar sería mayor en términos de sus impactos sobre la actividad económica general y, particularmente, sobre el empleo de recursos productivos. A este segundo grupo pertenecen bienes como madera en bruto y pieles. Un tercer grupo lo conforman aquellos productos para los cuales el país tiene una evidente base competitiva en el mercado externo y, por lo tanto, el subsidio no es un factor determinante de la decisión de exportar. A este grupo pertenece el ganado en pie.

El otro elemento principal de la estrategia planteada consiste en reducir gradualmente la gama de restricciones a la importación. En este sentido, no sólo se trata tanto de modificar las tarifas arancelarias como de eliminar el sistema de depósitos previos, reducir la lista de pro-

hibida importación y eliminar gradualmente la licencia previa.

Las ideas que aquí se han expresado en forma preliminar pueden parecer arriesgadas. Este temor puede obedecer a dos elementos de la "sabiduría convencional" colombiana. Por una parte, se cree que el auge de las exportaciones menores en los últimos años se debe exclusivamente al CAT; por otra, se considera que alterar la estructura del sistema de protección perjudica a la industria nacional <sup>12</sup>. Sin embargo, como se ha indicado, ni lo uno ni lo otro es totalmente cierto. Lo que sí es cierto es que, tarde o temprano, el país tendrá que enfrentarse a la creciente necesidad de alterar su política de exportaciones no tradicionales.

<sup>12</sup> Para una elaboración del argumento de que este último temor es infundado, véase Hernán Echavarría, *op. cit.*, págs. 371-76.



# Implicaciones Demográficas del Plan de Desarrollo

## EXISTE UN PROBLEMA DEMOGRAFICO?

El plan de desarrollo 1971 considera la alta tasa de crecimiento de la población como uno de los factores que desestimula el crecimiento económico de Colombia. Las razones invocadas son nueve:

1. significa que una gran proporción de la población es joven y no está produciendo, así que la relación de trabajadores a dependientes es alta;

2. menos mujeres trabajan fuera de sus hogares;

3. la relación de capital y de los recursos naturales a los trabajadores se agrava o reprime;

4. una alta proporción del ahorro y de los préstamos externos debe emplearse en proveer los mismos servicios a mayor número de personas, en vez de más y mejores servicios a un número menor;

5. grandes familias en la clase de altos ingresos conduce a menos ahorro y formación de capital;

6. la carga en la capacidad administrativa del país, incluyendo educación, justicia y todos los servicios desempeñados por el Estado crece continuamente, así que es difícil mejorar la calidad y la eficiencia de dichos servicios;

7. las masas de los más pobres y de los menos educados aumenta más rápidamente que la movilidad hacia arriba, así que el grado de inmovilidad o de dualismo continúa muy alto y crece el número absoluto de los muy pobres;

8. el crecimiento en el número de los muy pobres puede conducir a la impaciencia, al resentimiento, al conflicto de clases, a la demagogia, y a intervenciones apresuradas y mal concebidas que pueden empeorar el funcionamiento de la economía;

9. la combinación de todos estos factores crea un efecto de círculo vicioso, así que el subdesarrollo llega a ser autosostenido. (I, 120-121) .

Las nueve razones alegadas pueden resumirse en cuatro puntos:

a) desfavorable relación de dependencia económica (1)

b) inversiones demográficas y excesivas (3, 4, 5, 6,)

c) desequilibrio de la fuerza laboral (2)

d) desorden social (7, 8)

Puede verse cómo las razones mejor explicitadas son las referentes a las inversiones demográficas onerosas y a la perturbación del orden social. Finalmente hay que tener en cuenta la naturaleza de círculo vicioso que se atribuye a esos factores combinados.

El mismo plan sugiere a continuación que para romper ese círculo vicioso es necesario "un largo y sostenido esfuerzo para elevar el ingreso y los niveles educacionales de la masa de la gente a fin de proveer una motivación adecuada para tener familias mucho más pequeñas" (I, 121). Esta conclusión, inspirada por una parte considerable de la investigación

sociodemográfica contemporánea, ignora otra buena parte de esa misma investigación.

Es verdad que la relación inversa entre industrialización y fecundidad ha sido observada en repetidas ocasiones. Pero también es cierto que varias de esas relaciones han sido revisadas y que evidencias contradictorias han sido presentadas recientemente. Por consiguiente, se impone un mayor conocimiento socio-demográfico sobre la realidad colombiana antes de poder definir una política de población bien orientada.

Es un acierto el poner el énfasis sobre la motivación en pro de la familia pequeña. Las múltiples experiencias de las campañas de planificación familiar en todo el mundo regresan sin cesar a este punto. Pero qué se sabe sobre esa motivación?

### Fecundidad v.s. Ingreso

El estudio de 5 comunidades brasileñas en 1969 lleva a la conclusión de que existe una red sumamente compleja de variables asociadas con el descenso de la fecundidad en el proceso de industrialización: cambio de status de la mujer, cambio en el sistema de la toma de decisiones del hogar, cambio en el papel doméstico de las esposas, cambio en las preferencias acerca del tamaño de la familia. El canal de influencia de la industrialización sobre la fecundidad parece ser el aumento de la educación y de las oportunidades de trabajo para las mujeres. A través de él se opera una modernización descrita por los autores como proceso igualizante <sup>1</sup>.

En forma parecida un estudio de 50 países permite concluir que una alta tasa

de participación femenina en la fuerza de trabajo y una baja tasa de actividad económica en los menores de 15 años tiene efectos negativos sobre la fecundidad <sup>2</sup>.

Por su parte, el estudio comparativo de fecundidad de 7 países latinoamericanos presenta correlaciones inversas entre el número de nacidos vivos de las mujeres encuestadas y el ingreso familiar <sup>3</sup>.

Pero, por otra parte, varios demógrafos historiadores han presentado evidencia a favor de un aumento de la fecundidad como respuesta al desarrollo industrial en Inglaterra <sup>4</sup>, en los Países Bajos <sup>5</sup>, en los Estados Unidos de América, en Alemania <sup>6</sup> y en Polonia <sup>7</sup>. El "baby boom" de los años 50 en los Estados Unidos ha sido interpretado como fruto de los altos niveles salariales del grupo de 20 a 30 años de edad. <sup>8</sup>

<sup>2</sup> Kasarda J. D., "Economic Structure and Fertility" *Demography* 8,3 (1971) (307-317).

<sup>3</sup> Miró C., "Some misconception disproved. A program of comparative fertility surveys in Latin America" in *Family Planning and Population*. Programs ed. por B. Berelson., Chicago University of Chicago Press, 1966;

<sup>4</sup> Krause J. T., "Some implications of recent work in historical demography" *Comparative Studies in Society and History* 1,2 (1957) 164-88.

<sup>5</sup> Petersen W., "The Demography transition in the Netherlands". *American Sociological Review*, XXV, 3 (1966) 334-47.

<sup>6</sup> Kirk D., "The Relation of Employment Levels to Births in Germany", *Milbank Memorial and Quarterly*, XXVIII (1942) 126-38.

<sup>7</sup> Styes W., "The influence of Economic Conditions on the Fertility of Peasant Women". *Population Studies* XI, 2 (1957) 136-48.

<sup>8</sup> Easterlin W., *The American Baby Boom in Historical Perspective*, New York: National Bureau of Economic Research, 1962.

<sup>1</sup> Rosen B.C., y Simmons A.B. "Industrialization, Family and Fertility" *Demography* 8,1 (1971) 49-69

Otros dos estudios han llegado también a la conclusión de que la fecundidad aparece asociada directamente al ingreso per cápita cuando se controlan las demás variables. El primero analiza el caso de 30 países y obtiene relaciones positivas, aunque no muy grandes, entre la tasa bruta de natalidad y la proporción de gente ocupada en agricultura <sup>9</sup>. El otro analiza 37 países para los cuales encuentra que el orden de importancia de las variables que ejercen algún influjo sobre la fecundidad es el siguiente: 1. educación, 2. densidad demográfica, 3. ingreso per cápita, 4. proporción de mujeres en la fuerza de trabajo <sup>10</sup>.

Finalmente, un estudio de la tasa de natalidad brasileña durante los años 1920 a 1960 revela cómo a pesar del innegable desarrollo económico en el Brasil durante ese período, la fecundidad ha mostrado muy poca o ninguna tendencia a disminuir a pesar de que existían diferenciales del tipo *tradicional*: a mayor nivel educacional y económico menor fecundidad <sup>11</sup>.

De los estudios realizados en Colombia ninguno es comparable en refinamiento de análisis a los anteriores, por lo cual sus resultados no pueden ser equiparados con certeza. Sin embargo algunos resultados de la investigación nacional de Morbilidad ofrecen aspectos interesantes. Así por ejemplo, la tasa global de fecundidad para Colombia en 1965-66 clasificada según el ingreso familiar se presenta en el Cuadro IX.1

CUADRO IX-1  
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD ARA  
COLOMBIA 1965-1966 CLASIFICADO  
SEGUN INGRESO FAMILIAR

Ingreso familiar anual (en pesos)	Fertilidad global
3.600 ó menos	7.3
3.601 a 6.000	6.7
6.001 a 12.000	5.4
12.001 y más	3.5
Total	6.0

Fuente: Agualimpia C., y otros, HECHOS DEMOGRAFICOS, Estudio de recursos humanos para la salud y educación médica en Colombia. Investigación nacional de morbilidad, Ministerio de Salud Pública y ASCOFAME, Bogotá, 1968

Según eso el número de hijos que podría tener una mujer a lo largo de su vida productiva, si mantuviera la fecundidad que existe en el momento de la encuesta, sería inferior para las mujeres de mayor ingreso.

Ahora bien, esa misma encuesta presenta el promedio de hijos vivos por mujer según la edad de la madre y según el ingreso familiar (Cuadro IX-2).

De lo cual se concluye que el número de hijos que *tienen* las mujeres de distinto ingreso no difiere tanto como lo dejaría esperar la tasa de fecundidad global. Las dos observaciones son compatibles dada la forma en que se calculan los respectivos indicadores. La tasa de fecundidad muestra el comportamiento momentáneo. El promedio de hijos nacidos muestra el resultado final de ese comportamiento. Por consiguiente, parece que las mujeres de diferentes ingresos no difieran en cuanto a la idea de familia sino en cuanto a la forma de llegar a consolidarla. Y así podría concluirse que la diferencia radica no tanto en el número final de hijos sino en el espaciamiento de los mismos a lo largo de la vida familiar.

9 Weintraub R., "The birth rate and Economic development: An empirical study" *Econometrica* XL, 4 (1962) 812-17.

10 Adelman I., "An econometric analysis of population growth" *American Economic Review*, LIII, 3 (1963) 314-39.

11 Gendell M., "Fertility and development in Brazil: *Demography* e,1 (1967) 363-373.

CUADRO IX-2  
PROMEDIO DE HIJOS VIVOS POR MUJER. SEGUN  
EDAD E INGRESO FAMILIAR  
ingreso económico en pesos

Edad en años	3.600 o menos	3.601 a 6.000	6.001 a 12.000	12.001 y más	Sin información	Total
15-24	2.3	2.2	2.3	2.0	2.1	2.2
25-34	4.6	4.4	4.2	3.9	4.4	4.4
35-44	6.4	6.7	6.7	6.0	6.5	6.5
45-	6.7	7.0	7.1	6.6	7.1	6.9
Total	5.1	5.1	5.1	4.8	5.1	5.1

Fuente:

Agualimpia C, y otros, *hechos demográficos*, estudio de recursos humanos para la salud y educación media en Colombia. Investigación nacional de morbilidad, Ministerio de Salud Pública y ASCOFAME, Bogotá, 1968.

La conclusión final de este recorrido es la dificultad de establecer la relación entre el ingreso y la fecundidad. Además de las dificultades conceptuales inherentes al concepto de ingreso y sus diversas modalidades, encontramos las dificultades teóricas acerca de la forma en que el bienestar económico puede influenciar el número de hijos deseado. No parece que exista una sola manera de reaccionar al estímulo económico. Hay que tener en cuenta el nivel de vida en que esa previsión se lleva a cabo. Pero hay que tener también en cuenta las circunstancias culturales que hacen de la familia numerosa algo más o menos deseable. Hay que tener en cuenta la satisfacción de la paternidad pero no hay que olvidar qué grado de responsabilidad, qué hábitos de previsión y qué estilos de consumo acompañen el ejercicio de esa paternidad.

Los actuales datos recogidos sobre Colombia no permiten extrapolaciones razonables en este sentido. Por consiguiente una política fundada en la convicción de que la elevación del ingreso de las clases menos favorecidas va a traducirse en una reducción de la fecundidad debe fundamentarse en un estudio continuado

de la realidad demográfica colombiana y de sus relaciones con la realidad económica del país.

### Fecundidad v.s. Educación

Una relación menos controvertida ha sido observada entre el nivel educacional y el número de hijos de la pareja. Hay, ciertamente, mayor unanimidad acerca de la asociación negativa entre educación y fecundidad. A este respecto es interesante comparar el número de hijos tenido por cerca de 2.000 mujeres bogotanas casadas, mayores de 35 años, con el número de hijos que hubieran deseado tener. (Cuadro IX.3 y Gráfica IX.1)

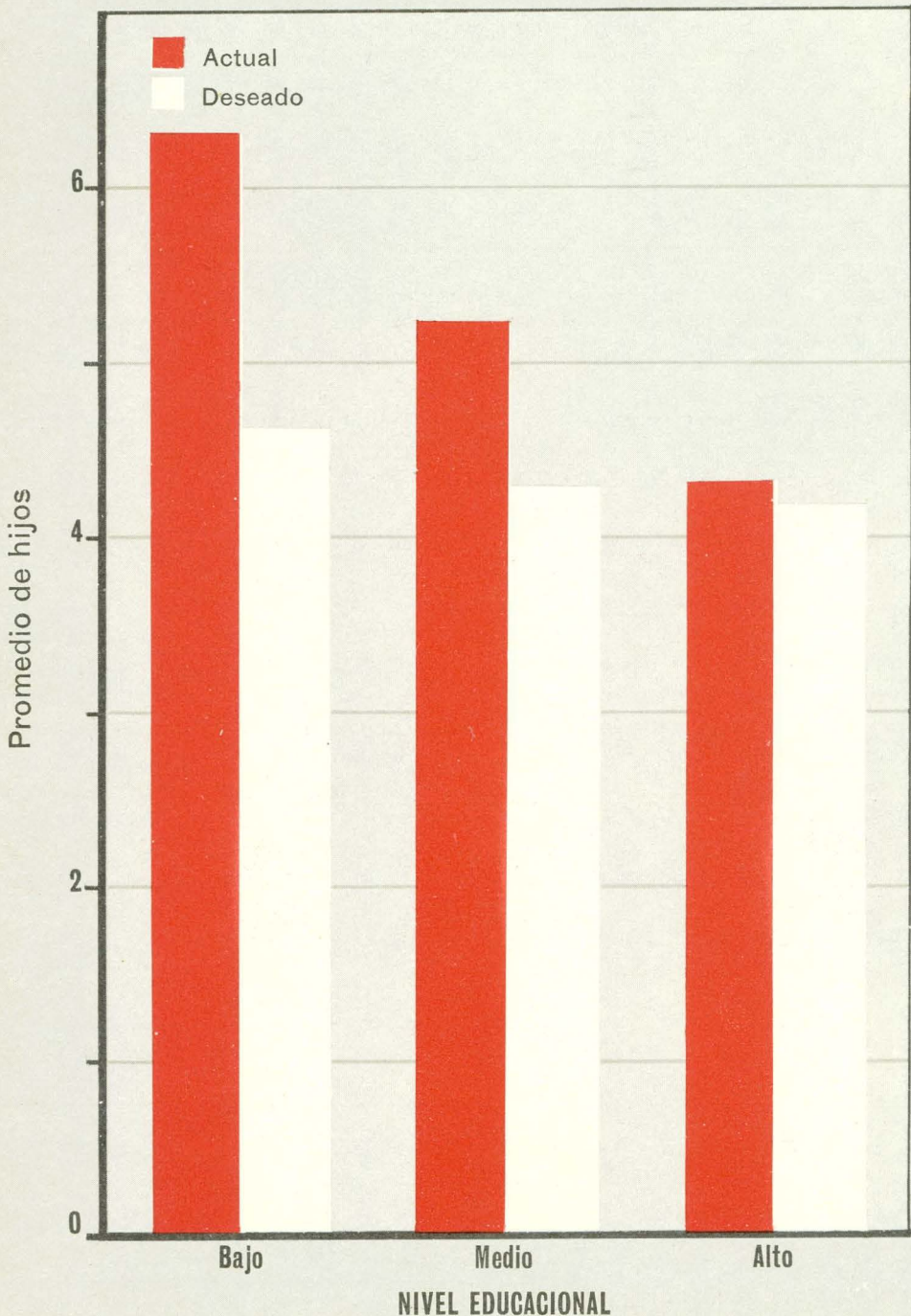
CUADRO IX-3  
PROMEDIO DE HIJOS, CLASIFICADOS  
SEGUN EL NIVEL EDUCACIONAL DE  
LA MUJER

Nivel educacional	Número actual	Número deseado	Diferencia
Bajo	6.32	4.62	1.70
Medio	5.25	4.32	0.95
Alto	4.31	4.21	0.10

Fuente: Angulo A., *Descendence idéale et contraception* París, 1972.



## PROMEDIO DE HIJOS, CLASIFICADOS SEGUN EL NIVEL EDUCACIONAL DE LA MUJER



La idea que surge inmediatamente de esta encuesta, realizada en 1964 en Bogotá, es clara. Las mujeres en cuestión no se diferencian tanto por su idea acerca de la familia cuanto por la manera de realizarla. En efecto, el promedio de hijos deseados no es muy distante entre las diversas categorías. En cambio es evidente que las mujeres menos escolarizadas han superado con mucho sus aspiraciones sea por imprevisión o por falta de medios de control.

La relación es clara aunque los mecanismos que hacen actuar una variable sobre la otra no lo sean. Puede suponerse que además del retardo del matrimonio existe toda una red de motivos que cristalizan en un punto de vista diferente acerca de la familia y de los roles familiares, como fué sugerido más arriba.

Por otra parte no es claro que el efecto sea debido únicamente al distinto nivel escolar. Más educación está por regla general ligada a nivel socio-económico más alto. Con todo, el hecho de que la correlación con la educación sea más fuerte que con el ingreso lleva a presentir que su efecto sobre la fecundidad es también más definitivo.

Si, como es de suponer, el nivel escolar supone un desarrollo de la previsión y del deseo de movilidad social es muy posible que el sólo hecho de espaciar razonablemente los nacimientos produzca familias más reducidas entre las mujeres de más alto nivel escolar. Y ello a pesar de la similitud en las aspiraciones de todas las mujeres como se ha notado más arriba, por la sencilla razón de que las previsiones de las mujeres más escolarizadas se ajustan bastante a la realidad, mientras que las aspiraciones de las mujeres sin educación son con mucha frecuencia superadas en su realización.

Según eso, el esfuerzo por elevar el

nivel educacional de la población tendrá una mayor probabilidad de influenciar la dinámica demográfica en el sentido de una disminución de la fecundidad.

### Demografía y economía

Los objetivos del plan de desarrollo pueden resumirse en la obtención de una mayor abundancia de bienes y servicios junto con una repartición más equitativa de los mismos. Los obstáculos en el logro de esos objetivos no provienen tanto de las deficiencias de la mano de obra, ni del capital, ni de la falta de recursos naturales o de las capacidades, como de los factores constitucionales que impiden la movilidad, crean el dualismo o una masa de mano de obra mal remunerada, y mantienen la subutilización de los recursos.

Es evidente que un crecimiento rápido de la población complica los datos al multiplicar las víctimas de esas fallas estructurales. Pero cabría preguntarse si la disminución de la natalidad es el remedio apropiado a esa falta de movilidad y a esa desigualdad institucionalizada de oportunidades.

Retornando a los cuatro puntos en los que la demografía incide desfavorablemente sobre la economía es evidente que la relación desfavorable de dependencia económica sí encuentra su remedio en una disminución de la natalidad. Al disminuir los nacimientos se logra que la base de la pirámide de edades se estreche, y que la proporción de trabajadores llegue a estar en ventaja sobre la proporción de improductivos sean éstos jóvenes o viejos.

Igualmente la disminución de las inversiones productivas, suponiendo que el régimen de inversión está bien canalizado. En cambio no es tan claro que, dadas las actuales circunstancias de de-

empleo y subempleo, sea conducente liberar la mano de obra femenina de sus ocupaciones domésticas. Ello contribuiría probablemente al acrecentamiento del malestar social generado por la desocupación.

Finalmente, las razones de orden social no son despreciables. Pero la conexión que pueda tener la limitación de los nacimientos con esa problemática de la miseria conduce inexorablemente a reflexiones de tipo ideológico y político.

Limitándonos a los tres primeros casos es necesario considerar la contraparte de esos beneficios. En general, los análisis teóricos sobre el comportamiento futuro de la población y sus relaciones con la economía se lleva a cabo en forma bastante estática por imperativos metodológicos aún no resueltos. Los modelos económico-demográficos más sofisticados se ven ante la necesidad de imponer una gran rigidez tanto a la función demográfica como a la función económica. El resultado es un análisis bastante primitivo en sus hipótesis. Y sin embargo, según se ha visto, las solas modificaciones de la población en respuesta a diferentes circunstancias socio-económicas son bien difíciles de sistematizar.

Por eso hay que tener en cuenta que el beneficio de obtener una relación de dependencia económica favorable es susceptible de presentar dificultades desde el punto de vista de envejecimiento de la población. La movilidad de una fuerza de trabajo joven y activa puede tornarse en tradicionalismo cuando esa fuerza de trabajo no es continuamente renovada con elementos jóvenes. Igual amenaza se cierne sobre la política de inversiones cuando está comandada por elementos demasiado adultos. Además de que un envejecimiento de la población aumenta las inversiones demográficas en el sector de mayor edad. Y no es claro que éstas

hayan de ser menores que las requeridas por una natalidad pujante aunque no exagerada. El elemento más temible aquí no es la misma edad. Los ancianos podrían en principio, ser productivos dentro de una cierta tecnología. El verdadero problema es la psicología tradicionalista y maltusiana que se traducirá en una política económica renuente al progreso.

Un factor importante es que la drástica reducción de la natalidad conlleva una desvalorización de la familia. Ahora bien, si esta desvalorización sobrepasa ciertos límites, es posible que la reducción de la natalidad escape al control ya no por exceso sino por defecto. Sólo en este caso se presentaría el fenómeno de envejecimiento de la población.

Sin duda alguna, el caso colombiano dista mucho de ser el de una población vieja. COYUNTURA ECONOMICA calculaba en Abril de 1972 un 18% de la población por debajo de los cinco años de edad. En este caso las consideraciones de carga económica son pertinentes.

### La inercia demográfica

Ante la incertidumbre planteada por los datos anteriores cabe preguntarse sobre la eficacia de los métodos directos de control de la natalidad. La pregunta no es en forma alguna académica ya que su respuesta debe inspirar las prioridades de la política demográfica. Si los métodos directos de control aparecieran como más eficaces que los métodos indirectos, la asignación de recursos debería recaer evidentemente sobre los primeros. Desafortunadamente la evidencia no autoriza las conclusiones afirmativas. Las razones han ido apareciendo poco a poco: si se trata simplemente de campañas voluntarias, a base de la oferta de información y suministro de anticonceptivos, su efecto no es visible sobre la tasa de natalidad. El alcance de estas campañas es dema-

siado reducido. Además las mujeres que solicitan estos servicios son por regla general aquellas que ya tienen demasiados hijos. Lo que sirve como remedio a un cierto número de problemas familiares individuales pero no llega a tener resonancia sobre la tasa de crecimiento de la población.

Si estas campañas se hicieran al impulso de la ley y acompañadas de las sanciones correspondientes se volverían pronto impopulares debido al sacrosanto principio de la libertad individual que deja en manos de los cónyuges la decisión acerca del número de hijos.

Pero aún suponiendo que el resultado de estas campañas fuera positivo y relativamente rápido, no habría que perder de vista su alcance. De los cinco puntos estratégicos considerados más arriba, tendríamos que una baja rápida de la fecundidad sólo mejoraría la situación en cuanto a inversiones demográficas en asistencia a la maternidad. El efecto sobre los servicios escolares, judiciales, y sobre la estructura de la fuerza del trabajo está a 5, 10 y 15 años de distancia respectivamente.

A su vez, la disminución rápida de la natalidad produce con el tiempo descompensaciones sobre la estructura por edad, en tal forma que la planeación económica se dificulta. Ello se debe a que una caída brusca de los nacimientos engendra oscilaciones de los diversos grupos etarios, con lo cual la previsión de los servicios debe ir encogiéndose y alargándose en forma poco económica.

Los efectos de la inercia demográfica sugieren la prudencia en la manipulación de la fecundidad como medida clave para la política de población.

El efecto de un descenso en la natalidad puede observarse en el Cuadro IX.4. Pueden verse allí dos estructuras por edad de la población colombiana calculadas sobre dos proyecciones diferentes de la población de 1970. La primera de estas

proyecciones fué hecha a base de una hipótesis de mortalidad optimista y de una hipótesis de fecundidad alta, en la cual la tasa bruta de natalidad entre 1970 y 1975 es de 44.7 por mil, entre 1975 y 1980 es de 39.7 por mil y entre 1980 y 1985 de 34.7 por mil.

La segunda proyección fué construida bajo la misma hipótesis optimista de mortalidad pero combinada con una caída más pronunciada de la fecundidad: la tasa bruta de natalidad es de 42,2 por mil para el período 1970-1975, de 37,2 por mil para 1975-1980 y de 27,2 por mil para 1980-1985.

En el primer caso se tiene un descenso de la natalidad del 23% y en el segundo caso del 35%. Ninguna de las dos hipótesis es exagerada dados los efectos anotados sobre el resultante de las campañas de población, pero la segunda implicaría un descenso especial de la natalidad sea por aumento de la anticoncepción sea por cambios socio-económicos acelerados. Los resultados en lo concerniente a la carga demográfica no son extraordinarios:

Si en 1970 el 49 por ciento de la población dependía del 51% restante, en 1985 la dependencia será del 46% al 54% en la hipótesis de alta fecundidad y del 43% al 57% en la hipótesis de baja de la fecundidad. Habría una ventaja de 9% en el coeficiente de dependencia. Ello podría significar mayor capacidad de ahorro individual.

Como se trata principalmente de una baja de la natalidad y de una pequeña baja de la mortalidad el efecto principal será la disminución de las inversiones en cuidado a la infancia. Comparando el aumento de la población menor de cuatro años la diferencia entre ambas hipótesis es del 15%. Esta ganancia no se ve compensada por el envejecimiento de la población. Aunque la fecundidad baja produce una mayor proporción de ancianos, la diferencia con la fecundidad alta es de solo 1,4 por ciento.



CUADRO IX-5  
COMPOSICION PORCENTUAL DE LA POBLACION DE  
COLOMBIA POR GRANDES GRUPOS DE EDAD SOBRE  
PROYECCIONES PARA 1970, 1975, 1980, 1985  
CONSTRUIDAS BAJO DOS HIPOTESIS DE  
FECUNDIDAD

**FECUNDIDAD BAJA**

Grupos de edad	1970	1975	1980	1985
0-14	46.58	44.85	43.74	39.73
15-64	50.54	52.47	53.35	57.12
65 y más	2.88	2.68	2.91	3.15
Total	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**FECUNDIDAD ALTA**

**Grupos de edad**

0-14	46.58	45.41	44.81	42.71
15-64	50.54	51.94	52.35	54.19
65 y más	2.88	2.65	2.84	3.10
Total	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Pérez *Parámetros demográficos colombianos*, Bogotá, CEDE, 1970: Tablas 42-44.

Por lo que se refiere a la población de edad escolar, o sea, el aumento proporcional de la población entre 5 y 20 años, la diferencia entre las dos hipótesis de fecundidad es de 4%. Esta diferencia podría considerarse como posibilidad de ahorro en el presupuesto escolar que sería susceptible de dedicarse a mejorar la calidad de la educación en vez de ser destinado al nuevo ensanche de las capacidades físicas.

Finalmente, la diferencia entre el crecimiento total bajo una y otra hipótesis es del 15%. Según se ha visto el solo índice de crecimiento no da una idea

clara de los cambios que tienen lugar en la población. En el caso examinado es evidente que el descenso más rápido presenta dos grandes ventajas desde el punto de vista económico. Más aún se ha visto cómo esa ganancia no ha sido neutralizada por un envejecimiento paralizante. La incógnita final es cómo lograr esos dos objetivos ya no a 15 años sino en una forma sostenida. Pero eso no es todo. Aún suponiendo que la racionalidad invadiera inesperadamente los predios demográficos sería preciso garantizar que esa misma racionalidad responde desde el ángulo de la planificación económica a fin de obtener una adecuada utilización de los recursos.

# Algunos Aspectos Relativos a la Industria de las Maderas y sus Productos Derivados

## I. INTRODUCCION

El estudio de la industria forestal colombiana involucra múltiples aspectos: el recurso mismo y su conservación, la producción, el consumo, la demanda, el comercio exterior, los precios, la contribución del sector maderero a la economía nacional, los aspectos legales e institucionales, etc. Este trabajo no pretende cubrir exhaustivamente los aspectos que en una u otra forma afectan la industria forestal nacional, sino más bien, examinar, a la luz de la información disponible, la evolución histórica y las proyecciones futuras de algunos de los aspectos económicos claves de la problemática forestal. Específicamente, se tratan los temas de consumo, demanda, producción y comercio exterior de los productos madereros. Con base en el análisis de los temas anteriores se presentan algunas conclusiones y se sugieren unos lineamientos generales para una futura política forestal.

El tratamiento de los temas incluídos, está limitado por la disponibilidad de estadísticas. Estas no son en general muy confiables ni abundantes. En algunos casos registran inconsistencias. No obstante, pueden utilizarse para estimar órdenes de magnitud de las diferentes variables, y constituyen los únicos elementos que permiten llevar a cabo un análisis cuantitativo del problema.

## II. LOS RECURSOS FORESTALES

De los 114 millones de hectáreas de

superficie que tiene el país, se ha estimado que unos 69 millones se encuentran cubiertos de tierras forestales, lo que corresponde aproximadamente a un 61% del territorio nacional. No obstante, es probable que este porcentaje esté disminuyendo a través del tiempo, debido principalmente a la demanda creciente de alimentos que se traduce en un aumento del área dedicada a actividades agropecuarias. La FAO estima que unos 20 millones de hectáreas han sido clasificadas como bosques accesibles. Las autoridades forestales de Colombia estiman en 30 millones de hectáreas, las regiones forestales de Colombia de propiedad estatal. Aproximadamente un 90% de la superficie total de bosques pertenece al Gobierno, y se denomina Reserva Forestal. Del total de áreas forestales accesibles, unos 6.1 millones de hectáreas están siendo utilizadas para propósitos industriales, siendo la forma de utilización más común la explotación para leña.

La explotación industrial reconocida mediante concesiones y licencias forestales hasta junio de 1968 comprendía 1.3 millones de hectáreas de las cuales se había explotado cerca de un 35%.<sup>1</sup> Otros que han estudiado este punto opinan que la superficie de bosques para uso industrial es mucho mayor, pudiendo hallarse entre 3.0 y 4.5 millones de hectáreas.

<sup>1</sup> Arango, Gerardo. *La industria forestal en Colombia Revista trimestral ANDI, No. 12, 1971*

Como en la mayoría de los países tropicales, prácticamente todos los bosques de Colombia consisten de especies de árboles frondosos, cuyo carácter es bastante heterogéneo. El único conífero nativo, especie *Podocarpus*, se encuentra en estado de declinación como resultado de una explotación irracional. Además, por estar localizado en áreas inaccesibles, no ofrece ninguna base para su explotación industrial <sup>2</sup>

### III. EL CONSUMO Y LA DEMANDA DE MADERA INDUSTRIAL

Con el fin de analizar el consumo histórico y la demanda futura de la madera para usos industriales, se utiliza la división por productos adoptada por la FAO en varios de sus estudios <sup>3, 4</sup>. Dicha división comprende: a. Madera aserrada, b. Productos de madera rolliza, c. Láminas y tableros fabricados con madera y d. Productos celulósicos. Esta división resulta conveniente porque el comportamiento histórico del consumo ha sido bastante diferente para los distintos productos, y además los factores que influyen en la demanda varían según el tipo de producto.

No obstante, es importante precisar que una gran parte de los cambios que experimenta el consumo de la mayoría de productos de madera se debe a varia-

ciones simultáneas en el nivel de ingresos. En otras palabras, el ingreso tiende a ser la variable principal, para explicar dichos cambios. Existen otras variables importantes como el precio, pero en general el consumo tiende a modificarse mucho menos como reacción a variaciones en los precios que a variación en el ingreso.

Para estimar la demanda futura de productos de madera la FAO <sup>5</sup> ha utilizado una metodología que parte de la premisa de que no variarán fundamentalmente las condiciones de oferta de madera y que no se modificarán sus precios en relación con los de sus sustitutos. Además, teniendo en cuenta un aumento de la población del orden del 3% anual suponiendo que el producto por habitante creciera entre 1958 y 1985 a una tasa anual promedio de 1.8%, la FAO proyectó por separado el consumo de cada producto de la madera. A continuación se trata cada uno de los productos.

a.) *Madera aserrada*. La madera aserrada absorbe una alta proporción del consumo total debido fundamentalmente a que es un material de gran versatilidad que se utiliza ampliamente en la industria de construcción, fabricación de muebles, embalaje, durmientes de ferrocarriles y otros productos. En efecto, unos dos tercios de toda la madera en rollo elaborada industrialmente en el mundo es aserrada. Varios factores inciden en su demanda y consumo.

i) Las actividades que constituyen el uso final de la madera aserrada pueden variar en el tiempo. Un aumento significativo en la actividad de la construcción conllevaría, planeando constantes los demás factores, a un incremento importante de la demanda por madera aserrada.

<sup>2</sup> Estudio de factibilidad para el desarrollo de las industrias forestales de los valles del Magdalena del Sinú. Avalúo preliminar. Jaakko Pöyry & Co. Enero, 1968.

<sup>3</sup> FAO. *Tendencias y perspectivas de los productos forestales en América Latina*. Naciones Unidas, Nueva York, 1962.

<sup>4</sup> FAO. *La madera: tendencias y perspectivas mundiales*. Naciones Unidas. Roma, 1967.

<sup>5</sup> FAO, 1962. *op. cit.*

ii) Dentro del mismo sector puede existir una desviación hacia actividades que exigen más o menos madera aserrada. Por ejemplo, en el sector de la construcción, las viviendas multifamiliares utilizan una menor cantidad de madera aserrada por unidad, que las viviendas unifamiliares.

iii). La madera aserrada puede utilizarse con mayor eficacia y economía, de tal modo que se necesite menos cantidad para servir un fin determinado.

iv). Debido al costo inicial o al costo de utilización o a cambios tecnológicos puede ocurrir una sustitución efectiva de la madera aserrada por otros materiales. Sin embargo, donde el capital y los especialistas escasean y la mano de obra es barata, la madera aserrada sigue siendo un material importante, ya que su uso es generalmente menos costoso.

Para hacer los estimativos de demanda futura de madera aserrada la FAO <sup>6</sup> ha supuesto: a) se construirá un número mínimo de viviendas igual al número requerido para atender el aumento de la población y reemplazar las casas inhabitables; b) el consumo de madera aserrada para muebles por habitante aumentará en proporción al producto interno bruto;

c) el consumo futuro para durmientes estará destinado a la conservación y mejoramiento de las líneas existentes y el aumento en la longitud de los ferrocarriles será despreciable; d) el consumo de madera aserrada para cajas, cartones etc., aumentará al mismo ritmo que el producto interno bruto; e) el consumo de madera aserrada destinada a otros usos aumentará al mismo ritmo que la población.

El Cuadro X.1 muestra el consumo histórico promedio en los períodos 1948-1951 y 1956-1959 y las proyecciones de demanda futura de madera aserrada para los años 1970, 1975 y 1985. El gráfico X. 1 muestra las tendencias de estas cifras a través del tiempo.

Un estudio más reciente que el de FAO (1962) <sup>7</sup> indica que durante el lapso 1960-1966 el consumo de madera aserrada aparentemente ha estado fluctuando entre 1.82 y 1.92 millones de m<sup>3</sup> expresados en el equivalente en madera rolliza. Estas cifras resultan inferiores a las proyecciones de demanda de la FAO, las cuales preveían una tasa promedio de aumento del orden de 4.7% anual. Aunque es probable que el aparente estancamiento refleje parcialmente una deficien-

<sup>7</sup> Jaakko Pöyry & Co. *Estudio de factibilidad para el desarrollo de las industrias forestales en los valles del Magdalena y del Sinú*, 1968.

CUADRO X-1  
COLOMBIA - CONSUMO Y DEMANDA DE MADERA INDUSTRIAL  
(equivalente en miles de m<sup>3</sup> de madera rolliza)

Año	Madera aserrada	Productos de madera rolliza	Láminas y tableros	Productos celulósicos	Madera Industrial
48-51*	1.156	710	5	167	2.038
56-59*	1.920	1.000	48	337	2.305
70	3.400	1.300	182	636	5.518
75	4.000	1.300	286	976	6.562
85	5.000	1.500	537	1.860	8.897

FUENTE: FAO (Op. Cit., 1962)

\* Consumo



cia de las estadísticas, parecen existir otras razones que explican este hecho.

i). El mayor sector de consumo de madera aserrada nacional es la construcción, sector que sufrió un estancamiento entre 1959-1965.

ii). La demanda de cemento ha ido creciendo a una tasa en 10% anual. En las ciudades el cemento y el ladrillo han desplazado a la madera para usos estructurales.

iii). Aunque el país cuenta con grandes existencias de madera, su utilización en la construcción industrial se dificulta por la falta de aserraderos apropiados, secado y preservación.

Para el lapso 1970-1985 el estudio de Jaakko Pöyry & Co. prevé un aumento del consumo de madera aserrada a un ritmo ligeramente inferior al del producto nacional bruto.

b). *Productos de Madera rolliza*. En este grupo de productos se incluye toda la madera empleada en rollo, excepto la leña. Se incluyen postes para cercos y otros fines, postes telefónicos y telegráficos, puntales para minas, madera rolliza para la construcción y la destinada a diversos usos rurales. No se incluye la madera rolliza que posteriormente se elabora como trozas de aserrío, trozas para chapas y madera para pulpa.

Desde el punto de vista cuantitativo, el uso más importante de la madera rolliza está en su empleo como material estructural para la edificación sencilla y tradicional. Con el aumento del ingreso, se sustituye progresivamente como material de construcción principal por otros más durables, pero continúa empleándose para la edificación en los medios rurales y agrícolas y para usos tales

como construcción de vallas. Por consiguiente, la madera rolliza continúa siendo un importante componente del consumo de madera, en la medida en que el sector rural conserve su importancia. En las primeras fases del desarrollo, es de esperar que el desplazamiento hacia otro tipo de materiales se compense parcialmente por el aumento en la demanda tradicional originada en el crecimiento demográfico. La madera rolliza se utiliza también para soportes de andamiajes y tablas de encofrado, usos que absorben una gran parte de esta madera en países desarrollados. Sin embargo en estas aplicaciones hay una fuerte tendencia a sustituir la madera por el metal. Al mismo tiempo, los nuevos sistemas de edificación reducen la necesidad de andamiajes y encofrados de cualquier clase.

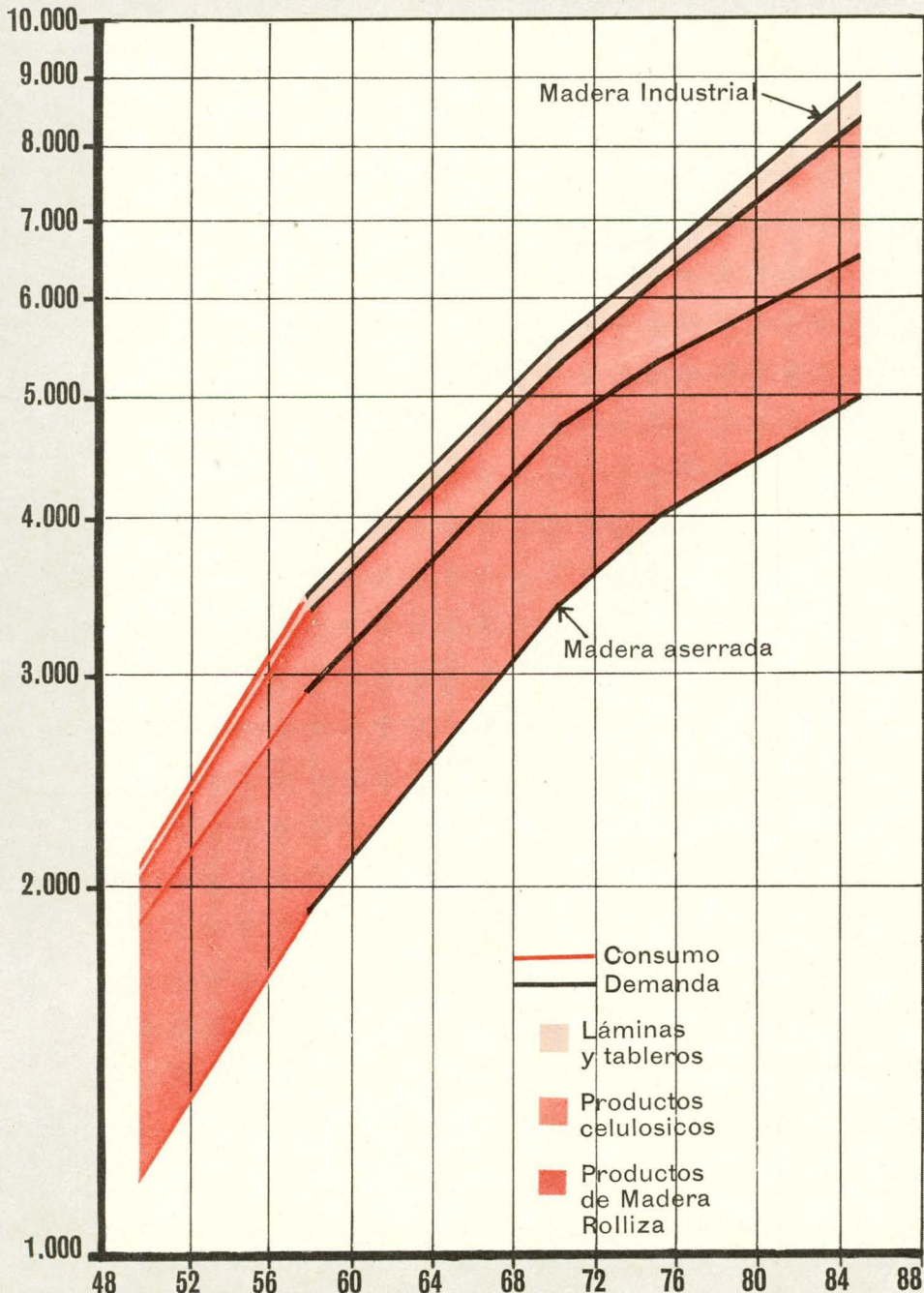
Un empleo de la madera rolliza, mucho menor, pero importante desde el punto de vista cualitativo es el de los postes para líneas de transmisión. Esta aplicación exige postes de gran tamaño y buena calidad. A este respecto, la madera se enfrenta con la competencia del cemento y del metal, pero el mejoramiento de los métodos de preservación contribuye a mantenerla en una posición competitiva. Consideraciones semejantes pueden aplicarse al empleo de postes de gran tamaño para pilotaje.

Aparte de su empleo en la construcción, la madera en rollo se utiliza principalmente para puntales, destinándose la mayor parte a minas de carbón.

El Cuadro X.1 y el Gráfico X.1 muestran los estimativos de la FAO del consumo y la demanda de productos de madera rolliza. Como puede observarse, el crecimiento previsto para este tipo de productos para el período 1970-1985 solo llega a 0.5% anual en promedio.

# CONSUMO Y DEMANDA DE MADERA INDUSTRIAL

MILES DE M3 (R)\*



Estadísticas básicas: FAO

Gráfico: FEDESARROLLO

\* Equivalentes en madera rolliza

c). *Láminas y Tableros.* Este grupo comprende todas las formas de materiales laminados fabricados con madera mediante corte, laminación o descomposición y restitución. Los cuatro grupos principales son: chapas, madera terciada, tableros de fibra y tableros de madera aglomerada.

Estos derivados de la madera son conocidos desde hace muy poco, y, hasta fines de la década de 1950 su utilización en Colombia era reducida. Sin embargo, las cifras del cuadro X.1 indican claramente que el consumo de estos productos ha aumentado a un ritmo vertiginoso. Las causas de este rápido crecimiento pueden estar relacionadas con las ventajas que tienen las láminas y los tableros sobre la madera aserrada: mayor calidad, mayor resistencia al peso, y facilidad de incorporación a los acabados. Las proyecciones elaboradas por la FAO incluidas en el Cuadro X.1, suponen que el consumo de chapas aumentará al mismo ritmo que el producto interno bruto. Además suponen un proceso de sustitución gradual de madera aserrada en la construcción, fabricación de muebles y otras aplicaciones por láminas y tableros a un ritmo de 0.5% anual. Adicionalmente a este proceso de sustitución se supone que el consumo de madera contrachapada aumentará a un ritmo similar al de la población, y el de tableros de fibra a la misma tasa que el producto interno bruto. Como puede apreciarse en el Cuadro X.1, se espera que el consumo de estos productos se triplique en el lapso 1970-1985. Estas proyecciones están siendo confirmadas históricamente ya que en el año de 1966 las ventas de láminas y tableros <sup>8</sup> fueron de 68.000 metros cúbicos equivalentes a 124.000 metros cúbicos de madera rolliza.

#### d). Productos Celulósicos

Este grupo de productos comprende

toda clase de papeles y cartones. Como puede apreciarse en el Cuadro X.1 el consumo de estos productos se duplicó durante la década de 1950. Las proyecciones de la FAO se han obtenido, ajustando para cada producto, una curva parabólica de la relación entre el consumo por habitante y el producto interno bruto por habitante. Dichas proyecciones indican que el consumo de estos productos se triplicará en el lapso 1970-1985.

El aumento acelerado del consumo previsto por las proyecciones de la FAO parece haberse confirmado históricamente según se desprende de los estimativos de consumo hechos por Jaakko Pöyry & Co. En efecto, de acuerdo con estos estimativos, el consumo en 1966 fué de 240.000 toneladas, equivalentes a unos 526.000 metros cúbicos de madera rolliza, cifra que se ajusta razonablemente a las proyecciones de la FAO. No obstante, las proyecciones de demanda hechas por Jaakko Pöyry & Co. prevén para 1985 una demanda de 1.11 millones de toneladas, cifra que supera ampliamente la proyección de la FAO de ese año que es de 880.000 toneladas. Las proyecciones del estudio de Jaakko & Pöyry parecen ser más confiables por ser más recientes y por estar basadas en una investigación cuidadosa y detallada, hecha por el Instituto de Investigaciones Tecnológicas. <sup>9</sup>

e). *Demanda Industrial.* Agregando la demanda prevista de cada uno de los productos principales de madera, se esperaría que la demanda por madera industrial crecería a una tasa anual promedia de 3% para el lapso 1970-1985.

<sup>8</sup> Jaakko Pöyry & Co. (op. cit.).

<sup>9</sup> Información básica para adelantar el estudio de preinversión de un complejo industrial con recursos forestales de la zona del río Cimitarra y la serranía de San Lucas, en Colombia, 1967.

CUADRO X-2  
CONSUMO Y DEMANDA DE LEÑA

Año	total	Millones de metros cúbicos	% del consumo
1948-1951		19.3	92
1956-1959		21.9	90
1970		25.1	82
1975		25.2	79
1985		25.9	74

Fuente: FAO

#### IV. EL CONSUMO DE LEÑA

Por leña se entiende la madera que se usa como combustible. El Cuadro X-2 incluye los estimativos de la FAO para el consumo durante los períodos 1948-1951 y 1956-1959. Comparando estas cifras con las correspondientes al consumo total de madera industrial durante los mismos períodos, se observa que el consumo de leña llegó a un 92% del consumo total de madera en el primer y a un 90% durante el segundo. Aunque esta situación se considera normal para los países en vía de desarrollo, en Europa y Norte América el consumo de madera como combustible oscila solamente entre el 10% y el 15% de la extracción total<sup>10</sup>. Las proyecciones suponen que las industrias y los ferrocarriles disminuirán gradualmente el consumo de la leña y carbón a medida que se sustituyan por otros combustibles y que para 1985 sólo serán utilizados por unas pocas industrias. Así, para 1985 se prevé el porcentaje del consumo de leña sobre el total se reducirá a un 74%.

#### V. EXTRACCION

La industria extractiva está asociada con la fase de explotación de madera no elaborada, es decir, se limita a la extracción de madera en rollo. Las prin-

<sup>10</sup> FAO, 1962, *op. cit.*

<sup>11</sup> FAO, 1962, *op. cit.*

cipales estadísticas disponibles sobre esta fase de la producción han sido elaboradas por la FAO.<sup>11</sup> El Cuadro X. 3 muestra las series históricas de la extracción de madera, discriminada en leña y madera industrial, y esta última en madera de frondosas y de coníferas; también se presentan las tasas de crecimiento anual de la producción total. En el Gráfico X.2 se muestran las tres series principales. De las estadísticas anteriores merecen destacarse los siguientes puntos:

i. Aproximadamente un 85% de la extracción total de madera se consume en forma de combustible.

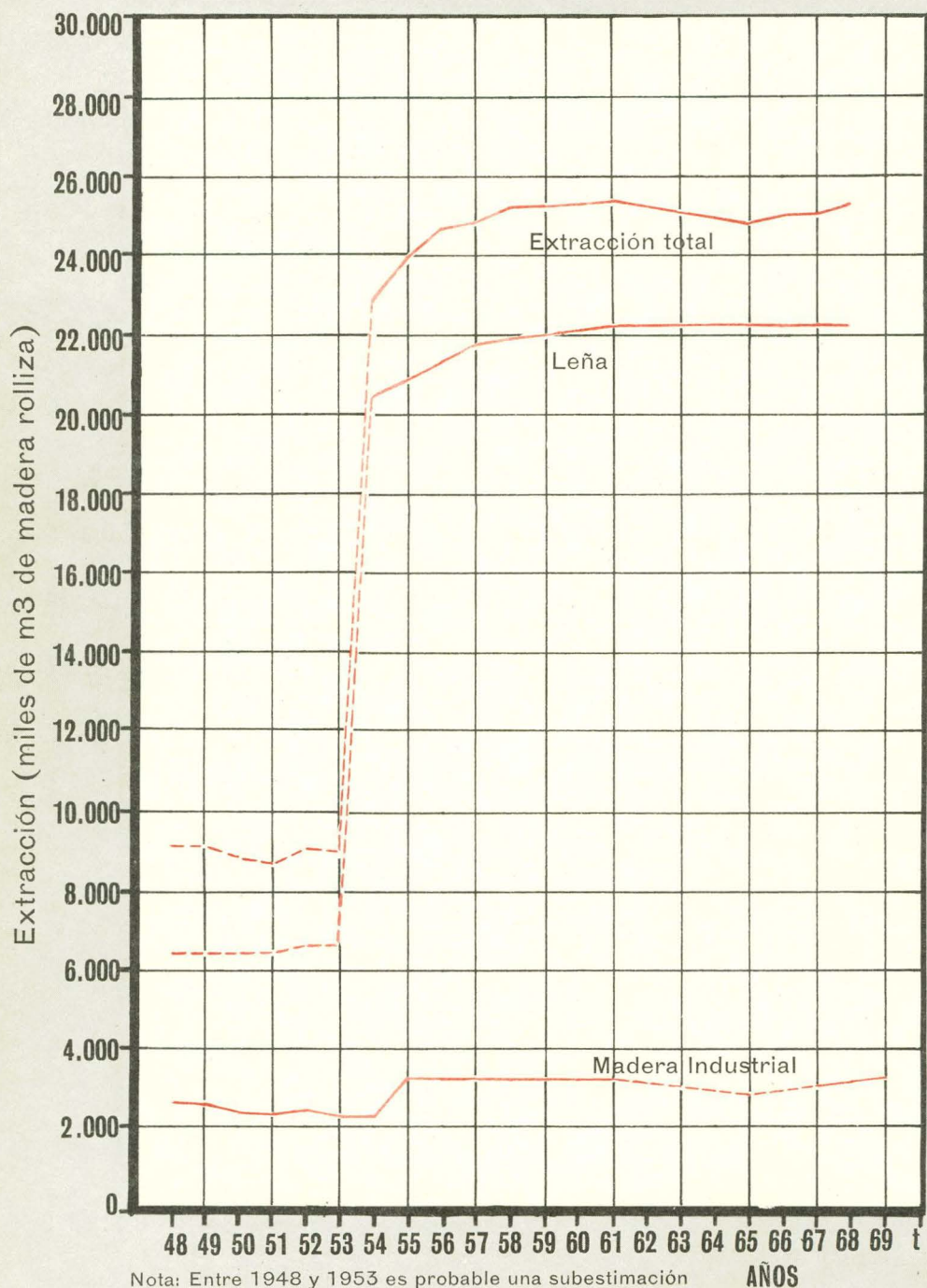
ii. La acentuada fluctuación en la extracción para leña que se observa entre los años de 1953 y 1954 sugiere una probable sub-estimación de la extracción durante el lapso 1948-1953 que un aumento real en este último año. Un incremento del orden del 57% en una actividad cuya tasa de crecimiento histórica es casi nula, resulta difícil de explicar.

iii. En la madera industrial evidentemente predomina aquella que se extrae de especies frondosas, ya que la que se extrae de coníferas no llega ni al 1% del total de madera industrial, lo cual se explica por las condiciones naturales de los bosques tropicales como se observó anteriormente. Sin embargo, a mediano y largo plazo las especies coníferas podrían adquirir importancia por el impulso que se está dando a las actividades de plantación y reforestación. Es interesante contrastar este hecho con la situación mundial en la que el 85% de las extracciones de madera industrial tuvo lugar en las regiones ricas en coníferas.

iv. La tasa de crecimiento de la extracción de madera industrial durante el lapso cubierto por las cifras de la FAO no alcanza en promedio a un valor del 1.5%. Si se tiene en cuenta que la tasa de crecimiento de la pobla-



# EXTRACCION DE MADERA ROLLIZA



Nota: Entre 1948 y 1953 es probable una subestimación por parte de la FAO.

Fuente: Estadísticas FAO Gráfico: FEDESARROLLO

CUADRO X-3  
EXTRACCIÓN DE MADERA  
(miles de m<sup>3</sup> de madera rolliza sin corteza)

Año	Leña	Madera indus- trial de conif	Madera industrial de frondosas	Madera industrial	Extracción total	Crecimiento %
48	(6.500)*	50	2.465	2.515	(9.015)	
49	(6.500)	50	2.520	2.570	(9.070)	0.6
50	(6.500)	50	2.330	2.380	(8.880)	2.1
51	(6.500)	50	2.247	2.297	(8.797)	1.0
52	(6.620)	50	2.257	2.307	(8.927)	1.5
53	(6.600)	50	2.218	2.268	(8.868)	0.7
54	20.500	55	2.245	2.300	22.800	57.0**
55	20.900	57	3.113	3.170	24.070	5.6
56	21.300	40	3.130	3.170	24.470	1.6
57	21.800	20	3.110	3.130	24.930	1.8
58	21.900	20	3.110	3.130	25.030	0.4
59	22.000	20	3.110	3.130	25.130	0.3
60	22.100	20	3.110	3.130	25.230	0.4
61	22.200	20	3.110	3.130	25.330	0.4
62	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
63	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
64	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
65	22.000	20	2.770	2.790	24.790	n.d.
66	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
67	22.000	20	2.920	2.940	24.940	n.d.
68	22.000	20	3.020	3.040	25.040	0.4
69	22.000	20	3.215	3.235	25.235	1.1

Fuente: FAO, "Yearbook of Forest Products Statistics".

\* Los paréntesis indican probable subestimación de FAO

\*\* Valor afectado por probable subestimación.

ción es del orden de 3.4% anual, evidentemente la extracción de madera industrial registrada ha sufrido un retroceso en relación con el crecimiento de la población. Estas cifras indican que durante el lapso analizado se ha producido un estancamiento relativo en la extracción de maderas para usos industriales. Para el año de 1970 la producción bruta de madera rolliza para usos industriales fue de 2.700.000 m<sup>3</sup> <sup>12</sup>.

El Cuadro X.4 muestra los usos de la madera extraída discriminándolas entre frondosas y coníferas para el lapso

1948-1969. De nuevo es aparente la escasez de coníferas y su ausencia total en la producción de pulpa.

Aunque las proyecciones de demanda del Gráfico X.1 pueden tener algunas desviaciones con relación a la demanda real, una comparación de la demanda de madera industrial según este Gráfico con las cifras de extracción de madera industrial del Cuadro X.3 indica que la demanda es muy superior a la extracción y que esta diferencia tiende a aumentar con el tiempo. Para satisfacer este déficit el país ha tenido que recurrir a la importación de productos derivados de la madera con el consecuente detrimento en la balanza de pagos. Esta situación parece bastante

<sup>12</sup> Plan de desarrollo. Recursos naturales, Departamento Nacional de Planeación, 1971.

CUADRO X-4  
USOS DE LA MADERA EXTRAIDA  
(miles de m<sup>3</sup> de madera rolliza sin corteza)

Año	Trozas para aserrar para chapas y para durmientes		Puntales para minas y maderas para pulpa		Otra madera industrial	
	Frondosas	Coníferas	Frondosas	Coníferas	Frondosas	Coníferas
48	2.350	50	100	n.d.	15	n.d.
49	2.391	50	100	n.d.	29	n.d.
50	2.200	50	120	n.d.	10	n.d.
51	2.095	50	148	n.d.	4	n.d.
52	2.100	50	150	n.d.	7	n.d.
53	2.100	50	115	—	3	—
54	2.020	20	—	—	225	35
55	2.130	20	—	—	983	37
56	2.160	20	—	—	970	20
57	2.180	20	—	—	930	—
58	2.180	20	—	—	930	—
59	2.180	20	—	—	930	—
60	2.180	20	—	—	930	—
61	2.180	20	—	—	930	—
62	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
63	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
64	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
65	2.100	20	170	n.d.	500	n.d.
66	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
67	2.100	20	180	—	600	—
68	2.200	20	180	—	600	—
69	2.400	20	175	—	600	—

Fuente: FAO *Yearbook of Forest Products Statistics*.

— Valores nulos.

preocupante particularmente si se proyecta a mediano y largo plazo.

## VI. COMERCIO EXTERIOR

La situación planteada en la sección anterior se ha reflejado en la balanza cambiaria de los productos madereros como se desprende del Cuadro X.5, el cual muestra el valor de las importaciones y de las exportaciones de los productos madereros durante el lapso 1962-1969, según FAO. Puede apreciarse cómo las importaciones siempre han excedido a las exportaciones y su diferencia ha venido fluctuando alrededor de los US\$ 17 millones anuales. Las exportaciones han sido principalmente madera

aserrada y trozas para aserrar, mientras las importaciones han consistido principalmente en pulpa química, papel periódico y papel de otros tipos.

El consumo de papel, cartón y pulpa en el país ha aumentado rápidamente. Durante las dos décadas de post-guerra, el consumo total de papel y cartón aumentó en más de cinco veces, y el consumo per cápita en más de tres veces, lo cual permitió establecer una industria nacional de papel a principios de la década de 1950. El uso de recursos domésticos de fibras (especies tropicales frondosas, bagazo, borras de algodón y residuos de papel) ha enfocado la atención sobre el desarrollo de la industria de pulpa y

CUADRO X-5  
VALOR DE LAS EXPORTACIONES Y DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS  
MADEREROS  
(miles de US\$)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Madera para pulpa	—	—	—	—	—	—	—	-2.403
Trozas de frondosas para aserrar chapas y durmientes	+705	+831	+550	+901	+751	+535	+480	+518
Pulpa química	-6.006	-7.059	-7.280	-7.591	-10.658	-5.278	-8.418	-7.710
Pulpa mecánica	—	-18	-82*	-235	—	—	-234	-270
Papel periódico	-7.493	-6.705	-12.498	-7.349	-7.704	-7.752	-6.797	-7.886
Papel de otros tipos y cartón	-10.389	-6.288	-3.433*	-3.396	-4.097	+2.327	-7.115	-4.958
Madera aserrada	+1.450	+1.975	+3.104	+2.308	+1.960	+2.343	+4.735	+5.473
Otros	+57	+456	+330	+69	—	+113	—	—
Total neto	-21.676	-16.808	-19.309	-15.293	-19.748	-7.712	-17.349	-17.236

Fuente de estadísticas básicas: FAO. "Yearbook of Forest Products Statistics".s.

— Valor nulo

\* Estimación de FEDESARROLLO

\*\* Los valores positivos corresponde a exportaciones y los negativos a importaciones

Cuando ha ocurrido simultáneamente importaciones y exportaciones de un mismo tipo de producto, se ha incluido el valor neto.

papel. En consecuencia, el país es casi auto-suficiente en aquellas calidades de papel y cartón con un alto contenido de pulpa de fibras cortas, (papeles para impresión y escritura, calidades inferiores de embalaje y cartones y papeles de seda y tisú). Este desarrollo ha sido promovido mediante concesiones impositivas, participación financiera del gobierno, recargos fuertes a la importación de papel, y otras restricciones a las importa-

ciones (licencias, depósitos, etc.). El papel periódico ha constituido la excepción, ya que su importación se efectúa libre de recargos. Una política liberal hacia las inversiones extranjeras ha atraído capital y tecnología. Por lo tanto las industrias de pulpa, papel y cartón son relativamente diversificadas. Se están desarrollando exportaciones para varios productos, tales como papeles finos.

La industria está fuertemente protegida por las regulaciones a la importación además de los altos fletes y costos complementarios, trayendo como consecuencia que los precios del papel sean relativamente elevados. Es de esperarse que con una producción en mayor escala, las necesidades de protección disminuyan gradualmente y que puedan lograrse unos precios más bajos para el papel.

Si las plantaciones de coníferas se fomentan adecuadamente, y se reservan para la producción doméstica de papel

CUADRO X-6  
COMERCIO EXTERIOR DEL SECTOR  
FORESTAL  
(miles de US\$)

Año	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Balanza comercial
1968	11.359	35.938	-24.579
1969	13.751	40.479	-26.728
1970	12.462	42.419	-29.957

Fuente: INDERENA *Los recursos naturales renovables del país en cifras*. Documento provisional, Bogotá, abril 1972.



CUADRO X-7  
EXPORTACIONES FORESTALES  
(miles de US\$ FOB)

Producto	1968	1969	
Madera en bruto y aserrada	3.487	5.133	4.159
Cajas, listones y molduras	1.076	1.841	1.819
Muebles de madera	311	603	611
Cajas de cartón	6.125	6.174	5.873
<b>Total</b>	<b>11.359</b>	<b>13.751</b>	<b>12.462</b>

Fuente: Instituto colombiano de comercio exterior

periódico, se podría aspirar a sustituir las importaciones de este tipo de papel antes de 1985.

Las estadísticas de comercio exterior de la FAO difieren considerablemente de las suministradas por otras fuentes nacionales de información siendo esta última más confiable, aunque también presentan algunas diferencias.

El Instituto para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, INDERENA,<sup>13</sup> presenta los datos de comer-

cio exterior del sector forestal para el período 1968-1970 que se incluyen en el Cuadro X.6; una comparación de estas cifras con las presentadas por la FAO para el año de 1968, pone en evidencia la diferencia sustancial entre las estadísticas de las distintas entidades. Las exportaciones están representadas principalmente por cajas de cartón, madera en bruto y aserrada, y en menor proporción por embalajes y muebles. El Cuadro X.7 muestra las exportaciones discriminadas para el lapso 1968-1970.

CUADRO X-8  
COMERCIO EXTERIOR DEL SECTOR FORESTAL EN 1971  
(Miles de US\$ FOB)

Producto	importación	Exportación	Balanza Comercial
Maderas y sus manufacturas	1.290	6.499	-5.209
Pastas de papel, papel y sus manufacturas	37.594	9.997	-27.597
<b>Total</b>	<b>38.884</b>	<b>16.496</b>	<b>-22.398</b>

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior.

## VII. CONCLUSIONES

Un estudio de alcance limitado como el presente no es suficiente para formular recomendaciones concretas sobre política forestal. Sin embargo, el análisis permite reafirmar algunos conceptos,

esclarecer otros y arrojar algunas luces sobre los que podría formar parte de una futura política forestal.

En términos de recursos forestales, Colombia goza de la ventaja de contar con un 60% de su área cubierta de bosques, con unos 25 millones de hectáreas accesibles, de las cuales solo unos 6 mi-

<sup>13</sup> INDERENA, 1972, *op. cit.*

lones de hectáreas están siendo utilizados para todos los fines, y unos 3 millones de hectáreas para fines industriales; por consiguiente, el potencial de recursos exportable es bastante amplio. Al mismo tiempo, siendo Colombia una país tropical, sufre de la desventaja de que todos sus bosques son de especies frondosas (de fibra corta) careciendo de especies coníferas (de fibra larga) a escala comercial.

Esta condición natural favorece una situación excedentaria en frondosas y sus productos derivados, y deficitaria en coníferas y sus productos derivados.

El consumo de madera aserrada está afectado principalmente por las actividades de construcción, y por otro lado, la madera aserrada constituye la mayor parte de la producción de madera. Consecuentemente, la formulación de una estrategia de desarrollo con miras a duplicar o triplicar<sup>14</sup> la inversión en el sector de la construcción exige una revisión cuidadosa de la política de producción maderera para satisfacer la demanda sin causar aumentos excesivos en los precios. Si la estrategia propuesta se lleva a efecto, el consumo de madera aserrada podrá crecer a un ritmo superior al del producto nacional bruto. Por otro lado, se espera que el consumo de productos celulósicos crecerá vertiginosamente durante los próximos quince años, hasta el punto de que puede duplicarse en el lapso 1970-1985. En general, para la madera industrial se prevé un crecimiento esperado de la demanda del 3% anual para el mismo lapso.

El crecimiento previsto de la demanda contrasta con un aparente estancamiento de la actividad extractiva de maderas. La demanda de madera industrial es muy superior a la extracción de maderas para usos industriales y esta diferencia tiende

a aumentar con el tiempo. En consecuencia, el país ha tenido que recurrir, cada vez con mayor intensidad, a la importación de productos derivados de madera. Esta situación no deja de ser preocupante, especialmente si se miran las perspectivas a mediano y largo plazo.

Como consecuencia de las condiciones naturales del país, las importaciones han consistido principalmente de productos derivados de especies madereras coníferas, incluyendo pulpa química, papel periódico y papel de otros tipos. La industria de la pulpa y el papel y el cartón se ha desarrollado rápidamente en el país, en aquellas calidades con un alto contenido de pulpa derivada de especies de fibra corta. El país es auto-suficiente en estas calidades. Casi la mitad de las exportaciones forestales fueron de cajas de cartón entre 1968-1970. El resto de las exportaciones está constituido en gran parte por madera en bruto y aserrada con bajo contenido de mano de obra. Prácticamente todo el papel periódico que se consume en el país es importado, siendo este el principal rubro de importación del sector forestal. Convendría estudiar cuidadosamente si el país está en condiciones de producir económicamente éste tipo de papel, y si una eventual sustitución de esas importaciones puede hacerse en tal forma que resulte competitiva dentro del mercado internacional.

La balanza comercial forestal muestra un déficit creciente que ya se acerca a los US\$ 30 millones, con tendencia a seguir aumentando, a menos que se modifique sustancialmente la política forestal.

En resumen, con el fin de mejorar la situación de la balanza cambiaria del sector forestal, se sugiere una política orientada hacia los siguientes objetivos:

- i. El fomento de las exportaciones de productos madereros derivados de espe-

<sup>14</sup> *Guías para una nueva estrategia de desarrollo.* Departamento Nacional de Planeación, 1971.

cies frondosas, particularmente de aquellos que han demostrado una ventaja comparativa en el mercado internacional, tales como el cartón, el papel, las maderas preparadas y conservadas, las esculturas, tallas y jugueterías de madera y los muebles de madera.

ii. Procurar en forma sistemática y deliberada que las exportaciones de productos forestales lleven involucradas el mayor valor agregado posible. Deberá por lo tanto des-estimularse la exportación de madera en bruto o simplemente aserrada y fomentar la exportación de productos terminados de madera con un alto contenido de mano de obra nacional.

iii. Procurar, siempre y cuando ello resulte económicamente justificable, la

sustitución de importación de productos de madera. Antes de embarcarse en una política de esta naturaleza debe existir la seguridad de que el costo de la producción nacional no será superior al del mercado internacional y que por lo tanto dicha producción no requerirá para su supervivencia protección arancelaria ni prohibiciones gubernamentales a la importación.

El logro de los objetivos anteriores requieren metas, programas, proyectos y medidas económicas específicas, cuyo alcance debe estudiarse cuidadosamente, teniendo en cuenta no solamente los aspectos de explotación comercial de nuestros bosques, sino además, los aspectos de utilización óptima del recurso y su conservación para las generaciones futuras.

# El Presupuesto más alto en la Historia del País

## EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 1973 GOBIERNO NACIONAL

### Primera parte

El presupuesto nacional (Gobierno Nacional e Institutos Descentralizados) es, sin duda, la herramienta más ágil y flexible que posee el ejecutivo para satisfacer el mandato constitucional de dirección general de la economía. Claramente no es la única: pero con ella confluyen y se armonizan la política fiscal y de endeudamiento público, reflejadas en el presupuesto de ingresos y deuda, y la política de gasto que muestra con mayor precisión que en cualquier otro acto de gobierno los sectores socio-económicos que el ejecutivo quiere fortalecer dentro de una concepción y estrategia del desarrollo. Adicionalmente es una importante pieza del engranaje del sistema planificador: su vigencia es anual pero su influencia va más allá del período fiscal.

El documento presupuestal de 1973 reviste por estos motivos una importancia excepcional: pero lo hace aún más interesante el hecho de representar con la mayor fidelidad la política económica general del actual gobierno. En efecto, el presupuesto de 1971, presentado en 1970, por simple logística y mecánica presupuestal debía reflejar y reflejaba políticas económicas de la anterior administración; y el de 1972, elaborado en 1971, no podía ser un fiel reflejo del Plan de Desarrollo que se estaba gestando en las mismas fechas. El documento que se acaba de presentar al Congreso tiene ya el marco general de dicho Plan y muy

abundantes documentos sectoriales y de política general emanados de prácticamente todos los ministerios, a juzgar por la afluencia de declaraciones de altos funcionarios y voceros de incuestionable representación en el Gobierno. COYUNTURA ECONOMICA desea presentar un resumen del documento presupuestal, resaltando algunos aspectos de interés pero sin pretender en forma alguna ser exhaustivo, por considerar que un diálogo público alrededor de este tema es de vital importancia para todos los colombianos y porque de hecho, y lamentablemente, el tópico apenas se discute ocasionalmente. No parece sensato olvidarse que tales ingresos provienen de la comunidad y que los gastos financiados por ellos la afectan directamente.

### El presupuesto de ingresos del Gobierno Nacional

Varios factores deben tenerse en cuenta en el análisis del documento presupuestal, en lo relativo al presupuesto de ingresos. Por tratarse de un presupuesto de competencia y no de caja, surgen diferencias, y en ocasiones apreciables, entre la situación de Tesorería, que maneja dinero, y la situación como la aprecia la Dirección General de Presupuesto, que maneja papeles de buenas intenciones de pago de los contribuyentes. Las consecuencias en el manejo de los gastos y sus posibles repercusiones en la política monetaria son claras. Además de apoyar sus proyecciones de ingresos en tal contabilidad de competencia, el presupuesto de un año fiscal debe elaborarse en los primeros meses del anterior, lo que se traduce en la práctica en dos proyecciones en vez de uno: una refinación de



CUADRO XI-1  
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
CONTRALORIA Y DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO  
(\$ millones)

Año	PRESUPUESTO Ingresos			Reconocimientos (productos) Ingresos		
	Corrientes	Capital	Total	Corrientes	Capital	Total
1965	4.557	1.573	6.130	4.412	1.415	5.827
1966	6.068	1.983	8.051	6.456	1.942	8.398
1967	6.906	1.512	8.418	7.294	1.499	8.793
1968	8.184	2.992	11.176	8.858	2.993	11.851
1969	10.030	4.884	14.914	11.249	4.884	16.133
1970	12.614	5.832	18.446	13.155	5.832	18.987
1971	15.588	6.946	22.534	16.617	6.947	23.564
1972	17.438	4.588	22.026			
1973	19.567	5.866	25.433			

Fuentes: Boletines de la Contraloría y Proyecto de Ley de Presupuesto 1973

las proyecciones del año en curso, cuya ejecución se conoce en el mejor de los casos en un 30% o 40% (primeras tres o cuatro meses), y la proyección presupuestal propiamente dicha. Los datos así obtenidos son frágiles por decir lo menos y las adiciones presupuestales, no previstas en el Proyecto de Ley, han sido sustantivas en los últimos años.

Tomando la clasificación de la Con-

traloría de ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, y de ingresos de capital, créditos y recursos del balance, el proyecto del Gobierno Central contempla ingresos del orden de \$25.433 millones, cuya comparación con los años anteriores se muestra en el Cuadro XI-1

Puede notarse que reconocimientos y presupuesto difieren poco ya que en el transcurso de la vigencia fiscal las incor-

CUADRO XI-2  
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
LEY DE PRESUPUESTO Y ADICIONES  
(\$millones)

Año	Presupuesto básico	Adiciones	Total presupuestado	Relación entre presupuesto básico y adiciones %
1966	5.529	2.522	8.051	45.6
1970	15.021	3.425	18.446	22.8
1971	17.700	4.834	22.534	27.3
1972	21.422	604*	22.026	2.8
1973	25.433			

\* Adiciones hasta junio del presente año.

Fuente: Contraloría General de la República. Ley de Presupuesto de 1973.

poraciones presupuestales y los reconocimientos contables de la Contraloría guardan estrecha relación. Los presupuestos mostrados son definitivos: esto es, constituyen la suma del presupuesto incluido en la Ley presentada al Congreso y las adiciones periódicas durante el año fiscal.

Ley de Presupuesto inicial y adiciones no es ciertamente una distinción menor o meramente teórica, como lo muestra el Cuadro XI-2.

Las adiciones han incrementado en el 66, 70 y 71 un 45.6%, 22.8% y 27.3% los presupuestos presentados al Congreso. Esta situación, inherente a la mecánica presupuestal y a la natural incertidumbre que rodea todo pronóstico, abre un interrogante interesante sobre las relaciones Congreso y Ejecutivo, a la luz de la natural flexibilidad que debe tener el gasto público pero contemplando los mecanismos de coparticipación en el proceso de Planeación previstos en las leyes.

Hasta el momento, y desde hace algunos años, el Gobierno ha solicitado y obtenido atribuciones muy generales para el manejo de las adiciones y del presupuesto en general. El proyecto de ley de 1973, no es una excepción y en su artículo 50 se lee:

“Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar por decreto, a partir del 1o. de enero de 1953, las siguientes operaciones:

- 1a. Incorporar los nuevos recursos tributarios o del crédito y abrir las correspondientes apropiaciones para gastos;
- 2a. Reajustar los estimativos de las rentas e ingresos y de los recursos del crédito y abrir o reducir las apropiaciones correspondientes;
- 3a. Abrir los créditos y efectuar los traslados dentro de las apropiaciones de gastos de funcionamiento e inversión que requiera la buena marcha de la administración pública, el cumplimiento del programa de inversiones y los compromisos contractuales con los organismos internacionales de crédito”

Tan interesante como el artículo 50,

CUADRO XI-3  
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
CONTRALORIA Y PRESUPUESTO  
CRECIMIENTOS ANUALES Y RELACION RECONOCIMIENTOS  
A PRESUPUESTO

	PRESUPUESTO			RECONOCIMIENTOS		RELACION
	Crecimiento anual ingresos corrientes %	Crecimiento anual ingresos totales %	Indice de crecimiento con relacion a 1965	Crecimiento anual ingresos totales %	Indice de crecimiento con relación a 1965	Reconocimientos a presupuesto %
1965			100		100	95.1
1966	33.1	31.3	131	44.1	144	104.3
1967	13.8	4.6	137	4.7	151	104.5
1968	18.5	32.8	187	34.8	203	106.0
1969	22.6	33.4	243	36.1	277	108.2
1970	25.8	23.7	301	17.7	326	102.9
1971	23.6	22.2	368	24.1	404	104.6
1972	11.8	-2.2	359			
1973	12.2	15.5	415			

Fuentes: Contraloría General de la República y Proyecto de Ley de Presupuesto 1973

desde el punto de vista de los mecanismos de Planeación del gasto público, se muestra el artículo 49, que textualmente dice: "El Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá consultar, cuando lo estime conveniente, el concepto del Departamento Nacional de Planeación sobre los estimativos de rentas e ingresos y sobre la apertura de créditos y traslados en el Presupuesto de Inversión para la vigencia fiscal de 1973". Como se mostró en el Cuadro XI-2, las modificaciones a la ley presupuestal durante el transcurso del año fiscal no son precisamente menores y afectan el presupuesto de inversión, en el cual la intervención de los organismos de Planeación es necesaria. Hacer tal intervención optativa es inconveniente y no parece tener en cuenta el espíritu de la ley orgánica de presupuesto y de la reforma administrativa de 1968 (Ley 1050 de 1968).

Los crecimientos anuales y los índices de crecimiento (base 1965) del presupuesto de ingresos de los reconocimientos así como la relación reconocimientos a presupuestos se aprecian en el Cuadro XI-3.

Aunque 72 y 73 no son significativos, el crecimiento del presupuesto ha sido realmente impresionante. El de 1971 era cuatro veces (en términos de reconocimientos) el de 1965; y el crecimiento promedio anual (1965-71) fue de 26.9%, a precios corrientes. El cuadro muestra las diferencias entre presupuesto y reconocimiento, que como se advirtió, son menores (una vez consolidado el presupuesto, claro). La desviación mayor encontrada fue de 8.2% en 1969.

Las relaciones reconocimientos, presupuesto y operaciones efectivas se muestran para los ingresos corrientes del presupuesto central en el Cuadro XI-4.

Puede notarse que las operaciones efectivas (Tesorería) son consistentemente menores que los reconocimientos efectuados por la Contraloría General de la República. Aunque la tendencia es opuesta a la de la brecha entre reconocimientos y presupuesto, la diferencia promedio en el intervalo (1965, 1971) es del 7%, que es considerable en valor

CUADRO XI-4  
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
INGRESOS CORRIENTES PRESUPUESTADOS, RECONOCIMIENTOS  
Y OPERACIONES EFECTIVAS DE CONTRALORIA  
(\$millones)

Años	Presupuesto ingresos corrientes	Reconocimientos ingresos corrientes	Operaciones efectivas ingresos corrientes	RELACIONES	
				Reconocimientos a Presupuesto %	Operaciones efectivas a reconocimientos %
1965	4.557	4.412	3.948	95.1	89.5
1966	6.068	6.456	6.027	104.3	93.3
1967	6.906	7.294	6.688	104.5	91.7
1968	8.184	8.858	8.195	106.0	92.5
1969	10.030	11.249	9.470	108.2	84.2
1970	12.614	13.155	11.950	102.9	90.8
1971	15.588	16.617	14.416	104.6	86.7
1972	17.438	3.012*	3.642*		120.9*
1973	19.567				

\* Acumulado de enero a marzo

Fuentes: Contraloría, Banco de la República y Presupuesto 1973



# ESTRUCTURA DE PRESUPUESTO DE INGRESOS GOBIERNO CENTRAL





absoluto, dada la magnitud de las cifras en juego. Con \$19.567 millones presupuestados de ingresos corrientes, las operaciones efectivas podrían ascender a \$18.217 millones, mostrando una diferencia de \$1.350 millones. Sólo 8 de 90 institutos descentralizados del gobierno central tienen un presupuesto mayor que esta cifra.

La estructura de ingresos (corrientes vs. capital), como lo muestra el Gráfico XI-1, no parece tener variaciones grandes en los años recientes. En 1973, el 76.9% de los ingresos provienen de ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) y el 23.1% de créditos y recursos del balance. Existe una tendencia en el 72 a financiar una mayor proporción del gasto público a través del crédito; pero tal tendencia puede ser aparente ya que aún no se conoce el informe de Contraloría incorporando los préstamos externos recientemente anunciados por el Gobierno.

## Algunos rubros del presupuesto de ingresos del Gobierno Central

### Renta y complementarios

Este impuesto no sólo es el rubro más importante de los ingresos corrientes, representando el 45.3% de ellos en el proyecto de ley, sino, por su relación estrecha con el producto interno bruto y por ende con la estructura económica agregada, uno de los más importantes indicadores de la marcha de la economía.

Como lo demuestra el Cuadro XI-5, el Gobierno sistemáticamente ha subvaluado la magnitud de este ingreso en su presentación al Congreso desde 1966: en efecto, las cantidades declaradas en las leyes de presupuesto difieren de los reconocimientos en magnitudes que han llegado hasta el 47.8%. Dos razones, entre varias, podrían explicar este hecho: un

déficit fiscal ocasiona delicados problemas monetarios de difícil solución con climas políticos y sociales adversos y; en segundo lugar, desde el momento de la proyección y aprobación en el Congreso a la consolidación final de la ejecución presupuestal pueden presentarse circunstancias imprevistas, con alta probabilidad, que aconsejen tener un colchón de amortiguación en el principal componente rentístico.

El presupuesto de 1973 no es una excepción: COYUNTURA ECONOMICA calcula que el rubro en 1972 puede producir alrededor de un 20 % más de lo presupuestado, de acuerdo con la estimación del PIB en 1971 hecha en el Volumen II, No.1. y que permite estimar la base para cálculo en 1973. Con un crecimiento del PIB durante 1972 del orden del 21%, en términos corrientes, la subestimación del impuesto sobre la renta presentado en el proyecto de ley de 1973 puede ser del orden del 25.3%, como puede notarse en el Cuadro XI-5.

El gráfico XI-2 muestra la estrecha relación entre los reconocimientos del impuesto sobre la renta y el producto interno bruto (del año inmediatamente anterior), expresados en términos de índices.

### Aduanas

Este rubro es quizás el de más difícil estimación en el presupuesto de ingresos del Gobierno Nacional. Su rendimiento depende del manejo de la cotización del certificado de cambio, del manejo de los presupuestos de importaciones y, en detalle, de las modificaciones arancelarias que puede efectuar el Gobierno dentro de las atribuciones que le confirió la Ley 6a. de 1971. El proyecto se extiende en generalidades sobre este punto, pero omite inexplicablemente las bases específicas del cálculo (recuérdese el artículo

CUADRO XI-5  
IMPUESTO SOBRE LA RENTA  
PROYECCIONES 1973  
(\$ millones)

Año	Presupuesto inicial	Reconocimientos al final del año fiscal	Relación reconocimientos a presupuesto inicial %	Indice de crecimiento de reconocimientos base 1966	Indice de crecimiento del PIB base 1965	Operaciones efectivas
1966	2.290	2.177	95.1	100	121	
1967	2.175	3.155	145.1	145	137	
1968	2.600	3.843	147.8	176	159	
1969	3.768	5.215	138.4	239	182	
1970	4.928	5.836	118.4	268	212	
1971	6.309	7.928	125.7	364*	255	
1972	7.811	9.252*	118.4*	425*	308*	7.900
1973	8.600	10.776*	125.3*	495		9.677

\* Proyecciones de COYUNTURA ECONOMICA

Fuentes: Contraloría General de la República

Banco de la República

Proyecto de ley de presupuesto.

40 de la ley orgánica del presupuesto, que en su numeral 6o. dice textualmente: "Cálculo de cada renglón de rentas o ingresos para el año que se presupone"). El cuadro XI-6 muestra la evolución en el tiempo de este impuesto.

Cualitativamente es fácil explicar el incremento del rubro incluido en el proyecto: precios altos de café y una moderada

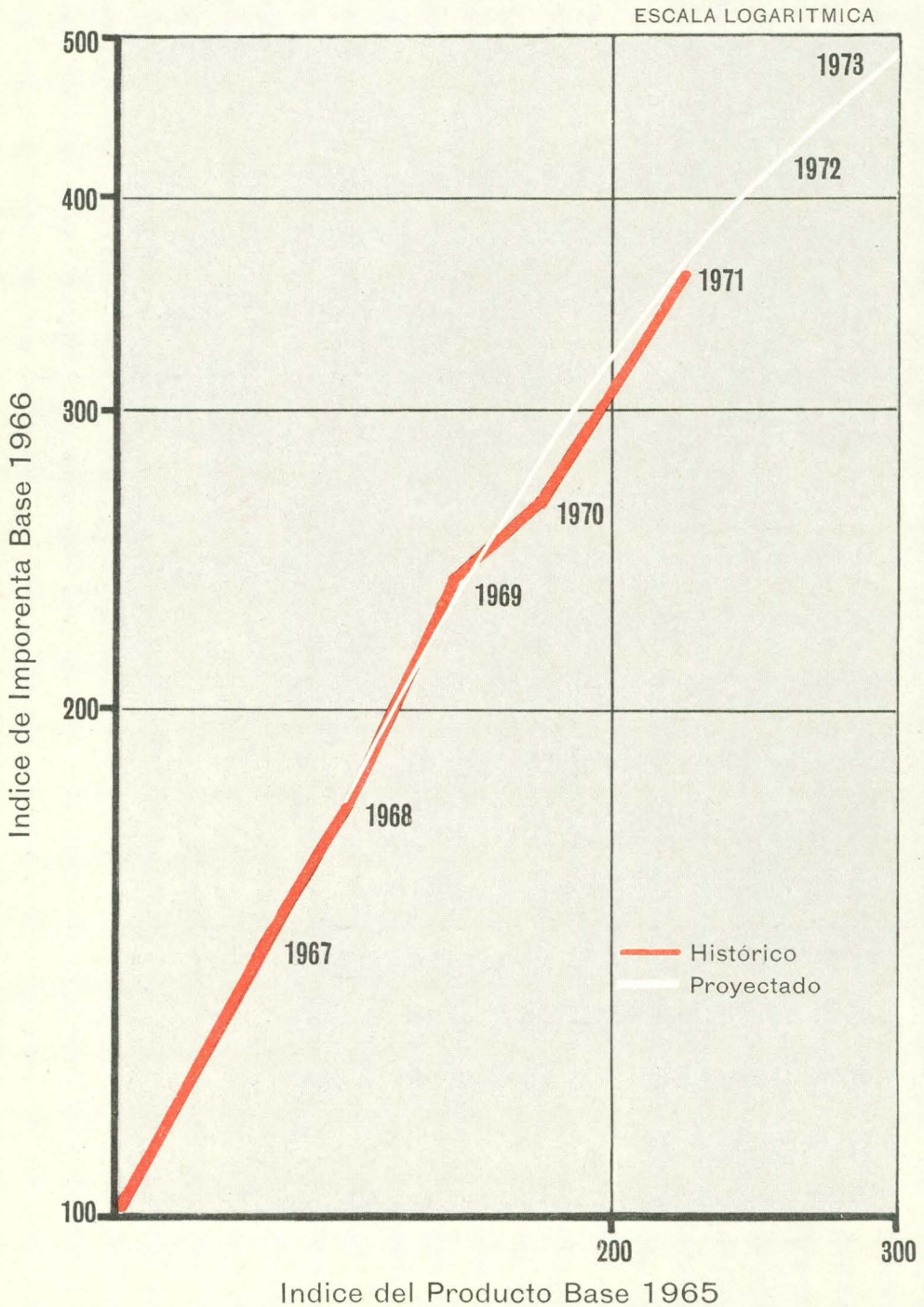
aceleración de la cotización de la tasa de cambio; un crecimiento dinámico de las exportaciones permiten prever un crecimiento mayor en los registros de importaciones reembolsables, que en lo corrido del año han registrado un aumento muy poco significativo. Cuantitativamente, la magnitud del ingreso programado justificaría con creces un cálculo explícito. Por otra parte es interesante

CUADRO XI-6  
INGRESOS POR ADUANAS Y RECARGOS  
(\$ millones)

Año	Reconocimientos	Presupuestos iniciales	Variación anual en los presupuestos iniciales %
1966	1.965	1.579	
1967	1.053	1.166	-26.2
1968	1.347	1.400	+20.0
1969	1.669	1.800	+28.6
1970	2.389	2.250	+25.0
1971	2.656	2.540	+12.8
1972		2.450	-3.6
1973		3.475	+41.8

Fuente: Contraloría General de la República

# RELACION HISTORICA DEL INDICE DE CRECIMIENTO DEL PIB Y RECONOCIMIENTOS DE RENTA



anotar que su presupuesto y producto no han tenido diferencias sustanciales en los últimos años, y que tales diferencias, al contrario de lo que sucede en importenta y ya comentado, han sido positivas y negativas

### Impuesto a las ventas

Con base en la correlación exhibida por el PIB del año anterior con el impuesto a las ventas de una vigencia fiscal, FEDESARROLLO estimó los productos de este rubro en el año 1973, encontrándolos algo sobre-estimados, del orden del 8% (\$186 millones). Como se aprecia en el Cuadro XI-7, este valor está comprendido dentro del rango de variaciones que ha mostrado históricamente el cálculo de este rubro. La correlación utilizada se muestra en el Gráfico XI-3. El incremento del impuesto con relación a 1972 es de cerca del 28%, bastante más alto que el de los ingresos corrientes, del 12%, pero claramente explicable en virtud de las expec-

tativas de crecimiento en precios y crecimiento real del producto.

### Impuesto ad-valórem sobre ventas en refinería del ACPM y de la gasolina motor

Quizás el punto más interesante de este rubro, uno de los más altos del presupuesto, es que muestra, en primera aproximación, la política de precios de combustibles en el momento de la elaboración presupuestal y a año y medio vista. Esto naturalmente no implica que las bases de cálculo del impuesto no puedan modificarse en cualquier momento en el futuro, pero sin duda marcan una orientación y una actitud hacia este problema, hoy y siempre prioritario en la economía nacional.

COYUNTURA ECONOMICA examinó las cifras del gobierno con sus proyecciones de consumo de gasolina motor y de ACPM encontrando, como se ve en el Cuadro XI-8, una coincidencia

CUADRO XI-7  
PRESUPUESTO DE INGRESOS  
GOBIERNO NACIONAL  
IMPUESTO A LAS VENTAS  
(\$millones)

Año	Presupuesto	Productos	Relación productos a Presupuesto %	Indice de crecimiento de productos base 1966	Indice del crecimiento del PIB base 1965
1966	450	682	152	100	121
1967	620	604	97	88	137
1968	870	794	91	116	159
1969	900	1.089	121	160	182
1970	965	1.162	120	170	212
1971	1.443	1.638	113	240	255*
1972	1.800	1.896*	105*	278*	308*
1973	2.300	2.114	92	310*	

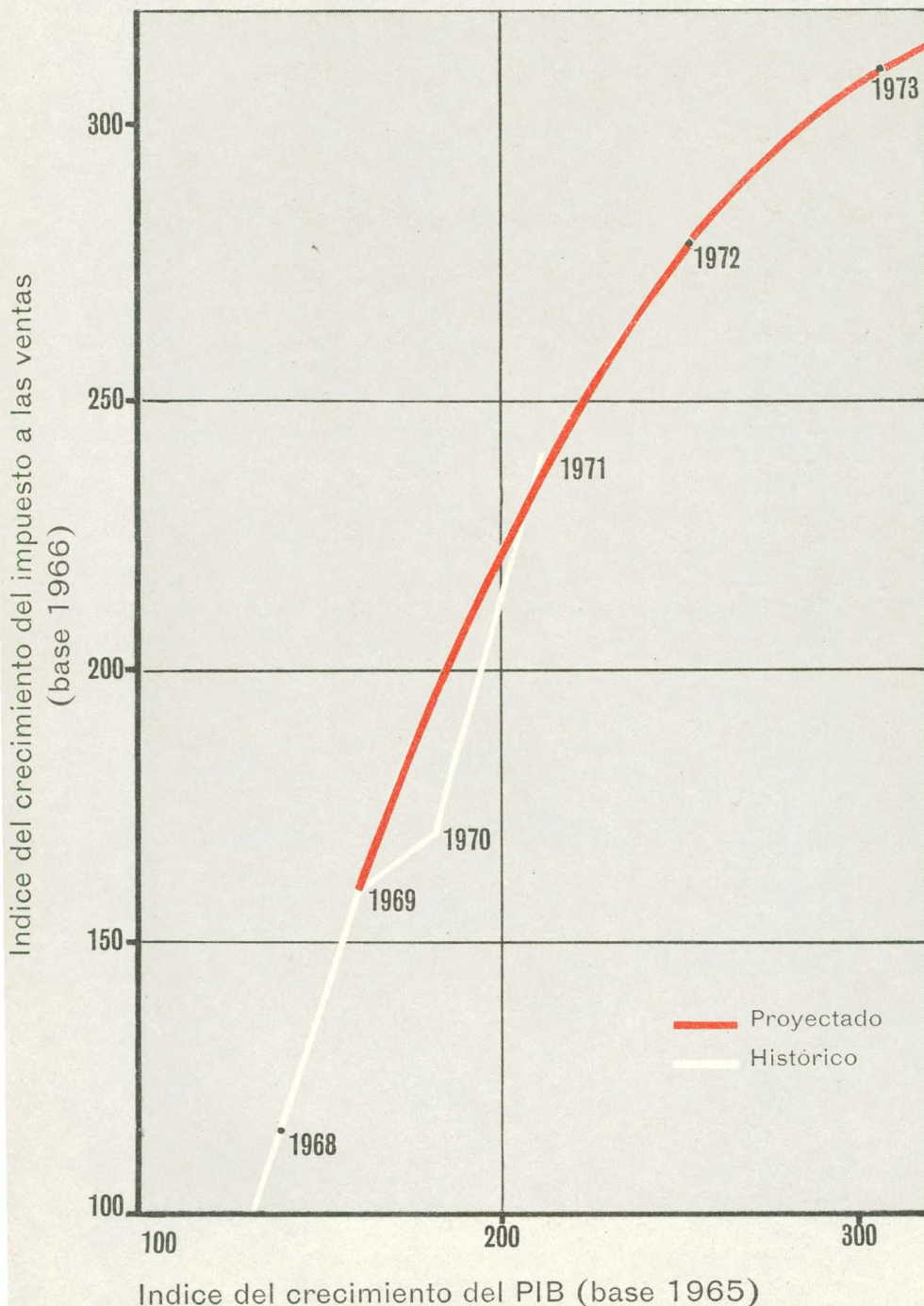
\* Cálculos de FEDESARROLLO

Fuentes: Contraloría General de la República  
Banco de la República  
Proyecto de Ley de Presupuesto



# RELACION ENTRE IMPUESTO A LAS VENTAS Y PRODUCTO INTERNO BRUTO

INDICES



CUADRO XI-8  
INGRESOS AL GOBIERNO NACIONAL  
IMPUESTO AD-VALOREM SOBRE LA GASOLINA Y EL ACPM

CONSUMOS		IMPUESTOS POR BARRIL		RECAUDO PRESUPUESTO		CALCULO DIRECTO EN BASE A CONSUMO	
Gasolina Motor	ACPM (No marino)	Gasolina (Tasa 114) %	ACPM (Tasa 55.5%)				
miles de barriles				(\$millones)			
1969	14.867	4.169	41.89	19.23	655	770	703
1972	18.460*	6.266*	64.64	31.47	1.293	1.288	1.390
1973	19.750*	7.049*	64.64*	31.47	1.400*	1.400	1.499

\*Proyecciones FEDESARROLLO

Fuentes: Contraloría General de la República y Minminas.

grande con el estimativo del gobierno.

Sin embargo puede notarse que la proyección se hizo a precios constantes para el galón de gasolina en refinería, precios que rigen desde junio de 1971 (aprox, \$1.35 por galón, en promedio). De atenderse al documento presupuestal no hay pues, incrementos en los precios de gasolina motor en el futuro mediano. El recaudo en 1969 fue un 7% inferior al cálculo del impuesto con base en consumos físicos. Tal porcentaje se utilizó en 1972 y 1973 en los cálculos de FEDESARROLLO.

#### Utilidad en la cuenta especial de cambios

Tiene analogía con el impuesto de aduanas y recargos en la complejidad especial de su cálculo. En efecto, exige una proyección de los reintegros cafeteros, o sea exportación de café y precios; un estimativo del certificado de cambio; y finalmente una proyección del subsidio petrolero ocasionado por la diferencia entre la tasa de cambio para compras de crudo y el certificado de cambio. Hay un notorio vacío en las explicaciones que contiene el proyecto de ley sobre el cálculo de este renglón

rentístico, que por su tamaño merecería una explicación detallada. Al involucrar elementos de la política cafetera, cambiaria y petrolera su discusión en el Congreso se impone sobre bases factuales más que consideraciones de tipo general.

El Cuadro XI-9 muestra una sobrestimación relativamente grande del renglón presupuestal a los productos en 1970 y 1971; el informe parcial del Contralor de junio de 1972 (enero a junio) consigna productos en esta cuenta por \$387 millones, que hace pensar en una nueva sobrestimación para 1972. Por eso, a pesar de los altos precios cafeteros y de la menor brecha relativa entre certificados de cambio y tasa de cambio para compras de crudo, parece adecuado que la cifra para 1973 sea menor que la del año en curso.

#### Recursos del crédito

El Cuadro XI-10 muestra la evolución de los recursos del crédito y su relación con lo presupuestado en 1973.

Tanto los recursos del crédito interno como los del crédito externo se incre-

CUADRO XI-9  
INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL  
UTILIDAD EN LA CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS  
(\$ millones)

Año	Presupuesto	Productos	Relación productos a presupuesto %	Crecimiento anual de los productos %
1968	540	441	82	
1969	393	543	138	23.1
1970	885	813	92	49.7
1971	1.140	842	74	3.6
1972	1.450			
1973	1.030			

Fuentes: Contraloría, Documentos presupuestales.

mentan grandemente con relación a lo presupuestado en 1972.

Por un lado, el gobierno ha pedido autorizaciones para emitir \$1.000 millones en Bonos de Desarrollo Económico contra \$650 en 1972, \$700 en 1971, \$384 en 1970 y \$266 en 1969. El incremento del 53.8% es grande y están sustituyendo los Bonos Agrarios, que no se presupuestan en 1973.

Los recursos del crédito externo se incrementan en una partida de \$1.200 millones, que con base en la ley 3a. de 1972, se incorporan en el Presupuesto sin indicación de fuente. Dados los largos trámites requeridos por las agencias internacionales de crédito para negociarlos, no es aventurado pensar que este endeudamiento provendrá en buena parte de entidades bancarias comerciales extranjeras o quizás de una emisión de bonos

CUADRO XI-10  
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL  
RECURSOS DEL CREDITO  
(\$ millones)

Año	Crédito interno		Crecimiento anual de productos %	Crédito externo		Crecimiento anual de productos %
	Presupuesto	Productos		Presupuesto	Productos	
1966		1.640			271	
1967		576	-65		729	+169
1968		496	-14		1.503	+106
1969		1.320	+166		2.342	+ 56
1970		2.010	+52		2.425	+ 4
1971		1.377	-32		3.873	+ 60
1972	1.245		-10*	2.845		- 27
1973	1.450		+ 16*	4.416		+ 55

\* En base a presupuesto

Fuentes: Contraloría y documentos presupuestales

en el mercado de capitales internacional. Las condiciones en términos de amortización e intereses serán sin duda más restrictivas que las actuales de la deuda vigente como un todo y sería imposible aquí y con la información disponible en el documento presupuestal entrar a analizar el efecto en la estructura global de la deuda que conlleva este tipo de política (ya aplicada, de paso, recientemente) y su costo. Claramente no se puede esperar que las puertas de los préstamos blandos se mantengan permanentemente abiertas al país pero no deja de ser inquietante la aparente discrepancia entre las políticas de estabilización de la deuda pública externa expuestas en el Plan de Desarrollo y los incrementos mostrados en la ley de presupuesto.

#### El certificado de abono tributario

Desde el punto de vista fiscal, el CAT empieza a tener un costo difícilmente justificable. Aunque su efecto real en el mecanismo de promoción de exportaciones no ha sido estudiado en detalle,

claramente y a juzgar por el incremento de dicha actividad su participación en él merece detenida consideración. La otra cara del problema es su magnitud e incidencia fiscal como se aprecia en el Cuadro XI-11 (Véase el capítulo sobre Comercio Exterior de este número).

El CAT ha crecido, de atenerse a las cifras presupuestales, 7.2 veces desde 1968, hasta constituir un porcentaje del 9.3% del impuesto sobre la renta. Con exportaciones menores del orden de \$180 millones de dólares en el primer semestre de 1972, el cálculo presupuestal está probablemente subestimado y su efecto directo podría alcanzar una suma del orden de \$1.100 millones, o sea 11.9% del monto calculado para imponente. Los \$1.000 millones presupuestados en 1973 no parecen tener base factual alguna y es de temer que estén seriamente subestimados. El dinamismo mostrado por las exportaciones menores volverán fiscalmente prohibitivo este estímulo, y, tal como se insinúa en este

CUADRO XI-11  
CERTIFICADO DE ABONO TRIBUTARIO  
(\$millones)

Año	IMPORRENTA		CAT	Relación CAT/imporrenta %	Índice crecimiento CAT
	Presupuesto	Producto			
1966	2.289	2.177			
1967	2.195	3.155			
1968	3.102	3.843	138	3.6	100
1969	3.769	5.215	371	7.1	269
1970	5.633	5.836	424	7.3	307
1971	6.959	7.928	545	6.9	395
1972	7.811*	9.252**	698*	7.5	505
1973	8.600*	10.776**	1.000*	9.3	724

\* Presupuestos iniciales

\* Cálculos de FEDESARROLLO

Fuente: Documentos presupuestales



CUADRO XI-12  
GOBIERNO NACIONAL  
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO  
PRESUPUESTO Y EJECUCION  
(\$ millones)

Año	TOTALES (Servicios personales, gastos generales y transferencias)				SERVICIOS PERSONALES		GASTOS GENERALES	
	Presupuesto definitivo	Ejecución	Relación ejecución presupuesto %	Incremento anual %	Ejecución	Incremento anual %	Ejecución	Incremento anual %
1966	3.798	3.692	97.2		1.973		400	
1967	4.165	4.071	97.7	10.3	2.116	7.2	182	20.5
1968	5.364	5.259	98.0	29.2	2.771	30.9	582	20.7
1969	7.488	7.291	97.4	38.6	2.991	7.9	765	31.4
1970	9.321	9.175	98.4	25.8	3.357	12.2	936	22.3
1971	12.732*	9.852*			4.080*	21.5	819*	-12.5
1972	10.793**				4.285**		1.178**	
1973	10.097**			-6.4	4.784**	11.6	1.087**	-7.7
1973*	12.044***			11.6				

\* No incluye reservas

\*\* Cifras presupuestales (a junio de 1972 y según proyecto de 1973)

\*\*\* Incluyendo el situado fiscal como gastos de funcionamiento

Fuentes: Contraloría y Presupuesto.

volumen (Comercio Exterior) es preciso considerar alternativas que no impongan un costo tan alto al gasto público.

El proyecto de ley de 1973 no incluye artículo semejante al 56 de la ley de presupuesto de este año (ley 24 de 1971), comentado en COYUNTURA ECONOMICA Vol. II No.1 que autoriza al gobierno para contraer deudas adicionales con el Banco de la República (emisión primaria) con el objeto de convertir en efectivo el pago de los CAT. Afortunadamente.

### El presupuesto de gastos del Gobierno Nacional

Tres aspectos esenciales tiene un presupuesto de gastos, que por obvios frecuentemente se olvidan: el tamaño del presupuesto, la destinación de los gastos

y la importancia relativa (o efectividad de un determinado gasto). Ciertamente no es lo mismo un presupuesto de \$11.000 millones (Colombia, 1968) al presentado para 1973 por \$25.000 millones; ni es lo mismo gastar en una carretera o en viáticos y, quizás más importante, hay una crucial diferencia entre invertir una suma que beneficie, vía un acueducto por ejemplo, una población de 5.000 habitantes pudiendo invertir la misma suma en una población de 50.000 habitantes. El documento que contiene el proyecto de ley presupuestal agota la materia del tamaño del presupuesto y su repartición institucional, funcional y económica; pero muy desafortunadamente el último punto mencionado, el de los beneficios asociados a cada proyecto se ignora total e inexplicablemente, de atenerse literalmente al decreto 1675, orgánico del presupuesto. Los

siguientes comentarios pretenden presentar en forma agregada resúmenes de los dos primeros aspectos, monto y destinación del presupuesto de gastos, lamentando con justa razón no tener bases factuales para extenderlos a la importancia relativa de los diversos programas.

### El presupuesto de funcionamiento

La contraloría ha clasificado los gastos de funcionamiento en cuatro rubros principales: Servicios Personales, Gastos Generales, Transferencias y Servicios de la Deuda. Un agregado de los tres primeros se muestra en el Cuadro XI—12.

Dos hechos de importancia merecen comentario en este lugar: el presupuesto del 72 y el proyecto del 73 se apartan radicalmente de la tendencia de los últimos años en el cálculo de este rubro reduciendo estos gastos a un punto que francamente no parece viable. Es posible que técnicamente sea posible manejar el sector público nacional con una burocracia sustancialmente menor, más eficiente y menos costosa; pero es muy dudoso que laboralmente tal intención sea posible. Reducir estos costos, de paso, es o sería una excelente y muy acertada política de claras ventajas económicas y sociales pero no parece corresponder a la experiencia histórica. El Gráfico XI—4 ilustra con relativa claridad este punto y muestra una muy probable subestimación que incidirá en forma desastrosa en la inversión pública. De hecho, se han producido en el país correlaciones relativamente adecuadas entre este tipo de gastos y el PIB: esto, naturalmente, no implica una relación de causa y efecto pero sí una interrelación grande entre ambos problemas que requerirían cambios dramáticos para alterarla.

Otro punto de especial preocupación en la Ley de Presupuesto es la asignación

al presupuesto de inversiones del llamado Situado Fiscal (\$1.442 millones en educación y \$505 en salud). Tradicionalmente estos gastos han sido clasificados como gastos de funcionamiento, y así lo reconoce el documento presupuestal: (Pág. 637) “En concordancia con la Ley 46 de 1971 y el Decreto No.1064 de 1972, las entidades territoriales deberán invertir en *gastos de funcionamiento* de la enseñanza primaria, la totalidad del situado fiscal aquí relacionado”. (El subrayado es de COYUNTURA ECONOMICA). Por esta razón el Cuadro XI—12 y el Gráfico XI—4 muestran dos alternativas, con situado fiscal y sin situado fiscal, por cuanto las repercusiones en el presupuesto de inversión (incrementado muy heterodoxamente en cerca de \$2.000 millones por este motivo) son delicadas.

Aún con situado fiscal los gastos de funcionamiento se quedan cortos de atenerse a la tendencia histórica: pero es necesario pensar, como se mostró atrás, que los presupuestos iniciales de ingresos han sido en los últimos años claramente subestimados.

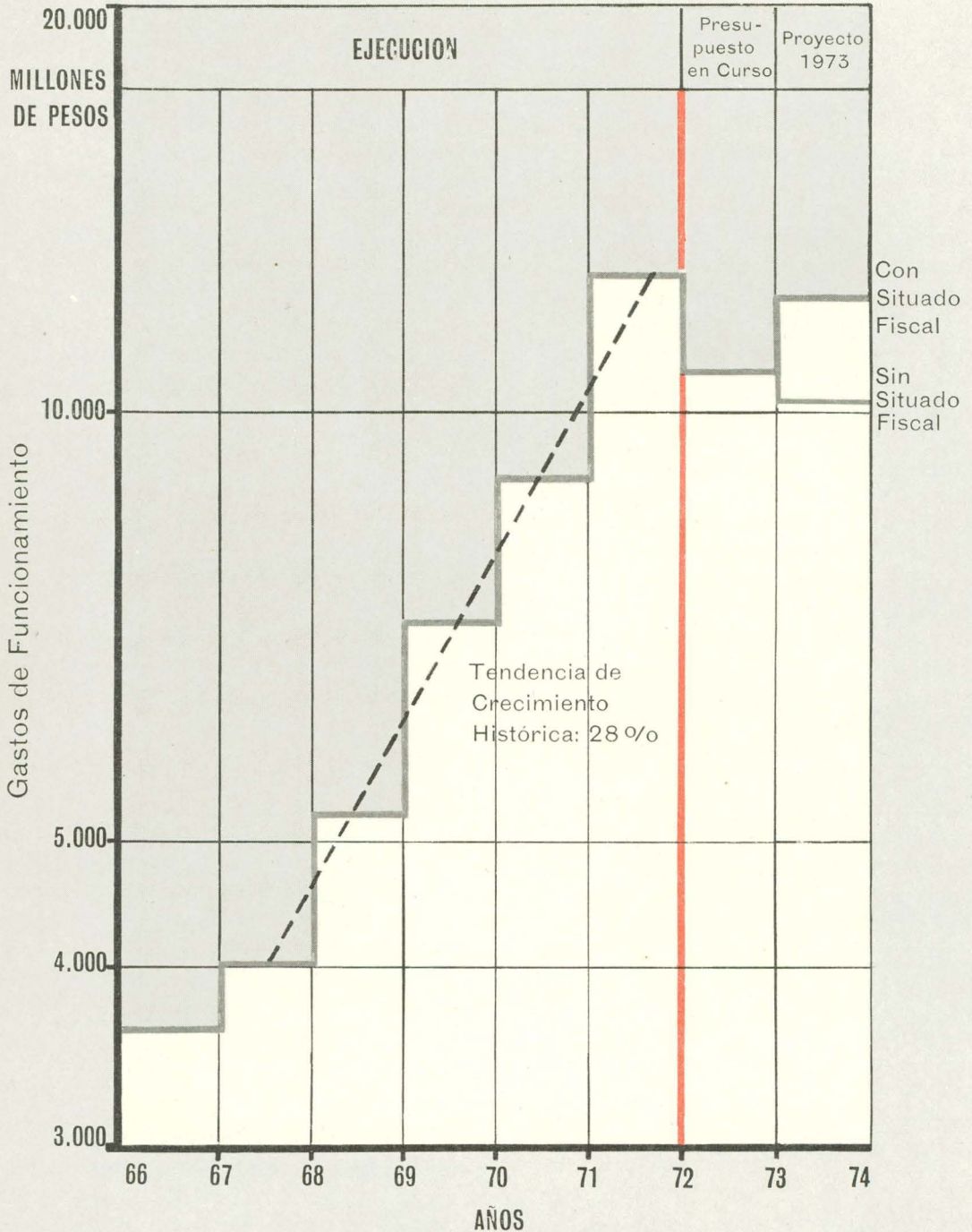
### Servicios de deuda

Punto de muy especial preocupación es el aumento sustancial de los pagos por intereses y amortizaciones de la deuda del gobierno central, como se muestra en el Cuadro XI—13.

Los pagos por deuda externa han crecido 7.78 veces con relación al nivel que tenían en 1966 y el servicio de la deuda en 1.97 veces el que tenía tal año. Si, como se comentó en otro lugar, el endeudamiento externo esperado en 1973 tiene condiciones de plazos e intereses “duros”, la incidencia en el ahorro interno del Gobierno Central será problemática, la financiación de la inversión con

# GASTOS DE CONSUMO DEL GOBIERNO NACIONAL

(SERVICIOS PERSONALES, GASTOS GENERALES Y TRANSFERENCIAS)



CUADRO XI-13  
GOBIERNO NACIONAL  
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA  
(Amortización + intereses)  
(\$ millones)

AÑOS	PAGOS TOTALES		DEUDA EXTERNA		DEUDA INTERNA	
	Pagos	Indice con relación a 1966	Pagos	Indice con relación a 1966	Pagos	Indice con relación a 1966
1966	1.966	100	265	100	1.701	100
1967	1.405	71	396	149	1.009	59
1968	1.447	74	441	166	1.006	59
1969	1.617	82	545	205	1.072	63
1970	2.015	102	694	262	1.321	78
1971	2.288	116	811	306	1.477	87
1972	3.135	159	1.428	538	1.707	100
1973	3.882	197	2.064	778	1.818	107

Fuente: Boletín de Contraloría, ley de presupuesto.

créditos externos (si se consiguen) cada vez más alta y la ambicionada meta de lograr un sano equilibrio entre créditos y recursos propios que estabilice el sistema crediticio estará muy lejana, para no mencionar los consabidos y por el momento ineludibles problemas que surgen

de la dependencia de los mecanismos crediticios exteriores. El problema se ilustra en el Gráfico XI-5.

Puede notarse un crecimiento geométrico del servicio de la deuda externa que se refleja inmediatamente en el servicio de la deuda total.

CUADRO XI-14  
GOBIERNO NACIONAL  
INVERSION PUBLICA  
PRESUPUESTO Y EJECUCION (GASTOS Y RESERVAS)  
(\$ millones)

Año	TOTALES				INVERSION DIRECTA		INVERSION INDIRECTA	
	Presupuesto	Ejecución	Relación ejecución a presupuesto %	Incremento anual %	Ejecución	Incremento anual %	Ejecución	Incremento anual %
1966	2.214	2.061	93.1		847		1.214	
1967	2.800	2.656	94.9	28.9	761	-10.2	1.895	56.1
1968	4.365	4.305	98.6	62.1	720	-5.4	3.585	89.2
1969	5.808	5.756	99.1	33.7	795	10.4	4.961	38.4
1970	7.109	7.047	99.1	22.4	1.002	26.0	6.045	21.9
1971	9.802	9.649	98.4	36.9	3.346	233.9	6.303	4.3
1972	8.097 **				1.164 **		6.933 **	
1973	11.454 **			41.4	1.648 **	41.6	9.806 **	41.4
1973	9.507			17.4				

\* Sin situado fiscal

\*\* En base a presupuesto y al boletín de Contraloría de julio.

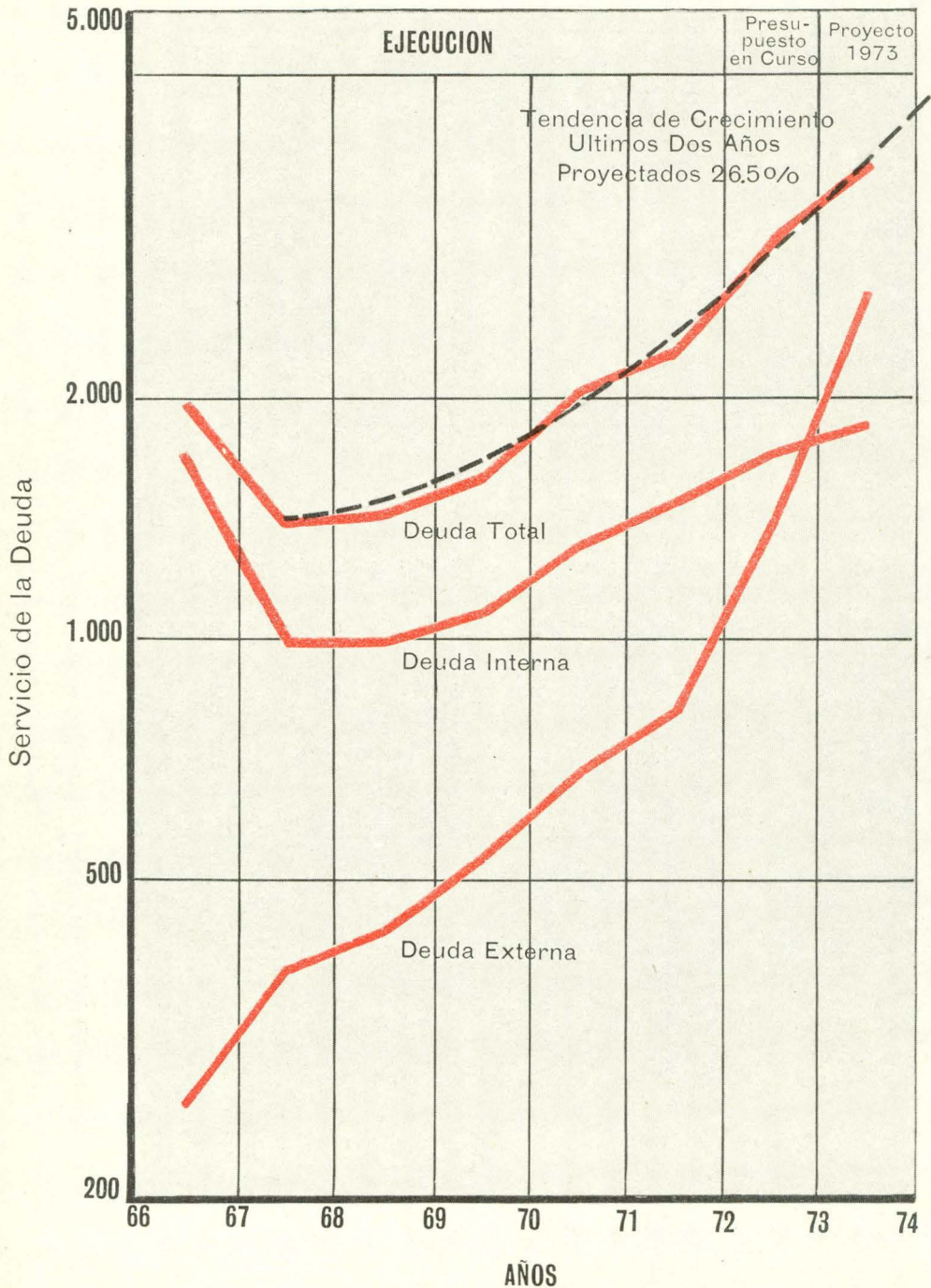
Fuentes: Boletines de Contraloría y Ley de presupuesto.



# GOBIERNO NACIONAL SERVICIO DE DEUDA

(INTERESES Y AMORTIZACIONES)

MILLONES DE PESOS



Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de FEDESARROLLO

### El presupuesto de inversión

El Cuadro XI-14 muestra, con situado fiscal y sin situado fiscal, el monto del presupuesto pedido para 1973 y su comparación con otros años.

Dos hechos se destacan: si se compara el presupuesto del 73 con el del 72, excluyendo el situado fiscal, el crecimiento en términos corrientes es muy similar al crecimiento esperado en precios en 1972. Vale decir, la inversión del gobierno no está estacionaria, con severas repercusiones en el proceso económico general. La inversión venía creciendo en términos corrientes (y reales) a tasas altas en los últimos años; quizás un esfuerzo sostenido de este tipo es estructuralmente imposible pero reducir el crecimiento de la inversión a niveles cercanos al cero es deteriorar rápidamente el nivel y calidad de los servicios del Estado ante una población con tasas de crecimiento altas, como efecto directo. Adicionalmente, el efecto multiplicador de la in-

versión del Gobierno Nacional en la economía no es ciertamente despreciable.

El Cuadro XI-15 muestra la inversión y los gastos de funcionamiento en términos corrientes y reales, así como su relación en una serie histórica desde 1966.

El segundo hecho que muestra con claridad el Cuadro XI-14 es el desplazamiento de la inversión de los organismos del Gobierno Central (Ministerios y Departamentos Administrativos) a los Institutos Descentralizados y otros Paraestatales, como lo mide la relación de la inversión directa a la indirecta. Esto está de acuerdo con la reforma administrativa de 1968 e implica que un análisis así sea somero de la inversión pública debe hacerse básicamente a nivel de los organismos adscritos a los Ministerios y Departamentos Administrativos. COYUNTURA ECONOMICA presentará, en el próximo número, una descrip-

CUADRO XI-15  
GASTOS DE INVERSIÓN Y DE FUNCIONAMIENTO DEFLACTADOS  
POR EL INDICE NACIONAL DE PRECIOS (base 1966)  
(\$ millones)

	Relación funcionamiento a inversión en términos reales	INVERSIÓN			FUNCIONAMIENTO		
		Corriente	Real	Cambio %	Corriente	Real	Cambio %
1966	1.79	2.061	2.061		3.692	3.692	
1967	1.53	2.656	2.487	20.7	4.071	3.812	3.2
1968	1.22	4.305	3.793	53.5	5.259	4.633	21.5
1969	1.27	5.756	4.754	25.3	7.291	6.021	29.9
1970	1.30	7.047	5.408	13.7	9.175	7.041	16.9
1971	1.02	9.649	6.743	24.7	9.852	6.885	-2.2
1972*	1.33	8.097	4.878		10.793	6.502	
1973*	0.88	11.454	6.161	26.3	10.097	5.431	-16.5
1973**	1.27	9.507	5.114	4.8	12.044	6.479	-0.3

\* Datos de presupuesto

\*\* Con la hipótesis del situado fiscal como un gasto de funcionamiento

Se presumió un incremento de precios del 16% en 1972 y del 12% en 1973

Fuentes: Contraloría, Banco de la República y Proyecto de Presupuesto de 1973.

ción del presupuesto consolidado del sector público con énfasis en la inversión de los principales Institutos Descentralizados del Gobierno Central, para completar este informe sobre el presupuesto de 1973.

### Financiación de la inversión

El Cuadro XI-16, con base en datos de la Contraloría, del proyecto de presu-

puesto y de una proyección del 16% de incremento en precios en 1972 y del 12% en 1973, resume la discusión anterior:

a) El ahorro interno para financiar nuevas inversiones (ingresos corrientes — gastos de funcionamiento — servicio de la deuda) está disminuyendo (considerando el situado fiscal como un gasto de funcionamiento) consistentemente, en

CUADRO XI-16  
GOBIERNO NACIONAL  
FINANCIACION DE LA INVERSION  
(\$ millones)

	1969	1970	1971	1972*	1973*	1973* +
+ Ingresos corrientes	11.249	13.155	16.617	17.438	19.567	19.567
— Gastos de funcionamiento <sup>+</sup>	7.488	9.321	12.732	10.793	10.097	12.044
— Servicio de la deuda	1.617	2.015	2.288	3.135	3.882	3.882
2) Ahorro para inversión	2.144	1.819	1.597	3.510	5.588	3.641
Crédito interno	1.320	2.010	1.377	1.245	1.450	1.450
Crédito externo	2.342	2.425	3.873	2.845	4.416	4.416
Inversión	5.756	7.047	9.649	8.097+	11.454+	9.057
Porcentajes de financiamiento de la inversión						
Por ahorro interno (%) ≠	35.4	25.8	16.6	43.3	48.8	38.3
Por crédito interno (%)	22.9	28.5	14.3	15.4	12.6	15.2
Por crédito externo (%)	40.7	34.4	40.1	35.1	38.6	46.5
Incremento anual del ahorro para inversión		-15.1	-12.2		59.2	3.7
Ahorro para inversión en términos constantes 1)	2.144	1.690	1.352	2.562	3.643	2.373
Incremento anual (%)		-21.1	-20.0		42.2	-7.4

≠ Los recursos de ahorro y crédito superaron la inversión: los excedentes pasan como recursos de capital provenientes del balance del Tesoro para la vigencia siguiente:

+ Datos de presupuesto

\* Incluyendo el Situado Fiscal como gasto de funcionamiento.

1) Deflactado con el índice nacional de precios al por mayor del comercio base 1969

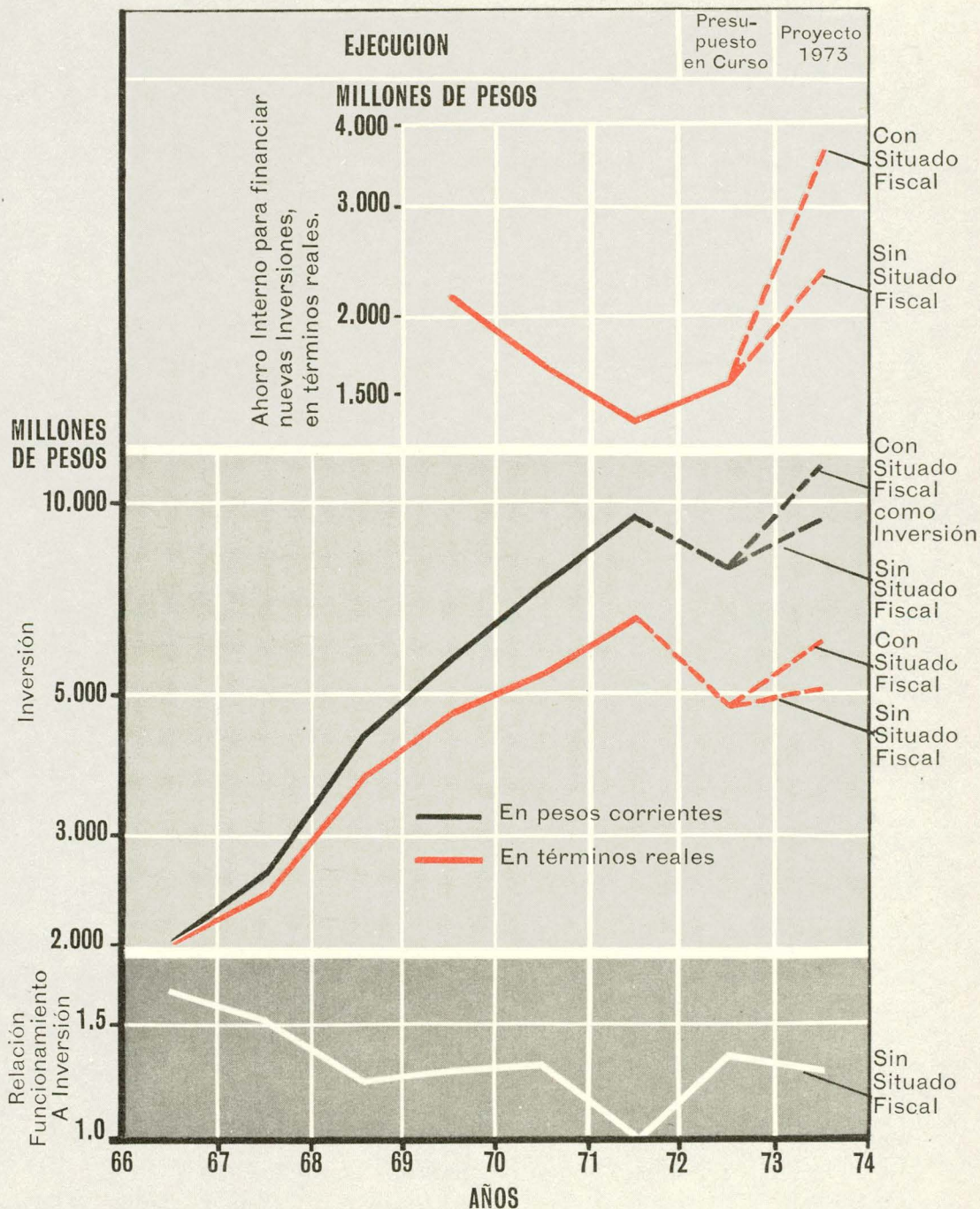
Crecimiento en precios asumido en 1972: 16%; en 1973: 12%.

2) Neto de amortizaciones: Ahorro para pagar nuevas inversiones (no es el superávit en Cta. Cte.).

Fuentes: Contraloría, Presupuesto y Banco de la República.



# INVERSION DEL GOBIERNO NACIONAL, RELACION CON LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y CAPACIDAD REAL DE FINANCIACION INTERNA.



Fuente: Contraloría, Presupuesto y Banco de la República



CUADRO XI-17  
GOBIERNO NACIONAL  
CLASIFICACION FUNCIONAL DE GASTOS TOTALES POR SECTORES  
(\$ millones)

	APROPIACIONES DEFINITIVAS				PRESUPUESTO	
Clasificación por sectores	1968	1969	1970	1971	1972*	1973
<b>SERVICIOS GENERALES</b>	<b>3.339</b>	<b>4.793</b>	<b>4.947</b>	<b>7.577</b>	<b>6.172</b>	<b>5.789</b>
Administración superior	911	2.148	1.759	2.182	2.317	1.818
Policía y justicia	1.296	1.548	1.715	2.113	2.205	2.422
Defensa nacional	1.132	1.097	1.473	3.282	1.650	1.549
<b>SERVICIOS ECONOMICOS</b>	<b>3.200</b>	<b>4.243</b>	<b>4.755</b>	<b>5.146</b>	<b>4.826</b>	<b>4.903</b>
Agricultura y ganadería	800	876	1.313	1.336	1.234	1.438
Minería	16	40	46	55	42	57
Energía y combustibles	296	1.028	433	464	578	448
Industria	321	251	224	285	463	386
Transportes	1.510	1.866	2.497	2.730	2.301	2.361
Comunicaciones	54	50	61	76	46	213
Servicios económicos especiales	203	132	181	200	163	
<b>SERVICIOS CULTURALES Y SOCIALES</b>	<b>2.800</b>	<b>3.576</b>	<b>5.739</b>	<b>6.038</b>	<b>6.293</b>	<b>8.291</b>
Educación y cultura	1.377	1.852	2.444	3.020	3.100	4.077
Previsión y seguridad social	735	969	2.000	1.471	1.501	1.785
Salud pública	424	628	1.121	1.351	1.280	1.616
Vivienda	264	127	174	196	412	813
<b>SERVICIOS COMUNALES</b>	<b>356</b>	<b>519</b>	<b>725</b>	<b>986</b>	<b>886</b>	<b>727</b>
Servicios sanitarios	153	253	306	428	420	485
Otros	203	266	419	558	466	242
<b>GASTOS NO CLASIFICABLES</b>	<b>1981</b>	<b>1.783</b>	<b>2.280</b>	<b>2.787</b>	<b>3.849</b>	<b>5.723</b>
<b>TOTAL</b>	<b>11.176</b>	<b>14.914</b>	<b>18.446</b>	<b>22.534</b>	<b>22.026</b>	<b>25.433</b>

\* A junio 1972, Boletín Contraloría

Fuente: Boletín de Contraloría

Ley de Presupuesto

términos reales.

b) Como consecuencia, la inversión está dependiendo en forma cada vez mayor de los recursos de capital, internos y externos (y en desequilibrios presupuestales y fiscales).

c) Si los niveles de crédito no son suficientes, la generación de déficit presupuestales, fiscales (y obviamente de Tesorería) es inevitable y crecen con el

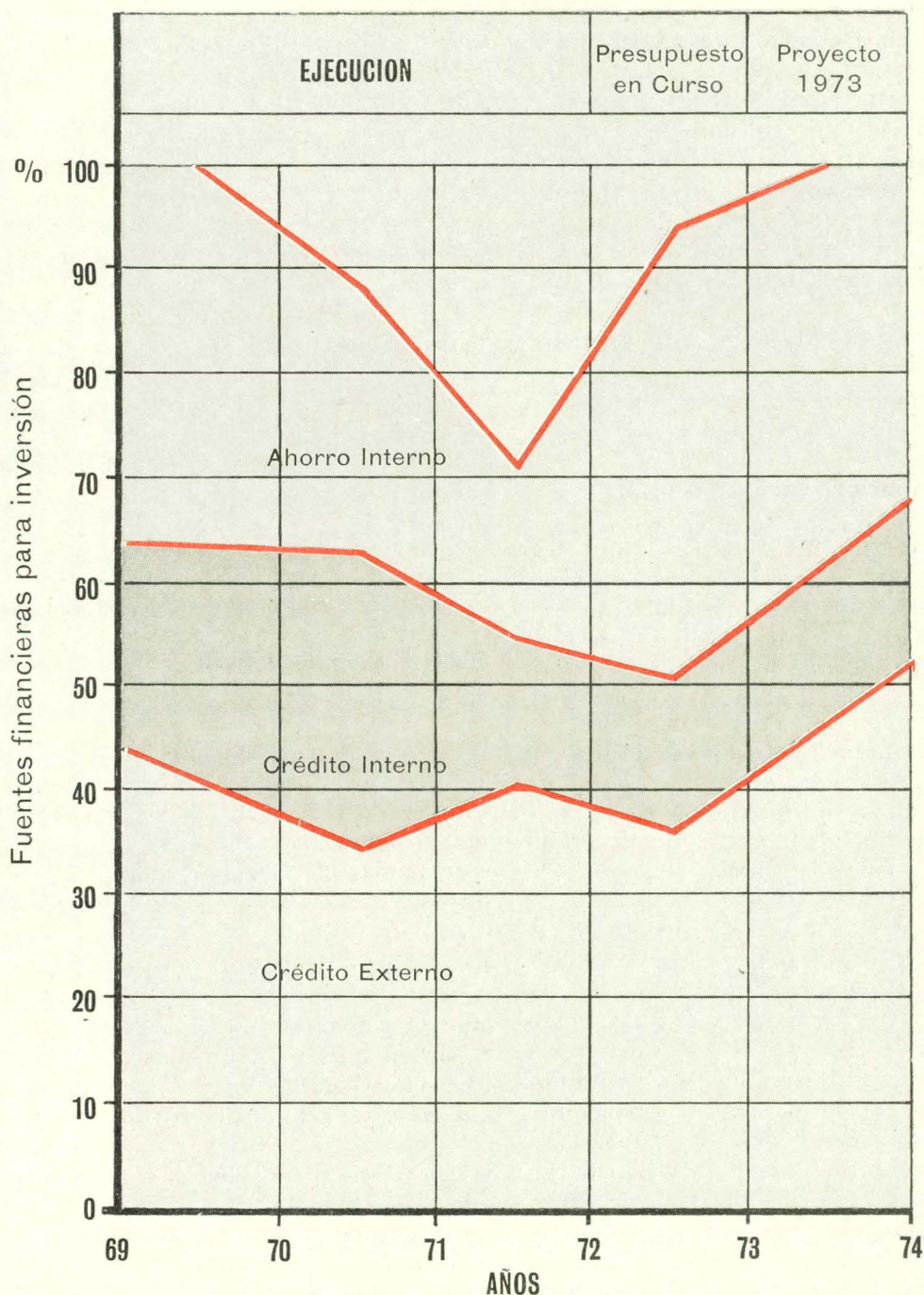
tiempo con la inmediata secuela de problemas monetario y de deuda interna. Si son suficientes, se traslada el problema a un futuro no muy lejano debido al alto crecimiento del servicio de la deuda.

Los Gráficos XI-6 y XI-7 ayudan a visualizar el problema mostrado por el proyecto de ley de 1973.

La Gráfica XI-6 localiza un aparente descenso en valor absoluto de la inver-

# FINANCIACION DE LA INVERSION POR FUENTES

PORCENTAJES



Fuente: Contraloría General de la República

Nota: Se presume que el Situado Fiscal clasifica como gastos de funcionamiento.

sión, causado por las subestimaciones del documento inicial de presupuesto. Como se anotó, hay indicios suficientes para pensar que esta será la verdadera tendencia. Así mismo muestra la tendencia seguida en el ahorro interno para financiar inversión, así como la estrategia del gobierno para recuperar la pendiente positiva de la curva (disminuir gastos de funcionamiento). Los términos de intercambio funcionamiento/inversión y sus resultados se ven con claridad amparando las dos curvas inferiores (inversión y relación funcionamiento/inversión),

La Gráfica XI-7 muestra un incremento grande en la participación del endeudamiento en la inversión para lograr un presupuesto equilibrado.

### La distribución funcional del gasto

Para efectos de comparación histórica, se usan las clasificaciones de la Contraloría General de la República, que involucran todos los gastos (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda).

Cinco sectores (servicios generales, servicios económicos, servicios culturales y sociales, servicios comunales y gastos no clasificables) sirven para categorizar el gasto público en las cuentas presupuestales y de contraloría.

Las series históricas se muestran en el Cuadro XI-17, y para efectos de análisis de cambio en el gasto presupuestal, se eligieron 9 subsectores que representan más del 70% del gasto. Los subsectores son: Administración Superior (administración general, contraloría, relaciones internacionales) Policía y Justicia, Defensa Nacional, Agricultura y Ganadería, Transportes, Educación y Cultura, Previsión y Seguridad Social, Salud Pública y Vivienda. Gastos no clasificables se dejó de lado por cuanto su mayor componente es servicios de la deuda.

El Cuadro XI-18 muestra los cambios sufridos en los cinco últimos años y la composición porcentual de los diferentes tipos de gasto. Se han dibujado las series históricas en el Gráfico XI-8 para mostrar en forma diagramática la evolución histórica de estos subsectores.

Quizás la primera observación sobre estas estadísticas es que el gasto público (del Gobierno Central) no ha experimentado cambios sustanciales. Educación pasa de un 12% a un 16%; Defensa alcanza un 14.6% ocasionalmente en 1971 debido a inversiones directas (Véase Cuadro XI-14, incremento en inversión directa en 1971: 223.9%) Transportes declina consistentemente en su participación y vivienda crece de 1% a 3% en su porcentaje en el total de gastos; y estos casos parecen ser los más notorios.

No hay comportamiento dinámico que permita realmente pensar en traslados de orientación y énfasis de un sector a otro.

Si se analiza como se reparte un peso adicional de gasto en los diversos sectores, tampoco parecen existir tendencias sistemáticas. Por ejemplo, durante 1970 por peso adicional de gasto, educación tomó 17 centavos; en 1969, 12¢; en 1973 se prevé 29¢, pero con el gran interrogante del situado fiscal. Si no se logra que esa suma sea adicional a lo que los departamentos y municipios destinan a educación y se vuelve simplemente sustitutiva, su efecto se diluye. En términos de cambios marginales para el sector social, 1970 fue el año más destacado mientras 1971 el menos. A su vez 1971 fue el año de cambio mayor en Defensa, Policía, Justicia y Administración General y menor en Servicios Culturales y Sociales.

CUADRO XI—18  
GOBIERNO NACIONAL  
INDICES Y PORCENTAJES DE LOS GASTOS TOTALES

\$ millones		1968/1969	1969/1970	1970/1971	1972/1973
	CAMBIO EN TOTAL DE GASTOS	3.738	3.532	4.088	3.407
	Servicios generales	1.454	154	2.630	-383
	Servicios económicos	1.043	512	391	77
	Servicios culturales y sociales	776	2.163	299	1.998
	Servicios comunales	163	206	261	-159
	Otros	302	497	507	1.874
	Administración superior	1.237	-389	423	-499
	Policía y justicia	252	167	398	217
	Defensa nacional	217	376	1.809	-101
	Agricultura y ganadería	76	437	23	204
	Transporte	356	631	233	60
	Educación y cultura	475	592	576	977
	Previsión y seguridad social	234	1.031	-529	284
	Salud pública	204	423	230	336
	Vivienda	-137	47	22	401

## CAMBIOS MARGINALES

Peso de aumento en un tipo de gasto  
por peso de aumento en el gasto  
total

Servicios generales	38.9%	4.3%	64.3%	-11.2%
Servicios económicos	27.9%	14.5%	9.6%	2.2%
Servicios culturales	20.8%	61.3%	7.3%	58.7%
Servicios comunales	4.4%	5.8%	6.4%	-4.7%
Otros	8.0%	14.1%	12.4%	55.0%
Administración superior	33.1%	-11.0%	10.3%	-14.6%
Policía y justicia	6.7%	4.7%	9.7%	6.4%
Defensa nacional	5.8%	10.6%	44.2%	-3.0%
Agricultura y ganadería	2.0%	12.4%	0.6%	6.0%
Transportes	9.6%	17.9%	5.7%	1.8%
Educación y cultura	12.7%	16.7%	14.1%	28.7%
Previsión y seguridad social	6.2%	29.2%	-12.9%	8.3%
Salud pública	5.4%	12.0%	5.6%	9.9%
Vivienda	-3.7%	1.3%	0.5%	11.8%

	1968	1969	1970	1971	1972	1973
--	------	------	------	------	------	------

## COMPOSICION DEL GASTO

Administración superior	8.1%	14.4%	9.5%	9.7%	10.5%	7.1%
Policía y justicia	11.6%	10.4%	9.3%	9.4%	10.0%	9.5%
Defensa nacional	10.1%	7.3%	8.0%	14.6%	7.5%	6.1%
Agricultura y ganadería	7.2%	5.9%	7.1%	5.9%	5.6%	5.6%
Transportes	13.5%	12.5%	13.5%	12.1%	10.4%	9.3%
Educación y cultura	12.3%	12.4%	13.2%	13.4%	14.1%	16.0%
Previsión y seguridad social	6.6%	6.5%	10.8%	6.5%	6.8%	7.0%
Salud pública	3.8%	4.2%	6.1%	6.0%	5.8%	6.3%
Vivienda	2.4%	0.8%	0.9%	0.9%	1.9%	3.2%

Fuentes: Contraloría General de la República y Proyecto de Presupuesto de 1973.



El proyecto de 1973 muestra el mayor cambio en servicios culturales; cambios negativos de servicios generales y comunales (aunque vivienda experimenta un cambio acentuado) y un modesto cambio en servicios económicos.

De un peso adicional de gasto: (1973) van

6 ¢ a Policía y Justicia  
6 ¢ a Agricultura  
2 ¢ a Transportes  
29 ¢ a Educación y Cultura  
8 ¢ a Previsión y Seguridad Social  
10 ¢ a Salud  
12 ¢ a Vivienda

El Gráfico XI—8 refuerza el punto de que la mayoría de los sectores presentan crecimientos similares, con picos ocasionales que corresponden las más de las veces a gastos “no programados”.

### Distribución de presupuesto por entidades

Dada la diversidad de funciones de varios ministerios y departamentos administrativos, la categorización de gastos por entidades no tiene (por lo menos desde un punto de vista socio-económico) un sentido claro. Para completar esta esquema, se anexa la división del presupuesto por entidades en el cuadro XI—19. Cabe aquí la reflexión de que la composición del gasto ha variado muy poco a nivel de entidad, como un reflejo de su poca variabilidad a nivel de clasificación funcional.

### Resumen

el proyecto de presupuesto de ingresos de 1973, como parece haber sido costumbre en los últimos años, subestima imponente y quizás aduanas. Ventas está estimada con la mejor información disponible y combustibles y ACPM, de no

modificarse precios, son realistas. La utilidad en la cuenta especial de cambios no se calcula explícitamente, por lo tanto cualquier opinión al respecto es irrelevante. El CAT está subestimado, con la información disponible hoy sobre exportaciones menores.

Los ingresos de capital incorporan una partida de \$1.200 millones por crédito externo y \$1.000 millones por concepto de Bonos de Desarrollo Económico. Aunque el documento presupuestal no es claramente el lugar para declaraciones oficiales sobre política de endeudamiento sí refleja el resultado de tales políticas, que empiezan a influir adversamente por punta y punta (alto servicio de deuda y dificultades de colocación de bonos en un diminuto mercado de capital, con competencia de FAVI, créditos extrabancarios, etc.).

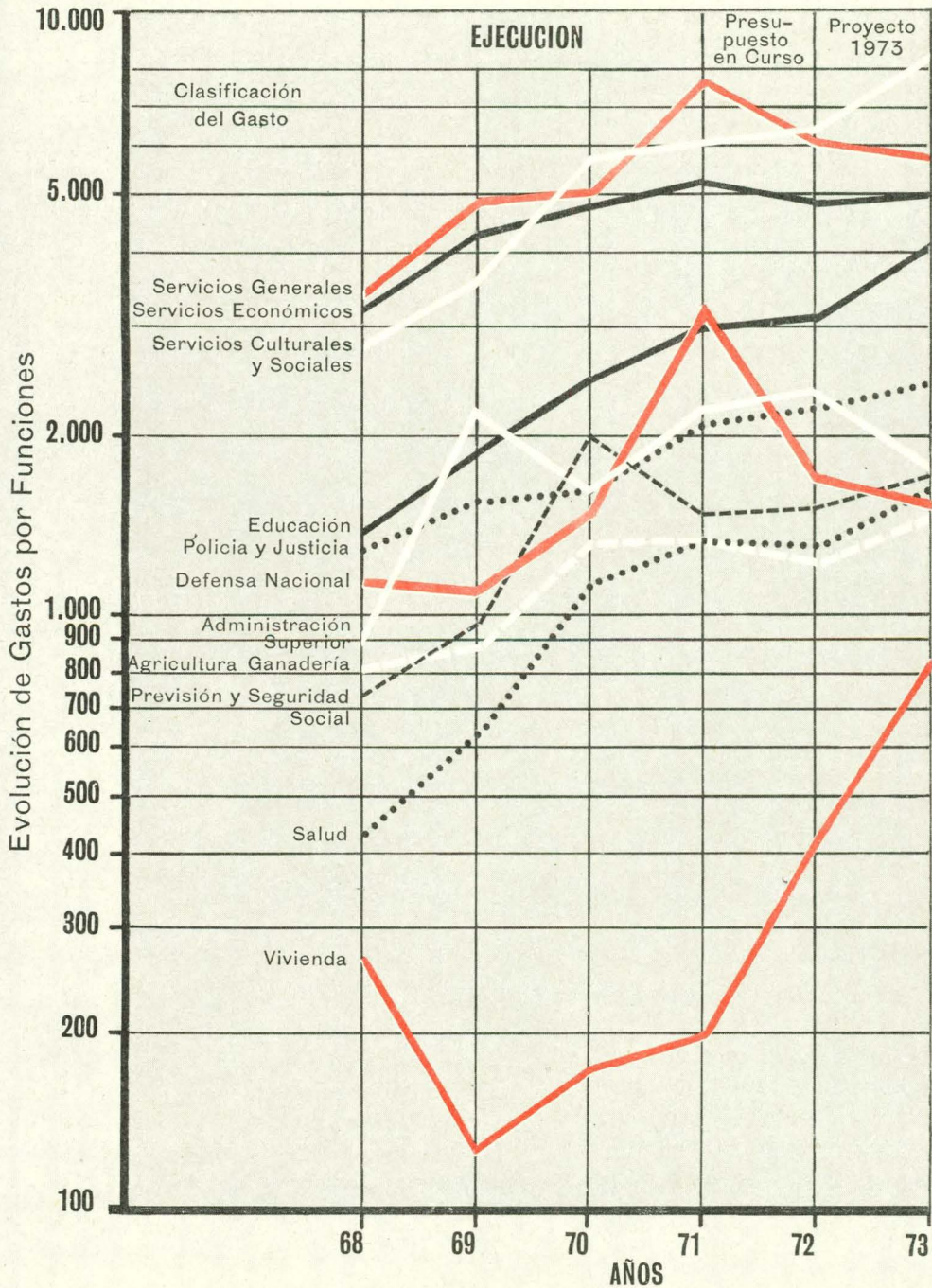
El presupuesto de funcionamiento refleja la política de austeridad invocada por el actual gobierno: sin embargo COYUNTURA ECONOMICA no cree realista tal presupuesto. El reciente paro judicial seguramente implicará una carga adicional, a un cálculo de por sí bajo.

Clasificando el situado fiscal como gastos de funcionamiento, la inversión del Gobierno Central difícilmente será superior a la de 1972, y probablemente más baja. Debe insistirse, sin embargo, que son los institutos descentralizados los que llevan el mayor peso de las inversiones, y que ya no es adecuado juzgar la inversión pública exclusivamente por la mostrada en el proyecto de ley del presupuesto.

La destinación del gasto muestra los mismos patrones, pero hay una evidente tendencia al cambio de los incrementos anuales: es decir, en total se está repartiendo lo mismo o aproximadamente lo mismo; pero las adiciones definitivamente

# GASTOS TOTALES CLASIFICADOS POR FUNCIONES

MILLONES DE PESOS



CUADRO XI-19  
GOBIERNO NACIONAL  
DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO POR ENTIDADES  
Millones de pesos y porcentajes

	Presupuestos 1970		Definitivos 1971		Presupuestos 1972		Iniciales 1973	
	presupuesto	%	presupuesto	%	presupuesto	%	presupuesto	%
RAMA LEGISLATIVA	114	0.6	133	0.6	138	0.6	174	0.7
CONTRALORIA	128	0.7	171	0.7	158	0.7	196	0.7
EJECUTIVO	15.685	85.0	19.310	85.7	17.908	81.3	20.421	80.3
Presidencia	22	0.1	23	0.1	30	0.1	33	0.1
Planeación nacional	95	0.5	86	0.4	78	0.3	63	0.2
DANE	90	0.5	100	0.4	64	0.3	96	0.3
Servicio civil	34	0.2	34	0.1	48	0.2	51	0.2
Seguridad nacional	109	0.6	117	0.5	114	0.5	117	0.5
Aeronáutica civil	147	0.8	161	0.7	105	0.5	119	0.5
Gobierno	337	1.8	330	1.5	329	1.5	151	1.0
Relaciones exteriores	158	0.9	162	0.7	192	0.9	237	1.0
Justicia	270	1.5	291	1.3	295	1.3	335	1.3
Hacienda y crédito público	1.479	8.0	1.847	8.2	2.204	10.0	2.702	10.6
Defensa nacional	1.885	10.2	3.790	16.8	2.155	10.0	2.036	8.0
Policía nacional	1.114	6.0	1.382	6.1	1.432	6.5	1.545	6.1
Agricultura	1.228	6.6	1.266	5.6	1.191	5.4	1.342	5.3
Trabajo y seguridad social	365	2.0	529	2.3	536	2.4	705	2.8
Salud pública	1.310	7.1	1.635	7.3	1.546	7.0	2.018	8.0
Desarrollo económico	1.419	7.7	787	3.5	1.173	5.3	1.467	5.8
Minas y petróleos	65	0.3	72	0.3	59	0.3	75	0.2
Educación	2.502	13.7	3.329	14.8	3.318	15.1	4.376	17.2
Comunicaciones	124	0.7	172	0.7	147	0.6	137	0.5
Obras públicas	2.932	15.9	3.197	14.2	2.892	13.1	2.816	11.1
RAMA JURISDICCIONAL	434	2.4	532	2.4	585	2.7	644	2.5
MINISTERIO PUBLICO	70	0.3	100	0.4	102	0.5	116	0.5
SERVICIO DEUDA PUBLICA	2.015	10.9	2.288	10.2	3.135	14.2	3.882	15.3
<b>TOTAL</b>	<b>18.446</b>		<b>22.534</b>		<b>22.026</b>		<b>25.433</b>	

te se están orientando hacia los sectores sociales.

Haciendo un balance general la situación presupuestal de 1973 no permite ningún optimismo sobre el equilibrio y los déficits, muy desafortunadamente y con probabilidad alta, seguirán acumulándose.

Alguna observación menor: el par de mamotretos presupuestales (pesan 6 kilos y tiene cerca de 2.000 páginas) contienen una información invaluable y paradójicamente, inutilizable. Simplemente libros de seis kilos son inmanejables. No sería adecuado dividirlos, darles un tamaño usual, buenos índices etc.?

# La Economía Colombiana y el Comercio Exterior en el Periodo 1950-1970

Este ensayo busca examinar las tendencias más importantes del sector externo colombiano entre 1950 y 1970. Se discutirán aquí también los acontecimientos en el resto de la economía y se examinará el marco general de la política comercial y cambiaria durante el período.

## A. Producto Interno Bruto

El crecimiento de la economía colombiana en la postguerra dista mucho de poderse calificar como espectacular. Como indica el Cuadro XII-1, el Producto Interno Bruto real (PIB) aumentó a un ritmo anual promedio de 4.6% entre 1950 y 1969. En ese lapso, la población creció a una tasa anual de 3.2%. A fines del decenio de 1960, el PIB per cápita se hallaba a un nivel promedio para Latinoamérica (US\$ 350 al año).

En 1969, la producción primaria constituyó 30% del PIB a precios corrientes (38% en 1950). La producción real de este sector creció a un ritmo similar al de la población. A pesar de la rápida urbanización, en 1970 el 59% de los colombianos aún vivía fuera de las 30 ciudades principales (50.000 o más habitantes), que crecieron en conjunto, entre 1950 y 1970, a la extraordinaria tasa anual de 6.5%.

En 1950, el valor agregado por la economía agraria cafetera constituyó el 8% del PIB; hacia 1969, esa participación había bajado a 4%. De medirse la producción a "precios mundiales", estos porcentajes serían mayores, entre otras razones porque la producción cafetera se computa a precios de oferta (menos impuestos). La producción de café creció a una tasa anual (1.6%) algo mayor que la del cuántum de exportaciones del grano (1.1%).

A precios corrientes, la participación del sector industrial en el PIB en 1969 fue, más o menos, igual que en 1950 (alrededor de 18%), aunque el crecimiento real anual de las manufacturas fue 1.3 veces mayor que el del PIB entre esos años. El empleo en el sector, sin embargo, creció a una tasa similar a la de la población, o sea menor que el aumento de la población urbana.

La construcción y los servicios ligados a la producción y distribución de bienes (Clase I en el Cuadro XII-1) incrementaron su participación conjunta en el PIB, de 25% en 1950 a casi 33% en 1969. Esta tendencia fue estimulada por la urbanización ocurrida en esos años; además, estas actividades tal vez han absorbido gran parte de los aumentos en la fuerza laboral urbana. Sin embargo, estos rubros crecieron menos que el sector manufacturero. Los servicios de la Clase II, más parecidos a las actividades tradicionales, mantuvieron su participación de 19% del PIB entre 1950 y 1969.

<sup>1</sup> Este informe es una versión resumida del ensayo *Tendencias y fases de la economía colombiana y de sus transacciones internacionales, 1950-1970* por Carlos Díaz-Alejandro, publicada por FEDESARROLLO en agosto de 1972.



## B. Comercio exterior

Al considerar el período 1948-1959, es evidente que el volumen de las importaciones de bienes no muestra una tendencia clara hacia arriba (Cuadro XII-1). Aún en dólares corrientes, las importaciones y exportaciones exhiben tasas anuales de crecimiento muy inferiores a las del PIB real, de las manufacturas y de la producción primaria. No puede decirse que el comercio de bienes ha sido un “polo de crecimiento”<sup>2</sup>

En 1948, el café representó el 78% de las exportaciones de bienes; su valor (en principio, determinado exógenamente desde el punto de vista de Colombia) no mostró una tendencia significativa hacia arriba entre 1948 y 1970. Este fenómeno tipifica los problemas del comercio exterior del país en la postguerra; puede añadirse que, en 1948, el renglón exportador más importante después del café era el petróleo crudo (16% del total), cuya expansión puede relacionarse en parte con medidas internas, pero más con un factor suerte. Al comparar 1948-49-50 con 1968-69-70, se obtiene un crecimiento anual de 1.7% para café y petróleo, y de 11.9% para las exportaciones menores. Para el total de las exportaciones, la tasa correspondiente es 3.2%. Es decir, el café y el petróleo contribuyeron solamente 41% de esta expansión total.

## C. Inestabilidad externa e interna

Colombia ha sido un caso clásico de una economía exportadora que depende de un bien agrícola principal cuyo precio sufre grandes fluctuaciones en el mercado mundial. Pero, aún a principios de la década de 1950, las exportaciones de bienes y servicios no pasaban de 16% del PIB (a precios corrientes). Esta participación fue 11% en 1950 y 13% en 1969.

La primera columna del Cuadro XII-1 indica que dos elementos de la “sabiduría convencional” sobre la economía latinoamericana típicamente exportadora se cumplen para el caso colombiano de 1948 a 1970. Por una parte, los términos de intercambio del principal renglón exportador disminuyeron al no mostrar los precios en dólares del café una tendencia definida, mientras los precios en dólares de las importaciones se treparon lenta y continuamente (compárense las líneas 5 y 6 del cuadro). Por otro lado, los precios en dólares del café presentan una gran inestabilidad, medida en términos del error standard del estimativo de la tasa anual de cambio<sup>3</sup>; no obstante, contrario a lo que se afirma para otros países,<sup>4</sup> la expansión del cuántum de las exportaciones de café presenta un error standard mucho más pequeño. Así, las grandes fluctuaciones que exhibe el aumento de los ingresos en dólares por café pueden atribuirse fundamentalmente a la gran variabilidad de los precios.

<sup>2</sup> De hecho, muchos autores opinan que la lenta expansión de la capacidad de importar frenó el desarrollo del país. Véanse, especialmente, R.R. Nelson, T.P. Schultz y R.L. Slighton, *Structural Change in a Developing Economy: Colombia's Problems and Prospects* (Princeton: Princeton Univ. Press 1971) y Jaroslav Vanek, *Estimating Foreign Resource Needs for Development: Theory, Method and a case Study of Colombia* (New York: McGraw-Hill, 1967).

<sup>3</sup> El error standard es una medida estadística de la fluctuación promedio de un número de observaciones con respecto al valor promedio de dichas observaciones. Así, a mayor error standard, mayor inestabilidad de las observaciones respecto a su promedio.

<sup>4</sup> Véase la obra de Alasdair I. Macbean, *Export Instability and Economic Development* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1966).

CUADRO XII-1  
TASAS ANUALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO PARA VARIABLES  
IMPORTANTES DE LA ECONOMIA COLOMBIANA (Y SUS ERRORES  
STANDARD)  
(PORCENTAJES)

	1948 a 1970*	1948 a 1956**	• 1957 a 1970***	1956 a 1970
1. Exportaciones de bienes, dólares corrientes	1.60 (0.55)	9.94 (1.48)	2.18 (0.54)	0.03 (0.83)
2. Exportaciones de café, dólares corrientes	0.34 (0.69)	10.88 (1.71)	0.47 (0.77)	-2.05 (0.89)
3. Precio del café en dólares	-0.65 (0.69)	9.51 (1.81)	-0.69 (0.89)	-3.35 (1.24)
4. Quántum de exportaciones de café	1.06 (0.29)	1.13 (1.60)	1.30 (0.49)	1.43 (0.70)
5. Importaciones de bienes, dólares corrientes	2.46 (0.65)	11.58 (1.64)	3.41 (0.82)	0.85 (1.40)
6. Quántum de importaciones de bienes	0.74 (0.71)	10.49 (1.54)	1.19 (0.88)	-0.86 (1.39)
7. PIB real, a costo de factores	4.59 (0.06)	5.23 (0.22)	4.79 (0.07)	4.57 (0.09)
a) Producción primaria	3.29 (0.06)	2.86 (0.21)	3.19 (0.13)	3.06 (0.12)
b) Manufacturas	6.03 (0.09)	7.25 (0.33)	5.65 (0.09)	5.68 (0.10)
c) Construcción	5.41 (0.53)	12.85 (1.88)	5.25 (0.81)	3.21 (0.75)
d) Servicios: Clase 1	5.24 (0.19)	7.43 (0.68)	5.97 (0.17)	5.64 (0.33)
e) Servicios: Clase 2	4.85 (0.07)	4.26 (0.14)	5.30 (0.05)	5.22 (0.10)
8. Formación real doméstica de capital fijo	3.01 (0.57)	11.41 (1.97)	4.45 (0.50)	2.64 (0.90)
a) Quántum de importaciones de bienes de capital	-0.13 (1.02)	13.32 (2.89)	2.90 (1.14)	0.60 (1.93)
b) Producción industrial de bienes de capital	14.32 (0.66)	17.25 (1.31)	10.92 (0.99)	12.88 (0.98)
c) Construcción y edificación	4.60 (0.41)	9.44 (1.89)	4.61 (0.65)	2.99 (0.57)
d) Inversión total en maquinaria y equipo	1.41 (0.91)	13.10 (2.67)	4.27 (0.99)	2.40 (1.72)

\* Las tasas de crecimiento para (7) y (8) se refieren únicamente al período 1950-69; y, para (6), a 1948-69.

\*\* Las tasas de crecimiento para (7) y (8) se refieren únicamente al período 1950-56.

\*\*\* Las tasas de crecimiento para (6), (7) y (8) se refieren únicamente al período 1957-69

Fuentes y método: Las tasas de crecimiento fueron estimadas ajustando la siguiente regresión a los datos básicos

$$\text{Log } X_t = a + bt$$

En donde  $X_t$  se refiere a la variable relevante y  $t$  es una tendencia en el tiempo. El coeficiente  $b$  identifica a la tasa de crecimiento y su error standar constituye una medida de inestabilidad.

Los datos básicos fueron extraídos de varias entregas del **International Financial Statistics**, publicación del Fondo Monetario Internacional y del Banco de la República, **Cuentas Nacionales**. "Producción primaria" incluye agricultura y minería. "Servicios Clase 1" comprende transporte, comercio, comunicaciones, electricidad, gas y agua, banca y seguros. "Servicios: Clase 2" incluye servicios de vivienda, gobierno y servicios personales.

Un elemento menos reconocido es el hecho de que, entre 1948 y 1970, hubo mayor inestabilidad en las importaciones que en las exportaciones <sup>5</sup> sea aquella medida con respecto a valor en dólares o a volumen. Obviamente, dicha inestabilidad no puede ser atribuída únicamente a circunstancias externas; las medidas internas juegan un papel importante en su explicación.

A la luz de los estudios que recalcan la dependencia de la economía doméstica colombiana sobre el comercio exterior, y después de confirmar la inestabilidad de exportaciones e importaciones, sorprende que sea tan pequeño el error standard para el crecimiento del PIB (primera columna del Cuadro XII-1). Es notable que los altibajos en las exportaciones e importaciones se reflejan muy poco en el ritmo de expansión del PIB. De hecho, ante tantos trabajos que subrayan una estrecha relación en este sentido, sorprende aún más la estabilidad del crecimiento de las manufacturas en todo el período. El componente más inestable del PIB es el sector construcción que, presumiblemente, es una de las áreas de actividad económica menos intensivas en importaciones (o exportaciones) <sup>6</sup>. Por otra parte, las fluctuaciones del comercio exterior (especialmente de las importaciones) son tanto mayores que las del PIB que, se podría argüir, se trata de una economía en donde ligeros ajustes a la expansión del PIB son muy eficaces en corregir desequilibrios de la balanza de pagos. Sin embargo, para el caso colom-

biano puede descartarse este argumento, aplicable a economías con sistemas de comercio y de pagos relativamente libres. Este comentario subraya la influencia aparentemente marginal que el comercio exterior de Colombia tiene sobre la expansión de su PIB.

Otro resultado (negativo) notable es la falta de correlación entre el crecimiento real del PIB para un año dado y el crecimiento de las exportaciones durante este y los tres años precedentes. Aún si se introduce en la regresión un elemento de tendencia, los resultados son poco dicentes ya que no muestran relación alguna tanto para 1950-68 como para 1929-68.<sup>7</sup>

En cualquier año, parece que, después de un mínimo, muy pocas importaciones son esenciales para sostener la actividad económica <sup>8</sup>. Las importaciones de bienes de capital para expandir la capacidad instalada, y las importaciones de bienes de consumo durables y no durables; pueden ser aplazadas sin mucha pérdida para el PIB del año en cuestión. Los bienes intermedios, materias primas, repuestos, etc., son renglones más problemáticos; pero una economía en marcha, especialmente una dada a controlar las importaciones, puede absorber parcialmente a corto plazo los altibajos en sus importaciones a través de cambios en sus inventarios y de fórmulas más imaginati-

<sup>5</sup> Esto también es cierto para otros países latinoamericanos. Véase el ensayo, *La planeación del sector externo en Latinoamérica*, por Carlos Díaz-Alejandro, FEDESARROLLO, julio de 1971, págs. 4-14.

<sup>6</sup> Véase Lauchlin Currie, "La limitación de las divisas al desarrollo económico: una solución parcial al problema, *Revista de Planeación y desarrollo*, Vol. III No.3, octubre de 1971, pp. 3-24.

<sup>7</sup> Se emplearon aquí tres índices de precios de las importaciones: el de la CEPAL, para todo el período; el que aparece en el *International Financial Statistics* del Fondo Monetario Internacional para los años de la postguerra; y el que se presenta en Miguel Urrutia y Mario Arrubla, *Compendio de Estadísticas históricas de Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional, 1970), Págs. 212-13 (calculado por William McGreevey).

<sup>8</sup> De hecho, para casi todos los años de aquí se estudian, las importaciones colombianas estuvieron por encima de este mínimo indispensable.

vas, reduciendo así (pero no eliminando) su efecto negativo sobre el PIB. Además, la producción primaria aún constituye una buena porción del PIB colombiano. Gran parte de este sector tiene poco contacto con el sector externo y con otras actividades económicas domésticas; junto con muchas ramas los servicios y las manufacturas (en especial las artesanías), la actividad primaria conforma un fuerte productor de bienes no exportados.

#### D. Formación de capital y comercio exterior

La formación real del capital fijo creció, entre 1950 y 1969, a una tasa menor que la del PIB (línea 8, Cuadro XII-1). Comenzando a un nivel bajo, la producción interna de bienes de capital creció rápidamente mientras que el sector construcción se expandió de manera similar al PIB. Mas, al examinar el período 1950-70, es evidente que las importaciones de bienes de capital estuvieron estancadas<sup>9</sup>. O sea, no hubo una diferencia importante entre el aumento del cuántum de importaciones y el de bienes de capital.

Como, en 1950, el 90% de la inversión (maquinaria y equipo) era importado y, en 1969, esa participación aún era de 75%, el fracaso en aumentar la capacidad

de importar a largo plazo limitó severamente a aquella. Globalmente, la inversión en maquinaria y equipo creció a una tasa inferior a la de la población.

Tal como lo postula la anticuada teoría de ciclos económicos, los errores standard son altos para las tasas de crecimiento de todos los componentes de la inversión total. En especial, sin embargo, aquellos para maquinaria y equipo, e importaciones de bienes de capital son los más altos; es aquí donde la inestabilidad y el estancamiento del comercio exterior tienen su mayor impacto. De hecho, hay aquí una gran correlación entre formación de capital e importaciones. Esto es sorprendente en cuanto se incluya al sector construcción, dada la debilidad de la industria colombiana de bienes de capital durante el período. Así el sector exportador es el principal proveedor *indirecto* de maquinaria y equipo<sup>10</sup>.

#### E. El Café y sus Fases

El período 1948-70 cubre una gama de experiencias domésticas y externas que merecen estudiarse por separado. Durante esta época, por supuesto, la naturaleza básica del sistema económico colombiano permaneció igual, pero tanto los precios del café como las políticas cambiaria y de exportaciones fueron sustancialmente distintas entre períodos.

Es fácil hacer una primera división basada en el comportamiento del mercado del café: antes y después de 1956. Los precios del café exhibieron entre 1948 y 1956 una fuerte tendencia alcista que elevó en dólares de las exportaciones e

<sup>9</sup>La serie empleadaa "cuántum de importaciones de bienes de capital (1)", es la utilizada para estimar la inversión fija en las cuentas nacionales. *El Boletín estadístico para América Latina*, de la CEPAL, contiene otra serie para importaciones de bienes de capital (a partir de 1950 y sólo a precios corrientes). El  $r^2$  entre estas dos series es 0.53 (una variable de tendencia mejoraría el ajuste). El Banco de la República, *Informe anual del Gerente a la Junta Directiva*, XLV y XLVI, presenta una tercera serie, también sobre la base de precios en dólares corrientes. El  $r^2$  entre ésta y la segunda serie es 0.87; y con la primera es 0.51.

<sup>10</sup>Para una elaboración de este punto, véase Carlos Díaz-Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic* (New Haven: Yale University Press, 1970), especialmente las páginas 79—85.



importaciones, el cuántum de importaciones y la formación de capital fijo (Cuadro XII-1). Entre 1950 y 1956, el PIB creció a un ritmo superior al promedio de 1950-1969; sin embargo, es intrigante la incompatibilidad entre la discreta expansión del PIB y el gran aumento de las variables del comercio y de la inversión. Una parte de la explicación de este contraste es la divergencia entre tasas de crecimiento sectoriales. En general, las actividades urbanas se expandieron muy rápidamente mientras que el importante sector rural progresó lentamente.

Los años entre 1957 y 1970 presentaron condiciones menos favorables en el mercado mundial del café que las de 1948-56. Las tendencias en los precios y en el valor de las exportaciones del grano fueron bastante desfavorables en el decenio de 1960. Por otra parte, aunque la expansión anual del cuántum de importaciones bajó de 10.5% a 1.2%, el aumento del PIB decayó solo de 5.2% a 4.8%. La desaceleración de la expansión manufacturera fue mayor, de 7.3% a 5.7%, aunque menos dramática que la caída en el ritmo de aumento de la construcción, que bajó de 12.9% a 5.3% anual. Estos contrastes se acentúan al comparar los años 1948-56 con 1956-67; en efecto, este último lapso presenció una tendencia descendente del cuántum de importaciones, a pesar de la cual el PIB y las manufacturas crecieron a tasas respetables, no muy distintas a las de 1948-1956.

Al comparar los períodos pre y post-1956, se nota que la inversión, especialmente en maquinaria y equipo, se comporta más como las variables del comercio que como el PIB y las manufacturas. Es notable, además, la disminu-

ción en la expansión de la producción de bienes de capital, aunque su crecimiento se mantiene a ritmos muy altos.

## F. La política económica y sus fases: Antes de la caída

Si bien la tendencia de los precios del café permite identificar al año 1956 como la línea divisoria crítica de la historia económica colombiana de la postguerra, no existe un criterio único y simple para subdividir las dos fases principales. Una mirada cuidadosa a los cambios en la política económica indicará que estos fueron afectados por muchos factores.

El Cuadro XII-2 presenta subdivisiones de los períodos anterior y posterior a 1956. Allí, las últimas tres subdivisiones concuerdan con las presidencias bajo el Frente Nacional; estas, a su vez, están precedidas por dos subfases cortas (1957-58 y 1955-56) y por el lapso 1950-54. A continuación se resumen las características de estas subdivisiones..

La depresión de los años treinta puso fin a una era de relativo liberalismo económico en Colombia. En 1931, el gobierno instauró amplios controles cambiarios y de importaciones que nunca después han sido abandonados completamente. Pero las restricciones cuantitativas no constituyeron la única respuesta del gobierno a la crisis, pues entre 1929 y 1935 la tasa de cambio subió de \$ 1.03 a \$ 1.78 por dólar. Al emplear un índice (1963=100) de la tasa real de cambio (la tasa nominal ajustada a cambios en los precios de Colombia y de los Estados Unidos), se advierte un aumento de un nivel de 56 en 1929 a 101 en 1935 al usar los deflatores del PIB como aproxi-

maciones del “nivel de precios”, o de 70 en 1929 a 103 en 1935, al recurrir a índices de costo de vida <sup>11</sup>. Esta devaluación real constituyó el prelude de la que siguió a la caída de los precios del café después de 1956; de hecho, el índice de la tasa real de cambio para importaciones no llegaría nuevamente al nivel de 1935 sino hasta 1958.

La recuperación de los precios del café y la segunda guerra mundial, con sus secuelas, parecen haber inducido al gobierno a no interferir con la tasa de cambio, que se mantuvo casi constante entre 1935 y 1948. El índice de la tasa real para importaciones, que se hallaba a un nivel de 101 en 1935, bajó a 80 en 1939, a 63 en 1945 y a 59 en 1948. Pero, a pesar de leves ajustes a la tasa nominal, el índice bajó aún más, a 54, en 1950, o sea su nivel de 1929. Al igual que en otros países latinoamericanos, el decenio de 1950 comenzó en Colombia existiendo tasas de cambio que lentamente se habían “sobreevaluado”, al congelarse las tasas nominales mientras el ritmo de inflación era superior (aunque no *muy* superior) al de los Estados Unidos.

Los primeros años de la postguerra, hasta 1954, han sido caracterizados como una época de prosperidad. La CEPAL ha estimado que el crecimiento anual del PIB real durante 1945-50 fue de 5.2%. Esta prosperidad dirigida por el café, y ayudada por la devaluación más silenciosa e inesperada de la postguerra, en marzo de 1951 (que llevó a un aumento del 28% en la tasa nominal de

cambio), estuvo acompañada por una reducción de los controles de cambio y de importaciones. Así, a pesar de una tasa real para importaciones bastante menor que las de la década de 1930, se eliminó a principios de 1954 la lista de prohibida importación y se estableció el más libre régimen de importaciones visto en el país desde 1929. Parece, no obstante, que los controles de importaciones fueron utilizados, aún durante esos años, de manera *ad hoc* para fines proteccionistas.

A mediados de 1954, los precios del café sufrieron un fuerte descenso (aunque permanecían a niveles históricos elevados). Este fenómeno y la gran demanda por importaciones y divisas llevaron a una crisis de pagos, reflejada en un enorme volumen de solicitudes pendientes en la Oficina de Control de Cambios durante 1955-1956. Por lo tanto, la liberación de importaciones y pagos fue suspendida a fines de 1954 y, una vez más, los controles fueron fortalecidos, mientras que las autoridades se mostraban renuentes a devaluar radicalmente.

Primero se fijó, a principios de 1955, un impuesto de timbre a las importaciones, ajustado según el grado de “necesidad” de estas. Luego, en mayo, se estableció un mercado libre de divisas, en donde deberían adquirirse los dólares para financiar las importaciones menos esenciales y gran parte de las compras de servicios al exterior. La mayoría de las exportaciones menores también se beneficiaron de la nueva tasa de cambio. Esta, a su vez, fluctuaba considerablemente; y apareció también una gran brecha entre ella y la tasa oficial. Durante 1955 y 1956, los controles aumentaron en complejidad y, se dice, en la arbitrariedad de su manejo.

Si bien el comercio de bienes permaneció a niveles altos durante 1955 y

<sup>11</sup> Los datos básicos para estos cálculos se extrajeron de Urrutia y Arrubla, *op. cit.* págs. 82 y 158; DANE, *Boletín mensual de estadística*, No 226 (1970), págs. 115-189, y Council of Economic Advisors, *Economic Report of the President* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1970), Cuadros estadísticos. Debe agregarse que los índices de precios colombianos son muy aproximados.

1956, el crecimiento del PIB bajó a pesar de que se mantuvo el ritmo de expansión de las manufacturas (Cuadro XII-2). La tasa de formación de capital, ayudada por importaciones masivas, alcanzó en 1955-56 su más alto promedio para el período 1950-70: 24% del PIB. En especial, fue notable el ritmo de inversión en maquinaria y equipo. El Cuadro XII-2 también muestra que, a pesar de existir un mercado libre de divisas para algunas importaciones, la tasa de cambio promedio real para importaciones disminuyó en 1955-56 con relación a 1950-54; sin embargo, la tasa real para exportaciones menores aumentó. No obstante, el alto volumen de importaciones contribuyó mucho a frenar tendencias inflacionarias.

#### G. La política económica y sus fases: La crisis de 1957-58

Durante los primeros meses de 1957, la situación económica era motivo de alarma. Las malas noticias las constituían el creciente atraso en los pagos internacionales, la fuga de capitales, el fortalecimiento de las restricciones a las importaciones, el creciente uso de crédito bancario para financiar déficits, así como también una política expansionista de crédito, presiones inflacionarias, aumentos en el tipo de cambio del mercado extraoficial, estancamiento de la producción real y, por último, pero no menos importante, deterioro en los precios del café. En mayo de 1957, un gobierno militar provisional heredó del General Rojas Pinilla las riendas del poder, y, al mes siguiente, inició un programa de estabilización.

El programa simplificó la estructura de tipo de cambio múltiple desarrollada en años anteriores, reemplazándola por dos tasas fluctuantes. El nuevo mercado de certificados de cambio debería abarcar la mayoría de las transacciones de bienes, incluyendo exportaciones meno-

res, y de algunos servicios; el mercado libre se limitaría al capital no registrado y a la mayoría de los servicios. Además se introdujeron varios gravámenes a las exportaciones. Fue esta la segunda vez durante la década de 1950 que una simplificación del sistema de tipo de cambio múltiple llevó a una reducción en la tasa nominal para exportaciones menores. Antes de la devaluación y reforma cambiaria de marzo de 1951, las exportaciones menores (excluyendo cueros, oro y banano) se regían por la tasa nominal fluctuante del certificado de cambio, que a fines de 1950 estaba a un nivel de \$ 3.20 por dólar. Después de marzo de 1951, y hasta que se introdujeron las licencias de exportación en agosto de 1952, la tasa nominal para las exportaciones menores disminuyó a \$ 2.50. Igualmente, antes de junio de 1957, la mayoría de las exportaciones menores se regía por el tipo de cambio libre, cuyo valor nominal llegó a \$ 7.00 en abril de ese año. Hacia julio de 1957, sin embargo, la tasa aplicable a las exportaciones era la del mercado de certificados, que se hallaba entonces a un nivel de \$ 4.80. La modificación *neta real* contra las exportaciones menores fue aún mayor, en razón de una aceleración en el ritmo de inflación y del establecimiento de gravámenes a las exportaciones para cubrir el servicio de la deuda acumulada durante 1955-1956. Parece, entonces, que la búsqueda de simplicidad en la estructura del mercado cambiario fue emprendida frecuentemente a expensas de los incentivos a las exportaciones menores. Políticamente, era mucho más fácil reducir estas tasas que aumentar las correspondientes a las importaciones y al café. Funcionarios colombianos y extranjeros, quienes mantuvieron una adhesión, admirable en términos legales pero desacertada en términos económicos, a los acuerdos de Bretton Woods, también expresaban de vez en cuando preocupación porque las tasas "excesivas" para exportaciones

CUADRO XII -2  
INDICADORES PRINCIPALES DE LA ECONOMIA COLOMBIANA,  
INCLUYENDO ALGUNAS VARIABLES REFERENTES A LA  
IMPLEMENTACION DE LA POLITICA  
(PROMEDIOS ANUALES)

	1950 a 1954	1955 y 1956	1957 y 1958	1959 a 1962	1963 a 1966	1967 a 1970
<b>A. Indices del comercio exterior</b> (los promedios para el total del período 1950-70 son iguales a 100)						
1. Exportaciones de bienes (dólares corrientes)	99	112	93	88	97	115
2. Exportaciones de café y petróleo (dólares corrientes)	109	122	98	90	94	95
3. Otras exportaciones (menores) (dólares corrientes)	35	58	59	72	118	234
4. Precios del café en dólares	117	131	111	83	87	88
5. Cuántum de exportaciones de café	92	94	88	106	103	111
6. Importaciones de bienes (dólares corrientes)	88	121	80	92	101	122
<b>B. Tasas anuales de crecimiento del PIB y de sus componentes</b> (porcentajes)						
1. PIB	5.6	4.0	2.3	5.5	4.6	5.6*
2. Producción primaria	2.9	3.2	4.5	3.1	2.7	5.1*
3. Manufacturas	7.1	7.0	4.5	6.8	5.5	5.7*
4. Construcción	13.6	5.5	-4.2	6.2	2.3	13.4*
5. Servicios: Clase 1	9.1	2.4	-2.3	8.2	5.9	5.4*
6. Servicios: Clase 2	4.1	5.0	3.8	5.2	5.7	5.0*
<b>C. Formación de capital fijo como porcentaje del PIB</b> (a precios de 1958)						
1. En construcción y edificación	20.1	23.9	16.5	18.2	16.2	16.9*
2. Maquinaria y equipo	8.8	10.4	9.7	9.8	8.5	10.1*
3. Tasa marginal capital/ producto (global), con retraso de un año	11.3	13.5	6.8	8.4	7.7	6.8*
	3.4	6.1	8.6	3.2	3.6	3.0*
<b>D. Tasas de cambio real a precios de 1958</b> (pesos por dólar)						
1. Tasa cafetera de facto	4.2	4.5	5.3	5.2	4.7	5.0
2. Tasa promedio para importaciones	6.1	5.7	8.7	8.9	8.4	10.3
3. Tasa neta para exportaciones menores	7.9	9.9	9.7	11.2	11.7	12.1
<b>E. Movimiento porcentual anual de los precios</b>						
1. Precios al por mayor	6.6	4.7	20.8	5.8	17.4	6.9
2. Precios al consumidor	10.6	-1.2	14.9	5.6	18.3	7.7

x Se refiere al período 1967-69 únicamente.

Fuentes y metodología empleadas: Los datos del comercio exterior y de las cuentas nacionales se obtuvieron de la misma manera que para el Cuadro No. XII-1. La "tasa cafetera *de facto*" se calculó comparando los precios del grano en Colombia y en Nueva York, teniendo en cuenta los costos de transporte. La "tasa promedio para importaciones" se obtuvo de datos publicados por el Fondo Monetario Internacional, *op. cit.*, y de las cuentas nacionales elaboradas por el Banco de la República. La "tasa neta para exportaciones menores" se calculó teniendo en cuenta los impactos del Certificado de Abono Tributario y del Plan Vallejo. Los datos sobre precios se extrajeron de la información publicada por el Fondo Monetario Internacional, *op. cit.*



menores pudieran fomentar la ineficiencia, aunque la protección arancelaria se mantenía a niveles altos y persistía una escasez de divisas. Las medidas de estabilización de 1957 subrayan también un problema de política económica que persiste, aunque en menor grado, actualmente. Uno de los problemas prioritarios entonces era controlar la expansión del crédito interno. Esto se logró con dificultad, pues en aquella época el gobierno ni siquiera tenía pleno control del Banco de la República. Ciertos grupos poderosos de la banca y la Federación Nacional de Cafeteros pudieron, dentro de algunos límites, evadir la acción para ajustar el crédito. Así, a partir de junio de 1957, aumentó el uso de los requisitos previos de importación, tanto para reducir la demanda por importaciones, como para controlar la oferta monetaria. Y, en la medida en que crecieron los depósitos, el gobierno se encontró más y más "acorralado" en una engorrosa situación. La presión del gremio cafetero resultó en un aumento del tipo de cambio efectivo real para el café (18% entre 1955-56 y 1957-58), aun ante malas perspectivas en el mercado mundial del grano. El anterior es un ejemplo de las dificultades políticas que usualmente han restringido la libertad del gobierno para elevar las tasas aplicables a las importaciones y a las exportaciones menores, procurando no alterar al mismo tiempo la tasa *de facto* cafetera.

A pesar de estas complicaciones, y a pesar de que, en 1957-58, los precios del café fueron inferiores en 15% a su nivel de 1955-56, el programa de estabilización resolvió muchos de los problemas económicos de corto plazo antes de la posesión del nuevo presidente en agosto de 1958. Esto, por cierto, contrasta con la suerte de los dos presidentes subsiguientes quienes, durante sus primeros meses en el cargo, se vieron enfrentados a serias crisis de corto plazo. Solo el Pre-

sidente Pastrana heredaría, en 1970, al igual que el Presidente Lleras Camargo, en 1958, una situación económica relativamente despejada.

Por otra parte, el plan de estabilización de 1957 no pudo reducir el ritmo de inflación (15-21% en 1957-58). Dada la magnitud de la devaluación de la tasa para importaciones, y dados lo inadecuado de las herramientas de la política monetaria y el grado de ajuste que se pretendía lograr en la economía, esas tasas de inflación no son exorbitantes, si bien estaban declinando cuando se posesionó el Presidente Lleras Camargo. El tipo de cambio *real* para importaciones aumentó en un impresionante 53% entre 1955-56 y 1957-58 (Cuadro XII-2). La austeridad en materia de importaciones llevó el precio promedio en dólares de éstas en 1957-58 a dos tercios de su nivel de 1955-56; las restricciones a la importación de bienes parecen haber sido muy severas, y la tasa de inversión, medida como un porcentaje del PIB a precios de 1958, *disminuyó en un 50%* entre 1955-56 y 1957-58.

Ante esto, no sorprende encontrar que, en 1957-58, el crecimiento del PIB fue inferior al de la población; de hecho, lo notable es que esa tasa no haya disminuído más. Curiosamente, la construcción y algunos servicios se comportaron menos favorablemente que las manufacturas intensivas en importaciones. Por suerte, las cosechas parecen haber sido buenas durante el período de estabilización.

Las obligaciones vencidas, que fueron acumuladas durante 1955-56 y que constituyeron la causa inmediata de la crisis de balanza de pagos, fueron canceladas o refinanciadas antes de agosto de 1958. A pesar de los menores ingresos por concepto de café, hubo, durante 1957-58, un superávit en cuenta corriente que, auna-

do a los préstamos oficiales a corto plazo, se destinó a pagar los compromisos vencidos y a financiar exportaciones de capital privado. Esto puede verse en el Cuadro XII-3, que resume la balanza de pagos del país desde 1957. Esta dramática austeridad preparó el escenario para que el país fuera considerado como la “vitrina de la Alianza para el Progreso”.

## H. La política económica y sus fases: Tres presidencias

La coordinación de los diversos instrumentos de la política cambiaria fue tarea difícil durante 1950-70, ya que cada herramienta era celosamente controlada por unidades burocráticas separadas. A menos que el presidente mantuviera un estricto control personal del conjunto de instrumentos, el resultado probable era una serie de políticas contradictorias e inestables. La coordinación entre políticas económicas externas e internas era, por supuesto, aún más complicada. El primer plan de desarrollo colombiano fue elaborado durante el último año de la administración Lleras Camargo y evaluado en julio de 1962 por el Comité de los Nueve de la Alianza para el Progreso<sup>12</sup>. La administración Valencia, que asumió el poder un mes después, lo ignoró calladamente. Así, Colombia no emprendió nuevamente una planeación seria a largo plazo sino hasta 1966.

Otro comentario general debe hacerse en lo que respecta al ambiente sociopolítico dentro del cual se adoptan en Colombia medidas sobre el sector externo. Aunque desde 1958 el país ha sido gobernado por regímenes constitucionales, y aunque hasta 1953 había gozado de una larga tradición en este

sentido, su sistema político lo controla un “poder de élites”<sup>13</sup>. Si bien este “elitismo” ha declinado gradualmente en el último decenio. La distribución del ingreso es muy sesgada; se estima que, en 1961, el 10% más alto de los perceptores de ingreso recibía 42% del total del ingreso personal, mientras que el 50% más bajo recibía apenas 18%<sup>14</sup>. En 1962, sólo el 34% de la población entre 5 y 19 años de edad asistía a escuelas (en 1950, la cifra era 24%). Otros indicadores confirman el cuadro de gran pobreza y desigualdad para las familias en la mitad inferior de la escala de ingresos. Parece que esta mitad más pobre de la población ha participado en cierta medida del progreso económico de los últimos decenios. Por lo tanto, este grupo no es indiferente ante lo que suceda en la economía. Sin embargo, muchas de las políticas aquí examinadas inciden solo marginalmente en el bienestar de las masas colombianas. Además, no siempre es claro si aquellas medidas deseables *a priori* afectan positiva o negativamente su bienestar a corto y mediano plazo. En todo caso, sus opiniones al respecto tienen poca influencia sobre los políticos, los funcionarios nacionales y extranjeros, y los grupos de presión, quienes tienen la palabra en estos asuntos y quienes están más sujetos a beneficiarse o perjudicarse, según se actúe sobre estos problemas.

*La administración Lleras Camargo.* La Presidencia de Alberto Lleras Camargo se inició dentro de un clima de buena

<sup>13</sup> Véase R. Albert Berry, “Algunas implicaciones del poder de élite en el desarrollo económico en Colombia”, DANE, *Boletín mensual de estadística*, No. 242, septiembre de 1971.

Urrutia muestra que “el grado de concentración del ingreso encontrado en Colombia se compara desfavorablemente con casi cualquier otra estadística conocida en este campo”.

<sup>12</sup> El informe del Comité de los Nueve, distribuido por la Unión Panamericana, se intitulaba *Evaluación del programa General de desarrollo económico y social de Colombia*.

CUADRO XII-3  
COLOMBIA: BALANZA DE PAGOS, 1957-69  
(Promedios anuales, en millones de dólares corrientes)

	1957 a 1958	1959 a 1962	1963 a 1966	1967 a 1969
Exportaciones de café	378	317	366	352
Exportaciones de productos del petróleo	69	70	79	51
Oro en bruto y acuñado	—	—	11	7
Otras exportaciones de bienes, incluyendo las no registradas	124	107	106	203
Exportaciones de bienes, F.O.B.	570	494	562	613
Importaciones de bienes F.O.B.	-418	-492	-537	-576
<b>Balanza comercial</b>	<b>153</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>37</b>
Ingresos por transporte	na	na	58	78
Ingresos por turismo	na	na	26	48
Otros ingresos por servicios y transferencias	na	na	41	71
Egresos por transporte	na	na	-85	-106
Egresos por turismo	na	na	-46	-63
Otros egresos por servicios y transferencias excluyendo ingresos por inversiones	na	na	-85	-100
<b>Servicios netos excluyendo ingresos por inversiones</b>	<b>-38</b>	<b>-41</b>	<b>-91</b>	<b>-72</b>
<b>Pagos netos de ingresos por inversiones</b>	<b>-44</b>	<b>-47</b>	<b>-80</b>	<b>-125</b>
<b>Balance en cuenta corriente</b>	<b>71</b>	<b>-85</b>	<b>-146</b>	<b>-160</b>
Capital privado neto a largo plazo	-13	29	107	106
Capital privado neto a corto plazo	-8	5	12	-15
Obligaciones comerciales privadas y crédito neto de bancos comerciales	-104	4	19	22
Empréstitos netos y capital oficial	—	25	44	91
Errores y omisiones	-34	16	-42	6
<b>Capital neto "autónomo"</b>	<b>-159</b>	<b>79</b>	<b>140</b>	<b>210</b>
Préstamos netos y créditos recibidos por el Banco de la Rep.	97	-18	8	-29
Cuenta neta del Fondo Monetario Internacional	3	8	3	16
Oro y cambio extranjero del Banco de la República, excluyendo riesgos de acuerdos de pagos	-12	17	-4	-38
<b>Capital neto "compensatorio"</b>	<b>88</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>-51</b>

Fuentes y Método: Cifras adaptadas del *Balance of Payments Yearbook*, del Fondo Monetario Internacional, varias entregas. En donde no había datos presentados en forma directamente comparables, se emplearon las iniciales "na". El signo menos se refiere a *débitos*; el positivo, a *créditos*. En consecuencia, bajo capital "compensatorio", un signo negativo indica una acumulación de reservas. Nótese que "capital privado neto a largo plazo" incluye préstamos recibidos por el sector privado colombiano de instituciones como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y de la Agencia Internacional para el Desarrollo.

voluntad nacional e internacional y bajo una atmósfera favorable en el sector externo a corto plazo, gracias al programa de austeridad de 1957-58. Existía ahora el deseo de retornar a tasas más altas de crecimiento y a una morigeración de los controles sobre importaciones y crédito. Como indica el Cuadro XII-2, se alcanzaron, en efecto, tasas más altas de expansión del PIB, y las exportaciones de bienes, aunque inferiores al nivel de 1955-56, aumentaron por encima de los bajos niveles de 1957-58 y fueron comparables al promedio para 1950-54. Los precios del café, sin embargo, continuaron disminuyendo; su promedio para 1959-62 fue inferior en 37% al nivel alcanzado en 1966-68. Por otra, la iniciación de los desembolsos de la Alianza para el Progreso ayudó a equilibrar la balanza de pagos durante 1961 y 1962.

La liberación en el otorgamiento de licencias de importación (iniciada en 1959) estuvo acompañada por una relativa inmovilidad de la tasa promedio de cambio aplicable a las importaciones. Algunos intentos de ajustar gradualmente esta tasa (buscando una eventual unificación del mercado de certificados con el mercado libre) fueron luego abandonados discretamente. La tasa promedio para importaciones, a precios reales de 1963, disminuyó de \$ 10.10 en 1958 a \$ 9.20 en 1959, a \$ 9.10 en 1960 y a \$ 8.70 en 1961. Los temores de revivir presiones inflacionarias impidieron que se ajustara con más vigor la tasa aplicable a las importaciones. Y, en efecto, la inflación se mantuvo a un ritmo inferior a 6% anual entre 1959 y 1962.

El tipo de cambio neto real aplicable a las exportaciones menores, sin embargo, permaneció a niveles superiores a los del período 1950-58, y llegó a un nivel bastante alto a fines de 1962. Durante esta época se establecieron fuertes incentivos fiscales a firmas exportadoras, mientras

que ciertos programas de promoción de productos agrícolas específicos (algodón, etc.), emprendidos inicialmente para sustituir importaciones, comenzaron a dar resultado en términos de nuevas exportaciones. Las exportaciones de azúcar y de tabaco recibieron también un fuerte estímulo a raíz del bloqueo a las exportaciones cubanas. Y una fuente de alentadoras perspectivas para las exportaciones colombianas fue la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960.

El tipo de cambio más favorable aplicado a las exportaciones menores fue el resultado de su unificación con el tipo de cambio libre a partir de 1959. Este, sin embargo, tuvo poco movimiento; su variación absoluta promedio trimestral fue de solo 6% en los 16 trimestres entre 1959 y 1962. Ni la magnitud, ni la contribución hacia la estabilidad, si la hubo, de la esporádica intervención del Banco de la República en el mercado libre son enteramente claras durante este período.

En los primeros meses de 1962, las presiones sobre la balanza de pagos se acentuaron hecho deseable no desligado de la rápida presentación que hizo Colombia de su plan de desarrollo ante la alianza para el Progreso. Pero la expansión de la ayuda externa y de las exportaciones menores fue insuficiente ante la creciente demanda por importaciones. La tendencia de 1959-61 hacia una liberación de las licencias de importación fue frenada a principios de 1962, y durante ese año las restricciones fueron fortalecidas. La situación se complicó en agosto con la iniciación del gobierno de Guillermo León Valencia, hombre de admirable talento y coraje, pero no muy interesado en temas económicos, precisamente en una época en que la situación necesitaba exigía un jefe de estado con apetito insaciable por asuntos financieros.



*La administración Valencia.* El 17 de noviembre de 1962 todas las importaciones fueron incorporadas a la lista de prohibida importación y, durante aproximadamente un mes, fueron suspendidas las licencias. El 20 de noviembre, el certificado de cambio aplicable a la mayoría de las importaciones fue devaluado de \$ 6.70 a \$ 9.00 por dólar. Los recuerdos de esta devaluación, llevada a cabo en medio de un desorden financiero y sin un programa político-económico completo, jugarían luego un papel importante y obstaculizarían los futuros esfuerzos de liberación. Las razones del fracaso de esta devaluación merecen un tratamiento aparte; basta anotar aquí que la fuerte inflación de principios de 1963 eliminó prácticamente todos los incentivos de la medida. En efecto, para 1963 la tasa real promedio de cambio para las importaciones fue solamente 2% superior a la de 1962 y, por supuesto, inferior a los niveles de 1958-60. Es más, en enero de 1963, en un desacertado intento de lograr "estabilidad", el Banco de la República fijó el tipo de cambio libre aplicable a las exportaciones menores, en \$ 10.00, o sea a un nivel 13% inferior al vigente a fines de diciembre de 1962 (\$ 11.1).

Consecuentemente, las expectativas de una liberación de importaciones después de la devaluación permanecieron débiles, y no pasó mucho tiempo sin que surgieran rumores de una nueva devaluación. Casi dos años después (octubre de 1964), el Banco de la República, hallándose corto de reservas, cesó de intervenir en el mercado libre. El otorgamiento de licencias de importación se hizo más estricto y, el 1.º de diciembre se suspendió por 90 días la lista de libre importación (excepto las provenientes de la ALALC). El Presidente, sin embargo, recordando la devaluación de 1962 y hallándose en una difícil situación política, no estaba

dispuesto a considerar la posibilidad de una nueva devaluación. Así, se deterioró la imagen de Colombia como "vitrina de la Alianza para el progreso"; la ayuda externa en 1964 y 1965 fue inferior al nivel de 1963.

A principios de 1965, prosiguió la tendencia a reforzar las restricciones a las importaciones; aparecieron entonces nuevas listas de prohibida importación y, el 5 de mayo, aun las importaciones provenientes de países miembros de la ALALC fueron sometidas a licencia previa. La tasa de cambio libre pasó de \$ 10.00 en octubre de 1964 a cerca de \$ 19.00 en junio de 1965; una vez más, el gobierno consideró que esto constituía una retribución excesiva para las exportaciones menores, de manera que, el 30 de junio, la tasa aplicable a éstas fue fijada en \$ 13.50, mientras su contenido importado no excediera el 50% de su valor total, y, en caso de excederlo, se regían por una tasa de \$ 9.00 por dólar.

Una vez establecido, el \$13.50 se convirtió en cifra mágica. Se dice que el Presidente fue convencido de que una transferencia gradual de las importaciones de la tasa ("preferencial") de \$ 9.00 a la tasa ("intermedia") de \$ 13.50 constituiría una *revaluación relativa al tipo de cambio libre*, el cual subió a más de \$ 19.00 en julio y agosto de 1965 ante la difusión de rumores sobre una nueva devaluación.

En septiembre de 1965 se anunció este plan y la tasa de \$ 13.50 comenzó a aplicarse tanto a las exportaciones menores como a una lista creciente de importaciones que, al mismo tiempo, fueron eximidas del requisito de licencia previa. Esta medida significó el comienzo del más ambicioso esfuerzo de liberación en la historia económica colombiana de la postguerra. El programa avanzó a pasos agigantados de manera que, hacia sep-

tiembre de 1966, casi todas las importaciones se regían por la tasa de \$ 13.50 y habían sido eximidas del requisito de licencia previa. Además, se ajustaron muchas tarifas, principalmente hacia arriba, para abordar esta nueva situación casi única en la historia económica de Colombia después de 1929. La administración Valencia, que debutó con una devaluación estruendosa y que pasó por diferentes actitudes frente a la política comercial, terminó con un gran auge de las importaciones de bienes. Estas pasaron de US\$ 111 millones en el tercer trimestre de 1965 a US\$ 193 millones en el tercer trimestre de 1966.

Entre 1963 y 1966 disminuyó la tasa de crecimiento del PIB (véase Cuadro XII-2). Los ritmos de expansión de las manufacturas, la construcción y los servicios (Clase 1) experimentaron las bajas más notables, si bien los valores de las exportaciones e importaciones fueron un tanto más altos que los bajos niveles de 1959-62. A pesar de las vacilaciones en torno a una política de incentivos, las exportaciones menores continuaron creciendo. La tasa de formación de capital disminuyó, aunque más de la construcción que de la maquinaria y equipo. La tasa promedio de inflación fue unas tres veces superior a la registrada durante los cuatro años anteriores.

*La administración Lleras Restrepo.* El gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo, iniciado en agosto de 1966, continuó inicialmente el programa de liberación de importaciones. En el primer semestre de 1966, la balanza de pagos, favorecida por nuevos empréstitos, parecía estar en condiciones razonablemente buenas. Entre agosto de 1965 y julio de 1966, el tipo de cambio libre había bajado de \$ 19.20 a \$ 16.00. Sin embargo, en el tercer trimestre de 1966, varios factores (caída en los precios del café, alto nivel de importaciones,

etc.), generaron dudas acerca de la viabilidad del patrón vigente de tipos de cambio y libertad de importar. Algunos acreedores externos pedían una nueva devaluación, arguyendo que, al iniciarse el programa de liberación en 1965, el gobierno se había comprometido a continuar devaluando si ciertos objetivos (relacionados principalmente con el nivel de las reservas de divisas) no eran alcanzados, y que dicho fracaso había ocurrido en septiembre de 1966. Luego, los acreedores anunciaron que la ayuda financiera al país se retendría a menos que el gobierno devaluara.

El nuevo gobierno pidió que se le concediera tiempo para lograr un firme control de los mecanismos monetarios y fiscales, haciendo notar la naturaleza fortuita del descenso en los ingresos por exportaciones y prediciendo que la demanda por importaciones disminuiría después del auge resultante de la liberación. Además, sostenía el gobierno, el propósito de la ayuda externa era precisamente el de asistir en la solución de esos problemas, luego ningún motivo simplemente cuantitativo debía inducir a una devaluación. Los recuerdos de la desastrosa devaluación de 1962 estaban muy presentes en el pensamiento de la nueva administración. Finalmente, el 29 de noviembre de 1966, el Presidente Lleras Restrepo anunció al país su rechazo a las exigencias del grupo de acreedores, y la terminación del programa de liberación y de las operaciones del mercado libre de divisas. Anunció, por el contrario, controles rígidos de cambios y de precios.

El presidente y sus asesores inmediatamente se dedicaron a preparar lo que sería el Decreto-Ley 444 de Marzo 22 de 1967. Esta medida reestructuró la totalidad del sistema de comercio y pagos, y ha continuado siendo la disposición clave en este campo hasta hoy, dándole al país su más largo período (desde 1945) de

estabilidad en la política del gobierno. Un elemento primordial de las nuevas medidas fue la política de pequeñas y frecuentes devaluaciones en el mercado principal de certificados con el fin de evadir los peligros de poca movilidad en las tasas principales y de volatilidad en el tipo de cambio libre. Aquella había llevado a crisis de balanza de pagos y a devaluaciones traumáticas; esta había propiciado en el pasado inestabilidad y una serie de distorsiones en el comercio exterior. El mercado libre fue sustituido por un mercado controlado de capital, cuya tasa fijada en \$ 16.30 por dólar; y cuando, en junio de 1968, la tasa del mercado de certificados de cambio alcanzó ese nivel, los dos mercados fueron unificados.

El Decreto-Ley 444, además, mantuvo las regulaciones cambiarias especiales para el petróleo y la minería, así como también para otros rubros de menor significación, aunque por otra parte introdujo un cambio sutil pero importante en el tratamiento de las exportaciones de café. Las divisas cafeteras recibirían en adelante la misma tasa principal de las importaciones y exportaciones menores, *menos* un impuesto *ad-valorem*, fijado primero en 23% y luego reducido a 20%. Anteriormente, las exportaciones de café se regían por una tasa de cambio fija especial.

El Decreto-Ley 444 reemplazó a los incentivos fiscales a las exportaciones menores por el sistema más simple y general del certificado de abono tributario (CAT). El CAT, otorgado a las exportaciones menores, se fijó en un 15% del valor en pesos de las mismas y podía ser usado para pagar impuestos un año después de su fecha de emisión <sup>15</sup>. Estos

certificados podían ser negociados libremente y estaban exentos de impuestos. La nueva ley creó también el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEX-PO), otorgándole amplios poderes y atribuciones. En el área general del control de cambios y de importaciones, el Decreto-Ley 444 compatibilizó una serie de medidas anteriores. Se fijaron, por ejemplo, reglas estrictas sobre la negociación y la posesión de divisas y oro, y controles sobre la inversión extranjera y el pago de regalías y patentes.

Al mismo tiempo, la administración Lleras Restrepo buscó obtener un control firme de los mecanismos de la política económica. En general, el gobierno tuvo éxito en su cometido, de manera que marzo de 1967 abrió un nuevo capítulo en la historia económica del país. Paradójicamente, los tempestuosos acontecimientos intervencionistas ocurridos entre noviembre de 1966 y marzo de 1967 inauguraron una tendencia de liberalización gradual que continúa hoy. Esta tendencia no ha estado libre de vacilaciones, especialmente en lo que se refiere al ritmo apropiado de devaluación gradual del tipo de cambio. El año 1967 fue difícil para la economía, de manera que se aplicaron con rigor las restricciones a las importaciones. Fue sólo en mayo de 1968 cuando la lista de libre importación llegó a tener alguna importancia, al eliminarse la licencia previa para algunos productos esenciales. Durante 1968, se redujeron los depósitos previos, aunque el otorgamiento de licencias permaneció bajo estricto control. A fines de 1969, un fuerte aumento en los precios del café dió impulso adicional al proceso de liberación, que había recibido también cierto estímulo con la reanudación, en 1967, de importantes compromisos de ayuda externa, una vez los acreedores internacionales se ajustaron al pensamiento del **meses para las exportaciones de manufacturas y seis meses para el resto de las exportaciones menores.**

<sup>15</sup> A fines de 1970, el período de madurez del CAT fue reducido de un año a nueve meses. Posteriormente, a fines de 1971, se estableció un período de madurez "diferencial": tres

nuevo gobierno. Al concluir el gobierno de Lleras Restrepo, el sistema de importaciones permanecía más restrictivo de lo que había sido cuatro años antes, pero habían disminuído considerablemente en el país las expectativas de cambios bruscos y radicales. De hecho, la política comercial y cambiaria de la administración Lleras Restrepo ha continuado bajo el gobierno del Presidente Misael Pastrana. Como indica el Cuadro XII-2 la tasa de crecimiento del PIB durante 1967-69, aumentó a un nivel no observado desde el lapso 1950-54; los datos para 1970-1971 insinúan que ese ritmo (5.6%) fue superado en ambos años <sup>16</sup>. Parece, sin embargo, que la aceleración en el crecimiento de las manufacturas fue relativamente modesta, y fue superada por la de la construcción y, notablemente, la del sector primario.

En 1967-70, en promedio, los precios del café estuvieron aproximadamente al mismo nivel de 1963-66; sin embargo, el valor en dólares de las exportaciones menores se *duplicó* entre esos dos períodos.

<sup>16</sup> FEDESARROLLO estima que para 1970 y 1971, las tasas de crecimiento real del PIB fueron de 6.7% y 5.5%, respectivamente. Véase *Coyuntura Económica* FEDESARROLLO, Vol. II No.1, abril de 1972.

Con la ayuda de las exportaciones menores y de la asistencia externa, las importaciones de bienes superaron su valor promedio en dólares alcanzado en 1955-56. Como indica el Cuadro XII-3, esta vez la expansión de las importaciones estuvo acompañada por un auge en las reservas brutas de oro y divisas del Banco de la República, así como también por la amortización de deuda contraída por el Banco en años anteriores.

Entre 1967 y 1970, los promedios de las tasas de cambio para importaciones y para exportaciones menores superaron a los correspondientes a todas las demás subfases presentada en el Cuadro XII-2. Es más, el incremento de estos promedios fue gradual. Durante esos años, el ritmo de inflación en Colombia bajó a los niveles "normales" de 1950-54 y 1959-62, y no fue mucho mayor que la inflación registrada en los países industrializados durante esos mismos años.

Todo esto parece indicar un final feliz a este relato -resumen de los años de la postguerra—. En efecto, actualmente Colombia parece hallarse en la trayectoria razonablemente estable de crecimiento en que la encausó el Decreto-Ley 444.



# Informe Especial sobre el Perú

## Situación y perspectivas económicas

COYUNTURA ECONOMICA publicó en julio de 1971 un pequeño artículo sobre los desarrollos económicos en el Perú. En la presente reseña, concentramos nuestra atención sobre la situación en 1971 y sobre acontecimientos más recientes del presente año.

El año 1971 tuvo un desenvolvimiento menos feliz que el de 1970. Como era de esperarse no se logró mantener el extraordinario nivel de exportaciones de 1970, en parte por causa de fenómenos desfavorables en los mercados de exportación y también por disminución en la producción interna de bienes exportables. El resultado fue una tasa modesta de incremento del Producto Interno Bruto (PIB): aunque no hay cifras oficiales sobre el particular, se estima que el aumento real fue un poco menor de 5%.

<sup>1</sup> Sin embargo las perspectivas a largo plazo de la economía se han hecho más favorables con el descubrimiento en noviembre de 1971 por parte de PETROPERU de su primer pozo petrolero, en la Amazonia Peruana. Otros dos pozos han confirmado la existencia de posibles cuantiosas reservas del combustible, creando así una visión de millones futuros. Si bien el Perú ha logrado atraer cantidad de inversionistas extranjeros en busca del petróleo en la selva oriental, la inversión privada nacional muestra pocas señas de salir de su abatimiento, a pesar de algunas iniciativas esporádicas. La actividad legislativa de la Junta de Go-

bierno prosiguió a fuerte ritmo en 1971. Entre los diversos Decretos-Ley, conviene destacar la creación de la Corporación Financiera para el Desarrollo (COFIDE, mencionada en COYUNTURA ECONOMICA, Vol. I No.2), la Ley General de Pesquería, la Ley General de Minería, una Ley para Corporaciones Financieras, la creación de un Consejo para evaluar las necesidades de divisas del sector privado, una ley que le reserva al Estado la importación de insumos básicos (que incluyen una parte de los insumos industriales), y otra ley que crea una empresa estatal para la comercialización de los principales insumos industriales. Por último, cabe destacar que en marzo de 1971, la Junta anunció un ambicioso Plan Nacional de Desarrollo para el quinquenio 1971-75.

### El Plan

Partamos quizá del Plan, pues él indica claramente las metas socio-económicas del actual gobierno. Los objetivos son claros: empleo, industrialización, y redistribución del ingreso y del poderío económico. Para alcanzar estas metas en los próximos tres o cuatro años, se propone un esfuerzo masivo de inversión estatal, de tal suerte que la inversión del Estado aumente de un 30% de la inversión total en 1970 a un 50% en 1975. Aparte de los sectores tradicionales de la inversión pública (transportes, riego, electricidad y servicios sociales), los aumentos más notables son en industria, minería y en hidrocarburos. El Plan supone que el auge de las inversiones públicas en industria (con énfasis en siderúrgica, petroquímica y refinación de minerales) contribuirá a un crecimiento real de más del 12% anual en el producto industrial. Se espera

<sup>1</sup> The Business Outlook: Perú. Business Latin America, abril 6, 1972.

entonces que la industria sea el sector más dinámico de la economía y fundamentalmente un ritmo de crecimiento global anual de 7.5% del PIB. Por otra parte se proyecta un aumento modesto en la agricultura (4.2% anual), actividad que genera en la actualidad 1.3 millones de empleos sobre un total de 3.1 millones de empleos. El Plan estima que hay un déficit de empleo (desocupación y sub-empleo) de 1.2 millones contra una fuerza laboral total de 4.3 millones. La estrategia del Plan adolece así a primera vista de una contradicción: el sector de rápido crecimiento —o sea la industria— es el menos intensivo en mano de obra, mientras que el agrícola que sin duda está por largo tiempo llamado a llenar parte importante de las necesidades de ocupación —pasa a un papel secundario.

La apreciable magnitud de las erogaciones que vislumbra el Plan es otro aspecto de importancia. Basta decir que en el trienio 1972—74, el período para el cual hay diversos programas concretos, la inversión pública total se situaría en casi 80 mil millones de soles a precios de 1970, o US\$ 1.800 millones, lo que representaría entre el 9 y el 10 por ciento del PIB.<sup>2</sup> En los dos últimos años la inversión del sector público se situó entre 10 y 11 mil millones de soles anuales, o sea un 4% del PIB. Las metas propuestas significan por consiguiente un audaz esfuerzo administrativo y financiero.

### Petróleo

En noviembre de 1971, la empresa estatal PETROPERU, después de un período relativamente corto de exploraciones descubrió su primer pozo en la zona amazónica norte. La calidad del petróleo y la magnitud de este primer pozo —de unos 3.000 barriles diarios— ha generado

una verdadera fiebre del petróleo en la amazonia peruana. La visión de una bonanza petrolífera ha llegado en buena hora, pues en el Perú se viene observando un creciente déficit de producción petrolera; en los primeros 11 meses de 1971, la producción total fue de 20.9 millones de barriles (o sea unos 66.000 bpd) lo que representó un descenso del 14% en relación al mismo período de 1970. La importación de productos refinados de petróleo y de crudo ha venido en aumento, alcanzó cifra superior a US\$20 millones en 1971. Este panorama, y la visión del auge petrolero en el vecino Ecuador, determinaron que la Junta adoptara una clara política de atracción a la inversión extranjera para la industria petrolera. Se inició esta política con la firma, en el primer semestre de 1971, de un contrato con la Occidental Petroleum Company<sup>3</sup>. La Occidental, preocupada por la concentración de sus inversiones en Libia accedió a la nueva fórmula propuesta por PETROPERU: en vez de impuestos se acordó la división por partes iguales del producto de crudo, con todos los costos de exploración y producción a cargo de la empresa contratista (Occidental). La duración del contrato es de 35 años, con un período máximo de exploración inicial de 3 años. Desde la firma de este contrato con Occidental, se han firmado ocho más, todos ellos por superficies cada uno de un millón de hectáreas aproximadamente. Los contratistas incluyen además de Occidental a Atlantic Richfield, Phillips Petroleum, British Petroleum, Tenneco Union Oil, Amoco-Shell y Getty-Pan Ocean - Transworld. Quedan siete bloques por contratarse en la selva norte, y ya se han emprendido negociaciones con un grupo francés y con Sun Oil.

<sup>3</sup>El uso de la palabra “contrato” en vez de “concesión” es materia delicada; la referencia reciente por un político de oposición a “concesiones” motivó una orden judicial contra él y su subsecuente exilio.

<sup>2</sup>Un US dólar = 44 soles.

Es difícil juzgar la magnitud de las inversiones a realizarse, aunque no hay duda de la existencia del petróleo, posiblemente en cantidades grandes. Eventualmente habrá que definir la cuestión de un oleoducto al Pacífico —trayecto más largo que en los casos de Colombia y Ecuador— aunque los contratos ya prevén esto en forma general. Por último es interesante mencionar que el efecto tributario de la fórmula peruana (la división 50/50 varía según los contratos, con algunos de 54/46 a favor de PETROPERU) depende fundamentalmente de los costos de producción; si éstos resultaran bajos; la fórmula podría arrojar ingresos tributarios menores que los que podrían obtenerse con una tributación efectiva del 70% de las utilidades (porcentaje fijado por los principales países productores hoy en día, y que llega a más de 75% en el caso de Venezuela), pero una proyección en ese sentido sería obviamente prematura.

## Minería

En el caso de la minería, el progreso hacia una fórmula viable para atraer la inversión necesaria ha sido lento. A pesar de insistentes conversaciones con grupos europeos y japoneses para desarrollar los enormes depósitos cupríferos ya ubicados, la mayoría de estos coloquios parecen haber quedado inconclusos. No obstante, en octubre de 1971 se firmó un contrato con la British Smelter Construction para que construya y actúe como agente para obtener financiación para el desarrollo de la mina de Cerro Verde en el sur del país. Este contrato fue luego objeto de una revisión en junio de 1972. Se espera que a partir de 1974 ó 1975 la mina, de propiedad de la empresa estatal MINEROPERU logre exportar 30.000 toneladas de cobre <sup>4</sup>. La financiación de

la próxima etapa de la mina de Cajone, la única inversión que se encuentra 100% en manos extranjeras, no está asegurada puesto que la empresa (controlada por American Smelting and Refining) no ha logrado obtener el financiamiento necesario del Export-Import Bank de Estados Unidos; la construcción en la mina, de casi US\$400 millones, sigue algo más lentamente de lo previsto con financiamiento de las utilidades provenientes de otra mina de la misma empresa. En la actualidad, MINEROPERU prosigue conversaciones con el grupo GRANGES de Suecia para el desarrollo eventual de dos minas de cobre en el sur del país (Chalcombamba y Ferrobamba).

El programa de MINEROPERU que se resume a continuación, es ambicioso, pero por otra parte, está fundado en mineral ya ubicado. Por qué, entonces el relativamente lento progreso en financiar la mayor parte de estos proyectos? En primer lugar, el programa es de magnitud impresionante: la inversión de más de US\$1.000 millones llevaría a un aumento de la producción cuprífera de unas 500.000 toneladas anuales (9 por ciento de la producción mundial de 1971). No sería realista pensar que un aumento semejante se lograra de una vez máxime cuando el mercado del cobre puede sufrir en los próximos años un exceso de abastecimiento, a raíz de inversiones recientes en Estados Unidos, Canadá, Australia, España, Filipinas y Papua, además de las inversiones pasadas en Chile. Un segundo factor es la Ley General de Minería, que le resto a MINEROPERU la flexibilidad que existe con los contratos en el caso de petróleo<sup>5</sup>. La Ley General

<sup>4</sup>La producción total del Perú es del orden de 220.000 toneladas anuales.

<sup>5</sup>La Ley de Minería incluye un sistema de participación obrera parecido al de las Leyes de Industria y de Pesquería. El pago directo en efectivo a la fuerza trabajadora es de 4 por ciento anual (10 p.c. en el caso de Industria y 9 p.c. en Pesquería) y la participación de la Comunidad Minera es el 6 p.c. (Contra 15 p.c.

de Minería de junio de 1971, establece ventajas muy apreciables a inversiones con participación mayoritaria del Estado y le concede a MINEROPERU el monopolio del mercadeo de los minerales. MINEROPERU ha tomado ya a su cargo la venta de cobre, plomo y zinc, en parte a través de arreglos de recompra con Cerro de Pasco Corporation y con Southern Perú Copper Corporation; también MINEROPERU ha efectuado ventas directas a la India y ha establecido contratos equivalentes a unos US\$145 millones (pagaderos en libras esterlinas) con China para ventas en 1972-1974.

Con el tiempo, es probable que las empresas extranjeras se acostumbren a los factores anotados. A corto plazo, sin embargo, la situación laboral ha sido factor de grave preocupación. Las constantes huelgas determinaron no sólo un fuerte incremento en los costos laborales (del orden de 30 a 40% en el bienio 1970-71) sino que también se presentó reducción del orden de 10% en los volúmenes de exportación de cobre y plomo en 1971. La situación financiera de por lo menos una empresa, Cerro de Pasco Corporation, se debilitó peligrosamente motivándose el que ésta busque insistentemente vender sus activos en el Perú. Para 1972, se espera una recuperación de la producción minera, aunque la situación financiera de la industria, el principal contribuyente del país, seguirá débil a menos de que los precios internacionales aumenten, eventualidad no muy probable.

### Pesquería

La industria pesquera se vio afectada en 1971 por enormes dificultades a pesar de que los precios internacionales de la harina de pescado, no obstante una baja,

en la Industria y 12 p.c. en Pesquería). Las cifras son porcentajes de las utilidades antes del pago de impuestos.

tuvieron un nivel muy respetable de aproximadamente US\$ 140 toneladas FOB. En parte, la debilidad financiera de la industria, construída a base de endeudamiento, es causa de las crisis periódicas que azotan al segundo producto peruano de exportación, después de la minería. El número de plantas en operación ha bajado de 150 hace ocho años a unas 100 en la actualidad. No obstante la mayor eficiencia resultante, los aumentos salariales de 1969-1971 debilitaron fuertemente a la industria. En febrero de 1972, el gobierno anunció una reducción de los impuestos a la exportación de 8.0% a 6.5%, pero no se sabe con certeza si esta medida pueda tener efecto importante. El otro problema del año 1971 ha sido superado; su causa fue el legítimo deseo de la empresa estatal de comercialización de la harina de pescado (EPCHAP) de influenciar, mediante un aumento de existencia, el precio mundial de la harina. Sin embargo, la competencia para la harina de pescado por parte de la soya motivó que las existencias en el Perú de harina de pescado alcanzaran más de un millón de toneladas en abril y mayo de 1971, o sea la mitad de la producción anual. Ya que la harina es un producto perecedero, se limitó la producción y se hicieron grandes esfuerzos para encontrar nuevos mercados, incluyendo a la Unión Soviética y a China.

El Plan propone un programa ambicioso de desarrollo de la pesca con fines comestibles. El Gobierno procurará a través de la nueva empresa estatal EPSEP llevar estos planes a cabo. En mayo de 1972 se suscribió un protocolo con la Unión Soviética por US\$30 millones para la financiación y la construcción de un gran puerto pesquero en la costa norte, obra que estará a cargo financiera y técnicamente de la Unión Soviética.

Las perspectivas de las exportaciones de harina de pescado para 1972 se han



CUADRO XIII-1  
PROGRAMA DE MINEROPERU  
(US\$ millones)

	Costo total	Ubicación	Ex-consecionario
Cerro Verde I	65	Arequipa	Anaconda
Cerro Verde II		Arequipa	Anaconda
Santa Rosa	70	Arequipa	Anaconda
Michiquillay	450	Cajamarca	American Smelting
Tintaya	36	Cuzco	Cerro de Pasco
Quellaveco	200	Moquegua	Southern Perú
Antamina	35	Ancash	Cerro de Pasco
Chalcobomba y			
Ferrobomba	143	Abancay	Cerro de Pasco
Berenguela	36	Puro	Lampa Mining
Refinerías: Cobre	27	Ilo	Lampa Mining
Polomo	35	Lima	Lampa Mining
Zinc	55	Lima	Lampa Mining
Total	1.152		

Fuente: "Peruvian Times", 14 de abril de 1972

visto afectadas por la escasez de materia prima en meses recientes. La aparición de la corriente calurosa del norte (la llamada "corriente del niño") ha llevado al alejamiento de la "anchoveta". Este factor, y posiblemente la intensa actividad pesquera a fines de 1971, parecen haber afectado la reproducción de la especie, la cual ha generado sólo la séptima parte de la prógene normal. Como medida de conservación, es probable que la "veda" de pesca se extienda por varios meses, afectando el volumen exportable y las finanzas de la industria.

### Agricultura

Las características dominantes en el sector agrícola durante 1971 fueron la continuación del rápido avance de la reforma agraria, y el mantenimiento de la producción a pesar del clima adverso observado a principios de 1971.

El Gobierno estima que para 1975 estará básicamente terminada la tarea de redistribución de tierras, proyección ampliamente realista a juzgar por el

ritmo de distribución en 1970-71. La producción en los llamados complejos agro-industriales azucareros se vio afectada por tropiezos de tipo financiero en meses recientes, pero es de esperar que éstos desaparezcan en vista del incremento en los precios internacionales. El volumen de las exportaciones de algodón, café y lana bajó en 1971 (US\$ 61 millones en los primeros nueve meses contra US\$ 74 millones en el mismo período de 1970) pero se espera un repunte en la siembra del algodón en 1972 a raíz del fuerte aumento de los precios a partir de septiembre de 1971.

1972 inició con fuertes inundaciones en la costa y partes de la sierra, fenómeno que afectó sobremanera a los cultivos alimenticios y a la ganadería. A ese factor transitorio se ha sumado una política de control de precios para beneficio de las masas urbanas. La creciente demanda resultante por alimentos importados, sobre todo carne y productos lácteos llevó a la limitación de la venta de carne

en los principales centros a partir de marzo del presente año, prohibiéndose todo tipo de ventas de carne de vacuno cada quince días consecutivos. Se espera que el creciente esfuerzo de pesca marítima pueda suplir la deficiencia proteínica ocasionada por esta política, dictada básicamente por exigencias de la balanza de pagos.

## Industria y precios

La industria manufacturera de producción de bienes de consumo, sobre todo en renglones básicos como la de vestuario y los productos alimenticios mostró auge especial en 1971. Las ventas de electricidad al sector industrial aumentaron en 14% en el transcurso del año. El fuerte ritmo de producción contribuyó al aumento de 20% en las importaciones, aunque el nivel de US\$ 743 millones CIF es aún bastante menor que el de 1966 y 1967. Las causas de la creciente demanda interna ha sido el aumento del crédito interno, especialmente crédito inorgánico dirigido al Gobierno, y los aumentos salariales, sobre todo en los sectores exportadores. El notable incremento en las importaciones absorbió indirectamente posibles presiones sobre los precios internos, los cuales se elevaron a un ritmo moderado de 8%. No obstante, la situación agrícola de principios del presente año parece haber generado presiones inflacionarias mayores que en años

recientes, pues el costo de vida se elevó en 5.8% en los primeros tres meses de 1972. A pesar de estas fuerzas inflacionarias aparentes, el crecimiento de la producción industrial parece haber perdido dinamismo en 1972: en los últimos meses el consumo de energía eléctrica por sector industrial aumentó a un ritmo anual de sólo 4 a 5 por ciento.

El aumento de la producción industrial en el sector privado en 1971 se logró a través de una mejor utilización de la capacidad instalada, pues el nivel de inversión privada, con excepción de la inversión en el sector construcción, —se mantuvo bajo. No ocurrió lo mismo en el sector público y paraestatal, en el cual se completó la fábrica de teléfonos y está en construcción la planta de motores, que alimentará las 5 plantas de ensamble restantes. Ambos proyectos tienen proyección hacia el Grupo Andino. El servicio industrial de la Marina (SIMA), único astillero de buques de envergadura en el Grupo Andino, incrementó su inversión y proyecta ahora la construcción de 3 buques de 15.000 toneladas cada uno, destinados a transporte de harina de pescado de exportación. Existen planes para ir más lejos aún, con la eventual construcción de metaleros de 150.000 toneladas. En la industria pesada, SIDERPERU y otras empresas estatales programan la construcción de una serie de fábricas en el campo de la petroquímica y de siderurgia: en este último ramo se proyecta invertir en una planta de 5.000.000 de toneladas en la costa sur, en la vecindad de la mina de hierro de la Marcona Mining Company, para exportación, posiblemente al Japón. Se reconoce, sin embargo, que este último proyecto puede ser de largo alcance y que los aspectos del mercado mundial, en la actualidad sobreabastecido de hierro y acero, merecen detenido análisis.

CUADRO XIII-2  
COMERCIO COLOMBO-PERUANO  
(US\$)

Año	Importaciones	Exportaciones*	Balanza
1969	8.226.906	14.888.895	6.661.989
1970	9.747.546	21.412.965	11.665.419
1971	12.244.942	27.108.595	14.863.653

\* No incluye exportación de petróleo colombiano al Perú.

Fuente: INCOMEX, Registros de importación y exportación

## Situación fiscal y financiera

El creciente desequilibrio fiscal, después de la sustancial mejora presupuestaria lograda en 1969-1970, fue quizá el principal acontecimiento financiero de 1971. El motivo: relativo estancamiento de los ingresos corrientes, causado por la brusca caída de los impuestos a las utilidades pagados por las empresas mixtas, frente a un fuerte aumento de los gastos corrientes y de inversión. Estos últimos, cercanos a los 11 millones de soles (US\$ 250 millones) para el Gobierno Central, han aumentado 70% en precios corrientes en los últimos tres años o aproximadamente 50% en términos reales. Ello ha ocurrido en una época en la cual ha escaseado el financiamiento externo a largo plazo, incrementándose así la presión fiscal.

El déficit económico fue de 13 millones de soles sobre gastos de 54.8 millones e ingresos corrientes de 41.5 mil millones. Esta situación fue bien diferente a la prevista para la primera parte del bienio presupuestal 1971-1972. Más de las dos terceras partes del financiamiento se cubrieron con las llamadas "Operaciones del Tesoro", las cuales aparecen como ingresos en la contabilidad pero son en realidad una forma de financiación sin recursos permanentes. Felizmente, se logró colocar a través de los encajes bancarios una buena parte de los 9 mil millones de soles correspondientes a dichas operaciones. Falta analizar si este método de financiación tuvo efectos inflacionarios; el aumento de precios en 1972 parece demostrar que los tuvo y es lógico que así haya sido, pues es poco probable que esos fondos, provenientes en gran parte de la repatriación de divisas en 1970, se hubieran usado para financiamiento de la producción. O sea, los recursos captados al sistema bancario comercial por el gobierno fueron en su mayoría recursos inmóviles cuyo uso

puede crear presiones inflacionarias. Gran parte del faltante de la financiación del déficit presupuestal se obtuvo a través del Banco de la Nación, agente financiero del Gobierno, el cual a su vez descansó en el Banco Central para los aportes grandes. Durante el año completo enero 1971 - enero 1972 la expansión crediticia del organismo emisor fue de 25%.

La situación descrita, unida a la baja en las exportaciones y al impacto de la recuperación industrial sobre las importaciones, llevó a un descenso de las reservas internacionales. No obstante, esta caída fue moderada, reflejándose en una disminución de la posición de cambio del Banco Central de US\$ 318 millones a principios del año a US\$ 277 millones al cierre de 1971. Contribuyó a disminuir la presión el remanente del efecto de la refinanciación de 1969. En la actualidad las reservas del Banco Central se mantienen cómodamente alrededor de US\$400 millones.

La balanza de pagos, a pesar de la holgura que se desprende de las amplias reservas, fue tema de profunda preocupación del Gobierno. En mayo de 1971, el Gobierno presentó a sus principales acreedores en el exterior (salvo las instituciones internacionales) una solicitud de refinanciación parcial de la deuda externa, similar a los planteamientos de 1968 y de 1969, solicitud que no fue aceptada. Poco después, el Gobierno reforzó los controles de cambios, sobre todo en los viajes al exterior. A fines del año, mediante el Decreto Ley 19031, el Estado se reservó la importación de insumos "fundamentales", disposición que no se ha reglamentado ni aplicado aún.

No obstante la reacción negativa a la idea de otra refinanciación, los acreedores accedieron a la convocatoria de un Grupo Consultivo por parte del Banco

CUADRO XIII-3  
ESTADISTICA SIMPLIFICADA

	1969	1970	1971	Proyección 1972
Crecimiento porcentual del PNB real	1	7,	5, (est.)	5
Exportaciones FOB (US\$ millones)	866	1.048	884	920
Importaciones CIF (US\$ millones)	601	619	743	810
Reservas en divisas del Banco Central (fin del período, US\$ millones)	168	318	277	250 1/
Crecimiento porcentual del costo de vida	5	6	8	10
Gobierno central (Miles de millones de soles soles) <sup>2</sup>	n.d.	38	42	
Ingresos corrientes	n.d.	32	44	61
Gastos corrientes	n.d.	9	11	
Gastos de capital	n.d.	3	13	
Déficit				
<b>Estadísticas Monetarias</b> (miles de millones de soles)	<b>Enero 1970</b>	<b>Enero 1971</b>	<b>Enero 1972</b>	<b>Variación (%) Enero, 71-72</b>
Depósitos Banco Comercial	23.4	36.4	38.3	5
Colocaciones Banco Comercial	21.8	30.5	37.1	21
Colocaciones Banco Central	n.d.	13.9	17.4	25
Circulante	16.5	24.2	25.7	7

1/ Sin incluir US\$100 millones aportados por el Banco de la Nación

2/ Incluye diversas empresas descentralizadas

Fuente: Boletín del Banco Central de Reserva; división general del tesorero; proyecciones de FEDESARROLLO.

Mundial. La reunión se celebró en París en febrero de 1972 y llevará sin duda a que se realice un flujo de créditos de proveedores mayor que el de los últimos años. Entre los proyectos que han interesado a los proveedores europeos y japoneses figuran la mina de Cerro Verde (ya mencionada), la expansión de SIDERPERU y de la hidroeléctrica del Mantaro, algunos grandes proyectos de riego, y la mayoría de los proyectos industriales estatales anotados anteriormente. La magnitud de la participación financiera de los organismos de Washington, sin embargo, sigue incierta a raíz de la insistencia norteamericana en el logro de algún "arreglo" o compensación con motivo de la nacionalización por parte del Perú de las actividades de la International Petroleum Company (IPC). Como era de

esperarse, el Gobierno recientemente negó en forma rotunda la posibilidad de cualquier arreglo mientras la IPC no abone al Gobierno los US\$ 700 millones que el Perú reclama. Dichas afirmaciones fueron motivadas por informaciones de prensa extranjera según las cuales el presidente del BID, doctor Ortiz Mena habría intervenido en el sentido de buscar algún entendimiento a través de las empresas mineras interesadas en el Perú.

Aun si los diversos créditos de proveedores se materializan, la transferencia neta de recursos externos al Perú será pequeña en vista del elevado nivel del servicio de la deuda externa. Para los próximos tres años se calcula en US\$ 230 millones anuales en promedio, sobre exportaciones de bienes cercanos a los



US\$ 1.000 millones anuales. A pesar de que la deuda es modesta (US\$952 millones al cierre de 1971), la fuerte proporción debida a proveedores, los refinanciamientos de 1968, 1969 y el refinanciamiento parcial de 1971-72 con bancos de los Estados Unidos y Canadá, han abultado fuertemente los servicios de los próximos años. Además debe tomarse en cuenta el pago de adquisiciones militares efectuadas en los últimos tres años, cuyo monto exacto no se conoce. Aunque el gobierno ha suspendido el aumento de los gastos de defensa, estos representaban en 1970 el 3.3 por ciento del PIB, la

proporción más alta de América Latina junto con Chile. La proporción será mayor en 1972 <sup>6</sup>

En conclusión, el aspecto externo sigue siendo motivo de preocupación en Lima, hasta que no se haya asegurado, a través de las inversiones nuevas o de la industria petrolera, una situación favorable de la balanza de pagos.

<sup>6</sup> *Trends in Latin American Military Expenditures, 1940-1970*, Informe auspiciado por el Bureau of Intelligence and Research del Departamento del Estado de Estados Unidos. La proporción en el caso de Colombia es 1.5 por ciento del PIB.

# Informe Especial sobre Centroamerica

## Antecedentes

Los cinco países que conforman el Mercado Común Centroamericano constituyen un conjunto económico de un tamaño similar al de las economías de tamaño mediano de América del Sur. Con una población total de unos 15 millones de habitantes, un producto bruto conjunto de algo más de US\$5.000 millones y exportaciones al resto del mundo de US\$835 millones en 1971 (Cuadro XIV-1), los cinco países constituyen un grupo económico de importancia en el Hemisferio. Si bien el conflicto de 1969 entre el Salvador y Honduras y sus repercusiones económicas desfavorables, han restado dinamismo al Mercado Común Centroamericano, este sigue represen-

tando un experimento importante de integración para los países latinoamericanos.

## El mercado común y el crecimiento económico en la década de 1960

El mercado común se inicia formalmente en 1960 con el Tratado General de Integración, paso gigante hacia la integración económica del istmo. Establece el libre comercio entre los países del área, objetivo logrado en su casi totalidad a partir de 1964, y un arancel común de importación hacia el resto del mundo, instrumento que se puso en ejecución para casi todas las importaciones del área a partir de mediados de la década pasada. El mercado común se distin-

CUADRO XIV-1  
CENTRO AMERICA: PRODUCTO Y POBLACION

	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Población (millones, 1969)*	14.5	5.0	3.4	2.5	1.9	1.7
Crecimiento anual demográfico, 1960-1969* (%)	3.3	3.1	3.7	3.4	3.5	3.3
PNB (US\$ millones 1969)*	4.971	1.754	983	649	728	857
Crecimiento anual, 1960-70* (%)	5.6	5.4	5.7	5.0	7.3	5.9
PNB per cápita (US\$ 1969)	340	350	290	260	380	510
Crecimiento anual, 1960-1970** (%)	2.3	2.2	2.5	1.5	4.3	2.6

Fuente: \*BIRF. Atlas, 1971

\*\*Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana. SIECA.

CUADRO XIV-2  
CENTRO AMERICA-COMERCIO EXTERIOR  
(US\$ millones)

	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Exportación total, 1971	<b>1.108</b>	<b>283</b>	<b>226</b>	<b>178</b>	<b>187</b>	<b>234</b>
al MCCA	272	93	80	5	48	46
a otros países	835	191	145	173	140	186
Importación total, 1971	<b>1.314</b>	<b>310</b>	<b>249</b>	<b>194</b>	<b>210</b>	<b>350</b>
Exportaciones al MCCA						
como porcentaje del total 1960	7.4	6.5	10.9	12.0	5.4	2.1
1970	27.4	36.7	32.8	11.3	28.1	21.7

que así de la ALALC, en la cual el libre comercio regional se introduce rubro por rubro, y del Grupo Andino, en el cual el proceso para lograr el arancel externo común es mucho más lento. Además, el mercado común goza desde su principio de un instrumento monetario —la Cámara de Compensación— y de un banco de fomento —el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)—, institu-

de técnicos y economistas, varios de ellos asociados con la CEPAL, quienes tuvieron un destacado papel en el manejo económico de los gobiernos centroamericanos a fines de la década de los 50. Este grupo de técnicos, con la colaboración de la oficina de CEPAL en México, lograron establecer un diálogo al margen de los conflictos políticos que mantuvieron a los países de Centroamérica divididos después de 1938, fecha en que fracasó el sueño de la unidad política centroamericana intentada después de la independencia. Contribuyó a darle urgencia al diálogo de los técnicos la difícil situación económica de los cinco países en la segunda mitad de la década de 1950, período durante el cual la brusca caída de los precios del café significó el estancamiento de las fuentes tradicionales de expansión económica.

CUADRO XIV-3  
COMERCIO DE COLOMBIA CON EL  
MERCADO COMUN CENTROAMERICANO  
(miles de US\$)

	Importaciones	Exportaciones	Balanza comercial
1969	163	5.242	+5.079
1970	217	8.691	+8.474
1971	585	8.380	+7.795
1972 (1)	97	3.245	+3.148

(1) hasta junio 30

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, Registros de importación y exportación.

ciones que iniciaron labores en 1961.

Conviene recordar algunos factores que contribuyeron al logro de estos acuerdos de integración. Uno de los más importantes fue la presencia de un grupo

En 1960, después de diversos acuerdos bilaterales y de un tratado multilateral de 1958, entre Guatemala, Honduras y el Salvador, los técnicos lograron constituir la base legal para un mercado común centroamericano. A este tratado se adhieren Guatemala, El Salvador y Nicaragua en 1961, Honduras en 1962 y, después de haber superado la fuerte oposición de su sector industrial, Costa Rica en 1963. La Cámara de Compensación

CUADRO XIV-4  
CENTROAMERICA: COEFICIENTES EN RELACION AL PIB  
(porcentajes)

	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
<b>Inversión bruta</b>						
1960	13.7	10.3	15.4	14.5	14.4	17.8
1970	16.5	13.9	11.9	20.4	19.2	22.9
<b>Ahorro interno</b>						
1969	10.8	7.8	10.6	14.7	12.3	13.4
1970	13.8	13.6	11.8	10.7	14.3	17.9
<b>Carga tributaria</b>						
1960	9.4	7.6	10.9	9.8	8.8	12.2
1970	10.1	8.1	10.4	11.4	8.4	14.1
<b>Sector industrial</b>						
1960	12.9	14.7	13.1	14.0	17.2	14.1
1969	16.4	18.9	16.5	18.8	19.4	17.8

Fuente: Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

empieza a operar en 1961, ampliándose en 1964 en un organismo monetario multilateral, el Consejo Monetario Centroamericano, el cual goza, en forma semejante a la del Fondo Monetario Internacional, de recursos para programas de estabilización en los países miembros.

El BCIE también empieza a funcionar en 1961, con el aporte de capital de los

cinco países, y con un generoso volumen de préstamos de la AID, entonces en pleno auge con motivo del lanzamiento de la Alianza para el Progreso. En su primera década de operaciones, hasta el cierre del ejercicio 1970-71, el BCIE había aprobado \$271 millones de préstamos (Cuadro XIV-5), de los cuales \$151 millones habían sido desembolsados. En los últimos tres años los nuevos presta-

CUADRO XIV-5  
A. BCIE: PRESTAMOS APROBADOS POR SECTORES Y EJERCICIOS  
1961-1971 al 30 de junio  
(miles de US\$)

Ejercicio	SECTORES									
	Industrial		Agropecuario		Infraestructura		Vivienda		Total	
	No.	Monto	No.	monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto
1961/1962	7	930	—	—	—	—	—	—	7	930
1962/1963	24	8.382	—	—	1	66	—	—	25	8.447
1963/1964	23	5.082	—	—	1	411	—	—	24	5.493
1964/1965	21	10.562	—	—	8	6.600	6	3.488	35	20.650
1965/1966	23	8.131	—	—	8	26.104	6	5.787	37	40.021
1966/1967	19	6.476	—	—	12	3.536	—	—	31	10.013
1967/1968	13	8.017	—	—	10	26.210	—	—	23	34.227
1968/1969	36	9.031	—	—	23	42.158	1	200	60	51.390
1969/1970	34	13.243	—	—	23	29.948	4	1.650	61	44.841
1970/1971	63	21.481	2	1.350	15	20.465	8	12.140	88	55.436
<b>TOTAL</b>	<b>263</b>	<b>91.336</b>		<b>1.350</b>	<b>101</b>	<b>155.497</b>	<b>25</b>	<b>23.265</b>	<b>391</b>	<b>271.448</b>

Fuente: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).



CUADRO XIV-6  
B. BCIE: PRESTAMOS APROBADOS POR SECTORES Y PAISES  
(miles de dólares)

Países	SECTORES									
	Industrial		Agropecuario		Infraestructura		Vivienda		Total	
	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto
Guatemala	49	14.720	—	—	11	28.640	5	2.025	65	45.385
El Salvador	50	20.427	—	—	14	22.743	3	2.600	67	45.770
Honduras	69	23.646	1	75	39	43.230	9	5.819	118	72.769
Nicaragua	55	21.099	1	1.275	19	27.495	4	7.600	79	57.470
Costa Rica	40	11.444	—	—	18	33.389	4	5.221	62	50.054
Centroamérica	263	91.336	2	1.350	101	155.497	25	23.264	391	271.448

Fuente: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

mos del Banco han promediado unos \$50 millones anuales, en su gran mayoría dirigidos al sector industrial y a la construcción de la red vial centroamericana. El BCIE constituye uno de los principales éxitos del mercado común, y mantiene en la actualidad su dinamismo tradicional a pesar de los problemas políticos que han afectado el libre comercio entre Honduras y los otros cuatro países. Si bien el éxito del BCIE se debe en parte al apoyo sustancial de la AID y del BID, el aporte de los propios países miembros —\$40 millones de los cuales \$25 millones han sido pagados— y la calidad de los proyectos financiados por el Banco constituyen testimonios del esfuerzo propio centroamericano.

Indudablemente, el Mercado Común ha sido un factor muy importante en el desarrollo de las cinco economías en la última década, aunque la evolución de las exportaciones tradicionales sigue determinando poderosamente el crecimiento del área. La existencia del Merca-

do Común contribuyó a la elevada tasa de expansión del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 1960–1965, pero luego el descenso de la producción algo donera en Guatemala, El Salvador y Nicaragua desaceleró el ritmo de crecimiento del siguiente quinquenio. En conjunto el crecimiento del PIB real del istmo promedió 5.6 por ciento anual en el decenio. Las exportaciones al resto del mundo retuvieron su importante papel promotor y el crecimiento económico fue fuertemente impulsado en los tres países citados por el cultivo del algodón en la primera mitad de la década y por la importante expansión bananera en Honduras y Costa Rica a finales del decenio. Es difícil establecer en qué medida el desarrollo de las cinco economías hubiera avanzado al ritmo que efectivamente fue logrado si no hubiera existido el mercado común. Pero indudablemente la apertura del libre comercio regional y la protección creada por el arancel externo común fueron factores determinantes en la transformación industrial del área. El

CUADRO XIV-7  
COMERCIO INTRACENTROAMERICANO, 1960-71  
(US\$ millones)

	1960	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<b>Total de exportaciones regionales</b>	<b>32.7</b>	<b>135.5</b>	<b>174.7</b>	<b>214.0</b>	<b>258.3</b>	<b>249.0</b>	<b>299.4</b>	<b>275.7</b>
<b>A. Por países exportadores</b>								
Guatemala	7.3	38.4	55.5	65.7	77.5	86.4	106.4	95.4
El Salvador	12.7	46.2	57.5	75.2	84.9	71.8	75.0	80.1
Honduras	7.4	22.2	21.5	23.5	31.3	23.9	19.1	5.4
Nicaragua	3.4	9.9	14.9	18.6	26.9	30.9	50.2	48.4
Costa Rica	1.9	18.9	25.8	31.0	37.7	36.1	48.7	46.4
<b>B. Por categorías</b>								
Productos alimenticios <sup>1</sup>	14.9	36.2	33.0	47.7	55.6	48.1	55.2	50.2
Bebidas y tabaco	1.1	1.9	1.9	3.3	2.8	2.8	3.9	2.6
Materiales crudos	1.6	4.6	5.8	7.0	8.6	7.3	6.7	6.6
Combustibles	0.1	3.5	3.0	4.2	3.9	2.9	1.8	2.0
Aceites no minerales	1.6	2.5	5.0	5.3	7.2	6.3	5.8	4.7
Químicos	2.4	21.1	25.5	33.0	42.5	43.0	54.6	55.0
Manufacturas por material	6.2	37.1	49.4	63.0	80.2	83.2	99.7	92.3
Maquinaria y equipo de transp.	1.5	5.0	6.3	9.5	12.8	12.8	15.9	14.9
Manufacturas diversas	3.0	23.9	31.8	40.4	44.4	42.3	53.7	47.4
Otros y ajustes estadístico	0.1	—	5.0	0.7	0.2	0.3	2.0	0.1
<b>C. Transacciones Cámara de Compensación Centroamericana</b>	<b>—</b>	<b>112.2</b>	<b>153.2</b>	<b>180.4</b>	<b>222.6</b>	<b>227.2</b>	<b>279.9</b>	<b>276.4</b>

1 Incluye alimentos procesados.

Fuente: Secretaría permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

producto del sector industrial del área pasó del 12.9 por ciento del PIB en 1960 al 16.4 por ciento en 1969, registrándose los mayores aumentos relativos en los casos de Honduras y Guatemala. Al mismo tiempo, el comercio intracentroamericano, constituido en proporción creciente por manufacturas, aumentó de \$33 millones en 1960 a un nivel récord de \$299 millones en 1970 (Cuadro XIV-7). Virtualmente el total de estas transacciones fueron saldadas a través de la Cámara de Compensación Centroamericana.

El fuerte crecimiento del comercio regional llevó consigo, por supuesto, algunos costos. Entre ellos figura la dependencia de insumos importados y la pérdida fiscal en que se incurrió al sustituirse importaciones de países fuera del área, sujetas al pago de aranceles, por

importaciones libres de derechos provenientes de países del área. Con los sistemas tributarios relativamente poco estructurados de la región, salvo el de Costa Rica, en los cuales los ingresos de derechos de importación juegan papel preponderante, el desarrollo del mercado común implicó, inevitablemente, problemas fiscales. Sin embargo, estas dificultades fueron superadas en gran parte a través, de impuestos al consumo, los cuales, con la excepción de Nicaragua, se establecieron parcialmente de acuerdo a lineamientos acordados regionalmente. Otro costo importante fue el de la promoción de inversiones en el campo industrial, mediante leyes de fomento y exoneración tributaria. Si bien se acordó en 1962 un régimen regional de incentivos al sector industrial, éste se aplicó sólo parcialmente y durante la mayor parte del decenio de 1960 los países

compitieron entre sí mediante franquicias tributarias para atraer al inversionista foráneo. De ahí surge no sólo un impacto fiscal bastante desfavorable y difícilmente cuantificable, sino también la alta dependencia de la industria centroamericana del inversionista extranjero, principalmente de grandes empresas multinacionales de Estados Unidos.

A pesar de estos costos bastante obvios, y en parte difíciles de evitar en el caso de economías pequeñas y fuertemente dependientes del comercio exterior, cabe señalar que el desarrollo del mercado común no parece haber conllevado un incremento importante de los precios internos dentro del área. Un reciente estudio del BIRF confirma este punto, aunque señala también algunos casos en los cuales el sector agropecuario comercial ha sido adversamente afectado por el aumento en los precios de algunos insumos.

### Crisis de la integración

Aparte de los costos financieros citados, el proceso de integración económica se ha visto acompañado de inevitables problemas de índole política. El principal de ellos es el de la distribución de los beneficios de la integración. Costa Rica rehusa ingresar hasta 1963 por causa de los temores de su sector industrial. Luego, a mediados del decenio, la industria nicaragüense, afectada por el rápido crecimiento de las exportaciones de Guatemala y El Salvador, amenaza al mercado común con el posible retiro de Nicaragua. La principal crisis, sin embargo, es la de Honduras: subsiste desde el conflicto de julio de 1969 con el Salvador. Desde esa fecha, el mercado común vive en estado de crisis.

El problema de *Honduras* con el mercado común se origina no sólo en el

conflicto político con El Salvador sino también en las quejas del Gobierno Hondureño sobre los beneficios que recibe Honduras en el proceso de integración. Hasta 1968, las exportaciones hondureñas al mercado común, en gran parte ventas de granos y otros alimentos para cubrir el déficit de la producción agrícola Salvadoreña, avanzan mucho más lentamente que las de los otros países. Mientras que en 1960 Honduras tenía aproximadamente el 22 por ciento del comercio regional, esa proporción se había reducido al 12 por ciento en 1968. Al mismo tiempo, debido al efecto del arancel externo común de importación, el cual significó para Honduras un fuerte aumento en relación con su arancel anterior, las importaciones de Honduras se canalizan en proporción creciente hacia productos centroamericanos, creándose así un cuantioso déficit en el comercio de Honduras con Centroamérica. Las autoridades hondureñas han sostenido que los efectos favorables, tales como el rápido crecimiento de su sector industrial y la elevada proporción de préstamos recibidos del BCIE, no han sido suficientes para compensar los resultados negativos del mercado común en su balanza de pagos y en su situación presupuestaria.

A mediados de 1969 Honduras suspende todo comercio directo con El Salvador. En enero de 1971 se establece para los productores centroamericanos el mismo arancel que el arancel externo común aplicable a importaciones de terceros países. Con este último acto Honduras en efecto se retira del comercio regional. La situación planteada por el problema hondureño lleva a los otros países a establecer en 1970 la llamada Comisión Normalizadora. Honduras no participa en esta Comisión pues considera que no es suficiente normalizar el flujo de comercio regional, sino reestructurar al mercado común.

La tendencia centrífuga creada por el caso de Honduras se acentúa en 1971 con las medidas tomadas por *Costa Rica* para defender su balanza de pagos. Dicha situación se origina en una crisis presupuestal que coincide con una reducción en el precio del café y perspectivas menos halagüeñas para la exportación bananera. Costa Rica se ve obligada así a restablecer en junio de 1971 el sistema de cambios múltiples suprimido dos años antes. Se intenta primero dar a los productos centroamericanos el mismo tratamiento cambiario que a los de terceros países. Sin embargo, ante la enérgica protesta de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, las autoridades costarricenses deciden otorgar a todas las importaciones provenientes de Centroamérica, independientemente de su categoría económica, el tratamiento cambiario más favorable. Ante esta situación aumentan rápidamente las importaciones del istmo y se crean fuerte presiones en Costa Rica por parte del sector industrial para poner cuotas a dichas importaciones. Después de un breve período de cuotas para algunos productos centroamericanos, se normaliza la situación a fines de 1971, pero con el costo de la acumulación de una deuda creciente del Banco Central de Costa Rica en la Cámara de Compensación Centroamericana. A mediados de 1972 dicha deuda alcanza a más de \$22 millones sin perspectiva inmediata de pago, creando así nuevas presiones para controles sobre las importaciones provenientes del mercado común. En la actualidad, se ha logrado un arreglo para el pago de esa deuda, pero existe aún la amenaza de distorsiones en el comercio de Costa Rica con el resto del istmo, mientras subsistan en Costa Rica las dificultades presupuestarias y el tratamiento preferencial del sistema cambiario a las importaciones centroamericanas.

Es indudable también que la falta de dinamismo de las exportaciones tra-

dicionales fuera del área contribuye a las dificultades del Mercado Común Centroamericano. Estas dificultades se originan en la caída y luego el estancamiento hasta 1971 de los precios del algodón afectando las exportaciones de Guatemala, El Salvador y Nicaragua— y la crisis de superproducción cafetera en Costa Rica y El Salvador, sin grandes perspectivas de poder disminuir costosas existencias del grano. Además, la fuerte disminución de ventas al mercado hondureño ha creado una situación difícil para los exportadores industriales de Guatemala y El Salvador, por lo que se han creado presiones para aumentar las ventas en Nicaragua y Costa Rica, que coinciden con la crisis de balanza de pagos en Costa Rica y un comprensible deseo por parte del gobierno de dicho país de disminuir importaciones.

Por otra parte, existen claras señas de que la exportación de productos centroamericanos hacia el exterior en el futuro inmediato, va a recuperar un nuevo ímpetu. Ello se debe a los elevados precios del café, a la recuperación en los precios del algodón —con el resultado de un incremento en la superficie de producción— y a la situación muy favorable del mercado azucarero.

El nuevo dinamismo de las exportaciones hará mucho más viable un nuevo entendimiento sobre el proceso de integración. Las bases de dicho entendimiento podría ser el establecimiento de un período de aranceles descendientes para Honduras frente a los otros países, junto con una expansión de las actividades del BCIE en Honduras. Como punto principal de los posibles proyectos del BCIE en Honduras puede mencionarse el proyecto de pulpa, y papel que viene gestionando el Gobierno de Honduras desde hace varios años; este proyecto, cuyo costo alcanza más de \$100 millones, utilizaría grandes reservas coníferas



de ese país para producir pulpa y sus subproductos cuyo mercado, constituido en gran parte por las necesidades de cajas de cartón para las exportaciones bananeras del istmo, estaría virtualmente asegurado. Se trata entonces de conseguir un arreglo financiero, en el cual el BCIE podría tener un papel importante, para hacer factible el proyecto, que convertiría a Honduras en un exportador industrial importante dentro de la región.

Otro aspecto alentador es la posibilidad de un diálogo entre el nuevo Gobierno de El Salvador y el Gobierno del Presidente Cruz en Honduras. Existen indicios de que el nuevo gobierno salvadoreño está dispuesto a tomar una actividad pragmática respecto del problema fronterizo, que envuelve una pequeña superficie, pero que es de importancia legal fundamental para Honduras, cuyo presidente fue durante varios años miembro de la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

### Conclusiones

Las economías del istmo centroamericano se enfrentan a una de coyuntura favorable en su crecimiento. Ello se debe casi exclusivamente al hecho de que los precios de las exportaciones tradicionales son altos en la actualidad y no a cambios fundamentales en la estructura económica de los cinco países. El cuadro XIV-4 muestra que la carga tributaria en Centroamérica sigue siendo baja, sin que haya variado fundamentalmente en la última década. Con las altas tasas de crecimiento demográfico, y la resultante demanda de servicios públicos, los países tienen que enfrentarse a la necesidad de aumentar considerablemente el ahorro del sector público. Salvo el caso de Costa Rica, el nivel de la inversión pública, especialmente en los sectores sociales, sigue siendo muy bajo. La distribución del ingreso, parecida a la de la mayoría de los países

latinoamericanos, es probablemente aún más regresiva en el caso de varios de los países del istmo. Según la CEPAL, por ejemplo, en el caso de El Salvador, el 50 por ciento de la población recibe aproximadamente el 16 por ciento del ingreso, mientras que el 5 por ciento recibe 33 por ciento; las cifras comparables en el caso de Colombia son de 20 por ciento y 30 por ciento respectivamente, mostrando una distribución menos desigual<sup>1</sup>

Las perspectivas de los países difieren por supuesto según las circunstancias de cada uno. En *Guatemala* el Gobierno del Presidente Arana ha iniciado un esfuerzo de fortalecimiento institucional en la agricultura y en los sectores sociales. Estos esfuerzos se verán fortalecidos por la mejora fiscal que surgirá a raíz de la recuperación de las exportaciones. En la actualidad, queda aún por definirse el importante proyecto de una mina de níquel, el cual podría a largo plazo significar un fortalecimiento importante de las exportaciones. En el caso de *El Salvador*, la relación cada día más desfavorable entre tierra y población dicta la necesidad de una estrategia de exportación industrial. Hasta la fecha, el horizonte de los industriales salvadoreños ha sido el del mercado común, pero hay indicios de que los acontecimientos de los últimos años llevarán a ensanchamiento de ese horizonte. *Honduras* es el único país que no se beneficiará en el futuro inmediato con el auge de los precios del café, el algodón y el azúcar, pues no es exportador importante de esos productos. Las perspectivas de crecimiento económico inmediatas son por lo tanto poco halagüeñas, aunque los grandes recursos forestales mencionados ofrecen una oportunidad importante para el futuro. El caso de *Nicaragua* es similar

<sup>1</sup> CEPAL. *Informe económico de América Latina 1969*, capítulo III.

en cierta medida a los de Guatemala y el Salvador, países en los cuales el avance social merece atención urgente. En el futuro inmediato Nicaragua se beneficiará con el renacimiento de la industria bananera mediante un proyecto de la Standard Fruit Co. para exportación al mercado de California. Los problemas de *Costa Rica* han sido en cierta medida distintos de los de los otros países, pues se deben en parte a la ambición del Gobierno de fomentar programas sociales y de inversión pública que a veces

sobrepasan las posibilidades de financiamiento. El Gobierno del Presidente Figueres sin embargo, introdujo a principios del presente año un programa de estabilización, que incluye como principal componente un aumento en la carga tributaria. A más largo plazo, Costa Rica goza de amplios recursos para su desarrollo; entre ellos cabe mencionar un cuantioso depósito de bauxita, para el cual la empresa ALCOA ha elaborado un proyecto de inversión.