

VOLUMEN V No. 1
ABRIL 1975

J. I.

una publicación de la

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



DIRECTOR EJECUTIVO
Roberto Junguito Bonnet

GERENTE DE PUBLICACIONES
Fernando Barberi Gómez

COLABORADORES DE COYUNTURA ECONOMICA

David Alfaro Vergara
Alejandro Angulo Novoa
Juan Enrique Araya Amenparte
Gloria Elena Azcuénaga Silva
Fernando Barberi Gómez
Fernando Caicedo González
Beatriz Castro Forero
Yesid Castro Forero
José Giordanelli Amador
Roberto Junguito Bonnet
Cecilia López de Rodríguez
Jorge Ospina Sardi
Carlos Ossa Escobar
Jorge Pérez Arbeláez
Francisco Pieschacón Velasco
Alicia Eugenia de Rojas
Jaime Saldarriaga Sanín
Carlos Alfonso Valderrama
Ricardo Villaveces Pardo

INFORMES ESPECIALES

Hernando Gómez Buendía
Morris Harf
Carlos Caballero Argáez
Gabriel Turbay Marulanda

COMENTARIOS BIBLIOGRAFICOS

Rodrigo Losada Lora

Coyuntura Económica es una publicación trimestral de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO — Carrera 7a. No. 17-01. Of. 927, Apartado Aéreo 20513, Teléfono 42 04 86, 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

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

VOLUMEN V

No. 1

Abril 1975

INDICE DE GRAFICAS

II-1	Crecimiento del Producto Interno Bruto real 1973-1974-1975	22
III-1	Variación mensual del índice de precios al consumidor obrero 1973-1975	26
VI-1	Participación de los ingresos corrientes del gobierno en el Producto Interno Bruto	69
VII-1	Registros de exportación y de importación por trimestre 1973-1974	80
VII-2	Comercio exterior colombiano por continentes y grupos geoeconómicos ...	93
VII-3	Reservas internacionales netas del Banco de la República 1974-1975	95
VIII-1	Validez de las tasas de desempleo (subempleo) como indicadores de mano de obra (sub) y de pobreza (pob)	112
IX-1	Evolución de la demanda en siete países industrializados	125
IX-2	Evolución de los precios internacionales	131
IX-3	Evolución de las tasas de interés en algunos países (rendimientos de instrumentos a 8-9 meses)	133
X-1	Pozos exploratorios 1961-1974	140

coyuntura económica

Introducción y resumen	5
Actividad económica general	8
Precios	24
Moneda y crédito	32
Ahorro y mercado de capitales	50
Finanzas públicas — gobierno nacional	59
Sector externo	77
Desempleo urbano: raíces, tendencias e implicaciones	103
Situación y perspectivas de la economía mundial	122
Situación petrolera en Colombia — balance y perspectivas para 1975	138
Comentarios bibliográficos	150

CUADRO I - 1
CIFRAS PRINCIPALES

		Diciembre 31		Variación
		1973	1974	%
Producto Interno Bruto a precios de mercado	\$ millones	242.840.4	326.606.5*	34.5
Producto Interno Bruto Real a precios constantes de 1958		46.602.6	49.818.2*	6.9
Población	millones	22.5*	23.1*	2.7
Producto per cápita a precios de mercado	\$	10.792.9	14.138.8	31.0
Producto per cápita a precios constantes	\$	2.071.2	2.156.6	4.1
Exportaciones per cápita	US \$	55.8	62.5	12.0
Participación de las exportaciones en el PIB	%	12.3	11.6	-5.7
Participación de las importaciones en el PIB	%	11.6	12.5	7.7
Incremento en el Índice Nacional de Precios al consumidor obrero				
Total	%	25.0	26.9	7.6
Alimentos	%	31.5	30.8	-2.2
Incremento en el Índice Nacional de Precios al consumidor empleado				
Total	%	22.1	25.2	14.0
Alimentos	%	30.6	30.3	-1.0
Incremento en el Índice Nacional de Precios al por mayor del comercio en general	%	32.9	36.2	10.0
Medios de pago	\$ millones	38.572	46.049	19.4
Depósitos en cuenta corriente		25.810	29.938	16.0
Moneda fuera de bancos		12.762	16.111	26.2
Deuda pública nacional	\$ millones	38.606	45.538	17.9
Interna		13.390	18.331	36.9
Externa		25.216	27.207	7.9
Participación de los ingresos corrientes en el PIB	%	8.9	8.6	-3.4
Recaudos de impuestos al comercio exterior como porcentaje de las importaciones de bienes		15.5	13.0	-16.1
Reservas internacionales netas del Banco de la República	US \$ millones	515.9	429.6	-16.7
Reservas internacionales netas de los bancos comerciales	US \$ millones	-293.5	-597.6	103.6
Relación entre la variación de las reservas internacionales netas del Banco de la República y el cambio en los medios de pago	%	42.1	-27.4	n.d.
Tasa de cambio vendedor (diciembre 31)	\$ por US \$	24.8	28.3	14.1
Tasa de cambio vendedor (anual promedio)		23.8	26.2	10.0
		Año completo		Variación
		1973	1974	%
Valor total de transacciones en la Bolsa de Valores	\$ millones	3.236.6	4.877.3	50.7
Balanza cambiaria - Bienes (neto)	US \$ millones	226.0	113.0	-50.0
Reintegros por exportaciones de café		536.0	543.0	1.3
Reintegros por otras exportaciones		486.0	688.0	41.6
Giros por importaciones		796.0	1.118.0	40.5
Balanza cambiaria - Servicios (neto)		-156.0	-226.0	44.9
Exportaciones		233.0	213.0	-8.6
Importaciones		389.0	439.0	12.8
Balanza cambiaria - Financiación (neta)		102.0	26.0	-76.8
Registros de exportación		1.183.7	1.415.6	19.6
Café		599.6	623.1	3.9
Otras exportaciones		584.1	792.5	35.7
Registros de importación		1.289.4	1.788.5	38.7
Reembolsables		1.078.4	1.529.1	41.8
No reembolsables		197.4	251.6	27.4
Regímenes especiales		13.6	7.8	-42.6

* Estimado.
n.d. No definida

Introducción y Resumen

El objetivo prioritario de la política económica durante 1974 fue el de contener la inflación. Tanto la administración anterior en sus últimos meses como la iniciada el 7 de agosto, centraron su acción en la reducción de las presiones inflacionarias. Para lograrlo utilizaron instrumentos de índole diferente, adoptaron múltiples medidas y llegaron inclusive a ejercer un control más efectivo sobre el comportamiento de las variables tradicionalmente asociadas con la inflación que el logrado en 1973. En especial, debe destacarse el mayor control sobre la expansión de los medios de pago y de la oferta monetaria total.

Los esfuerzos realizados no se han reflejado empero, en forma inmediata, en un menor aumento de los precios; por el contrario, su crecimiento superó los niveles registrados en 1973, sin que se hubiera modificado sustancialmente esta tendencia durante el primer trimestre de 1975.

Tomando en cuenta la evolución en lo que va corrido del año, así como las perspectivas para los nueve meses res-

tantes, se ha previsto que el índice de precios al consumidor se elevará entre 19% y 22% en 1975. El pronóstico es preliminar y se basa no sólo en los estimativos de aumento de la oferta monetaria, de los salarios, de los costos de las importaciones y del producto nacional, sino también en las expectativas de los empresarios registradas en la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO.

Cambios no previsibles en la política económica pueden desde luego modificar la proyección de crecimiento de los precios. La descongelación de los precios del petróleo por ejemplo, conduciría a un mayor aumento de los índices a pesar de ser esa medida recomendable desde otros puntos de vista. De todas formas, si se lograra reducir el ritmo de crecimiento de los precios al nivel señalado, el gobierno obtendría éxito en la búsqueda de su objetivo económico primordial.

Sin embargo, las medidas monetarias y fiscales para controlar la inflación, combinadas con el impacto que sobre la economía colombiana ejerce la depresión que afecta a los países industrializados

han originado un descenso en la actividad productiva nacional. En efecto, si se deja de lado el sector agrícola, en 1974 se observó una desaceleración en el crecimiento de todos los sectores.

Estimativos preliminares sugieren que en 1975 sobrevendrá una baja en la actividad productiva con la posible excepción de la contribución del gobierno nacional. De esta manera se espera que el crecimiento del producto se coloque entre 4.3% y 5.3% en el año, en razón del receso en el sector industrial, y del descenso tanto en la actividad de la construcción como en la minera.

Con base en los resultados de la Encuesta Industrial se ha previsto un incremento de 5% en la producción de la industria manufacturera. A pesar del notable crecimiento del ahorro transferible éste se ha utilizado como medio de pago, para financiar existencias y en menor grado en la formación neta de capital. Es así como la apreciable acumulación de inventarios en 31 de diciembre de 1974 y la cautelosa disposición a invertir, han llevado a los empresarios a anticipar aumentos de producción inferiores en 50% a los registrados en 1974. A su vez la Encuesta de Construcción de FEDESARROLLO señaló lentitud en la venta de edificaciones terminadas en 1974, factor que ha inducido a los constructores a revisar sus planes y a manifestar su intención de solicitar un menor número de licencias y de construir un menor número de metros en 1975. La declinación acelerada de la producción petrolera y la necesidad de importar gasolina en volúmenes significativos durante 1975 plantean, como se analiza en Informe Especial de este número de COYUNTURA ECONOMICA, una compleja perspectiva en el campo de la minería.

Expectativas más optimistas surgen en el sector agrícola y en el sector público.

En el primero se prevé un crecimiento acelerado por segundo año consecutivo a pesar de que, en igual forma que en 1974, los mayores incrementos en la producción se esperan en los cultivos comerciales cuando los tradicionales generan la base alimenticia de los colombianos. En el segundo, la magnitud probable de los ingresos fiscales permitiría al gobierno adicionar y ejecutar el presupuesto de manera no inflacionaria, razón por la cual aumentaría su participación en el Producto Nacional y contribuiría más significativamente a su crecimiento.

Infelizmente, de llegar a consolidarse una desaceleración brusca de la producción en los sectores mencionados, se agudizaría el desempleo. Por considerar que el gobierno no ha otorgado, al menos en forma explícita, la importancia requerida a la meta 'empleo', se procedió a preparar e incluir en esta entrega de la revista, un estudio especial sobre las raíces y la estructura del desempleo urbano en Colombia. Según el informe, el desempleo abierto ha venido aumentando desde mediados de 1974 y podría alcanzar tasas del orden del 13% y 14% en las cuatro principales ciudades del país, si la actividad económica evoluciona en la forma prevista. La tendencia se confirma no sólo en la Encuesta Industrial y la de Construcción a las cuales se ha hecho referencia, sino en las cifras oficiales correspondientes a marzo de 1975.

Los obstáculos internos a la buena marcha de la economía no son los únicos. El crecimiento de las exportaciones colombianas en los últimos tres años y la mejoría de las reservas internacionales llevó a suponer que el estrangulamiento en el sector externo era cosa del pasado. Pero, la desfavorable perspectiva internacional, especialmente la cafetera, coloca al país en una situación en la cual el

sector externo vuelve a constituirse en el posible cuello de botella para su crecimiento.

Durante 1974 las exportaciones se comportaron satisfactoriamente y, en términos reales, su crecimiento fue superior al de 1973. Las importaciones, sin embargo, aumentaron muy rápidamente, por lo cual, a finales de 1974, las reservas internacionales del Banco de la República se situaron a un nivel apenas suficiente para cubrir tres meses de egresos corrientes, siendo que en febrero de dicho año habían llegado a su nivel más alto en la historia. El inusitado nivel de endeudamiento de los bancos comerciales en diciembre pasado para financiar importaciones, ha repercutido además sobre las reservas como quiera que a este factor puede atribuirse la baja de US\$ 55 millones registrada en los primeros tres meses del año en curso.

La posibilidad de que se generen problemas de liquidez internacional se confirmó mediante una proyección de la balanza cambiaria que se presenta en el capítulo sobre el Sector Externo. La necesidad de obtener financiamiento público externo bien sea vía préstamos de propósito múltiple o vía Fondo Monetario Internacional, en magnitud cer-

cana a los US\$182 millones se desprende claramente de la proyección. Una alternativa a la utilización de crédito externo sería la de imponer un control más estricto a la importación de bienes; sin embargo, el gobierno ha anunciado su intención de mantener la actual estructura de control de las importaciones. Y en cualquier caso, reducir el presupuesto de divisas para importación en la situación actual acentuaría la baja en la actividad económica. Por estos motivos para hacer frente al obstáculo externo será preciso seguramente acudir al crédito del tipo ya mencionado.

Aunque no puede descartarse que el gobierno nacional logre reducir el ritmo de la inflación en el presente año, el análisis de las perspectivas de la economía para 1975 permite establecer que, salvo modificaciones correctivas, ello se lograría a costa de una disminución en la producción y un aumento en el desempleo, con el agravante de que la evolución del sector externo llevará nuevamente a una situación de escasez de divisas para los pagos internacionales del país. El gobierno se encuentra entonces ante una difícil disyuntiva de cuya solución depende no sólo el crecimiento económico sino también el bienestar social.

Actividad Económica General

A. Introducción

El presente capítulo presenta los estimativos de crecimiento del Producto Interno Bruto para 1974 y las perspectivas para 1975. Se identifica un crecimiento anual para 1974 del 6.9%, cifra inferior a la registrada en los años anteriores. Para 1975 se prevé una reducción fuerte en la actividad económica general y se pronostica un crecimiento del producto del 4.3%, o sea el menor crecimiento de la economía nacional en los últimos cinco años.

La baja prevista en la actividad económica cubre todos los sectores de la economía nacional, aunque debe destacarse especialmente el comportamiento de los sectores industrial, edificación urbana y minería. Según la Encuesta Industrial, los empresarios se encontraban a comienzos del año 1975 con excedentes de inventarios; estimaban disminuciones en el ritmo de la inversión y aumentos en el valor de la producción que apenas alcanzan la mitad de los registrados en el año anterior. En la edificación urbana los empresarios y cons-

tructores manifestaron planes de construcción y solicitudes de licencias inferiores a 1974. Finalmente, en la minería se prevé una disminución en la producción de crudos, fenómeno que viene caracterizando al sector desde el año de 1970.

A continuación se presenta un análisis detenido de los sectores agropecuario, industrial, edificación urbana, comercio y minería. Se discute tanto su comportamiento en 1974 como sus perspectivas para el presente año.

B. Sector Agropecuario

El análisis del comportamiento del sector agropecuario en el año de 1974, que incluye lo ocurrido con el café, diez y seis cultivos principales y el ganado vacuno se efectúa en esta sección. Se revisan por consiguiente las proyecciones hechas anteriormente con base en las informaciones finales del Ministerio de Agricultura, y se discuten las perspectivas del sector para 1975.

1. *Café*

La producción de café, según los estimativos de la Federación Nacional de Cafeteros, alcanzó en el año cafetero (octubre-septiembre) 1973-1974 un volumen de 7.8 millones de sacos de 60 kilos. Si se compara este resultado con el del año cafetero 1972-1973 se encuentra una disminución de 8.2%. Sin embargo, al tener en cuenta que en el último año cafetero la Federación adquirió un porcentaje reducido de la cosecha, se podría pensar que sus estimativos de producción hayan sido bajos y que por lo tanto, no incluyan la producción que pudo haber salido del país en forma ilegal. El fenómeno es probable en vista de la situación de precios internos y de la ausencia de controles sobre la procedencia del café en los países consumidores, por la eliminación de las cláusulas económicas bajo el Convenio Internacional del Café en el año en referencia¹. Los estimativos de FEDESARROLLO indican un volumen aproximadamente de 8.7 millones de sacos para la cosecha cafetera 1973-1974² lo que arrojaría un incremento de 2.3% con respecto a la cosecha 1972-1973. Teniendo en cuenta este resultado, la producción cafetera del país en el año calendario 1974 ascendería a 8.8 millones de sacos, cifra que comparada con la de 1973, 8.6 millones, muestra un aumento del 2.3%.

2. *Otros Cultivos*

El comportamiento de la producción agrícola para los diez y seis cultivos más importantes, superó en el año de 1974 los pronósticos más optimistas. En efec-

to, según se desprende del cuadro II.1, el valor de la producción de estos cultivos (a precios de 1958) para el año de 1974 se incrementó en un 13.0% con respecto a 1973. Si se tiene en cuenta que en 1974 las hectáreas sembradas con estos cultivos se incrementaron en un poco menos del 1.0% (cuadro II.2), puede concluirse que el crecimiento de la producción estuvo en gran parte influido por la obtención de mayores rendimientos por hectárea. Este resultado contrasta con lo ocurrido en 1973, año en el cual el estancamiento relativo de la producción agrícola distinta del café, estuvo explicada fundamentalmente por una caída apreciable en los rendimientos por unidad de superficie. Las condiciones climáticas favorables que imperaron en 1974, el crédito abundante y en alguna medida el nivel de los precios de sustentación, sobre todo en el caso del arroz, permiten explicar el repunte considerable de la producción agrícola en el año de 1974³.

3. *Ganado Vacuno*

La extracción comercial de ganado vacuno en 1974, se estimó superior en un 2.0% a la correspondiente en 1973 (cuadro II.3). Este resultado es interesante, ya que indica un cambio con respecto a lo que venía ocurriendo a partir del año de 1971. Con posterioridad a este año se observaba una disminución progresiva en la extracción de ganado, particularmente en el degüello para consumo interno. Esta situación característica del ciclo ganadero, corría paralela con un

¹ Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV No. 4, páginas 99-102.

² FEDESARROLLO, *Perspectivas de la Producción de Café en Colombia*, próximo a publicarse.

³ Los créditos utilizados del Fondo Financiero Agropecuario para cultivos de ciclo corto, sumaron en 1974, \$ 2.949.7 millones (667 mil has.), mientras que en 1973 esta cifra ascendió a \$ 1.654.2 millones (566 mil has.). El precio de sustentación para el arroz variedad I-A se reajustó en 52.0% en 1974. Para los demás cultivos, este incremento fluctuó entre un 27.0% para el maíz y un 80.0% para el ajonjolí.

CUADRO II - 1

ESTIMATIVO DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION
AGRICOLA EN 1974, EXCEPTO CAFE, Y PROYECCION
PARA 1975

Cultivos	Producción (miles de toneladas)			Valor producción (millones de pesos de 1958)		
	1973	1974	1975	1973	1974	1975
Ajonjolí	18.1	17.2	23.5	23.9	22.7	31.1
Algodón de fibra	115.6	145.8	135.7	461.7	582.3	542.0
Algodón semilla	199.0	249.3	231.0	82.0	102.7	95.2
Arroz cáscara	1151.1	1540.4	1551.2	863.3	1155.3	1163.4
Cebada	81.5	96.9	123.5	47.3	56.2	71.6
Frijol común	47.8	51.5	58.2	68.8	74.2	83.8
Maíz	739.1	791.5	801.2	284.5	304.7	308.7
Papa	983.5	902.5	954.0	363.9	333.9	353.0
Sorgo	280.0	250.5	300.0	104.5	93.4	111.9
Soya	97.2	114.0	146.5	82.6	96.9	124.5
Trigo	72.4	58.2	69.9	63.0	50.6	60.8
Azúcar	809.9	894.0	976.0	600.9	663.3	724.2
Panela	776.0	788.0	788.0	388.0	394.0	394.0
Yuca	1450.0	1320.0	1317.0	290.0	264.0	263.4
Cacao	22.0	23.0	25.0	88.0	92.0	100.0
Banano	301.0	410.0	658.0	75.2	102.5	164.5
Tabaco	39.7	52.8	58.3	74.2	98.7	109.0
Total				3.961.8	4.487.4	4.700.9

Fuente: 1973 y 1974 producción física, Ministerio de Agricultura, OPESA, *Programas Agrícolas*, diciembre 1974. Precios de 1958: COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV No. 3, pág. 14.

1975: producción física, estimaciones de FEDESARROLLO en base a OPESA, *Programas Agrícolas* diciembre de 1974.

incremento en el precio real del ganado en pie, circunstancia que precisamente explica la retención de ganado con el fin de aumentar la capacidad productiva de los hatos, estimulada por las perspectivas de precios altos que ofrecía dicha actividad. Sin embargo, en el año de 1974, como consecuencia de la recesión en los mercados internacionales, se frenó la demanda externa por la carne, lo cual implicó una mayor oferta de ganado para el consumo interno⁴. Esta mayor dispo-

nibilidad se tradujo en una baja en el precio real del ganado en pie y en un aumento en el degüello para el consumo interno.

La extracción comercial, junto con el cambio de inventarios conforman la producción bovina. El valor de ésta en 1974 (a precios de 1958) fue superior en 4.7% al observado en 1973 (cuadro II.3).

4. El Sector agropecuario en 1974

En el cuadro II.4 se incluyen los estimativos de crecimiento del producto para café, otros cultivos y ganadería, en base a los cuales se efectuó un cálculo global del crecimiento del sector agropecuario en 1974. Esta cifra, 7.5%, es la más alta en los últimos cinco años, y está

⁴ A partir de 1972, la retención estuvo motivada fundamentalmente por las buenas expectativas del mercado externo de la carne, ya que los precios internos del ganado en pie en términos reales han venido disminuyendo. En efecto, dicho precio en la Feria de Medellín fue en 1973 un 6.7% menor que en 1972, y en 1974 un 21.3% inferior al de 1972. Fuente: IDEMA, Comisión de Ganado y Carne.

CUADRO II - 2
 SUPERFICIE SEMBRADA EN 1973, 1974 Y PROYECCION 1975
 (miles de hectáreas)

Cultivos	1973	1974	1975
Ajonjolí	37.0	32.2	48.0
Algodón rama	250.8	258.5	250.0
Arroz	291.0	354.1	350.0
Cebada	52.4	59.1	72.0
Frijol común	78.5	80.0	89.0
Maíz	580.3	570.1	590.0
Papa	94.1	87.5	90.0
Sorgo	135.4	101.2	120.0
Soya	54.0	57.0	70.0
Trigo	56.5	45.1	50.8
Caña azúcar	113.8	121.9	123.6
Caña panela	323.0	328.0	328.0
Yuca	181.5	165.0	155.0
Cacao	61.2	65.0	69.1
Banano	16.3	17.2	19.0
Tabaco	26.2	30.6	32.0
Total	2.352.0	2.372.5	2.456.5

Fuente: 1973 y 1974. Ministerio de Agricultura, OPESA, *Programas Agrícolas*, diciembre 1974.
 1975, Estimaciones de FEDESARROLLO en base a OPESA, *Programas Agrícolas*, diciembre 1974.

especialmente influida por el comportamiento observado en los dieciseis cultivos principales excluyendo café.

A pesar del crecimiento acelerado del sector agrícola en 1974, el índice de precios al consumidor para los alimentos mantuvo la tendencia alcista observada en el año inmediatamente anterior⁵, caracterizado por un estancamiento en la producción de alimentos. A este respecto, cabe anotar que en 1974 el incremento de los dieciseis cultivos principales estuvo concentrado en tres productos: arroz, algodón y azúcar, en especial el primero. El aumento en la producción de dichos bienes explica cerca del 94.0% del crecimiento global de los cultivos considerados. De otra parte, alimentos que tienen una ponderación importante en la canasta familiar experimentaron bajas en su producción, como en el caso

de la yuca, la papa y el trigo. Otros (maíz, frijón, cacao, panela y carne de res) registraron apenas ligeros aumentos (cuadros II.1 y II.3).

Al estudiar los rubros más dinámicos en 1974, se observa que el arroz y el azúcar estuvieron afectados por condiciones particulares que incidieron en alguna medida en el comportamiento de los precios al consumidor. En el caso del azúcar, el diferencial entre el precio interno y el externo ha venido incentivando las exportaciones ilegales y reduciendo la disponibilidad para el consumo interno, lo cual se ha traducido, como era de esperarse, en un incremento del precio para el consumidor⁶. En cuanto al

⁶ El control de precios a nivel de ingenio ha perdido gran parte de su efectividad desde 1970 año en que empieza a percibirse una diferencia entre el precio interno y el precio externo. Véase FEDESARROLLO, *La Política Agraria en Colombia 1950-1975*, capítulo IV, febrero de 1975.

⁵ Véase el capítulo de Precios.

CUADRO II - 3

ESTIMACION DEL VALOR DE LA PRODUCCION DE GANADO VACUNO
(millones de pesos de 1958)

Año	Extracción comercial		Aumento inventarios		Producción total	
	Miles de cabezas	Valor	Miles de cabezas	Valor	Miles de cabezas	Valor
1967	2.184.0	1.299.6	719.2	266.0	2.903.2	1.565.6
1968	2.332.0	1.387.6	710.0	262.3	3.042.0	1.649.9
1969	2.661.8	1.583.9	518.9	191.9	3.180.7	1.775.8
1970	2.870.2	1.707.9	579.3	214.2	3.449.5	1.922.1
1971	3.048.8	1.814.0	556.3	205.7	3.605.1	2.019.7
1972	2.811.0	1.672.5	895.3	331.1	3.706.3	2.003.6
1973	2.593.9	1.543.4	1.232.9	455.9	3.826.8	1.999.3
1974	2.647.5	1.575.3	1.401.1	518.1	4.048.6	2.093.4
1975	2.856.4	1.699.6	1.444.4	534.2	4.300.8	2.233.8

Fuente: 1967-1972: Salomón Kalmanovitz. *El Desarrollo de la Ganadería en Colombia 1950-1972* DANE, Boletín mensual de Estadística, agosto-septiembre de 1972.

1973-1975: Estimativos de FEDESARROLLO en base a datos del DANE sobre degüello interno y Comisión de Ganado y Carne del IDEMA para exportaciones legales e ilegales.

arroz, la comercialización de la cosecha del segundo semestre de 1974 presentó dificultades a raíz del problema del transporte de la producción de los Llanos Orientales. Por otra parte, el Ministerio de Agricultura estima que el alto precio internacional y la prohibición de exportaciones por parte del gobierno, posiblemente favorecieron la salida ilegal de este producto⁷.

En resumen, aunque el año agrícola de 1974 fue excepcionalmente favorable en términos de crecimiento del sector, la composición del producto no respondió a las exigencias de la demanda de los productos que inciden en mayor grado en la canasta de consumo de alimentos. Artículos de primera necesidad, tales como la yuca, la papa, el maíz, que provienen del sector tradicional continuaron en un proceso de relativo estan-

camiento. En cambio, la producción de la agricultura comercial orientada a la exportación o al suministro de materias primas para la industria siguió caracterizándose como el componente más dinámico del sector agrícola.

5. Perspectivas para 1975

Los diferentes pronunciamientos del gobierno en materia de política agraria coinciden en expresar la necesidad de reducir la brecha existente entre los sectores comercial y tradicional de la agricultura, que se ha mantenido por muchos años. Tal política tendría como resultado una mayor producción de alimentos, una mejor distribución del ingreso, un mayor empleo y un mejor nivel nutricional de la población.

Así mismo, las disposiciones sobre la renta presuntiva reflejan una clara decisión gubernamental de evitar la evasión fiscal y lograr una mejor utilización de la

⁷ Ministerio de Agricultura, *Programas Agrícolas*, diciembre de 1974, página 17.

tierra, exigiendo así un mayor esfuerzo del sector agropecuario en su contribución al desarrollo económico nacional.

Sin embargo, las políticas crediticias y de precios de sustentación que, como se dijo anteriormente, fueron palanca fundamental del fuerte crecimiento del valor de la producción agropecuaria entre 1973 y 1974, no parecen presentar para 1975 las mismas características que el año anterior.

El crédito del Fondo Financiero Agropecuario presupuestado para el primer semestre de 1975, muestra un incremento en la superficie de los doce cultivos considerados de un 19.4% con respecto al crédito utilizado en el mismo período de 1974. El incremento en el valor nominal del crédito en los dos períodos anotados es de 48.5%. Tales aumentos son en ambos casos inferiores a los registrados entre 1973 y 1974⁸.

Es preciso destacar que la distribución del crédito para el primer semestre de 1975 sufre modificaciones, disminuyendo el crédito a cultivos como el arroz y el algodón, y aumentando el del resto de los cultivos, especialmente frijol, cebada y trigo⁹.

En cuanto a los precios de sustentación, hasta el momento sólo ha sido fijado el precio del arroz para el primer semestre de 1975, desconociéndose el de los demás cultivos en una época en que la mayoría de las siembras del primer semestre deben haberse realizado.

⁸ En 1974 el incremento en la superficie afectada por el Fondo Financiero Agropecuario en los créditos utilizados con respecto a 1973 fue de un 24.2% y en valores nominales de un 80.7%.

⁹ Sin embargo, las hectáreas atendidas por el Fondo Financiero Agropecuario en estos cultivos, con excepción de la cebada, representan un porcentaje reducido en relación con el total del país.

A la luz de estas circunstancias FEDESARROLLO ha estimado, con base en los Programas Agrícolas del Ministerio de Agricultura, que el crecimiento del sector agropecuario en el presente año ascendería al 4.8% (cuadro II.4), cifra inferior a la estimada por FEDESARROLLO para 1974, pero superior al promedio registrado en el período 1970-1973 (4.0%). A continuación se hace un análisis de las perspectivas de los componentes más importantes del sector en 1975.

a. Café

Se estima una producción de 9.2 millones de sacos de 60 kilos para el año calendario de 1975¹⁰ la cual, en comparación con el año anterior, muestra un crecimiento del 4.5%. Este resultado proviene de 8.9 y 9.4 millones de sacos estimados para las cosechas de los años cafeteros 1974-1975 y 1975-1976, respectivamente.

b. Otros cultivos

El incremento del valor (a precios de 1958) de la producción de los dieciséis cultivos más importantes podría situarse en un 4.8% en 1975 con respecto al año anterior (cuadro II.1). Los cultivos mencionados ocuparían una superficie cercana a 2.5 millones de hectáreas, superior en 3.5% a la observada en 1974 (cuadro II.2). Para estos cultivos específicos, se estima que, por primera vez en varios años, disminuirán las áreas sembradas de arroz y de algodón. La baja en los precios internacionales de éste último, junto con la recesión en las ventas de la industria textil nacional, explican la incertidumbre con que los productores

¹⁰ FEDESARROLLO, *Perspectivas de la Producción de Café en Colombia*, op. cit.

CUADRO II - 4

CRECIMIENTO REAL DEL VALOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA
1970-1975

Sub-sector	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Café	3.4	-4.6	6.0	16.0	2.3	4.5
Otros cultivos	4.6	1.3	6.5	-0.3	13.3	4.8
Total agricultura	4.2	-1.0	6.3	5.1	9.8	4.8
Ganadería	4.8	8.5	4.8	2.2	4.4	5.3
Otros subsectores	3.7	2.2	2.9	3.6	3.0	3.1
Total sector agropecuario	4.3	2.5	5.5	4.0	7.5	4.8

Fuente: 1970-1972. Federación Nacional de Cafeteros. Cuentas Nacionales y cálculos de FEDESARROLLO.

1973-1974. Estimativos de FEDESARROLLO.

1975. Proyecciones de FEDESARROLLO en base a los cuadros II.1 a II.3.

enfrentan el año de 1975¹¹. En consecuencia, la disminución en la superficie sembrada implicará una reducción tanto en la producción de fibra como en la de semilla para el presente año.

En el caso del arroz, como resultado de la abundante cosecha de 1974, en febrero de este año había un excedente exportable de 114 mil toneladas de arroz blanco¹², de las cuales el gobierno autorizó la exportación de 60 mil¹³. Sin embargo, los precios internacionales han venido disminuyendo¹⁴, lo cual sugiere que las perspectivas para este cultivo no

son tan atractivas como en años anteriores; ello inducirá a los productores a ajustar sus siembras a niveles cercanos a los de 1974. Además, el precio de sustentación para el arroz categoría 1-A para la cosecha del primer semestre de 1975 es apenas superior en un 3.0% al de la cosecha anterior. Este hecho parecería indicar una decisión deliberada de parte del gobierno de reducir el incentivo para este producto ante las existencias acumuladas y la situación incierta del mercado internacional.

Los cultivos más dinámicos en 1975 serían el sorgo, la soya, y el ajonjolí, los cuales podrían ocupar parte de las áreas que dejarían de sembrarse en arroz y algodón. Se prevén aumentos importantes en la producción de cebada, trigo, azúcar y frijol; incrementos modestos en papa y cacao, y un estancamiento relativo en maíz, yuca y panela.

c. Ganado Vacuno

Se espera para el presente año un incremento en la extracción comercial de ganado vacuno del orden del 8.0%, re-

¹¹ En 1974 se llegó a registrar un precio de US\$ 0.80 la libra de algodón. A principios de 1975 había bajado a US\$ 0.36; sin embargo, en los últimos meses se nota una ligera recuperación en el mercado de Londres, situándose ya en un precio superior a US\$ 0.40.

¹² Ministerio de Agricultura, *Programas Agrícolas*, op. cit. pág. 28.

¹³ *Revista Arroz*, No. 256, Vol. 24, febrero 1975. Nota editorial del gerente de la Federación.

¹⁴ En abril de 1974 el precio por tonelada de arroz ascendía a US\$ 705, mientras que en febrero de 1975 era de US\$ 430, *Revista Arroz*, op. cit.

sultante en buena parte del aumento del degüello interno. La producción ganadera, esto es, la extracción comercial más el cambio en inventarios (valorado a precios de 1958) registraría un crecimiento del 6.7% con respecto a 1974 (cuadro II.3).

Así, el renglón de ganado vacuno tendrá en 1975 un comportamiento similar al observado en 1974. Es decir, ante un mercado internacional poco atractivo y con unos precios internos reales del ganado en pie estancados, los productores se verán presionados a aumentar el sacrificio para el consumo interno. Este proceso corresponde a la nueva etapa del ciclo ganadero iniciado en 1974, caracterizada por una extracción comercial creciente y precios reales con tendencia a la baja.

En síntesis, las perspectivas del sector agropecuario en 1975 señalan un crecimiento apreciable en la producción de los distintos renglones. En lo que respecta a los dieciseis cultivos más importantes exceptuando café, se puede atribuir su menor incremento con respecto a 1974 al comportamiento de dos cultivos importantes: arroz y algodón. Por otra parte, de mantenerse las condiciones actuales, parece lógico esperar un resultado similar al de años anteriores en los bienes agrícolas que afectan más seriamente el índice del costo de vida, entre otros maíz, papa, yuca y panela. Estos hechos relieves la urgencia de que el gobierno lleve a la práctica sus enunciados en materia de política agrícola, en especial el Plan de Nutrición y los proyectos de Desarrollo Rural Integrado. Dichos programas, al fortalecer el sector tradicional, principal productor de alimentos, permitirían aumentar su oferta y consecuentemente disminuir la presión alcista que ha venido observándose en el índice del costo de vida.

C. Sector Industria Manufacturera

A continuación se discute el comportamiento de algunos indicadores de la actividad industrial durante 1974 con el objeto de estimar el crecimiento del Producto Interno Bruto Industrial en dicho año. Así mismo, con base en ciertos síntomas de inversión, especialmente en la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO, se formulan las perspectivas del sector para el presente año y, con los elementos de juicio hasta ahora disponibles, se presenta una primera estimación del crecimiento para 1975.

1. Comportamiento en 1974

Las estadísticas relativas al consumo de energía eléctrica para usos industriales (CEEUI) sugieren una baja en el ritmo de crecimiento de la actividad industrial en 1974 (cuadro II.5). Así mismo, indican que el menor dinamismo del sector industrial se registró en el segundo semestre y, dentro de éste, en el período julio-septiembre, durante el cual el CEEUI apenas sobrepasó el nivel alcanzado en el mismo trimestre de 1973. En consecuencia el crecimiento del producto industrial así estimado asciende al 5.6% en 1974¹⁵.

De otra parte, la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO correspondiente al año completo de 1974 registra un crecimiento en términos reales del 8.0% para la gran industria (cuadro II.6). Esta cifra, inferior a la de años anteriores, proviene de un crecimiento de la producción a precios corrientes del 41.9% y un incremento del 31.4% en los precios domésticos¹⁶. El crecimiento nominal es

¹⁵ Calculado con base en la ecuación siguiente: $Y = 2.173 \cdot 6 + 3.1863 X$, $r^2 = .99$, donde Y: PIB industrial real y X: CEEUI en millones de KWH en 7 ciudades.

¹⁶ FEDESARROLLO, Encuesta Industrial 1974.

CUADRO II - 5

CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA PARA USOS INDUSTRIALES¹

Períodos	Millones de KWH			Tasa de crecimiento (%)	
	1972	1973	1974	1972/1973	1973/1974
III Trimestre	527.9	594.8	611.7	12.7	2.8
IV Trimestre	510.5	546.9	591.8	7.1	8.2
II Semestre	1.038.4	1.141.7	1.203.5	9.9	5.4
Año completo	1.998.3	2.169.2	2.328.7	8.6	7.4

Fuente: Banco de la República.

¹ Correspondiente a las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales y Bucaramanga.

similar al registrado por la encuesta mensual del DANE, 44.5%.

Los mayores aumentos en la producción en términos reales se registraron en las industrias de papel y productos metálicos, en especial en el sector automotor. También se aprecia un crecimiento en la producción de minerales no metálicos y en las industrias metálicas básicas. Es decir, el aumento fue especialmente importante en los sectores productores de bienes de capital y materias primas, tradicionalmente los más dinámicos de la industria nacional.

Para la pequeña y mediana industria no existe información disponible. A fin de calcular su posible crecimiento puede suponerse que este se redujo en igual proporción que el de la gran industria. Así se obtiene un estimativo alternativo del aumento del PIB industrial total durante 1974 cercano al 7.4%.

Como se puede observar este crecimiento del sector industrial resulta superior al calculado a partir del consumo de energía eléctrica. Dicha diferencia puede obedecer a una mayor eficiencia en el uso de la energía eléctrica, lo que afectaría la relación tradicional entre

esta variable y el producto industrial¹⁷. Hasta tanto no sean publicadas las cifras oficiales respectivas se mantendrá el estimativo de 7.4%, cifra que indica de todas formas una desaceleración en el crecimiento industrial durante 1974.

2. Perspectivas para 1975

Al revisar la situación de la gran industria en 1974, se aprecia un crecimiento en la producción real inferior al registrado en los años inmediatamente anteriores. Este hecho marca un cambio en la tendencia que venía caracterizando al sector desde 1971. Además, debe observarse que el crecimiento de la producción superó ampliamente al de las ventas (41.5% de aumento en producción, frente a 37.1%). El desfase producción-ventas ocurrió en todos los sectores industriales aunque como se aprecia en el cuadro II.7, la acumulación de existencias fue especialmente importante en la

¹⁷ Esta posibilidad ha sido anotada y es factible técnicamente a través del uso de capacitancias, lo que resulta rentable para las empresas cuando se reajustan las tarifas de energía eléctrica, véase Guillermo Llinás, *Análisis comparativo de los principales estudios sobre utilización de la capacidad instalada industrial en Colombia*. FICITEC, enero de 1975, mimeógrafo.

CUADRO II - 6

VARIACION DEL VALOR DE LA PRODUCCION A PRECIOS CORRIENTES
DURANTE EL AÑO DE 1974 Y SU VARIACION EN TERMINOS REALES

Sector industrial	Variación a precios corrientes %	Variación real % ²
Alimentos, bebidas y tabaco	28.8	7.2
Textiles, confecciones e industrias del cuero	27.3	4.7
Madera y sus manufacturas	34.0	4.1
Papel y sus productos	56.3	12.0
Productos químicos	65.0	8.8
Minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	57.7	8.3
Maquinaria y equipo, productos metálicos	49.3	19.3
Total	41.9¹	8.0³

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

¹ Variación de la producción 1973-1974 a precios corrientes. Ponderado por la participación en la producción total según la Encuesta Anual del DANE.

² Deflactado por el cambio en precios domésticos, en base a la siguiente fórmula:

$$VR = \frac{100 + VN}{100 + CP} - 100,$$

en donde VR es la variación real del valor de la producción, VN es la variación nominal de valor de la producción y CP es el incremento en los precios.

³ VN = 41.9 CP = 31.4.

industria de maquinaria y productos metálicos (automotriz).

Dicha acumulación de existencias de productos terminados a finales de 1974, en conjunto con el bajo aumento de inversión (24.4%) y las expectativas de un menor ritmo de inversión en 1975, implican que para el año en curso debe reducirse el crecimiento industrial. La disminución esperada en el ritmo de inversión es general en todos los sectores, con excepción de la industria del papel y sus productos (cuadro II.8).

El bajo ritmo de solicitudes de licencias globales de importación de bienes de capital en el segundo semestre de 1974 (US\$ 19.7 millones frente a US\$ 51.6 en el primer semestre y US\$ 59.2 millones anuales en promedio desde 1970)¹⁸,

confirman el desaliento anotado en relación con la inversión industrial.

Por consiguiente, tanto los síntomas de inversión como la situación de existencias a comienzos del año sugieren que para 1975 se registrará una baja en la actividad industrial. A fin de estimar, al menos en forma preliminar, el posible crecimiento del sector en el año, se utilizó la información de la Encuesta Industrial que se refiere a los actuales planes de producción. Se desprende de ella que los empresarios esperan aumentar el valor de su producción en un 21.9%, lo cual equivale aproximadamente a la mitad del incremento registrado a precios corrientes en 1974 (41.9%). Este resultado no implica necesariamente que el crecimiento previsto del sector vaya a ser apenas la mitad del registrado en el año anterior, el cual se calculó en 8.0%. Como quiera que los

¹⁸ Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX. División de Licencias Globales.

CUADRO II - 7

VARIACION PORCENTUAL DE LOS INVENTARIOS DE PRODUCTOS TERMINADOS

Sector industrial	Junio 1974	Diciembre 1974	Diciembre 1974
	Diciembre 1973	Junio 1974	Diciembre 1973
Alimentos, bebidas y tabaco	55.6	-19.9	26.2
Textiles, confecciones e industrias del cuero	46.5	27.7	87.0
Madera y sus manufacturas	48.1	34.4	98.4
Papel y sus productos	46.5	32.6	94.2
Productos químicos	39.2	41.7	97.3
Minerales no metálicos, industrias metálicas básicas	66.7	47.1	4.2
Maquinaria y equipo, productos metálicos	13.3	160.1	194.9
Total	41.0	33.9	77.6

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974. Las cifras entre sectores de actividad fueron ponderadas por la producción total, *Encuesta Anual DANE*, 1973.

empresarios estiman un menor crecimiento de los precios en 1975¹⁹, puede concluirse que el crecimiento de la gran industria manufacturera será superior al 4.0%. Sin embargo, dado el comportamiento de la inversión y de las existencias anotado anteriormente, el crecimiento del sector en 1975 deberá ser sustancialmente inferior al del año anterior. Un primer estimativo podría situarse alrededor del 5.0%. Esta cifra correspondería al menor crecimiento del sector en los últimos quince años (excepción hecha de 1967, año especialmente difícil en razón de la crisis de balanza de pagos), y concuerda con el análisis realizado en los párrafos anteriores.

D. Sector edificación urbana²⁰

1. Actividad edificadora en 1974

¹⁹ Véase capítulo de Precios.

²⁰ Incluye construcción privada y oficial de vivienda, hotelería y demás edificaciones urbanas. La edificación urbana junto con las obras públicas y otras, conforman el Sector Construcción de las Cuentas Nacionales.

De acuerdo con estimativos del DANE la tasa de crecimiento del área edificada, calculada a partir de las licencias otorgadas por las autoridades municipales en las cinco principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga), fue menor durante 1974 que durante 1973. Se infiere del cuadro II.9 un aumento del 29.0% en 1973 con relación al año inmediatamente anterior, mientras que durante 1974 el área edificada fue 18.0% mayor que la de 1973. Se observa además que la disminución en el ritmo de crecimiento se acentuó durante el segundo semestre de 1974.

Tales estadísticas llevan a la conclusión de que el producto generado por el sector de la edificación aumentó en 1974 aproximadamente 13.0%, cifra ésta calculada con base en la relación histórica entre la tasa de crecimiento de la edificación y la tasa de crecimiento del área edificada según licencias²¹.

²¹ Dada por la siguiente ecuación: $Y = .1309 + .7662X$, $r^2 = .74$ donde Y: Tasa anual de crecimiento porcentual del PIB real de la edificación y X: tasa correspondiente al área edificada en el país con base en licencias según el DANE.

CUADRO II - 8

TASA PORCENTUAL ANUAL DE VARIACION EN LA INVERSION DEL SECTOR INDUSTRIAL¹

Sector Industrial	% 1973- 1974 *	% 1974- 1975 *
Alimentos, bebidas y tabaco	24.9	1.0
Textiles, confecciones e industrias del cuero	31.9	(39.4)
Madera y sus manufacturas ²	(12.6)	(59.7)
Papel y sus productos	87.5	68.7
Productos químicos	55.8	(18.7)
Minerales no metálicos, industrias metálicas básicas	36.7	(13.9)
Maquinaria y equipo, productos metálicos	(64.2)	(34.3)
Total	24.4**	(13.2)**

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.¹ Las cifras en paréntesis indican variación negativa.² Dado el reducido número de observaciones, las conclusiones sobre este sector pueden no ser representativas.

* Ponderado por la participación de cada empresa dentro del total de inversiones para el sector según la muestra.

** Ponderado por la participación de cada sector en el valor de la producción, según encuesta anual del DANE, 1973.

Para 1975 se prevé una disminución en esta actividad pues, aunque se terminarán las obras ya iniciadas, hay menores planes inmediatos y futuros de inversión. Ello se confirma mediante los resultados de una Encuesta Nacional realizada por FEDESARROLLO²². Respondieron a la encuesta empresas de todos los tamaños que construyeron cerca del 12.0% del área total edificada en las cinco ciudades ya mencionadas. La encuesta versó sobre diversos temas pertinentes al estado actual del sector y a las expectativas de los empresarios para el año en curso.

Resultados preliminares muestran que las ventas de 1974 fueron bajas en relación con las programadas; que para 1975 se espera edificar un área inferior en un 8.0% a la del año anterior, y que se presentará una reducción del 12.0% en las solicitudes de licencias con respecto a 1974. De acuerdo con estos resultados, se estima que el producto generado en la

edificación sería en 1975 menor en 6.0% al del año anterior²³.

De otra parte, se confía aumentar el ritmo de ventas en este año, a pesar de que se identifican problemas por el lado de la demanda, debidos especialmente a la falta de mecanismos suficientes para financiar a los posibles compradores de distintos niveles de ingreso.

Las ventas programadas para 1975 corresponden en buena parte (56.0%), a edificaciones que estaban por venderse a finales de 1974. Este hecho puede indicar la presencia de un exceso de la oferta sobre la demanda efectiva.

De concretarse las expectativas de los empresarios sobre la disminución en términos absolutos de la actividad edificadora, se presentaría una menor absorción de mano de obra. Estimativos basados en la Encuesta dan a entender que el sector, en tales circunstancias, emplearía aproximadamente 9.000 trabajadores menos que durante el año pasado²⁴.

E. Sector minería

En 1974 la producción de petróleo crudo disminuyó en un 8.1% con relación a la que se registró en 1973, al pasar de 66.8 a 61.4 millones de barriles²⁵. Esto implica una reducción mayor a la prevista a mediados del año y puede

²³ Este estimativo se basa en la regresión entre la tasa de crecimiento del PIB de la edificación y la tasa de crecimiento del área construida según licencias.

²⁴ Según el coeficiente del número de personas que se necesitan para construir 100 m² en un año, y de acuerdo con cálculos basados en el presupuesto de lo gastado en mano de obra, la actividad edificadora generó en 1974 entre 150.000 y 180.000 empleos directos en las principales ciudades.

²⁵ Ministerio de Minas y Energía.

²² FEDESARROLLO, *Encuesta de Construcción* 1975, próxima a publicarse.

CUADRO II - 9

AREA EDIFICADA EN 5 CIUDADES* SEGUN LICENCIAS
(miles de mts²)

Período	1972	1973	1974	Variación %	
				1972-1973	1973-1974
I Semestre	1.611.4	2.189.2	1.689.2	35.9	21.5
II Semestre	1.722.6	2.116.6	2.416.4	22.9	14.2
Año completo	3.334.0	4.305.8	5.075.9	29.1	17.9

Fuente: DANE.

* Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

representar una baja en el valor agregado real del sector minero cercana al 6.5%²⁶.

Con base en la tasa histórica de declinación en la oferta de crudo, se estima una producción de petróleo cercana a 57 millones de barriles para 1975, incluyendo alguna producción marginal. Dada la alta participación del petróleo en la producción minera, este estimativo implicaría una reducción de 5.3% en el producto generado por este sector²⁷.

F. Sector comercio

La actividad comercial tiene en Colombia estrecha relación con el comportamiento de la industria manufacturera. Con base en el crecimiento estimado para esta última en 1974 se calcula un aumento del 7.0% para el sector comercio, cifra inferior a la registrada en 1973²⁸. Esta disminución en la actividad comercial, parece estar confirmada por el comportamiento de las ventas. En efec-

to, la Encuesta Industrial de FEDESA-RROLLO, registra un incremento del 37.1% en el valor a precios corrientes de las ventas de la gran industria, cifra que al considerar el aumento en los precios, se traduce en un 6.0% en términos reales (cuadro II.10).

Estos dos estimativos del sector comercio son aún más optimistas que los registrados por el DANE. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, las ventas de los 125 establecimientos principales apenas aumentaron en 25.1% en 1974 frente a 1973, cifra que podría significar una disminución en las ventas reales durante el año en cuestión.

Así, según se discutió anteriormente, las perspectivas de los empresarios para 1975 con relación a las ventas son, en general, las de un crecimiento inferior al registrado en 1974, aunque superior al crecimiento de la producción, indicando así su deseo de disminuir los inventarios excedentes de productos terminados. A fin de pronosticar un crecimiento para este sector en 1975, se utiliza la relación tradicional del mismo con el producto industrial. De esta manera se obtiene un crecimiento de 4.9% para 1975. Sin embargo, se ha observado que en períodos en que baja bruscamente el producto industrial, el sector comercio registra

²⁶ Véase metodología en COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV, No. 3.

²⁷ Véase el informe especial que aparece en esta entrega: *Situación Petrolera en Colombia, 1975*.

²⁸ La regresión lineal entre PIB comercial (Y) y PIB industrial (X) en millones de pesos arroja el siguiente resultado: $Y = 361.38 + .7721X$ $r^2 = .998$.

CUADRO II - 10

VARIACION DE LAS VENTAS A PRECIOS CORRIENTES DURANTE EL AÑO DE 1974 Y SU VARIACION EN TERMINOS REALES

Sector industrial	Variación a precios corrientes %	Variación real %
Alimentos, bebidas y tabaco	31.8	10.1
Textiles, confecciones e industrias del cuero	26.3	4.9
Madera y sus manufacturas	33.0	2.2
Papel y sus productos	51.5	7.5
Productos químicos	51.5	0.6
Minerales no metálicos, industrias metálicas básicas	42.5	-2.7
Maquinaria y equipo, productos metálicos	36.6	9.6
Total	37.1	6.0

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

cambios en la misma dirección pero más acentuados que la industria²⁹. Al corregir por este factor se calcula el crecimiento del sector comercio en cerca de 4.5% para 1975.

Con todo, no debe olvidarse que el incremento en la demanda agregada debido al aumento de la importancia del gobierno nacional en la economía, puede compensar, por lo menos parcialmente, la disminución en el ritmo de la actividad comercial³⁰.

G. Crecimiento del producto interno bruto

El crecimiento real del Producto Interno Bruto, PIB, en 1974 fue estimado por FEDESARROLLO en 6.9% (cuadro II.11). Este incremento, ligeramente inferior al de 1973, obedece primordialmente al dinamismo mostrado por el

sector agropecuario, ya que los otros sectores considerados: industria, edificación, comercio y minería, presentaron menores tasas de aumento con respecto a 1973.

Las previsiones para 1975 (cuadro II.11 y gráfica II.1) señalan una disminución en el ritmo de la actividad económica del país (tasa de aumento del PIB real de 4.3%), fenómeno resultante de la desaceleración en el crecimiento de los sectores agropecuario, industria y comercio, y aún de reducciones absolutas como en el caso de la minería y la edificación.

Las perspectivas de la economía nacional para el presente año giran alrededor de una demanda efectiva insuficiente, fenómeno ya observado a mediados de 1974, y de un sector externo que ya ha sentido los efectos de la crisis económica que afecta a los países industrializados. Adicionalmente, la política fiscal del gobierno, enmarcada dentro del propósito de estabilizar los precios, aunque puede implicar un menor ritmo de actividad en el sector privado por el

²⁹ Al relacionar directamente tasas anuales de crecimiento comercial (Y) e industrial (X) se obtiene:

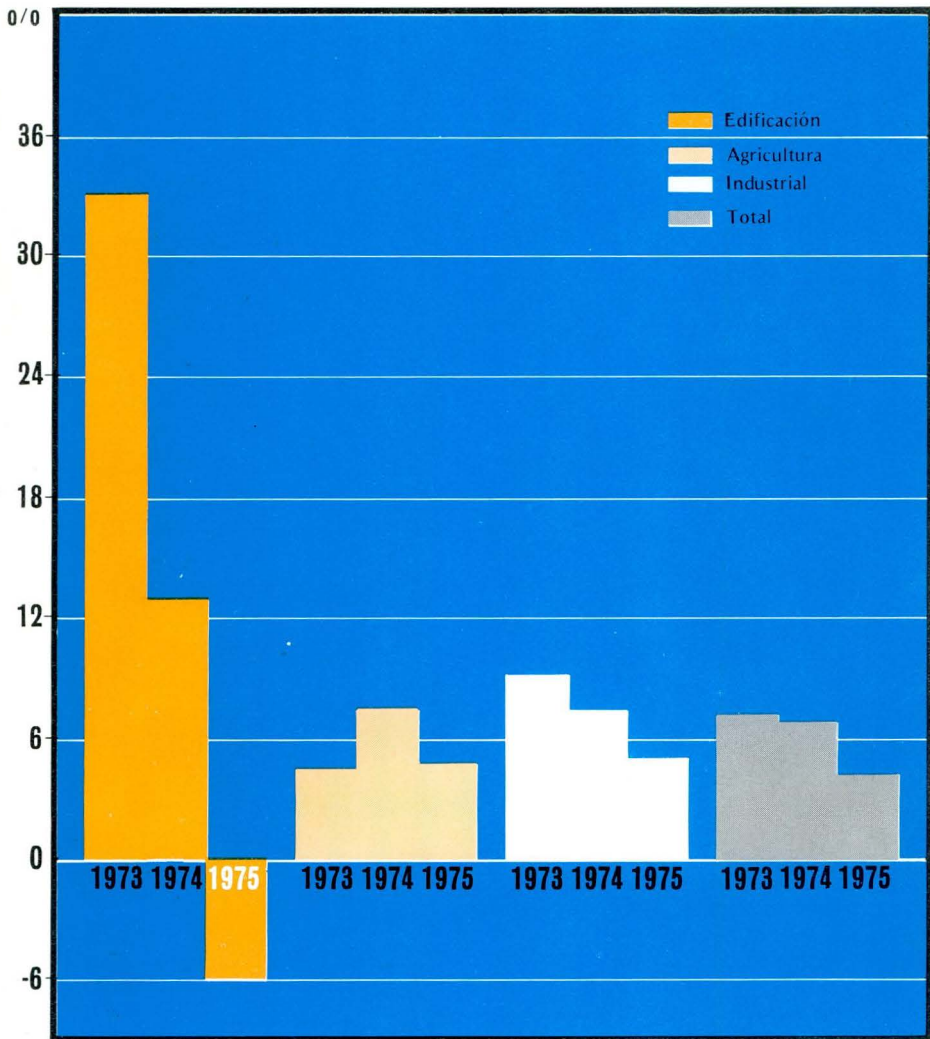
$$\hat{Y} = -2.55 + 1.2954X \quad r^2 = .68.$$

³⁰ Véase Capítulo de Finanzas Públicas - Gobierno Nacional.

GRAFICA II - 1

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL

1973 - 1974 - 1975*



Fuente: Cuadro II - 11

* Provisional

CUADRO II - 11
 CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL
 (variación porcentual)

Sector	1971	1972	1973	1974	1975
Agropecuario	2.5	5.5	4.5	7.5	4.8
Industria	8.5	9.1	9.2	7.4	5.1
Comercio	6.1	8.5	8.7	7.0	4.5
Minería	-4.6	-6.9	-1.4	-6.5	-5.3
Edificación	7.5	-4.6	33.0	13.0	-6.0
Otros	6.8	7.9	7.1	6.8*	4.3*
Total	5.5	7.0	7.2	6.9	4.3

Fuente: 1971 a 1973: Cuentas Nacionales, Banco de la República (Cifras preliminares para 1973).

1974 y 1975: Estimativos y Proyecciones de FEDESARROLLO.

* Se supone una participación del 33.5% de "Otros" dentro del total.

traslado de recursos de éste hacia el erario público, puede así mismo estimular la demanda incentivando la actividad económica general, lo que podría implicar que la tasa de crecimiento del PIB en 1975 será superior a la esperada.

En el capítulo de Finanzas Públicas se hacen algunas consideraciones adicionales sobre el comportamiento fiscal, que contribuyen a precisar la influencia del sector público en la actividad económica general.

Precios

A. Introducción

La inflación superó en 1974 los niveles registrados en el año inmediatamente anterior según lo demuestran tanto los índices de precios al consumidor, como los índices de precios al por mayor.

La naturaleza del proceso inflacionario, sin embargo, parece haber sido de características distintas a las de 1973 ya que en ese año la inflación obedeció a factores tales como la expansión desmedida de los medios de pago, el estancamiento del sector agrícola y, en menor grado, al aumento en el costo de las importaciones, mientras que en 1974 el conjunto de los mismos indicadores no explica en forma satisfactoria el alto ritmo de inflación. Como se discute más adelante, el efecto de medidas discrecionales de política económica como la descongelación de precios y la modificación del impuesto a las ventas, problemas de especulación con algunos productos, las expectativas de inflación, y los efectos rezagados de la política monetaria, son variables adicionales importantes que hay que considerar para verificar las causas de la inflación en el año anterior.

Las perspectivas de inflación para 1975 indican que ésta podría oscilar entre 19% y 22%, siempre que el gobierno tenga éxito en su programa de estabilización y no se liberen los precios del petróleo.

B. Precios

1. Índice de precios al consumidor (cuadro III.1 Gráfica III.1)

El incremento en los índices de precios al consumidor en 1974 fue superior a los ya preocupantes niveles del año anterior; el índice para obreros fue de 26.9% y el correspondiente a empleados de 25.2%.

La evolución de los precios no siguió el patrón observado durante otros años, sino que refleja claramente los cambios de política económica que se efectuaron durante 1974. El año se inició con una acelerada elevación en los precios, que superó los niveles registrados durante períodos anteriores. Sin embargo, en marzo y los meses subsiguientes, la tendencia cambió radicalmente y el aumen-

CUADRO III - 1

VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS
AL CONSUMIDOR SEGUN CATEGORIAS DE BIENES

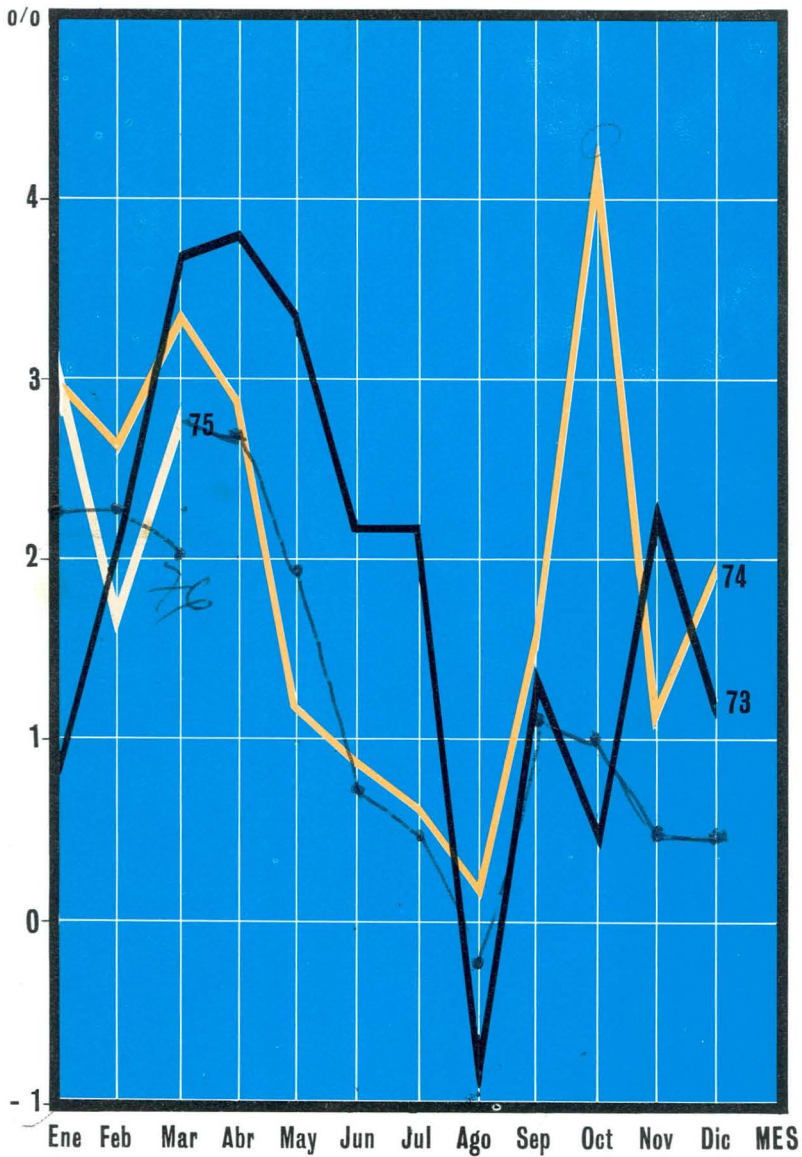
	Obreros					Empleados				
	Total	Alimen- tos	Vivien- da	Ves- tua- rio	Misce- laneo	Total	Alimen- tos	Vivien- da	Ves- tua- rio	Misce- laneo
1974										
Enero	3.0	4.2	3.0	0.6	0.4	2.5	4.2	2.1	0.5	0.3
Febrero	2.6	3.5	0.3	4.0	1.0	2.4	3.6	0.3	3.4	0.9
Marzo	3.4	3.8	1.8	1.2	5.5	3.0	2.9	1.7	1.7	5.1
Abril	2.9	4.1	0.7	2.4	1.3	2.3	3.5	0.8	2.1	1.1
Mayo	1.2	0.9	1.6	2.4	0.9	1.2	0.9	1.0	2.9	0.9
Junio	0.9	0.4	1.8	2.2	1.1	1.4	0.8	2.8	1.8	1.3
Julio	0.7	0.1	1.5	0.6	1.9	1.4	1.3	1.7	0.6	1.6
Agosto	0.2	-0.3	0.8	1.0	1.0	0.5	0.1	0.8	1.0	1.1
Septiembre	1.7	2.2	1.5	0.4	0.6	1.3	1.9	1.0	0.4	0.7
Octubre	4.4	5.6	1.1	3.8	4.3	3.9	5.6	1.1	3.2	3.2
Noviembre	1.2	0.5	1.3	1.6	3.4	1.0	0.1	1.3	2.2	2.3
Diciembre	2.0	2.3	1.5	1.7	1.7	1.9	2.0	1.6	1.4	2.0
1975										
Enero	3.1	4.6	1.8	0.3	1.4	2.3	3.4	1.8	0.3	1.5
Febrero	1.7	1.8	0.3	1.1	3.2	1.7	1.8	0.2	0.9	3.1
Marzo	2.8	3.2	1.7	0.4	3.6	2.7	3.1	1.7	0.5	3.5
Septiembre-diciembre										
1971	3.1	3.5	3.1	4.2	1.7	2.7	2.8	2.6	3.8	2.3
1972	3.4	4.2	1.4	7.0	1.5	3.2	4.1	1.7	6.5	1.4
1973	3.9	4.2	4.4	6.3	1.4	4.0	4.7	3.8	5.9	1.8
1974	7.7	8.6	3.9	7.2	9.7	6.9	7.8	4.2	7.0	7.7
Diciembre-diciembre										
1971	14.7	17.1	14.4	10.4	11.1	12.6	15.0	11.6	10.50	11.0
1972	14.0	16.0	10.2	17.7	10.1	14.1	16.2	13.3	15.9	10.1
1973	25.0	31.5	19.0	24.8	12.6	22.1	30.6	15.9	22.5	12.1
1974	26.9	30.8	18.1	24.0	25.4	25.2	30.3	17.6	23.2	22.6

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

to en los precios empezó a ceder como resultado de las medidas contraccionistas adoptadas en los últimos meses del gobierno anterior. A partir del mes de agosto se inició nuevamente una presión inflacionaria que alcanzó un nivel máximo en el mes de octubre como consecuencia de la liberación de precios de al-

gunos productos y del impuesto a las ventas que afectó otros renglones del índice. De tal manera que el trimestre septiembre-diciembre registró un crecimiento en los precios para obreros y empleados de 7.7% y 6.9%, cifras excepcionalmente altas si se contrastan con las observadas en trimestres similares.

VARIACION MENSUAL DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR OBRERO 1973-1975.



Fuente: DANE

En enero de 1975 la tendencia alcista continuó presente. Los índices para obreros y empleados señalaron aumentos del 3.1% y 2.3%. Sin embargo, en los meses de febrero y marzo, se modificó el comportamiento de los precios observándose crecimientos inferiores a los de los mismos meses del año de 1974.

Al analizar la evolución de los componentes del índice de precios se destaca, en primer lugar, el crecimiento en el rubro misceláneo, dentro del cual se incluyen algunos servicios y buen número de productos manufacturados. El aumento porcentual anual de este rubro duplicó los niveles de años anteriores y, en el trimestre septiembre-diciembre, su crecimiento fue el más alto dentro del grupo de obreros. Históricamente este rubro había señalado una tasa de aumento reducida y estable. El cambio de tendencia observado durante el año anterior obedeció, simultáneamente, al posible impacto del impuesto de ventas sobre algunos de los numerosos bienes incluidos dentro de esta categoría y al notorio aumento en los precios de los bienes industriales registrado en el año.

En segundo lugar, debe destacarse el incremento en los precios de los alimentos. No obstante la recuperación del sector agrícola en 1974¹ el crecimiento en los precios de sus productos alcanzó el mismo orden de magnitud que el observado en el año anterior, a pesar de que este sector sufrió uno de los más serios estancamientos en la producción durante 1973. Varios factores pueden explicar este hecho aparentemente paradójico. En primer término, la composición del aumento de la producción no respondió a las necesidades de la demanda; ali-

mentos de gran importancia para el consumidor como papa, panela y yuca, redujeron ó mantuvieron constante su volumen de producción. En segundo término, la política de eliminación de subsidios y liberación de precios afectó considerablemente los precios del trigo y la leche, cuyas contribuciones porcentuales en 1974 al aumento de los precios en alimentos fueron de 11.5% y 12.1% respectivamente. Finalmente, problemas en la distribución del arroz y reducciones en el abastecimiento interno del azúcar por exportaciones ilegales, llevaron a alzas en precios de estos productos a pesar del crecimiento de su producción. La evolución de los precios para los siete productos alimenticios señalados, explica en un 80% su incremento en el año.

2. Índice de precios al por mayor (cuadro III.2)

Durante el año de 1974 la variación de 36.2% en el índice de precios al por mayor, superó la observada en los cuatro años anteriores. Su comportamiento mensual fue similar al del índice de precios al consumidor: después de un ritmo alto de crecimiento durante los primeros meses, se produjo una desaceleración hasta el mes de septiembre y a partir de este mes nuevamente un aumento significativo, en el cual influyó decisivamente el mes de octubre.

Dentro de las categorías de bienes clasificados por uso o destino, los precios de los bienes de consumo crecieron sustancialmente en el cuarto trimestre del año. Este incremento es consistente con la variación observada en el índice de precios al consumidor, y parece tener su causa en precios más altos de los bienes del sector agropecuario.

En el análisis anual (diciembre de 1973-diciembre de 1974), sobresale el aumento de los precios de los bienes de origen industrial. En los primeros meses

¹ Se estima que la producción conjunta de arroz, frijol, maíz, papa, yuca, azúcar, panela, cacao, ajonjolí, cebada y soya aumentó durante 1974 en un 10.9%, mientras que durante el año de 1973 el aumento respectivo fue sólo de 2.7%. Véase el capítulo de Actividad Económica General.

CUADRO III - 2

VARIACION PORCENTUAL EN EL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR
DEL COMERCIO EN GENERAL

	Según uso o destino				Según origen del artículo				Según origen industrial		
	Total	Bienes de consumo	Materias Primas	Bienes de capital	Produc. y consumidos internamente	Importaciones	Exportaciones	Exportaciones sin café	Agricultura Silvicultura y pesca	Industria manufacturera	Minería
1974											
Enero	4.7	2.1	6.3	6.5	4.5	4.2	10.1	13.6	4.7	4.5	31.1
Febrero	5.1	3.1	6.5	4.6	4.1	4.7	7.8	8.5	5.2	4.2	1.3
Marzo	1.8	3.5	0.5	2.3	2.5	1.2	0.1	0.5	3.5	3.0	7.7
Abril	3.8	2.6	4.6	3.7	4.3	2.3	2.5	0.6	7.1	3.7	0.4
Mayo	0.6	-0.1	0.9	1.4	0.1	1.6	4.0	6.3	0.8	1.8	0.6
Junio	2.1	0.5	3.0	2.7	2.7	2.1	-1.3	-3.3	3.0	1.4	0.2
Julio	0.3	1.8	-1.2	2.5	0.4	0.5	-2.8	-1.9	0.0	0.5	0.1
Agosto	2.8	2.3	3.0	4.0	2.5	4.9	-0.6	1.5	1.9	3.0	2.9
Septiembre	1.5	2.0	1.1	2.0	1.7	3.4	-0.3	0.9	1.0	1.5	2.3
Octubre	4.1	4.6	4.0	2.8	4.5	5.4	3.1	0.9	4.5	4.3	3.2
Noviembre	1.6	2.1	0.6	3.7	1.1	1.4	5.3	1.2	0.2	2.2	2.1
Diciembre	3.2	3.5	3.4	1.5	3.5	1.1	4.4	2.3	6.3	1.6	2.7
Enero	3.1	5.7	1.9	0.4	3.4	2.9	4.4	1.0	4.7	2.7	1.5
Septiembre-diciembre											
1971	3.9	3.9	4.8	1.5	3.9	1.6	4.9	3.9	8.2	2.2	2.2
1972	4.8	3.7	6.6	1.6	5.5	5.5	6.0	5.3	6.6	3.1	3.1
1973	7.6	7.3	7.7	7.8	5.2	9.7	17.8	38.9	4.0	8.2	14.9
1974	9.1	10.5	8.3	8.2	9.3	8.0	13.3	4.5	11.4	8.3	8.2
Diciembre-diciembre											
1971	15.6	22.4	11.7	10.3	16.3	9.9	12.6	17.1	22.3	12.5	11.8
1972	21.0	18.1	24.1	18.2	22.3	24.6	28.1	22.7	18.1	17.5	14.4
1973	32.9	28.6	38.4	25.0	28.1	37.9	47.3	84.6	30.3	31.9	30.4
1974	36.2	31.7	37.6	44.7	36.8	37.9	36.4	34.5	45.5	36.5	65.1

Fuente: Banco de la República.

del año y en octubre, los precios de los productos de la industria se reajustaron notablemente; lo ocurrido en enero y febrero se atribuyó a los mayores costos de las materias primas, especialmente de aquellas importadas, mientras el comportamiento de octubre reflejó los ajustes introducidos en el impuesto a las ventas.

Por último al considerar los precios según el destino de los productos, se tiene que el menor incremento correspondió a los de exportación en general,

especialmente a los distintos al café, resultado que refleja la tendencia descendente de la demanda por exportaciones como consecuencia de la recesión de las economías más desarrolladas.

Las implicaciones de esta tendencia sobre el comercio exterior colombiano se estudian en el capítulo respectivo de este número de COYUNTURA ECONOMICA.

C. Componentes de la inflación en 1974 (cuadro III.3)

CUADRO III - 3

CRECIMIENTO DE LOS FACTORES ASOCIADOS CON LA INFLACION

	Oferta monetaria ¹		Salarios ²		Costo importaciones ³	
	1973	1974	1973	1974	1973	1974
	%		%		%	
I Trimestre	2.02	2.18	4.5	4.5	6.1	10.4
II Trimestre	7.28	1.53	3.0	2.4	6.7	6.1
III Trimestre	3.64	1.84	1.4	1.4	11.0	9.0
IV Trimestre	13.95	13.00	10.2	4.4	9.7	8.0
M ₁ año completo	29.3	19.4	20.0	13.1	37.9	37.9
M ₂ año completo	30.7	24.8				
M ₃ año completo	34.7	27.7				

Fuentes:

¹ Capítulo de Moneda y Crédito.² M₁: medios de pago = depósito en cuenta corriente + billetes en circulación.M₂: M₁ + depósitos de ahorro + depósitos a término.M₃: M₂ + cuasi dinero (bonos de desarrollo económico clase B en circulación + Cédulas del Banco Central Hipotecario en circulación + UPAC).³ Avance de la Muestra Mensual de Industrial (142 establecimientos), DANE, 1974.³ Índice de Precios al por Mayor del Comercio en General, Importaciones, DANE, 1973, 1974.

El fenómeno inflacionario que afectó a la economía colombiana durante 1974 parece haber sido de naturaleza diferente a la del año inmediatamente anterior. En 1973 la incidencia del factor salarios, el mayor costo de las importaciones y el crecimiento de la oferta monetaria, explicaron en buena parte la elevación de los precios². Sin embargo, durante 1974 el comportamiento de estos mismos factores no guarda relación con el alza en los niveles generales de precios; un análisis comparativo de los indicadores de oferta monetaria y de salarios para 1973-1974 implicaría una desaceleración de la inflación en el último año³. De ahí

que los resultados del cuadro III.3 indiquen que ni la hipótesis de la inflación originada por exceso de demanda agregada (medida o explicada por incrementos de la oferta monetaria según sus diversas definiciones), ni la hipótesis de la inflación de costos (cuantificable en términos de incrementos de salarios y costos de materias primas) expliquen satisfactoriamente lo sucedido en 1974.

Quedan como posibles variables explicativas de importancia, las expectativas de inflación, la especulación con algunos productos, los posibles e imprevisibles efectos retrasados de la política monetaria, el menor crecimiento de la oferta agregada y las medidas discrecionales de política económica adoptadas en 1974 que se han ya mencionado.

Con respecto a estas últimas vale anotar que aún cuando tuvieron la con-

² Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV, No. 1, Págs. 56-58.

³ El aumento en pesos de los precios de importaciones en los dos años fue igual, dado que el menor crecimiento en 1974 de los precios internacionales se compensó por la mayor devaluación.

secuencia inmediata de elevar los índices de precios, no pueden calificarse, por sí mismas, de inflacionarias. La descongelación de precios de algunos productos implicó situarlos a su nivel real, aquél que regiría en un mercado libre, y era recomendable desde el punto de vista de la asignación de recursos en la economía. Las modificaciones en el impuesto a las ventas, a pesar de haber contribuido a elevar relativamente los precios de los "bienes suntuarios", perseguían reducir el ingreso nacional disponible y por lo tanto el nivel general de precios.

D. Perspectivas para 1975

Durante los tres primeros meses del año se registró un crecimiento del índice de precios al consumidor de 6.8% para empleados y 7.8% para obreros. Estas cifras, aunque inferiores a las correspondientes al mismo período del año anterior, señalan en lo corrido del año un elevado índice de crecimiento de los precios si se considera que, tradicionalmente, este aumento trimestral representa alrededor de un 25% de la inflación del año⁴.

En adición a la evolución del primer trimestre, y para obtener un estimativo preliminar del alza de los precios durante 1975, se estudia a continuación el posible impacto sobre la inflación de las siguientes variables económicas: oferta monetaria, salarios, costos de importación y Producto Interno Bruto.

Dentro de la política de estabilización del gobierno se contempla un aumento en los medios de pago en el año no superior al 18%. El estimativo más pesimista supone un crecimiento del 24% según se analiza en el capítulo de Moneda y Banca.

El incremento en los costos de las importaciones sería cercano al 17.5%, en el año, como resultado de una tasa de devaluación del 16% anual, de un reajuste programado en las tarifas arancelarias y de un estancamiento en los precios internacionales según se analiza en el capítulo de Comercio Exterior.

En lo relacionado con el nivel de la actividad económica puede esperarse un crecimiento del Producto Interno Bruto (oferta agregada) del 4.3% de acuerdo con la proyección que se presenta en el capítulo de Actividad Económica General de este número de la revista. Desde luego, bajo condiciones dadas, entre mayor sea el incremento del producto sería menor el del nivel general de precios.

Al tomarse en cuenta la interrelación que tradicionalmente ha existido entre las tres variables consideradas y la inflación, se obtiene un estimativo de alza de los precios en el período abril-diciembre del presente año que fluctúa entre 11.3% y 14.2%⁵. Este ritmo, sumado al registrado en el primer trimestre del año (calculado en 7.3%), implicaría una cifra de inflación para 1975 dentro de un rango con límites de 19% y 22%. De obtener un nivel inflacionario de este orden de magnitud, el gobierno habría logrado la meta que se impuso dentro del plan de estabilización.

⁵ Para la estimación de la inflación esperada durante 1975, se utilizó el Modelo 1 de Musalem citado en COYUNTURA ECONOMICA Vol. IV, No. 1, pág. 56. En el primer cálculo cuyo resultado para los tres trimestres restantes fue de 11.3%, se trabajó con las elasticidades iniciales del modelo, a saber: Oferta monetaria = 0.34. Salarios = 0.35. Costo importaciones = 0.10. Oferta agregada = 0.54. Constante = 0.02.

En la segunda estimación que arrojó una inflación de 14.2% para el período abril-diciembre 1975, se corrigió la elasticidad del costo de importaciones y se reajustó a 0.35. Este nuevo valor se estimó en base a resultados de modelos más recientes, no publicados.

⁴ Este porcentaje corresponde al promedio observado entre 1966 y 1974.

La proyección del párrafo anterior se ve reafirmada al revisar las expectativas de los industriales respecto al crecimiento de los precios para sus ventas dentro del país, ya que han previsto un aumento promedio del 21.7% y en el año pasado el registrado fue de 31.4% (cuadro III.4).

La proyección realizada es apenas indicativa de la posible evolución de los precios en el presente año y puede verse modificada por muchos factores; por ejemplo, por la eliminación de subsidios y la descongelación de precios que, como se comprobó en 1974, tendría un impacto inmediato sobre el nivel de precios.

Dentro de las relativamente favorables perspectivas de precios para el año subsiste, sin embargo, como elemento preocupante el problema de los precios del petróleo y sus derivados, que coloca al gobierno ante una compleja disyuntiva. Por una parte el muy bajo nivel actual de los precios hace necesario su reajuste para así eliminar las distorsiones que existen en el mercado de combustibles en el país. Por otra, el impacto de una medida de esta naturaleza sobre el índice general de precios sería de considerable magnitud y afectaría todos los sectores de la economía. La experiencia de países como Estados Unidos mostró que un aumento del 50% en los precios de los derivados del petróleo, se tradujo en un aumento del 3% en el índice general de precios al consumidor⁶. Por este mo-

⁶ *Brookings Institution, Setting National Priorities,*

CUADRO III - 4

VARIACION ESPERADA EN PRECIOS, 1975

Sector industrial	Nacionales ¹	Exportación ²
Alimentos, bebidas y tabaco	30.8	13.4
Textiles, confecciones e industrias del cuero	13.2	-20.2
Madera y sus manufacturas	18.3	21.3
Papel y sus productos	21.3	25.0
Productos químicos	19.2	30.3
Minerales no metálicos	14.9	12.1
Maquinaria y equipo, productos metálicos	25.8	15.3
Total	21.7	0.0

Fuente: Encuesta Industrial, FEDESARROLLO, 1974.

¹ Se ponderó entre empresas por la participación en la proyección de las ventas domésticas de cada empresa sobre las ventas totales del sector. Se ponderó entre sectores por la producción del DANE, Encuesta Anual, 1973.

² Se ponderó entre empresas según la participación de las exportaciones proyectadas por las empresas en el total de exportaciones del sector 1975-1974.

tivo el gobierno tiene que escoger entre el logro de su meta de estabilización y la solución del problema de los precios del petróleo⁷.

The National Budget, 1975, Washington 1974, pag. 46.

⁷ Véase el informe que aparece en esta entrega. *Situación Petrolera en Colombia, 1975.*

Moneda y Crédito

A. Introducción

Durante el año de 1974 la expansión monetaria fue del 19.4%, crecimiento que se explica ante todo por el del último trimestre (13.2%). Es de anotar que el incremento trimestral guarda una relación con el anual similar a la de años anteriores, (cuadro IV.1). Sin embargo, el origen de la variación en el último trimestre del año pasado resulta diferente, ya que provino del sector público. Debe señalarse que esta emisión gubernamental era necesaria para financiar gastos represados durante el primer semestre del año, para los cuales no había recursos inmediatos¹. Además, dicha expansión permitió compensar en parte el efecto contraccionista de las reservas internacionales y evitar así una reducción muy brusca del crecimiento del circulante en 1974.

Los medios de pago en 1974 crecieron menos que en el año inmediatamente anterior en el cual su incremento llegó a 29.3%. Con todo, esta disminución no se

tradujo en una baja proporcional en el grado de liquidez de la economía, puesto que la velocidad de circulación se aceleró como consecuencia del crecimiento de los cuasidineros² (cuadro V.4). Así, al utilizar definiciones más amplias de oferta monetaria que incluyan los sustitutos más próximos del dinero a las que se denominará M_2 y M_3 ³ se observan también bajas en sus ritmos de crecimiento, pero sensiblemente menores a la de los medios de pago (cuadro IV.2).

Además, si se tiene en cuenta que el crecimiento de los medios de pago y los

² Existe una identidad "ex-post" entre el producto de la oferta monetaria (M) por su velocidad de circulación (V) y el Producto Interno Bruto o ingreso monetario. En 1974 el exceso del aumento de los medios de pago en relación con el crecimiento del PIB fue 12.5% mientras que el índice de precios al consumidor empleado registró un aumento del 25.2%. Este hecho indica claramente un aumento en la velocidad de circulación de la oferta de dinero.

³ M_2 equivale a la suma de los medios de pago y los depósitos de ahorro y a término de los bancos comerciales y la Caja Agraria. M_3 es igual a la suma de las partidas anteriores y las cédulas y Bonos de Desarrollo Económico en poder del público y las cuentas y certificados en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC).

¹ Véase capítulo de Finanzas Públicas.

CUADRO IV - 1
VARIACION DE LOS MEDIOS DE PAGO

Período	Medios de pago ¹	Variación %	
		Septiembre Diciembre	Diciembre Diciembre
Diciembre 1969	18448		
Septiembre 1970	19987	8.2	
Diciembre 1970	21627		17.2
Septiembre 1971	22577	4.4	
Diciembre 1971	23995		10.9
Septiembre 1972	26684	11.8	
Diciembre 1972	29842		24.4
Septiembre 1973	33826	14.0	
Diciembre 1973	38572		29.3
Septiembre 1974	40661	13.2	
Diciembre 1974	46049		19.4

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Millones de pesos.

cuasidineros en 1973 explicó parte apreciable del aumento de los precios en dicho año, la reducción en el grado de liquidez en 1974 pudo tener más bien un carácter estabilizador⁴. Finalmente, conviene anotar que el incremento en los precios observado en 1974 puede deberse, entre otras razones, a rezagos de la política monetaria de los años recientes, por lo que es posible que en el año en curso se reflejen los efectos del mayor control monetario durante 1974⁵.

B. Medios de pago

Como en años anteriores, la expansión monetaria en 1974 fue de carácter primario, es decir debida a la ampliación de la base monetaria, puesto que el multi-

plicador de los medios de pago se redujo ligeramente.

1. Base monetaria

La base monetaria se incrementó en 20.3% en 1974, al situarse el 31 de diciembre en \$ 29.004 millones. Este aumento es sensiblemente inferior al registrado en 1973 (31.1%), con lo que se evidencia la tendencia a la desaceleración en el crecimiento de la base, a pesar del fuerte aumento de ésta en los tres últimos meses del año pasado (cuadro IV.3).

Es indispensable señalar que, tal como se aprecia en el cuadro IV.4, la expansión de la base monetaria en el año pasado se debió ante todo al aumento del crédito de la autoridad monetaria al sector privado, tanto por los préstamos a entidades de fomento como por los otorgados a los bancos comerciales, con lo que se evidencian las intenciones de política económica de permitir un adecuado flujo crediticio, sin que el sector público intervenga excesivamente en la ex-

⁴ Véase capítulo de Precios.

⁵ Existen diversos rezagos entre el momento que se aplica el control monetario y aquél en que se empiezan a sentir sus efectos; en algunos casos estos retardos pueden ser inclusive superiores a un año. Sin embargo, conviene destacar la ausencia de investigación en el país en este importante campo de la Teoría Monetaria.

CUADRO IV — 2
 VARIACIONES DE LA OFERTA MONETARIA¹
 Diciembre — diciembre

	(1) 1972	(2) 1973	(3) 1974	Variaciones %		
				(4) 1973	(5) 1974	(6) ⁵
Oferta Monetaria (M ₁) ²	29.842	38.572	46.049	29.4	19.4	-37.2
Oferta Monetaria (M ₂) ³	35.815	46.778	58.382	30.7	24.8	-18.2
Oferta Monetaria (M ₃) ⁴	41.594	56.022	71.535	34.7	27.7	-20.2

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Millones de pesos.

² M₁ = Medios de pago.

³ M₂ = Medios de pago + Depósitos de Ahorro y a término.

⁴ M₃ = Medios de pago + Depósitos de Ahorro y a término, + cédulas BCH y bonos de desarrollo económico en poder del público + cuentas y certificados en unidades de valor adquisitivo constante.

⁵ (5) - (4)

(4)

pensión de los medios de pago⁶. Sin embargo, cabe indicar que el crédito a entidades de fomento tuvo un carácter marcadamente estacional, ya que se originó ante todo en préstamos a las corporaciones de ahorro y vivienda a través del FAVI, para compensar los retiros de depósitos en el último trimestre del año y, particularmente en el mes de diciembre.

A continuación se analizan de manera más detallada las fuentes de variación de la base monetaria en 1974, estudiando primero el comportamiento de las reservas bancarias y luego el de los billetes en circulación⁷.

⁶ En 1973 ocurrió el caso contrario ya que la variación de la base se explicó en un porcentaje elevado (50.7%) por la expansión del gobierno central; véase Antonio Hernández *Déficit Fiscal Política Monetaria y Control del Crédito*, Asociación Bancaria, 1974, passim.

⁷ Se utiliza el concepto de billetes en circulación ya que permite identificar la distribución de los recursos entre los distintos sectores, aún cuando teóricamente es más correcto analizar el concepto de moneda fuera de bancos o efectivo en poder del público. No obstante los dos conceptos guardan

a. Reservas bancarias

Las reservas bancarias se encontraban en diciembre de 1974 en \$ 12.893 millones, cifra superior en \$ 1.533 millones a la observada al término de 1973. La disminución de la relación de encaje entre diciembre de 1973 y diciembre de 1974 resulta inferior a la que sería de esperar en vista de las reducciones en el encaje legal, y de que el encaje presentado en 1973 debería ser mayor al requerido, en razón del tope establecido al crecimiento de las colocaciones.

Al respecto pueden plantearse dos hipótesis. En primer término, que los bancos comerciales en 1974 hayan recibido una cuantía mayor de crédito del Emisor que en 1973 para subsanar las bajas transitorias de depósitos. Esta alternativa parece factible, ya que la baja estacional en los depósitos resultó claramente más

una estrecha relación. Empero en esta forma se contabilizan doblemente las reservas bancarias en las bóvedas de los bancos comerciales y de la Caja de Crédito Agrario.

CUADRO IV - 3

VARIACIONES DE LA BASE MONETARIA¹
1973-1974

	Millones de pesos	%
Diciembre 1972-diciembre 1973	5.713	31.1
Septiembre 1973-diciembre 1973	4.528	23.1
Marzo 1973-marzo 1974	5.258	29.4
Junio 1973-junio 1974	4.060	21.3
Septiembre 1973-septiembre 1974	2.837	14.5
Diciembre 1973-diciembre 1974	4.902	20.3
Septiembre 1974-diciembre 1974	6.593	29.4

Fuente: Banco de la República, cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Las variaciones pueden ser distintas a las presentadas en números anteriores de COYUNTURA ECONOMICA puesto que se utiliza el concepto de Moneda fuera de bancos en lugar de la de Billetes en circulación por ser teóricamente más correcto.

acentuada en 1974, aún cuando el costo del redescuento fue más oneroso. En segundo lugar, el fenómeno puede deberse a una situación de exceso de reservas de los bancos comerciales como consecuencia de las sanciones vigentes para el descaje y el sistema de cálculo de la posición de encaje con base en promedios diarios. Es posible que se haya presentado una combinación de los factores a los que se ha hecho referencia.

b. Billetes en circulación (cuadro IV.5)⁸

Los billetes en circulación del Banco de la República ascendían en diciembre de 1974 a \$ 16.533 millones, lo que im-

⁸ Debe señalarse que la suma de las reservas bancarias más los billetes en circulación no es exactamente igual a la base monetaria, ya que quedarían doblemente contabilizadas las reservas en efectivo de los bancos.

CUADRO IV - 4

ORIGENES DE VARIACION DE LA BASE MONETARIA

	Millones de pesos	%
1. Reservas internacionales	368.4 ¹	7.4
2. Sector público	-1259.3 ²	-25.4
3. Entidades de fomento	2870.9 ³	57.9
4. Bancos comerciales	3367.0 ⁴	67.9
5. Sector cafetero	-1102.8 ⁵	-22.2
6. Resto del sector privado	-1.6 ⁶	0.0
7. Otros	719.8 ⁷	14.4
8. Total fuentes de variación de la Base Monetaria	4.962.4 ⁸	100.0

Fuente: Cuadros IV.3, IV.5, Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Variación de las Reservas internacionales descontando el flujo externo de capital oficial que produce expansión o contracción monetaria. El concepto es similar al denominado Balanza cambiaria ajustada, en la metodología de Barro. Véase Robert J. Barro "El Dinero y la Base Monetaria en Colombia 1967-1973", Revista de Planeación y Desarrollo, Vol. No. 2 1973 y Antonio Hernández, *Déficit Fiscal, Política Monetaria y Distribución del Crédito*, Asociación Bancaria 1974.

² Efecto neto del crédito interno y externo del sector público que produce expansión y contracción de la base monetaria.

³ Crédito interno neto del Emisor con las Entidades de Fomento.

⁴ Saldo del crédito bruto a los bancos comerciales y el aumento en las reservas bancarias incluyendo las correspondientes a la Caja de Crédito Agrario.

⁵ Cancelación de deuda interna de la Federación Nacional de Cafeteros.

⁶ Saldo de las cuentas de depósitos, precios de importaciones, giros para pago anticipado de importaciones, deudores varios en moneda nacional, etc.

⁷ Incluye además activos netos sin clasificar y una partida de ajuste por la diferencia que existe entre la moneda fuera de bancos y los billetes en circulación, para evitar doble contabilización, pues se encuentra incluida en la estimación de las reservas bancarias.

⁸ La diferencia de 1.01% entre los orígenes de la variación de la base y su variación real puede deberse a una subestimación de la base monetaria por no incluir en ella la moneda fraccionaria de Tesorería y al uso de fuentes distintas de información para el ajuste de algunos rubros.

CUADRO IV - 5

ORIGEN DE LOS BILLETES EN CIRCULACION DICIEMBRE-DICIEMBRE
(millones de pesos)

	1973	1974	Variaciones			
			1973/72	1974/73	1973/72	1974/73
			\$		%	
I. Billetes en circulación	13150.0	16533.4	2014.5	3383.4	18.1	25.7
II. Sector externo	8172.7	5762.5	3476.8	-2410.2	84.6	-29.5
A. Reservas internacionales	12228.0	10179.0	3677.8	-2049.0	47.9	-16.8
B. Derechos especiales de giro	-1400.8	-1556.5	0.0	-155.7	0.0	-11.1
C. Obligaciones a largo plazo	-2654.5	-2860.0	-201.0	-205.5	8.9	-7.7
III. Crédito interno neto	4977.3	10770.9	-1462.3	5793.6	-21.1	116.4
A. Gobierno nacional (Tesorería) ²	4813.9	7947.1	-983.0	3133.2	-16.3	65.1
B. Resto del sector público	-100.1	-782.2	414.6	-682.1	n.d. ¹	681.4
C. Bancos comerciales	-4492.0	-4057.8	-1743.1	+ 434.2	61.2	-9.7
D. Entidades de fomento	6359.1	9230.0	1531.8	2870.9	31.8	45.1
E. Sector cafetero	1207.1	104.3	234.8	-1102.8	24.1	-91.4
F. Resto del sector privado	-4366.7	-4368.3	-1518.3	-1.6	56.6	0.1
1. Depósitos importación y export.	-531.7	-102.8	1276.2	428.9	-70.6	-80.6
2. Depósitos de giro resolución 53	-626.4	-604.2	61.7	22.2	-9.0	-3.5
3. Anticipos para giro de import.	-2503.3	-3128.9	-2236.0	-625.6	nd.	25.0
4. Otros	-705.3	-532.4	671.3	172.9	216.6	-24.5
G. Activos netos sin clasificar	1556.0	2697.8	632.9	1141.8	67.2	73.4
IV. Ajuste por error	-20.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ n.d. no definido.

² Incluye financiación de IDEMA y cuenta especial de cambio.

plica un crecimiento del 25.7% con respecto a 1973, superior al observado en este último año (18.1%).

i. Sector externo

El cambio más destacado que se produjo en los billetes en circulación durante 1974 obedece al impacto contraccionista de las reservas internacionales. En efecto, éstas, que se habían incrementado en 1973 en cerca de \$ 3.700 millones, sufrieron una reducción de \$ 2.049 millones en 1974.

Tal comportamiento, junto con el elevado endeudamiento de los bancos comerciales en el extranjero, cuya incidencia sobre las reservas internacionales se ha venido reflejando en el año en curso, ha generado la necesidad de adoptar una serie de medidas tendientes a compensar dicha disminución.

ii. Sector público

Para efectos de la contabilidad monetaria el sector público se ha dividido en dos rubros principales: la cuenta del go-

bierno nacional (Tesorería) y la cuenta del resto del sector público, que incluye la financiación a entidades de carácter oficial que no se encuentran comprendidas dentro del gobierno central.

Por otra parte, se descuenta el efecto de los recursos de crédito externo del sector público considerado en su conjunto. Dicho efecto es igual a los desembolsos de recursos menos las importaciones no reembolsables y el servicio de la deuda⁹.

Durante 1974 el crédito del Emisor a la Tesorería registra un aumento de \$ 3.133.2 millones¹⁰. Sin embargo, el efecto expansionista sobre los medios de pago originado por este concepto es significativamente menor, ya que es indispensable descontar \$ 1.563 millones del crédito al Instituto de Mercadeo Agropecuario, cuyo efecto monetario en 1974 resulta neutro, debido a que el gobierno central los utilizó para cancelar redescuentos de préstamos de bancos comerciales a dicho instituto (\$ 973 millones) y cartas de crédito para importaciones de alimentos (\$ 590 millones). Por consiguiente, el efecto expansionista del gobierno central es de sólo \$ 1.570.2 millones, que tuvo lugar primordialmente en el movimiento de la cuenta especial de cambio, la suscripción de pagarés semestrales de emergencia económica por el Emisor (\$ 700 millones) y los avances para garantías de bonos de desarrollo económico clase "B" en cuantía superior a \$ 400 millones¹¹.

Por su parte, las operaciones del resto del sector público con el Emisor resultan contraccionistas en \$ 682.1 millones, lo que pudo obedecer a la medida tomada con respecto a la obligación de las entidades oficiales de tener la mayoría de sus depósitos en el Banco de la República. En estas circunstancias la financiación expansionista del Emisor a todo el sector público es de \$ 888.1 millones.

Además, las operaciones de crédito externo tuvieron un efecto contraccionista de \$ 2.147.4 millones¹². Por lo que el sector público es en definitiva, en 1974, contraccionista en \$ 1.259.3 millones.

En síntesis, las cifras indican una política de sustitución de crédito externo por interno. Tal política se justifica en un momento en que las reservas internacionales se encuentren altas, o sea en niveles que excedan los límites de seguridad establecidos por las autoridades monetarias, y con perspectivas favorables. En dicha coyuntura, la financiación externa genera un efecto expansionista neto, pues no trae consigo una contracción de los medios de pago en la forma de un mayor flujo de divisas hacia el exterior por giro de importaciones. Aún en el caso de que el crédito se utilice para realizar compras directas en el exterior, libera recursos internos que de otra manera saldrían de la circulación.

Por el contrario, cuando el nivel de las reservas internacionales es bajo y aún más, sus expectativas preocupantes, resulta prioritario acudir al endeudamiento externo para evitar una escasez de divisas

⁹ El servicio de la deuda se define como la suma de la amortización e intereses.

¹⁰ Esta cuenta difiere de la registrada en las operaciones efectivas del gobierno nacional, por la discrepancia en los criterios de clasificación de algunos rubros, particularmente la operación con el IDEMA (\$ 1.646.4 millones) y la cuenta especial de cambio.

¹¹ Banco de la República, *Notas Editoriales*, enero de 1975.

¹² Véase capítulo del Sector Externo. El efecto del crédito externo del sector público ya se tuvo en cuenta al hablar de las reservas internacionales. Sin embargo, se considera de nuevo para identificar con precisión el efecto de éste en la expansión monetaria. Así, en el resumen de las variaciones de la base se descuenta esta partida del cambio en las reservas internacionales (cuadro IV.4).

que se convierta en una limitante del crecimiento económico, a través de sus efectos adversos sobre las importaciones, como lo fue en años anteriores a 1970. Además, en estas circunstancias, la financiación externa no se traduce en un impacto expansionista de los medios de pago, pues su efecto se neutraliza por la utilización de esas divisas para mantener un adecuado nivel de importaciones.

iii. Entidades especializadas de fomento

El crédito interno neto del Emisor a las entidades de fomento constituyó una de las fuentes más importantes de variación de los billetes en circulación en 1974, al otorgarse recursos por cerca de \$ 2.871 millones, cifra superior en 87.4% al crédito concedido en el año anterior.

No obstante debe anotarse que, como antes se dijo, parte de esta financiación fue de carácter estacional y otorgada a las corporaciones de ahorro y vivienda en cuantía de \$ 1.482 millones¹³.

Por otra parte, cabe señalar que la emisión destinada al Fondo Financiero Agropecuario (\$ 548.9 millones) indicó un déficit de recursos frente a las necesidades del sector¹⁴. El efecto expansionista del FFA fue realmente de \$ 700.9 millones, ya que en 1974 se utilizaron \$ 152 millones que se encontraban en el Emisor en la forma de un pasivo con dicho fondo. Con el fin de capi-

talizar nuevamente al FFA para poder atender la demanda de crédito para el primer semestre de 1975, sin recurrir a emisiones adicionales, la Junta Monetaria elevó al 17% el porcentaje de las colocaciones de los bancos comerciales que deben invertirse en la compra de bonos de la entidad¹⁵.

En menor cuantía contribuyeron a la expansión de los billetes en circulación los recursos canalizados a la Caja de Crédito Agrario (\$ 351.2 millones) y al Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO (\$ 166.3 millones)¹⁶.

Los redescuentos con cargo al Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y al Fondo Financiero Industrial no ocasionaron emisiones significativas, contrariamente a lo ocurrido en 1973.

iv. Otros

Finalmente, contribuyeron a expandir los billetes en circulación el crédito neto del Emisor a los bancos comerciales (\$ 434 millones)¹⁷ y el renglón denominado "activos netos sin clasificar" en \$ 1.141.8 millones. Esta variación se originó en las mayores compras de oro por parte del Banco de la República y el alza del precio de dicho metal en los mercados internacionales. Por el contrario, el sector cafetero fue un factor importante de contracción del circulante; en efecto, la Federación Nacional de Cafeteros canceló al Banco Central el 91.4% de la deuda vigente en diciembre de 1973.

¹³ El hecho de que se hubiera presentado una baja significativa de las cuentas en unidades de poder adquisitivo constante a finales de 1974 permite pensar, que si bien dichos retiros pueden obedecer a factores de carácter tributario, también parecen cumplir una función similar a la de los depósitos en cuenta corriente; es decir pueden estar constituyendo efectivamente un medio de pago.

¹⁴ Esta situación se originó en la necesidad de refinanciar la Federación Nacional de Algodoneros a través de los agricultores, debido a las pérdidas originadas en el alza de los costos de producción, la baja de la cuota de compra interna y la difícil situación de las exportaciones a finales del año.

¹⁵ Esta medida se analizará más detenidamente en la sección pertinente de este capítulo.

¹⁶ *Revista del Banco de la República*, noviembre de 1974, cuadro 17, página 1950.

¹⁷ Corresponde a la diferencia neta entre los activos y pasivos del Banco de la República con los bancos comerciales.

2. Multiplicador de los medios de pago (cuadro IV.6)

A pesar de que la leve disminución del multiplicador no afecta considerablemente el comportamiento de los medios de pago, resulta de interés comparar el manejo monetario durante 1972 y 1973 con el del año analizado.

La relativa estabilidad del multiplicador durante 1972 y 1973 se logró mediante una política de control fundamentada en aumentos sucesivos del encaje sobre las exigibilidades a la vista y antes de 30 días y el establecimiento de topes para el crecimiento de las colocaciones. Se buscó compensar así la acelerada disminución en la preferencia por liquidez (relación de efectivo), debida ante todo a la aparición en el mercado de capitales de las unidades de poder adquisitivo constante, así como la expansión de la base monetaria originada en la política de redescuentos del Banco de la República y la monetización de los déficit en las operaciones efectivas del gobierno nacional.

Por el contrario, el comportamiento del multiplicador en 1974 fue muy fluctuante; en particular, se observan cambios bruscos durante el segundo semestre. Dichos cambios son el resultado de una política que buscó aumentar el crédito canalizado hacia el sector privado mediante la reducción del encaje legal sobre las exigibilidades a la vista y la eliminación del tope al crecimiento de las colocaciones. Se buscó así atenuar el impacto contraccionista de las reservas internacionales y probablemente compensar el aumento en la preferencia por liquidez¹⁸ que se presentó como consecuencia del estado de incertidumbre en el mercado de capitales. Conviene señalar que esta situación es característica en cualquier reforma y que sus efectos son normalmente de corto plazo, como la confirma el comportamiento de algunos activos financieros en los primeros meses del año en curso.

¹⁸ Se entiende un aumento en exceso del que se origina por factores de carácter estacional.

CUADRO IV - 6
VARIACIONES DEL MULTIPLICADOR DE LOS MEDIOS DE PAGO
(porcentaje)

Período	Relación de efectivo ¹	Relación de encaje ²	Multiplicador ³
Diciembre-72 - Diciembre-73	-13.6	10.5	-1.3
Septiembre-73 - Diciembre-73	68.0	-3.3	-7.5
Marzo-73 - Marzo-74	-13.9	4.0	0.1
Junio-73 - Junio-74	-12.3	2.3	1.0
Septiembre-73 - Septiembre-74	-3.1	-6.8	6.2
Diciembre-73 - Diciembre-74	8.9	1.8	-0.8
Septiembre-73 - Diciembre-74	88.8	1.9	-13.6

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

$$^1 e = \frac{C}{D}$$

$$^2 r = R/D$$

$$^3 m = \frac{1+e}{r+e}$$

C. Crédito

1. Aspectos generales

En esta sección se realiza en primer lugar, el análisis del crédito total de la economía haciendo uso de las cifras del balance consolidado de las cuentas de la autoridad monetaria, los bancos comerciales y los bancos especializados de fomento, que constituyen las fuentes de los recursos para el financiamiento de la actividad económica que se destinan al sector privado o al sector público y se financian por medio de los medios de pago y de los cuasidineros.

2. Crédito del sistema financiero consolidado¹⁹

El crédito del sistema financiero consolidado ascendía en diciembre 31 de 1974 a \$ 106.977 millones, lo que implica que en dicho año se canalizaron por este sistema \$ 26.703 millones. Tal crecimiento se originó principalmente en los bancos comerciales (62.7%) y en los bancos especializados de fomento (30.6%) siendo, por tanto, menor la contribución de la autoridad monetaria (16.6%). Así mismo, es preciso anotar que el aumento en el volumen de crédito en 1974 fue mayor que el registrado en 1973, 30.2% y 25.6% respectivamente. De nuevo conviene resaltar el mayor crédito de que dispuso el sector privado en 1974²⁰, lo cual pudo atenuar en parte el descenso en el ritmo de crecimiento de la actividad económica.

3. Préstamos vigentes de los bancos comerciales²¹

¹⁹ Los datos analizados en este aparte tienen como fuente al Banco de la República.

²⁰ El crédito a este sector registró en 1974 un aumento de \$ 22.443 millones frente al observado en 1973 de \$ 14.787 millones.

²¹ Este análisis de distribución del crédito se realiza con base en las cifras de los bancos comerciales y se

La cartera vigente de los bancos comerciales se incrementó en 1974 en 39.3%, cifra superior a la observada en 1973, la cual fue de 30.4%. Este aumento de la cartera pudo deberse parcialmente a: las bajas sucesivas del encaje legal sobre las exigibilidades a la vista; la eliminación del tope de crecimiento de las colocaciones y a la mayor captación de recursos por depósitos de ahorro y certificados de depósito a término que fueron consecuencia del cambio en la estructura de las tasas de interés de agosto pasado.

De otra parte, al analizar la participación porcentual de los distintos sectores en el crédito bancario en 1974, se observan incrementos en relación con 1973 en los sectores agropecuario (22.1% y 19.3%) e industrial (31.9% y 29.0%). Por el contrario el comercio, la construcción y los servicios públicos registraron disminuciones en su participación.

Debe destacarse especialmente el aumento de la participación del sector agropecuario, ya que ésta había venido descendiendo continuamente hasta junio de 1974 (cuadro IV.7).

La recuperación crediticia del segundo semestre del año anterior pudo deberse, en alguna medida, a la simplificación en la estructura de las tasas de interés y de las actividades financiables a través del Fondo Financiero Agropecuario²². Estos créditos se destinaron en su gran mayoría al fomento de los cultivos comerciales, particularmente arroz y algo

refiere sólo al concepto de cartera vigente, el cual no tiene en cuenta inversiones ni otros papeles comúnmente incluidos en el concepto de colocaciones y/o de crédito total. Por lo tanto debe entenderse que los análisis que se efectúan son sólo parciales y los resultados deben tomarse con cierta reserva.

²² Los préstamos canalizados por medio del FFA se incrementaron 78.3% en 1974. Véase FEDESA-RROLLO, *La política agraria en Colombia 1950-1975*, Febrero 1975.

CUADRO IV - 7

PARTICIPACION Y CRECIMIENTO DE LOS PRESTAMOS VIGENTES
DE LOS BANCOS COMERCIALES SEGUN DESTINO ECONOMICO
DICIEMBRE 1971 = 100

	Agropecuario		Industria		Construcción		Comercio		Servicios públicos		Otros		Total	
Diciembre 1971	100.0	24.3	100.0	21.8	100.0	6.2	100.0	25.1	100.0	7.9	100.0	14.5	100.0	100.0
Junio 1972	100.3	22.2	102.2	20.3	111.2	6.3	100.9	23.1	115.7	8.4	148.0	19.7	109.7	100.0
Diciembre 1972	108.1	22.3	112.6	20.9	120.9	6.4	109.0	23.3	138.4	9.4	142.1	17.7	117.5	100.0
Junio 1973	109.7	21.8	132.4	23.6	124.2	6.4	117.4	24.1	139.1	9.1	124.7	14.9	122.0	100.0
Diciembre 1973	122.0	19.3	203.7	29.0	141.4	5.8	113.4	21.5	231.1	12.0	130.2	12.4	153.3	100.0
Junio 1974	130.4	18.5	224.7	28.6	153.9	5.6	144.9	21.3	267.8	12.5	159.0	13.6	171.2	100.0
Diciembre 1974	194.3	22.1	312.1	31.9	171.8	5.0	168.9	19.9	217.8	8.1	190.3	13.0	213.5	100.0

Fuente: Asociación Bancaria cálculos de FEDESARROLLO.

dón. Tal asignación se reflejó en el crecimiento del PIB agrícola, explicado en su gran mayoría por el incremento en la producción de estos cultivos. Con todo, debe observarse que para 1975 se han introducido algunos cambios que tienden a favorecer los cultivos mixtos que inciden relativamente más en la canasta de consumo familiar²³.

Debe observarse también que, como puede apreciarse en el cuadro IV.8, la participación del crédito agropecuario en el total del crédito es sensiblemente inferior a la participación del sector en el Producto Interno Bruto, tendencia que ha venido acentuándose a partir de 1972 y que contrasta con lo ocurrido con el crédito para otros sectores de la economía, en especial, industria, comercio y construcción. Esta situación permite pensar que, a pesar de las deficiencias existentes en la asignación del crédito agropecuario²⁴, su efectividad medida en términos de su aporte a la generación del PIB es alta.

D. Medidas de política monetaria

A partir de diciembre del año anterior se registra un cambio en el énfasis de la política monetaria. Los esfuerzos de la

Junta se han venido orientando hacia el comercio exterior, buscando evitar una baja inadecuada de las reservas internacionales. Se han adoptado una serie de medidas tendientes a estimular las exportaciones, así como a controlar el crecimiento de las importaciones, particularmente mediante normas restrictivas a su financiación externa. También se han adoptado disposiciones relacionadas con el crédito al sector privado, y en particular normas sobre corporaciones financieras y Fondo Financiero Agropecuario, que se comentan más adelante.

1. Exportaciones

Entre el conjunto de normas que buscan estimular las exportaciones vale la pena destacar: la autorización de endeudamiento externo a particulares, las bajas en las tasas de redescuento de los créditos con cargo al Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, y el restablecimiento para algunos productos del sistema de reintegros anticipados.

En términos generales, puede afirmarse que el impacto del incentivo de mayores facilidades de financiación sobre el volumen de las exportaciones es muy difícil de determinar. El estímulo del crédito tiene su origen en las distorsiones ya existentes en el mercado de capitales; en efecto, si la tasa de cambio reflejara el costo real de una divisa, y en el mercado interno las diferencias en las tasas de interés obedecieran exclusivamente a los

²³ Véase el capítulo de Actividad Económica General.

²⁴ Véase el estudio de FEDESARROLLO antes citado.

CUADRO IV - 8

PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL CREDITO Y EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES

Año	Agropecuario		Industria		Construcción		Comercio	
	Crédito	PIB	Crédito	PIB	Crédito	PIB	Crédito	PIB
1971	24.2	25.4	21.8	20.9	6.2	5.1	25.1	16.8
1972	22.3	25.9	20.9	21.0	6.4	4.8	23.3	16.3
1973	19.3	26.8	29.0	21.8	5.8	4.9	21.5	16.9
1974	22.1	32.3	31.9	21.7	5.0	4.2	19.9	16.6

Fuente: Asociación Bancaria, Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

diferenciales de riesgo, el exportador debería ser indiferente ante las diversas fuentes de financiación del extranjero y el país. Así, por no ser éste el caso en Colombia, en la actualidad los beneficios para el exportador de las disposiciones adoptadas se producen por las distorsiones del mercado que dan lugar a operaciones de carácter meramente especulativo que incrementan sus beneficios privados²⁵.

En lo que se refiere concretamente al restablecimiento de los reintegros anticipados para algunos productos, no debe olvidarse que ellos constituyeron en el pasado la mayor fuente del endeudamiento, a corto plazo, en moneda extranjera de los bancos comerciales²⁶.

2. Importaciones

La Junta Monetaria adoptó así mismo, una serie de disposiciones en materia de importaciones con el objeto de disminuir su demanda y, en particular, de frenar el

inusitado endeudamiento de la banca privada con el extranjero, el cual según se analiza en el capítulo de Sector Externo se incrementó en cerca de US\$ 300 millones en 1974.

Entre las medidas adoptadas cabe destacar la reducción del porcentaje permitido de los depósitos en moneda extranjera que puede constituir el Banco de la República en los bancos comerciales, el cual pasó del 20% al 10% de los pasivos en moneda extranjera de la banca comercial exigibles a corto plazo; también se aumentó para la banca privada el costo de mantener dichos depósitos, pasando éste de \$ 10 a \$ 15 por dólar. Otras disposiciones son las relacionadas con la prohibición de realizar operaciones en moneda extranjera a los bancos comerciales que no cumplan con el tope de capital a depósitos ya establecido del 10% y el establecimiento de un régimen de licencia previa para todo giro de amortización e intereses de préstamos, para los cuales, anteriormente, el Emisor tenía el derecho de autorización sujeto a un presupuesto acordado.

La medida que puede tener un mayor efecto en la demanda por importaciones, dado el alto nivel de endeudamiento actual de la banca privada en el extranjero al que ya se hizo referencia, es la

²⁵ Para un análisis más detallado de este punto, véase Carlos Díaz-Alejandro, *Las exportaciones menores colombianas*, FEDESARROLLO, 1973, pp. 25-27.

²⁶ J.D. Tegeiro y R.H. Nelson, *El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento a la exportación en Colombia*, FEDESARROLLO, 1973.

relacionada con la limitación del endeudamiento externo para aquellos bancos que no cumplan con la relación del 10% entre capital y reservas con los pasivos. En efecto, la disposición afectó a los bancos con mayores volúmenes de operaciones.

Aquellas instituciones afectadas, a más de ver reducidas sus utilidades, entre otras razones por no poder realizar operaciones adicionales en moneda extranjera, tienen un año para ajustarse a la relación indicada. Para tal efecto los bancos tienen dos alternativas principales: reducir la aceptación de nuevos depósitos, sacrificando utilidades, o capitalizarse a través de emisión de acciones, lo que se tendrá que hacer mediante altas primas de descuento con el fin de hacer su rentabilidad competitiva con la de otros papeles del mercado de capitales.

Los efectos de la medida sobre los medios de pago no se pueden determinar, ya que dependen en una proporción alta de las decisiones de la banca y del público. Así, por ejemplo, en el caso de que los bancos opten por capitalizarse mediante la emisión de acciones y se produzca una transferencia hacia estos papeles de las cédulas del Banco Central Hipotecario o de los bonos de desarrollo económico (dados los diferenciales de rentabilidad) podría producirse una expansión originada en la compra de estos papeles por parte del Fondo de Sustentación. En cambio, si la transferencia se produce de otros activos financieros, tales como las acciones de otras empresas, la medida tendría un efecto monetario neutro.

Finalmente, cabe reseñar brevemente el impacto de la medida sobre el comercio exterior en el corto plazo. Según se analiza en el capítulo correspondiente, la disposición implicará una reducción de la tenencia de reservas internacionales del Banco de la República y una transfe-

ncia en la selección de las importaciones del sector público (a través de los mecanismos de licencias) al sector privado, ya que serán los bancos privados quienes a través de la financiación de importaciones seleccionarán a los importadores futuros. Con todo, la medida evitará en el mediano plazo una disminución de las reservas internacionales, resultante de compromisos previamente contraídos.

3. *Corporaciones financieras*

Mediante la resolución 13 de la Junta Monetaria, se fijaron tasas máximas de rendimiento de los certificados de depósito a término que pueden colocar las corporaciones financieras en el mercado de capitales, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 399 de 1975. Este decreto autoriza a dichas entidades para intervenir en el mercado monetario o de recursos a corto plazo. La bondad de esta medida resulta discutible, pues parece contradecir la necesidad de distinguir los mercados monetario y financiero. Adicionalmente, el crecimiento de los certificados de depósitos a término, cuyo tope máximo sería del orden de \$ 2.200 millones dado que su monto no puede exceder el 100% del capital y la reserva legal de los bancos, puede elevarse considerablemente por la emisión de las corporaciones financieras. Como resultado de su alta rentabilidad (29%), podría generarse una transferencia de ahorro de papeles menos atractivos, tales como las acciones, aunque también podrían captar parte de los recursos que se vayan liberando por las pérdidas futuras de importancia del Certificado de Abono Tributario en el mercado de capitales.

4. *Fondo financiero agropecuario*

En el transcurso del presente año, la Junta Monetaria ha realizado cambios

importantes en la reglamentación del Fondo Financiero Agropecuario, FFA. En primer término, decretó un aumento del 15 al 17 en el porcentaje de las colocaciones de los bancos comerciales que debe ser invertido en títulos del FFA (Resolución 1/75). Posteriormente, para compensar la disminución de la rentabilidad bancaria, redujo las tasas de redescuento para los préstamos a través de este mecanismo (Resolución 6/75).

La elevación del porcentaje de las colocaciones se hizo necesaria para capitalizar nuevamente al Fondo y recoger la emisión de finales de año, originada en la refinanciación de los algodóneros y para evitar emisiones adicionales, que podrían tener lugar por la necesidad de ampliar los programas de crédito al sector agropecuario.

El efecto conjunto de las medidas se tradujo en ligeros aumentos de las tasas de rentabilidad para los bancos y en mayores costos para la entidad por la disminución en la tasa de redescuento. Así mismo, se conserva la estructura de tasas de interés en forma tal que los préstamos a corto plazo siguen resultando más rentables.

Es interesante anotar que, si bien el aumento de la rentabilidad hace más atractivos los préstamos al sector agropecuario para los bancos comerciales, esto se hubiera podido lograr mediante el aumento de la tasa de interés para el usuario, sin necesidad de disminuir la tasa de redescuento que cubre el FFA. Al respecto se podría argüir que una elevación en las tasas de interés se traduciría en mayores precios para los productos agrícolas, y que por lo tanto se acentuaría la tendencia inflacionaria. Sin embargo, de una parte, el mayor volumen de recursos crediticios se destina al fomento de cultivos comerciales, particularmente arroz y algodón, cuya incidencia en el índice de precios al consu-

midor es relativamente baja; adicionalmente, la función del crédito no debe ser la de sustentación del ingreso de los productores, sino la del fomento de innovaciones tecnológicas.

Al respecto McKinnon con buen criterio se refiere a los préstamos subsidados de la Caja Agraria en los siguientes términos:

"Puesto que el crédito concedido a cada agricultor es probablemente insuficiente para financiar innovaciones de alguna importancia y aunque la tasa de interés puede estar por debajo de la tasa de inflación, la Caja Agraria desarrolla, entonces, más la función de sustentación de ingresos que la de un verdadero mercado de capitales"²⁷.

E. Perspectivas 1975

En esta sección del capítulo se presenta un estimativo del crecimiento y origen de los medios de pago para 1975. El análisis se realiza tomando como base la meta de crecimiento (18%) que se ha propuesto el gobierno nacional. FEDESARROLLO, mediante el análisis del panorama monetario que contempla las posibles fuentes de expansión y contracción, determina hasta qué punto es posible lograr la anterior meta de política económica.

Cabe anotar que los medios de pago constituyen una variable de carácter eminentemente discrecional; por lo tanto, la autoridad monetaria, mediante el manejo de instrumentos tales como el encaje y el control a las fuentes de expansión de la base está en posición de lograr la meta buscada. Sin embargo, la fijación del crecimiento propuesto para los medios de pago debe considerar la demanda de circulante de la economía. Por tal razón

²⁷ Ronald McKinnon, Política Monetaria y Financiera, *Revista del Banco de la República*, diciembre 1974, p. 1.687.

resulta imprescindible enmarcar la variación deseada del circulante en el contexto de los requerimientos de los distintos sectores.

1. Fuentes de variación de los medios de pago

Tradicionalmente las fuentes de expansión o contracción de la base monetaria han estado constituidas por: el movimiento de las reservas internacionales, la financiación al sector público, el crédito a los bancos comerciales y a las entidades de fomento, el endeudamiento de la Federación Nacional de Cafeteros, el resto del sector privado, las reservas bancarias y la partida denominada activos netos sin clasificar.

El comportamiento del multiplicador de los medios de pago (expansión secundaria) obedece a las fluctuaciones de las relaciones de efectivo y de encaje. Las alteraciones en la primera de ellas reflejan variaciones en la demanda por liquidez de la economía, las cuales, aunque dependen en buena parte de los deseos del público, son producto también de cambios en los niveles de ingreso y de la estructura de las tasas de interés en el mercado de capitales. La relación de encaje, por el contrario, depende de la autoridad monetaria, la cual puede fijar libremente el porcentaje de reserva legal que deben constituir los bancos sobre sus exigibilidades.

2. Metodología

Para juzgar la factibilidad del cumplimiento de la meta gubernamental se procede a comparar el crecimiento deseado de los medios de pago con los requerimientos de circulante. Las proyecciones se centrarán en las fuentes de variación de la base monetaria en razón de que el multiplicador de los medios de

pago no ha registrado en los últimos años variaciones significativas²⁸.

3. Fuentes de variación de la base monetaria 1975

a. Reservas internacionales

La proyección de la balanza cambiaria para 1975 señala una reducción de las reservas internacionales netas del Banco de la República de US\$ 227 millones, la que de llevarse a cabo originaría una contracción de la base monetaria del orden de \$ 5.902 millones²⁹. Sin embargo, como se comenta en el capítulo de Sector Externo, el gobierno nacional para mantener las reservas internacionales en un nivel adecuado, deberá recurrir a crédito externo por cerca de US\$ 182 millones. En la medida en que esta partida la destine a cubrir el flujo neto de divisas hacia el exterior (US\$ 128 millones)³⁰, el efecto contraccionista de las reservas internacionales sobre la base monetaria será de sólo \$ 2.574 millones en 1975.

b. Sector público

El déficit monetizable de las operaciones efectivas del gobierno nacional se ha estimado en \$ 2.430 millones³¹. No obstante, es preciso descontar \$ 977 mi-

²⁸ Véase Antonio Hernández, *op. cit.* Conviene aclarar que se refiere a variaciones en año completo (diciembre-diciembre). Adicionalmente, la invariabilidad del multiplicador no indica un comportamiento similar de las relaciones de efectivo y de encaje, sino que los cambios de ellas se han neutralizado mutuamente.

²⁹ Según la tasa de contabilización de las reservas internacionales fijada por la Junta Monetaria en diciembre pasado en \$ 26 por dólar.

³⁰ Esta cuenta refleja el saldo de la contratación de crédito externo de la balanza cambiaria excluyendo los US\$ 100 millones de IDEMA, que se destinarán a cancelar obligaciones a corto plazo, en el exterior y el servicio de la deuda.

³¹ Véase el capítulo de Finanzas Públicas.

llones para los cuales se han contemplado provisiones de crédito externo, ya contabilizadas en la proyección de la balanza cambiaria; de ésta manera, el déficit financiero del gobierno nacional con recursos internos que produciría expansión monetaria ascendería a \$ 1.453 millones³².

Por otra parte, la financiación del Emisor al resto del sector oficial resulta difícil de prever. Sin embargo, al considerar: la política de austeridad adoptada, los mayores recaudos derivados de la reforma tributaria y el movimiento registrado por esta cuenta durante los últimos cuatro años, se tomará como base la experiencia de 1974 (—\$ 682.0 millones). Por tanto el efecto final del sector público sobre la base monetaria será expansionista en 1975 en cerca de \$ 771 millones³³.

c. Sector cafetero

Tradicionalmente el financiamiento del Emisor a la Federación de Cafeteros mediante el descuento de bonos de prenda para la compra de la cosecha ha constituido una de las fuentes principales de expansión de la base monetaria. La excepción la constituyó la experiencia de 1974 en razón de la liquidez de que gozaba el Fondo Nacional del Café, debida en buena parte a la eliminación del subsidio a los fertilizantes. Para el año de 1975 se espera un endeudamiento neto de la Federación con el Banco Central

del orden de \$ 1.100 millones³⁴. Al respecto cabe anotar que esta expansión hubiera sido superior de no adoptarse recientemente las políticas de elevar el impuesto por retención del 30% al 35% del volumen exportado, la disminución en el nivel del reintegro de US\$ 100.0 a US\$ 95.5 por saco de 70 kilos exportado y sobre todo la reducción en el precio interno de compra de FEDERACAFE de \$ 2.500 a \$ 2.350 por carga de café pergamino.

Esta mayor emisión se habría originado en la necesidad de financiar la retención de existencias (1.6 millones de sacos de 60 kilos) acordada por el pacto de productores. El impuesto de retención, al nivel del 30%, tal como se analizó en COYUNTURA ECONOMICA desde octubre, era insuficiente para cubrir simultáneamente los descuentos en ventas de la Federación en el exterior y la retención de existencias. Las medidas adoptadas resultaron apropiadas, pero no fueron tomadas con la debida oportunidad y en consecuencia se precipitó una descapitalización del Fondo Nacional del Café.

d. Activos netos sin clasificar

El saldo expansionista de esta partida refleja básicamente las compras de oro no monetario por parte del Banco de la República. Si se tiene en cuenta el auge reciente de la explotación y el precio de dicho metal en el mercado internacional, no parece aventurado estimar que este rubro registre en 1975 una expansión similar a la de 1974, la cual ascendió a \$ 1.141.8 millones.

³² Esta cifra no toma en consideración ni la posible colocación en el mercado de capitales de bonos de desarrollo económico que se encuentran en poder del sector público ni la menos probable de pagarés semestrales de emergencia económica.

³³ El efecto contraccionista por el flujo neto de divisas al exterior se neutralizaría por la contratación de crédito externo.

³⁴ Este estimativo se basa en una producción para el trimestre octubre-diciembre de 4.5 millones de sacos de 60 kilos, una participación de la Federación en las exportaciones del orden del 33%, un período de desfase entre las compras y las primeras ventas cercano a las ocho semanas y un precio interno de compra de \$ 2.350 por carga de café pergamino.

e. Reservas bancarias

Las variaciones de esta partida dependen básicamente del crecimiento de los depósitos en cuenta corriente y del encaje legal establecido por la Junta Monetaria; se considera que su variación en 1975 puede ser del orden de \$ 1.908.1 millones siempre y cuando no se modifique la relación de encaje³⁵.

f. Resto del sector privado

Generalmente, la cuenta denominada resto del sector privado resulta contraccionista, aunque su magnitud en 1974 resultó poco significativa (\$ 1.6 millones). No obstante para 1975 es factible que esta última partida registre un efecto expansionista del orden de 124 millones, si se tiene en cuenta que posiblemente en el año en curso: finaliza el proceso de desmonte de los depósitos previos de importación (\$ 102.0 millones); se registre una disminución similar a la de 1974 de los depósitos de giro de la Resolución 53 (22.2 millones de pesos); no se altere significativamente la cuenta de giros anticipados para el pago de importaciones, por constituir un fondo rotatorio que puede estar cercano a su tope máximo de crecimiento; y finalmente, no se presenten movimientos sustanciales en los títulos de participación del Banco de la República.

Dado que la meta gubernamental de expansión monetaria limita el crecimiento de la base a \$ 5.220.7 millones y que los efectos de crecimiento y disminución de los medios de pago a los que se ha hecho referencia implican una ampliación del circulante de \$2.770.9 millones, el saldo neto por distribuir a bancos comerciales y entidades de fomento sería de \$ 2.449.8 millones.

g. Entidades de fomento

Aun cuando en los dos últimos años la financiación neta a las entidades de fomento por parte del Emisor ha sido de magnitud apreciable³⁶ para 1975 no se prevé una expansión de carácter similar. En efecto, en 1973 parte apreciable de dicha expansión se debió a crédito neto del Banco Central al Fondo de Promoción de Exportaciones y se originó básicamente en el déficit de recursos del Fondo, debido a que el gobierno nacional no entregó a dicha institución los recursos provenientes del impuesto CIF sobre las importaciones que le corresponden por ley. En 1974, la expansión originada en dichas entidades fue en buena parte debida a la necesidad de financiar al Fondo de Ahorro y Vivienda y en menor grado al Fondo Financiero Agropecuario.

Para el año de 1975, es previsible que el FFA no requiera recursos del Banco de la República y por el contrario está cancelando su deuda con los ingresos obtenidos del aumento de inversión de los bancos comerciales en títulos³⁷. Por este concepto se espera un efecto contraccionista del orden de \$ 549 millones. Así mismo, para 1975 es probable que el efecto monetario originado por los créditos al Fondo de Ahorro y Vivienda, salvo nuevas modificaciones al sistema de ahorro en valor constante, sea neutro, ya que la expansión de carácter estacional que se genere en los últimos meses del año en curso puede verse compensada por la cancelación de los préstamos otorgados a finales del año pasado³⁸. En lo

³⁶ Véase cuadro IV.5.

³⁷ Como se comentó en la sección D de este capítulo, la Junta Monetaria aumentó del 15 al 17 el porcentaje de las colocaciones que deben ser invertidas por los bancos comerciales en títulos del FFA. En 1975, según las notas editoriales del Banco de la República de marzo último, habían sido cancelados ya \$ 389 millones.

³⁸ Este monto ascendía ya a \$ 589 millones. Banco de la República. *Notas Editoriales*, Marzo de 1975.

³⁵ Este estimativo se hizo con base en el promedio de las tasas de crecimiento de las reservas bancarias y de los depósitos en cuenta corriente en 1974.

que se refiere a la financiación de PRO-EXPO parece que esta entidad no va a requerir recursos en 1975, ya que, por una parte, últimamente se han estado trasladando efectivamente los recursos al fondo y por otra se fijó una sobretasa a las importaciones con el fin de aumentar la disponibilidad de recursos de esta entidad. Por otra parte, resulta probable que el Emisor sea más reticente a destinar crédito a las Corporaciones Financieras, ya que éstas podrán obtener recursos en virtud de las atribuciones que les confirió el Decreto 399 de 1975.

Por el contrario, es factible que en el año en curso el Banco Central Hipotecario reciba crédito del Emisor, con la consiguiente expansión de la base monetaria. En efecto, últimamente se ha venido presentando una venta de cédulas del Banco Central Hipotecario al Banco de la República, fenómeno que puede obedecer al reajuste en la tasa de interés sobre los depósitos de ahorro (12% - 16%) y al restablecimiento de la confianza del público en el sistema de ahorro en valor constante³⁹. Otro efecto expansionista atribuible a las entidades de fomento podría originarse en los préstamos del Emisor a la Caja de Crédito Agrario, los cuales pueden requerirse para la financiación de existencias de fertilizantes y probablemente también como consecuencia del aumento en la tasa de interés sobre los depósitos de ahorro y por el subsidio al crédito agropecuario.

En síntesis, y advirtiendo que es muy difícil precisar la magnitud de la expansión o contracción correspondiente a las entidades de fomento, se estima con base en las consideraciones anteriores que la contribución de éstas en la expansión de la base monetaria en 1975 debe ser inferior a la de 1973 y 1974. Se calcula

como la menor de los últimos cuatro años, la cual ascendió a cerca de \$ 900 millones, pues como se anotó anteriormente, es posible que el FFA, PROEXPO y el FAVI, que constituyeron las principales fuentes de expansión del crédito a las entidades de fomento en los años de 1972 y 1973, registren movimientos poco significativos en sus cuentas con el Banco de la República.

j. Bancos comerciales

En las circunstancias descritas, la autoridad monetaria podría canalizar, de acuerdo con la meta de crecimiento de los medios de pago, \$ 1.549.8 millones para los bancos comerciales. Las proyecciones de la producción agrícola para 1975 muestran un crecimiento sensiblemente más bajo que el observado para 1974⁴⁰, y subsiste la posibilidad de que parte de los descuentos de bonos de prenda continúen realizándose en el mercado extrabancario. De esta manera, la financiación a los bancos comerciales parece una meta factible, si se tiene en cuenta que en 1974 el crédito del Emisor a la banca comercial fue de \$ 2.161.7 millones y que en agosto pasado se adoptó una política tendiente a eliminar el redescuento como fuente de recursos ordinarios⁴¹.

4. Conclusiones finales

De acuerdo con el análisis realizado en los numerales anteriores que contemplan las fuentes tradicionales de expansión de la base, se podría considerar como factible la meta de expansión gubernamental de los medios de pago. Empero, no debe olvidarse que en 1975 la Em-

⁴⁰ Véanse los capítulos de Actividad Económica General y Mercado de Capitales.

⁴¹ Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV, No. 3, capítulo de Moneda y Crédito.

³⁹ Véase capítulo de Ahorro y Mercado de Capitales.

presa Colombiana de Petróleos deberá realizar importaciones de gasolina por un valor aproximado de US\$ 34 millones⁴². Esta situación, dado el diferencial de precios externos e internos del combustible, afectará probablemente las finanzas de ECOPETROL. En la medida en que el gobierno opte por aliviar la situación financiera de la empresa, puede

producirse una expansión adicional a la deseada para los medios de pago.

Su magnitud, sin embargo, resulta difícil de precisar pues depende de la posibilidad de otorgar el financiamiento por medio de recursos de ahorro interno. De otra parte, la expansión adicional del circulante podría evitarse a través del reajuste en los precios internos de venta de la gasolina, cuyo impacto sobre el nivel general de precios de la economía se comenta en el capítulo correspondiente.

⁴² Véase el capítulo sobre la Situación Petrolera en Colombia, cuadro X.8.

Ahorro y Mercado de Capitales

A. Introducción

El análisis del mercado de capitales ha de tener en cuenta que durante 1974 se dieron al mismo tiempo un crecimiento de los medios de pago del 19.4%, inferior al del año anterior (29.1%), y una ligera aceleración de la tasa de inflación. Por otra parte, es necesario considerar la modificación institucional de la estructura de tasas de interés y la reforma tributaria, que busca gravar más las rentas de capital y hacer más progresivo el impuesto sobre la renta. Finalmente, no deben olvidarse los factores de incertidumbre creados por los cambios en la dirección de la política económica, que afectaron en especial a las unidades de poder adquisitivo constante UPAC.

Dentro de este contexto se observa que el ahorro transferible aumentó en \$ 9.481.9 millones mientras que en 1973 el crecimiento fue de \$6.545.9 millones. Este resultado puede deberse tanto al cambio en las tasas de interés como a una sustitución de medios de pago por mecanismos de ahorro financiero que, dada la liquidez de que disponen, se han

convertido en sustitutos próximos del dinero. Esta última afirmación parece plausible si se tiene en cuenta que durante 1974 se presentó una desaceleración en el ritmo de crecimiento de los medios de pago bastante significativa, en tanto que la inflación creció ligeramente.

Además, el crecimiento del ahorro financiero puede no haberse traducido totalmente en un aumento de la inversión física real. Como se analiza en el capítulo de Actividad Económica General, tanto en el sector industrial como en la construcción se apreció una acumulación de existencias. En estas circunstancias, parte del nuevo ahorro puede haberse dedicado a financiar dichos inventarios.

En cuanto a la estructura del ahorro financiero, cabe anotar que ésta puede haberse modificado por las medidas tendientes a reducir la dispersión de las tasas de interés. Como los rendimientos más altos del mercado institucional se redujeron, puede haber variado la relación entre dicho mercado y el extrabancario (cuadro V.1).

CUADRO V - 1

TASAS DE INTERESES DE LOS PRINCIPALES ACTIVOS FINANCIEROS

Activo financiero	Tasa nominal		Tasa efectiva		Tasa neta de impuestos ¹	
	Vigente en agosto 7/74	Vigente en Nov. 30/74	Vigente en agosto 7/74	Vigente en Nov. 30/74	Vigente en agosto 7/74	Vigente en Nov. 30/74
1. Depósitos de ahorro	8.5	12.0	7.9	11.3	7.9	11.3
2. Certificados de depósito a término	21.6	24.0	23.9	26.2	12.8	14.2
3. Unidades de poder adquisitivo constante UPAC						
a. Certificados	29.4	26.0	29.4	26.1	25.2	18.6
b. Depósitos de ahorro	28.8	24.8	28.8	24.8	24.8	17.8
4. Cédulas hipotecarias	12.5	12.5	15.3	15.3	15.3	15.3
5. Bonos de desarrollo económico Clase B	15.0	15.0	16.7	16.7	16.7	16.7
6. Bonos de corporaciones financieras	16-18	16-18	18.9-19.3	18.9-19.3	9.8-10.1	9.8-10.1
7. Títulos de participación	19.5-20.5	21.0-21.6	19.5-20.5	21.0-21.6	19.5-20.5	11.7-12.3

Fuente: Banco de la República.

¹ Se supone una tasa marginal de impuesto a la renta del 40% y del patrimonio del 1.5%.

B. Evolución del mercado

1. El mercado bursátil (cuadros V.2 y V.3)

Las transacciones en el mercado de acciones tuvieron en 1974 un satisfactorio volumen de \$ 1.215.2 millones, mientras que la colocación de nuevas emisiones ascendió a \$ 773.8 millones. Así, el total de transacciones de acciones en la Bolsa llega casi a \$ 2.000 millones, cifra superior en 46% a la del año 1973. En los últimos meses se observó una disminución en las operaciones bursátiles y una baja en el índice de cotización de acciones. Este, que hasta mediados del año se mantuvo por encima de 100, bajó a 86.5 en diciembre.

Con frecuencia se atribuyen al sistema de valor constante las dificultades de las acciones en la Bolsa. Aunque en algunas oportunidades es cierta tal afirmación,

existen otros factores que pueden explicar los problemas bursátiles. Uno de ellos es la incertidumbre que causan medidas gubernamentales como la reforma tributaria. Otros, de carácter más permanente por ser estructurales, son la práctica inexistencia en el país de sociedades anónimas de capital abierto, y el reducido número de las inscritas en la Bolsa. Por último, la política de "dinero barato" tradicionalmente seguida, en otras palabras, el otorgamiento de crédito a tasas de interés muy bajas, normalmente negativas en términos reales, lo que unido a un tratamiento tributario que grava doblemente los dividendos, al tiempo que permite deducir los intereses pagados, lleva a las sociedades anónimas a buscar financiación crediticia en vez de emitir acciones. En esta forma se dificulta que en el largo plazo la acción pueda competir con otros activos financieros, por lo que muy frecuentemente el inver-

CUADRO V - 2
INDICE DE COTIZACION DE ACCIONES, BOLSA DE BOGOTA
(Base 1968 = 100)

		Total	Industria manufac- rera	Finanzas seguros y bienes inmuebles	Comercio	Transporte y comunicacio- nes	Servicios
1973	Promedio	100.1	101.1	94.9	202.8	87.5	95.1
1974	Promedio	99.6	98.9	98.1	231.2	80.6	98.9
1974	Enero	106.5	106.0	104.9	195.7	88.1	97.3
	Febrero	106.6	106.4	104.5	195.7	88.5	92.6
	Marzo	101.0	100.9	97.8	215.9	87.6	93.2
	Abril	100.9	100.7	97.9	219.1	86.0	99.3
	Mayo	102.7	101.9	100.6	238.6	86.4	102.0
	Junio	102.3	101.6	100.4	241.5	84.0	103.7
	Julio	103.5	102.5	102.4	242.0	83.3	104.5
	Agosto	105.0	103.5	105.2	249.6	81.3	105.9
	Septiembre	98.7	98.4	96.6	265.2	76.2	107.7
	Octubre	91.7	90.9	90.9	231.8	69.3	98.4
	Noviembre	89.9	88.4	90.0	239.5	68.6	92.1
	Diciembre	86.5	85.4	85.5	239.7	67.3	90.3

Fuente: *Revista del Banco de la República*, diciembre 1974.

sionista adquiere acciones más con carácter especulativo que con el de inversión financiera de mediano o largo plazo.

2. El mercado de valores de renta fija (cuadro V.4)

Aunque en sentido estricto no todos los papeles que se analizan en esta sección pueden considerarse de renta fija, razones institucionales en especial la liquidez primaria concedida a determinados documentos, hacen más o menos

CUADRO V - 3
BOLSAS DE BOGOTA Y MEDELLIN, TOTAL DE TRANSACCIONES

		Acciones			Bonos y cédulas		Otros		Total	
		Número (miles)	Valor (millones de pesos)	%	Valor (millones de pesos)	%	Valor (millones de pesos)	%	Valor (millones de pesos)	%
1973		96.538	1.107.0	34.2	787.1	24.3	1.342.5	41.5	3.236.6	100.0
1974		124.071	1.215.2	24.9	1.668.5	34.2	1.993.7	40.9	4.877.3	100.0
1974	Enero	9.584	100.4	29.2	83.3	22.0	184.8	48.8	378.6	100.0
	Febrero	10.212	110.5	32.4	103.9	30.2	127.4	37.4	340.8	100.0
	Marzo	10.835	92.3	26.0	103.1	29.0	159.9	45.0	355.2	100.0
	Abril	10.784	96.8	20.0	239.7	49.6	146.8	30.4	483.3	100.0
	Mayo	12.735	110.6	30.0	118.5	32.1	140.1	37.9	369.2	100.0
	Junio	9.762	109.3	28.3	127.0	32.9	149.8	38.8	386.1	100.0
	Julio	11.041	133.0	24.2	219.4	39.8	198.2	36.0	550.6	100.0
	Agosto	9.448	105.6	25.4	145.3	35.0	164.5	39.6	415.4	100.0
	Septiembre	9.654	107.3	24.6	121.3	27.8	207.4	47.6	436.0	100.0
	Octubre	9.155	103.1	24.9	135.8	32.9	174.4	42.2	413.3	100.0
	Noviembre	7.159	62.4	15.0	114.6	27.4	240.6	57.6	417.7	100.0
	Diciembre	13.696	74.1	22.3	157.6	47.6	99.6	30.1	331.2	100.0

Fuente: *Revista del Banco de la República*, Diciembre 1974.

CUADRO V - 4
AHORRO TRANSFERIBLE

	Diciembre 1972	Diciembre 1973	Diciembre 1974	Variaciones	
				1973	1974
I. Ahorro financiero o transferible				6.545.9	9.431.9
II. Cuasi dineros	12.855.4	19.148.1	27.806.2	6.292.7	8.658.1
1. Depósitos de ahorro	5.831.6	7.973.9	9.623.0	2.142.3	1.649.1
2. Depósitos en corporaciones de ahorro y vivienda	187.8	4.596.7	8.278.9	4.408.9	3.682.2
a. De ahorro		2.280.3	5.216.2		
b. Certificados		2.369.5	3.103.8		
c. Especiales	0	22.7	27.5		
Menos de otras corporaciones		75.8	68.6		
3. Cédulas hipotecarias	4.854.5	4.049.3	4.052.4	-805.2	3.1
a. Emitidas	7.202.5	7.289.3	7.311.5		
Menos en bóveda	432.2	640.6	102.1		
b. Circulación	6.770.3	6.648.7	7.209.4		
Menos en bancos comerciales	462.2	634.8	887.9		
En Caja Agraria	511.1	657.2	755.1		
Cédulas del 5%	942.5	1.215.0	1.514.0		
Fondo sustentación	0	92.4	0		
4. Bonos de desarrollo económico	750.4	803.2	782.0	52.8	-21.2
a. Emitidos	2.498.5	3.733.5	4.987.5		
Menos Amortizados	661.4	841.7	1.139.2		
Por colocar	0	4.5	0		
Fondo sustentación IFI	233.7	114.9	134.9		
b. En circulación	1.603.4	2.772.4	3.713.4		
Menos en sector público	853.0	1.969.2	2.931.4		
5. CAT	868.4	1.049.3	1.917.6	180.9	868.3
a. Expedidos	3.437.4	5.204.4	7.600.3		
Menos utilizados	2.569.0	4.155.1	5.682.7		
6. Depósitos a término	144.1	231.1	2.709.8	87.0	2.478.7
a. En bancos comerciales	62.8	62.6	2.681.3		
Comunes	60.6	53.2	39.4		
Certificados	2.2	9.4	2.641.9		
b. En corporaciones financieras	81.3	168.5	228.5		
7. Bonos de corporaciones financieras	218.6	444.6	442.5	226.0	-2.1
a. Circulación	1.168.1	1.556.1	1.593.7		
Menos con recursos decreto 687	290.0	500.0	500.0		
En Banco de la República	339.4	304.9	382.6		
En bancos comerciales	320.1	306.6	268.6		
III. Capital de sociedades				253.2	773.8

Fuente: Banco de la República.

adecuado incluir bajo esta categoría las cédulas hipotecarias, los bonos de desarrollo económico clase B, los certificados de abono tributario (CAT), los bonos de garantía general de las corporaciones financieras, los depósitos de ahorro y a término, y las unidades de poder adquisitivo constante (UPAC).

a. Cédulas Hipotecarias

La circulación de este papel que hasta agosto disminuyó continuamente se recupera a partir de ese mes, pero en la actualidad se encuentra prácticamente estancada, ya que la emisión existente se colocó casi totalmente, por ser la cédula

uno de los pocos activos financieros que goza de exención tributaria, tanto para la liquidación del impuesto a la renta y el patrimonio como en el nuevo régimen de sucesiones. El Decreto 2053 de Septiembre 30 de 1974 establece que las cédulas emitidas con anterioridad a esa fecha continuarán exentas. Las nuevas emisiones estarán sujetas a impuestos de renta y patrimonio y por lo tanto su tasa de interés deberá ser mayor para que puedan colocarse en el mercado. Al respecto cabe anotar que, aunque existen los estudios pertinentes sobre las características que debe poseer una nueva cédula, el Banco Central Hipotecario no ha sido autorizado para lanzar nuevas emisiones.

Con la recuperación en los últimos meses del año, la captación neta de recursos por medio de la cédula llegó a \$ 4.052.4 millones, cantidad ligeramente superior al nivel alcanzado en diciembre de 1973, que fue de \$ 4.049.3 millones. En ese año la cédula disminuyó su captación de ahorro en \$ 805.2 millones.

Las cifras que se conocen para 1975 muestran el estancamiento de la emisión en casi \$ 7.250 millones a precios de mercado (\$ 8.260 en valores nominales) durante los dos primeros meses del año. De marzo en adelante se ha presentado una disminución de los recursos captados por medio de este papel cercana a los \$ 350 millones hasta mediados de abril. Las causas de esta reducción parecen encontrarse en el aumento de la tasa de interés reconocida sobre depósitos de ahorro, la desaparición de la incertidumbre para el sistema de valor constante y el mayor rendimiento de los bonos de desarrollo económico.

b. Bonos de Desarrollo Económico Clase "B"

La captación neta de ahorro que realiza el sector público por medio de este

papel disminuyó \$ 21.2 millones (2.6%) en 1974. Si se considera que este activo financiero es de características muy similares a las de la cédula hipotecaria y su rendimiento algo mayor, es extraño que a partir de septiembre el volumen mantenido por el sector privado haya disminuido.

Dos factores parecen haber incidido en esta evolución. En primer lugar, como se anotó en el anterior número de COYUNTURA ECONOMICA, posiblemente algunos inversionistas dudaron de la solvencia del gobierno por la polémica en torno al déficit fiscal, olvidando la existencia del fondo de sustentación del Instituto de Fomento Industrial IFI. En segundo, la adquisición de un gran volumen de bonos por parte de las entidades del sector público que en el futuro deberán tributar, y por consiguiente, pueden estar más interesadas que antes en mantener papeles exentos.

La existencia de \$ 135 millones en diciembre de 1974 en el fondo de sustentación indicaría que la demanda es insuficiente. Sin embargo, se trata simplemente de problemas de mercadeo que no permiten satisfacer adecuadamente los requerimientos por parte del público.

El gran volumen de bonos que poseen las entidades del sector público está impidiendo captar más ahorros del sector privado por medio de este instrumento, puesto que las emisiones vigentes que gozan de exención tributaria están prácticamente agotadas y hasta ahora no se conoce ninguna decisión sobre las nuevas emisiones que estarán sujetas a gravámenes tributarios. Para estos papeles, lo mismo que para las cédulas, existen estudios sobre las características que deben poseer.

Es probable que el gobierno no se decida a realizar nuevas emisiones de bonos de desarrollo económico mientras no co-

loque en el mercado los Pagarés Semestrales de Emergencia Económica PAS, que deben salir próximamente. En caso tal, la captación de ahorro mediante los bonos iría disminuyendo a medida que las emisiones vigentes se amorticen por sorteo o vencimiento.

Cabe anotar que parece inadecuado permitir que las entidades del sector público adquieran bonos de desarrollo económico en magnitudes tan considerables. Se ha afirmado que esta política permite trasladar los excesos de liquidez de las entidades al gobierno central. Sin embargo, pueden establecerse mecanismos más apropiados que reduzcan el costo para la Tesorería. Para tal fin podrían emitirse papeles específicos de obligatoria suscripción cuando se presenten excesos de liquidez en los institutos y déficit en la Tesorería. De lo contrario el gobierno incurre en pagos de intereses que no se justifican.

De racionalizarse la colocación de bonos en el sentido anotado, como parece que se está haciendo, de acuerdo con lo que se refleja en las cifras de los tres primeros meses de 1975, el gobierno podría obtener cerca de \$ 3.000 millones en recursos del ahorro privado.

c. Certificados de Abono Tributario CAT

La emisión de CAT que, como es bien sabido, depende del volumen de exportaciones beneficiadas con este incentivo y de la magnitud del mismo, se incrementó en \$ 2.395.9 millones en 1974. A su vez los CAT utilizados aumentaron en \$ 1.527.6 millones (36.8%). Así la circulación de este papel se incrementó en \$ 868.3 millones (82.8%).

Sin duda el CAT continúa siendo una de las mejores inversiones de carácter financiero, tanto por su alta rentabilidad como por la exención tributaria, como lo

demuestran las cifras de transacciones en las Bolsas de Bogotá y Medellín que sobrepasaron los \$ 1.980 millones, cifra superior en un 52% a la de 1973.

La reducción del subsidio a los exportadores del 15 al 5 y 7% sobre el valor del reintegro por medio del Decreto 2004 de Septiembre 24 de 1974, que entró en vigencia el 1o. de enero del presente año, ocasionará una disminución del volumen de CAT en circulación en 1975, como puede apreciarse en las cifras que hasta ahora se conocen: hasta el 31 de marzo se produjo una disminución de \$ 117.8 millones.

Los recursos que se liberen por la mencionada disminución en la circulación del CAT en el mercado de capitales, se dirigirán muy posiblemente hacia los nuevos pagarés semestrales de emergencia económica PAS. Sin embargo, es probable que tal sustitución no se presente de inmediato por el desconocimiento de este nuevo papel y la natural reticencia del público a inversiones financieras nuevas, a pesar de que, como en el caso de los certificados de abono tributario, servirán para pagar todo tipo de impuestos.

d. Bonos de garantía general de las corporaciones financieras

La carencia de dinamismo en la captación de ahorros por parte de las Corporaciones, se traduce en una disminución de \$ 2.1 millones en el volumen de bonos en poder del público durante 1974. Es de anotar que el 40% de los bonos emitidos por estas entidades se encuentra en el Banco de la República y más del 30% en los bancos comerciales. (cuadro V.4).

En este caso no se puede hablar de problemas de rentabilidad o liquidez, ya que ésta última la tienen completamente

asegurada a través del fondo de sustentación de documentos de crédito en el Emisor. Lo que sucede es que son prácticamente desconocidos por los inversionistas financieros en razón de la falta casi absoluta de propaganda. En general las corporaciones no se han preocupado por conseguirles mercado debido a la existencia del fondo de sustentación, que más que eso se ha considerado como un fondo para colocar bonos. Hasta ahora nada permite prever un cambio de actitud, por lo que la captación en 1975 puede ser prácticamente nula.

c. Depósitos de ahorro y a término

i. Depósito a término en los bancos y las corporaciones financieras

Esta clase de depósitos, que en el pasado perdió toda importancia en el mercado de capitales, se convirtió a partir de marzo de 1974 en el instrumento más dinámico, gracias al aumento de la tasa nominal de interés al 24% anual (efectiva de 26.4%), una de las más altas actualmente existentes para ahorros. La anterior medida produjo un aumento en la captación de recursos para los bancos por medio de la colocación de certificados de depósito a término de \$ 9.4 millones en diciembre de 1973 a \$ 2.641.9 millones al finalizar 1974. El total de depósitos a término, incluyendo los comunes de los bancos comerciales y los de las corporaciones financieras, se incrementó en \$ 2.478.7 millones (cuadro V.4).

Las cifras preliminares que se conocen para marzo de 1975, indican que los certificados de los bancos comerciales sobrepasaron los \$ 4.300 millones. De mantenerse este ritmo de crecimiento en la captación de recursos por medio de este papel, antes de finalizar el año se habrá agotado la capacidad de emisión de los bancos, limitada por disposiciones

legales al 100% de su capital y reservas (aproximadamente \$ 5.500 millones).

En el presente año una de las Corporaciones Financieras ha lanzado al mercado certificados de depósito a término, aparentemente con buenos resultados. Si las demás corporaciones siguen su ejemplo, la oferta de esos títulos en el mercado podría superar los \$ 9.000 millones. Este monto podría colocarse en el mercado, siempre y cuando las nuevas emisiones de otros papeles no estén exentas de impuestos o disfruten de rentabilidades superiores.

ii. Depósitos de ahorro en el sistema bancario

Nuevo impulso recibieron esta clase de depósitos mediante el aumento de la tasa de interés al 12% en agosto de 1974 y al 16% en febrero del presente año. El primer reajuste produjo un incremento en el volumen de los depósitos cercano a los \$ 1.100 millones en los últimos cuatro meses del año. Con este aumento se completó un crecimiento de \$ 1.649.1 millones (20.7%) durante el año de 1974, inferior al del año anterior (36.7%).

La rentabilidad efectiva de los depósitos de ahorro es actualmente del 17%, rendimiento ligeramente superior al de las cédulas hipotecarias y los bonos de desarrollo económico clase "B". Al considerar las exenciones tributarias concedidas a cada uno de estos instrumentos se concluye que para personas con altas tasas marginales de impuesto a la renta resultan mejor inversión los bonos y cédulas.

Es de anotar que no siempre las cuentas de ahorro pertenecen en su mayoría a personas de bajos ingresos. En efecto, los depósitos de la Caja Agraria en junio de 1974 ascendían a \$ 3.730 millones, distribuidos en 3.942.232 cuentas. Si se

supone que cada cuenta pertenece a una persona diferente, y dada la distribución de las cuentas según su valor, se observa que el 1% de las personas poseen el 46.7% de los depósitos, lo que indica un alto grado de concentración.

El auge de los depósitos de ahorro al finalizar el año de 1974 hace pensar en un alto crecimiento de los mismos en 1975, pero las cifras preliminares hasta ahora conocidas muestran un descenso en enero y una lenta recuperación en febrero y marzo, cuando llegan al nivel que mostraron en diciembre (\$ 9.600 millones). Sin embargo, el nuevo aumento de la tasa de interés al 16% puede modificar esta tendencia.

Tal vez no ha existido en el mercado de capitales colombiano un instrumento tan debatido, ni de desarrollo tan vertiginoso, accidentado y sometido a tantas incertidumbres, como la unidad de poder adquisitivo constante UPAC. A pesar de todo es el activo financiero que más recursos ha canalizado después de las acciones.

En 1974 los ahorros captados por medio de este papel se incrementaron en \$ 3.682.2 millones (80.1%) a pesar de que en los tres últimos meses del año disminuyeron en cerca de \$ 1.000 millones.

Las posibles causas de tal disminución fueron la reducción de la corrección monetaria y de los intereses, por una parte, y la eliminación parcial de la exención tributaria, por otra. Sin embargo, un factor que parece haber afectado más significativamente la baja de los depósitos es la incertidumbre. Esto puede apreciarse más claramente si se tiene en cuenta que el retiro de depósitos comienza en la misma fecha de la declaración de la emergencia económica (17 de septiembre) y no a partir de la expedición del Decreto que disminuye su

rentabilidad (12 de agosto) ni con la entrada en vigencia de este último (10. de septiembre). Lo mismo queda comprobado con su posterior recuperación.

A pesar de las modificaciones introducidas al sistema UPAC durante 1974, se justifica hacer algunos comentarios sobre su posible reestructuración, la cual en último término, depende de si se quiere mantener la corrección monetaria sólo en el sector de la construcción, extenderla a otros sectores ó eliminarla completamente.

Partiendo de la hipótesis de que no se quiere generalizar esta última, y teniendo en cuenta que en las circunstancias actuales las UPAC operan muchas veces como medio de pago y no como ahorro estable, parece necesario restarle liquidez al sistema de valor constante. Esto podría lograrse liquidando la corrección monetaria de las cuentas de ahorro de acuerdo con el sistema de saldos mínimos durante un período y ampliando el vencimiento de los certificados. Estos últimos podrían negociarse en el mercado secundario pero sin liquidez primaria.

En cuanto al sistema de amortización, es posible que deba reorganizarse, protegiendo, tanto el capital de las entidades financieras que otorgan el crédito como a los prestatarios, sin que se lleguen a subsidiar los préstamos para vivienda. El logro de un objetivo como el anterior depende en gran medida del comportamiento de los precios, cuya tendencia alcista parece haber comenzado a desaccelerarse en los primeros meses del año en curso.

Con todo, las modificaciones que se le hagan al sistema UPAC deben tener un carácter relativamente definitivo, para evitar la incertidumbre que tan significativamente ha venido afectando el comportamiento de este papel en el

mercado de capitales en el pasado reciente.

D. Perspectivas

El desarrollo de mercado de capitales durante el año en curso es difícil de prever, pues todavía no se sabe si van a colocar nuevos papeles en el mercado, ni la totalidad de sus características. Entre los nuevos documentos que pueden lanzarse al mercado se encuentran los pagarés semestrales de emergencia PAS, los bonos de desarrollo económico y las cédulas del Banco Central Hipotecario. Así mismo, ha de tenerse en cuenta que las corporaciones financieras fueron autorizadas por medio del Decreto 399 de marzo 7 de 1975 para obtener recursos mediante la expedición de certificados de depósito a término o la colocación de bonos, pagarés y títulos-valores emitidos por terceros; la tasa máxima autorizada para estas operaciones fue fijada en el 29% por la Resolución 13 de 1975 de la Junta Monetaria. Finalmente, otros papeles liberarán recursos del mercado de capitales, como es el caso del CAT.

Por otra parte, el aumento del ahorro transferible dependerá también de los resultados que se obtengan en el control de la expansión de los medios de pago, el crecimiento del Producto Interno Bruto, el aumento de la incidencia del sector público en el ingreso nacional y la continuación de la tendencia a sustituir medios de pago por documentos de ahorro transferible.

Con todo, de conservarse la tendencia de los dos últimos años, puede esperarse un crecimiento cercano al 40%, lo que equivale aproximadamente a \$ 11.000 millones. La composición del ahorro transferible dependerá de las modificaciones que se hagan a la estructura de tasas de interés; más exactamente, de la manera como se proceda a reducir la dispersión de dichas tasas, política que parece no haberse desarrollado en su totalidad. A este respecto cabe anotar, que si bien se ha avanzado en cuanto se refiere a las tasas que deben reconocerse por parte de los intermediarios, poco se ha hecho en cuanto a las tasas activas, o sea el interés que deben pagar los usuarios del crédito, con excepción de las modificaciones al sistema de valor constante.

Finanzas Públicas - Gobierno Nacional

A. Introducción

La adecuada interpretación del comportamiento presupuestal durante el año de 1974 ha de tener en cuenta que el cambio de gobierno significó un viraje en la gestión económica, especialmente notorio en materias fiscales. Sin embargo, no debe olvidarse que el manejo de las finanzas públicas en su conjunto (ingresos y gastos) es un instrumento de política económica de mediano plazo.

La administración López, dentro de una concepción general de equidad tributaria y redistribución del ingreso, puso en vigencia una importante reforma fiscal cuyos aspectos centrales son la intención de hacer de la ejecución presupuestal un instrumento de estabilización de la economía nacional y la mejora en la administración de los impuestos nacionales. Dichos aspectos propenden a elevar los ingresos corrientes del gobierno nacional, por lo que a corto plazo podría hablarse de "fiscalismo". Con todo, en un horizonte de tiempo un poco mayor, en la medida que sea posi-

ble implementar una política redistributiva por medio de un cambio en la orientación del gasto público, podrán apreciarse más claramente los alcances de la reforma tributaria.

Sin embargo, un análisis más coyuntural de los problemas presupuestales debe considerar que los comienzos de un gobierno tienen un vínculo inevitable con las concepciones económicas y los mecanismos de control anteriormente vigentes. Es pues indispensable señalar que el presupuesto de 1974 corresponde a la administración Pastrana y el del año en curso es, por lo menos hasta cierto punto, una solución de compromiso entre distintas visiones del desarrollo, ya que los cambios propuestos por el gobierno a la ley de apropiaciones, posteriormente aprobados por el Congreso, pueden considerarse en general como marginales, a pesar de su indiscutible importancia conceptual. Por tal razón, el análisis del presupuesto de 1976 revestirá especial interés para juzgar la política fiscal que se está comenzando a adelantar.

En lo concerniente a los problemas presupuestales del año de 1974, es necesario insistir brevemente en algunos puntos específicos a los que se hizo referencia en números anteriores de COYUNTURA ECONOMICA. Durante los primeros siete meses del año se registró un represamiento del gasto público que buscó controlar la expansión de los medios de pago, la cual se consideró excesiva en años anteriores. Con la entrada del nuevo gobierno y para evitar un represamiento continuado que podía llegar a poner en peligro la estabilidad administrativa, se hizo imperativa la consecución de recursos inmediatos para el fisco. Dado que el impacto de la recién adoptada reforma tributaria, en especial el aumento de los recaudos por concepto del cambio en las tarifas del impuesto a las ventas, comenzaría a hacerse sentir hacia finales del año de 1974, se recurrió a la colocación de los pagarés semestrales de emergencia económica¹.

Pues, en apariencia, el gobierno seguía una política económica contradictoria con las nuevas normas fiscales de estabilidad económica y equidad tributaria, por el conocido efecto inflacionario de la expansión de los medios de pago y la discutible progresividad del impuesto a las ventas. Con todo, circunstancias ajenas a la gestión fiscal, en especial la disminución de las reservas internacionales, neutralizaron el efecto expansionista de los medios de pago; además, el aumento en las tasas medias y marginales del impuesto a la renta en las escalas más altas de ingreso y la implantación de la renta presuntiva pueden compensar ampliamente el posible efecto regresivo

del impuesto a las ventas². Por otra parte, la utilización de patrones adecuados de gasto público en 1976, tendría también un favorable efecto redistributivo.

El presente capítulo analiza, dentro del contexto antes definido, lo que podría llamarse "período de transición" en la política fiscal. Es decir, el comportamiento presupuestal de 1974 y las perspectivas del año en curso, haciendo especial énfasis en estas últimas.

B. Situación general de las finanzas públicas (cuadro VI.1)

En este aparte se estudian la situación de tesorería, la presupuestal, la fiscal y la situación de la deuda nacional —externa e interna— a finales de 1974, comparándolas con las de 1973. El análisis se hace de acuerdo con las cifras de la Contraloría y el Banco de la República, las cuales presentan algunas diferencias cuyo origen no es fácilmente precisable.

1. Situación de tesorería³

La situación de tesorería mostraba un déficit de \$ 726.0 millones el 31 de diciembre de 1974, con un incremento del 141.2% con respecto al la de igual fecha del año anterior (saldo negativo de \$ 301 millones). Este hecho constituye un claro reflejo de los problemas de caja del gobierno central durante el año de 1974.

2. Situación presupuestal y fiscal⁴

El apreciable aumento del déficit de tesorería contrasta con el todavía más

¹ Es de anotar que estaban presupuestados otros mecanismos expansionistas dentro de los que se destacan los créditos externos para gastos corrientes, que no era fácil utilizar por los problemas en el giro de las contrapartidas nacionales, relacionados con la escasez de fondos efectivos en la Tesorería y otras dificultades.

² Es necesario señalar que antes de la reforma tributaria la estructura del impuesto a las ventas era menos progresiva.

³ Disponibilidades menos exigibilidades inmediatas de la Tesorería.

⁴ Situación presupuestal: Suma anual de las diferencias mensuales entre los reconocimientos de

CUADRO VI - 1
SITUACION GENERAL DEL GOBIERNO NACIONAL
(millones de pesos)

	Diciembre 31 de 1973	Diciembre 31 de 1974	Variación	
			\$	%
I Situación de tesorería	-301	-726	-425	141.2
II Situación presupuestal	1.670	6.167 ¹	4.497	269.3
III Situación fiscal	1.352	6.318 ¹	4.966	367.3
IV Deuda pública nacional²	38.606	45.538	6.932	18.0
A. Externa				
1. Según Contraloría	26.180	28.561	2.381	9.1
2. Según Banco de la República	25.216	27.207	1.991	7.9
B. Interna				
1. Pagarés de emergencia económica	—	1.921	1.921	n.a.
2. Otros documentos de deuda interna	8.705	10.106	1.401	16.1
3. Crédito del Emisor				
a. Según Contraloría	4.730	6.402	1.672	35.5
b. Según Banco de la República	4.685	6.304 ³	1.619	34.6

Fuente: Banco de la República, Contraloría General de la República, y Asociación Bancaria de Colombia.

¹ Corregido y provisional.

² La suma tiene en cuenta las cifras del Banco de la República para la deuda externa y el crédito del emisor al gobierno nacional. En caso de tenerse en cuenta las cifras de la Contraloría el saldo de la deuda nacional el 31 de diciembre de 1973 sería de \$ 39.615.0 millones, en la misma fecha de 1974 de \$ 46.990.0 millones y el incremento durante 1974 de \$ 7.375.0 millones (18.6%).

³ Pagarés a favor del gobierno nacional (tesorería) menos \$ 700.0 millones correspondientes a pagarés de emergencia comprados por el Banco de la República.

n.a. No aplicable.

apreciable crecimiento del superávit presupuestal y fiscal. El primero, según el informe aproximado de la Contraloría General de la República de diciembre de 1974, registra un incremento de \$ 6.529.0 millones (391.0%) en relación con el saldo de 1973 que fue de \$ 1.670 millones.

Al respecto cabe anotar que durante el último trimestre de 1974 la Contraloría introdujo un cambio metodológico en la

ingresos y los acuerdos de gastos. El saldo final debe tener en cuenta las reservas de apropiación.

Situación fiscal: situación presupuestal más efecto neto de la variación en los recursos del balance del tesoro (positivo o negativo). El resultado definitivo considera adicionalmente la provisión de impuestos de difícil cobro.

liquidación del saldo presupuestal, al no considerar la provisión de estabilización ordenada por el artículo 119 del Decreto-Ley 294 de 1973 y los recursos de crédito comprometidos, es decir, los que están atados a proyectos de vigencias anteriores. Al tener en cuenta el valor acumulado de estos rubros hasta septiembre de 1974⁵ el superávit se reduce a \$ 6.167 millones (ver cuadros VI.1 y VI.3). En tal caso el aumento del superávit presupuestal sería de \$ 4.497.0 millones con respecto a 1973, lo que corresponde al 269.3%.

Pero, por otra parte, como se anota en el Informe Financiero de la Contraloría

⁵ Para los últimos meses del año no hay información.

de diciembre de 1974, el saldo que se presenta no considera las reservas de apropiación solicitadas por la Dirección General de Presupuesto⁶, que ascienden a \$ 5.504.0 millones, de los cuales el 42.2% corresponden a recursos de crédito externo que se presupuestaron y no se utilizaron. En caso de que la Contraloría resuelva aceptar dicha solicitud y teniendo en cuenta el cambio metodológico al que antes se hizo referencia, el superávit presupuestal sería solamente de \$ 663 millones, lo que significa un descenso del 60.3% en relación con el saldo final de 1973.

En cuanto al resultado fiscal éste habría crecido en \$ 6.998.0 millones con respecto al de 1973, al pasar de \$ 1.352.0 millones al cierre de dicha vigencia a \$ 8.350.0 millones en diciembre de 1974, lo que representaría un incremento del 518.0%. Pero, al efectuar los ajustes correspondientes anotados en el análisis presupuestal, el superávit descendería a \$ 6.318.0 millones, y suponiendo que se apruebe la solicitud de reservas que ordena el artículo 122 del Decreto-Ley 294 de 1973, el resultado fiscal mostraría un saldo positivo de solamente \$ 814 millones, inferior en un 39.8% al resultado de diciembre de 1973. E incluso, el saldo llegaría a ser negativo si se constituye la provisión de impuestos de difícil cobro, a la que también hace referencia la Contraloría⁷

3. Situación de la deuda nacional

A continuación se analizan las fluctuaciones de la deuda externa, la deuda interna con particulares e instituciones financieras, y el crédito del emisor al

gobierno nacional durante el año de 1974. Como se verá las estadísticas de la Contraloría y las del Banco de la República tienen algunas discrepancias.

a. Crédito externo

El saldo de la deuda externa del país⁸ al 31 de diciembre de 1974 ascendía a \$ 28.561.0 millones, con un incremento de \$ 2.381.0 millones (9.1%) en relación con el resultado final de 1973, de acuerdo con las cifras de la Contraloría General de la República.

Por su parte, el registro de la deuda externa del Banco de la República muestra un saldo de US\$ 1.084.0 millones a fines de 1973 y de US\$ 1.148.0 millones al término de 1974. Pues, según esta fuente de información, el aumento de la deuda externa del gobierno Central sería de \$ 1.991.0 millones⁹ (7.9%) inferior al que registra la Contraloría. Cabe anotar, sin embargo, que la metodología de los dos registros no es idéntica.

Con todo, las dos fuentes estadísticas muestran que los incrementos de la deuda externa son significativamente superiores a las utilidades de la misma, tanto desde el punto de vista de la ejecución presupuestal como desde el de operaciones efectivas (utilizaciones por \$ 94.0 millones y \$ 313.0 millones, respectivamente —ver cuadros VI.2 y VI.3). Esta situación puede deberse a varios factores, entre los que se destacan las dificultades para apropiar contrapartidas en pesos, los límites legales vigentes para el endeudamiento externo y, en menor medida, a que algunos fondos no

⁶ Contraloría General de la República, *Informe financiero*, diciembre de 1974, página 2.

⁷ *Ibid.*, nota 2 sobre los resultados financieros aproximados al 31 de diciembre de 1974.

⁸ Sin incluir la deuda a cargo de entidades descentralizadas, las administraciones departamentales y municipales, y los particulares.

⁹ Utilizando para convertir a pesos la tasa de contabilización de las reservas de \$ 23.70 por dólar, la misma que utiliza la Contraloría.

CUADRO VI - 2
OPERACIONES EFECTIVAS - GOBIERNO NACIONAL¹
AÑO DE 1974
(\$ millones)

	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Total
I. Ingresos corrientes	5.897	7.355	7.933	7.446	28.631
A. Renta y complementarios	2.046	3.458	3.107	2.539	11.150
B. Aduanas y CIF	1.202	1.305	1.556	1.583	5.646
C. Ventas	771	810	1.048	1.312	3.941
D. Cuenta especial de cambio	545	474	418	1.606	3.040
E. Gasolina y ACPM	369	402	451	324	1.456
F. Otros ²	964	906	1.353	82	3.308
II. Gastos corrientes	4.251	4.600	5.288	6.272	20.411
A. Funcionamiento e intereses de la deuda	3.828	4.157	4.746	5.401	18.132
B. CAT y CDT	423	443	542	871	2.279
III. Superávit (+) o déficit (-) en cuenta corriente	1.646	2.755	2.645	1.174	8.220
IV. Gastos de inversión	1.975	2.485	2.829	3.623	10.912
V. Superávit (+) o déficit (-)	-329	+270	-184	-2.449	-2.692
VI. Financiación del déficit (+) o absorción del superávit (-)	+ 329	-270	+ 184	+ 2.449	+2.692
A. Crédito externo (neto)	- 122	-24	-106	565	313
B. Crédito interno (neto)	313	-124	195	1.933	2.314
1. Banco de la República ³	137	-837	416	919	635
2. Crédito de particulares o instituciones financieras	262	596	59	963	1.880
3. Variación del efectivo en caja y otros ⁴	-86	117	-280	51	-198
C. Otros	138	-122	95	-49	65

Fuente: Dirección General de Impuestos, Tesorería General de la República y Banco de la República.

¹ Las cifras no corresponden exactamente a las presentadas en números anteriores de la revista por un cambio en la metodología del Banco de la República, resultante de los estudios adelantados conjuntamente por el Departamento de Investigaciones Económicas de esta entidad y el Fondo Monetario Internacional - FMI-.

² Tributación a la propiedad y a los servicios, papel sellado, timbres, rentas contractuales, tasas y multas.

³ La diferencia con las cifras de Billetes en circulación por el mismo concepto corresponden al crédito del IDEMA respaldado por el Gobierno Nacional (\$ 1646.0 millones); a diferencias del cierre del balance al fin del mes; y a la variación de los anticipos de la cuenta especial de cambio, que en este cuadro se considera dentro de los ingresos corrientes (\$ 814.0 millones).

⁴ Variación del efectivo en caja y de los depósitos de las oficinas subalternas de recaudación.

⁵ Discrepancia estadística y cheques girados y no pagados.

utilizados para el presupuesto nacional son garantizados por el gobierno central, el cual se hace cargo de la deuda ante el prestamista internacional.

b. Crédito interno con particulares e instituciones financieras

Se ha considerado conveniente separar para efectos de análisis los pagarés se-

CUADRO VI - 3
EJECUCION PRESUPUESTAL - GOBIERNO NACIONAL
AÑO DE 1974
(\$ millones)

	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV. Trimestre	Total
I. Ingresos corrientes	6.288	7.105	11.041	8.078	32.512
A. Renta y complementarios	2.527	3.150	6.276	3.060	15.013
B. Aduanas y CIF	1.071	1.028	1.249	1.506	4.854
C. Ventas	788	822	1.129	1.472	4.211
D. Cuenta especial de cambio	721	696	709	710	2.836
E. Gasolina y ACPM	369	402	345	303	1.419
F. Otros ¹	812	1.007	1.333	1.027	4.179
II. Gastos corrientes	3.943	3.929	4.229	4.430	16.531
A. Funcionamiento	2.649	2.815	2.885	3.242	11.591
B. Servicio de deuda	1.294	1.114	1.344	1.188	4.940
III. Superávit en cuenta corriente	2.345	3.176	6.812	3.648	15.981
IV. Gastos de inversión	2.351	2.603	2.978	5.401	13.333
V. Financiación neta	-145	151	112	2.471	2.589
A. Externa	68	39	-39	26	94
B. Interna de particulares	-213	112	151	2.445	2.495
1. Ingresos netos	289	883	530	2.445	4.147
2. Provisión de estabilización	-502	-771	-379	s.i.	1.652
VI. Ajustes de balance y otros²	206	-273	1.833	324	2.090
VII. Reservas constituidas (-)	-	-	-	-1.160	-1.160
VIII. Superávit (+) ó déficit (-) presupuestal³	55	451	5.779	118	6.167

Fuente: Contraloría General de la República, *Informes financieros*. Cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Tributación a la propiedad y a los servicios, papel sellado, timbres, rentas contractuales, tasas y multas.

² Recursos del balance del tesoro y recursos de crédito comprometidos.

³ El saldo presupuestal del año de 1974 de este cuadro difiere del de la Contraloría General de la República en \$ 2.032.0 millones, ya que el resultado de esta entidad no incluye (por cambio en la metodología durante el último trimestre del año) la Provisión de Estabilización por \$ 1.652.0 millones y los recursos de crédito comprometidos por \$ 378.0 millones, para un total de \$ 2.030.0 millones. La pequeña diferencia estadística que aún subsiste se debe a que en este cuadro se han redondeado las cifras en millones.

s.i. No hay información.

mestrales de emergencia económica de las otras fuentes de recursos, en razón de la importancia que estos tuvieron para resolver los problemas de la Tesorería en un momento de significativo repesamiento de los gastos públicos y en el que parecía inconveniente o era difícil re-

currir a otras fuentes crediticias presupuestadas.

i. Pagars semestrales de emergencia económica

A partir de octubre de 1974 el gobierno nacional adicionó el presupuesto

en \$ 2.559 millones (\$ 1.000 millones en octubre, \$ 724.0 millones en noviembre y \$ 835.0 millones en diciembre), con base en los recursos que se esperaba obtener de los pagarés.

Pero la colocación de los mismos hasta el 31 de diciembre de 1974 ascendió solamente a \$ 1.921 millones¹⁰, de los cuales \$ 700.0 millones fueron adquiridos por el Banco de la República.

Al ser acordados gastos por \$ 2.449.0 millones con base en las adiciones a las que antes se hizo referencia, los ingresos efectivos resultaron inferiores en \$ 528.0 millones a los gastos presupuestados. Posiblemente esta situación motivó que el gobierno aclarara que la autorización para colocar pagarés de emergencia ascendía a \$ 3.000.0 y no a \$ 2.000.0 millones, como se había creído en principio¹¹. En estas circunstancias se hace posible la realización de todos los gastos presupuestados que no se hicieron efectivos, por lo menos bajo el criterio de la contabilidad de competencia.

ii. Otros documentos de deuda interna¹²

El saldo por este concepto era de \$ 8.075.0 millones al final de la vigencia de 1973 y de \$ 10.106.0 millones el 31 de diciembre de 1974. Es decir, durante el año pasado, este rubro se incrementó en \$ 1.401.0 millones, lo que corresponde al 16.1%.

c. Crédito del Banco de la República al gobierno nacional

Según las cifras de la Contraloría General de la República éste creció en \$ 1.672.0 millones (35.5%) en 1974, al

pasar entre el 31 de diciembre de 1973 e igual fecha del año pasado de \$ 4.730.0 a \$ 6.402.0 millones. Por su parte, la información del Banco de la República señala un aumento en el crédito del emisor de \$ 1.619.0 millones (34.6%), siendo el saldo el 31 de diciembre de 1972 de \$ 4.685.0 millones y el de 1974 de \$ 6.304.0 millones. Las razones de la pequeña discrepancia de las dos fuentes estadísticas pueden deberse a diferencias al cierre del balance.

C. Ingresos y gastos del gobierno nacional (cuadros VI.2 a VI.7)

El análisis de los ingresos y gastos del gobierno nacional considera tres aspectos fundamentales: el ritmo de gastos durante 1974 y su incidencia en la actividad económica general del país; una comparación general entre la ejecución presupuestal y las operaciones efectivas del gobierno nacional; y el lugar de éste en la economía durante los últimos cinco años.

1. Ritmo de gasto y actividad económica general (cuadros VI.2 y VI.3)

Tanto las cifras de operaciones efectivas como la ejecución presupuestal del gobierno nacional muestran una aceleración del ritmo de gasto durante el segundo semestre de 1974, especialmente notoria en el último trimestre. El origen de tal aceleración es el represamiento del gasto público en los últimos meses de la administración anterior, al cual ya se hizo referencia, que implicó durante el segundo semestre del año un conflicto entre la realización de un voluminoso presupuesto y los objetivos de control de la inflación de la nueva política económica.

Sin embargo, si se tiene en cuenta la gestión presupuestal dentro del contexto

¹⁰ Fuente: Asociación Bancaria de Colombia.

¹¹ Decreto 293 de febrero de 1975.

¹² Documentos al portador y a favor de instituciones financieras diferentes al Banco de la República.

de la actividad económica general del año anterior, pueden hacerse algunas precisiones en torno a la incidencia de la aceleración del gasto público en la economía.

Como ya desde el segundo trimestre del año la economía nacional mostraba algunos síntomas recesivos¹³, la decisión administrativa de represar el gasto público pudo haber contribuido a la disminución del ritmo de la actividad productiva, mientras que la mayor presión del gasto público en los últimos meses del año tuvo el efecto contrario, aunque ésta no pueda relacionarse estrictamente con la política económica gubernamental. Por otra parte, a pesar de la acumulación de inventarios industriales, la inelasticidad de la oferta en otros sectores y factores de comportamiento pudieron implicar que parte de la presión de la demanda agregada debida al aumento del gasto público del gobierno central,

incidiera sobre el nivel de precios y no en la aceleración de la actividad productiva general del país.

2. Operaciones efectivas y ejecución presupuestal (cuadro VI.4)

Las operaciones efectivas del gobierno nacional resultan inferiores en cuanto a ingresos y superiores en cuanto a gastos en relación con la ejecución presupuestal.

La primera diferencia se debe a que los reconocimientos de ingresos por parte de la Contraloría fueron superiores a las entradas efectivas de la Tesorería, especialmente en el renglón de impuesto a la renta y complementarios, lo que se debe en gran parte a los recursos interceptados por los contribuyentes ante la Dirección de Impuestos Nacionales contra las liquidaciones oficiales. La segunda se debe a la necesidad de atender gastos de vigencias anteriores por parte de la Tesorería, fenómeno que no se refleja en las cifras de ejecución pre-

¹³ Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV No. 3.

CUADRO VI - 4

COMPARACIONES ENTRE LAS OPERACIONES EFECTIVAS Y LA EJECUCION PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO NACIONAL Año de 1974

	Operaciones efectivas (1)	Ejecución Presupuestal (2)	Relación (1/2)
I. Ingresos corrientes	28.631	32.512	0.881
A. Renta y complementarios	11.150	15.013	0.743
B. Aduanas y CIF	5.646	4.854	1.163
C. Ventas	3.941	4.211	0.936
D. Cuenta especial de cambio	3.040	2.836	1.072
E. Gasolina y ACPM	1.546	1.419	1.090
F. Otros ¹	3.308	4.179	0.792
II. Gastos	31.323	29.864	1.049
A. Corrientes	20.411	16.531	1.235
B. Inversión	10.912	13.333	0.818
III. Financiación neta	2.692	2.589	1.040

Fuente: Cuadros VI.2 y VI.3. Cálculos de FEDESARROLLO.

supuestal, las cuales registran las operaciones de una vigencia fiscal, en este caso la de 1974.

Si la reforma fiscal logra sus objetivos de mejorar la administración tributaria y elevar los ingresos corrientes del fisco, es posible que las diferencias estadísticas resulten menores. Pero en todo caso sería conveniente unificar los dos sistemas contables o presentar en las cifras las fuentes de la discrepancia, lo que mejoraría sustancialmente la calidad de la información y, por consiguiente, las posibilidades de interpretación.

3. El lugar del gobierno nacional en la economía (cuadros VI.5 y VI.7)

En este aparte se hace en primer término un análisis de la evolución del sector público (gobierno central) en los últimos cinco años; en segundo lugar, se comparan las operaciones efectivas del gobierno nacional en 1974 con las de 1973.

a. Tal como se aprecia en los cuadros VI.5 y VI.6, durante el período 1970-1974 los signos de la gestión presupuestal no son positivos. En el transcurso de 1970-1974 fue decreciendo paulatinamente la participación del gobierno central en el Producto Interno Bruto, en contraste con la necesidad de prestar servicios gubernamentales, especialmente de educación y salud, a una población creciente, cuyo nivel de vida

CUADRO VI - 5

OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN RELACION CON EL
PRODUCTO INTERNO BRUTO
1970-1974
(porcentajes)

	1970	1971	1972	1973	1974 ¹
I. Ingresos corrientes	9.49	9.73	9.38	8.87	8.56
A. Renta y complementarios	4.41	4.29	4.20	3.67	3.33
B. Aduanas y CIF	1.95	1.96	1.75	1.69	1.69
C. Ventas	0.82	1.09	1.08	1.00	1.18
D. Otros	2.31	2.39	2.35	2.51	2.36
II. Gastos corrientes	6.48	6.97	6.75	6.38	6.10
A. Funcionamiento y servicio de la deuda	6.16	6.22	6.14	5.79	5.42
B. CAT y CDT	0.32	0.35	0.61	0.59	0.68
III. Superávit en cuenta corriente²	3.01	2.76	2.63	2.49	2.46
IV. Gastos de inversión	4.01	3.84	4.51	3.47	3.26
V. Superávit (+) o déficit (-)	1.00	1.08	1.88	0.98	0.81
VI. Financiación del déficit (+) ó absorción del superávit (-)	1.00	1.08	1.88	0.98	0.81

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales, Banco de la República (*Cuentas Nacionales y Operaciones efectivas*) y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Estimando un crecimiento del PIB del 6.9% en términos reales.

² Puede considerarse como la formación de ahorro del gobierno nacional.

CUADRO VI - 6

OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN RELACION CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Indice de participación¹ 1970 = 100)

	1970	1971	1972	1973	1974 ²
I. Ingresos corrientes	100.0	102.5	98.8	93.5	90.2
A. Renta y complementarios	100.0	97.3	95.2	83.2	75.5
B. Aduanas y CIF	100.0	100.5	89.7	86.7	86.7
C. Ventas	100.0	132.9	131.7	121.9	143.9
D. Otros	100.0	103.5	101.7	108.7	102.2
II. Gastos corrientes	100.0	107.6	104.2	98.5	94.1
A. Funcionamiento y servicio de la deuda	100.0	107.5	99.7	94.0	88.0
B. CAT y CDT	100.0	109.4	190.6	184.4	212.5
III. Superávit en cuenta corriente³	100.0	91.7	87.4	82.7	81.7
IV. Gasto de inversión	100.0	95.8	112.5	86.5	81.3
V. Superávit (+) ó déficit (-)	100.0	108.0	188.0	98.0	81.0
VI. Financiación del déficit (+) ó absorción del superávit (-)	100.0	108.0	188.0	98.0	81.0

Fuente: cuadro VI.5.

¹ Relación entre los porcentajes de participación en el PIB.

² Para este año el índice se ha calculado considerando un crecimiento del PIB del 6.9% en términos reales.

³ Aproximadamente equivalente a la formación de ahorro del gobierno nacional.

puede haber disminuído en los últimos años^{1 4}.

El índice de participación de los ingresos corrientes del gobierno nacional en el PIB desciende en forma más o menos significativa. Cabe anotar que la disminución habría sido aún más radical si no se hubiera incrementado en gran medida la participación del impuesto a las ventas (gráfico VI.1).

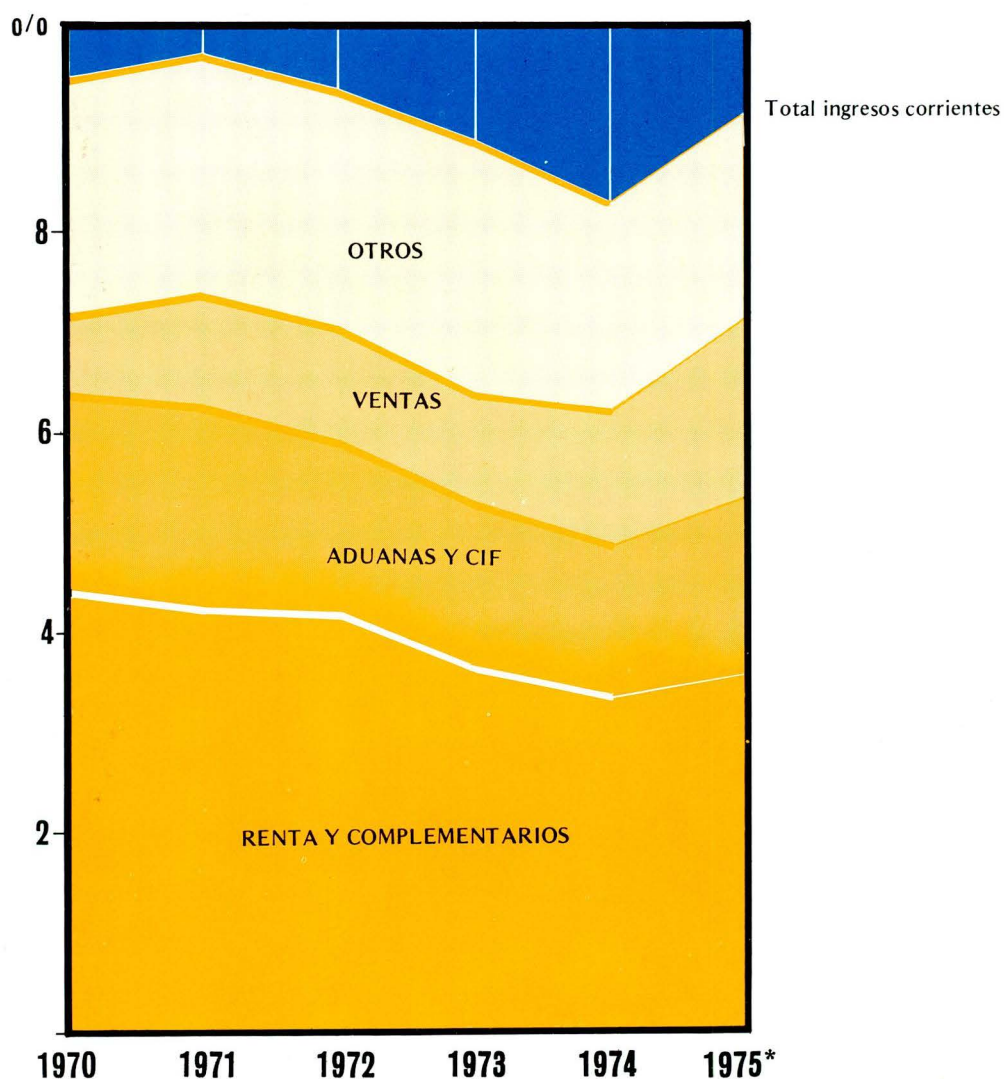
Por su parte, el índice de participación de los gastos corrientes muestra una ligera disminución en los cinco años considerados, en tanto que desciende notoriamente el de la inversión pública. El

único índice que muestra un sustancial incremento es el del costo fiscal del CAT, subsidio que favorece ante todo a los exportadores y no significa necesariamente una mejora en el bienestar general.

b. El cuadro VI.7 muestra que el aumento de la incidencia del sector público, al nivel del gobierno central, es mínimo durante 1974. Los gastos de funcionamiento crecen en un 0.2% y los de inversión en un 0.3% en términos reales, por lo que, en general, puede considerarse que en 1974 el gobierno central desempeñó un papel casi neutral en la actividad económica del país. Teniendo en cuenta la aceleración en el ritmo de gasto en los últimos meses del año puede apreciarse más claramente cómo, en caso

¹⁴ En un informe especial sobre el desempleo que se presenta en este número de COYUNTURA ECONOMICA, se profundiza más en esta situación.

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: Cuadros VI.5 y VI.8

* Proyectado

CUADRO VI - 7

OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL
COMPARACION 1973 - 1974
(millones de pesos a precios de 1973)

	1973	1974		Variación		
		Nominal	Real ¹	Nominal	Real (\$)	Real (%)
I. Ingresos corrientes	21.512	28.631	22.177	7.119	665	3.1
A. Renta y complementarios	8.903	11.150	8.637	2.247	-266	-3.0
B. Aduana y CIF	4.086	5.646	4.373	1.560	287	7.0
C. Ventas	2.428	3.941	3.053	1.513	625	25.7
D. Cuenta especial de cambio	2.000	3.040	2.355	1.040	355	17.8
E. Gasolina y ACPM	1.339	1.546	1.197	207	-142	-10.6
F. Otros ²	2.756	3.308	2.562	552	-194	-7.0
II. Gastos corrientes	15.461	20.411	15.810	4.950	349	2.3
A. Funcionamiento y servicio de la deuda	14.023	18.132	14.045	4.109	22	0.2
B. CAT y CDT	1.438	2.279	1.765	841	327	22.7
III. Superávit en cuenta corriente	6.051	8.220	6.367	2.169	316	5.2
IV. Gastos de inversión	8.427	10.912	8.452	2.485	25	0.3
V. Superávit (+) ó déficit (-)	-2.376	-2.692	-2.085	-316	291	-12.2
VI. Financiación del déficit (+) ó absorción del superávit (-)	2.376	2.692	2.085	316	-291	-12.2

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales, Tesorería General de la República, Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Se considera un crecimiento de los precios del 29.1% que resulta de ponderar la participación de los gastos corrientes en el total de gastos (65.0%) por el incremento en los precios para el consumidor empleado (25.2%) y la participación de la inversión en dicho total (35.5%) por el aumento en los precios al por mayor del comercio en general (39.2%) pues la estructura de gasto se mantuvo constante en los dos años considerados. Esto es:

$$P_g = (I/G) P_m + (C/G) P_{ce}$$

Donde:

P_g = Crecimiento de los precios de la "canasta de gasto" del gobierno nacional.

I = Gastos de inversión.

C = Gastos corrientes.

G = Total de gastos.

P_m = Crecimiento de los precios al por mayor.

P_{ce} = Crecimiento de los precios para el consumidor empleado.

Aunque esta manera de deflactar las operaciones efectivas del gobierno nacional no es posiblemente la más exacta, es por lo menos la más aproximada que puede aplicarse a la "canasta de gasto" gubernamental (por lo menos con el nivel de agregación de las cifras disponibles), ya que la mayoría de los gastos corrientes están representados por sueldos de empleados y los llamados gastos de inversión, al no ser en su totalidad compras de bienes de capital, puede relacionarse con los precios al por mayor.

² Tributación a la propiedad y a los servicios, papel sellado, timbres, rentas contractuales, tasas y multas.

de que no se hubiera dado, la economía nacional se habría visto afectada por una presión recesiva adicional.

Debe destacarse además que el aumento de la actividad gubernamental fue posible debido a un crecimiento de los ingresos corrientes, especialmente en los renglones de impuestos de ventas y cuenta especial de cambio, que a más de permitir el adecuado flujo de gastos para el funcionamiento administrativo, condujo a un incremento en la formación de ahorro del sector público (superávit en cuenta corriente). De esta manera, la financiación de la inversión pública comienza a hacerse posible con una adecuada transferencia en el flujo del ingreso nacional, que sustituye parcialmente a la financiación del déficit monetizable en las operaciones efectivas, la cual disminuyó en un 12.2% en términos reales. Este hecho refleja el cambio de orientación de las concepciones fiscales, en particular las intenciones estabilizadoras.

D. Perspectivas(cuadro VI.8)

El análisis antes realizado resultaría incompleto si no se tiene en cuenta el comportamiento presupuestal durante el año en curso, que estará determinado en gran medida por los efectos de la reforma tributaria. El análisis se concentra en dos aspectos: se comparan las previsiones de 1975 con lo ocurrido durante 1974 y se hacen algunas consideraciones sobre el posible efecto en la actividad económica general del cambio en la posición relativa del gobierno central.

Al comparar el comportamiento esperado de los ingresos y gastos para 1975 con las operaciones efectivas de 1974 (cuadro VI.8) se observa, en general, una recuperación del ritmo de la actividad económica gubernamental, en contraste con lo sucedido entre 1973 y 1974.

El crecimiento de los ingresos corrientes en términos reales sería superior al del Producto Interno Bruto (10.8% y 4.3%, respectivamente). En tales circunstancias el comportamiento de los gastos gubernamentales puede tener una incidencia positiva en la reactivación de la actividad económica general. Empero, cabe señalar que los gastos corrientes tenderán a crecer en forma mucho más acelerada que los de inversión, ya que los primeros crecerían en 10.4% y los segundos en 2.2%, en términos reales. Así, es posible que el positivo efecto de la gestión presupuestal no se extienda a toda la estructura productiva. Sin embargo, como se deduce de los cuadros VI.5 y VI.8, aunque la inversión no crezca en forma significativa, se logra por lo menos mantener relativamente estable su participación en el PIB, con lo que se interrumpe la tendencia decreciente de los últimos años¹⁵, lo que también puede considerarse positivo.

Por otra parte, la inversión que se realice a otros niveles de la administración pública, ante todo la de los institutos descentralizados, puede atenuar el efecto negativo del ligero aumento de la inversión del gobierno nacional. Por esta razón, la contratación de préstamos internacionales puede tener especial importancia para garantizar un adecuado ritmo de la actividad económica general. Dadas las circunstancias desfavorables del sector externo, dicha contratación no resultaría desestabilizadora, sino que, por el contrario, serviría para evitar un cuello de botella en las importaciones que se extendería a toda la estructura productiva nacional, o por lo menos a gran parte de ella.

¹⁵ El año de 1972 constituye una excepción. Pero, es necesario señalar que precisamente en este año se contrataron créditos externos por sumas considerables, sin que fuera posible evitar su efecto expansionista, y por consiguiente, la presión inflacionaria, dada la bonanza del sector externo por entonces.

CUADRO VI - 8

OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL-COMPARACION 1974-1975
(millones de pesos a precios de 1974)

	1974	1975		Variación		
		Nominal ¹	Real ²	Nominal	Real (\$)	Real (%)
I. Ingresos corrientes	28.631	39.348	31.732	10.717	3.101	10.8
A. Renta y complementarios	11.150	15.401	12.420	4.251	1.270	11.4
B. Aduanas y CIF	5.646	7.639	6.160	1.993	514	9.1
C. Ventas	3.941	7.582	6.115	3.641	2.174	55.2
D. Cuenta especial de cambio	3.040	1.983	-1.599	-1.057	-1.441	-47.4
E. Gasolina y ACPM	1.546	2.179	1.757	633	211	13.7
F. Otros ³	3.308	4.564	3.681	1.256	373	11.3
II. Gastos corrientes	20.411	27.953	22.542	7.542	2.131	10.4
A. Funcionamiento e intereses de la deuda	18.132	26.121	21.065	7.989	2.933	16.2
B. CAT y CDT	2.279	1.832	1.477	-447	-802	-35.2
III. Superávit en cuenta corriente	8.220	11.395	9.190	3.175	970	11.8
IV. Gastos de inversión	10.912	13.825	11.149⁴	2.913	237	2.2
V. Superávit (+) ó déficit (-)	-2.692	-2.430	-1.959	262	733	-27.2
VI. Financiación del déficit (+) ó absorción del superávit (-)	2.692	2.430	1.959	-262	-733	-27.2

Fuente: cuadro VI.7 y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Ver la metodología de la estimación en el anexo de este capítulo.

² Se considera un crecimiento en los precios del 24.0% que resulta de ponderar la participación de los gastos corrientes en el total de gastos (65.0%) por el incremento esperado de los precios al consumidor (19.0% en promedio -Ver capítulo de Precios) y la participación de la inversión en dicho total (35.0%) por el crecimiento previsto en los precios al por mayor del comercio en general, que se supone decrecerá en la misma proporción que el índice de precios al consumidor. Para más detalles véase el cuadro VI.7.

³ Tributación a la propiedad y a los servicios, papel sellado, timbres, rentas contractuales, tasas y multas.

⁴ Si se divide esta cifra por el PIB nominal estimado para 1975 resulta una participación de la inversión en el producto de 3.2%, ligeramente inferior a la del año anterior.

Como conclusión de este capítulo, resulta de interés calcular el posible impacto del crecimiento de los gastos totales en términos reales en el Producto Interno Bruto, PIB. Teniendo en cuenta que estos aumentarían en un 10.9%¹⁶, y

dado que la participación del gobierno nacional en el PIB sería cercana al 9%, es posible que la acción gubernamental eleve la tasa de crecimiento calculada en el capítulo de Actividad Económica General en cerca de un 1%. Con todo, este efecto puede considerarse máximo ya que, como antes se señaló, la mayor

¹⁶ Excluyendo CAT y CDT de los gastos corrientes.

presión del gasto público puede no traducirse totalmente en una mayor tasa de crecimiento, afectándose en forma parcial el nivel interno de precios. Sin embargo, parece factible que el crecimiento del PIB se sitúe alrededor del 5.3%, si se tiene en cuenta la acción conjunta del sector privado y el gobierno nacional.

ANEXO: Metodología de la estimación de las operaciones efectivas del gobierno nacional en 1975

A. Ingresos Corrientes

I. Impuesto de renta y complementarios:

Este se calcula de acuerdo con la ecuación:

$$I_{75} = I_{74} (1 + e_1 \cdot r) + A_1$$

Donde:

I_{75} = Recaudos esperados del impuesto de renta y complementarios en 1975.

I_{74} = Recaudos efectivos del impuesto de renta y complementarios en 1974.

e_1 = Elasticidad de los recaudos con respecto al PIB nominal (1.13).

r = Tasa esperada del crecimiento del PIB nominal (26.2%).

A_1 = Ajuste por medidas de política económica.

La estimación de los recaudos del impuesto a la renta y complementarios con base en la fórmula $I_t = I_{t-1} (1 + e \cdot r)$, tradicionalmente usada, si bien es susceptible de muchas críticas¹⁷, puede considerarse una aproximación aceptable si se tiene en cuenta la calidad de la información disponible. De otra parte, es

necesario señalar que el ajuste por medidas de política económica puede estar subestimado, ya que corresponde al resultado de una simulación con cifras de 1971.

2. Impuesto de aduanas y CIF

Los ingresos por impuestos al comercio exterior se calculan de acuerdo con la ecuación:

$$CE_{75} = \{CE_{74} [1 + (\frac{R^2_{74} + R^1_{75}}{R^2_{73} + R^1_{74}} - 1)(1 + \bar{d})] + A_2$$

Donde:

CE_{75} = Recaudos esperados del impuesto de aduanas y CIF en 1975.

CE_{74} = Recaudos efectivos del impuesto de aduanas y CIF en 1974.

R^2_{74} = Registros de importación en el segundo semestre de 1974.

R^1_{75} = Registros estimados de importación en el primer semestre de 1975¹⁸.

R^2_{73} = Registros de importación en el segundo semestre de 1974.

R^1_{74} = Registros de importación en el primer semestre de 1974.

\bar{d} = Meta de devaluación hasta Junio de 1975 (9.0%).

A_2 = Ajuste por medidas de política económica.

El cálculo se hace de acuerdo con los registros de importación retrasados seis meses, ya que para que los registros se traduzcan en reintegros efectivos transcurre aproximadamente este lapso de

¹⁷ Low, Enrique. "Política Fiscal". En *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano*. (Bogotá: FE-DESARROLLO, 1974).

¹⁸ Los registros de importación para el primer semestre de 1975 se han obtenido sumando a los ya disponibles (enero y febrero) los presupuestos de divisas para importar correspondientes a cuatro meses (US\$ 500.0 millones).

tiempo. Debe señalarse que el ajuste por medidas de política económica es una simple apreciación, fundamentada en un posible cambio del arancel como medida de control a las importaciones, más o menos indispensable dadas las condiciones del sector externo (que implica una elevación del arancel promedio del 5.0%). En razón del desfase entre registros y reintegros, la cifra de recaudos puede estar parcialmente sobrestimada.

3. Impuesto a las ventas

Los Recaudos por este concepto se estiman de acuerdo con la ecuación:

$$V_{75} = V_{74} (I + e_2 \cdot r) + A_3$$

Donde:

V_{75} = Recaudos esperados del impuesto a las ventas en 1975.

V_{74} = Recaudos efectivos del impuesto a las ventas en 1974.

e_2 = Elasticidad de los recaudos con respecto al PIB nominal (1.59).

r = Tasa esperada de crecimiento del PIB nominal (26.2%).

A_3 = Ajuste por medidas de política económica.

Como la elasticidad con respecto al PIB está grandemente afectada por las altas variaciones en los precios en el período 1972-1974, si la tasa de inflación disminuye en 1975, este renglón de los ingresos corrientes puede quedar sobrestimado. El ajuste por medidas de política económica corresponde al incremento calculado en COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV, No. 4, *Informe Especial sobre la Reforma Fiscal*.

4. Cuenta especial de cambio

Los ingresos de este renglón en el año

en curso se calculan de acuerdo con la fórmula:

$$C_{75} = C_{74} + [(r_2 \cdot R_2 \cdot TC_{75}) - (r_3 \cdot R_1 \cdot TC_{74})] + [0.75 P_1 \cdot PI_{74} (TC_{74} - TP) - 0.75 P_1 PI_{75} (TC_{75} - TP)] - [P_1 \cdot M (TC_{75} - TP)]$$

Donde:

C_{75} = Recaudos esperados de la cuenta especial de cambio en 1975.

C_{74} = Recaudos efectivos de la cuenta especial de cambio en 1974.

r_1, r_2 = Tasas del impuesto de retención cafetera (15% y 16%, respectivamente).

R_1, R_2 = Reintegros cafeteros en 1974 y esperados para 1975 (US\$ 524 y US\$ 480 millones respectivamente).

TC_{74}, TC_{75} = Tasas de cambio promedio, efectiva en 1974 y esperada en 1975 (\$ 26.0 y \$ 32.7 por dólar, respectivamente). Es decir, en 1975 se espera una devaluación del 18% en el año completo, por lo que la tasa de cambio promedio se calcula multiplicando la tasa vigente a finales de 1974 por 1.09.

P_1, P_2 = Precio internacional del petróleo y precio interno del mismo (US\$11 y US\$ 1.82 por barril, respectivamente).

M = Importaciones máximas de petróleo crudo durante 1975 (51.7 millones de barriles).

PI_{74}, PI_{75} = Producción de petróleo crudo en el país, efectiva en 1974 y esperada en 1975. Ver informe especial sobre la situación petrolera.

TP = Tasa del cambio petrolera (\$ 20 por dólar).

El factor 0.75 que figura en el segundo término de la ecuación hace referencia a que el 75% del petróleo crudo producido dentro del país debe negociarse en dólares.

La variación en la cuenta especial de cambio así estimada no tiene en cuenta otras partidas de la misma, ya que la incidencia de éstas no es muy significativa. Por otra parte, el hecho de estimar que la cuenta especial de cambio se ve afectada por el máximo de petróleo crudo que debería importarse en 1975 hace que posiblemente queden subestimados los ingresos del fisco por este concepto, ya que la política hasta ahora seguida por ECOPETROL ha sido la de importar gasolina y no crudo, por problemas logísticos y de costos.

5. Impuesto a la gasolina y el ACPM

Los recaudos por este concepto en 1975 se calculan de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$G_{75} = \left[\frac{G_{74}}{2} + \left(\frac{G_{74}}{2} \cdot \frac{P_2}{P_1} \right) \right] (1 + g)$$

Donde:

G_{75} = Recaudos esperados del impuesto a la gasolina y el ACPM en 1975.

G_{74} = Recaudos efectivos del impuesto a la gasolina y el ACPM en 1974.

P_2 = Precio esperado de la gasolina al consumidor final (\$ 5.50 por galón).

P_1 = Precio vigente de la gasolina al consumidor final (\$ 3.42 por galón).

g = Tasa histórica del crecimiento en el consumo de gasolina (8%).

El sistema de calcular los ingresos por este concepto tiene implícito el supuesto de que los nuevos precios de la gasolina

comenzarán a regir el 1.º de julio de 1975. Además, la estimación tiene el defecto de no incluir el ACPM en los cálculos, aunque es de esperar que el aumento de sus precios guarde la misma proporción que el de la gasolina; por otra parte, el consumo de ACPM es inferior al de la gasolina, por lo que su peso es menor en los recaudos globales del impuesto.

6. Otros

El renglón otros se considera una proporción fija de los ingresos corrientes (11.6%) de acuerdo con lo sucedido en los últimos años (1970-1974), en los cuales su participación fluctuó poco alrededor de la media calculada.

B. Gastos

1. Funcionamiento y servicio de la deuda

Calculados de acuerdo con la ecuación:

$$F_{75} = Ff_{75} + 0.90 RP_{74}$$

Donde:

F_{75} = Gastos esperados de funcionamiento e intereses de la deuda en 1975.

Ff_{75} = Gastos forzosos de funcionamiento durante 1975 (\$ 28.243 millones).

RP_{74} = Reservas solicitadas por la Dirección General de Presupuesto para gastos de funcionamiento (\$ 456.4 millones).

El factor 0.90 corresponde a la tasa histórica de realización de las reservas para gastos de funcionamiento.

2. CAT y CDT

Calculado de acuerdo con la fórmula:

$$CAT_{75} = \left[\frac{CAT_{74}}{2} + \left(\frac{CAT_{74}}{2} \cdot \frac{Cn}{Ca} \right) \right] (1 + K) (1 + \bar{d})$$

Donde:

CAT_{75} = Costo esperado del CAT y el CDT en 1975.

CAT_{74} = Costo efectivo del CAT y el CDT en 1974.

Ca = Tasa del subsidio vigente antes de la reforma tributaria (15%).

Cn = Tasa del subsidio vigente después de la reforma tributaria (5%).

K = Tasa esperada de crecimiento en las exportaciones excluyendo azúcar, café y esmeraldas (10.6%). Para más detalles véase el capítulo de Comercio Exterior.

d = Tasa de devaluación esperada hasta junio de 1974.

Esta ecuación constituye una simple aproximación. Sin embargo, es una ma-

nera de tener en cuenta los períodos de maduración del certificado de abono tributario, que trasladan parte del efecto del CAT al 15% en 1974 al año en curso. Por otra parte, cálculos más refinados arrojan cifras similares a la del total estimado de esta manera.

3. Inversión

Se estima de acuerdo con la fórmula:

$$I_{75} = IP_{75} + 0.75 RI_{74}.$$

I_{75} = Gastos esperados de inversión en 1975.

IP_{75} = Gastos forzosos de inversión en 1975 (\$ 10.361 millones).

RI_{74} = Reservas para gastos de inversión solicitadas por la Dirección General de Presupuesto (\$ 4.619 millones).

El factor 0.75 corresponde a la tasa histórica de realización de las reservas constituídas para gastos de inversión.

Sector Externo

A. Introducción

Ante la renovada importancia que tiene el sector externo para la economía colombiana, este capítulo de la revista trata de presentar, integradamente, los principales aspectos de su evolución en el año pasado y de prospectar los resultados probables de su marcha en el presente.

Por esta razón se incluye un análisis del comercio exterior colombiano que se combina con el de la evolución de las reservas internacionales del Banco de la República y el de la situación de la balanza cambiaria. Se aspira a presentar unas perspectivas para 1975 que contemplen la interacción de todas las variables relacionadas con el sector externo, dentro de las cuales el estimativo de las necesidades de financiamiento público externo adquiere enorme interés en un año como el de 1975, en el que Colombia estará expuesta a los efectos de la recesión que atraviesa el mundo desarrollado.

Como ha sido tradicional en el primer número del año de COYUNTURA ECO-

NOMICA, se presenta el estimativo de la balanza de pagos para 1974 pero, esta vez, se incorpora dentro de este capítulo en su última sección.

En vista de que se presenta la información de comercio exterior, la de balanza cambiaria y la de balanza de pagos, se cree conveniente aclarar que se trata de cifras distintas. En la de comercio se habla de registros de importación y exportación; en la balanza cambiaria se consignan reintegros de exportación y reembolsos de importación y en balanza de pagos se hace referencia a transacciones efectivas durante el año.

B. Comercio Exterior (Gráfica VII.1)

1. Exportaciones¹

Los registros totales de exportación crecieron en 19.6% durante 1974 para colocarse en US\$ 1.415.6 millones al

¹ Aunque en esta sección se mencionan cifras globales de comercio de café, en el capítulo sobre Moneda y Crédito se analiza su comportamiento más detalladamente por las especiales consecuencias de la economía cafetera sobre factores monetarios.

terminar el año. El incremento fue menor que los obtenidos en términos corrientes en 1972 y 1973, en buena medida por la desaceleración de las exportaciones de café; los registros de exportación de este producto aumentaron sólo en 3.9% en comparación con el incremento de 40.1% logrado en 1973. Por su parte los registros de exportaciones no-tradicionales crecieron en 35.7% cuando en el año anterior lo habían hecho en cerca del 50%. Estos resultados pueden observarse en el cuadro VII.1.

La evolución comentada llevó a las exportaciones no-tradicionales a incrementar su participación dentro de las totales del 49% al 56% mientras, simultáneamente, se reducía la del café al 44%. Esta variación es de trascendencia

en la historia del comercio exterior colombiano y refleja el éxito alcanzado en la ejecución de las políticas de promoción y diversificación adoptadas en los últimos años.

En el cuadro VII.2 se presenta la variación de los registros de exportación e importación en cada uno de los trimestres del año anterior, comparándose ésta con la experimentada en 1973. Las cifras muestran una apreciable disminución en el ritmo de crecimiento de las exportaciones durante el segundo semestre de 1974, especialmente en el tercer trimestre, período durante el cual fueron visibles las consecuencias de la recesión en los países industrializados sobre el comercio de exportación colombiano. La ligera recuperación observada en el último trimestre del año (1.3% en relación

CUADRO VII - 1
REGISTROS DE EXPORTACION
millones de dólares

	1971	Part. %	1972	Part. %	Variación 1971-1972	1973	Part. %	Variación 1972-1973	1974	Part. %	Variación 1973-1974
Café	399.6	69.2	428.1	52.1	7.1	599.6	50.7	40.1	623.1	44.0	3.9
No tradicionales	235.4	37.1	392.1	47.8	66.1	584.1	49.3	49.0	792.5	56.0	35.7
Total	635.0	100.0	820.2	100.0	29.2	1.183.7	100.0	44.3	1.415.6	100.0	19.6

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX.

CUADRO VII - 2
REGISTROS DE EXPORTACION Y DE IMPORTACION
Millones de dólares

Concepto	1973				1974				Variación			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I/74-I/73 %	II/74-II/73 %	III/74-III/73 %	IV/74-IV/73 %
Café	125.4	148.0	138.2	187.9	203.0	180.4	106.1	133.6	61.9	21.9	-23.2	- 28.9
No Tradicionales	123.8	123.1	176.1	161.1	198.2	190.8	183.4	220.1	60.1	55.0	4.1	36.6
Total Exportaciones	249.2	271.1	352.0	349.0	401.2	371.2	289.5	353.7	60.1	36.9	-7.9	1.3
Total Importaciones	277.9	309.7	352.0	349.8	430.3	413.4	508.8	436.0	54.8	33.5	44.5	24.6

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX.

con el de 1973) se atribuye a los altos niveles de registros de exportaciones no-tradicionales durante los tres meses, fenómeno explicable por el interés de los exportadores en aprovechar el CAT, cuya rebaja se hacía efectiva a partir del 1.º de enero de 1975.

a. Exportaciones no tradicionales

i. Evolución en 1974

Los registros de exportaciones distintas al café llegaron en 1974 a la suma de US\$ 792.5 millones. Este nivel de exportaciones no-tradicionales tiene gran significación si se tiene en cuenta que hasta hace solo tres años, la cifra de exportaciones totales no superaba los US\$ 700 millones anuales.

El crecimiento del valor en dólares de las exportaciones no-tradicionales fue, como ya se ha anotado, menor en 1974 que en los dos años anteriores. Sin embargo, si se considera un aumento de 34.5% en los precios de venta al por mayor de los productos de exportación de Colombia, distintos al café, el incremento real de las exportaciones menores fue de 1.2%, ritmo que se compara favorablemente con el estimado para 1973, año en el cual el aumento en los precios

fue considerablemente mayor al del valor exportado². De tal manera que si al observar los indicadores en términos corrientes se tiene la impresión de que las exportaciones no-tradicionales perdieron impulso en el año anterior, al tener en cuenta la evolución de los precios se llega a la conclusión de que, por el contrario, su evolución fue más satisfactoria que la de 1973. En el cuadro VII.3 se presentan los índices de precios y volumen correspondientes a los productos de importación y exportación del país para el período 1970-1973.

Al analizar el comportamiento durante 1974 de los distintos grupos de productos que componen las exportaciones no-tradicionales, resalta el de las manufacturas. En efecto, de acuerdo con la información que se incluye en el cuadro VII.4, los renglones que acusaron un mayor dinamismo durante el año fueron: alimentos, bebidas y tabaco, y materiales textiles y sus manufacturas. Utilizando las cifras del cuadro VII.4 y las presentadas en el cuadro VII.5, que contiene la lista de los 25 principales productos de

² Los índices de precios al por mayor de los productos de importación y exportación de Colombia se presentan en el capítulo de Precios y Salarios (cuadro III.2).

CUADRO VII - 3

EVOLUCION DE LOS INDICES DE PRECIOS Y VOLUMENES DE LOS PRODUCTOS DE IMPORTACION Y EXPORTACION COLOMBIANOS

Base 1967 = 100

		1970	1971	1972	1973
Importación	P	126.7	141.9	163.8	198.6
	Q	145.5	148.6	122.7	127.7
Exportación	P	161.7	164.9	207.3	291.8
	Q	109.9	106.7	110.1	104.0

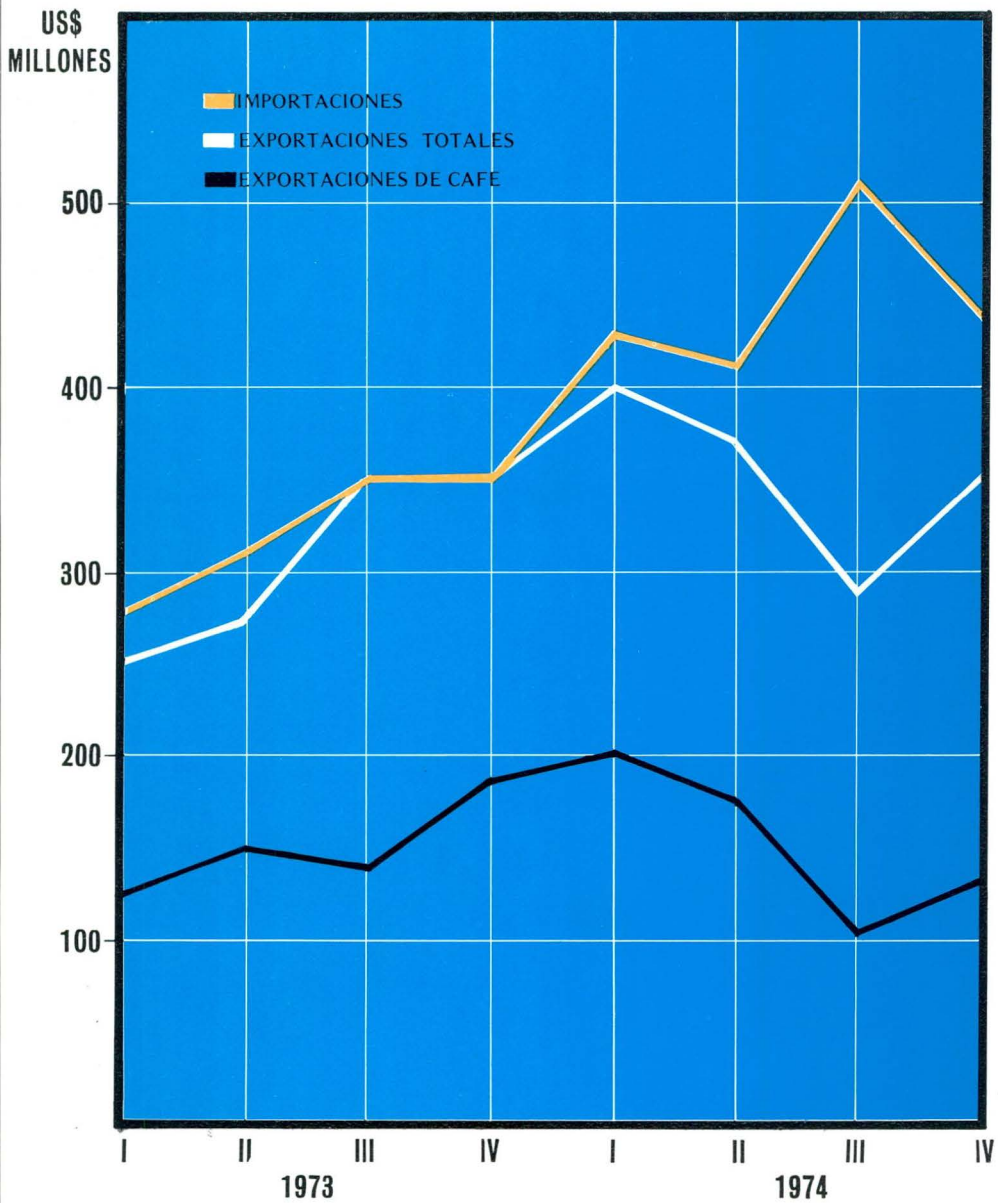
Fuente: Departamento Nacional de Estadística.

P= Índices de precios.

Q= Índices de volumen.

GRAFICA VII - 1

REGISTROS DE EXPORTACION Y DE IMPORTACION POR TRIMESTRES 1973 - 1974



Fuente: Cuadro VII - 2

CUADRO VII - 4
EXPORTACIONES APROBADAS POR RENGLONES PRINCIPALES 1974
millones de dólares

Renglón	1972	%	1973	%	Variación		%	Variación
					1972 1973	1974		1973 1974
Café	428.1	52.1	599.6	50.7	40.1	623.1	44.0	3.9
Productos reino vegetal	35.7	4.4	58.9	5.0	65.0	72.1	5.1	22.4
Productos reino animal	53.6	6.5	67.2	5.7	25.4	56.5	4.0	-15.9
Alimentos, bebidas, tabaco	50.5	6.2	54.4	4.6	7.7	133.5	9.4	145.5
Minerales	6.8	0.8	9.7	0.8	42.6	17.7	1.3	81.7
Pieles y cueros	21.6	2.6	30.2	2.6	39.8	16.2	1.1	-46.3
Piedras finas	47.3	5.9	89.4	7.5	89.0	24.8	1.7	-72.3
Maderas y sus manu- facturas	7.3	0.9	15.0	1.3	105.5	18.8	1.3	25.5
Materias textiles y sus manufacturas	88.9	10.8	141.8	12.0	59.5	270.9	19.1	91.0
Otras manufacturas	80.4	9.8	117.5	9.8	46.1	182.0	13.0	15.4
Total	820.2	100.0	1.183.7	100.0	44.3	1.415.6	100.0	19.6

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

exportación con sus respectivos valores de venta en 1974, FEDESARROLLO ha calculado que las exportaciones de manufacturas crecieron en 53.1% en 1974 y que su participación dentro de las totales se elevó de 27.3% en 1973 a 35.0% en 1974.

ii. Medidas gubernamentales

En los números de octubre y diciembre del año pasado se comentaron en COYUNTURA ECONOMICA las medidas adoptadas por el gobierno nacional que afectaron, en una u otra forma, al sector exportador. Por esta razón se hace referencia en este capítulo únicamente a las tomadas en el curso de los últimos cuatro meses. Entre éstas se destacan las que tienen que ver con la financiación y el control de las exportaciones.

A finales del año anterior y principios del presente, la Junta Monetaria dictó una serie de medidas en materia de fi-

nanciación para el fomento de las exportaciones. Fundamentalmente se ha buscado permitir a los exportadores la utilización de diferentes mecanismos de crédito. La Resolución 86 de 1974 de la Junta Monetaria ha hecho posible nuevamente la prefinanciación en dólares de las exportaciones de algodón, banano, carne, tabaco y textiles, aceptándose cuatro meses de riesgo cambiario a favor del exportador. Adicionalmente, la resolución 87 de 1974 del mismo organismo autorizó a PROEXPO para descontar letras o documentos de crédito en moneda extranjera concedidos por los exportadores o los compradores, con plazo máximo de seis meses, considerándose este descuento como reintegro definitivo de la exportación. Se ha ampliado también el plazo para el reintegro de las divisas de exportación de 120 a 180 días, y autorizado los préstamos externos a particulares (Resolución 73 de 1974 y 7 de 1975) para financiar necesidades de ca-

CUADRO VII - 5

25 PRINCIPALES PRODUCTOS DE
EXPORTACIONES APROBADAS
1974

Descripción del producto	Valor US\$
Total General	1.499.380
Café	623.101
1. Azúcares crudos con 85 a 97.5% de sacarosa	87.943
2. Algodón sin cardar ni peinar, linters de algodón	85.281
3. Carne de bovinos frescos, refrigerados o congelados	37.126
4. Muebles y sus partes de madera	31.348
5. Plátanos frescos	27.722
6. Otros tejidos de algodón crudos	27.583
7. Tabaco (capítulo 24)	22.687
8. Ropa exterior para hombres y niños de fibras sintéticas o artificiales	21.012
9. Hilados de algodón crudos sin acondicionar para ventar por menor	19.554
10. Flores y capullos frescos	15.924
11. Porotos (fríjoles) de vaina seca	15.000
12. Ropa exterior para mujeres, niñas y primera infancia de fibras sintéticas o artificiales	14.922
13. Ropa exterior para hombres y niños, de algodón	14.171
14. Los demás tejidos de algodón	13.819
15. Otras ropas exteriores para mujeres, niñas y primera infancia	13.079
16. Demás piedras sintéticas o reconstruidas en bruto	12.763
17. Cajas de cartón corrugado	11.749
18. Langostinos congelados	11.493
19. Cemento Portland (gris)	10.241
20. Hilados de algodón acondicionados para la venta al por menor	10.158
21. Otros calzados con suela de cuero natural, artificial o regenerado con suela de caucho o de materia plástica artificial	9.418
22. Mezclas y soluciones	9.300
23. Otros carbonatos neutros de sodio	8.608
24. Chancaca, panela, aspadura, etc., de remolacha y de caña en estado sólido	8.126
25. Herbicidas	7.437
26. Demás productos	307.682
Gastos	22.088

pital de trabajo o inversión directa en empresas dedicadas a la exportación.

De otro lado, PROEXPO ha acordado con los bancos comerciales descontar hasta el 90% de sus obligaciones con los exportadores, a una tasa de interés máxima del 18% anual, para lo cual el Fondo hará uso de su cupo ampliado de crédito en el Banco de la República. Anteriormente PROEXPO descontaba el 70% del valor del préstamo y los bancos usaban recursos propios para cubrir el 30% faltante; con la nueva repartición se independiza en buen grado el crédito al exportador de la situación de recursos de los bancos lo cual garantiza mayor agilidad en su colocación. La disponibilidad de fondos de PROEXPO se ha incrementado en más del 50% para 1975 con relación a 1974; se espera así colocar aproximadamente \$ 3.000 millones en préstamos para exportaciones no-tradicionales.

En lo que se refiere al control de las exportaciones el Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX, procedió en el mes de enero del presente año a expedir el régimen de exportaciones para 1975. Se ha establecido una clasificación de las exportaciones en tres grandes grupos de productos: los básicos agropecuarios, los básicos minerales y los industriales. Dentro de la primera categoría se separaron los diferentes al café y a su vez se subclasificaron siguiendo el criterio de que presenten "conflicto en el mercado interno" o sean "preferentemente exportables". Los productos industriales se dividieron en semimanufacturas y manufacturas aplicándoseles también la subclasificación mencionada³.

Fuente: Tabulados INCOMEX, febrero 25, 1975.

³ Política y Régimen de Exportaciones para 1975, INCOMEX, enero 1975.

En la reglamentación del régimen se diferenciaron las siguientes tres categorías:

— La de libre exportación sin restricciones, que incluye unas 1.600 posiciones arancelarias correspondientes principalmente a productos manufacturados y semi-manufacturados, y a algunos agropecuarios no-tradicionales que no presentan conflicto en el mercado interno.

— La de libre exportación con requisitos, que a su vez se subdividió en dos modalidades: la de los artículos que aunque son de libre exportación sólo se podrán exportar a través de organismos especializados (cemento, lubricantes, cloro, soda, sulfuros, caprolactama, productos siderúrgicos, entre otros); la de artículos cuya exportación requerirá aprobación gubernamental para concertar los volúmenes exportables con el abastecimiento interno (ganado en pie, carne en canal, cueros procesados, derivados de la leche, productos de la avicultura, productos farmacéuticos y abonos entre otros). Esta segunda categoría incluye cerca de 75 posiciones arancelarias.

— La suspendida exportación, que comprende unas 35 posiciones arancelarias, por presentar dificultades de abastecimiento interno o por considerarse inconveniente su exportación. Dentro del primer caso se destacan la leche, el azúcar refinada, las llantas, la lona de nylon y el ácido sulfúrico; dentro del segundo las pieles y cueros en bruto, la madera en bruto, el fique y la chatarra.

Los restantes elementos del nuevo régimen no pasan todavía de constituir lineamientos generales de política enunciados por el Consejo Directivo de Comercio Exterior. Así por ejemplo, se insiste en mantener una política de tipo del cambio real a fin de reducir los conflictos entre el mercado interno y el exter-

no, y se ha anunciado, pero no reglamentado todavía, una política selectiva de otorgamiento de incentivos según se trate de productos preferentemente exportables o con conflicto en el mercado interno.

En síntesis, la política de estímulo al sector exportador se ha centrado hasta el momento en el aumento de las facilidades y los volúmenes de crédito a los exportadores. El incentivo principal, adicional al crédito, continúa siendo el movimiento de la tasa de cambio sin que se vislumbren mecanismos adicionales directos de estímulo. En el cuadro VII.6 se presenta la evolución del certificado de cambio en 1974 comparándosela con la de 1972 y 1973. Es muy interesante observar la forma en que se aceleró el movimiento de la tasa de cambio a partir del mes de agosto y que en el período agosto-diciembre la variación del certificado fue de 9.7% cuando en el año completo alcanzó a 14%. En igual forma la variación de 1974 fue superior en 61% a la de 1973 y en 5.2% a la de 1972 lo que señala la importancia que otorga el gobierno actual al instrumento tasa de cambio.

De cumplirse la proyección de crecimiento de los precios internos efectuada por FEDESARROLLO para 1975 y teniendo en cuenta un crecimiento de los precios internacionales inferior al 10% durante el presente año, un movimiento de la tasa de cambio en 1975 del orden del 16% permitiría al país mantener la competitividad de sus exportaciones y constituiría estímulo de magnitud para los exportadores⁴.

⁴ Véase el Informe Especial sobre la Situación y las Perspectivas de la Economía Mundial, que se incluye en este número de COYUNTURA ECONOMICA.

CUADRO VII - 6
EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

		Pesos por dólar	Variación	
			\$	%
1971	Diciembre	20.91		
1972	Diciembre	22.83		
Variación Dic. - dic.			1.92	9.18
1973	Diciembre	24.82		
Variación Dic. - dic.			1.99	8.70
1974	Enero	25.15	.33	1.33
	Febrero	25.36	.21	.83
	Marzo	25.51	.15	.59
	Abril	25.57	.06	.24
	Mayo	25.60	.03	.12
	Junio	25.64	.04	.16
	Julio	25.72	.08	.31
	Agosto	26.00	.28	1.09
	Septiembre	26.58	.58	2.23
	Octubre	27.31	.73	2.75
	Noviembre	27.92	.61	2.23
	Diciembre	28.30	.38	1.36
Variación Dic.-dic.			3.48	14.02
1975	Enero	28.94	.64	2.26
1975	Febrero	29.50	.56	1.93
1975	Marzo	29.87	.37	1.25

Fuente: Banco de la República.

b. Perspectivas para 1975

El desempeño de las exportaciones durante el presente año dependerá en alto grado de la forma en que evolucione la actividad económica en los países industrializados (Estados Unidos, los de Europa Occidental, Japón) a los cuales Colombia dirige aproximadamente el 65% de sus exportaciones. Estimativos preliminares de crecimiento en el comercio internacional, realizados hasta el momento por distintas organizaciones en el exterior, señalan una baja sustancial en su incremento durante 1975; esta reducción afectará a Colombia, bien sea por menores volúmenes exportados o por disminución en los precios de venta en el exterior.

Un indicador de las dificultades que enfrentarán durante el año las exporta-

ciones colombianas lo prevé la comparación del valor de las exportaciones en los dos últimos períodos diciembre-febrero mostrada en el cuadro VII.7. En el total, los registros de exportaciones han descendido en 13.5% en el período 1974-1975 debido a la reducción apreciable ocurrida en el café ya que las no-tradicionales se incrementaron levemente; pero, en este aumento pesan sustancialmente los mayores registros de diciembre de 1974 puesto que en los primeros dos meses del presente año se presentaron bajas en ellas del 23.8% y 19.2% respectivamente. De continuar la tendencia observada en los últimos tres meses durante los nueve restantes de 1975, las exportaciones colombianas serían inferiores en este año a las registradas en 1974.

CUADRO VII - 7
EXPORTACIONES COLOMBIANAS
millones de dólares

Mes	Período		Variación %
	Dic. 1973 - Feb. 1974	Dic. 1974 - Feb. 1975	
Diciembre	133.2	127.2	-4.5
Café	84.4	46.8	-44.5
No tradicionales	48.8	80.4	+64.8
Enero	114.3	106.6	-6.8
Café	63.7	68.0	+ 6.7
No tradicionales	50.6	38.6	-23.8
Febrero	131.4	94.1	-28.4
Café	67.8	42.7	-37.0
No tradicionales	63.6	51.4	-19.2
Total período	378.9	327.9	-13.5
Café	215.9	157.5	-27.1
No tradicionales	163.0	170.4	+4.4

Fuente: INCOMEX

En lo que se relaciona con medidas internas de política económica, una favorable evolución de las exportaciones dependerá de que el conjunto de incentivos a las exportaciones, los existentes (crédito, movimiento del tipo de cambio, CAT modificado) y los adicionales que se reglamenten en el curso del año, compensen globalmente la reducción del CAT aunque, desde luego, la situación variará con las condiciones de producción y mercadeo de cada artículo de exportación.

FEDESARROLLO ha elaborado dos proyecciones de exportación para 1975 que se presentan en el cuadro VII.8. Según el estimativo optimista las exportaciones reales registrables de bienes llegarían a US\$ 1.398.4 millones, o sea que serían menores en 1.2% a los registros de 1974. La alternativa pesimista implicaría una disminución de 6.9% en las exportaciones para colocarse en US\$ 1.317.4 millones.

2. Importaciones

a. Evolución en 1974

Los registros de importación ascendieron en 1974 a US\$ 1.788.5 millones, mostrando así un crecimiento sobre los de 1973 de 38.7%. Este incremento del valor total en dólares de las importaciones es inferior al que se registró en 1973 con respecto a 1972 (ver cuadro VII.9). Al considerar los aumentos en los precios de los productos de importación se encuentra que el crecimiento real del comercio de importación durante el año fue de 0.8% cuando en 1973 había sido de 3.6%; por consiguiente, en términos reales, el incremento de las importaciones en 1974 también fue menor que el del año anterior.

La evolución de las importaciones por semestre durante el año pasado señala un mayor crecimiento de éstas en el curso del primero pero de ninguna manera ello implica que durante el segundo se hubiera presentado una desaceleración de la

CUADRO VII - 8

REGISTROS DE EXPORTACION EN 1974 Y PROYECCIONES 1975

Millones de dólares

Producto	1974 Valor	1975 Volumen (Ton)	1975 Valor
Café	623.1	6.9 Mill. (sacos)	460.0
Azúcar	87.9	163.000	80.8
Carne en canal	37.1	15.800	15.8
Ganado en pie		52.000 (cabezas)	13.0
Banano	27.7	477.500	39.0
Arroz	n.d.	62.500	21.2
Algodón	85.3	75.700	59.0
Tabaco	22.7	22.000	23.0
Caraota	15.0	51.800	44.7
Otros productos agrícolas	21.3	—	27.4
Pieles y cueros	16.2	—	16.2
Piedras finas	24.8	—	24.8
Manufacturas*	495.5	—	
Alternativa (1)		—	573.6
Alternativa (2)		—	492.6
Totales	1.415.6		
Alternativa (1)			1.398.4
Alternativa (2)			1.317.4

Fuente: Para la preparación de este cuadro se tuvo en cuenta la siguiente información:

- ¹ La proyección de ventas de café se presenta en el capítulo de Moneda y Crédito.
 - ² Para siete productos agropecuarios diferentes al café se tomaron los estimativos de volúmenes destinados a la exportación preparados por el Ministerio de Agricultura y predicciones de precios obtenidos de distintas fuentes.
 - ³ Para el cálculo de las exportaciones de manufacturas se utilizaron los resultados de la Encuesta Industrial realizada a principios de 1975 por FEDESARROLLO, de la cual se desprenden las expectativas de las empresas respecto al crecimiento de sus exportaciones.
 - ⁴ La diferencia entre los dos estimativos radica en cálculos distintos para las exportaciones de manufacturas: en la alternativa I, la optimista, se tomó el crecimiento promedio obtenido de la encuesta y en la alternativa No. 2, la pesimista, el crecimiento ponderado según la participación de las exportaciones de cada sector industrial dentro del total de las exportaciones de manufacturas.
 - * La proyección de exportaciones de manufacturas no se efectuó sobre la base de US\$ 495.5 millones sino sobre US\$ 435.5 por haberse estimado en US\$ 60.0 millones los registros ficticios de exportaciones.
- n.d.: no disponible.

magnitud de la registrada en el caso de las exportaciones (ver cuadro VII.2).

Al continuarse la tendencia anotada en el número anterior de COYUNTURA ECONOMICA, de un mayor crecimiento de las importaciones que de las exportaciones, se gestó durante 1974 un déficit que, expresado en registros de comercio, llegó a US\$ 372.9 millones⁵. Este resul-

tado sorprende como indicativo del alto nivel de la demanda por importaciones en 1974. Tanto más cuando en el curso del segundo semestre se reforzaron los controles administrativos a las importaciones como puede confirmarse en el cuadro VII.10, en donde se muestra que

que presenta la balanza de pagos ya que las exportaciones e importaciones registradas no se efectuaron en su totalidad en 1974. Ver la Balanza de Pagos en la Sección IV de este capítulo.

⁵ Esta cifra no es estrictamente comparable con la

CUADRO VII - 9
REGISTROS DE IMPORTACION
Millones de dólares

Concepto	1972	1973	Variación %	1974	Variación %
Reembolsables	785.9	1.078.4	37.2	1.529.1	41.8
No reembolsables	116.1	197.4	70.0	251.6	27.5
Total	902.0	1.275.8	41.4	1.780.7	39.6
Regímenes especiales	9.2	13.6	47.8	7.8	-42.6
San Andrés	0.8	13.2	-49.6	7.2	-45.6
Leticia	8.4	0.4	58.1	0.6	+42.1
Total general	911.2	1.289.4	41.5	1.788.5	38.7

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX.

CUADRO VII - 10
RELACION DE SOLICITUDES Y APROBACIONES BAJO EL SISTEMA LICENCIA PREVIA
millones de dólares

	Solicitudes Licencia Prevía	Aprobaciones	Aprobaciones Solicitudes %
Primer semestre 1974	522.3	498.0	95.4
Segundo semestre 1974	489.5	334.6	68.4
Total	1.011.8	832.6	82.3
Enero 1975	57.7	71.8	124.0
Febrero 1975	60.2	63.3	105.1

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX.

el porcentaje de licencias de importación rechazadas fue de 31.6% en el segundo semestre y de 4.6% en el primero.

El incremento apreciable en las importaciones tuvo su origen en varios factores. Probablemente el impacto de los cambios introducidos en el régimen de control a las importaciones en el mes de marzo de 1974, cuyo resultado, en lo relacionado con traslado de productos de licencia previa a libre importación puede

observarse en el cuadro VII.11, fue mayor que el previsto en el momento de efectuar las modificaciones. Y, la posibilidad de que se hubiera presentado una demanda especulativa por importaciones, ante el ritmo más acelerado de movimiento de la tasa de cambio, o las perspectivas de un más estricto control a la importación de bienes, parece evidenciarse cuando se encuentra un crecimiento de la importación de bienes intermedios durante el año, del orden del

CUADRO VII - 11

IMPORTACIONES REEMBOLSABLES POR REGIMEN DE IMPORTACION
Millones de dólares

	1972	Participación %	1973	Participación %	1974	Participación %
Libre	273.7	30.3	367.2	34.0	696.5	45.5
Previa	540.2	69.5	711.3	65.9	832.6	54.5
Prohibida	2.0	0.2	0.2	0.1	—	—
Total	785.9	100.0	1.078.7	100.0	1.529.1	100.0

Fuente: INCOMEX.

60% sobre 1973, en un año en el cual el aumento del producto industrial estuvo por debajo del de 1973 (ver cuadros VII.11, VII.12 y VII.13). Además, el valor de los reembolsos de importación de bienes fue inferior en US\$ 113.0 millones al de los registros, tal como se desprende de la balanza cambiaria (véase cuadro VII.17) lo que sugiere que los importadores se apresuraron a asegurar el otorgamiento de licencias así no hubieran tenido mayor urgencia en realizarlas inmediatamente.

b. Medidas gubernamentales

Indudablemente la decisión de mayor trascendencia tomada en 1974 en relación con la política de importaciones del país fue la de acelerar el proceso de su liberación. La medida, que hacía parte de la política antinflacionaria del gobierno anterior, consistió en rebajar los gravámenes de insumos y bienes intermedios para 2.368 posiciones del arancel, eliminar la lista de prohibida importación, y en trasladar un buen número de productos del régimen de licencia previa

CUADRO VII - 12

CLASIFICACION DE LAS IMPORTACIONES COLOMBIANAS POR TIPO DE BIENES
Millones de dólares

Tipo de bien	1973	Participación %	1974	Participación %	Variación 74/73 %
Bienes de consumo	204.499	15.7	226.912	12.7	12.1
Bienes intermedios	559.418	43.4	907.927	50.8	62.3
Bienes de capital	513.422	39.8	634.641	35.5	23.6
Gastos	14.518	1.1	18.995	1.0	30.8
Total	1.289.857	100.0	1.788.475	100.0	38.7

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO VIII - 13

REGISTROS DE IMPORTACION POR SECCIONES DEL ARANCEL
millones de dólares

Secciones del arancel	1973	1974	Variación %
1. Animales vivos y productos reino animal	5.723	7.660	33.8
2. Productos del reino vegetal	118.911	127.759	7.4
3. Grasas y aceites animales y vegetales	41.950	49.900	19.0
4. Alimentos, bebidas, tabaco	33.662	38.255	13.6
5. Minerales	8.484	19.296	127.4
6. Productos de las industrias químicas y conexas	228.625	383.526	67.8
7. Materias plásticas y artificiales	45.587	82.427	80.8
8. Pielés, cueros, peletería, artículos de guarnición	1.580	3.064	93.9
9. Madera y sus manufacturas	1.616	1.859	15.0
10. Pastas de papel, papel y sus manufacturas	61.512	90.284	46.8
11. Materias textiles y sus manufacturas	60.017	86.393	-43.9
12. Calzado, sombreros, paraguas, quitasoles	386	331	-14.2
13. Manufacturas de piedra, yeso, cemento	9.248	8.646	6.5
14. Piedras finas, piedras preciosas, bisutería	1.340	2.407	79.6
15. Metales comunes y sus manufacturas	126.041	220.923	75.3
16. Máquinas y aparatos mecánicos y material eléctrico y electrónico	309.053	355.596	15.1
17. Material y equipo de transporte	176.381	246.728	39.9
18. Instrumentos y aparatos varios	27.988	32.317	15.5
19. Mercancías y productos varios no expresados	16.708	11.509	-31.1
20. Objetos de arte para colección y antigüedades	527	600	13.9
Gastos	14.518	18.995	30.8
Total general	1.289.857	1.788.475	38.7

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX.

al de libre importación. Sus consecuencias han sido ya comentadas y se reflejan en el aumento de los registros de importaciones y en una reducción de 65.9% a 54.5% en la participación de las solicitudes aprobadas de importación bajo el régimen de licencia previa entre 1973 y 1974.

El actual gobierno, anunció en los primeros días del mes de marzo de 1975, que mantendrá la actual estructura de las listas de libre importación y de licencia previa para el sector importador, así como la revisión sustancial de la estructura arancelaria vigente con miras a racionalizarla. Como objetivo de largo plazo se ha establecido el que la demanda de divisas esté determinada por la tasa de cambio y por el arancel de aduanas. De

tal manera que, a pesar de que la situación coyuntural en marzo de 1975 era muy distinta a la de un año atrás, se espera manejar las importaciones sin introducir modificaciones en la estructura de control existente.

Finalmente cabe mencionar que se ha fijado un presupuesto máximo para importaciones de US\$ 125 millones mensuales para 1975, suma inferior en US\$ 24 millones al promedio de registros de importación por mes del año pasado⁶.

⁶ Esta asignación es consistente con la disponibilidad de divisas prospectada con base en la alternativa optimista de exportaciones proyectada por FE-DESARROLLO, la situación de reservas internacionales al fin de 1974 y estimativos de ayuda externa preparados a principios del año. Sin embargo, como se ve más adelante esta disponibilidad no es suficiente para satisfacer la demanda esperada por

c. Perspectivas para 1975

Como primer elemento de juicio para analizar las perspectivas de importación para 1975 hay necesidad de observar la tendencia de las importaciones durante los dos primeros meses del año. Al hacerlo se obtiene un aumento ligero de 1.8% de los registros de importación reembolsables y un sorprendente incremento de 48.0% en las no-reembolsables tal como se confirma en el cuadro VII.14.

Las estadísticas que se presentan en el cuadro VII.10 muestra que el número de solicitudes de importación bajo licencia previa fue inferior al de las aprobaciones, lo que indicaría que se ha dado curso a solicitudes pendientes de meses anteriores, aprovechando la existencia de una reducida demanda en enero y febrero de 1975. Esto último no es de extrañar en vista del alto crecimiento de la importación de bienes intermedios en 1974 que llevó a una acumulación de inventarios de materias primas e insumos para la producción, como fue posible

importaciones. El análisis de la consistencia entre el presupuesto y la disponibilidad de divisas se basó en el modelo elaborado por Carlos Díaz-Alejandro que aparece en *Determinación de las importaciones de bienes en Colombia y su relación con la formación de capital*. FEDESARROLLO, Bogotá, febrero de 1973.

comprobarlo mediante la Encuesta Industrial realizada por FEDESARROLLO en el primer trimestre de 1975.

El caso de las importaciones no-reembolsables parece tener explicación en las compras de gasolina y petróleo crudo que se han proyectado en cifra superior a los US\$ 80 millones para 1975⁷.

A pesar de las dificultades involucradas en la elaboración de una proyección de registros de importación para 1975, dado que los supuestos sobre los cuales descansaría, pueden no cumplirse durante el período de la proyección, FEDESARROLLO consideró de utilidad realizar una predicción del valor de las importaciones a registrarse. Este valor estará determinado por un buen número de factores difíciles de estimar tales como la disponibilidad de divisas para importar, la evolución de los precios nacionales e internacionales, el ritmo de movimiento de la tasa de cambio, los niveles de inventarios de materias primas e insumos importados en la industria el 31 de diciembre de 1974, el crédito disponible para la importación y la evolución de la producción en el curso del año.

⁷ Véase Informe Especial sobre la Situación Petrolera en Colombia en 1975, que aparece en este número de COYUNTURA ECONOMICA.

CUADRO VII - 14

REGISTROS DE IMPORTACION DE BIENES ENERO-FEBRERO
Millones de dólares

Concepto	1974			1975			Variación %		
	Enero	Febrero	Acumulado	Enero	Febrero	Acumulado			
Reembolsables	115.8	117.3	233.1	122.7	115.0	225.1	6.0	-2.0	1.8
No reembolsables	21.0	18.4	39.4	19.0	39.3	58.3	-9.5	113.6	48.0
Total	136.8	135.7	272.5	141.7	154.3	283.4	3.6	13.7	4.0

Fuente: INCOMEX.

Para realizar la proyección se utilizó la función de demanda por importaciones elaborada por Musalem en la cual las variables independientes son el crecimiento del Producto Interno Bruto, el costo real de la importación y un índice de liberación de importaciones^{8, 9}. El crecimiento obtenido para las importaciones reembolsables es de 4.7% en 1975 con respecto a 1974. La suma de registros de importación sería entonces de US\$ 1.601.7 millones. Esta cifra, si bien no enteramente precisa, es útil para dar un orden de magnitud de los registros de importación y constituye, la proyección de FEDESARROLLO. De acuerdo con ella, se excedería en US\$ 100 millones el presupuesto de importaciones para 1975 (US\$ 125 millones por mes) y en una cantidad de similar magnitud la proyección optimista de exportaciones, con su consiguiente efecto sobre el nivel de las reservas internacionales. El análisis de las necesidades de financiamiento externo se presenta en la sección correspondiente de este capítulo.

3. Distribución geográfica (gráfica VII.2)

Uno de los factores sobresalientes en el comportamiento del comercio exterior colombiano en 1974 fue el crecimiento observado en las transacciones con los países de América Latina y especialmente con el Grupo Andino, Centroamérica y el Caribe.

Por el lado de las exportaciones el aumento de US\$ 88.6 millones en las dirigidas a la América Latina superó en más de US\$ 30 millones al registrado tanto en las exportaciones a Norteamérica como en las destinadas a Europa Occidental. Dentro de las exportaciones totales la participación de aquellas que van al mercado andino alcanzó al 13.5% y las dirigidas al de Centroamérica y el Caribe constituyeron el 9.2%. De esta manera, a pesar del crecimiento registrado en el comercio con el resto de países de ALALC, es explicable el énfasis reciente de la política exterior colombiana en su acercamiento a Centroamérica y el Caribe y en el apoyo que se ha brindado al proceso de integración subregional andina.

Una evolución similar a la de las exportaciones se registró en las importaciones, ya que las provenientes del Grupo Andino, del Caribe y Centroamérica registraron los mayores ritmos de crecimiento aunque no participan dentro de las totales en proporción parecida a la de las exportaciones.

Como puede observarse en el cuadro VII.15 el 75.4% de las importaciones de bienes del país en 1974 tuvo su origen en Norteamérica y Europa Occidental mientras el 66.3% de las exportaciones se dirigió a esos mercados. La comparación es de interés ya que, a pesar de los esfuerzos realizados para universalizar el comercio exterior, subsiste una dependencia considerable de los países industrializados del mundo occidental lo que hace vulnerable la economía colombiana a las fluctuaciones de la actividad económica que se genere en ellos, y a cualquier medida de control a sus importaciones que puedan llegar a adoptar, posibilidad no descartable en un futuro cercano y para lo cual los Estados Unidos haya adecuado el marco legal con la expedición de la controvertida ley de comercio.

⁸ Para mayor detalle sobre la función de importaciones utilizada, ver: Musalem Alberto, *Dinero, Inflación y Balanza de Pagos*. Banco de la República, 1971.

⁹ Los datos empleados para utilizar la proyección fueron los siguientes:

- Crecimiento del PIB, de 4.3% Estimativo de FEDESARROLLO.
- Precios de los productos importados iguales a los de 1974.
- Aumento de 5.0% en la tarifa arancelaria por ajustes de racionalización.
- Crecimiento del índice de precios al por mayor en Colombia del 20%.
- Devaluación del peso colombiano de 16%.

CUADRO VII - 15

COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO POR CONTINENTES Y GRUPOS ECONOMICOS
millones de dólares

Continentes y Grupos Económicos	Importaciones				Exportaciones			
	1973		1974		1973		1974	
	Valor	Participación	Valor	Participación %	Valor	Participación %	Valor	Participación %
América del Norte	583.1	45.2	804.5	45.0	447.3	36.8	550.5	33.4
América Latina	163.6	12.7	254.5	14.2	209.1	17.2	397.7	26.5
Grupo Andino	68.2	5.2	126.3	7.1	113.1	9.3	202.3	13.5
Resto países ALALC	77.7	6.0	95.4	5.3	23.0	1.9	57.2	3.8
Centro América y Caribe	16.7	1.3	31.7	1.8	72.6	6.0	137.6	9.2
Resto América	1.0	0.2	1.1	0.0	0.4	0.0	0.6	0.0
Europa Occidental	409.6	31.7	544.1	30.4	436.4	36.0	493.6	32.9
C.E.E.	275.8	21.4	399.4	22.4	278.8	23.0	371.1	24.7
Otros	70.4	5.4	96.6	5.4	85.2	7.0	76.3	5.1
Compensación	63.4	4.9	48.1	2.6	72.4	6.0	46.2	3.1
Europa Oriental y URSS	38.4	3.0	30.9	1.8	53.1	4.4	68.3	4.6
Libre convertibilidad	23.5	1.8	4.3	0.3	26.0	2.1	10.6	0.7
Compensación	14.9	1.2	26.6	1.5	27.1	2.3	57.7	3.9
Asia	87.4	6.8	150.7	8.4	57.4	4.7	27.5	1.8
África y Oceanía	7.7	0.6	3.8	0.2	10.8	0.9	11.8	.8
Totales	1.289.8	100.0	1.788.5	100.0	1.241.1	100.0	1.499.4	100.0

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX.

En igual forma, un convenio como el logrado en Lomé entre la Comunidad Económica Europea y 46 países de África, el Caribe y el Pacífico, que coloca a los países de América Latina en desventaja para exportar ciertos productos a la Comunidad, incide sobre Colombia debido al alto porcentaje de exportaciones a esa región económica.

Las consideraciones anteriores refuerzan, aún más, la importancia que tiene para Colombia el Grupo Andino y la apertura de nuevos mercados. En lo que se refiere al comercio con cada uno de los países del Grupo Andino se presenta el cuadro VII.16, en donde se comprueba la excepcional dinámica del intercambio comercial de Colombia con sus socios del pacto y la importancia que den-

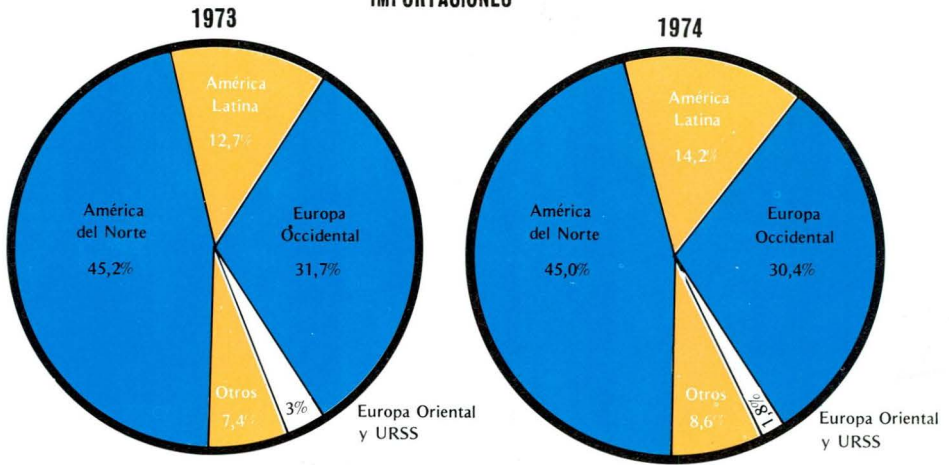
tro de ellos ha adquirido Venezuela, país con el cual se realizan el 30% de las transacciones totales con el Grupo.

En cuanto a medidas gubernamentales que afectan la integración andina se produjo, en enero 1.º de 1975, la rebaja del 10% en el arancel para las importaciones que vengan del Grupo Andino, efectuadas en cumplimiento de los compromisos adquiridos, lo cual contribuirá al incremento comercial recíproco con los países miembros del Grupo.

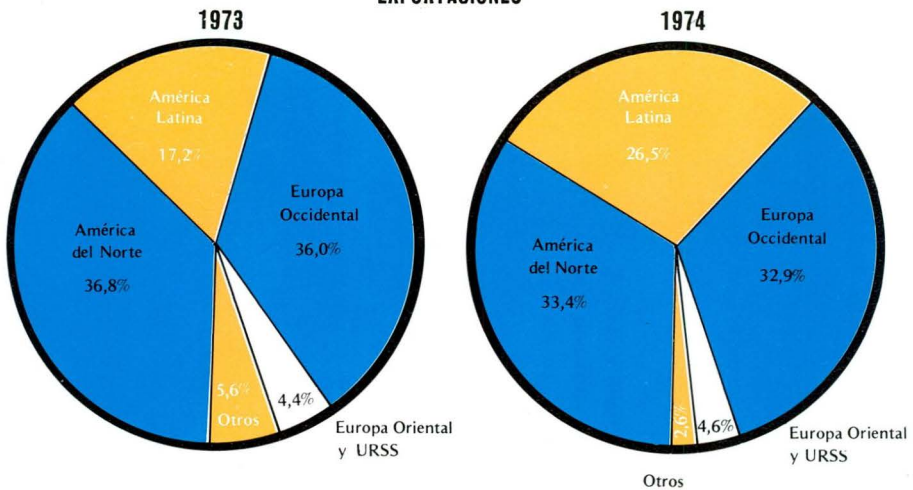
Finalmente, es conocido de la opinión pública que en lo corrido del año se han realizado varias reuniones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena con el fin de estudiar las propuestas de programación sectorial en el ramo petroquímico y en el

COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO POR CONTINENTES Y GRUPOS GEOECONOMICOS¹

IMPORTACIONES



EXPORTACIONES



Fuente: Cuadro VIII - 15

¹ El grupo otros incluye Asia, Africa y Oceanía.

CUADRO VII - 16

COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO CON LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO
millones de dólares

	Exportaciones			Variación	Importaciones			Variación	Balanza Comercial			Comercio Total ¹			Variación
	1972	1973	1974	1973 1974	1972	1973	1974	1973 1974	1972	1973	1974	1972	1973	1974	1973 1974
Bolivia	2.3	3.4	7.1	108.8	1.2	2.0	2.3	15.0	1.1	1.4	4.8	3.5	5.4	9.4	74.1
Chile	9.8	12.0	36.5	204.2	12.1	12.3	40.4	228.5	-2.3	-0.3	-3.9	21.9	24.3	76.9	216.5
Ecuador	16.7	27.8	45.6	64.0	13.0	21.3	30.2	41.7	3.7	6.5	15.4	29.7	49.1	75.8	54.4
Perú	21.9	21.6	41.7	93.1	8.7	15.6	25.1	60.9	13.2	5.9	16.1	30.7	37.3	66.8	79.1
Venezuela	23.3	48.3	71.3	47.7	7.4	16.9	28.2	66.9	15.9	31.4	43.1	30.7	65.2	99.5	52.6
Total	74.0	113.1	202.2	78.9	42.4	68.2	126.2	85.0	31.6	44.9	76.1	116.4	181.3	328.5	81.2

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX.

¹ Exportaciones + Importaciones.

automotriz y que las dificultades que se presentaron en la primera sesión se han ido subsanando gradualmente lo que permite esperar la pronta aprobación de las propuestas, factor que daría un mayor impulso al proceso. Las negociaciones han servido además para que el país vaya consolidando su política frente al Grupo y su apoyo al proceso, elementos indispensables para su normal evolución.

C. Financiamiento externo

1. Evolución durante 1974

El cuadro VII.17 de balanza cambiaria¹⁰ muestra que el ingreso neto total del capital durante 1974 fue de US\$ 26 millones, inferior al ingreso neto de US\$ 102 millones contabilizado en 1973. Esta disminución es resultado de la contribución negativa de la cuenta de capital oficial, la cual originó salidas por amortizaciones similares a las entradas por desembolsos de los préstamos contratados o garantizados por el gobierno nacional. A lo anterior se agrega el déficit en cuenta corriente de US\$ 113 millones que contrasta con el superávit de US\$ 70 millones que se presentó en

1973. Como consecuencia, la variación en las reservas netas internacionales del Banco de la República fue negativa en US\$ 86 millones.

El considerable aumento en el renglón de amortizaciones se debió a la cancelación de un préstamo en eurodólares por valor de US\$ 70 millones, para lo cual se contrataron a finales de 1973 los préstamos también en eurodólares de US\$ 45 millones cada uno y con términos de financiación más favorables (períodos de gracia de 5 años y plazos de amortización de 10 a 15 años). De otra parte, hubo en 1974 una reducción de importancia en los desembolsos de los préstamos de programas de la AID que tradicionalmente han constituido una de las fuentes principales de divisas por concepto de crédito público externos¹¹. Se ha recurrido entonces a los préstamos de propósito múltiple, en eurodólares, con lo cual se han reforzado en el corto plazo las reservas internacionales del país y se ha contrarrestado la tendencia del crédito público externo a generar saldos negativos en la balanza cambiaria, según se aprecia en el cuadro VII.18.

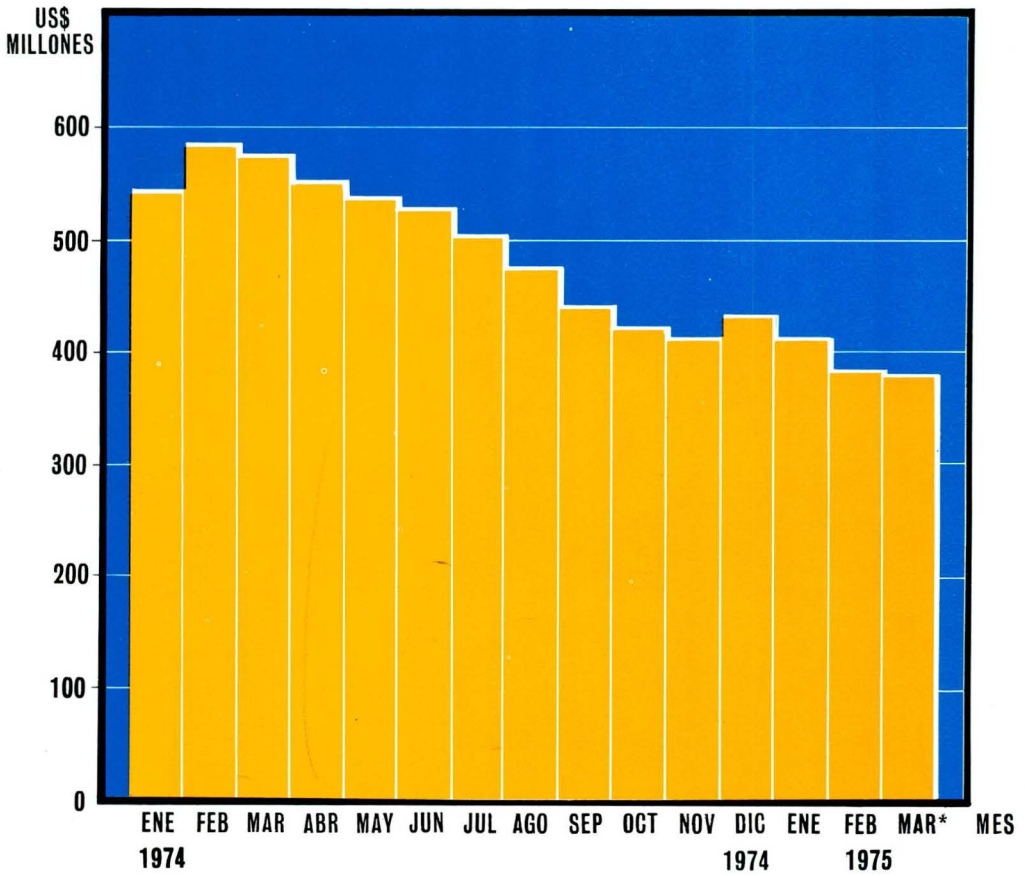
Las contrataciones de préstamos públicos externos durante 1974 sumaron

¹⁰ La balanza cambiaria registra el movimiento físico de divisas en el Banco de la República causado por las transacciones comerciales de Colombia con el exterior.

¹¹ Los préstamos de proyectos en su mayor parte financian importaciones y por tanto no causan entradas de divisas al Banco de la República.

GRAFICA VII - 3

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL
BANCO DE LA REPUBLICA
1974-1975.



Fuente: Banco de la República

* Provisional

CUADRO VII - 17

BALANZA CAMBIARIA
(millones de dólares)

	1972	1973	1974	Proy. 1975
A. Ingresos corrientes	994	1.255	1.444	1.563
1. Exportación de bienes	858	1.022	1.231	1.251
a. Café	(437)	(536)	(543)	(460)
b. Otros	(421)	(486)	(688)	(791)
2. Exportación servicios	139	233	213	312
B. Egresos corrientes	996	1.185	1.557	1.925
1. Importación bienes ¹	705	796	1.118	1.441
2. Importación servicios y transferencias	291	389	439	484
a. Fletes	(42)	(66)	(112)	(144)
b. Intereses	(111)	(163)	(185)	(179)
c. Otros ²	(138)	(160)	(142)	(161)
C. Balance cuenta corriente	-2	70	-113	-362
D. Cuenta de capital	176	102	26	135
1. Capital privado	39	9	30	58
a. Préstamo (neto)	(26)	(-30)	(-70)	(15)
b. Inversión directa (neto)	(13)	(10)	(15)	(22)
c. Otros (neto) ³	-	(32)	(85)	(21)
2. Capital oficial	138	143	8	77
a. Préstamos y donaciones oficiales	(137)	(130)	(94)	(87)
b. Préstamos de propósito múltiple	(80)	(98)	(90)	(100)
c. Amortizaciones	(-79)	(-85)	(-176)	(-110)
3. Otros ⁴	1	-53	-12	-
E. Variación reservas netas	174	171	-86	-227

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

¹ Incluye pagos en dólares de ECOPETROL a las compañías petroleras por concepto de compra de crudos para refinación.

² Incluye transferencias.

³ Incluye repatriación de capitales líneas especiales de crédito (Res. 61/72) y reembolsos anticipados.

⁴ Incluye FMI, saldos de convenios, y pasivos internos del Banco de la República.

Nota: los estimativos de FEDESARROLLO para 1975 se basan en los siguientes supuestos: (1) Exportación de café de acuerdo a la proyección realizada en el cuadro VII.8 y bajo el supuesto de que dicho total coincide con el total de reintegros; (2) Exportación de otros bienes se calculó como si los reintegros correspondieran al 95% del total que se proyectó en el cuadro VII.8 (alternativa 2); (3) Exportación de servicios según la tendencia histórica registrada en los dos primeros meses de 1975; (4) Importación de bienes como el 90% de la proyección de registros reembolsables que se hizo en la sección II.B.; (5) El estimativo de pago de fletes corresponde al 10% de los reembolsos por concepto de importación de bienes; (6) El pago de intereses se calculó de acuerdo a las proyecciones del cuadro VII.18 y suponiendo menores pagos que el año anterior en el caso de la deuda privada; (7) Otros servicios en base a la tendencia histórica y sin incluir transferencias; (8) El rubro de préstamos de la cuenta de capital privado se estimó teniendo en cuenta mayores ingresos a causa de las Resoluciones 73/74 y 7/75 que autorizan el crédito privado externo para financiar capital de trabajo destinado a la producción de artículos de exportación; (9) Se considera que los ingresos de capital por concepto de inversión directa aumentarán y que el rubro de otros refleja la menor utilización de Líneas Especiales de Crédito (Res. 61/72); (10) El estimativo de ingresos de capital por concepto de préstamos y donaciones oficiales resulta de las proyecciones realizadas en el cuadro VII.18; (11) El rubro de préstamos de propósito múltiple supone la contratación de un préstamo de US\$ 100 millones para refinanciar la deuda externa a corto plazo del IDEMA; (12) Las amortizaciones coinciden con las proyecciones del cuadro VII.18.

CUADRO VII - 18

**EFFECTO NETO DEL CREDITO PUBLICO EXTERNO SOBRE LAS RESERVAS INTERNACIONALES
DEL BANCO DE LA REPUBLICA**
millones de dólares

	1972	1973	1974	Proy. 1975
A. Contrataciones	301	495	201	350
B. Total utilizaciones	359	444	350	348
1. En importaciones	142	216	166	161
2. En divisas	217	228	184	187
a. Préstamos de Programa AID	(68)	(76)	(33)	(28)
b. Préstamos de Proyecto Gastos locales (BIRF, BID)	(69)	(54)	(61)	(59)
c. Préstamos de propósito múltiple	(80)	(98)	(90)	(100)
C. Total pagos	164	209	279	231
1. Amortizaciones	100	130	186	126
a. En divisas	(79)	(85)	(176)	(110)
b. En pesos	(21)	(45)	(10)	(16)
2. Intereses	64	79	93	105
D. Entrada neta en divisas¹	74	64	-85	-28

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

¹ Corresponde al total de utilizaciones en divisas menos los pagos en divisas.

Nota: Las proyecciones de FEDESARROLLO para 1975 se basan en los siguientes supuestos: (1) Las contrataciones se discriminan en US\$ 250 millones en préstamos de proyecto, de gobiernos extranjeros y de proveedores, y US\$ 100 millones en préstamos de propósito múltiple (refinanciación deuda del IDEMA); (2) El estimativo de utilizaciones se calculó en base a un ritmo promedio de desembolsos para las contrataciones de los préstamos distintos a los de propósito múltiple, los cuales se supone se desembolsan en el mismo año de firma del contrato; (3) Los ingresos de capital oficial corresponden al 35% de las utilizaciones de los créditos que no son de propósito múltiple, más US\$ 100 millones por éste último concepto; (4) Los pagos de amortizaciones de intereses se calcularon en base a las proyecciones del servicio de la deuda pública externa del Banco de la República.

apenas US\$ 201 millones, a diferencia de los US\$ 495 millones contratados en 1973. Ello se ajusta a la política de represamiento del gasto público puesta en práctica por la administración anterior a comienzos del año, como se discute en el capítulo de Finanzas Públicas y a la de uso alternativo de fuentes de financiación interna por parte del gobierno actual (emisión de pagarés de emergencia y avances para garantías de bonos de desarrollo económico) a que se hace referencia en el capítulo de Moneda y Banca. Así mismo, la menor contratación tuvo su origen en la aceptable posición de reservas internacionales del Banco de la

República, las cuales llegaron a su nivel más alto en el mes de febrero, para luego descender durante el resto del año hasta alcanzar en diciembre 31 la suma de US\$ 430 millones, tal como se indica en el cuadro VII.19 y gráfica VII.3.

Sin embargo, en lo que respecta a las reservas internacionales de los bancos comerciales se observa una reducción de US\$ 255 millones, en tanto que las entidades de fomento incrementaron sus pasivos en US\$ 49 millones. El elevado endeudamiento a corto plazo de los bancos comerciales en el exterior explica en parte la diferencia de US\$ 402 millones

CUADRO VII - 19
RESERVAS INTERNACIONALES DEL PAIS A FINALES DEL AÑO
millones de dólares

	1973	1974	Variación
Reservas netas Banco de la República	516	430	-86
Bancos Comerciales	-277	-532	-255
Entidades de fomento	-18	-67	-49
Total	220	-170	-390

Fuente: Banco de la República.

que hubo en 1974 entre registros y reembolsos de importación, circunstancia ésta que incidirá sobre los egresos corrientes de la balanza cambiaria en el curso de 1975.

2. Perspectivas para 1975

De acuerdo a la proyección de la balanza cambiaria del cuadro VII.17 que involucra las perspectivas para 1975 del comercio exterior de bienes, el déficit en cuenta corriente sería del orden de US\$ 362 millones. Como contraparte se presentarían ingresos netos de capital por valor de US\$ 135 millones, lo que en el balance final significa una disminución de las reservas netas del Banco de la República, en el transcurso del año, de aproximadamente US\$ 227 millones.

La presión prevista sobre las reservas internacionales netas del Banco de la República comenzó a manifestarse en el primer trimestre de 1975, período durante el cual se redujeron en US\$ 55 millones para colocarse en US\$ 375 millones. Esta cifra es inferior al nivel que se considera como mínimo para garantizar los pagos al exterior, o sea lo necesario para cubrir tres meses de egresos corrientes

de la balanza cambiaria, en este caso US\$ 389 millones^{1 2}.

De otra parte, por el lado de las reservas internacionales de particulares, se dictó en marzo 5 la resolución 10/75, en la cual se establece que el total de pasivos de un establecimiento bancario no debe exceder de diez veces su capital pagado y fondo de reserva legal, no pudiendo aumentar las operaciones pasivas en moneda extranjera aquellas entidades que estén excedidas en la relación señalada. La medida adoptada disminuye el cupo de endeudamiento externo de los bancos comerciales y los obliga a fijar menores plazos de amortización para las líneas de crédito que abran a favor de los importadores^{1 3},

Por consiguiente, se destaca la importancia de obtener fuentes de financiación que fortalezcan la posición de reservas del Banco de la República. En lo relativo al crédito privado externo se expidieron las resoluciones 73/74 y 7/75 que autoriza a los particulares para contratar préstamos externos destinados a atender necesidades de capital de trabajo o de inversión directa, en empresas dedicadas a

^{1 2} Calculado en base al promedio mensual de egresos corrientes durante 1974.

^{1 3} Véase capítulo de Moneda y Crédito.

producir bienes exportables o en empresas de servicio orientadas principalmente al turismo internacional. Se espera de esta manera un aumento de los ingresos de divisas en el renglón de préstamos de la cuenta de capital privado, lo cual en 1974 arrojó un saldo negativo de US\$ 70 millones.

A pesar de lo anterior y de la inminente contratación de un préstamo con un consorcio de bancos privados por valor de US\$ 100 millones para refinanciar la deuda externa a corto plazo del IDEMA, el aporte proyectado en el cuadro VII.17 de la cuenta de capital es insuficiente para mantener las reservas del Banco de la República en niveles aceptables. Dicha proyección, que se detalla en el cuadro VII.18, contempla adicionalmente una reducción en 1975 en relación con el año anterior de los desembolsos de los préstamos de programas de la AID, y entradas de divisas del mismo orden de magnitud por concepto de utilización de préstamos de proyecto para financiar gastos locales. Como al gobierno nacional le resulta difícil aumentar efectivamente en 1975 los ingresos de divisas mediante tales fuentes de financiación, es posible que se haga necesario contratar otros préstamos de propósito múltiple (en eurodólares) o acudir al Fondo Monetario Internacional. De lo contrario existiría la alternativa de controlar más estrictamente las importaciones de bienes y servicios durante los meses restantes del año.

Bajo los supuestos implícitos en la proyección de la balanza cambiaria se ha

estimado que para mantener el nivel requerido de reservas internacionales (tres meses de egresos corrientes) se requeriría aumentar los ingresos de capital por concepto de crédito externo en suma aproximada a los US\$ 182 millones, o reducir el presupuesto de importaciones reembolsables de US\$ 125 millones a cerca de US\$ 105 millones.

D. Balanza de pagos 1974 (cuadro VII.20)

En esta sección del capítulo se presenta el estimativo de la balanza de pagos correspondiente a 1974 elaborada por FEDESARROLLO y que se incluye anualmente en el primer número de la revista. La balanza de pagos registra los movimientos reales, o sea los que efectivamente se estima tuvieron lugar durante el año, en todos los elementos sujetos a intercambio internacional: mercancías, servicios, transferencias y capital.

Las estadísticas de balanza de pagos se presentan con retraso debido a la dificultad inherente a su elaboración y a la carencia de la información necesaria para elaborarla. De esas deficiencias no está exento el estimativo que se incluye.

Finalmente, las conclusiones parciales a que se ha llegado a lo largo del capítulo se reflejan en la balanza de pagos; como se registra información a la cual no se ha hecho referencia en el capítulo, presenta una visión más completa en las transacciones internacionales de Colombia durante el año anterior.

CUADRO VII - 20

BALANZA INTERNACIONAL DE PAGOS
millones de dólares

	Créditos	Débitos	Saldo
I. Mercancías y servicios (F.O.B.)	2.087.0	2.548.4	-461.4
A. Mercancías	1.603.5	1.658.7	-55.2
1. Café	607.1 ¹	—	607.1
2. Otros productos	753.4 ²	—	753.4
3. Petróleo	103.0 ³	3.0 ⁴	100.0
4. Comercio no registrado	140.0 ⁵	45.0 ⁶	95.0
5. Importaciones reembolsables	—	1.351.8 ⁷	-1.351.8
6. Importaciones no reembolsables	—	251.6 ⁸	-251.6
7. Importaciones regímenes especiales	—	7.3 ⁹	-7.3
B. Servicios	483.5	889.7	-406.2
1. Fletes	73.3 ¹⁰	175.6 ¹¹	-96.3
2. Intereses	64.6 ¹²	184.9 ¹²	-120.3
i. Deuda pública	6.1	82.5	-76.4
ii. Deuda privada	24.7	91.0	-66.3
iii. Banco de la República	33.8	11.4	22.4
3. Federación de cafeteros	—	30.0 ¹³	-30.0
4. Petróleo	—	67.5 ¹⁴	-67.5
5. Regalías	15.6 ¹⁴	9.0 ¹⁴	6.6
6. Servicios varios	324.0 ¹⁵	422.7 ¹⁶	-98.7
II. Transferencias	59.0¹⁷	24¹⁷	35.0
III. Capital y oro monetario neto	591.5	555.5	36.0
A. Inversiones directas	76.2	24.2	52.0
1. Divisas	39.0 ¹⁷	24.2 ¹⁷	14.8
2. Importaciones de bienes	1.8 ¹⁸	—	1.8
3. Capital petróleo y minero	35.4 ¹⁹	—	35.4
B. Capital Privado	156.7	335.0	-178.3
1. Préstamos	60.2	72.4	-12.2
i. Préstamos	0.7 ²⁰	70.6 ²⁰	-69.9
ii. Resolución 61/72	55.1 ²¹	1.8 ²²	53.3
iii. Repatriación de capitales	4.4 ²³	—	4.4
2. Financiación de importaciones	14.5 ²⁴	0.5 ²⁵	14.0
3. Deuda externa Federecafé	—	62.5 ²⁶	-62.5
4. Otros	82.0 ²⁷	199.6 ²⁸	-117.6
C. Capital oficial	358.6	196.3	162.3
1. AID	33.0 ²⁹	—	33.0
2. BID, BIRF y otros	163.2 ²⁹	—	163.2
3. Importaciones no reembolsables	162.4 ³⁰	—	162.4
4. Amortización	—	196.3 ³¹	-196.3
D. Bancos Comerciales	304.1 ³²	—	304.1
E. Banco de la República	86.3	—	86.3
Total	3.127.9	3.127.9	0.0

METODOLOGIA DE ESTIMACION BALANZA INTERNACIONAL DE PAGOS
60 V (153.5, P - F)

$$1 \quad E_c = \frac{60 V (153.5, P - F)}{70}$$

70

E_c = Exportaciones de café

V = Volumen de sacos exportados de 60 kilos

P = Precios del café centroamericano más U\$ 0.03 por libra

F = Costo del flete por saco de 70 kilos

- 2 Registros de exportaciones menores (INCOMEX) desfasados 2 meses.
 3 Exportaciones de crudo y refinados (Ministerio de Minas y Energía).
 4 Importaciones de gasolina y gasolina para aviación (Ministerio de Minas y Energía).
 5 Estimativos de FEDESARROLLO (con base en cálculos sobre producción, consumo, exportaciones legales y acumulación de inventarios).
 6 Estimativos de FEDESARROLLO basados en las importaciones ilegales del año anterior, la tasa de crecimiento del producto nacional y la variación en los precios de exportación de los principales proveedores de Colombia.
 7 95% de los registros de importaciones reembolsables (INCOMEX) desfasados 5 meses.
 8 Registros de importaciones no reembolsables (INCOMEX).
 9 Registros de importación (INCOMEX).
 10 $F_{e74} = F_{e73} \times (1 + \Delta E) \times (1 + \Delta F_e)$

F_{e74} = Fletes de exportación 1974.

F_{e73} = Fletes de exportación 1973 (Balanza de Pagos Banco de la República).

ΔE = Tasa de crecimiento de las exportaciones 1974/1973.

ΔF = Tasa de crecimiento de los fletes de exportación 1974/1973.

$$11 \quad F_{i74} = F_{i73} (1 + \Delta I) (1 + \Delta F_i)$$

F_{i74} = Fletes de importación 1974.

F_{i73} = Fletes de importación 1973 (Balanza de pagos Banco de la República).

ΔI = Tasa de crecimiento de las importaciones $\frac{1974}{1973}$

ΔF_i = Tasa de crecimiento de los fletes de importación.

12 Balanza Cambiaria del Banco de la República.

13 Estimativos del Banco de la República.

14 Balanza Cambiaria del Banco de la República.

$$15 \quad V_c = \frac{1}{K} E; \text{ donde}$$

V_c = Servicios varios, crédito.

K = Relación entre el mercado de cambios del Banco de la República (que incluye cifras netas) y el total (bruto), en materia de servicios, salvo intereses del Banco de la República y regalías.

E = Exportación de servicios de la balanza cambiaria, salvo intereses del Banco de la República y regalías.

$$16 \quad V_d = \frac{1}{K} Mbc; \text{ donde}$$

V_d = Servicios varios débitos.

K = Relación entre el mercado de cambios del Banco de la República (que incluye cifras netas) y el total, en materia de servicios, salvo fletes, intereses, Federación Nacional de Cafeteros y sector petróleo.

Mbc = Importación de servicios de la balanza cambiaria, excepto fletes e intereses.

17 Balanza cambiaria del Banco de la República.

18 Importaciones no reembolsables (INCOMEX) excluidas aquellas para los sectores petrolero y minero.

19 Importaciones no reembolsables para los sectores petrolero y minero.

20 Balanza Cambiaria del Banco de la República.

21 Estimados en base a la Balanza Cambiaria del Banco de la República de acuerdo con un porcentaje de la distribución de los recursos de la Resolución 61/72 entre el financiamiento de exportaciones y el de importaciones.

22 Balanza Cambiaria del Banco de la República.

23 Balanza Cambiaria del Banco de la República.

24 Estimados en base a la Balanza Cambiaria del Banco de la República de acuerdo con un porcentaje de la distribución de los Recursos de la Resolución 61/72 entre el financiamiento de exportaciones y el de importaciones. No incluye la financiación de importaciones a través de Bancos Comerciales.

25 Balanza Cambiaria del Banco de la República.

26 COYUNTURA ECONOMICA, Vol. 4 No. 4.

- ²⁷ Balanza Cambiaria y otras importaciones no reembolsables (registros de importación, INCOMEX).
- ²⁸ Exportación neta de capital, partida de ajuste de la balanza de pagos. Esta partida está sobrestimada en el monto efectivo de exportaciones ficticias.
- ²⁹ Balanza Cambiaria del Banco de la República.
- ³⁰ Registros de importación (INCOMEX).
- ³¹ Balanza Cambiaria del Banco de la República.
- ³² Banco de la República.
- ³³ Balanza Cambiaria del Banco de la República.

El Desempleo Urbano: Raíces, tendencias e Implicaciones

Hernando Gómez Buendía

A. Introducción

En sociedades modernas, la esfera ocupacional califica fácilmente como eje central de sus diversos “órdenes institucionales” (familiar, comunal, económico, político e ideológico), de su sistema motivacional (orientaciones psico-culturales) y de su estructura de recompensas (ingreso, poder y prestigio, o estratificación social). En efecto, la función (*role*) y posición relativa (*status*) de un individuo en el ámbito ocupacional —a más de representar su principal “identidad pública” e influir por tanto en su “identidad privada” (motivación) y de constituir el índice principal de su éxito social (estratificación)— determina en buena medida el complejo de *status-roles* que puede desempeñar en otras esferas institucionales.

La incapacidad de proveer ocupación (desempleo) que acuerde con el potencial productivo individual (subempleo) refleja por tanto deficiencias fundamentales en el sistema social y no puede menos que traducirse en tensiones y

desajustes de toda índole. Para enumerar sólo algunos de los más inmediatos:

1. Desempleo y subempleo reducen —*ceteris paribus*— el Producto Nacional y aumentan la población *efectivamente* dependiente; se frena así el crecimiento económico y se reduce el nivel de bienestar.

2. Dentro del ya clásico paradigma desarrollado por R. K. Merton¹, pueden entenderse desempleo y subempleo como instancias particularmente agudas de la contradicción entre metas culturalmente definidas como deseables y medios legítimos para lograr dichos objetivos: en una sociedad que valora altamente el éxito pecuniario y considera el trabajo como principal mecanismo permisible para obtener aquél, los *individuos* privados de acceso a empleo tenderán a desarrollar actitudes disfuncionales para el orden *existente* (delincuencia, “ritualismo”, marginalidad, rebelión);

¹ Robert K. Merton (1965): *Teoría y Estructura Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

3. En el plano *colectivo*, desempleo, subempleo y empleo precario han sido asociados con una respuesta pasiva —la llamada “Cultura de la Pobreza”²— y con otra activa— las varias modalidades de “populismo” y la consiguiente inestabilidad política³. Aun cuando la evidencia empírica es en ambos casos problemática y su interpretación beligerantemente controvertida⁴, parece innegable la asociación entre al menos algunos tipos de desempleo y algunas orientaciones culturales y políticas que tienden a generar marginalidad o inestabilidad, respectivamente.

La extensión y persistencia del desempleo en Colombia son hechos que requieren apenas documentación: uno de los más pronunciados ritmos de crecimiento demográfico en el mundo, el arreglo latifundio-minifundio y la emergente incapacidad del sector agrario para absorber su creciente población, la acelerada y desordenada urbanización y un lento y no programado desarrollo industrial, se han conjugado secularmente para producir subocupación visible y disfrazada. Esta misma persistencia explica quizá la escasa atención que ha recibido el problema en la conciencia pública y en los sucesivos Planes de Desarrollo. Exceptuando tal desconocimiento —y quizá como respuesta al reto político planteado por la Alianza Nacional Popular— se encuentra el divulgado y debatido programa de “Pleno Empleo” propuesto por la Organización

Internacional del Trabajo en 1970⁵, y al menos parcialmente recogido en “Las Cuatro Estrategias”.

Infelizmente, tal vez por la mayor explosividad política inmediata de otros problemas —en particular la inflación—⁶ el tema de desempleo ha pasado a lugar secundario en la agenda nacional; pero ello por supuesto no implica que haya recedido también en la realidad nacional.

B. Raíces del desempleo secular

En cuanto a subutilización de mano de obra e indicador de pobreza, el desempleo está por supuesto, arraigado con hondura en la estructura social, económica y política de los países subdesarrollados. Así, su explicación profunda demandaría un prolijo análisis histórico; pero a los efectos del presente informe será suficiente anotar cómo, durante los años de la postguerra, la dinámica del desempleo obedece a seis fuerzas principales:

1. El rápido crecimiento poblacional, universalmente asociado con la reducción abrupta y exógena de la mortalidad, infantil en particular. Aun cuando los datos no son del todo fiables, parece cierto que nuestra población pasó de crecer a tasas inferiores al 2% anual entre 1918 y 1938, a una rata del 2% en el

² Principal exponente de esta tesis ha sido Oscar Lewis (1962): *Los Hijos de Sánchez*. México: Joaquín Moritz.

³ Véase por ejemplo, el clásico de Seymour M. Lipset (1963): *Political Man*. New York: Anchor.

⁴ Revisiones de los debates pueden verse entre otros en Daniel Moynihan ed. (1968): *On Understanding Poverty*. Boston: Beacon Press, y en G. Geiger (ed.) (1965): *Populism*. New York: Anchor, respectivamente.

⁵ OIT (1970): *Hacia el Pleno Empleo*. Ginebra: Imprimeries Populaires.

⁶ El impacto diferencial de inflación y desempleo permitiría quizás avanzar esta hipótesis; pues mientras la inflación afecta a todos los perceptores de ingresos fijos, y entre ellos a los sectores medios políticamente participantes, el desempleo parece incidir relativamente más sobre estratos marginados de la arena política. Por lo demás, la inflación genera una continuada “deprivación relativa” mientras que el desempleo —permanente al menos— produce “deprivación absoluta”; la primera forma de deprivación es generalmente tenida por más conflictiva que la segunda.

período 1938-1951. En este punto y hasta 1964 el ritmo saltó a un 3%, y quizá llegó al orden del 3.5% hacia 1970, si bien la comparación intercensal 1964-1973, sugiere una rata inferior al 3%⁷

2. Los cambios en las tasas de participación global y específicas. Para la población mayor de 12 años, la participación pasó del 52% en 1951, al 49% en 1964; durante el período, los hombres redujeron marcadamente su participación (del 87% al 80%) mientras que las mujeres la aumentaron ligeramente (18.5% y 18.8% son las cifras respectivas)⁸. Estas tendencias en la participación continúan después de 1964: hacia mediados de 1970, la tasa global se había reducido levemente (hasta el 47.5%), reflejando un sustancial decrecimiento en la participación masculina (que pasó de 80% a 74%) casi enteramente compensado por el ingreso de la mujer al mercado laboral (las tasas femeninas fueron 18.8% y 23.4% en uno y otro año⁹). Parece factible atribuir los cambios descritos en la participación al juego combinado de varios factores:

a. El aumento en la población fuera de la fuerza de trabajo, en especial en los tramos de edad menores de 12 años;

b. La extendida cobertura del sistema escolar;

c. El mecanismo del “trabajador desalentado”, que incidiría sobre todo en la participación masculina;

d. La mayor actividad económica de las mujeres podría obedecer en parte a la lógica del “trabajador adicional”¹⁰ y en parte a una tendencia secular, paralela a la modernización social.

Aunque no se conoce la conducta de las tasas nacionales de participación a partir de 1970, no es aventurado sugerir que las tendencias arriba registradas han continuado, pues los cuatro factores que las explican muy probablemente conservan su eficacia.

3. El muy lento crecimiento del empleo agropecuario, atribuible sobre todo a la concentración de la tierra, el crédito y la tecnología en unas pocas manos, y a las pautas de explotación que tienden a absorber más mano de obra en cultivos tradicionales y tierras pobres, que en siembras comerciales y tierras fértiles¹¹. Como resultado de esta situación, el empleo rural ha venido creciendo a un ritmo del 1.8% anual, en tanto la población en edad de trabajar de origen campesino, se incrementa en alrededor de 3.5% cada año¹².

4. El desordenado proceso de migración rural-urbana, nutrido en el crecimiento demográfico, la presión sobre la

⁷ El estimativo de 3.5% corresponde a OIT. Cálculos provisionales de FEDESARROLLO sitúan la tasa de crecimiento demográfico cerca de 2.75% entre 1964 y 1973, suponiendo un subregistro próximo al 7.0% en el último Censo. De ser menos significativa esta deficiencia, la población hubiese crecido aún más lentamente.

⁸ Departamento Nacional de Planeación (1970): “El Empleo en Colombia. Diagnóstico y Recomendaciones”. *Revista de Planeación y Desarrollo*, V. II.2: 143-298.

⁹ Los datos para 1970 son cálculos de FEDESARROLLO, con base en la primera Encuesta de Hogares del DANE.

¹⁰ Esta incidencia diferencial del trabajador “desalentado” y el trabajador “adicional” ha sido documentada, en el caso de Bogotá, por Miguel Urrutia (1968): “El desempleo disfrazado en Bogotá”, en CEDE (ed.): *Empleo y Desempleo en Colombia*. Menos conclusivos, pero en la misma dirección, son los análisis de Diego Salazar (1971): “Análisis del desempleo en Colombia 1970” DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, 238 (mayo): 57-80.

¹¹ Para una detenida discusión del desempleo en el sector agropecuario, véase Juan F. Gaviria et alii (1971): “El Sector Agropecuario”, en CIE-DANE, *Contribución al Estudio del Desempleo en Colombia*.

¹² Estimativos de OIT, *op. cit.*

tierra, la violencia, y el atractivo económico de las ciudades. Numerosos estudios sobre este proceso¹³ documentan bien dos de sus caracteres, particularmente relevantes para el desempleo urbano:

a. Las migraciones son altamente selectivas por edades y sexos, con gran afluencia de la población en edad de trabajar, y con predominio de las mujeres sobre los hombres;

b. El flujo tiende a concentrarse en los centros urbanos mayores. Así, el 63% de la emigración hacia ciudades, entre 1951 y 1964, fue absorbida por Bogotá,

¹³ Los determinantes de la migración han sido estudiados repetidamente, entre otros por CIDA (1966): *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola. Colombia*. Washington: Unión Panamericana; Albert Hirschman (1963): *Journeys Towards Progress*. New York: Twenty Century; Marco Reyes (1964): "Estudio Socio-Económico del fenómeno de la Inmigración a Bogotá", *Economía Colombiana*, VII, XXII; Eugene Havens et alli (1965): *Tres Barrios de Invasión*, Bogotá: Universidad Nacional; Alvaro López T. (1969): "Nota sobre los Fenómenos Migratorios del Valle del Cauca", *Razón y Fábula*, 13; William Flinn (1966): *Rural to Urban Migration: Colombian Case*; Land Tenure Center, University of Wisconsin; W. L. Flinn (1968) "The Process of Migration to a Shanty Town in Bogotá", *Interamerican Economic Affairs*, 22, 2; William McGreevy (1968): "Causas de la Migración Interna en Colombia", en CEDE (ed): *op. cit.*; T. Paul Shultz (1969): *Population Growth and Internal Migration in Colombia*. Santa Mónica: RAND.

Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Manizales¹⁴. Como resultado, estas ciudades crecieron a una tasa cercana al 7% anual, y su población en edad de trabajar prácticamente se duplicó durante el período.

5. La incapacidad de la industria para generar empleo en la extensión requerida por la presión demográfica y la emigración rural. Gradualmente agotadas las posibilidades de sustituir importaciones "fáciles", limitado por un estrecho mercado interno e inhabilitado para competir con eficiencia en el mercado internacional, distorsionadas sus proporciones factoriales por el encarecimiento artificial del trabajo y el abaratamiento, igualmente artificial, del capital¹⁵, el sector fabril vió descender las tasas de crecimiento ocupacional durante la postguerra. Las cifras del cuadro VIII.1 ilustran con claridad el proceso: la rata ya insuficiente del 3.5% anual, mantenida en la década de los 50, se redujo en más de la mitad, hasta el 1.5% entre 1963 y 1968, como resultado de la culminación del proceso de sustitución importadora. La dinámica secto-

¹⁴ T. Paul Shultz, *op. cit.*, p. 29; Juan F. Gaviria et. alli, *op. cit.*, p. 59.

¹⁵ La Observación se documenta bien en DNP (1970) *op. cit.*, y en OIT, *op. cit.*, entre otros.

Remando Mayans

CUADRO VIII - 1

TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO FABRIL, 1953-1968

Grupo Industrial	1953-1958	1958-1963	1963-1968
Bienes de consumo corriente	0.6%	2.0%	0.8%
Bienes intermedios	6.9%	3.6%	2.2%
Bienes de consumo duradero y de capital	14.4%	8.7%	2.6%
Total	3.5%	3.5%	1.5%

Fuente: CIE (1971): "Empleo en la Industria Manufacturera Fabril", cuadro IV.15.

rial durante ambas décadas es igualmente clara: en el lapso 1953-1958, el empuje empleador proviene de la producción de bienes intermedios y de capital (en especial metales, químicos y caucho); el período siguiente presencia un crecimiento más equilibrado, con alguna disminución en el sector intermedio-capital y un aumento notable en el de consumo básico; en el último quinquenio, el empleo crece con mucha lentitud en todos los grupos, si bien impresiona más el estan-

ciamiento en el sector de bienes de capital. Basta comparar estas tasas con las de crecimiento de la población activa urbana durante la época, para convencerse del muy insuficiente desempeño del sector manufacturero en relación con el empleo. Los últimos años han modificado felizmente esta tendencia, pues el empleo industrial creció en cerca del 6.5% promedio anual entre 1969 y 1973, debido sobretudo a los auges de 1969 y 1972 (ver cuadro VIII.2).

CUADRO VIII - 2

PROMEDIO PONDERADO DE DESEMPLEO ABIERTO EN LAS CUATRO CIUDADES MAS GRANDES, 1969-1975. EVOLUCION DEL EMPLEO FABRIL Y DEL PRODUCTO GENERADO EN LA CONSTRUCCION (EN PESOS DE 1958)

Año y Mes	Desempleo abierto %	Variación del empleo fabril (año)	Variación del producto en construcción (año)
1969: (Promedio del año)	9.5-12.5	8.1	9.5
1970: Junio-julio	11.9-12.9	2.9	3.8
1971: Marzo-abril	11.3-11.8		
Julio-agosto	11.6-12.1	6.2	7.2
Noviembre-diciembre	11.5-12.0		
1972: Octubre-Noviembre	10.9-11.4	8.4	1.8
1973: (Hacia el segundo semestre)	8.5-10.5	7.6	10.6
1974: Junio-julio	11.5-12.0		
Octubre-noviembre	11.1-12.1	6.0	3.2
1975: (Hacia marzo)	11.2-13.2		
(Hacia el segundo semestre)	12.5-14.5	4.3	-5.0

Fuentes y metodología:

1. Desempleo: 1969: cuadro VIII.4; 1970, 1971, 1972 y 1974; Cuadro VIII.6. La ponderación se basó en estimaciones de FEDESARROLLO sobre la Población Económicamente Activa en cada ciudad. Las tasas faltantes (Medellín en Junio de 1970 y Barranquilla en Octubre de 1974) fueron crudamente calculadas en base a la relación habitual entre sus niveles de desempleo y los de otras ciudades. La amplitud de los intervalos de estimación toma en cuenta la posibilidad de error en calcular las poblaciones activas de cada ciudad y las dos cifras de desempleo faltantes.

1973: (La Encuesta de Hogares no fue conducida durante el año). Estimada mediante regresión múltiple, contra las tasas de crecimiento en el producto de los sectores Industria, Construcción y Comercio "e intuitivamente" verificada contra cifras del ICSS respecto del empleo y de la Encuesta de 142 establecimientos.

1975: Estimadas mediante regresión múltiple, usando proyecciones de FEDESARROLLO sobre crecimiento sectorial en el año, e interpolando para Marzo. El intervalo corresponde aproximadamente al nivel de confianza de 95.0%.

2. Empleo Fabril: Cálculos de FEDESARROLLO con base en cifras del DANE e ICSS (hasta 1973); 1974 y 1975: resultados preliminares de la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO.

3. Producto del Sector Construcción: (1970-1973): COYUNTURA ECONOMICA Vol. IV, (abril), cuadro XI.10; Proyecciones de FEDESARROLLO para 1974 y 1975.

6. La población excedente en la agricultura y la industria es absorbida en proporción considerable por el sector terciario de la economía. Así, aun cuando las tasas de desempleo *visible* no necesariamente se elevan, es probable que la subutilización *efectiva* de mano de obra haya crecido con la expansión del terciario. En efecto, la distribución sectorial de la población activa en países hoy desarrollados ha seguido una secuencia invariable, con disminución secular de la participación primaria, aumento gradual y mantenido de la ocupación secundaria, y finalmente, crecimiento de las actividades terciarias¹⁶. Esta pauta evolutiva es atribuible a las condiciones del progreso técnico y a la elasticidad - ingreso de la demanda típica de cada sector¹⁷. En nítido contraste, los países periféricos ostentan un crecimiento hipertrófico del sector terciario, en tanto el empleo primario disminuye de continuo y el secundario permanece estancado a niveles bajos. Si bien no disponemos de la información suficiente para determinar la magnitud del empleo redundante en actividades terciarias¹⁸, las cifras del cuadro VIII.3 ofrecen una tosca aproximación: mientras la participación agropecuaria y minera descendía en un 22% en las dos décadas, y el empleo secundario aumentaba lentamente, la ocupación terciaria saltaba en un 35%.

¹⁶ Estas generalizaciones empíricas fueron primeramente propuestas por A. B. Fisher (1935): *The Clash of Progress and Security*. New York: Everyman, y desarrolladas por C. Clark (1940): *The Conditions of Economic Progress*.

¹⁷ El argumento es convicentemente desarrollado por Jean Fourastié (1963): "La Distribución de Mano de Obra. Dimensiones Profesionales. En el Plano Nacional". En G. Friedman *et al.* (ed): *Tratado de Sociología del Trabajo*, V. I. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 217 ss.

¹⁸ Producto agregado neto a precios constantes, cambios en la tecnología y en la calificación del factor trabajo.

El comportamiento de las varias actividades terciarias tiende a reforzar la impresión de que el sector actúa como centro de empleo artificial: mientras que el comercio y los servicios, más sensibles a la desocupación disfrazada, casi duplicaron su participación en el empleo total, las actividades restantes disminuyeron notoriamente.

C. Las cifras de desempleo urbano: consideraciones metodológicas

A la relativa ausencia de interés en los fenómenos ocupacionales corresponde la escasez de datos sobre desempleo y subempleo en Colombia. A más de fragmentarias y dispersas estadísticas históricas y de los ya fechados Censos de 1951

CUADRO VIII - 3

DISTRIBUCION PORCENTUAL
DE LA POBLACION
ECONOMICAMENTE ACTIVA
POR SECTORES DE ACTIVIDAD
1951-1970

Sector	1951	1964	1970
A. Primario ¹	53.9	47.3	42.0
B. Secundario ²	17.7	18.9	19.8
C. Terciario ³	28.4	34.7	38.2
1. Comercio	5.4	8.6	9.4
2. Servicios	13.9	18.0	24.9
3. Otros	9.1	8.1	3.9
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: DANE, cálculos de FEDESA-RROLLO.

¹ Agricultura, silvicultura, caza y pesca.

² Industrias extractivas y de transformación, construcción, agua y servicios sanitarios.

³ Comercio, servicios, transporte, comunicaciones y almacenaje, otros servicios.

y 1964 (el correspondiente a 1973 no ha sido aún divulgado) existen dos series muestrales recientes que ofrecen información directa sobre el tema:

1) Las "Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo"¹⁹, iniciadas por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes para Bogotá, en febrero de 1963, y extendidas gradual e intermitentemente (hasta 1970) a Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Medellín y siete ciudades más, en colaboración con varias universidades regionales.

2) La "Encuesta Nacional de Hogares" adelantada periódicamente por el DANE a partir de junio de 1970, y cuya muestra cubre algo más de 40 municipios en los varios departamentos. Hasta el momento sólo han sido publicados los datos completos correspondientes a la primera Encuesta²⁰, pero se conocen avances de las cinco siguientes.

La información básica ofrecida por estas series puede ser complementada en algunas fuentes auxiliares, en especial las estimaciones y proyecciones de la OIT, la serie de "Estadísticas Socio-Económicas" publicadas por el ICSS, la encuesta industrial periódica del DANE (142 establecimientos) y algunas publicaciones sobre *empleo* sectorial emanadas de entidades gremiales.

Al carácter fragmentario y esporádico de las mediciones directas sobre empleo y subempleo se añaden sus limitaciones de "confiabilidad" y de "validez"²¹,

limitaciones que merecen alguna explicación:

1. Confiabilidad

a. Tanto las "Encuestas Urbanas" como las "de Hogares" miden la subocupación abierta o visible a través de expresiones dadas por el cociente entre la *Población para la cual se cumplió el evento de desempleo o subempleo abierto durante el período* y la *Población total expuesta al evento, ó Población Económicamente Activa*. En ambos casos el "desempleo" se da cuando una persona quiere y puede trabajar (está buscando trabajo) pero carece de empleo; el "subempleo" consiste en haber trabajado menos de 32 horas durante la semana de la encuesta, pudiendo y queriendo trabajar más horas (buscando trabajar más horas a la semana). Así pues, el numerador es directamente comparable entre las dos fuentes; existe empero una pequeña discrepancia en los respectivos denominadores, por cuanto el DANE incluye en la Población Económicamente Activa a los mayores de 12 años, en tanto el CEDE hasta 1967 tomó como límite mínimo la edad de 14 años; a partir de 1967 el CEDE adoptó la base común de 12 años.

b. Aun cuando no ha sido posible efectuar evaluaciones independientes de los procedimientos de muestreo empleados por ambas instituciones, ellos no parecen ser enteramente comparables. En primer término, el CEDE tomó solo

¹⁹ Rafael Isaza B., y Francisco Ortega (1969): *Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo. Análisis y Resultados*. CEDE (Mimeografiado).

²⁰ DANE, (1971): *Encuesta de Hogares 1970*.

²¹ En el lenguaje técnico, se entiende por confiabilidad la "reproductibilidad intersubjetiva" de una medición y por validez, la adecuada "correspondencia epistémica" entre un concepto teórico y

su definición operacional. En términos más llanos si menos precisos, podría decirse que la confiabilidad refiere a la comparabilidad de las mediciones efectuadas por distintos observadores, mientras la validez dice a si se está midiendo efectivamente aquello que teóricamente se intenta medir. Que estos requisitos de la medición sean a la par cruciales e independientes, bien lo atestigua el hecho de que sea lamentable tanto el estar vagamente ... en lo cierto (no confiabilidad) como el estar exactamente ... equivocado (invalidez).

cabeceras municipales, al paso que el DANE cubre la totalidad del municipio; y si bien los datos del DANE pueden ser desagregados, variaciones mínimas en la demarcación rural-urbana alterarían la naturaleza del universo. En segundo lugar, y por cuanto hace a las “Encuestas Urbanas”, ellas encierran una tendencia cada vez mayor a subestimar la extensión del desempleo, porque su universo no incluye las nuevas “urbanizaciones piratas”, donde la incidencia de la desocupación es posiblemente mayor²².

c. Aun si la desocupación visible hubiese sido calculada con toda precisión en una población y momento determinados, su comparación con las tasas correspondientes a otra población o momento sería fácilmente engañosa. Esto se debe a la asociación existente entre desempleo abierto y participación en la fuerza de trabajo, bien en la hipótesis del “trabajador desalentado” (un alto nivel de desempleo desanima a algunos desempleados “visibles” —que buscan trabajo—

y les induce a retirarse de la fuerza laboral —dejar de buscar empleo—), bien en la hipótesis del “trabajador adicional” (cuando el desempleo visible es elevado, los ingresos de muchas familias se reducen; para conservar su nivel de vida, otros miembros de la familia ingresan al mercado laboral). Estas situaciones se ilustran con cifras hipotéticas en el cuadro VIII.4, donde se comparan dos subpoblaciones o momentos cuyas poblaciones en edad de trabajar son idénticas. Según varíe la tasa de participación, un aumento en el número de desempleados puede traducirse en aumento, (“caso 1”, hipótesis del trabajador adicional) permanencia (“caso 2”) o disminución (“caso 3”, hipótesis del trabajador desalentado) en la tasa de desempleo visible.

2. Validez

En los análisis corrientes sobre desempleo y subempleo, es frecuente cifrar la importancia de estos fenómenos, ora en que ellos representan “un volumen considerable de mano de obra no utilizada o subutilizada”, ora en que “parte de la fuerza de trabajo, urbana o rural, carece de una fuente de ingresos segura y ade-

- ²² Robert L. Slighton (1974): “Desempleo Urbano en Colombia: Medición, Características y Problemas de Política”. En H. Gómez y E. Wiesner (eds.) *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombia-no*. Bogotá: FEDESARROLLO.

CUADRO VIII - 4

RELACION HIPOTETICA ENTRE PARTICIPACION Y DESEMPLEO VISIBLE

Subpoblación o momento	Población en edad de trabajar	Número de desempleados visibles	Tasa de participación ¹			Poblac. economic. activa ²			Tasa de desempleo visible ³		
			Casos			Casos			Casos		
			1	2	3	1	2	3	1	2	3
A	1.000	100	60%	40%	40%	600	400	400	16.6%	25.0%	25.0%
B	1.000	150	40%	60%	70%	400	600	700	37.5%	25.0%	21.4%

¹ Tasa de participación = $\frac{\text{Población económicamente activa}}{\text{Población en edad de trabajar}}$

² Población económicamente activa = Empleados + Desempleados visibles.

³ Tasa de desempleo visible = $\frac{\text{Desempleados visibles}}{\text{Población económicamente activa}}$

cuada a las necesidades básicas del trabajador y de las personas a cargo suyo"²³. La asociación entre las tasas observadas de desempleo o subempleo y ambos problemas, subutilización de mano de obra y pobreza, es intuitivamente obvia: si la relación laboral es un intercambio de servicios por ingreso, una persona que no trabaje disminuye el producto potencial (subutilización) y reduce los ingresos de su familia (pobreza) al propio tiempo. Pero un mismo "indicador" (la tasa de desempleo o subempleo) no puede reflejar con igual validez ambos fenómenos. La situación es representada en la gráfica VIII.1: si bien las mediciones de desempleo describen válidamente *parte* del significado común a subutilización y pobreza (Area A), existen formas de subutilización-pobreza (B), como el uso ineficiente de capital humano, generalmente no incluídas en la medición del desempleo. Se dan además tipos de desempleo que no implican pobreza ni subutilización (C), como el "desempleo friccional" que puede aumentar la eficiencia económica y los ingresos futuros del trabajador. Más significativo es el hecho de que subutilización y pobreza tengan "dominios de sentido" diferentes y aún opuestos (D y E). En primer término, ambos fenómenos son conceptualmente diferentes: la subutilización se refiere al potencial productivo de un país, la pobreza al nivel de vida de su población. Luego, los intentos de utilización plena y eliminación de la pobreza no son necesariamente compatibles: una reducción de los salarios v.gr., puede contribuir al primero y dificultar el segundo de estos objetivos. Por último, tanto la pobreza como la subutilización se extienden más allá del desempleo y subempleo observados por lo común. Idealmente, el grado de utilización de mano de obra habría de medirse por una

relación dada por el cociente entre el *Potencial Laboral Efectivamente Ocupado* y el *Potencial Laboral Total*, donde el Potencial Laboral tuviese en cuenta no sólo la cantidad de trabajadores disponibles y la extensión de su jornada, sino además su grado de calificación (educación, habilidad, experiencia...) y su combinación óptima con otros factores de producción. De su lado, la pobreza absoluta habría de indicarse por el volumen de población que vive bajo cierto nivel de ingreso, y la *relativa* quizá por algún parámetro de desigualdad en la distribución del ingreso. En cualquier caso y como insinúa la gráfica VIII.1, parece cierto que las tasas de desempleo muestran mejor el grado de subutilización que el de pobreza, aunque el análisis anterior bien justifica el decir "no están todos los que son, ni son todos los que están".

D. Evolución reciente del desempleo urbano visible

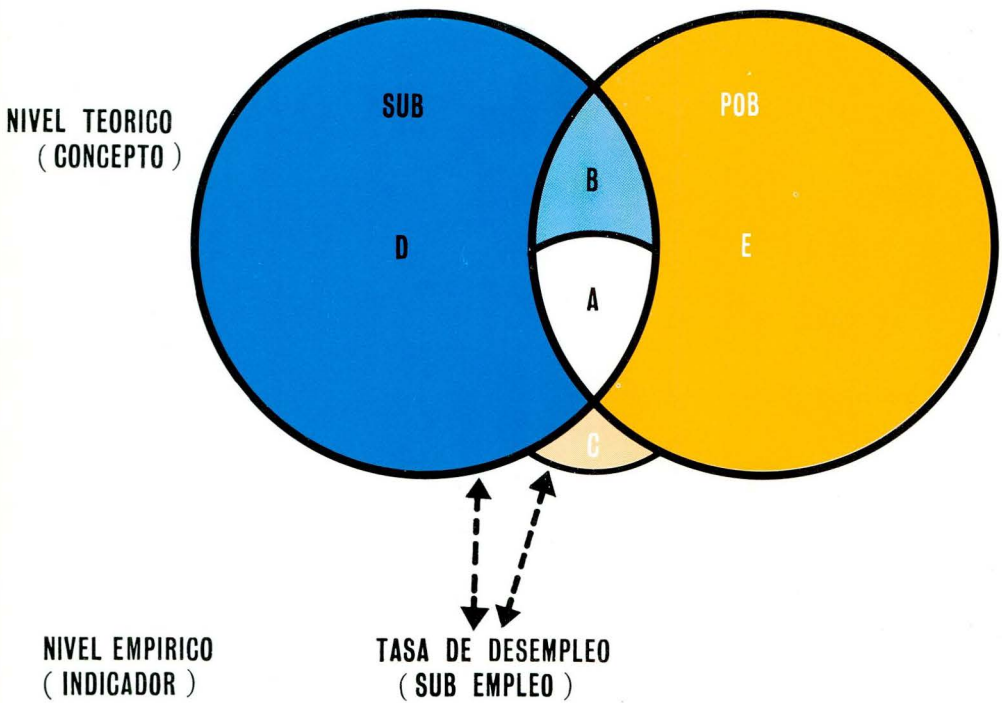
Sería prolijo trazar aquí la variación ocupacional del país durante el período intercensal 1951-1964²⁴. Pero vale sí repasar los principales hallazgos de las encuestas urbanas entre 1963 y 1969. Más importante, estos estudios registraron altos niveles de desempleo abierto, particularmente en los centros más populosos²⁵: el cuadro VIII.5 resume la situación durante la década del 60, para Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla (la condición incompleta y no totalmente confiable de las fuentes hace necesario presentar valores máximos y mínimos en lugar de estimativos exactos). Si la desocupación visible no parece exceder

²³ OIT, *op. cit.* p. 15.

²⁴ Exposiciones detalladas pueden verse en Juan F. Gaviria *et alli* (1971) *op. cit.*, ó en Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*

²⁵ Isaza *et al.*, *op. cit.*, p. 133.

VALIDEZ DE LAS TASAS DE DESEMPLEO
(SUBEMPLEO) COMO INDICADORES DE
SUBUTILIZACION DE MANO DE OBRA (SUB)
Y DE POBREZA (POB)



CUADRO VIII — 5

PROMEDIO PONDERADO DE
DESEMPLEO ABIERTO EN LAS
4 CIUDADES MAS GRANDES,
1963-1969

Año	Tasa (%)
1963	10.0—12.0
1964	10.0—12.0
1965	9.5—11.5
1966	10.5—12.5
1967	13.0—15.0
1968	12.0—14.0
1969	9.5—12.5

Fuente: CEDE: Encuestas Urbanas y cálculos de OIT, *op. cit.* Elaborados por A. Berry (1972): *Unemployment as a Social Problem in Urban Colombia: Some Preliminary Hypothesis and Interpretations*, (Mimeo) Tabla 1.

notablemente a aquella de otras ciudades iberoamericanas hacia el mismo período²⁶, su magnitud no deja de ser preocupante: cálculos burdos sugieren una tasa “tolerable” *máxima* cercana al 5.0%²⁷ esto es, la mitad del desempleo *más bajo* observado en la década. En términos de tendencia, los datos indican ligero descenso en el desempleo entre 1963 y 1965, para elevarse luego gradualmente hasta 1968 (cuya tasa excede en cerca del 25.0% a la registrada en 1965); en 1969 el empleo aumenta considerablemente, reduciendo la desocupación a su nivel de 1965. Estas cifras siguen de cerca las visciditudes del em-

pleo fabril, que aumentó a un ritmo de 2.5% anual entre 1963 y 1965, se redujo a un 0.3% entre entonces y 1968, para elevarse en 1969, a un satisfactorio 8.1%²⁸.

Según Slighton, los guarismos de empleo reflejan además las variadas políticas económicas de la década y entre ellas, la devaluación de 1962, las reformas del Ministro Sanz de Santamaría y las decisiones oficiales sobre comercio exterior²⁹. Empero, estos impactos fueron en todo indirectos, pues la meta de controlar los niveles de ocupación no figuró entre las perseguidas por la política gubernamental de la época. Haciendo eco a la opinión entonces en boga entre los economistas, se suponía —como en el Plan General de Desarrollo para 1960-1970— que la desocupación disminuiría gradualmente a sola condición de que el Producto Nacional creciera con la velocidad suficiente.

El espejismo de considerar al empleo como un subproducto mecánico del crecimiento persistió incólume hasta la publicación del informe “Hacia el Pleno Empleo” en 1970. La riqueza de este informe, como su influencia en las políticas económicas de años recientes, bien justifican resumir sus principales observaciones. Empieza la OIT por establecer la necesidad de generar “cinco millones de empleos” adicionales para 1985, si se quiere bajar la desocupación a un nivel del 5.0%. Tan ambicioso objetivo no puede depender exclusiva ni principalmente de incrementadas tasas de ahorro e inversión, las cuales tendrían entonces que elevarse a cerca del 30.0% anual durante los quince años. Por lo mismo, se hace preciso canalizar la inversión hacia actividades intensivas en mano de obra,

²⁶ Miguel Urrutia (1968): “Métodos para Medir los Diferentes Tipos de Subempleo y Desempleo en Colombia” (p. 31), y Martha Fernández (1968): “Características de la fuerza de Trabajo de los Países Latinoamericanos” (p. 281) presentan algunas comparaciones. Ambos se encuentran en CEDE (ed.) *op. cit.*

²⁷ Estimativos de FEDESARROLLO, con base en el análisis de Urrutia (1968): “El Desempleo Disfrazado en Bogotá”, en CEDE (ed.), *op. cit.*, pp. 48, 49 y de OIT, *op. cit.*

²⁸ Estimativos de FEDESARROLLO, con base en estadísticas del DANE.

²⁹ R. L. Slighton, *op. cit.*, pp. 109, 110.

sacrificar inclusive la productividad, para reducir el coeficiente marginal del capital. Esta necesidad descarta tanto la “estructura agrícola” como la “estructura industrial” —donde el empleo sería generado exclusivamente por una u otra actividad— y fundamenta la opción por una “estructura intermedia”: en tanto el sector agropecuario ha de contribuir con cerca de un millón de nuevas ocupaciones, los cuatro millones restantes provendrían de los sectores secundario y terciario, en los volúmenes descritos por la primera columna del cuadro VIII.6. Según indica el mismo

cuadro, la OIT recomendaba elevar considerablemente el ritmo de crecimiento en *todos* los sectores (compárense las tasas requeridas con las observadas entre 1964 y 1970), en particular en las actividades de tipos “Beta” y “Gamma”. La agricultura debería aumentar su productividad con el fin de evitar “cuellos de botella” en la expansión de otros sectores. Por último, y con el propósito de ampliar el mercado y reasignar la demanda de acuerdo con la nueva estructura productiva, la Organización recomendaba además medidas profundas hacia la redistribución del ingreso.

CUADRO VIII – 6

EMPLEO ADICIONAL REQUERIDO POR LA PROPUESTA OIT, TASAS DE CRECIMIENTO EN EL PRODUCTO REQUERIDAS (1970-1985) Y OBSERVADAS (1964-1970 y 1970-1974), POR SECTORES

Sector	Número de empleos adicionales requeridos (1970-1985) (miles)	Tasas de crecimiento del PIB		
		Requeridas (1970-1985)	Observadas (1964-1970)	(1970-1974)
Agropecuario	802.3	5.4	3.4	5.0
“Alfa” ¹	802.4	9.1	6.6	
Minería	31.3	4.6	3.8	-4.9
Ind. Moderna	411.6	9.2	6.7	8.2
Servicios Públicos	10.4	12.5	10.5	
Transporte	349.1	9.5	6.3	
“Beta” ²	2.313.0	8.5	5.1	
Construcción	682.5	10.8	10.2	12.3
Industria Artesanal	422.0	7.9	3.8	
Comercio	750.2	8.5	3.5	7.6
Servicios personales	458.5	6.5	5.0	
“Gamma” ³	1.292.1	9.3	5.1	
Bancos	161.5	8.5	5.5	
Otros servicios	1.130.6	9.5	5.0	
Total	5.210.0	8.1	5.2	6.7

Fuentes: OIT, *op. cit.*, Apéndices 2 y 3; CIE (1971): “Implicaciones de la Propuesta OIT”, *Boletín Mensual de Estadística*, DANE, 236 (Marzo): XIII–XXIV, cuadro 1 y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Típicamente requieren elevado capital, calificación profesional superior a la media e importantes cambios en la productividad y la producción.

² Típicamente requieren medio o bajo capital, calificación profesional inferior a la media y escasos cambios en la producción y la productividad.

³ Típicamente requieren bajo capital, calificación profesional mayor que la media y escasos cambios en la producción y la productividad.

Algunas de las directrices sugeridas por la OIT fueron recogidas en el Plan de "Las Cuatro Estrategias" (impulso a la construcción —una actividad tipo "Beta"—; ofensiva exportadora—incluyendo bienes intensivos en mano de obra—; elevación de la productividad agrícola, y programas de bienestar social —presumiblemente redistributivos—). El éxito de las dos primeras estrategias es tan conocido como el relativo fracaso de la tercera y el más pronunciado de la última³⁰. En cuanto se refiere al crecimiento sectorial entre 1970 y 1974, es claro que a excepción de la construcción la economía avanzó a un ritmo sensiblemente inferior al requerido para cumplir

con las expectativas de la OIT, si bien cada sector, salvo la minería, mejoró claramente su comportamiento histórico.

Las cifras de desempleo urbano (cuadros VIII.7 y VIII.2) reflejan en cierto grado la evolución económica durante el quinquenio. Si las tasas por ciudad son más bien erráticas, y su comparación con las provenientes del CEDE entre 1963 y 1969 no del todo legítima, parece notarse cierta tendencia al aumento en la participación y un desempleo en general menor que el observado entre 1966 y 1968, pero mayor al de 1969³¹. Conclusiones algo más firmes pueden ser derivadas del cuadro VIII.2.

³⁰ Al menos en cuanto toca a la redistribución del ingreso.

³¹ Véanse las cifras del CEDE, resumidas por OIT, *op. cit.*, Apéndice I.

CUADRO VIII — 7

TASAS DE PARTICIPACION, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO VISIBLES
POR CIUDADES (1970-1974)

	1970		1971		1972	1974	
	Jun.-jul.	Mar.-abr.	Jul.-ag.	Nov.-dic.	Oct.-nov.	Junio	Octubre
Bogotá							
Participación	—	33.3	—	—	32.6	37.9	35.4
Desempleo	13.0	8.9	9.3	8.4	6.8	10.7	10.0
Subempleo	—	—	—	11.6	13.5	16.3	16.4
Cali							
Participación	—	32.7	—	—	35.0	36.1	—
Desempleo	12.4	10.9	9.4	10.5	13.2	11.3	12.6
Subempleo	—	—	—	15.7	14.4	15.8	—
Medellín							
Participación	—	28.9	—	—	33.4	34.6	—
Desempleo	—	13.1	12.1	12.7	14.2	13.5	12.9
Subempleo	—	—	—	22.6	16.8	12.2	—
Barranquilla							
Participación	—	32.3	—	—	33.7	35.4	—
Desempleo	11.4	9.2	11.3	15.2	14.6	18.4	—
Subempleo	—	—	—	21.5	6.8	25.4	—

Fuentes: (1970) DANE: *Encuesta de Hogares*.

(1971-1974): DANE, Avances de las Encuestas de Hogares.

El año 1969, como se dijo, trajo muy visible reducción del desempleo urbano; la ocupación industrial aumentó en 8.1% (cuando lo había hecho en sólo 2.0% en 1968 y había decrecido el 2.0% en 1967)³², y el producto generado en la construcción también se elevó. Así, la más alta desocupación de 1970 pudo responder al detenimiento temporal en el ritmo industrial y constructor. En 1971 ambos sectores se recuperan un tanto, y el desempleo declina paralelamente. Para 1972, y sin obstar el brusco detenimiento en la construcción, el desempleo se reduce algo más, en respuesta quizá al muy satisfactorio desempeño del sector fabril. En contraste, en el año 1973 tuvo lugar un auge de la actividad constructora resultado de la implementación del sistema de Ahorro en Valor Constante, al lado de un buen nivel de avance industrial; tales comportamientos llevaron al desempleo urbano al más bajo nivel de los últimos 15 años. Infortunadamente, esta tendencia descendente se perdió en 1974 y, según nuestras proyecciones, el desempleo tocará niveles peculiarmente preocupantes durante el año en curso.

La pintura anterior sería incompleta si no se hiciera alusión, breve y fragmentaria de necesidad, al curso de los salarios en el último quinquenio. Si bien el empleo visible se redujo bastante entre 1971 y 1973 y el salario nominal aumentó en un 49.0%, el explosivo incremento en el costo de la vida —60.8% para obreros— trajo consigo una pérdida del 9.4% en el poder adquisitivo del salario³³. La situación empeoró aún más durante el pasado año, cuando al aumen-

to del desempleo se sumó un deterioro en el salario real próximo al 7.0%³⁴. Pero los reajustes en el ingreso laboral ya implementados por el gobierno³⁵ y los prospectados por los empresarios³⁶ hacen factible el recuperamiento, o al menos el cese en la caída, del salario real. De esta manera si, en términos relativos, 1971-1973 trajeron poco para muchos, y 1974 trajo poco para pocos, 1975 parece prometer mucho para pocos. En cualquier caso, el futuro más largo del empleo no es halagador en modo alguno, aún si el país acogiese con entusiasmo una política de ocupación plena³⁷.

E. Implicaciones del desempleo

El intento de estimar en alguna aproximación las repercusiones económicas y psicosociales de la desocupación en Colombia, tropieza con escollos conceptuales y empíricos de toda índole. Vale empero revisar algunas caracterís-

³⁴ Cálculos de FEDESARROLLO con base en avances de la Encuesta mensual del DANE (142 establecimientos).

³⁵ El salario mínimo fue corregido entre 30.0 y 40.0% y los pagos laborales del sector oficial fueron elevados en un 20.0%.

³⁶ Cálculos preliminares basados en la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO muestran cómo los empresarios esperan reajustes del 15.6% para empleados y del 20.5% para obreros. De materializarse estos aumentos quizá alcancen a contrarrestar la elevación de precios prospectada, cercana al 20.0% (Véase el cálculo pertinente en la presente edición de COYUNTURA ECONOMICA).

³⁷ El plan OIT, que consagraría todos los recursos nacionales movilizables a la lucha contra el desempleo, no parece viable: cálculos de Dieter Zschöck y del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia muestran cómo la elasticidad empleo-producto (medida de los cambios relativos en el empleo asociados con cambios relativos en el producto) propuesta por la OIT para Colombia (.79) es *mucho* más optimista que la cifra observada en otros 15 países de diversos niveles de desarrollo relativo. Zschoch (1968): *El Empleo en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo; CIE, *op. cit.* pp. XVII ss.

³² Cálculos de FEDESARROLLO con base en cifras del DANE.

³³ Departamento Nacional de Planeación (1974): *Evolución del Empleo y los Salarios en los Sectores de la Industria Manufacturera y Construcción*, p. 34.

ticas de la composición y dinámica del desempleo abierto, con la esperanza de aportar material —siquiera endeble, sesgado quizá— al logro de aquel intento. En cuanto hace referencia a la estructura demográfica del desempleo, las investigaciones de la pasada década permiten al menos algunas generalizaciones empíricas³⁸, entre ellas:

1. La desocupación visible incide más entre los grupos de edad jóvenes; cerca del 60.0% de los desempleados eran menores de 25 años y un 80.0% no llegaban a los 35 años. Este hecho quizá refleja la creciente dificultad de encontrar trabajo³⁹, o quizá la menor presión que experimentan los jóvenes para aceptar un empleo que no les satisface plenamente⁴⁰.

2. En general, el desempleo urbano femenino es mayor que el masculino (a mediados de 1970, las respectivas tasas eran de 12.2 y 8.8%⁴¹). El fenómeno no admite interpretación fácil, debido a las diferencias en participación, a la distinta incidencia del desempleo según edades y en fin, a la discrepante orientación de los sexos hacia el mercado laboral. Pero muy

bien puede estar además actuando la discriminación antifeminista.

3. Respecto del estado civil, pocos de quienes buscan trabajo por primera vez (“aspirantes”) son jefes de hogar; entre los cesantes varones, los jefes de hogar constituyen cerca del 40.0%, y entre las mujeres cesantes sólo un 10.0 a 20.0% tienen esa responsabilidad. Si bien las tasas no han sido “estandarizadas” y cualquier inferencia es por lo mismo aventurada, cabría pensar que en general los aspirantes no son jefes de hogar por su temprana edad, en tanto que el costo del desempleo resulta demasiado alto para los jefes de hogar⁴², quiénes buscarían entonces retener su ocupación actual.

4. Los aspirantes contribuyen a un 30.0–40.0% del desempleo abierto, mientras los cesantes representan más de la mitad de los desocupados; los primeros son además mejor educados y aspiran a posiciones mejor remuneradas que los segundos. La diversa composición de edad entre ambos grupos, la expansión secular de la escolarización y la gradual elevación de la estructura ocupacional en el país (o el más ambicioso carácter de los jóvenes⁴³) parecen explicar los hallazgos precedentes.

³⁸ Las regularidades que siguen han sido reseñadas y discutidas por Isaza *et. al.*, *op. cit.*; Antonio Urdinola: “Empleo, Desempleo y Subempleo en Colombia”, en Gómez y Wiesner (eds.) *op. cit.* pp. 86-89; OIT *op. cit.*, pp. 386-389; Albert Berry (1972): *Unemployment as a Social Problem in Urban Colombia: Some Preliminary Hypothesis and Interpretations*. Economic Growth Center, Yale University (mimeo); Miguel A. Antequera (1962): *Ocupación y Desocupación en Bogotá; Las Ferias*. CEDE, Universidad de los Andes; CEDE (1968) (ed), *op. cit.*, *passim*; R. A. Slighton, *op. cit.*; D. Salazar, *op. cit.*; M. Selowsky (1969): “El Efecto del Empleo y el Crecimiento sobre la Rentabilidad de la Inversión Educacional”, *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1, 2.

³⁹ Urdinola, *op. cit.*, pág. 87.

⁴⁰ Berry, *op. cit.*, pág. 27.

⁴¹ Salazar, *op. cit.*, pág. 62.

⁴² Una interpretación alternativa es sugerida por Berry, *op. cit.*, para quien el desempleo en Colombia es más bien voluntario que determinado por restricciones en la demanda de trabajo. El espacio prohíbe intentar aquí una evaluación detallada de esta tesis, inteligente aunque algo especiosamente sostenida. Baste anotar cómo el argumento de Berry implicaría la existencia de un alto volumen de población extraordinariamente exigente, incapaz de aceptar los empleos supuestamente disponibles, y ello sería un “problema social” al menos tan serio como el que el propio autor intenta minimizar. Para no mencionar las reminiscencias de una ética que culpa a los pobres por su fracaso, ética que fuera alguna vez popular en la ciencia americana (*cf.* p. ej., Ch. A. Valentine (1968): *Culture and Poverty*. Chicago: University of Chicago Press).

⁴³ OIT, *op. cit.*, pág. 388.

5. Existe una relación inversa entre desempleo y nivel educacional: hacia 1964, solo once de cada cien profesionales y trece de cada cien bachilleres carecían de trabajo; en contraste, diecinueve de cada cien personas con instrucción primaria y veintitrés de cien analfabetas figuraban entre los desocupados⁴⁴. Estos números parecen sugerir el impacto del desempleo tecnológicamente determinado, desfases en la calificación de mano de obra y quizá también la emergencia de un sector social no sólo inocupado sino inocupable. Pero de nuevo, la ausencia de información complementaria hace riesgosa cualquier interpretación.

6. Si no concluyente, existe al menos alguna evidencia al efecto de que los nativos tienden a estar desempleados con mayor frecuencia que los inmigrantes. En Bogotá por ejemplo, "13.0% de los empleados son nacidos en la ciudad, 12.0% corresponde a personas nacidas en otra localidad del departamento y 15.0% en otros departamentos"⁴⁵. El profesor Berry recurre a este fenómeno en defensa de su tesis —el desempleo es sobretodo voluntario— pues los nativos de la ciudad seguramente cuentan con el apoyo económico familiar necesario para prorrogar la aceptación de empleo⁴⁶. Con todo, la mejor calificación laboral de los migrantes observada a menudo⁴⁷, y la posibilidad de que "el migrante potencial no se traslade a la ciudad a menos que tenga una oferta de trabajo relativamente segura"⁴⁸, podrían avanzarse como interpretaciones alternativas.

7. Los desocupados aspiran a enrolarse entre los "artesanos" (vagamente

definidos en las encuestas urbanas), los oficinistas, los vendedores y los trabajadores de servicio (exceptuando el doméstico)⁴⁹. A primera vista, estas preferencias reflejan la mayor facilidad de ingresar en actividades "monopolísticamente competitivas", donde individuos relativamente poco calificados y de escaso capital pueden establecerse por cuenta propia.

8. La parca información disponible sugiere además algunas hipótesis sobre la dinámica social del desempleo, hipótesis que, si muy preliminares, pueden arrojar luz sobre las implicaciones sociológicas y políticas de la desocupación.

a. En la experiencia de países industrializados, las "clases medias" se desarrollaron con posterioridad al crecimiento sustancial de los sectores obreros; en contraste, las naciones iberoamericanas han venido presenciando la expansión anticipada y desproporcionada de sus estratos medios⁵⁰. Quizá la distribución ocupacional de empleados y desempleados en Colombia pueda tomarse como indicador de que esta dinámica seguirá registrándose: en tanto las actividades "no manuales" (típicas de clase media) comprendían el 43.7% de la población ocupada en 1967, un 51.8% de los desempleados buscaban colocación en este tramo. Entre las ocupaciones "manuales", las cifras respectivas eran de 53.6% y 47.5%⁵¹. Si las pretensiones del desempleado encontrasen satisfacción, aumentaría pues el volumen de los estratos medios a expensas de la participa-

⁴⁹ Isaza, *op. cit.*, pp. 114 ss.

⁵⁰ Cfr. Glaucio A. Dillon Soares (1961): "Economic Development and Class Structure", en S. M. Lipset y R. Bendix (eds.): *Class, Status and Power*. Glencoe: Free Press.

⁵¹ Los porcentajes no suman 100 por la presencia de ocupaciones difícilmente clasificables. Cálculos de FEDESARROLLO con base en las Encuestas del CEDE.

⁴⁴ Selowsky, *op. cit.*, p. 29.

⁴⁵ OIT, *op. cit.* p. 387.

⁴⁶ Berry, *op. cit.*, pp. 35 ss.

⁴⁷ Véase la bibliografía citada en la nota 13.

⁴⁸ Slighon, *op. cit.*, p. 127.

ción obrera. Las resonancias sociales y políticas de este fenómeno no necesitan ser repetidas aquí⁵²

b. El proceso de modernización parece venir incrementando la actividad laboral de las mujeres, en especial de las mejor educadas⁵³. Por lo demás, el nivel medio de calificación femenina bien puede ser menor que el de los hombres *en la misma posición de clase social*. Así, las mujeres de clases más elevadas empezarían a competir por posiciones ocupacionales algo más bajas que las de sus esposos, desplazando —en igualdad de condiciones— a individuos que de otra manera podrían desempeñarlas. Se daría entonces una especie de “reacción en cadena”, cuyo resultado neto sería la concentración ulterior de los ingresos familiares. En apoyo indirecto a esta hipótesis milita la sustancial elevación en la estructura ocupacional femenina entre 1951 y 1964: las mujeres profesionales pasaron de un 4.6% a un 9.2% de las trabajadoras; ejecutivas, oficinistas y vendedoras vieron aumentar su participación del 11.0% al 17.0% entre ambas fechas. Podría pensarse que la contracción en el empleo generado por el sector primario hace falaz este argumento, al elevar la participación de ocupaciones más elevadas para *ambos* sexos; pero en el caso de la mujer, el empleo agrícola decreció apenas en 3 puntos (de 14.0% a 11.0%) en tanto los tramos obreros y de servicios lo hacían en 12 puntos (de 67.0% a 55.0%)⁵⁴

c. La elevación de las expectativas de movilidad social, frustradas en mucho por el deterioro secular en el poder adquisitivo del salario, podrían estar dando paso a una conducta familiar económicamente racional: en tanto el jefe permanece empleado en actividades no totalmente satisfactorias, pero que aseguran al menos el ingreso básico de su familia, miembros adicionales de la misma ingresan en el mercado laboral en busca de trabajos mejor remunerados. Quizá este mecanismo pudiese dar cuenta en alguna medida, de la gran incidencia del desempleo entre quienes no son jefes de hogar, así como de sus más exigentes aspiraciones ocupacionales⁵⁵. Conductas paralelas han sido documentadas en el contexto de la migración⁵⁶ y de las orientaciones al mercado de los pequeños agricultores⁵⁷.

d. Sin mucha evidencia directa podría conjeturarse que el desempleo sirve en cierta forma como mecanismo de movilidad social. Las cifras del cuadro VIII.8 permiten tres precisiones al respecto:

i) Ciertas ocupaciones tienden a “retener” sus miembros (servicios, oficinistas, artesanos-obreros, profesionales-ejecutivos y transportadores, en orden de magnitud relativa) mientras que otras sirven como “surtidoras” de las demás categorías ocupacionales (servicio doméstico y vendedores);

ii. Las ocupaciones más altas tienden a “expeler” hacia abajo a muchos de sus

⁵² Luis Ratinoff (1965): “Los nuevos Grupos Urbanos. Las Clases Medias” en S. M. Lipset y A. Solari (eds): *Elites en Latinoamérica*. Buenos Aires: Paidós; José Nun (1967): “América Latina. La Crisis Hegemónica y el Golpe Militar”, Universidad Nacional de Colombia. Lecturas del PLEDES.

⁵³ A. Angulo y C. de Rodríguez (1974): *Female Participation in Economic Activity in Colombia*. Ginebra: OIT.

⁵⁴ Cifras calculadas a partir de R. A. Berry (c. 1974): *Constant Utilization of the Labor Force Despite*

Rising Open Urban Unemployment: Colombia (mimeo).

⁵⁵ Isaza, *op. cit.* Apéndice, Tablas 3A, 3B, 3C y 3D.

⁵⁶ Michel Todaro (1969): “Rural Urban Migration, an Explanatory Model”, *Oxford Economic Papers*.

⁵⁷ R. Wefford (1969): “Subsistence and Market Agriculture among Uganda Small Farmers”. *Journal of Agricultural Economics*, XXVI.

CUADRO VIII - 8

PORCENTAJE DE CESANTES QUE BUSCAN OCUPACIONES DE NIVEL ECONOMICO IGUAL, SUPERIOR O INFERIOR AL DE SU OCUPACION ANTERIOR (Bogotá, 1967)

Ocupación Anterior	Ocupación Buscada		
	Igual	Superior	Inferior
Profesionales y ejecutivos	77.8	0.0	22.2
Oficinistas	83.8	0.0	10.8
Vendedores	45.5	13.6	36.3
Transportadores	72.7	9.1	18.2
Artesanos-Obreros	81.7	12.6	4.2
Servicios	86.7	13.4	0.0
Domésticos	33.3	66.6	0.0

Fuente: Isaza, *op. cit.* Tabla 6B. Las ocupaciones fueron clasificadas según niveles económicos con base en los datos suministrados a la OIT por el CEDE (OIT, *op. cit.* Apéndice 4, cuadro 23).

miembros (movilidad descendente), según lo atestigua el hecho de que ex-empleados de los cuatro primeros rangos (ejecutivos y profesionales, oficinistas, vendedores y transportadores) aspiren en porcentajes más altos a posiciones inferiores que a empleos mejor remunerados;

iii. A la inversa, las categorías más bajas (artesanos, obreros, servicios domésticos) al ser desempleadas, buscan ascender más que descender en la escala social⁵⁸.

e. Nada se sabe acerca de las orientaciones políticas de los desocupados colombianos. Pero, atando cabos de razonamiento y evidencia de otras sociedades, *podría especularse* sobre la contribución del desempleo urbano a la génesis de ciertos fenómenos políticos: *si* es cierto que el sistema educacional tiende a certificar más profesionales,

liberales en especial, de los demandados por la economía nacional⁵⁹, y *si* las "clases medias" urbanas tienden a crecer "artificialmente" (según se insinuó), estarían dados algunos de los ingredientes típicos para coaliciones populistas⁶⁰.

Las diversas regularidades empíricas e hipótesis reseñadas no convergen con entera consistencia al diagnóstico simple sobre las implicaciones económicas y sociales del desempleo en Colombia. Los hechos descritos apuntan en varias direcciones: respecto de la utilización de mano de obra, el carácter "estructural" más bien que "friccional" de la desocupación, su mayor incidencia entre los jóvenes (potencialmente más productivos) y el desperdicio de capacidad laboral femenina agravan *relativamente* la subutilización, en tanto la mayor actividad de inmigrantes urbanos e individuos educados hacen por su reduc-

⁵⁸ Análisis de esta índole no pueden acogerse sin beneficio de inventario. En particular, es posible que el mecanismo de "regresión hacia la media" esté confundiendo los resultados. Cfr., P. M. Blau y O. D. Duncan: (1964): *The American Occupational Structure*. New York: Wiley.

⁵⁹ La considerable "fuga de cerebros" podría testimoniar este hecho.

⁶⁰ Véanse los varios ensayos, en especial el de Torcuatto S. di Tella, en G. Germani (ed) (1973): *Populismo y Contradicciones de Clase en América Latina*. México: Era.

ción *relativa*. En cuanto atañe al desempleo como indicador de pobreza, parece cierto que los desocupados visibles no figuran en desproporción entre los *absolutamente* privados: la mayor incidencia de esta forma de desocupación entre quienes no son jefes de hogar, entre los nativos urbanos, entre los trabajadores no manuales, sugiere bien el punto⁶¹. Pero en un país donde

los más pobres viven literalmente en el límite de la subsistencia y donde la seguridad social contra el desempleo es prácticamente nula, aún niveles *relativamente* bajos de desocupación *abierta* entre los muy pobres —que siguen siendo altos en términos *absolutos*— serían motivo de seria preocupación. Finalmente, la actuación persistente de las causas seculares del desempleo atrás recontadas, como las resonancias políticas y sociales de la desocupación, no pueden sino sugerir prognosis pesimistas.

⁶¹ El argumento es desarrollado por R. A. Berry, *op. cit.*, *passim*.

Situación y perspectivas de la Economía Mundial

Morris Harf y Carlos Caballero

A. Introducción

Los cambios bruscos en el panorama económico mundial son fenómenos del pasado inmediato.

Entre el fin de la segunda guerra y los primeros años de la década actual, la economía y el comercio crecieron a ritmos sostenidos y prácticamente llegó a considerarse que era posible minimizar las fluctuaciones del ciclo económico, dado que se contaba con los instrumentos adecuados para realizar ajustes marginales en la tendencia de las variables económicas; mediante medidas de política monetaria y fiscal se podían afectar el ahorro, la inversión, la demanda, el crecimiento del producto, el comercio, etc. Con sólo introducir modificaciones leves en la política se lograban los resultados esperados y el crecimiento continuaba sin traumatismos mayores sobre los niveles de precios o el empleo.

Hace aproximadamente dos años el esquema se rompió. De la estabilidad de los últimos veinticinco años se pasó a la situación opuesta y los países desarrollados del mundo occidental se han visto

enfrentados a fluctuaciones en su actividad económica, de tal magnitud, que han llevado a los gobiernos a tomar decisiones y utilizar instrumentos que se apartan radicalmente de la ortodoxia del pasado. De lo apropiado teóricamente se ha pasado a lo necesario pragmáticamente.

Obviamente, en una situación de cambio permanente, el análisis de diagnóstico conduce a la alteración de las políticas en períodos muy cortos y a adoptar medidas de efectos contrarios. Y, tal vez lo importante del pragmatismo, ha sido precisamente poder identificar rápidamente los problemas y poner en práctica medidas para resolverlos inmediatamente; los resultados de las decisiones se reflejan también en breve término y, dependiendo de ellos, se actúa nuevamente.

Ejemplo excelente de lo descrito lo constituye la evolución de la política económica en los países industrializados en los últimos seis meses, tal como se describe en este informe, que incluye, además, una explicación de las razones que condujeron a que la economía occi-

dental entrara en el período de cambio, incertidumbre y manejo pragmático, al que se ha hecho referencia.

A todo lo largo del informe se trata de analizar los fenómenos o medidas que afectan a la economía colombiana y, si bien no se presentan predicciones cuantitativas, se busca prospectar un escenario que, conjugado con las perspectivas internas, sea de utilidad para comprender la forma en que evolucione la economía del país en 1975.

Un último punto merece comentario antes de entrar en materia. El crecimiento de las exportaciones de Colombia en los últimos tres años y la mejora de las reservas internacionales, llevó a suponer que el estrangulamiento en el sector externo era cosa del pasado. La desfavorable perspectiva internacional que se manifiesta en una reducción de la demanda y una baja de los precios para los productos de exportación, coloca nuevamente al país en una situación condicionada a la manera en que se logren resolver los problemas de balanza de pagos. De ello es responsable la economía internacional en un momento en el cual se suponía que era posible dar prioridad a la solución de los múltiples conflictos internos que vive el país. De ahí la importancia que reviste en este momento estudiar la marcha de las economías del mundo industrializado.

B. Las perspectivas de la actividad económica mundial

Resulta extremadamente difícil establecer la evolución de la demanda agregada en los países industrializados durante 1975. Es bien conocido que la economía de estos países sufrió cambios agudos en 1974, atribuibles a dos causas principales: el haber atravesado por un período cercano a los dos años que se caracterizó por una fuerte presión de la

demanda, sin la consecuente y necesaria respuesta de la oferta, y por el alza sustancial y repentina de los precios del petróleo en octubre de 1973. Estos factores, unidos a las medidas puestas en práctica para enfrentarlos, condujeron en el año anterior a una aceleración de la inflación y a una disminución en los ritmos de crecimiento de la producción mundial.

Los indicadores económicos señalaban en diciembre de 1974 la presencia de una recesión en los países desarrollados; en el curso del año su producción conjunta cayó abruptamente con respecto a la de 1973, mientras que los precios al consumidor continuaban incrementándose apreciablemente. Ambos fenómenos pueden comprobarse en los cuadros IX.1 y IX.2 en donde no sólo es posible observar la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) y de los precios al consumidor en los países miembros de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OECD), sino también las proyecciones realizadas por esta institución para 1975.

Las proyecciones presentadas se elaboraron a principios de 1975 y se basaron en el supuesto de que los gobiernos de los países miembros no modificarían su política económica (únicamente se tomaron en cuenta las anunciadas y efectuadas por Alemania y Canadá). Al escribir este informe, otros países, Estados Unidos entre ellos, habían anunciado medidas para hacer frente a la actual coyuntura, e inclusive algunas de ellas habían comenzado a ejecutarse, por lo cual las proyecciones pueden no ser completamente válidas.

Con todo, los analistas internacionales han sostenido unánimemente que, de modificarse la política económica en algunos países, no puede esperarse un cambio en la tendencia antes del último trimestre del año. Existe prácticamente un

CUADRO IX - 1
CRECIMIENTO REAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)
EN SIETE PAISES¹

Países	Promedio 1959-1960	1972	1973	1974	73/I	73/II	74/I	74/II	75/I
	a 1971-1972	a 1973	a 1974	a 1975	a 13/II	a 74/I	a 74/II	a 75/I	a 75/II
Canadá	5.0	6.8	4.5	3.5	4.5	5.6	2.5	3.2	5.0
Estados Unidos	4.1	5.9	-1.7	-2.0	1.9	-3.4	-2.5	-2.7	0.0
Japón	11.0	10.2	-3.2	2.0	2.8	-9.3	3.0	1.5	1.7
Francia	5.8	6.0	4.7	3.0	5.4	4.5	4.2	3.0	1.7
Alemania	4.9	5.3	1.0	2.5	0.5	2.0	0	3.2	3.2
Italia	5.5	6.0	4.7	-0.2	9.4	4.9	0	-0.2	-0.2
Reino Unido	3.1	5.3	-0.5	1.7	0.3	-3.4	5.0	1.0	-0.2
Total siete países	5.5	6.5	-0.2	0.2	2.6	-2.0	0.2	-0.2	1.0
Total OECD	5.4	6.3	0.2	0.5	3.0	-1.3	0.5	0.2	1.2
Total OECD sin incluir los Estados Unidos	6.3	6.6	1.5	2.2	3.7	0.1	2.5	2.2	2.2

Fuente: The OECD observer No. 73, enero-febrero 1975.

¹ Cambios porcentuales ajustados estacionalmente.

consenso sobre la forma en que la demanda se afectó por el impacto de los precios del petróleo y de las medidas monetarias y fiscales tomadas para combatir la inflación, cuando ya eran visibles los síntomas de recesión. De tal manera, que aunque se espera una reducción en el ritmo de crecimiento de los precios, se suponía en marzo de 1975 que ello se lograría a costa de que la economía mundial enfrentara un período prolongado de depresión de la demanda. Esta vino debilitándose desde 1973 tal como puede observarse en la gráfica IX.1, en donde es posible apreciar las características del proceso que atraviesa la economía de los países industrializados al ver que, globalmente, la demanda de los siete países considerados descendió en un 10% entre mediados de 1973 y diciembre de 1974.

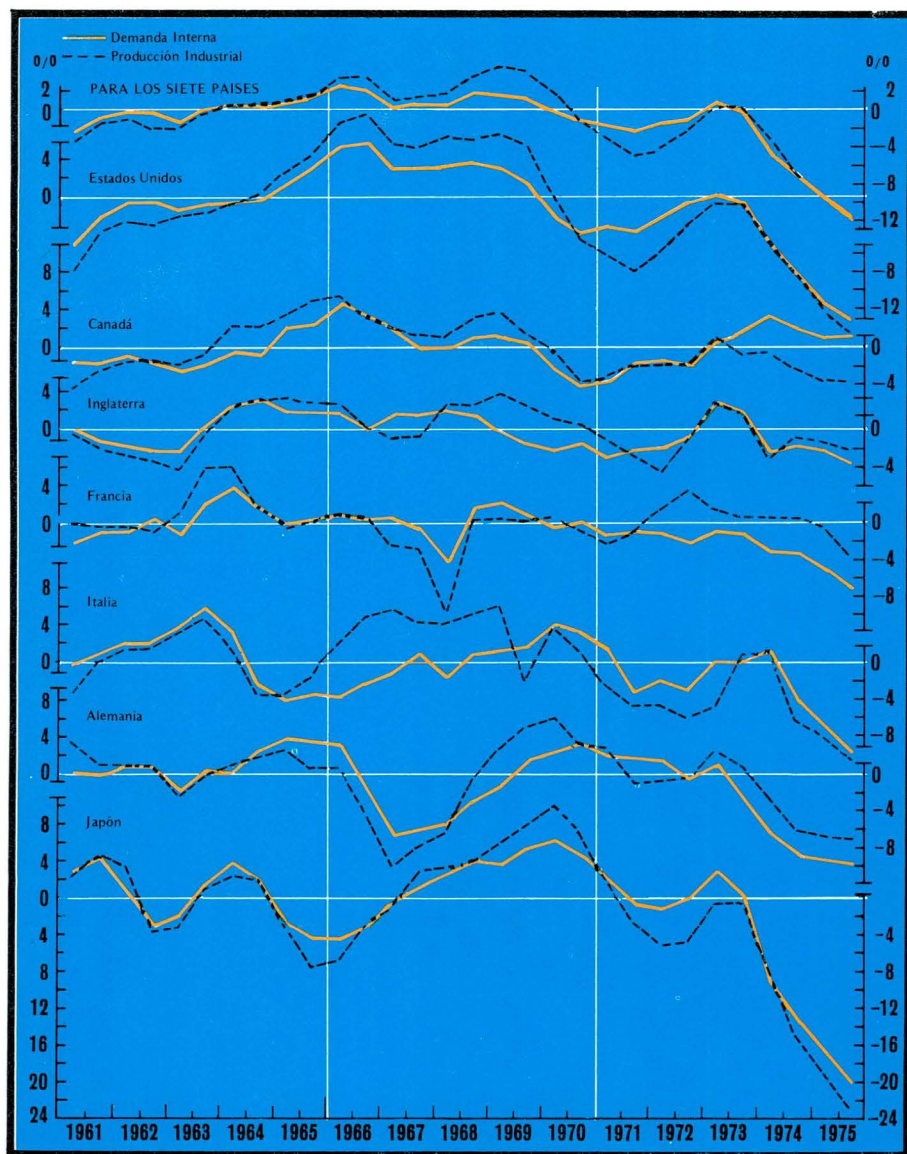
En una situación como la actual es, entonces, muy arriesgado predecir los niveles de la demanda para el resto del año.

La misma OECD, en publicación reciente, es cautelosa al hacer sus proyecciones admitiendo que los márgenes de incertidumbre son apreciables y que, en último término, la demanda dependería del grado de confianza tanto de consumidores como de inversionistas¹. Y, las proyecciones que se habían realizado a fines del año anterior, en las cuales se pronosticaba una recuperación en la actividad económica durante el segundo semestre de 1975 se han revisado². Es más, cuando comienza a sentirse una mayor confianza en el futuro, se alteran los estimativos para hacerlos reflejar una perspectiva más oscura; así lo hizo la OECD al variar su proyección de crecimiento del producto para los veinticuatro países, que

¹ *The Economic Outlook for 1975*, The OECD Observer, No 73 January-February 1975. Las noticias de los primeros días de abril indicaban un mejor ánimo de inversionistas y consumidores. Ver International Herald Tribune, Abril 4 y 5 de 1975.

² *Is Inflation Dead*, Business Week, March 3, 1975.

EVOLUCION DE LA DEMANDA EN SIETE PAISES INDUSTRIALIZADOS



Fuente: OECD

se presenta en el cuadro IX.1 de 0.5% a -1.5%³.

Por las razones anteriores las predicciones para este año involucran una mezcla de pesimismo y optimismo no sólo en lo que se refiere a la magnitud de la recesión sino también a su duración. La contracción económica actual es la más aguda de las ocurridas en los últimos veinticinco años (1956-1958, 1969-1971) y se ha afirmado que la baja de la demanda que se inició en 1973 sería "no sólo la más acentuada sino la más prolongada", implicando un sustancial impacto sobre el empleo y el comercio mundial⁴.

La inflación por su parte habría disminuido para fines de 1975. En los estimativos sobre la magnitud de esta reducción del ritmo de crecimiento de los precios no existe acuerdo entre las distintas instituciones que han hecho proyecciones. La OECD pronosticaba, a

principios del año, un ritmo de crecimiento de los precios menor en 4% al registrado en 1974, que fue del 15%, lo que implicaría la continuación del agudo proceso inflacionario. Los economistas norteamericanos preveían para su país, en ese momento, una caída mucho más significativa de los precios; Milton Friedman de la Universidad de Chicago y George Perry de Brookings Institution predecían una tasa de inflación de no más del 5% anual para el segundo semestre de 1975⁵.

Merece comentarse así mismo la incidencia de la depresión sobre el comercio internacional. El comercio mundial aumentó en 13% en 1972, en 15% en 1973 y sólo en 5% durante 1974, previéndose un crecimiento de 2% en el presente año. Con la demanda descendiendo en forma simultánea en los países más desarrollados se ha comenzado a restringir el comercio, trasmitiéndose así la recesión de un país a otro. La implicación lógica de este fenómeno es la de que países cuya actividad económica depende sustancialmente del sector externo,

³ *A costly and Worsening Global Slide*, Time, April 14, 1975.

⁴ *The Economic Outlook for 1975*, op. cit.

⁵ *Is Inflation Dead*, op. cit.

CUADRO IX - 2

EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR EN SIETE PAISES
cambios porcentuales

Países	Promedio 1959-1960	1972	1973	1974	73/II	74/I	74/II	75/I
	a	a	a	a	a	a	a	a
	1971-1972	1973	1974	1975	74/I	74/II	75/I	75/II
Canadá	2.3	6.1	10.0	11.5	9.6	12.0	12.0	10.5
Estados Unidos	2.4	5.5	11.5	11.0	12.5	12.0	11.2	9.5
Japón	5.5	11.7	25.0	16.0	29.3	22.5	15.0	12.2
Francia	4.3	7.1	13.7	13.0	14.9	15.2	13.7	10.5
Alemania	3.0	7.0	7.5	7.0	7.5	7.0	7.0	6.7
Italia	4.1	10.8	19.2	20.2	20.0	26.0	21.7	12.5
Reino Unido	3.8	8.6	14.7	18.0	17.1	16.2	19.0	17.7
Total siete países	3.3	7.3	13.7	12.2	15.2	14.2	12.5	10.5

Fuente: The OECD observer, No. 73, enero-febrero 1975.

que en oportunidades anteriores encontraron en los mercados extranjeros la solución para sus problemas de recesión interna, se verán fuertemente afectados. Este parece ser el caso de países como Japón y Alemania que han registrado reducciones en sus volúmenes de exportación.

Desde luego, los países en vía de desarrollo, interesados desde hace algunos años en dar un empuje a sus economías mediante estrategias de estímulo a las exportaciones, continuarán hallando obstáculos en la colocación de sus productos en los mercados internacionales durante 1975, sin que de ello pueda excluirse a Colombia. En el fondo, estos países parecen ser los más afectados si se tiene en cuenta: que sus principales mercados están en los Estados Unidos y Europa Occidental; que algunos de ellos tienen que sufragar cuentas altas por importaciones de petróleo; y que compran bienes de capital a los países desarrollados a precios que fueron, en promedio, 25% más altos en 1974 que en 1973, si bien a fines de 1974 registraron niveles iguales que los de principios del mismo año⁶. Los países industrializados, aunque han visto crecer sus déficit de balanza de pagos a causa de su dependencia energética, han recibido un flujo apreciable de recursos por concepto de exportaciones a los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y de las colocaciones de dinero en sus mercados financieros, por lo cual vieron superados sus temores iniciales, cuando preveían un déficit en cuenta corriente para 1974 considerablemente mayor al que finalmente registraron.

En último término, sin embargo, la magnitud del impacto de la recesión sobre los países en vía de desarrollo dependerá del éxito que logren los países

industrializados en la ejecución de políticas anticíclicas.

C. Los productos básicos: evolución de precios y perspectivas de comercio

Durante el primer trimestre de 1973 las economías industrializadas aumentaron su producción a un ritmo anual de 8%, crecimiento acelerado si se tiene en cuenta que durante 1972 la expansión económica en esos países había sido de 6% en promedio, y que en el curso del segundo trimestre de 1973 el crecimiento de la producción disminuyó.

El incremento sostenido de la producción se vió acompañado por una elevación moderada en los precios que podía explicarse por una mayor presión de la demanda y por los desfases en los aumentos de producción. Sin embargo, durante 1973 comenzó a reforzarse un fenómeno ya presente en 1972: los precios de los productos básicos (granos, metales, minerales, textiles y otras materias primas) que no habían fluctuado en más de un 3% anual durante los últimos 25 años, comenzaron a elevarse y a superar todo estimativo. Al final del primer trimestre del año, el promedio de los precios de los productos básicos superaba en más de 15% el nivel del mismo período en 1972.

Cabe preguntarse las razones para que los precios de los productos básicos (excluyendo el petróleo) hubieren evolucionado en tal forma. Se ha sugerido que ello pudo haber tenido su origen en la mayor producción de los países industrializados, pero es difícil creer que una expansión de la producción durante dos o tres trimestres del 8%, sobre un promedio anterior de 3-5%, hubiera llevado a un aumento tan desproporcionado en los precios de los productos básicos. Otra explicación radicaría en el hecho de que, después de 20 años, los países en vía de desarrollo hubieran podido lograr acuer-

⁶ *The recession has not hit world trade.* Not Yet. The Economist, March 22, 1975.

dos para mejorar los precios de sus productos de exportación, aspiración no cumplida aún en foros como UNCTAD. Esta explicación, parcialmente correcta, debe tener en cuenta así mismo la crisis del sistema monetario internacional.

El caso de los precios de productos como el café y el azúcar debe comentarse brevemente por la importancia que tienen para Colombia. Durante 1973 se suspendieron las cláusulas económicas de los acuerdos entre productores y consumidores que habían venido rigiendo en los últimos años; para los consumidores se había llegado a precios muy altos que no podían comprometerse a garantizar y los productores consideraron que logrando un pacto entre ellos se podía continuar presionando los precios hacia arriba. En los primeros meses de 1975 ha sido ya posible detectar una tendencia a la baja de precios del café y del azúcar, y el interés de productores y consumidores en volver a la situación anterior.

Con la realineación de las monedas de los países industrializados (dos devaluaciones formales del dólar de los Estados Unidos, revaluación de las monedas de los países europeos y el Japón, y la consecuente flotación de dichas monedas) la liquidez internacional creció en los últimos cuatro años a una tasa superior a la del incremento en el comercio internacional⁷. Estos aumentos de la liquidez fueron causados por una política monetaria expansionista en los países industrializados cuyas monedas, como es sabido, constituyen activos de reserva internacional.

Un factor adicional a considerar para explicar el alza espectacular en los precios de los productos básicos fue la pre-

sencia del ciclo de baja en la producción agropecuaria que coincidió con el desproporcionado aumento en la demanda en los países industrializados.

Aunque el problema del petróleo ha sido más comentado, vale la pena revisar el análisis reciente de Chenery⁸, en el cual enumera una serie de razones por las cuales era posible llegar a una situación como la que se ha presentado en el mundo en los últimos 18 meses. El poder de negociación de los países productores es más alto que el existente en el caso de cualquier otro producto básico, por tratarse de un bien con características especiales. Constituye la más importante fuente energética al utilizarse para generar más del 50% de la energía del mundo; su producción se comercia en más del 60% en el mercado mundial; es un bien no perecedero y la posibilidad de que se sustituya por otras formas de energía requiere grandes inversiones, además de largo plazo. Ningún otro producto básico tiene todas las propiedades descritas.

Como se explicó, los precios de los productos básicos subieron en un 15% durante el primer trimestre de 1973; a mediados de ese año este aumento era del 23% y hacia finales del mismo superior en 50% a los niveles registrados en 1972. Las alzas no incluyen al petróleo que, como es sabido, incrementó sus precios a finales de 1973, pero por razones especiales no presentes en las de otros productos.

Durante 1974 la mayoría de los precios siguieron aumentando aunque lo hicieron a una tasa inferior a la de los promedios del año anterior. El índice conjunto para todos los productos básicos creció a una tasa del 7% durante 1974; el compuesto para metales tuvo un incremento hasta finales del segundo tri-

⁷ Para un análisis más detallado, ver Morris Harf *Algunas reflexiones sobre la Reforma del sistema monetario internacional y sus efectos en América Latina*, Revista de Planeación y Desarrollo. Bogotá, enero-marzo 1974.

⁸ Hollis Chenery *Restructuring the World Economy* Foreign Affairs, Vol. 53 No. 2 enero 1975, pp. 242-263.

mestre de 1974, y experimentó una baja que le representó, para todo el año, un deterioro del 25% sobre el nivel de 1973. En el caso de materias primas sucedió algo similar a lo ocurrido con los metales, registrándose un descenso promedio del 35% (ver gráfica IX.2). El índice de alimentos siguió aumentando sobre los niveles de 1973 y alcanzó un crecimiento del 40%. En el cuadro IX.3 y en la gráfica IX.2 se presenta la evolución de los precios internacionales de algunos productos básicos en los últimos años. Puede observarse que el crecimiento de los precios para la mayoría de los bienes llegó a un máximo en el segundo semestre de 1974, observándose una tendencia a la baja a partir de entonces.

Los resultados de los aumentos en los precios se reflejan en la magnitud de las cifras de comercio mundial. En 1972 el comercio internacional de alimentos, materias primas y combustibles fue de US\$ 150 billones representado así el 37.5% del comercio global que tuvo un nivel de US\$ 400 billones. A mediados de 1974 el monto del comercio mundial de alimentos, materias primas y combustibles alcanzaba a US\$ 320 billones, o sea más del 75% del comercio total de 1972⁹. Esta situación evidentemente alteró la estructura de costos de la economía mundial al encarecer los principales insumos productivos y contribuir, en esa y en otras formas, al apreciable ritmo de inflación que registró el mundo en el pasado reciente.

El crecimiento acelerado, en términos reales, de las economías industrializadas durante los primeros tres años de esta década, con su correspondiente aumento en la demanda, incidió naturalmente para que dichas economías utilizaran al máximo los factores productivos lográn-

dose por tanto niveles altos en el uso de la capacidad instalada. A este fenómeno vino a sumarse la elevación sin precedentes de los costos de las materias primas y productos básicos.

En la actualidad, sin embargo, se está presentando un fenómeno de características distintas al descrito en los párrafos anteriores, ya que se ha hecho evidente una baja en la mayoría de los precios de los productos básicos en los mercados internacionales. Según lo explica un experto del National Bureau of Economic Research, este tipo de situaciones se presentan: después de un período de inflación descontrolada; de acumulación y especulación con inventarios; de aumentos desproporcionados en los créditos, cuando la actividad industrial ha venido declinando antes de la baja en los precios de los productos básicos.

Un análisis superficial del mercado de productos básicos permite entrever la tendencia actual de los precios: el del cobre en el mercado de Londres ha descendido de un precio de US\$ 1.52 por libra en abril de 1974 a un precio actual de US\$ 0.51 por libra, mientras que las existencias se mantienen al nivel más alto de los últimos 10 años, con una demanda débil provocada por la caída en la actividad industrial en los países desarrollados. La producción de aluminio se ha reducido drásticamente debido al esfuerzo de los productores para mantener el precio de US\$ 0.39 por libra; algo similar está sucediendo con el plomo y el zinc; el precio del caucho natural ha descendido a US\$ 0.30 por libra de un precio máximo de US\$ 0.56 hace un año; la lana y el algodón han bajado en más de un 50% en el último año; mientras el acero tiene un precio de un tercio sobre el nivel de hace un año.

Los productos agropecuarios presentan una perspectiva diferente, debido a que el ciclo agropecuario no coincide

⁹ Cifras tomadas de *Direction of Trade* Fondo Monetario Internacional. Varios volúmenes. Cálculos hechos por los autores.

CUADRO IX - 3

INDICE DE LAS COTIZACIONES INTERNACIONALES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS BASICOS
base 1970 = 100

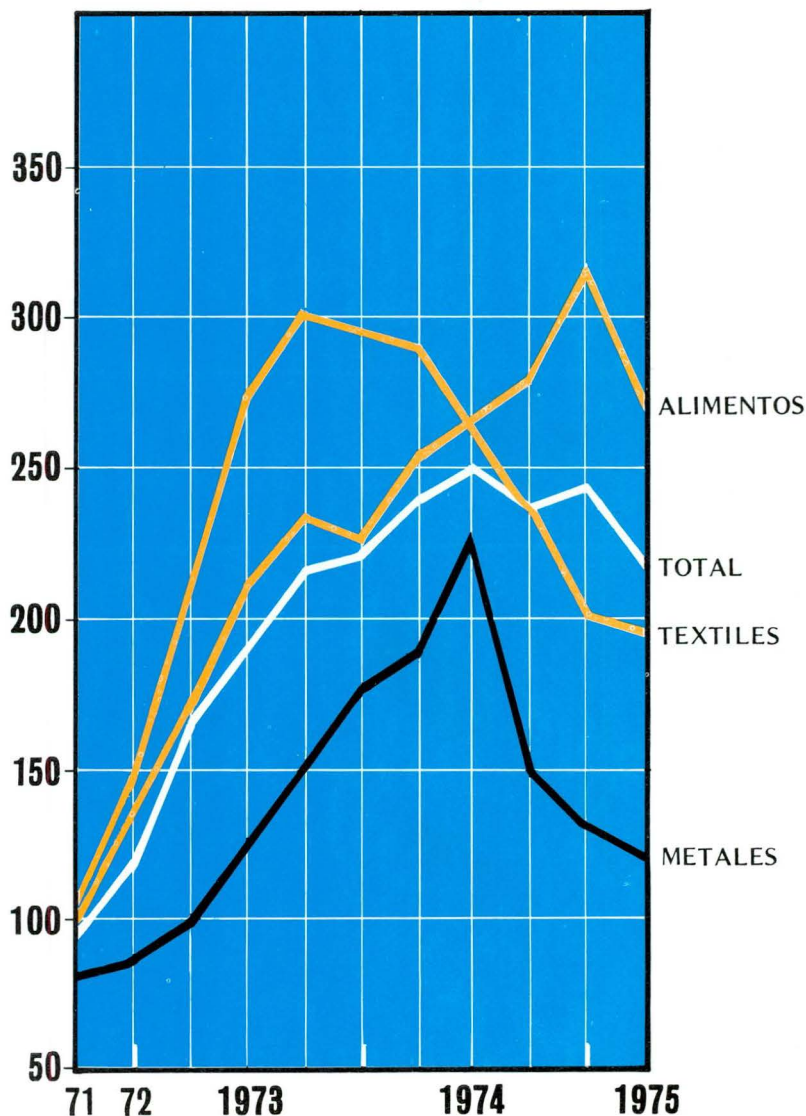
Productos	1967	1968	1969	1970	1971				1972				1973				1974			
					I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Azúcar (mercado libre)	54.8	52.6	89.9	100.0	128.4	117.6	111.2	126.3	226.9	183.0	166.2	209.8	242.3	253.2	247.9	280.6	517.5	614.9	726.1	1.265.6
Azúcar (mercado E.U.A.)	89.9	92.9	95.8	100.0	104.0	104.4	106.7	107.3	112.6	107.9	115.2	113.8	115.6	123.5	132.0	138.7	194.7	279.1	380.7	590.8
Cacao	85.1	100.7	133.7	100.0	87.3	80.8	82.0	68.3	80.8	89.4	105.6	111.2	121.4	187.3	242.9	207.8	214.2	332.4	312.3	296.4
Café (MAMS-Colombia)	74.0	75.2	79.3	100.0	90.1	85.6	85.1	88.8	90.8	93.6	108.2	109.4	128.0	130.0	130.7	126.6	137.5	144.2	133.2	133.8
Café (Santos-4 Brasil)	70.3	69.5	74.8	100.0	91.8	78.9	77.8	79.3	82.2	85.9	102.8	102.6	111.4	120.2	128.4	130.4	131.6	139.8	120.6	117.7
Carne vacuno	86.4	87.2	94.2	100.0	124.0	138.8	110.8	108.8	128.7	142.4	151.3	116.3	104.4	191.0	184.3	178.8	160.4	132.9	122.0	99.2
Maíz	94.9	83.2	90.5	100.0	105.9	100.4	89.6	83.3	83.3	84.9	91.6	99.4	128.6	149.4	198.8	197.0	219.0	200.7	254.7	261.3
Trigo	112.8	99.3	93.9	100.0	115.4	114.1	111.4	110.1	109.4	110.1	120.8	169.8	185.9	189.9	292.6	339.6	381.1	261.5	295.9	324.3
Algodón (SM 1-1/6 México)	91.6	108.4	101.2	100.0	108.1	111.7	120.2	122.2	130.2	125.7	111.1	121.1	136.2	167.4	218.2	319.2	296.4	237.8	212.3	175.3
Lana argentina	102.8	96.3	96.3	100.0	95.8	104.2	108.3	108.3	139.6	166.7	168.8	210.4	287.5	270.8	310.4	316.7	160.1	145.5	135.2	91.2
Soya	100.7	95.5	93.7	100.0	106.4	104.1	109.8	109.3	113.7	120.0	115.2	123.4	167.5	158.9	203.4	206.1	231.5	199.6	271.1	285.2
Cobre*	80.5	87.4	103.6	100.0	75.2	81.7	77.2	72.9	78.9	77.7	74.0	72.0	91.2	115.1	142.4	154.6	166.0	196.5	122.0	97.3
Estaño*	92.1	86.4	94.7	100.0	94.9	95.5	94.3	96.4	101.8	104.3	102.2	101.4	109.9	119.4	136.0	158.7	202.4	249.3	239.9	209.3
Plomo*	75.1	79.2	95.3	100.0	88.6	88.9	84.4	76.2	96.9	105.4	100.4	100.4	114.7	134.5	150.6	173.4	210.5	212.6	178.9	176.3
Zinc*	92.7	88.9	96.9	100.0	96.2	100.7	108.6	119.3	134.1	131.9	125.1	127.7	146.8	196.4	313.2	504.2	503.1	555.0	463.7	362.6
Aluminio*	88.8	89.0	94.8	100.0	100.4	100.4	101.8	105.1	109.3	98.2	87.4	87.6	90.7	95.6	101.0	96.9	110.0	130.9	145.8	-
Promedio	87.0	87.0	95.7	100.0	99.6	99.3	94.6	96.1	112.7	110.2	110.7	116.6	136.8	152.4	168.3	180.2	239.7	252.0	257.2	299.1

Fuente: Documento CEPAL, International Financial Statistics, IMF, Banco Mundial, Commodity newsletter, FNCB.

* Mercado de Londres.

EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES¹

Indice en dólares, 1970 = 100



Fuente: World Financial Markets, marzo 1975.

¹ Promedios anuales para 1971 y 1972, promedios trimestrales para 1973 y 1974, 1975 hasta febrero.

necesariamente con el ciclo económico y la demanda por estos productos es relativamente inelástica¹⁰. Así, en vista de la situación favorable existente en lo agropecuario, por razones climáticas que han permitido buenas cosechas y el incentivo de mayores recursos de crédito para la producción en el campo, especialmente granos, a fin de aprovechar los altos precios en los mercados internacionales, es posible prever una oferta abundante de alimentos en este año. Por estos motivos algunos expertos han coincidido en manifestar que los precios de los productos agropecuarios podrían reducirse en un 30% respecto a los niveles del año pasado.

D. La evolución del sistema monetario y el mercado financiero internacional

Desde el acuerdo "smithsoniano" de diciembre de 1971, en el que se decidió devaluar el dólar americano y la realineación de las monedas europeas, se ha venido aceptando en el mundo financiero internacional un sistema de cambios flexibles y se podría aseverar que, dadas las condiciones monetarias internacionales, sería virtualmente imposible regresar al esquema de paridades fijas en los próximos años.

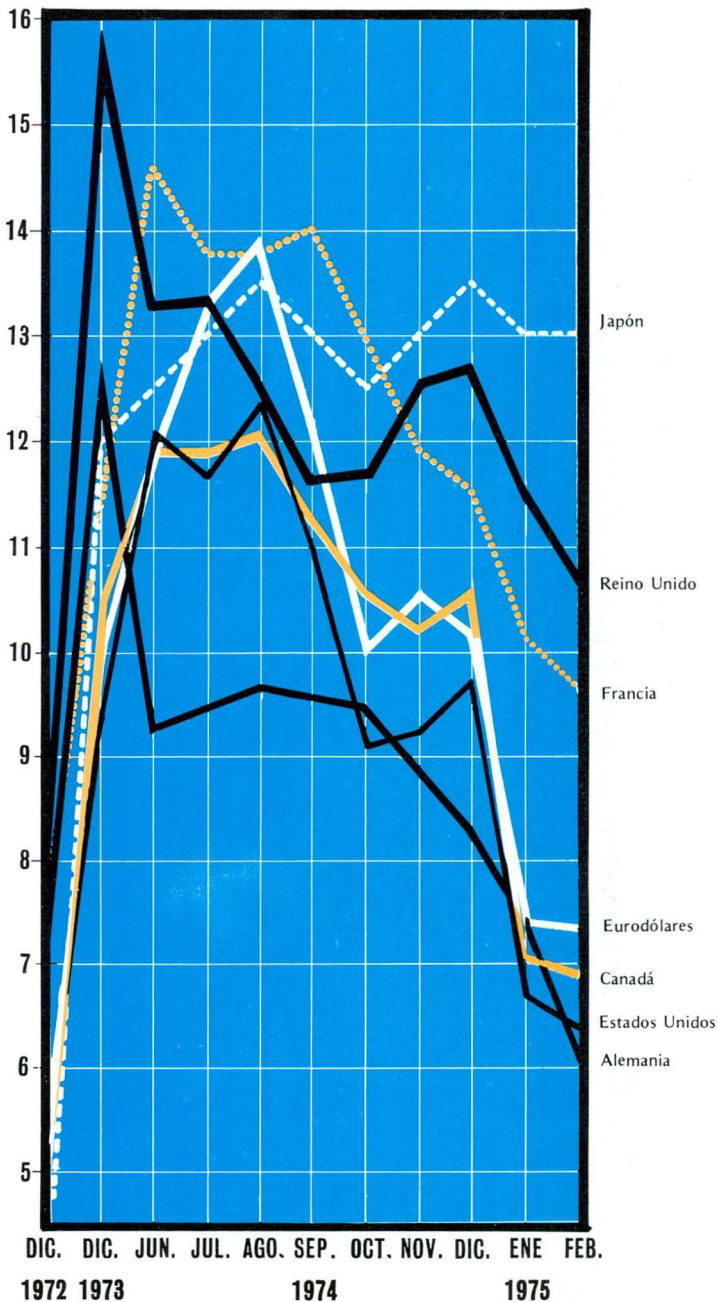
Con el acuerdo smithsoniano se logró imprimir mayor flexibilidad al sistema cambiario si se le compara con el que venía rigiendo hasta entonces. Pero la estabilidad del sistema se prolongó por pocos meses ya que en junio de 1972 se presentó una nueva crisis que condujo a la flotación de la libra esterlina y, después de esta fecha, las presiones especulativas forzaron a que durante el segundo trimestre de 1973 se adoptara "de facto" la flotación de las monedas de la mayoría de los países industrializados.

Simultáneamente, a partir de 1971, se ha venido estudiando la reforma del sistema monetario internacional, con el objetivo principal de reducir la importancia de las monedas de los países industrializados, especialmente del dólar, como activo de reserva internacional y de tratar de adjudicar progresivamente mayor importancia a los "Derechos Especiales de Giro" como activos de reserva. Sin embargo, las condiciones actuales hacen improbable el que se pueda alcanzar un acuerdo de esta índole en un futuro cercano. Las agudas fluctuaciones en los precios de los productos básicos y el aumento en los precios del petróleo han creado una serie de problemas financieros a raíz del desequilibrio de las balanzas de pagos entre los países productores de petróleo y dos grupos de países consumidores de este producto: el de los países industrializados y el de los países en desarrollo que no lo producen. Economías desarrolladas que eran sólidas hasta hace poco tiempo, han perdido su fortaleza ante el impacto de los precios del petróleo. En realidad lo que ocurre es que existen diferencias en las estructuras de las economías de los países industrializados y distintas composiciones del comercio exterior y de los flujos de capital. Por ejemplo, las importaciones de petróleo de los Estados Unidos llegaron a seis millones de barriles diarios, lo que equivalía en valor al 14 % del total de sus importaciones, mientras para 1972 las de petróleo representaban menos del 5% del total. Japón, por otra parte, importó durante 1974 cinco millones de barriles diarios que equivalían a 22% del total de sus importaciones, mientras que para 1972 representaban el 10% del mismo.

El aumento en los precios del petróleo llevó, además, a una dicotomía entre las monedas fuertes y débiles entre los países industrializados. La estabilidad del marco alemán, el franco suizo y el florín holandés, es el reflejo de una situación

¹⁰ Algunos datos tomados del artículo "Deflation hits commodity prices" Business Week, marzo 3 de 1975, p. 45.

EVOLUCION DE LAS TASAS DE INTERES EN ALGUNOS PAISES (Rendimiento de Instrumentos a 3-4 Meses)



Fuente: Morgan Guaranty Trust New York. "World Financial Markets", marzo 1975, p. 19. Bogotá, abril 2 de 1975.

sólida en cuenta corriente de la balanza de pagos y/o una estructura de economía interna fuerte. La debilidad de la lira italiana demuestra una situación opuesta. En el caso del yen japonés la situación es diferente, ya que a pesar de tener una situación económica interna sólida, el Japón depende considerablemente de la importación de materias primas y productos básicos para su crecimiento. En el cuadro IX.4 se presentan algunos factores que se considera tienen incidencia sobre la cotización de las monedas de siete países en 1975.

La evolución de las tasas de interés, por último, ha sido determinada en el período de la postguerra por el ciclo de las tasas de corto plazo en el mercado de capitales de Estados Unidos que son las que llevan la delantera en la fluctuación de las tasas de interés en el mundo. Dada la actual recesión mundial, las tasas de interés en la mayoría de los mercados financieros internacionales han venido disminuyendo desde agosto de 1974, mes en el cual alcanzaron el porcentaje más alto (ver gráfica IX.3). Se espera que bajen aún más, aunque a un ritmo infe-

rior al actual, para estabilizarse hacia fines del primer semestre del presente año.

E. Las medidas para conjurar la recesión

En este informe se ha mencionado que las proyecciones de actividad económica para 1975 en el mundo desarrollado preparadas por la OECD, no contemplaron las modificaciones de la política económica a llevarse a cabo en el curso del año, para hacer frente a la recesión y se ha afirmado que el efecto de este fenómeno sobre países como Colombia dependerá de que las políticas adoptadas en el exterior surtan el efecto esperado. Por esta razón se ha creído útil describir brevemente algunas de las medidas tomadas en los países industrializados.

Es suficientemente conocido que la administración Ford en los Estados Unidos dió un viraje brusco a su política económica en el pasado mes de enero. Después de lanzar en octubre de 1974 una ofensiva contra la inflación, cuando

CUADRO IX - 4

ALGUNOS FACTORES QUE AFECTAN LAS PERSPECTIVAS EN LA
COTIZACION DE ALGUNAS MONEDAS PARA 1975

	Balance en cuenta co- rriente US\$ billones		Inflación aumentos de precios al consumi- dor %		Importaciones de petróleo mi- llones toneladas	
	1974	1975	1974	1975	1974	1975
Canadá	0.0	-1.0	11.0	9.5	-54	-70
Japón	-8.5	-6.5	24.0	17.0	243	280
Alemania	6.0	1.0	8.5	7.8	130	140
Francia	6.5	-5.5	13.5	14.3	128	140
Italia	-8.5	-7.0	25.0	19.0	109	125
Inglaterra	-10.0	-5.0	16.1	19.5	112	95
Estados Unidos	0.0	-2.0	10.7	9.3	288	300

Fuente: *Euromoney*, febrero 1975 con base en datos de FMI, OECD.

era ya detectable la posibilidad de una recesión, se pusieron en práctica medidas monetarias y fiscales muy restrictivas que contribuyeron a hacer más real la presencia de la depresión económica. En diciembre, se hizo notoria una baja en la producción y un incremento en el desempleo, factores que llevaron al Presidente y su grupo de asesores a modificar el rumbo de su política económica en enero de este año, cuando Ford sometió a consideración del Congreso un paquete de medidas que buscaban, entre otros objetivos, reactivar la economía y hacerla menos dependiente del petróleo importado. Entre las que perseguían estimular la economía, el elemento clave consistía en recortar los impuestos a personas y corporaciones en US\$ 16.000 millones mediante un esquema que favorecía a los contribuyentes de menores ingresos. Adicionalmente, se solicitó ampliar los beneficios a los desempleados y los pagos de seguridad social.

Las propuestas originales del gobierno fueron objeto de un fuerte y prolongado debate en el Congreso de los Estados Unidos y, finalmente se acordó dar un estímulo considerablemente mayor al sugerido por el ejecutivo comoquiera que, según las noticias más recientes, el Senado aprobó una reducción impositiva de US\$ 33.000 millones, mientras la Cámara lo había hecho anteriormente en US\$ 21.300 millones¹¹. La magnitud de las reducciones autorizadas indica que los congresistas perciben una situación económica excepcionalmente difícil en su país, tanto desde el punto de vista de la demanda como del de la inversión. Ello explica el que se acepte un aumento de proporciones inusitadas en el déficit fiscal del gobierno (calculado en cerca de US\$ 80.000 millones para 1975), que

podría, de no tenerse en cuenta el diagnóstico realizado previamente a la toma de las decisiones, tildarse de inflacionario e indicar un mal manejo de la economía.

Ante el cambio de política en los Estados Unidos, parece haber renacido la confianza de consumidores e inversionistas; se habla ya de que la economía ha iniciado su recuperación y de que los índices de producción y empleo empezarán a mostrar mejoría a finales del año. Pero, el optimismo no es suficiente como para alterar fundamentalmente la proyección de una baja entre 3.5% y 4.0% en el Producto Interno Bruto, en términos reales, durante 1975¹².

Otros gobiernos del mundo occidental actuaron más rápidamente que el de los Estados Unidos. El de Alemania, que había puesto en ejecución medidas restrictivas desde los primeros meses de 1973, procedió en diciembre de 1974 a acelerar gradualmente el crecimiento de la oferta monetaria y a generar también transferencias de dinero del sector público al privado, relajando así sus políticas monetaria y fiscal. En marzo de 1975 se estimaba que las medidas adoptadas eran las requeridas y que habían comenzado a operar, puesto que los índices de empleo mostraban recuperación en los dos primeros meses del año. Se temía sí que las exportaciones de bienes de capital, básicas para Alemania, no se revitalizaran antes de julio de este año (aunque su depresión se contuvo en los primeros meses del año) por lo cual no se prevé una reactivación de la economía sino para el segundo semestre. El optimismo parece haberse generalizado por lo que se espera que el producto aumente en 2.0% en este año, estimativo que no difiere apreciablemente de la proyección de la OECD¹³.

¹¹ Rebaja de impuestos en los Estados Unidos, *El Espectador*, Abril 1 de 1975.

¹² Economía de Estados Unidos, inicia recuperación, *El Tiempo*, Abril 3 de 1975 y *World Financial Markets*, March 1975.

¹³ *World Financial Markets. op. cit.*

Las modificaciones de política económica son más difíciles de delinear en el Japón, en donde la política gubernamental pretende hacer frente a la inflación sin deprimir la economía, equilibrio especialmente difícil de lograr. El presupuesto nacional para este año se ha diseñado con miras a restringir la demanda agregada, pero el resultado de las negociaciones de salarios, que se lleva a cabo tradicionalmente en el segundo trimestre del año, podría alterar el objetivo y hacerlo consistente con las medidas que ya se han adoptado para impulsar la economía, como la reducción en la tasa de descuento y el aumento del crédito al sector comercial. De esta manera, aunque la prioridad de las autoridades es controlar la inflación, se empieza a dudar de la bondad de hacerlo a cualquier costo. Las perspectivas de exportación, por otra parte, no parecen halagadoras; los indicadores han señalado baja en los pedidos, especialmente de los países en desarrollo adonde se dirigen buena parte de las exportaciones japonesas, lo que influye para que la proyección de 1.5% de crecimiento del producto sea cautelosa y no señale una recuperación de mayores proporciones.

En Inglaterra la meta fundamental de la política económica continúa siendo la de reducir la inflación y, a pesar de que el desempleo aumentó durante 1974, las ventas de bienes de consumo y la inversión no cayeron en el último trimestre como en Estados Unidos, Alemania y el Japón. El factor crítico para el éxito de la política seguida es el comportamiento de los sindicatos que aspiran a un reajuste salarial del orden del 30%, después de que lograron en 1974 aumentos del 26%. La coyuntura presente es de incertidumbre: los inversionistas no muestran mayor interés, los pedidos se han reducido, la inflación parece difícil de combatir y se prevé que el déficit comercial se ampliará en vez de continuar dismi-

nuendo como en los meses recientes. El estimativo de crecimiento del producto se ha revisado y se espera un modesto incremento del 1.0%, en contraste con el de 1.7% que se proyectaba en enero¹⁴.

Una política monetaria un tanto menos restrictiva ha sido la respuesta del gobierno francés ante la recesión, aunque en este país su magnitud parece menor que la observada en Alemania, Italia o Bélgica. En general no se vislumbran medidas anticíclicas especiales; el gobierno sigue empeñado en su lucha contra la inflación con la esperanza de rebajarla del 15% registrado en 1974 a un 10% en este año. La perspectiva en Francia no es tan pesimista si se tiene en cuenta que las ventas no han descendido bruscamente y que los empresarios juzgaban, en encuestas recientes, que las condiciones de producción para el año eran buenas. La proyección de incremento del producto se mantiene en 3.0%.

Italia que, junto con Inglaterra, era hasta hace seis meses uno de los países "enfermos" de Europa, se viene recuperando de un mal para caer en otro. Las medidas antinflacionarias y las encaminadas a enfrentar la crisis en balanza de pagos operaron, pero a un costo tal vez muy alto, la producción industrial cayó en 15% en el pasado enero y las estadísticas gubernamentales señalan que más de 1.2 millones de italianos se hallan desempleados. Ante esta situación el gobierno modificó su estrategia en la primera semana de abril, procediendo a ejecutar una política de estímulos graduales a la demanda, sin que se espere ningún crecimiento del producto durante 1975¹⁵.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ A *Costly and Worsening Global Slide*, Time, *op. cit.*

F. Comentarios finales

De las descripciones presentadas en las secciones anteriores, queda claro que el mundo desarrollado atraviesa por un período de recesión, cuya magnitud y duración no está completamente determinada, lo que dificulta el análisis y la adopción de políticas para hacerle frente.

La situación actual muestra la vigencia de la teoría sobre el ciclo económico. No es posible seguir creyendo que se logra crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto en los países industrializados, con base en ajustes marginales utilizando los instrumentos convencionales de política económica.

En circunstancias como las mencionadas parece interesante recordar el concepto de Arthur Burns, Presidente del Federal Reserve Board de los Estados Unidos, para comprender en mejor forma las razones que han llevado a los países industrializados a tomar medidas muy diversas de política económica, que en ciertos casos pueden parecer contradictorias¹⁶. Burns señala la existencia de

un desfase entre los indicadores económicos que puede no contribuir a aclarar situaciones y a elaborar diagnósticos adecuadamente. Por ejemplo, explica cómo en el comienzo de una recesión los índices que reflejan actitudes positivas hacia la inversión (constitución de nuevas empresas, apropiaciones para compra de bienes de capital, nuevas licencias de construcción, contratos para construcción de vivienda, emisión de acciones y mayor endeudamiento privado) inician su caída cuando todavía indicadores como la producción, el ingreso, el empleo o los precios al por mayor pueden estar creciendo. De igual manera, los índices de inversión se recuperan algunos meses antes de que la producción, el empleo, los precios o los ingresos terminen de descender.

Por la razón anterior las medidas adoptadas recientemente en el mundo desarrollado no muestran una uniformidad. Pero, en lo que sí ha habido consenso es en que se trate de minimizar los efectos de la recesión por considerar, implícitamente, que los costos de una recesión son mayores no sólo en términos económicos sino también sociales a los de una inflación que se vaya reduciendo gradualmente.

¹⁶ Ver Burns Arthur, *The Business Cycle in a Changing World*, National Bureau of Economic Research, New York, 1969.

Situación Petrolera en Colombia: Balance y Perspectivas para 1975

Gabriel Turbay Marulanda

A. Introducción

El petróleo constituye una fuente de energía primaria fundamental para Colombia. Dada su alta contribución en la demanda total de energía (54%)¹ los requerimientos del país por este recurso energético son impostergables y su satisfacción imprescindible para el normal desarrollo de numerosas actividades productivas. Por ello realizar un balance de la situación en materia de explotación de petróleo y producción de refinados resulta importante en un momento en que la oferta interna de crudos y la capacidad de refinación son insuficientes para atender las necesidades de consumo doméstico, forzando así al país a realizar costosas importaciones.

B. Tendencia de la producción de crudo 1970-1974 y perspectivas en el corto plazo

Desde 1970, año en el cual la producción nacional de petróleo crudo llegó a

79.6 millones de barriles (218.000 barriles diarios), ésta ha venido decreciendo notoriamente. La producción de crudo descendió en 1974 a 61.4 millones de barriles (168.200 barriles diarios), inferior en 5.4 millones de barriles (8.1%) a la del año 1973. Así la tasa anual promedio de declinación de la producción en el período 1971-1974 resulta cercana al 8% (cuadro X. 1).

Además del proceso de declinación normal de los campos existentes, dadas las características peculiares de cada uno, varias razones pueden explicar el comportamiento observado en la producción de crudo en los últimos años.

Desde 1963, año en que se hizo el descubrimiento de Orito en el Putumayo, no se ha presentado ningún otro hallazgo de importancia de estructuras productivas comercialmente aprovechables. A su vez, ello ha sido resultado de una actividad exploratoria reducida en los pasados diez años (en relación con el área de las cuencas potencialmente ex-

¹ C.I.I.P. Boletín Informativo No. 13, Febrero de 1975.

CUADRO X - 1

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION DE PETROLEO CRUDO

Período	Crecimiento promedio anual %
1951-1960	3.9
1961-1970	4.1
1971-1974	-7.9
1971-1972	-8.8
1972-1973	-6.8
1973-1974	-8.1

Fuente de estadísticas básicas: Ministerio de Minas y Energía.

plorables) con escaso porcentaje de éxito. Además de un bajo cubrimiento en exploración superficial el ritmo de exploración perforatoria ha sido deficiente: 20 pozos anuales en promedio durante los últimos 5 años, en comparación con un promedio de 37 pozos por año en el lapso 1961-1964 (gráfica X.1).

Por otra parte, los proyectos de desarrollo intensivo han sido muy reducidos. Aunque en varios campos en explotación existen buenas posibilidades para incrementar la producción en forma significativa con respecto a los niveles actuales, mediante recuperación secundaria, reacondicionamiento de pozos, perforación de nuevos pozos, etc., hasta ahora ha sido modesto el esfuerzo realizado en este sentido.

Finalmente, la falta de una adecuada limpieza y acondicionamiento de los pozos productores, en algunos campos en donde las compañías concesionarias se han limitado a cumplir con las normas mínimas de mantenimiento, ha tenido como efecto acelerar el ritmo de declinación de la producción.

La tendencia de la producción de petróleo crudo en el largo plazo solo podrá modificarse mediante nuevos descubrimientos y ello sólo será factible a través de una intensificación del esfuerzo exploratorio en el país. Sin embargo, en el corto plazo es posible reducir el ritmo en la declinación de la producción por medio de una mejor explotación de los campos existentes, lo cual implica no sólo el mayor desarrollo de éstos sino un mantenimiento adecuado de los mismos.

1. Producción marginal

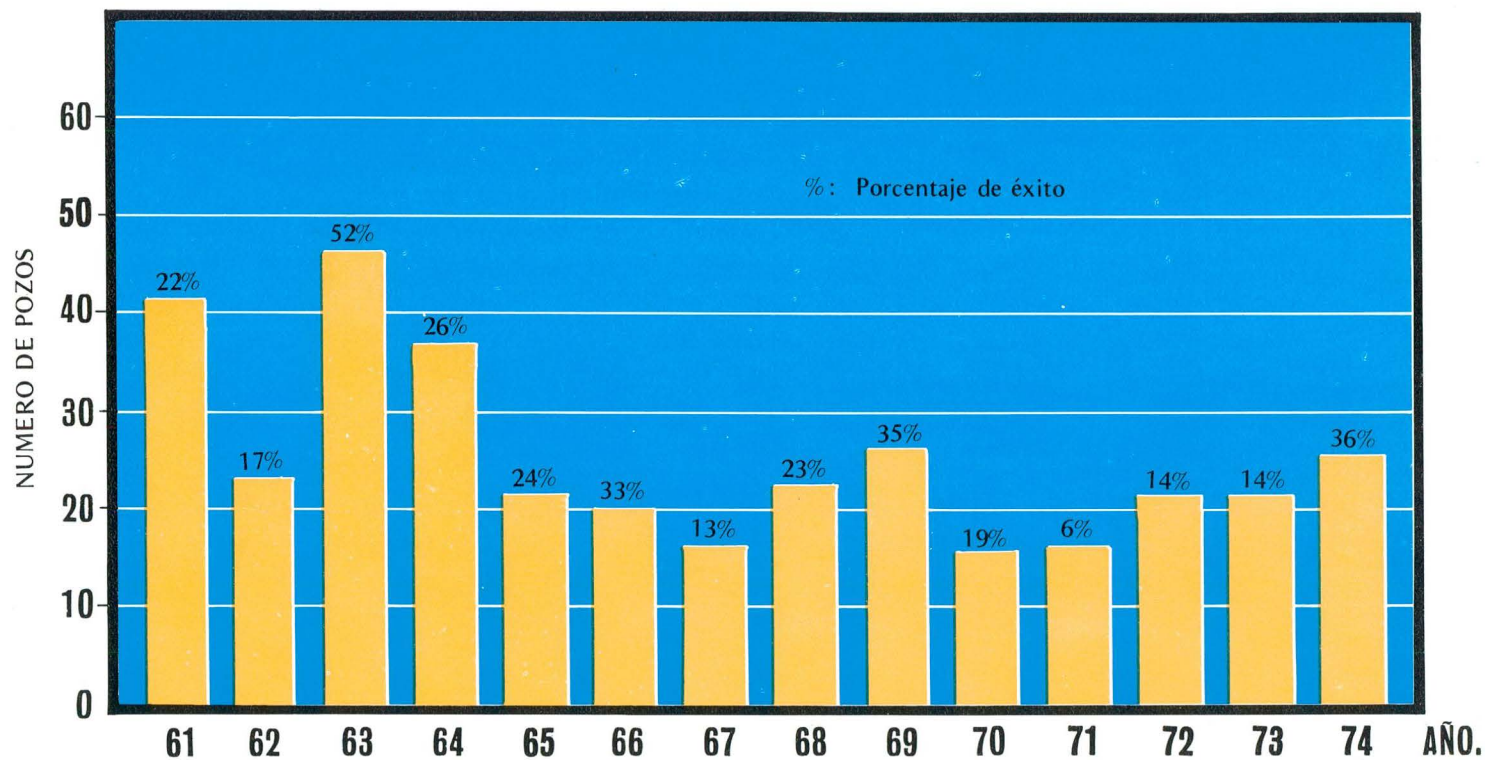
La producción adicional que en el corto plazo puede obtenerse de un mayor desarrollo de los campos es difícil de estimar con precisión. Por una parte, los trabajos que dicho desarrollo implica pueden tomar más de un año en algunos campos. Por otra, el mayor desarrollo de los campos exige inversiones y gastos adicionales considerables que requieren de estímulos que hagan rentable para las compañías productoras emprender los trabajos necesarios².

Con el fin de fijar dichos estímulos ECOPETROL está autorizada para negociar directamente con las compañías proponentes proyectos específicos de producción marginal. Como es de suponer el proceso de negociación de estas propuestas requiere resolver diferencias de apreciación sobre las reservas, inversiones requeridas y costos estimados por las partes. Posteriormente la Comisión Nacional de Precios del Petróleo debe aprobar los acuerdos sobre precios a que se llegue. Por ello, las negociaciones sobre la base de casos particulares son normalmente prolongadas y aunque ya

² Estimativos recientes encuentran que la elasticidad-precio de la producción de desarrollo marginal es de 25% aproximadamente. Véase Jaime Saldañriaga y Jorge Pérez, *Evolución reciente de la situación petrolera y sus consecuencias para Colombia*. FEDESARROLLO, Noviembre 1974, pág. 69.

GRAFICA X - 1

POZOS EXPLORATORIOS 1961 - 1974



Fuente: INTERCOL

se han presentado varias propuestas de producción marginal por parte de compañías privadas, son contadas las decisiones tomadas al respecto.

En efecto, se llegó a acuerdos de producción marginal en los campos de Cicuco-Boquete, Dina (Huila) y La Salina en el Magdalena Medio. En el campo Cicuco-Boquete se perforaron varios pozos que dieron por resultado un incremento en la producción de unos 1.000 barriles por día. Sin embargo, la vida productiva de esos pozos fue muy corta y la producción declinó rápidamente. La producción conjunta de los otros dos proyectos puede llegar a los 6.000 barriles diarios, una vez se terminen los trabajos de perforación requeridos.

Otras propuestas de desarrollo marginal en los campos de Bonanza, Provincia, Putumayo (Pepino, Orito) y Río Zulia están por definirse. En conjunto estas posibilidades podrían adicionar la producción de crudo en cerca de 6.000 barriles diarios. Conviene mencionar que en algunos de estos proyectos no se pretende explotar reservas adicionales sino acelerar el ritmo de extracción de las reservas actuales³.

Las consideraciones anteriores indican la necesidad de agilizar el procedimiento para definir y concretar los proyectos de producción adicional, en forma tal que dichas oportunidades puedan traducirse en realidades en un plazo relativamente corto.

2. Desarrollo intensivo de los campos

En el corto plazo el ritmo observado en la declinación de la producción puede controlarse no sólo mediante programas específicos de desarrollo para obtener crudo marginal. El desarrollo intensivo integral de los campos, incluyendo programas de recuperación secundaria, limpieza y reacondicionamiento de pozos, y en general cualquier acción destinada a estabilizar el proceso de declinación de la producción, debería también fomentarse por medio de estímulos que muevan a las compañías a intensificar sus esfuerzos en este campo.

3. La política petrolera en materia de producción

Con el propósito de buscar una explotación más eficiente de los campos, el gobierno nacional ha estudiado la posibilidad de estimular al productor, reajustando los precios que se le reconocen por sus crudos, pero considerando que la fijación de mayores precios no debe traducirse solamente en ingresos adicionales para las compañías privadas. Así el gobierno ha expresado su deseo de que en el reajuste participe el interés colombiano mediante una fórmula semejante a la de asociación⁴. Se trataría de la compra por parte de ECOPETROL de la mitad de la producción de las concesiones. Ello permitiría que dicha entidad controlara directamente, en forma racional y eficiente, la producción de los campos existentes y que la empresa estatal se beneficiaría con los estímulos a la producción que se puedan acordar posteriormente. Además, se facilita la posibilidad de una reversión voluntaria anticipada, por parte de las compañías

³ En relación con este hecho cabe señalar que el ritmo de extracción del petróleo crudo también puede acelerarse en algunos campos en explotación, modificando la restricción impuesta por las regulaciones actuales sobre relación gas-aceite. Sin embargo, este procedimiento provoca un deterioro prematuro del caudal energético de los yacimientos y origina un desperdicio considerable de gas en aquellos campos donde no existen instalaciones para su aprovechamiento.

⁴ Para una explicación detallada de la modalidad de asociación véase: "Situación petrolera en Colombia y en el Mundo". COYUNTURA ECONOMICA, FEDESARROLLO, Vol. III, No. 3, pág. 110.

concesionarias, de las áreas sin interés para éstas, las cuales podrían ser explotadas por ECOPETROL dentro del sistema de asociación.

En desarrollo de la posibilidad anterior deberían adelantarse negociaciones con las siguientes compañías: Chevron (campo de Zulía), Intercol (campo de Provincia), Texas (campos de Velásquez, Ortega y Palagua) y Colbrás (campos de Dina-Tello). En estos campos ECOPE-TROL adquiriría el 50% de la producción. Además, dicha empresa debe negociar la compra de un 25% de los campos de Payoa y Putumayo, en los cuales ya tiene una participación del 25%

En esta forma, la participación de ECOPETROL en la producción total de petróleo crudo pasaría del 45% en la actualidad a cerca del 75%. Aunque no se ha explicado sobre qué bases se adelantarán las negociaciones de compra con las compañías, es innegable que éstas serán complejas y prolongadas. En primer lugar existe la necesidad de definir una estructura más realista de precios de los crudos para poder negociar la producción futura sobre bases más aceptables para las compañías. En segundo término, debe acordarse un procedimiento adecuado de compra que no represente una carga inmediata demasiado alta para las finanzas de ECOPETROL, sino que por el contrario le permita financiar la adquisición proyectada.

C. Perspectivas de producción 1975

Con base en la tendencia actual en la declinación de la oferta de cada campo en explotación, es decir, sin tener en cuenta las posibilidades de producción marginal, la producción promedio de crudo en 1975 sería del orden de 154.900 barriles diarios (56.5 millones de barriles en el año). Este estimativo muestra una declinación de 8% con

respecto al nivel de producción de 1974 (cuadro X.2).

En la actualidad se está obteniendo crudo marginal en el campo de Dina (Huila) en cantidades que en el presente año darían una producción promedio de 2.200 barriles diarios si se solucionan las dificultades existentes para el transporte del crudo. Considerando este desarrollo marginal la producción total alcanzaría un nivel de 57.3 millones de barriles en 1975.

Dado el estado actual de la negociación o ejecución de los demás proyectos de desarrollo marginal se puede inferir que dichas posibilidades no incidirán, en forma significativa, sobre el nivel de producción estimado para 1975. Por otra parte, la política petrolera del actual gobierno en materia de producción puede significar un retraso en la definición e iniciación de dichos proyectos, hasta tanto no se negocie la adquisición de parte de la producción de los campos, por parte de ECOPETROL.

Con respecto a la capacidad normal de refinación (170.000 barriles diarios, incluyendo las ventas de crudo Dina como combustóleo y las pérdidas y consumo en operaciones) la producción estimada de petróleo crudo muestra un déficit de 12.900 barriles por día en 1975 (cuadro X.2), lo que da un faltante acumulado de 4.7 millones de barriles en el año.

Si este déficit se cubre en su totalidad mediante importaciones, el valor de éstas ascendería a US\$ 51.7 millones, suponiendo un precio promedio de US\$ 11 por barril (FOB-Cartagena).

De continuar declinando la producción según su tendencia actual, los déficit de crudo en los años inmediatamente siguientes serían aún mayores y más cuantiosas las importaciones requeridas.

CUADRO X - 2

ESTIMATIVO DE LA PRODUCCION PROMEDIO DE PETROLEO CRUDO Y DEL
DEFICIT PARA REFINACION - 1975

	Producción diaria (miles de barriles)	Producción anual (millones de barriles)
Producción campos existentes ¹ :		
Putumayo	41.5	
Velásquez, Palagua	17.2	
Provincia	17.6	
Payoa	5.0	
Río Zulia	13.8	
Dina y Ortega-Tetuán	5.5	
De Mares y otros ²	54.3	
Sub Total	154.9	56.5
Producción marginal ³	2.2	0.8
Total	157.1	57.3
Capacidad normal de refinación ⁴	170.0	62.0
Déficit	12.9	4.7

¹ Estimativos de FEDESARROLLO con base en la tasa de declinación de cada campo en producción.

² Casabe, Yariguí, Barco y Cicuco.

³ Producción marginal del campo de Dina. Estimativo de INTERCOL.

⁴ Incluye 3.400 barriles por día de ventas de crudo Dina como combustóleo y 1.600 barriles diarios de consumo y pérdidas en operaciones.

Las implicaciones de esta situación sobre la balanza de pagos y los riesgos de una dependencia cada vez mayor del exterior para procurar un normal abastecimiento de petróleo crudo, justifican la urgencia de medidas encaminadas a reducir el ritmo de disminución de la producción nacional. En este sentido, en el literal anterior se analizaron las posibilidades existentes en el corto plazo.

D. Demanda de crudo para refinación interna y exportaciones

Como resultado de las crecientes necesidades de petróleo crudo para las refinerías nacionales y de la baja acentuada de la producción, los excedentes exportables de este recurso energético venían disminuyendo significativamente desde 1970 y a partir de marzo de 1974 se

suspendieron las exportaciones de petróleo crudo. El cuadro X.3 muestra un balance entre la producción de crudo, las exportaciones de esta materia prima y la demanda para refinación interna en el período 1970-1974. Puede observarse que las exportaciones de crudo fueron de sólo 480.000 barriles en 1974.

El volumen de petróleo crudo procesado en las refinerías durante 1974 fue de 58.8 millones de barriles equivalentes a un promedio de carga de 161.000 barriles diarios (2.9% mayor a la carga observada en 1973). Si se considera que la capacidad normal de refinación en el país es actualmente de 170.000 barriles diarios⁵, se observa que, a pesar de la suspensión de las exportaciones de crudo

⁵ Incluyendo las ventas de crudo Dina como combustóleo y el consumo y pérdidas en operaciones.

CUADRO X - 3
PETROLEO
PRODUCCION, EXPORTACIONES Y DEMANDA PARA REFINACION INTERNA
1970-1974
(millones de barriles)

Año	Producción	Refinación nacional (1)	Exportaciones (2)	(1) +(2)
1970	79.59	49.03	31.25	80.28
1971	78.63	53.05	25.41	78.46
1972	71.67	56.66	14.93	71.59
1973	66.78	57.08	9.40	66.48
1974	61.38	58.77	0.48	59.25

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

desde marzo de 1974 y aunque las refinerías operaron en forma normal, el promedio de carga diaria a las refinerías fue inferior a dicha capacidad en 9.000 barriles diarios. Ello se explica por los menores niveles de producción nacional de crudo, que en el segundo semestre del año de 1974 fueron de 160.600 barriles diarios en promedio.

E. Producción y demanda de productos refinados 1970-1974

Los combustibles líquidos constituyen la base fundamental de la producción y demanda de productos refinados en Colombia. El cuadro X.4 muestra la composición promedio de la producción y consumo interno de refinados, en el período 1970-1974. Puede observarse que cuatro productos (gasolina motor, combustóleo, diesel oil y queroseno) han representado más del 80% de la producción total de refinados y más del 85% del consumo de éstos en el país. Se aprecia que la gasolina motor tiene una alta participación en el consumo doméstico aunque su participación en la producción es menor. Por el contrario, el combustóleo representa un mayor porcentaje de

CUADRO X - 4

COMPOSICION PROMEDIO DE LA
PRODUCCION Y CONSUMO INTERNO
DE PRODUCTOS REFINADOS
1970 - 1974

Producto	Producción %	Consumo doméstico %
Gasolina motor	32.6	40.7
Combustóleo	30.4	23.9
Diesel Oil	12.6	14.5
Queroseno	6.0	7.6
Otros ¹	18.4	13.3
Total	100.0	100.0

Fuente de estadísticas básicas: Ministerio de Minas y Energía.

¹ Gasolina blanca, gasolina de aviación, jet fuel, gas propano, asfaltos y otros.

la producción que del consumo doméstico.

Podría esperarse que la estructura de la producción de refinados se ajustara mejor a la del consumo de éstos en el país. Sin embargo, existen restricciones

originadas en rigideces técnicas de refinación cuyo efecto, dada una cierta capacidad de refinación, puede ser insuficiencia de algunos productos para atender las necesidades del mercado doméstico y el exceso de otros con respecto a la demanda interna, lo cual genera excedentes exportables. El rendimiento en la producción de cada producto depende de la eficiencia y estado mecánico de las unidades y de la calidad del petróleo crudo (cuadro X.5).

El cuadro X.6 muestra las tasas promedio de crecimiento anual de la producción y consumo interno de los principales productos refinados para los lapsos 1960-1970 y 1970-1973. Para el primer período, el ritmo de crecimiento de la producción fue ligeramente superior a la tendencia observada en el crecimiento de los consumos domésticos de gasolina motor, diesel oil y fuel oil (combustóleo).

En el último período (1970-1973) se observa una aceleración en el crecimiento del consumo interno de combustóleo y diesel oil comparando con la tendencia

de la década pasada. Por otra parte, aunque al comparar el lapso 1970-1973 con el anterior (1960-1970) se nota en promedio un menor crecimiento del consumo doméstico de gasolina motor, en los años de 1973 y 1974 la demanda interna de este refinado aumentó considerablemente⁶.

El notable crecimiento del transporte terrestre, y el montaje de plantas para generación eléctrica con base en la utilización de combustibles líquidos son explicativos del comportamiento que se observa en la demanda por estos refinados. La estructura subsidiada de precios para los combustibles ha auspiciado el consumo innecesario de estos y promovido una asignación ineficiente de recursos, desvirtuando las posibilidades de sustitución de estos derivados por fuentes energéticas primarias como el gas

⁶ La tasa de crecimiento del consumo de gasolina motor en el país en 1973 fue de 7.6%. Las ventas nacionales registradas de este refinado en 1974 muestran un aumento de 15% al comparar con el consumo doméstico en 1973. (Fuente: estadísticas del Ministerio de Minas y Energía).

CUADRO X - 5

RENDIMIENTO EN LA PRODUCCION DE REFINADOS SEGUN LA CALIDAD
DEL PETROLEO CRUDO

Tipo de crudo		Rendimientos (%)		
Gravedad API	Contenido de azufre (%)	Gasolinas	Destilados medios ¹	Combustóleo
27.7 ⁰	3.03	22.2	37.0	39.3
31.0 ⁰	2.54	25.4	37.3	35.8
33.0 ⁰	2.14	27.7	38.2	31.6
34.4 ⁰	1.69	28.5	40.9	29.2
36.6 ⁰	1.93	35.5	41.0	23.3

Fuente: Adelman, Morris. *The world petroleum market*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1973, pág. 415.

¹ Diesel oil, queroseno, turbocombustible.

CUADRO X - 6

CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DE LA PRODUCCION NACIONAL Y EL CONSUMO
INTERNO DE ALGUNOS PRODUCTOS REFINADOS
1960-1974

Producto	1960-1970	1970-1973	1960-1973	1973-1974
Gasolina motor				
Producción	7.0	7.5	7.1	5.1
Consumo	6.5	4.3	6.0	n.d.
Combustóleo				
Producción	5.2	2.7	4.6	1.6
Consumo	2.9	12.6	5.1	n.d.
Diesel Oil				
Producción	7.2	11.2	8.1	1.9
Consumo	5.2	9.0	6.1	n.d.
Queroseno				
Producción	7.0	-3.9	4.5	6.2
Consumo	7.8	-4.1	5.1	n.d.

Fuente de estadísticas básicas: 1960-1970: FEDESARROLLO, *Una Política Petrolera para Colombia*. Informe Final, Capítulo IV, 1973, pp. 12 y 20.

1970-1974: Centro de Información de la Industria Petrolera.

n.d.: No disponible.

natural, el carbón y la hidroelectricidad⁷.

Especial consideración merece el caso de la gasolina, dadas las perspectivas que se presentan para los próximos años en razón de las limitaciones en la capacidad de producción y la existencia de una demanda creciente.

En 1974 la producción nacional de gasolina motor ascendió a 20 millones de barriles con un incremento de 5.1% sobre el volumen obtenido el año anterior. Sin embargo, las ventas nacionales de gasolina fueron de 21 millones de barriles, aproximadamente. Como la producción de gasolina motor fue insuficiente para satisfacer la demanda interna hubo necesidad de hacer uso considerable de

inventarios y de importarla⁸. Dada la capacidad de refinación actual y el rendimiento obtenido en gasolina motor sobre los crudos precesados, será necesario realizar importaciones de este refinado en 1975 y 1976, aún en el caso de que las refinerías carguen crudos según su capacidad normal.

El ensanche proyectado para la refinería de Cartagena⁹, la planta de balance¹⁰ y la optimización del complejo industrial de Barrancabermeja permitirán

⁸ Se importaron cerca de 200.000 barriles de gasolina motor.

⁹ Se proyecta una expansión en la capacidad de refinación de 16.500 barriles diarios, para una producción adicional de gasolina de cerca de 9.000 barriles/día.

¹⁰ La planta de balance permitirá convertir combustóleo en gasolina y gas propano.

⁷ Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. III, No. 3 pág. 118.

aumentar la capacidad nacional de producción de gasolinas a partir de 1977¹¹, aliviando temporalmente la estrechez en la oferta interna de este combustible. Sin embargo, de continuar el comportamiento observado en la demanda doméstica, esta nueva capacidad de producción volverá a ser insuficiente desde 1979 ó 1980.

Esta perspectiva sugiere que al problema de abastecimiento adecuado de combustible en el país no puede encontrarse soluciones por el lado de producción solamente y hace recomendable la definición de una política consistente de racionalización en el uso del combustible que procure disminuir los consumos supérfluos e ineficientes¹².

El sistema de precios, al hacer más racionales las decisiones de gasto a través del mecanismo de mercado, es la herramienta de control del consumo recomendada usualmente por los economistas. Algunos consideran que la demanda por gasolina es relativamente insensible a las variaciones de precios, en el corto plazo, y que por ello, se requieren aumentos altos de éstos para que se observe un efecto significativo en el consumo¹³.

Sin embargo, no se tiene un conocimiento apropiado del comportamiento

de los usuarios de gasolina para poder cuantificar el efecto de variaciones de precios sobre la demanda. Posiblemente un mayor precio en el sector de transporte de servicio público y de carga no desaliente el consumo ineficiente sino que se traduciría en mayores costos de transporte que tratarían de ser compensados mediante mayores tarifas o subsidios. En el sector de transporte particular los efectos de un mayor precio sobre el consumo son limitados si se considera que los usuarios de este medio de transporte pertenecen a grupos de altos ingresos en los cuales la demanda posiblemente es más inelástica.

Varias medidas diferentes al control del consumo mediante los precios han sido consideradas por otros países y algunas han sido aplicadas con cierto grado de éxito¹⁴. Entre ellas pueden mencionarse: restricciones selectivas para conducir vehículos, limitaciones en la oferta y distribución de combustible, mejoramiento de la eficiencia de los vehículos¹⁵, racionamiento selectivo del combustible. Aunque en general estos procedimientos implican costos considerables de ejecución, de fiscalización y vigilancia, sus efectos sobre el comportamiento del consumidor pueden ser significativos.

El cuadro X.7 muestra un estimativo del déficit de gasolina considerando los casos extremos en que las refinerías se cargaran solamente con la producción nacional de crudo estimada para 1975 o de que estas se carguen según su capacidad normal de refinación, para lo cual sería necesario importar en su totalidad el faltante de crudo estimado en el literal

¹¹ Si se realizan según lo programado.

¹² Algunos estudios han mostrado como un mantenimiento inadecuado de los vehículos (sistemas de arranque, carburador, filtros, compresión) puede causar hasta un 20% de consumo adicional de gasolina. Un motor mal sincronizado puede causar un consumo adicional hasta de 6%. Véase *O.E.C.D. Observer* No. 68, feb. 1974, p. 15. El consumo de gasolina por vehículo en Colombia es uno de los más altos en el mundo: para 1970 se estimó en 2.470 galones anuales por vehículo o sea aproximadamente el doble del consumo promedio para América Latina (CIIP, *Boletín Informativo* No. 6).

¹³ De acuerdo a ciertos estimativos para países industrializados cada 10% de incremento en el precio reduciría la demanda por gasolina en 2-4%. *O.E.C.D. Observer* No. 68, Febrero 1974, pág. 13.

¹⁴ Mejor flujo de tráfico urbano, reducción de la velocidad máxima en las autopistas, mantenimiento adecuado de vehículos, diseño de vehículos y motores más eficientes, etc.

¹⁵ *O.E.C.D. Op. Cit.* Pág. 15.

CUADRO X - 7
ESTIMATIVO DE PRODUCCION,
DEMANDA INTERNA Y
DEFICIT DE
GASOLINA MOTOR - 1975
(millones de barriles - año)

	CASO I ⁴	CASO II ⁵
Demanda estimada ¹	21.9	21.9
Producción estimada ²	19.1	20.7
Déficit ³	2.8	1.2

Fuente: Estimativos de FEDESARROLLO.

¹ Crecimiento de la demanda interna = 4.3%.

² Según el rendimiento normal de las refinerías y los crudos procesados.

³ No considera períodos anormales de refinación ni requerimientos para recuperación de inventarios.

⁴ Sin importaciones de crudo.

⁵ Suponiendo importaciones de crudo para una utilización total de la capacidad normal de refinación.

C de este informe. Si las importaciones de crudo no son suficientes para cargar las refinerías según su capacidad normal, el déficit de gasolina producida en el país será mayor y por tanto aumentarán las necesidades de importación. Además, en este último caso los excedentes exportables de fuel oil serían menores.

Consideraciones de orden logístico para el transporte del crudo o la gasolina, las revisiones y reparaciones programadas de las unidades de refinación y los precios relativos de estos productos determinarán cuál combinación entre las dos posibilidades extremas es la más conveniente.

Un balance comercial parcial de los requerimientos de importación de crudo

y gasolina motor en 1975 se presenta en el cuadro X.8. Con base en los niveles supuestos para los precios de importación de gasolina y petróleo, y de exportación de fuel oil, se observa que, en caso de que no se hicieran importaciones de crudo, las importaciones de gasolina ascenderían a US\$ 33 millones y los excedentes exportables de fuel oil tendrían un valor de US\$ 57 millones. En el evento de importar la totalidad del faltante estimado de crudo de modo que las refinerías se carguen según su capacidad normal, el valor total de las importaciones de gasolina motor y petróleo crudo sería de US\$ 66 millones mientras que los excedentes exportables de fuel oil generarían divisas por cerca de US\$ 87 millones.

CUADRO X - 8
PETROLEO CRUDO, GASOLINA MOTOR
Y FUEL OIL, BALANCE COMERCIAL
1975

(millones de dólares)		
	Caso I ¹	Caso II ²
Importaciones de crudo ³ (US\$ 11/bl)	—	51.7
Importaciones gasolina ³ (US\$ 12/bl)	33.6	14.4
Exportaciones de fuel oil (US\$ 9.50/bl)	57.0	87.4
Saldo	23.4	21.3

Fuente: Cuadros X.2, X.7 y estimativos de FEDESARROLLO.

¹ Sin importaciones de crudo.

² Con importaciones de crudo por 4.7 millones de barriles (véase el literal C de este informe).

³ No se incluyen importaciones para recuperación de inventarios.

Los pronósticos del déficit de crudo y gasolina pueden estar subestimando las necesidades reales de importación ya que no se han considerado los requerimientos para recuperación de inventarios. En el caso de la gasolina, la posibilidad de pe-

ríodos anormales de refinación y el hecho de que no se optimice la carga de refinación harían necesaria la importación de gasolina en el presente año en cantidades superiores a las estimadas con base en el crecimiento de la demanda.

Comentarios Bibliograficos

Rodrigo Losada Lora

Rothenberg, Irene F. *Centralization Patterns and Policy Outcomes in Colombia*. Disertación para el Ph. D. en ciencia política, Universidad de Illinois, Urbana-Champaign, 1973, 361 páginas.

Este estudio se ocupa de algunos resultados de la centralización gubernamental en Colombia. Los primeros capítulos describen las tendencias hacia la centralización en la toma de decisiones del gobierno nacional. Según Rothenberg, esa centralización es propiciada no sólo por las normas constitucionales, legales y administrativas vigentes, sino por la estructura misma de los partidos políticos. En cuanto a las primeras, la autora destaca las relacionadas con las funciones de los organismos de planeación nacional, las funciones de las entidades descentralizadas, y el proceso de aprobación del presupuesto nacional. Cabe observar que esas mismas normas y la naturaleza de los partidos, estudiadas a fondo, revelan una cierta fragmentación de autoridad, mayor entre más se desciende del nivel nacional hacia el nivel local.

Basada en sus observaciones, bastante perceptivas, sobre estas características del sistema político colombiano, la autora propone una serie de diecisiete hipótesis, cuya validez trata de sondear por medio de un estudio intensivo del caso. Este versa sobre los programas de vivienda que pretendía desarrollar el gobierno en la ciudad de Cali, en los años 1969-1970.

Aleccionada por la evidencia de los hechos encontrados en este caso concreto, hechos que no parecen ser excepción en la vida político-administrativa del país, Rothenberg propone la urgencia de revisar a fondo uno de los postulados acogidos por no pocos defensores de la descentralización, a saber, que la descentralización conduce a decisiones más acertadas y mejor ejecutadas. Critica este postulado porque, entre otras razones, el funcionamiento concreto de la administración municipal y de sus organismos descentralizados parece estar con frecuencia muy supeditado, como lo manifiesta el caso de Cali, a los intereses y pugnas de los miembros de los Concejos municipales.

La autora constata, por otro lado, que existe una notable carencia de coordinación a nivel local, en las actividades de aquellas entidades nacionales que desarrollan programas de vivienda (y sus relaciones) a dicho nivel. Así mismo, observa que el poder otorgado por la ley a las autoridades locales para controlar su desarrollo urbano, imponer impuestos a los bienes raíces y disponer autónomamente de sus propios bienes y rentas municipales, es no pocas veces usado por ellas para entorpecer el desarrollo de políticas nacionales de urbanización y vivienda.

En pocas palabras y como resumen de este estudio, las fuertes tendencias centralistas del gobierno nacional parecen tener el contrapeso de unas no despreciables tendencias descentralistas que principalmente actúan a nivel municipal.

Bailey, John J. *Government and Educational Policy in Colombia, 1957-1968*. Disertación para el Ph. D. en ciencia política (administración pública), Universidad de Wisconsin, Madison, 1972, 398 páginas.

Respecto a cualquier organismo público encargado de implementar una política gubernamental, cabe siempre esta pregunta: ¿hasta qué punto existe una concordancia entre él, o los, objetivos asignados como meta a ese organismo y las realizaciones del mismo? Entre los factores que inciden grandemente en ese acuerdo (o desacuerdo), se encuentra el de los "criterios de decisión" ('decision rules') que cada organismo crea o adopta para guiar su escogencia de alternativas en cada área específica de su actividad.

Este es precisamente el interés de Bailey en la presente disertación. A fin de poder investigar el tema con profundidad lo restringe a sólo dos organismos

descentralizados del sector educativo: el SENA y el híbrido Asociación Colombiana de Universidades —Fondo Universitario Nacional (en adelante, ACU-FUN). Los estudia en el período 1957-1968 y centra su atención en dos áreas específicas: la asignación de recursos económicos y la planeación. En el caso de la ACU-FUN considera, además, otras dos áreas de actividad: la inspección universitaria y el reconocimiento de nuevas universidades.

En cada organismo, y dentro de cada área, su interés principal se orienta hacia la forma como se elaboran los 'criterios de decisión': quiénes intervienen en ese proceso, qué coaliciones forman unos actores con otros, qué intereses defienden, qué valores son incorporados en esos criterios, qué tanto varían esos criterios de una época a otra. Sus fuentes de información son los documentos oficiales pertinentes, los documentos internos de cada organismo, los periódicos de la época y las entrevistas con varios de los participantes principales del proceso.

En los dos organismos Bailey observa una discrepancia entre objetivos asignados y realizaciones, cuyas raíces se encuentran, al menos parcialmente, en la naturaleza misma del proceso de definición de políticas gubernamentales. Más en particular, Bailey destaca los siguientes aspectos:

a. En la etapa de formulación de nuevos objetivos generales, los principales actores que en ella intervienen conocen muy poco sobre cuáles pueden ser los resultados concretos de las diversas alternativas. Esa limitación los lleva a proponer objetivos muy sencillos, excesivamente generales, que sirven más como metas simbólicas que como guías prácticas para la acción. Por otra parte, la preocupación de esos mismos actores por las consecuencias políticas de escoger una u otra alternativa muy concreta

los induce a la formulación de objetivos amplios, imprecisos.

b. Al tratar de adoptar 'criterios de decisión' para implementar dichos objetivos en las áreas específicas, anteriormente mencionadas, como objeto de esta investigación el SENA y la ACU-FUN se vieron en la necesidad de reelaborar los objetivos repetidas veces a fin de acomodarse a las limitaciones de la realidad política, institucional y técnica de cada

momento. Este proceso de reelaboración implicó una serie de complejas negociaciones y transacciones entre los miembros de los cuerpos directivos de estos organismos, particularmente en el caso de la ACU-FUN. El resultado condujo a una cierta sustitución de los objetivos iniciales por otros, o, en algunos casos, simple inacción, a fin de acomodar los intereses y valores de los grupos representados en esos mismos cuerpos directivos.

PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

AHORRO Y MERCADO DE CAPITALÉ

Ahorro público y capitalización social, por Guillermo Perry y Manuel Martínez (agotada)	
Algunos aspectos del mercado libre de dinero, por Joaquín de Pombo	\$ 30.00
Determinantes económicos del comportamiento bursátil colombiano, por Roberto Junguito y Juan Carlos Jaramillo (agotada)	
La estructura de las bolsas de valores y posibilidades de colocación de nuevos papeles en el mercado de capitales, por Oscar Gómez Villegas (agotada)	
Los institutos descentralizados de carácter financiero: Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada	30.00
Las tasas de interés en Colombia, por Hernando Gómez y Fernando Pardo (agotada)	
La banca de desarrollo en Colombia. El caso de las corporaciones financieras, por Rudolf Hommes y Gabriel Turbay.	40.00
Instrumentos financieros: inflación producción y empleo, por Hernando Gómez Otálora, Mauricio Carrizosa y Francisco Pieschacón	40.00

COMERCIO EXTERIOR

Notas sobre una metodología para evaluar proyectos relacionados con el sector externo, por Carlos Díaz-Alejandro	5.00
El paso de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro.	30.00
Política económica internacional de Colombia, por Albert Berry	30.00
Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero	15.00
La ventaja comparativa de la industria manufacturera colombiana, por Haroldo Calvo y Manuel Martínez	30.00

EXPORTACIONES

Canales de información para los exportadores colombianos, por Manuel Martínez y Michael Bernhart	30.00
El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de exportaciones en Colombia, por J. D. Teigeiro y R. A. Elson.	30.00
Dos temas sobre comercio exterior: Las zonas francas y la promoción de exportaciones: la experiencia colombiana, por Roger Young, y Exportaciones de productos colombianos seleccionados, por Jean Currie	30.00
Las exportaciones colombianas de manufacturas 1963-1971, por Haroldo Calvo y José Francisco Escandón	30.00
Las exportaciones menores colombianas, por Carlos Díaz-Alejandro	50.00
Las exportaciones y el empleo. Una perspectiva para Colombia, por Daniel Vargas y Eduardo Wiesner	25.00
Los ingredientes del éxito exportador: Las experiencias de Corea, Singapur y Hong Kong, por Haroldo Calvo	30.00
Obstáculos a las exportaciones de productos manufacturados, por Manuel Martínez	30.00
La respuesta de las exportaciones colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio, por John Sheahan y Sara Clark	30.00

IMPORTACIONES

Algunos aspectos cuantificables de las importaciones colombianas y del control de importaciones en 1970 y 1971, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Determinación de las importaciones de bienes y su relación con la formación de capital, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
El intento de liberación de importaciones de 1966 en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Los mecanismos de control de importaciones I, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Los mecanismos de control de importaciones II, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00

PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

INTEGRACION ECONOMICA

Grupo Andino: Situación actual y proyecciones hacia 1985 con el ingreso de Venezuela, por Morris Harf	50.00
Perspectivas para Colombia en el proceso de integración andina, por Roberto Junguito y Carlos Caballero.	40.00

DESARROLLO ECONOMICO

Aspectos teóricos de la tesis Prebisch, por Haroldo Calvo	30.00
La Costa Atlántica. Algunos aspectos socio-económicos de su desarrollo, por Cecilia de Rodríguez	100.00
Crecimiento económico y asignación de recursos, por Eduardo Sarmiento	30.00
Estrategias alternativas de desarrollo, por Hollis B. Chenery	50.00
Estrategias de desarrollo económico en algunos países de América Latina, por Edmar Bacha, Dominique Hachette, Gonzalo Martner, Leopoldo Solís, Pedro Tinoco y Rubens Vaz da Costa	50.00
Familias mas pequeñas a través del progreso económico y social, por William Rich.	50.00
Latinoamérica hacia el año 2000, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, varios autores. Editado por Hernando Gómez y Eduardo Wiesner	200.00
México en la post-guerra: Los economistas y la política económica, por Leopoldo Solís	50.00
Quién se beneficia del desarrollo económico, por Irma Adelman	30.00
Las políticas de comercio exterior y el desarrollo económico, por Carlos Díaz-Alejandro	80.00
Principales aspectos de la evolución económica colombiana 1961-1971, por FEDESARROLLO	50.00
El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano, por Roberto Junguito	25.00
Tendencias y fases de la economía colombiana y sus transacciones internacionales, 1950-1970, por Carlos Díaz-Alejandro	100.00

DEMOGRAFIA

Implicaciones económicas del crecimiento demográfico, por Cecilia López de Rodríguez	30.00
Familia, educación y anticoncepción, por Alejandro Angulo Novoa	80.00

DISTRIBUCION DEL INGRESO

El cambio en la distribución del ingreso y el desarrollo económico. El caso colombiano, por Albert Berry	30.00
La distribución del ingreso en Colombia, por Miguel Urrutia (agotada)	
La distribución del ingreso y la distribución de la Educación. El sector financiero y la distribución del ingreso, por Miguel Urrutia	70.00

ECOLOGIA

América Latina y el equilibrio ecológico mundial, por Antonio Barrera (agotada)	
---	--

EMPLEO Y DESEMPLEO

Empleo, subempleo y desempleo en Colombia, por Antonio Urdinola	30.00
---	-------

HIDROLOGIA

Dos temas sobre desarrollo hidráulico, por Jaime Saldarriaga	30.00
La investigación y la planeación hidráulica en América Latina, por Jaime Saldarriaga	30.00
Modelos estocásticos para la simulación de sistemas de recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga y Argemiro Aguilar	30.00
Principios para la evaluación social de proyectos de recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga	30.00
Los problemas ambientales y la hidrología, por Jaime Saldarriaga (agotada)	