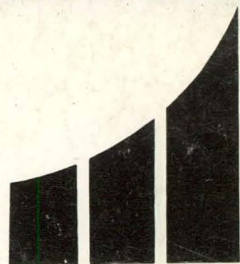


VOLUMEN IX No. 3  
OCTUBRE 1979

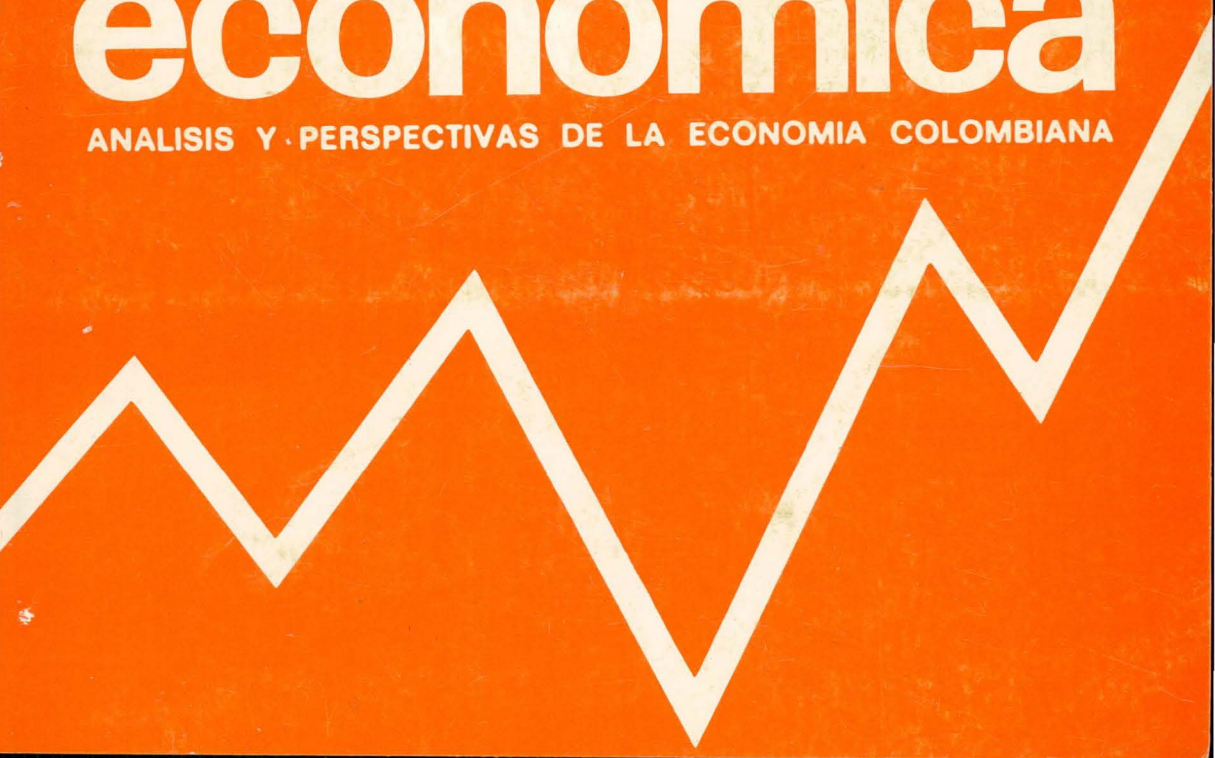
CONSEJO DE ECONOMÍA - SECRETARÍA



FEDESARROLLO

# coyuntura económica

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA



DIRECTOR EJECUTIVO  
Miguel Urrutia Montoya

SECRETARIA GENERAL  
María Cristina Trujillo de Muñoz

EDITOR COYUNTURA ECONOMICA  
Eduardo Sarmiento Palacio

DIRECTOR DE PUBLICACIONES  
Juan Orlando Buitrago D'Lleman

INVESTIGADORES MIEMBROS

Hernando Gómez Buendía  
Rodrigo Losada Lora  
Juan José Echavarría Soto  
Yesid Castro Forero  
Cecilia Mejía Hernández  
Camila Botero Restrepo  
María Cristina Jimeno Santoyo  
Martha Bermúdez Calderón  
José Antonio Bello Maldonado  
Martha Lucía Chaparro de Higuera

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Roberto Junguito Bonnet  
Guillermo Perry Rubio  
Mauricio Carrizosa Serrano  
Luis Jorge Garay Salamanca  
Diego Pizano Salazar  
José Vallejo Gómez  
Ricardo Villaveces Pardo  
Guillermo Galán Correa

CONSEJO DIRECTIVO DE FEDESARROLLO

Alberto Vargas Martínez  
José Alejandro Cortés  
Henry Eder Caicedo  
Alvaro Hernán Mejía  
José Vicente Mogollón  
José Gómez Pinzón  
Juan Gonzalo Restrepo  
Jorge Cárdenas Gutiérrez  
Oliverio Phillips Michelsen  
Jorge Mejía Salazar  
Gastón Abello  
Javier Ramírez Soto

Sara Ordóñez de Londoño  
Rodrigo Botero Montoya  
Hernando Gómez Otálora  
Francisco Ortega  
Roberto Junguito Bonnet  
Jaime Carvajal Sinisterra  
Miguel Urrutia Montoya  
Carlos Haime  
Benjamín Martínez Moriones  
Alejandro Figueroa  
Rodrigo Escobar Navia  
Guillermo Perry Rubio

Coyuntura Económica es una publicación de la  
**Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO**  
Calle 37 No. 20-27 — Teléfonos 2323592 - 2853196 - 2854105  
Apartado Aéreo 20513 — Bogotá, D.E., Colombia  
Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374

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

Impreso en Propalcote de 90 gramos



# coyuntura económica



VOLUMEN IX  
No. 3  
Octubre 1979

# coyuntura económica

## Análisis Coyuntural

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| Introducción y Resumen .....      | 5  |
| Actividad Económica General ..... | 8  |
| Salarios y Empleo .....           | 29 |
| Sector Externo .....              | 38 |
| Finanzas Públicas .....           | 53 |
| Moneda y Banca .....              | 60 |

## Informes Especiales

|   |     |
|---|-----|
| Un análisis preliminar de la actual política de liberación de importaciones. <i>Juan José Echavarría y Luis Jorge Garay</i> ..... | 71  |
| Reseña de las perspectivas energéticas de Colombia. <i>Miguel Urrutia y Ricardo Villaveces</i> ...                                | 91  |
| Perspectivas de las economías de Europa y los Estados Unidos. <i>Aloies Schwietert</i> .....                                      | 126 |

## Comentarios

|   |     |
|---|-----|
| Cuatro propuestas para mejorar el transporte masivo en Bogotá ..... | 133 |
| Tomás Rueda Vargas .....  | 137 |

# **análisis coyuntural**



## Introducción y Resumen

En septiembre la información disponible sobre el comportamiento de la economía en 1979 sugiere que el crecimiento económico va a ser bastante inferior a la previsiones hechas por FEDESARROLLO a principios del año. Este fenómeno se debe a un crecimiento poco satisfactorio del sector industrial y de la agricultura.

Aunque era previsible un descenso en el ritmo de aumento de la producción agrícola con relación al año récord de 1978, los resultados indican que el crecimiento del sector será aún inferior a lo que se esperaba. Concluido el año agrícola de 1979, para los cultivos transitorios, se observó un comportamiento muy deficiente de la producción con respecto a 1978, explicado especialmente por los malos resultados del primer semestre agrícola (o sea los cultivos cosechados entre enero y marzo). Esta experiencia muestra nuevamente que la producción agrícola no es función del crédito, pues hubo suficiente suministro de crédito institucional, sino que depende primordialmente de las perspectivas de precios y de cambios en la productividad. Aún con buena producción en el

semestre agrícola en curso no se cree que el sector no-cafetero tenga un crecimiento en producción superior a 4% en el año.

La Encuesta Industrial de FEDESARROLLO sugiere que en el primer semestre la producción industrial no creció o creció poco en relación a igual semestre del año anterior. Datos de la ANDI confirman este fenómeno. Como el DANE sigue su proceso de deterioro, este año (a septiembre 20) no ha producido ninguna cifra sobre producción industrial, y por lo tanto no hay información oficial sobre tan importante tema.

La interpretación de los datos de la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO no es fácil. La producción no crece en el primer semestre 1979 con relación a igual período 1978, pero al mismo tiempo no aumentan los inventarios, no disminuye la utilización de capacidad y aumenta el empleo. La consideración de todos estos índices en conjunto lleva a la conclusión de que el estancamiento en producción no se debe a insuficiencia de demanda sino a limitantes en la capacidad de aumentar la oferta.

Si se está utilizando toda la capacidad instalada en la mayoría de las empresas, la conclusión es que la producción solo puede aumentar a medida que entren a operar nuevas plantas o ensanches. Aunque ha habido altas importaciones de bienes de capital en los dos últimos años, no se puede ignorar la presencia de factores que pueden haber desestimulado la inversión industrial. En primer lugar, la política de pare y arranque en materia monetaria desorienta a los industriales y ha hecho más difícil la obtención de crédito de largo plazo. Por otra parte, la discusión de la liberación de importaciones y rebaja de arancel durante un período demasiado largo congeló la nacionalización de bienes debido a la esperanza del industrial de pagar menores impuestos de aduana y ajustarse a las condiciones de competencia extranjera anunciadas. Otro problema que se observa al analizar los datos de manera desagregada es que las empresas estatales han disminuido su nivel de producción. La crisis financiera y administrativa de estas empresas, cuya participación en la economía ha venido aumentando, explica una parte importante de la disminución en la producción. Algo similar aconteció en las entidades altamente reguladas por el Estado. Por ejemplo, en el capítulo sobre transporte urbano se analiza cómo el Ministerio de Desarrollo autoriza menores niveles de producción que el año pasado para buses, y niveles inferiores a los solicitados para busetas, taxis, y tractomulas. Es sorprendente que sean las empresas estatales las que explican una parte de la disminución del ritmo de actividad industrial.

También se nota un bajo ritmo de crecimiento en textiles y tabaco. Los productos del sector textil han tenido mayores aumentos de precios del promedio, y es posible entonces que los consumidores pospongan sus compras

de esos bienes para demandar electrodomésticos y otros productos cuyos precios han aumentado menos. La política de mantener una baja devaluación, al reducir los precios de bienes como los electrodomésticos que tienen un alto componente importado, ha estimulado un desplazamiento en la demanda. La política cambiaría adicionalmente ha aumentado la competitividad de las importaciones legales e ilegales en confecciones y tabaco, factor que también puede haber desplazado la demanda para algunos de los productos de estos sectores.

Finalmente, vale la pena anotar que como en Colombia es difícil licenciar personal, el empleo aumenta si unos sectores aumentan producción y otros disminuyen, como fue el caso en el semestre. Los sectores que crecen enganchan personal nuevo, pero los que disminuyen su producción tienen que mantener sus nóminas.

Los datos descritos sugieren que se corre el peligro de que haya un problema de falta de capacidad industrial instalada que dificultará el aumento en producción, fenómeno que sería inflacionario. Lo que también es claro es que la solución no es soltar el crédito, pues esto aumentaría aún más la demanda, y por lo tanto el ritmo de inflación. Las acciones deben orientarse a devolverle al sector privado la confianza, y la mejor manera de lograrlo es evitando las políticas de pare y arranque y la discusión pública muy larga de medidas que pueden afectar la actividad industrial. También se requiere un esfuerzo para racionalizar los mecanismos de regulación de la producción industrial y por resolver la crisis de las principales empresas industriales del Estado.

El descenso de la actividad de la construcción privada ha sido similar al pre-

visto en *Coyuntura* de abril, y la construcción pública no ha aumentado al ritmo que preveía el Gobierno.

El comportamiento de estos tres sectores determina un crecimiento del PBI en este año inferior al previsto por FEDESARROLLO. Por lo tanto la economía en lugar de crecer al ritmo previsto de 6.5%, probablemente crecerá a 5% o menos, ritmo 50% inferior al del año pasado. Este es un resultado desalentador e innecesario.

El análisis de la política económica del Gobierno lleva a la conclusión de que mientras la política cafetera ha sido acertada, que la fiscal ha sido hasta ahora correcta, se nota bastante descoordinación entre las políticas sectoriales y la política macroeconómica. Solo mediante la aplicación de acciones coherentes en los distintos campos de la política económica podrá modificarse el estado actual de reducción de la tasa de crecimiento económico y aceleración de la inflación. En este número de *Coyuntura* se mencionan las contradicciones de las medidas sobre liberación de importaciones y disminución de aranceles, y las características bien peculiares del acuerdo sobre precios e importaciones de leche. Finalmente, se plantean los peligros que se derivan de la actual situación fiscal, y en particular del crecimiento de los presupuestos adicionales, fenómeno que puede volverse inflacionario si el Gobierno ejecuta efectivamente esos presupuestos este año.

La previsión de FEDESARROLLO de que el aumento de precios se mantendrá dentro del rango de 24% a 29% se cumpliría siendo más probable un incremento hacia la mitad de este intervalo. Infortunadamente, es posible que para finales del año el incremento en los medios de pago llegue a 28%, en lugar del 20%, que FEDESARROLLO había recomendado como requisito para lograr un descenso en el ritmo inflacionario en 1980. En lo que resta del año se justifica entonces cualquier esfuerzo para mantener la austeridad monetaria y resistir la tentación de acelerar el gasto público.

Por otra parte la posibilidad de que las reservas internacionales sigan creciendo no permite financiar la inversión con crédito externo y hace necesario concentrar el gasto en obras públicas en proyectos que disminuyan los costos internos. Por ejemplo se debe invertir en mantenimiento de carreteras existentes antes que iniciación de nuevas, en terminación de hospitales que podrían entrar a prestar servicio con esfuerzos marginales, en mejoras en puertos y en terminales de carga en aeropuertos existentes. Ante la imposibilidad de hacer crecer mucho la inversión pública en la actual coyuntura, es preciso escoger con sumo cuidado las prioridades de inversión para evitar que el deterioro de la infraestructura básica del país contribuya al aumento de costos.



# Actividad Económica General

## A. Introducción y Resumen

En la entrega de *Coyuntura Económica* de abril se señaló que el deterioro de los precios agrícolas originaría una reducción del crecimiento de la producción con relación a 1978. En el primer semestre se presentó una disminución significativa de la producción que se concentró principalmente al algodón y al maíz. Este comportamiento se modificó en el segundo semestre cuando se observa una recuperación importante. Los resultados para el año completo son, sin embargo, insatisfactorios. Con base en las cifras existentes se estima que el sector agrícola, sin incluir café, no crecerá por encima del 4%.

Las cifras de la Encuesta Industrial señalan un crecimiento de la industria de 2.9% para el año<sup>1</sup>. Las causas de esta reducción del ritmo de crecimiento se concentran en los sectores de textiles, tabaco, hidrocarburos y ensambladoras de automóviles.

La disminución del crédito a la construcción originó una parálisis de la actividad en los siete primeros meses. La superficie edificada, según licencias, en las siete principales ciudades del país durante el período enero-julio de 1979 decreció en 24% con respecto al mismo período de 1978. El comportamiento de la inversión pública no es más favorable. En el capítulo de Finanzas Públicas se verá que hasta el momento los acuerdos de gastos en inversión han disminuido 13.5% en términos nominales con relación al primer semestre del año anterior.

Los indicadores anteriores no permiten esperar un crecimiento de la economía superior a 5%, cifra que marca un descenso vertiginoso con relación a 1978. La economía colombiana se encuentra, entonces, ante un proceso de aceleración de la inflación y la reducción de la producción. No existe, sin embargo, en las circunstancias actuales un factor protuberante de origen interno y externo que explique cómo de un año a otro la tasa de crecimiento de la economía se reduce a casi la mitad y la tasa de inflación se aumenta en más del do-

<sup>1</sup> Los resultados de la Encuesta pueden estar sesgados hacia abajo debido a que en la muestra tabulada hasta el momento tienen un peso mayor o lo usual, las empresas estatales y las de mayor tamaño.

ble. Las posibles causas se analizarán en los distintos capítulos y se sintetizaron en la Introducción y Resumen.

## B. Industria Manufacturera

Resultados preliminares de la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO correspondiente al primer semestre de 1979 confirman ampliamente las expectativas que se tenían a principios del año, de un crecimiento industrial en 1979 notablemente inferior al registrado para 1978 sin que ello se reflejara en una menor inflación.

Como lo muestran las cifras del Cuadro II-1, la producción del primer semestre, comparada con la del mismo periodo del año anterior, creció el 28.7% en términos nominales, pero se mantuvo prácticamente igual en términos reales, es decir, todo el aumento registrado

en el valor de la producción se debió a incrementos en los precios. Por otra parte, las expectativas para el segundo semestre señalan un crecimiento nominal del 39.4% y real del 5.5% (lo que implica un aumento promedio del 32% en los precios) con respecto al segundo semestre del año pasado.

En resumen, el comportamiento registrado para el primer semestre y el proyectado para el segundo implican para el año completo un crecimiento real del 2.9% o inferior, si se tiene en cuenta que las proyecciones empresariales de la Encuesta Industrial tienden a exagerar las tasas reales de crecimiento esperado al no aislar completamente el efecto de alzas proyectadas en los precios de venta.

Estos resultados preliminares, que indican un estancamiento relativo de la

**Cuadro II-1**  
**VARIACION EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL, 1978-1979**  
(Cifras porcentuales)

| Sector industrial  | Producción nominal |                               |              | Producción real              |                               |                           |
|--|--------------------|-------------------------------|--------------|------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
|  | Primer semestre    | Segundo semestre <sup>1</sup> | Año completo | Primer semestre <sup>2</sup> | Segundo semestre <sup>1</sup> | Año completo <sup>3</sup> |
| 31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco                                    | 22.8               | 48.9                          | 36.5         | -1.9                         | 16.5                          | 8.2                       |
| 32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero                          | 24.8               | 22.0                          | 23.4         | -3.9                         | -2.5                          | -3.1                      |
| 33 Industrias de la madera   | 94.5               | 78.7                          | 85.0         | 85.3                         | 34.3                          | 57.2                      |
| 34 Papel y sus productos, imprentas y editoriales                              | 20.3               | 60.9                          | 40.5         | 5.3                          | 24.6                          | 15.9                      |
| 35 Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos | 28.4               | 47.6                          | 38.8         | -1.0                         | 4.3                           | 1.9                       |
| 36 Productos de minerales no metálicos   | 30.5               | 1.6                           | 14.0         | 8.5                          | -1.5                          | 3.0                       |
| 38 Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte                     | 43.5               | 41.2                          | 42.2         | 0.0                          | 5.5                           | 3.0                       |
| <b>Total</b>   | <b>28.7</b>        | <b>39.4</b>                   | <b>34.5</b>  | <b>-0.2</b>                  | <b>5.5</b>                    | <b>2.9</b>                |

<sup>1</sup> Proyecciones empresariales.

<sup>2</sup> Estimación basada en las cantidades producidas de productos principales.

<sup>3</sup> Suponiendo que la producción física en 1978 se distribuyó así: 45% en el primer semestre y 55% en el segundo.

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial Primer Semestre 1979, resultados preliminares.

actividad industrial durante 1979 con inflación creciente, deben ser mirados con cautela dado el reducido número de empresas a las que se refiere la encuesta en esta ocasión (65, con un tamaño promedio de mil personas ocupadas por empresa). Las cifras pueden estar afectadas por la ausencia de importantes empresas de los sectores de alimentos, textiles, metalúrgico y ensamblaje de automotores. Sin embargo, su inclusión no parece que pudiera afectar las tendencias globales anotadas, especialmente si se tiene en cuenta que una encuesta más representativa de la Asociación Nacional de Industriales detectó una importante disminución de la producción real para el segundo trimestre del año. Por otra parte, no deja de preocupar el hecho de que el DANE no haya publicado aún los resultados de sus encuestas mensuales cuando van corridos ocho meses del año. Debe recordarse que las encuestas coyunturales pierden su utilidad cuando sus resultados no se conocen oportunamente.

El Cuadro II-1 permite identificar los sectores causantes del crecimiento negativo del primer semestre. Es necesario aclarar, sin embargo, que las tasas negativas son el resultado de la baja en producción que experimentaron un grupo reducido de subsectores o empresas que tienen un peso relativamente grande dentro de la muestra. En particular, el subsector del tabaco es el único responsable de la baja en el sector 31, el subsector petrolero es el causante de la cifra negativa en el sector 35, en tanto que una ensambladora contrarrestó el crecimiento positivo de otras industrias del sector 38. Por otra parte, pudo determinarse que aún dentro de cada subsector el comportamiento difiere notablemente de una empresa a otra. Esta conducta marcadamente diferenciada entre subsectores y empresas también se presenta en los estimativos de crecimiento para el segundo semestre. Lo anterior implica que las causas del relativo estancamiento de la actividad industrial en su conjunto son más de ca-

**Cuadro II-2**  
**EMPLEO Y UTILIZACION DE CAPACIDAD**  
(Cifras porcentuales)

| Sector industrial  | Variación en empleo |               |               | Capacidad utilizada |      |
|--|---------------------|---------------|---------------|---------------------|------|
|  | Dic.78-Jun.79       | Jun.79-Dic.79 | Dic.78-Dic.79 | 1-78                | 1-79 |
| 31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco                                    | 3.7                 | -0.7          | 3.0           | 72.3                | 74.2 |
| 32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero                          | 0.7                 | 1.0           | 1.9           | 93.1                | 93.2 |
| 33 Industrias de la madera   | 2.8                 | 21.1          | 24.4          | 59.0                | 79.1 |
| 34 Papel y sus productos, imprentas y editoriales                              | 1.5                 | 2.1           | 3.6           | 85.4                | 86.5 |
| 35 Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos | 6.3                 | 1.6           | 8.0           | 95.1                | 93.1 |
| 36 Productos de minerales no metálicos   | 5.3                 | 0.2           | 5.4           | 93.6                | 92.7 |
| 38 Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte                     | 1.1                 | 3.5           | 4.7           | 54.1                | 53.8 |
| Total  | 3.0                 | 1.3           | 4.4           | 85.9                | 84.8 |

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial Primer Semestre 1979, resultados preliminares.



rácter particular que general. En el caso del subsector del tabaco, por ejemplo, la baja en producción se debe en parte al hecho de que dejaron de producirse cigarrillos de marca extranjera, y en parte a un mayor contrabando estimulado por el bajo ritmo de devaluación. La menor producción de hidrocarburos es un hecho conocido que viene de tiempo atrás, en tanto que la baja actividad que se observa en las ramas de textiles y confecciones puede obedecer a una disminución en la demanda como resultado de los excesivos aumentos de precios, los cuales deben haber estimulado las importaciones legales e ilegales. A nivel más particular, las bajas en producción pueden explicarse por la ocurrencia de paros laborales prolongados durante el primer semestre.

Las cifras de empleo, relacionadas en el Cuadro II-2, indican que éste creció en un 3.0% durante el primer semestre y que se proyecta un moderado incremento del 1.3% durante el segundo semestre para un total del 4.4% durante el año. A simple vista, estas magnitudes parecerían inconsistentes con el comportamiento observado y esperado en la producción real, a menos que se acepte que la producción real por trabajador ha venido decayendo sustancialmente. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que las variaciones en el empleo se obtienen al comparar sus niveles al principio y al final de cada semestre, sin que se sepa cual fue el comportamiento durante el período comprendido entre esas dos fechas. Así, por ejemplo, el crecimiento del 3.0% entre diciembre 31 de 1978 y junio 30 de 1979 bien puede ser el resultado de un aumento que se produjo a finales del semestre —cuyos efectos en la producción sólo se manifestarán durante el segundo semestre— en tanto que en los meses restantes se mantuvo igual o por debajo del nivel registrado en diciembre 31.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el bajo crecimiento promedio de la producción es resultado del crecimiento elevado de unas empresas y el estancamiento o decrecimiento de otras y que los efectos de la producción sobre el empleo no son simétricos, especialmente si las bajas en producción se consideran transitorias.

Las cifras de capacidad utilizada (Cuadro II-2) y de niveles de inventarios proveen una explicación, ya de carácter general, sobre el comportamiento de la industria en 1979. En primer lugar, los porcentajes de utilización (86% en el primer semestre de 1978 y 85% en el primer semestre de 1979) indican que se sigue operando a niveles próximos a la plena capacidad (las cifras relativamente bajas del sector 31 reflejan esencialmente la situación en la industria del tabaco, ya que en alimentos y bebidas la utilización fue superior al 80%; los niveles del sector 38 son los característicos del subsector automotriz). En segundo lugar, los inventarios, tanto de productos terminados como en proceso (Cuadros II-3 y II-4) han estado predominantemente normales o bajos durante el año, lo cual implica que, en general, las empresas no creen enfrentar problemas de demanda para colocar su producción (la única excepción la constituye el sector textil, en el cual el 40% de las empresas consideraba excesivos sus inventarios de junio, fenómeno que se refleja en el comportamiento de su producción real).

Estos dos hechos, elevada utilización de capacidad y normalidad de inventarios, sugieren que el lento crecimiento promedio de la industria este año se debería más al escaso margen de crecimiento de la oferta que a una escasez de demanda (con la excepción hecha de ramas específicas como la textil y la automotriz). Asimismo, las cifras del Cua-

Cuadro II-3

NIVELES DE INVENTARIOS: PRODUCTOS TERMINADOS<sup>1</sup>

| Sector industrial  | Diciembre 1978 |    |    | Junio 1979 |    |    | Diciembre 1979 |     |    |
|--|----------------|----|----|------------|----|----|----------------|-----|----|
|  | A              | N  | B  | A          | N  | B  | A              | N   | B  |
| 31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco                                    | 14             | 72 | 14 | 14         | 72 | 14 | 29             | 57  | 14 |
| 32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero                          | 6              | 75 | 19 | 40         | 53 | 7  | 13             | 80  | 7  |
| 33 Industrias de la madera   | 0              | 67 | 33 | 0          | 67 | 33 | 0              | 50  | 50 |
| 34 Papel y sus productos, imprentas y editoriales                              | 14             | 57 | 29 | 29         | 71 | 0  | 0              | 100 | 0  |
| 35 Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos | 18             | 47 | 35 | 29         | 47 | 24 | 6              | 76  | 18 |
| 36 Productos de minerales no metálicos   | 0              | 67 | 33 | 0          | 83 | 17 | 0              | 83  | 17 |
| 38 Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte                     | 0              | 43 | 57 | 14         | 72 | 14 | 14             | 86  | 0  |
| Total  | 9              | 62 | 29 | 23         | 63 | 14 | 9              | 79  | 11 |

<sup>1</sup> Distribución porcentual de las empresas de acuerdo con su evaluación de inventarios: altos (A), normales (N) o bajos (B).

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial Primer Semestre 1979, resultados preliminares.

Cuadro II-4

## NIVELES DE INVENTARIOS: PRODUCTOS EN PROCESO

| Sector industrial  | Diciembre 1978 |     |    | Junio 1979 |    |    | Diciembre 1979 |     |    |
|--|----------------|-----|----|------------|----|----|----------------|-----|----|
|  | A              | N   | B  | A          | N  | B  | A              | N   | B  |
| 31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco                                    | 14             | 86  | 0  | 14         | 86 | 0  | 14             | 86  | 0  |
| 32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero                          | 0              | 93  | 7  | 19         | 81 | 0  | 7              | 93  | 0  |
| 33 Industrias de la madera   | 0              | 100 | 0  | 33         | 67 | 0  | 0              | 100 | 0  |
| 34 Papel y sus productos, imprentas y editoriales                              | 14             | 72  | 14 | 17         | 83 | 0  | 0              | 100 | 0  |
| 35 Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos | 8              | 59  | 33 | 0          | 75 | 25 | 0              | 75  | 25 |
| 36 Productos de minerales no metálicos   | 0              | 60  | 40 | 0          | 80 | 20 | 0              | 80  | 20 |
| 38 Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte                     | 0              | 75  | 25 | 0          | 87 | 13 | 0              | 100 | 0  |
| Total  | 5              | 76  | 19 | 10         | 81 | 9  | 4              | 89  | 7  |

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial Primer Semestre 1979, resultados preliminares.

dro II-5 revelan que el aprovisionamiento de materias primas es predominantemente normal, por lo que no parece haber cuellos de botella en este aspecto. Por el contrario, los inventarios tienden a ser más altos que bajos (de nuevo con la excepción de textiles), situación esta

explicable cuando se tienen expectativas de aumento en los precios de los insumos.

El Cuadro II-6 resume las opiniones de los empresarios con relación a las tendencias futuras de variables claves

**Cuadro II-5**  
**NIVELES DE INVENTARIOS: MATERIAS PRIMAS**

| Sector industrial  | Diciembre 1978 |           |           | Junio 1979 |           |           | Diciembre 1979 |           |          |
|--|----------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|----------------|-----------|----------|
|  | A              | N         | B         | A          | N         | B         | A              | N         | B        |
| 31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco                                    | 14             | 86        | 0         | 14         | 72        | 14        | 14             | 86        | 0        |
| 32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero                          | 0              | 80        | 20        | 13         | 67        | 20        | 0              | 87        | 13       |
| 33 Industrias de la madera   | 0              | 100       | 0         | 0          | 100       | 0         | 0              | 100       | 0        |
| 34 Papel y sus productos, imprentas y editoriales                              | 43             | 57        | 0         | 14         | 72        | 14        | 0              | 100       | 0        |
| 35 Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos | 29             | 59        | 12        | 18         | 64        | 18        | 12             | 76        | 12       |
| 36 Productos de minerales no metálicos   | 20             | 80        | 0         | 20         | 80        | 0         | 20             | 80        | 0        |
| 38 Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte                     | 0              | 75        | 25        | 50         | 25        | 25        | 14             | 86        | 0        |
| <b>Total</b>   | <b>16</b>      | <b>73</b> | <b>11</b> | <b>24</b>  | <b>76</b> | <b>19</b> | <b>10</b>      | <b>84</b> | <b>6</b> |

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial Primer Semestre 1979, resultados preliminares.

de la actividad industrial. El balance de tales opiniones refleja un ambiente mucho menos optimista que el detectado por la Encuesta Industrial anterior. En efecto, sólo el 55% de los empresarios (contra el 80% en la encuesta anterior<sup>2</sup>) esperan que la producción de su sector industrial aumentará, y las expectativas de exportaciones y de empleo se inclinan más por la estabilidad. El aspecto más preocupante de las expectativas se relaciona con la inflación. La gran mayoría de los empresarios espera que las **tasas de crecimiento** de los precios y de los salarios tenderán a aumentar.

## Sector Agropecuario

### 1. Comportamiento de la Agricultura durante 1979.

Al haberse cosechado durante el mes de agosto pasado aquellos cultivos transitorios cuyas siembras se realizaron en

entre enero y marzo del presente año, puede considerarse concluido el año agrícola de 1979 en lo que respecta a estos cultivos. Esto es así, ya que las siembras que se realizarán entre julio y septiembre, sólo hasta finales del mes de diciembre y primeros meses del año entrante se podrán recolectar correspondiendo, por lo tanto, su producción al año de 1980. Es decir, que ya se pueden evaluar en forma preliminar los resultados de este grupo de productos durante 1979. La producción agrícola total, sin embargo, no permite hacer lo mismo, ya que para algunos cultivos no transitorios, como es el caso del café, sólo hasta septiembre comienza la parte más importante de la cosecha.

El análisis que aquí se presenta se concentra entonces en los cultivos transitorios, cuya producción, área sembrada y valor se presenta en el Cuadro II-7, comparando estas cifras con las correspondientes al año de 1978. El análisis del cuadro permite concluir que el comportamiento de la agricultura en estos cultivos apenas puede calificarse de modesto, ya que el área cosechada se redujo en un 7.4% con respecto a 1978 y el

<sup>2</sup> Véase *Coyuntura Económica*, Vol. IX, No. 1, Abril 1979, Cuadro II-15.



**Cuadro II-6**  
**POSIBILIDADES Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA<sup>1</sup>**  
 (Cifras porcentuales)

| Sector industrial  | Volúmenes de producción |           |           | Volúmenes de exportación |           |           | Inflación de precios |           |          | Inflación de salarios |           |          | Nivel de empleo |           |           |
|--|-------------------------|-----------|-----------|--------------------------|-----------|-----------|----------------------|-----------|----------|-----------------------|-----------|----------|-----------------|-----------|-----------|
|  | A                       | E         | B         | A                        | E         | B         | A                    | E         | B        | A                     | E         | B        | A               | E         | B         |
| 31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco                                    | 43                      | 29        | 29        | 40                       | 40        | 20        | 100                  | 0         | 0        | 100                   | 0         | 0        | 43              | 43        | 14        |
| 32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero                          | 44                      | 50        | 6         | 25                       | 31        | 44        | 82                   | 18        | 0        | 82                    | 18        | 0        | 24              | 59        | 17        |
| 33 Industrias de la madera   | 100                     | 0         | 0         | 50                       | 50        | 0         | 100                  | 0         | 0        | 100                   | 0         | 0        | 33              | 67        | 0         |
| 34 Papel y sus productos, imprentas y editoriales                              | 71                      | 29        | 0         | 43                       | 57        | 0         | 100                  | 0         | 0        | 100                   | 0         | 0        | 100             | 0         | 0         |
| 35 Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos | 44                      | 44        | 12        | 25                       | 44        | 31        | 88                   | 12        | 0        | 80                    | 20        | 0        | 19              | 69        | 12        |
| 36 Productos de minerales no metálicos   | 83                      | 17        | 0         | 40                       | 60        | 0         | 83                   | 17        | 0        | 100                   | 0         | 0        | 0               | 100       | 0         |
| 38 Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte                     | 50                      | 12        | 38        | 43                       | 43        | 14        | 57                   | 43        | 0        | 87                    | 13        | 0        | 62              | 25        | 13        |
| <b>Total</b>   | <b>55</b>               | <b>33</b> | <b>12</b> | <b>33</b>                | <b>42</b> | <b>25</b> | <b>86</b>            | <b>14</b> | <b>0</b> | <b>89</b>             | <b>11</b> | <b>0</b> | <b>35</b>       | <b>54</b> | <b>11</b> |

<sup>1</sup> Las cifras indican la distribución porcentual de las empresas según sus expectativas: aumento (A), estabilidad (E) o baja (B).

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial Primer Semestre 1979, resultados preliminares.

**Cuadro II-7**  
**SUPERFICIE, PRODUCCION Y VALOR DE LOS CULTIVOS TRANSITORIOS**  
**DURANTE EL AÑO AGRICOLA DE 1979**

| Producto     | Superficie cosechada<br>(Miles de Has.) |                |                  | Producción<br>(Miles de Tons.) |                |                  | Valor de la producción<br>(Mill. \$ a precios de 1970) |                |                  |
|--------------|---|----------------|------------------|--------------------------------|----------------|------------------|--|----------------|------------------|
|              | 1978                                    | 1979           | Varia-<br>ción % | 1978                           | 1979           | Varia-<br>ción % | 1978   | 1979           | Varia-<br>ción % |
| Ajonjolí     | 24.9                                    | 35.6           | 43.0             | 13.7                           | 20.5           | 49.6             | 69.8   | 98.4           | 49.5             |
| Algodón      | 327.9                                   | 186.8          | -43.0            | 330.3                          | 260.5          | -21.1            | 1,294.8  | 1,021.1        | -21.1            |
| Arroz        | 311.1                                   | 347.1          | 11.6             | 1,572.2                        | 1,789.9        | 13.8             | 2,908.7  | 3,311.3        | 13.8             |
| Cebada       | 68.4                                    | 70.4           | 2.9              | 118.9                          | 121.5          | 2.2              | 189.2  | 193.4          | 2.2              |
| Frijol       | 110.9                                   | 112.4          | 1.4              | 74.8                           | 72.7           | 2.8              | 357.1  | 346.6          | -2.9             |
| Maíz         | 670.9                                   | 614.6          | -8.4             | 862.2                          | 870.2          | 0.9              | 1,284.6  | 1,296.5        | 0.9              |
| Papa         | 141.6                                   | 150.8          | 6.5              | 1,995.6                        | 2,065.7        | 3.5              | 2,169.2  | 2,245.4        | 3.5              |
| Sorgo        | 224.8                                   | 214.6          | -4.5             | 516.7                          | 472.5          | -8.6             | 690.3  | 631.2          | -8.6             |
| Soya         | 69.0                                    | 68.8           | 0.3              | 130.8                          | 137.4          | 5.0              | 385.2  | 404.7          | 5.1              |
| Trigo        | 29.7                                    | 26.7           | -10.1            | 37.7                           | 38.1           | 1.1              | 72.9   | 73.6           | 1.0              |
| <b>Total</b> | <b>1,979.2</b>                          | <b>1,827.8</b> | <b>-7.6</b>      | <b>5,652.9</b>                 | <b>5,849.0</b> | <b>3.5</b>       | <b>9,417.8</b>   | <b>9,622.2</b> | <b>2.2</b>       |

Fuente: Oficina de Planeación del Sector Agrícola, cifras preliminares.

valor de la producción en pesos constantes tan sólo creció en un 2.2%, cuando el crecimiento promedio del sector agrícola con excepción de café ha superado el 4% anual para el promedio de los últimos diez años<sup>3</sup>.

Como se mencionó al comienzo, para esta época del año no se conocen todavía cifras sobre la producción de los cultivos no transitorios, para calcular el crecimiento del sector agrícola durante 1979. Sin embargo, si se tiene en cuenta que en 1978 los productos aquí considerados representaban un 62% del valor total de la producción agrícola excluyendo café, se debe entonces esperar un crecimiento bastante moderado para el sector agrícola en el presente año. A modo de aproximación, al conocer que los estimativos para la producción azucarera indican un crecimiento del 11.5% para el año y suponer que los demás cultivos crecen a las mismas tasas del año anterior, el crecimiento del sector durante 1979 sería del orden del 3.0% excluyendo café, lo cual puede afectar apreciablemente el crecimiento global de la economía en razón de la importancia de este sector dentro de la actividad económica total.

Volviendo al caso de los cultivos transitorios, es importante anotar que, con excepción del arroz que presentó un incremento del 13.8% en su producción y tiene una participación importante en el valor total de la producción, los demás cultivos registraron crecimientos muy moderados e inclusive bajas considerables, como fue el caso del algodón y el sorgo. Tan importante fue el papel desempeñado por el arroz que al excluirlo, los demás cultivos registrarían una reducción del 3.0% en el valor de la producción con respecto a 1978.

Al tener en cuenta, el peso relativo de los distintos cultivos, se encuentra que los productos que en mayor grado contribuyeron a esta baja tasa de crecimiento fueron el algodón y el maíz, pues durante la primera cosecha, se observó una reducción del 57.6% en el área sembrada en algodón y un 20.5% de disminución en las siembras de maíz. Lo acentuado de la crisis durante el primer semestre para los dos productos contrarrestó los resultados más favorables del segundo semestre, cuando la producción de algodón creció en un 34.7% y el maíz en un 10.3%.

Por su parte, el producto que experimentó el mayor crecimiento relativo fue el ajonjolí, cuya área sembrada se incrementó en un 43%, en razón del incentivo que ha representado para los productores la apertura de las exportaciones.

En cuanto hace a la disponibilidad de crédito, el Cuadro II-8 muestra cómo el cumplimiento de los programas de crédito fue bastante alto, (88.6%), destacándose especialmente el segundo semestre, cuando el crédito otorgado llegó a un 92.6% del valor programado. El mejor comportamiento de este segundo semestre fue además posible por el estado del tiempo, que fue propicio para el desenvolvimiento de la agricultura. Con excepción del verano un tanto prolongado durante los primeros meses del año en la Costa Atlántica y el invierno excesivo en los meses de marzo y abril en los Llanos Orientales, el tiempo durante el semestre en cuestión puede catalogarse como normal. En cuanto al aspecto fitosanitario, no se presentaron problemas de gravedad. De alguna importancia fue la infestación de "cogollero" en los cultivos de maíz, arroz y ajonjolí en los Llanos Orientales y la Costa Atlántica y el ataque del "diatrea" a los cultivos de sorgo de la Costa.

<sup>3</sup> FEDESARROLLO, *La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta*, Ed. FEDESARROLLO, Bogotá, Septiembre de 1979.

Cuadro II-8

## CREDITO PROGRAMADO Y OTORGADO POR EL FFAP PARA CULTIVOS TRANSITORIOS

| Producto | Programado    |         |                   |         | Otorgado      |         |                   |         | % de cumplimiento |         | Semestre I de 1980 programado |                     |
|----------|---------------|---------|-------------------|---------|---------------|---------|-------------------|---------|-------------------|---------|-------------------------------|---------------------|
|          | Miles de Has. |         | Millones de pesos |         | Miles de Has. |         | Millones de pesos |         |                   |         | Miles de hectáreas            | Valor (millones \$) |
|          | I Sem.        | II Sem. | I Sem.            | II Sem. | I Sem.        | II Sem. | I Sem.            | II Sem. | I Sem.            | II Sem. |                               |                     |
| Ajonjolí | 8.8           | 6.0     | 48.4              | 42.0    | 7.7           | 2.6     | 42.6              | 18.0    | 88.0              | 42.9    | 10.0                          | 75.0                |
| Algodón  | 160.0         | 47.0    | 1,600.0           | 658.0   | 94.9          | 45.8    | 949.3             | 641.4   | 59.3              | 97.5    | 140.0                         | 1,960.0             |
| Arroz    | 110.0         | 179.0   | 1,200.0           | 2,299.5 | 124.7         | 172.7   | 1,357.9           | 2,228.2 | 113.1             | 96.5    | 128.0                         | 1,783.0             |
| Cebada   | 4.0           | 13.0    | 26.0              | 100.1   | 2.6           | 10.7    | 17.0              | 82.0    | 65.4              | 81.9    | 4.0                           | 32.8                |
| Frijol   | 3.0           | 5.0     | 24.0              | 60.0    | 1.9           | 1.6     | 15.2              | 19.1    | 63.3              | 31.8    | 3.0                           | 36.0                |
| Maíz     | 30.0          | 45.0    | 210.0             | 378.0   | 24.1          | 33.7    | 168.8             | 283.3   | 80.4              | 74.9    | 29.0                          | 261.0               |
| Papa     | 6.0           | 7.7     | 78.0              | 115.6   | 6.3           | 8.5     | 82.0              | 128.1   | 105.1             | 110.8   | 6.4                           | 96.0                |
| Sorgo    | 110.0         | 70.0    | 660.0             | 490.0   | 106.6         | 65.5    | 639.4             | 458.4   | 96.9              | 93.6    | 115.0                         | 851.0               |
| Soya     | 40.0          | 30.0    | 260.0             | 240.0   | 30.2          | 26.3    | 196.5             | 210.5   | 75.6              | 87.7    | 36.0                          | 302.4               |
| Trigo    | 1.0           | 2.3     | 7.0               | 21.8    | 0.9           | 1.0     | 0.6               | 10.0    | 8.6               | 45.9    | 0.8                           | 8.0                 |
| Total    | 472.8         | 405.0   | 4,113.4           | 4,405.0 | 400.4         | 368.4   | 3,469.3           | 4,079.0 | 84.4              | 92.6    | 472.2                         | 5,405.2             |

Fuente: Fondo Financiero Agropecuario y Oficina de Planeación del Sector Agrícola.



Desde otro punto de vista, en cuanto hace al abastecimiento de alimentos para el segundo semestre de 1979, puede llegar a presentar problemas en algunos productos con el consiguiente efecto sobre el nivel de precios. Las existencias almacenadas por el IDEMA y por el sector privado al finalizar el mes de junio (Cuadro II-9), aunque registran volúmenes similares al año anterior, tienen una composición diferente. En primer lugar, se concentran en mayor proporción en manos de los particulares, lo cual dificulta un manejo estatal con propósitos reguladores. En segundo término, un 46.6% estaba representado por arroz, como resultado de su gran crecimiento y por lo tanto una proporción importante se tendrá que destinar a la exportación, mientras que productos de gran consumo como el maíz y el trigo presentaban existencias mucho más reducidas. Esta situación exige entonces una gran atención de parte del Gobierno para decidir con tiempo sobre la conveniencia de llevar a cabo algunas importaciones de productos que, como el maíz, pudieran llegar a presentar faltantes. Hasta la fecha sólo se conoce de autorizaciones para importar sorgo, ce-

bada, soya y trigo, lo que hace conveniente el estudio sobre el particular por parte del Ministerio de Agricultura, máxime cuando se esperan retrasos considerables en razón de la congestión que se viene presentando en los puertos, a raíz de la huelga en el Ministerio de Hacienda.

En cuanto hace al sector pecuario, a la fecha las estadísticas se encuentran todavía muy retrasadas para poder formarse una idea de lo que ha sido el comportamiento de este subsector durante 1979. El atraso de las cifras disponibles sólo permite decir que entre enero y abril el número total de ganado sacrificado superaba en un 9.3% el sacrificio durante el mismo período del año 1978, lo que indica que, al menos en un comienzo, la producción de carne en 1979 mostraba un incremento insignificante.

## 2. Programación para 1980

Con base en los programas de crédito para el primer semestre del año agrícola 1980 (ver Cuadro II-8) y distintas consideraciones sobre los rendimientos y las relaciones entre áreas financiadas y

**Cuadro II-9**  
**EXISTENCIAS EN ALMACENES DE DEPOSITO E IDEMA**  
**A 30 DE JUNIO, DE ALGUNOS ALIMENTOS**

(Miles de toneladas)

| Producto     | 1978         |              |              | 1979         |              |              |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|              | IDEMA        | AGD          | Total        | IDEMA        | AGD          | Total        |
| Ajonjolí     | 2.2          | 3.2          | 5.4          | 2.3          | 6.9          | 9.2          |
| Arroz        | 18.4         | 0.1          | 18.5         | 17.1         | 135.3        | 206.4        |
| Cebada       | —            | 6.0          | 6.0          | —            | 39.6         | 39.6         |
| Fríjol       | 0.1          | —            | 0.1          | —            | 0.5          | 0.5          |
| Maíz         | 108.1        | 46.8         | 154.9        | 20.2         | 43.6         | 63.8         |
| Sorgo        | 101.9        | 64.4         | 166.3        | 23.3         | 58.0         | 81.5         |
| Soya         | —            | 11.6         | 11.6         | —            | 17.7         | 17.7         |
| Trigo        | 81.1         | 29.7         | 110.8        | 23.8         | 3.1          | 26.9         |
| <b>Total</b> | <b>311.8</b> | <b>161.8</b> | <b>473.6</b> | <b>140.7</b> | <b>304.7</b> | <b>445.4</b> |

Fuente: OPSA. CIFRAS PRELIMINARES.



**Cuadro II-10**  
**PROGRAMACION DE LOS CULTIVOS TRANSITORIOS**  
**COSECHA 1979-1980**

| Productos    | Superficie<br>a sembrar<br>(Miles de Has.) | Producción<br>(Miles de Tons.) | Variación con respecto<br>al año anterior |            |
|--------------|--|--------------------------------|---|------------|
|              |  |                                | Superficie                                | Producción |
| Ajonjolí     | 27.0                                       | 14.8                           | 9.8                                       | 6.5        |
| Algodón      | 185.0                                      | 233.0                          | 54.2                                      | 40.9       |
| Arroz        | 143.5                                      | 796.6                          | 3.9                                       | 4.7        |
| Cebada       | 29.0                                       | 43.5                           | 57.6                                      | 43.6       |
| Frijol       | 69.0                                       | 47.6                           | -2.0                                      | 0.2        |
| Maíz         | 250.0                                      | 325.0                          | 11.2                                      | 9.2        |
| Papa         | 67.0                                       | 923.9                          | -4.0                                      | 2.4        |
| Sorgo        | 140.0                                      | 329.0                          | 3.2                                       | 21.3       |
| Soya         | 42.0                                       | 83.6                           | 14.1                                      | 13.9       |
| Trigo        | 7.0  | 8.4                            | -21.4                                     | -25.0      |
| <b>Total</b> | <b>959.5</b>                               | <b>2.805.4</b>                 | <b>13.2</b>                               | <b>8.9</b> |

Fuente: Oficina de Planeación del Sector Agrícola. Cifras preliminares.

áreas sembradas, la Oficina de Planeación del Sector Agrícola, OPSA, ha elaborado la programación de producción para los cultivos transitorios que se presenta en el Cuadro II-10. En él se presenta también una comparación por cultivo de las variaciones en superficie y en producción con respecto al mismo semestre del año anterior. Especialmente destacados son los incrementos proyectados para algodón y cebada, cultivos en los cuales se espera que continúe el proceso de recuperación después de los malos años anteriores. El trigo, por su parte, continúa perdiendo importancia, aumentándose en la misma proporción las importaciones. En resumen se puede afirmar que de cumplirse los programas vigentes, la producción agrícola tendrá un comportamiento satisfactorio.

### 3. El manejo de la política agropecuaria

En términos generales, las políticas seguidas por el gobierno parecen estar orientadas hacia la reducción de la intervención estatal en el manejo de la política agropecuaria. Esto se puede notar, especialmente, en las medidas que se han adoptado con relación a la

política de precios, a la liberación de restricciones para la exportación y a los pasos que se han venido dando para reducir el monopolio del IDEMA en la importación de bienes agrícolas. Sin embargo en este último punto de las importaciones, es bueno resaltar que el Ministerio de Agricultura ha buscado mantener una situación de protección a la producción nacional mediante el mantenimiento del sistema de licencias y cupos para la importación, con todas las distorsiones que esto implica. El tratamiento que se le ha dado al sector agropecuario en la reciente liberación de importaciones es clara muestra de la posición que en este sentido tuvo el Ministerio de Agricultura, en contraposición con la mayor parte de las otras entidades de gobierno que buscaban una mayor liberación, como se analiza con detalle en el informe sobre la liberación de importaciones de 1979.

En cuanto hace a medidas concretas, quizá la de más trascendencia haya sido la relativa al traslado al régimen de libertad de precios de la leche<sup>4</sup> y la fir-

<sup>4</sup> Resolución No. 402 del 20 de agosto de 1979.

ma de un convenio entre el Ministerio de Agricultura y los productores, cooperativas e industriales de la leche, para estructurar la política lechera. El traslado de este producto al régimen de libertad de precios es consistente con la política que viene promulgando el Gobierno, en el sentido de emplear el control de precios sólo como régimen de excepción; sin embargo, la creación del Comité Nacional de la Leche, las características del convenio suscrito y lo observado con los precios después de la adopción de la medida, plantea una serie de interrogantes cuya trascendencia puede ir mucho más allá de la industria lechera, por los precedentes que sientan estas medidas.

Estos interrogantes tienen que ver con las atribuciones que se le dan al Comité creado por Resolución del Ministerio<sup>5</sup>, cuando ya desde tiempo atrás y por decreto presidencial se había constituido la Comisión Nacional de la Leche cuyas funciones eran sólo de asesoría del Ministerio de Agricultura<sup>6</sup>. A este Comité creado recientemente, y de acuerdo con el convenio suscrito, se le asigna entre otras cosas la función de establecer los mecanismos para "asegurar a los productores precios remunerativos y a los consumidores precios acordes con la calidad del producto que le suministren"<sup>7</sup>. La interpretación de esta función es sin embargo bien particular, pues después de firmado este convenio se observó que a partir de esa fecha, el precio de la leche fue fijado de manera uniforme, generalizada y simultánea de acuerdo con la decisión de dicho comité. Es más, el día 4 de septiembre ante los reclamos de distintos sectores, el comité a que se ha hecho refe-

rencia expidió un comunicado firmado sólo por representantes del sector privado donde resuelve: "...Bajar para dicha región a partir del 5 de septiembre en 50 centavos, el precio de la botella de leche al consumidor y en 20 el reparto a domicilio. Así los nuevos precios serán: ..." <sup>8</sup>.

Ante estas "resoluciones" del comité cabe preguntarse si la medida de liberación de los precios de la leche no ha consistido más bien en trasladar el control de precios al Comité Nacional de la Leche, permitiendo así en la práctica el funcionamiento de un cartel, contrariando de esta manera claramente toda la política de que se ha venido hablando, sobre el control de prácticas monopolistas. Más aún, el Ministerio de Agricultura según este acuerdo se compromete a "...manejar el comercio exterior de la leche y derivados y su comercialización a nivel nacional de acuerdo con el comité". En una palabra, se le están dando a dicho comité funciones propias del Consejo Directivo de Comercio Exterior, por decisión del ministro de Agricultura. Con este precedente, los distintos gremios y productores de los demás bienes agrícolas pueden argumentar la necesidad de crear comités similares, con idénticas atribuciones, dejando al Gobierno nacional sin posibilidad de intervenir eficazmente, en un asunto de tal trascendencia y dejando a un lado la estructura jurídica y administrativa de las instituciones colombianas.

De otro lado, el convenio presenta una serie de dudas sobre su validez, al tener en cuenta que en varios puntos, aparentemente, los firmantes se extralimitan en los compromisos que adquieren. Es así como en el artículo primero del convenio citado, se establece la obli-

<sup>5</sup> Resolución No. 324 de Junio 27 de 1979 y 339 de Julio 5 de 1979.

<sup>6</sup> Decreto 3669 del 28 de noviembre de 1967.

<sup>7</sup> Artículo 3ero. del convenio citado.

<sup>8</sup> El Tiempo. Septiembre 5 de 1979, pág. 15 D.

Cuadro II-11

## MINERIA

|                | PRODUCCION            |                     |           | CONSUMO               |                |           | IMPORTACION           |               |           |                    |                |           | EXPORTACION           |               |           |                    |                |           |
|----------------|-----------------------|---------------------|-----------|-----------------------|----------------|-----------|-----------------------|---------------|-----------|--------------------|----------------|-----------|-----------------------|---------------|-----------|--------------------|----------------|-----------|
|                | Cantidad <sup>1</sup> |                     |           | Cantidad <sup>1</sup> |                |           | Cantidad <sup>1</sup> |               |           | Valor (miles US\$) |                |           | Cantidad <sup>1</sup> |               |           | Valor (miles US\$) |                |           |
|                | Sem. I<br>1978        | Sem I<br>1979       | Var.<br>% | Sem. I<br>1978        | Sem. I<br>1979 | Var.<br>% | Sem I<br>1978         | Sem I<br>1979 | Var.<br>% | Sem. I<br>1978     | Sem. I<br>1979 | Var.<br>% | Sem I<br>1978         | Sem I<br>1979 | Var.<br>% | Sem. I<br>1978     | Sem. I<br>1979 | Var.<br>% |
| Petróleo crudo | 23,992                | 22,648              | -5.6      |                       |                |           | 4,370                 | 5,780         | 32.3      | 59,903             | 121,512        | 102.8     |                       |               |           |                    |                |           |
| Gasolina motor | 9,106                 | 7,973               | -12.4     | 12,222                | 12,635         | 3.4       | 3,105                 | 4,478         | 44.2      | 47,222             | 121,022        | 156.3     |                       |               |           |                    |                |           |
| Diesel         | 3,933                 | 3,830               | -2.6      | 3,857                 | 4,101          | 6.3       | —                     | 329           |           | —                  | 12,178         |           |                       |               |           |                    |                |           |
| Fuel-Oil       | 9,423                 | 8,929               | -5.2      | 4,112                 | 3,839          | -6.6      |                       |               |           |                    |                |           | 5,008                 | 5,455         | 8.9       | 56,848             | 76,203         | 34.0      |
| Gas propano    | 1,398                 | 1,218               | -12.9     | 1,399                 | 1,133          | -19.0     |                       |               |           |                    |                |           |                       |               |           |                    |                |           |
| Gas Natural    | 72.133                | 73.019 <sup>2</sup> | 1.2       |                       |                |           |                       |               |           |                    |                |           |                       |               |           |                    |                |           |
| Oro            | 124                   | 120                 | -3.2      |                       |                |           |                       |               |           |                    |                |           |                       |               |           |                    |                |           |
| Plata          | 40                    | 39                  | -2.5      |                       |                |           |                       |               |           |                    |                |           |                       |               |           |                    |                |           |

<sup>1</sup> Para petróleo, gasolina motor, diesel fuel-oil y gas propano en miles de barriles; para gas natural en miles de millones de pies cúbicos y para oro y plata en miles de onzas troy.

<sup>2</sup> Estimación de FEDESARROLLO para la producción de una compañía en los meses de febrero y marzo.

Fuente: Ministerio de Minas y cálculos de FEDESARROLLO.

gación de entregar "...en especie gratuitamente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el 1% del valor de las ventas brutas de leche y sus derivados" y en el artículo segundo, "...aportar un 1% adicional de las ventas brutas de leche y sus derivados, para contribuir a la formación del Fondo Nacional de Fomento Lechero". Estos compromisos, que deben ser analizados con más profundidad desde el punto de vista jurídico, equivaldrían en principio al establecimiento de un impuesto, acción para la cual sólo está facultado el Congreso de la República.

En otro punto del convenio, éste compromete al IDEMA a absorber los excedentes de leche en polvo de producción nacional y a establecer los precios de sustentación para la misma de acuerdo con el Comité Nacional de la Leche, desconociendo el papel que debe desempeñar la Junta Directiva del IDEMA y el Comité de Coordinación Ejecutiva del Sector Agropecuario, que serían los organismos de quien debería depender este tipo de decisiones. El convenio, como se dijo al principio, deja una serie de interrogantes que hacen referencia no sólo a los efectos económicos de un convenio de este tipo, sino a su misma validez. Su discusión y análisis es algo que se impone pues, como se ha dicho, puede convertirse en el precedente para adoptar acuerdos similares en otros productos, desconociendo el régimen jurídico existente y quitando al Gobierno nacional la posibilidad de intervención efectiva en un sector tan delicado y estratégico, como es el de los alimentos.

En cuanto hace a la política agropecuaria en el futuro, la orientación parece ser la de continuar dando una mayor importancia a las fuerzas del mercado, sin entrar a fijar tratamientos selectivos entre agricultura tradicional y moderna, ya que no se le da el carácter de

un problema estructural a las diferencias que se observan, sino que serían las diferencias de rentabilidad las que originarían el dualismo de la agricultura colombiana. Con esta concepción, la función del Gobierno se encaminará hacia la ejecución de una serie de proyectos de inversión bastante concretos, especialmente en los campos de la infraestructura vial, adecuación de tierras e investigación tecnológica, con miras a conseguir aumentos en la productividad y un abastecimiento adecuado de alimentos.

#### D. Energía y Minería

El Cuadro II-11 muestra cifras de la producción minera y de hidrocarburos en el primer semestre. Se destaca la disminución en la producción de las refineries, hecho que contribuye a disminuir la producción global de la industria en el semestre. En principio no se ve ninguna explicación lógica para este descenso. Un análisis más profundo acerca de este tema aparece en el informe especial que se publica en la presente entrega de *Coyuntura Económica*.

##### 1. Alza del Combustible y del Pasaje de Bus

En Colombia el problema del transporte urbano es el principal condicionante de la política energética. En efecto, la dificultad política de subir las tarifas de los buses urbanos ha determinado un precio de la gasolina muy inferior al precio internacional. Dicho nivel de precios ha tenido dos efectos graves desde el punto de vista de la política energética:

1°. Ha estimulado el consumo de hidrocarburos.

2°. Ha generado un déficit financiero en Ecopetrol.



**Cuadro II-12**  
**AUMENTOS TEORICOS Y REALES DE LAS TARIFAS DE BUSES**  
 (En porcentajes)

|                                  |    | Aumento<br>ACPM | Aumento<br>necesario<br>en tarifa | Aumento<br>efectivo<br>julio | Aumento<br>efectivo<br>agosto |
|----------------------------------|----|-----------------|-----------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| ACPM/Costos variables<br>totales | 33 | 32.4            | 10.7                              | 14.3                         | 10                            |
| ACMP/Costos variables<br>totales | 40 |                 | 13.0                              |                              |                               |

**Fuente: FEDESARROLLO.**

El alza de la gasolina en julio alivió la situación financiera de Ecopetrol, pero no fue suficiente para eliminar el déficit. FEDESARROLLO estima que dicho déficit sólo se habría evitado con un precio de \$30 pesos por galón de gasolina y el precio sólo se subió a \$26. El actual precio podría determinar un déficit financiero en Ecopetrol del orden de US\$200 en 1979. Esta suma se necesita esencialmente para cubrir gastos de inversión en pesos y el pago de intereses de la deuda de Ecopetrol. Un déficit de esta cuantía no deja de ser inquietante, y limita claramente la capacidad de la empresa para emprender programas de exploración y de adecuación de su infraestructura de transporte y almacenamiento. Sin inversiones en estos campos el país puede estar abocado a una crisis de suministro de combustible en el mediano plazo.

Como ya se anotó, la dificultad para llegar a un precio realista del combustible se debe a los problemas políticos y sociales que causa un aumento en las tarifas de buses. Es interesante entonces analizar si las alzas de combustible de julio y agosto se reflejaron en alzas razonables en las tarifas de buses.

En principio parece que el Gobierno aumentó la tarifa más de lo necesario.

Esta hipótesis se sustenta en el Cuadro II-12. Se observa que dada la participación del combustible en los costos variables, el aumento inicial de 14.3% en la tarifa cubría el aumento en costos. La segunda alza, efectuada bajo presión de los transportadores, probablemente implicó un aumento neto en las utilidades.

Vale la pena aclarar que el subsidio, que se paga como suma fija mensual, cubre los costos de amortización de los buses. Por lo tanto, la tarifa debe solamente cubrir los costos variables, y así estimular el uso eficiente del parque automotor.

Otro indicio de que el actual sistema de subsidios y tarifas cubre costos es el exceso de demanda por notas opción (cupos) del INTRA. En realidad el INTRA está restringiendo la entrada de nuevos buses urbanos al servicio, probablemente con el propósito de no aumentar el costo global del subsidio. Esta política deteriora la calidad del servicio, y debería revisarse. Las tarifas y subsidios deberían ajustarse de tal manera que el parque creciera, sin racionamiento, a una tasa deseada.

En resumen, el proceso de negociación de tarifas en esta ocasión llevó a un alza mayor a la necesaria. Sin embargo,

en términos generales el actual sistema de tarifas y subsidios es bastante racional y crea los incentivos necesarios para un uso bastante eficiente del parque de buses. En una próxima entrega de *Coyuntura* se analizará en mayor detalle la racionalidad del actual sistema financiero del transporte urbano. En este número solamente consideraremos algunos de los efectos del sistema sobre los ingresos de los choferes.

El Cuadro II-13 muestra los sistemas de pago de 7 empresas, según las convenciones colectivas. Los pagos efectivos son diferentes (y mayores), y se estiman en el caso de una empresa solamente (la 7). Se observará que el pago del chofer es a "destajo" (sistema llamado guerra del centavo), y varía según la hora de trabajo. En el caso estudiado la tarifa por pasajero para el chofer es \$0.25, y debe observarse que esta no cambió con el alza en el pasaje. Adicionalmente, el chofer se queda con la diferencia entre la tarifa diurna y nocturna durante los viajes después de las 8:00 p.m., pues es imposible para el empresario saber la hora en que el chofer recoge los pasajeros.

En el Cuadro II-14 se observa que los ingresos extras del chofer son relativa-

mente altos. Esto garantiza un buen servicio al principio de la noche. Sin este estímulo informal pero efectivo para el trabajo en esas horas, los choferes preferirían no trabajar en ese momento, y la calidad del servicio sería menos buena. El sistema de pago parece ser entonces bastante racional.

El Cuadro II-15 muestra que el domingo y los días feriados el ingreso diario es inferior, aunque la tarifa sea superior, debido al menor número de pasajeros transportados. Esto explica por qué esos días las frecuencias son menores y el servicio menos bueno. Si se desea mejorar el servicio en días feriados, sería necesario mejorarle al chofer sus ingresos, e igualarlos a los que obtiene otros días.

El Cuadro II-16 muestra que los cambios en tarifas de pasajeros de hecho mejoraron los ingresos del chofer en 8% a partir de julio. Esto explica por qué la participación básica por pasaje diurno no cambió, y por qué los choferes no han insistido agresivamente en un cambio de régimen salarial. En septiembre se aumentó la participación de 0.25 a 0.30. El aumento en septiembre entonces implica un aumento de ingresos de 28%. Finalmente, vale la pena co-

**Cuadro II-13**  
**SISTEMAS DE PAGO DE LOS CHOFERES DE BUS URBANO EN BOGOTÁ**

| Empresa | Participación por pasajero transportado <sup>1</sup> |                               |              | Tarifa    |               |             |
|---------|--|-------------------------------|--------------|-----------|---------------|-------------|
|         | Día ordinario<br>¢                                   | Festivo<br>¢                  |              | Día<br>\$ | Festivo<br>\$ | Noche<br>\$ |
| 1       | 25   | 40                            | Julio 13/79  | 1.75      | 2.70          | 2.70        |
| 2       | 21   | 55                            | Julio 14/79  | 2.00      | 3.50          | 3.50        |
| 3       | 30   | 40                            | Agosto 11/79 | 2.20      | 3.50          | 3.50        |
| 4       | 27   | 52                            |              |           |               |             |
| 5       | 28   | 53                            |              |           |               |             |
| 6       | 28   | 54                            |              |           |               |             |
| 7       | 25   | 40 (\$0.80-1.30) <sup>2</sup> |              |           |               |             |

<sup>1</sup> Convención colectiva. Este es un mínimo. Los empresarios pueden hacer mayores pagos.

<sup>2</sup> De hecho, el chofer recibe \$1.30 por pasajero nocturno, y \$0.70 en días festivos.

**Cuadro II-14**  
**INGRESOS MENSUALES DE UN CHOFER DE BUS — BOGOTA**

| Horas de trabajo | Pasajeros diarios | Ingreso registrado después de descuentos para prestaciones (\$) |        |       | Estimativo de ingresos extras <sup>1</sup> (\$) | Ingreso neto total (\$) |
|------------------|-------------------|---|--------|-------|---|-------------------------|
| 12 horas         | 1.000 a 1.100     | 1979  | Mayo   | 6.800 |   |                         |
|                  |                   |   | Junio  | 6.811 |   |                         |
|                  |                   |   | Julio  | 6.380 |   |                         |
|                  |                   |   | Agosto | 6.230 | 4.950   | 11.180                  |

<sup>1</sup> Puede obtener \$3.900 adicionales, al quedarse con la diferencia entre tarifa nocturna y diurna. Los días festivos y domingos puede obtener unos \$1.050 adicionales por obtener \$0.70 por pasajero en lugar de \$0.40.

**Cuadro II-15**  
**INGRESOS DEL CHOFER EN DIA ORDINARIO VERSUS DIA FESTIVO**

|               | Pasajeros | Ingreso formal mensual | Ingreso extra por trabajo nocturno o festivo | Total     |
|---------------|-----------|------------------------|--|-----------|
| Días festivos | 600       | \$ 420.00              | —  | \$ 420.00 |
| Ordinarios    | 952       | \$ 163.25              | \$ 260                                       | \$ 423.25 |

**Cuadro II-16**

**ESTIMATIVO DEL IMPACTO DEL CAMBIO EN TARIFAS SOBRE LOS INGRESOS DE UN CHOFER DE BUS**

|        | Pasajeros diarios | Ingreso formal diario \$ | Extras \$        | % |
|--------|-------------------|--------------------------|------------------|---|
| Junio  | 1.000             | 250                      | 240 <sup>1</sup> |   |
| Agosto | 1.000             | 250                      | 260 <sup>2</sup> | 8 |

<sup>1</sup> Se queda con 0.95 por pasajero en los viajes nocturnos, y 5 ¢ por falta de moneda fraccionaria en 50% de los pasajeros diurnos.

<sup>2</sup> Se queda con \$1.30 de la tarifa nocturna.

mentar que los ingresos totales del chofer son altos, pues se acercan a los \$11 mil 180 mensuales. Estos ingresos que son altos con relación al promedio de los salarios urbanos es la principal razón que los estimula a trabajar 12 horas diarias en una actividad tan pesada y difícil.

## 2. Una política irracional sobre parque automotor

Un problema desafortunado de la actual política de transporte es que debido a una actitud equivocada sobre el subsidio, el Ministerio de Desarrollo está frenando el crecimiento del parque de buses. Por un lado se negocia un subsidio excesivo, y por otro lado se limita el registro y la producción de buses. El resultado es el deterioro en la calidad del servicio, y un estancamiento en la producción industrial.

Por ejemplo, los programas de producción aprobados a las ensambladoras por el Ministerio de Desarrollo sistemáticamente son inferiores a lo solicitado por las ensambladoras, particularmente en el campo del servicio público. La peor política de transporte es autorizar todas las solicitudes de automotores privados y restringir la producción de transporte público. Fuera de regresiva,

Cuadro II-17

| Modelo                                  | Resoluciones<br>0397 y 1548 | Total programa solicitado<br>Agosto, 1979 |
|---|-----------------------------|---|
| Dodge Dart Taxi                         | 1.860                       | 2.010                                     |
| Dodge D-300 Camión Liviano              | 4.300                       | 4.800                                     |
| Dodge P-300 Buseta                      | 900                         | 1.400                                     |
| Dodge D-600-157"/197" Camión Mediano    | 5.100                       | 6.450                                     |
| Dodge D-600-221" Bus                    | 1.500                       | 2.000                                     |
| Dodge CNT-146" Tractomula               | 150                         | 320                                       |
| Dodge CNT-222" Tractocamión             | 700                         | 870                                       |
| Dodge FCB-900 Chasis Bus Intermunicipal | 300                         | 400                                       |
| Dodge EUROTAXI                          | 940                         | 2.400                                     |

Cuadro II-18

**PRODUCCION AUTORIZADA POR EL GOBIERNO  
D-600-221 (BUS) y 673 N (BUS)**

|               | 1974<br>Autorizado | 1975<br>Autorizado | 1976<br>Autorizado | 1977<br>Autorizado | 1978<br>Autorizado | 1979<br>Autorizado |
|---------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| D-600-221 Bus | 1.750              | 2.124              | 2.310              | 2.161              | 2.576              | 1.500              |
| 673 N         | 800                | 264                | 456                | 200                | 368                | 200                |

esta política claramente tiende a maximizar el consumo de combustible. El Cuadro II-17 muestra el caso de Colmotores. Se observa que se autorizaron 1500 buses en lugar de 2000, y 1860 taxis en lugar de 2000. Tampoco se autorizan suficientes tractomulas, lo cual explica el alza en el costo del transporte. Por otra parte no se entiende por qué se siguen autorizando buses privados e intermunicipales de gasolina. No se ha definido la política de dieselización, la cual facilitaría el manejo de los precios de combustible.

El Cuadro II-18 muestra la rebaja en la producción de buses, situación que llevará a un grave deterioro en el servicio. No es sorprendente la rebaja en producción industrial en 1979 si el Gobierno crea cupos de producción inferiores a los de 1975. Por otra parte, esta situación no se puede arreglar este año, pues el período entre autorización y producción en una fábrica de automotores

es de 12 meses. Un cambio en política ahora solo mejoraría la producción a mediados del año entrante.

### C. Café

La producción de café verde estimada para el año cafetero 1978-79, que terminó el pasado 30 de septiembre, ascendió a cerca de 12 millones de sacos de 60 kilos<sup>9</sup>, cifra récord que se obtiene luego de tres años de rápido crecimiento (16.2% en 1976-77 16.0% en 1977-78 y 11.1% en 1978-79) durante los cuales la participación del país en la producción mundial se ha incrementado sustancialmente hasta colocarse en cerca del 17%.

Hasta el primero de septiembre las exportaciones colombianas ascendían a 10.6 millones de sacos, es decir podían

<sup>9</sup> Equivalentes a 7.3 millones de cargas (de 125 kilos) de pergamino, suponiendo que para obtener un kilogramo de verde requieren 1.27 kilogramos de pergamino.



estimarse en 11.5 millones las exportaciones del año cafetero. Teniendo en cuenta que la producción exportable (producción menos consumo interno) fue de unos 10.3 millones, se concluye que hubo una reducción sustancial en las existencias del país, las cuales habían venido incrementándose en los últimos tres años y ascendían a 5.6 millones de sacos en octubre de 1978, al comenzar el año cafetero<sup>10</sup>.

El sustancial crecimiento de la producción cafetera ha sido atribuido a los altos precios internos que se establecieron en concordancia con la situación del mercado mundial originada a raíz de la "helada negra" de 1975. Esta reacción natural de los productores nacionales pone de presente el hecho de que la polí-

tica de precios internos tiene una clara incidencia sobre la asignación de recursos y no debe por lo tanto, estar supeditada a condiciones coyunturales del mercado mundial o a los requerimientos de la situación monetaria, sino a los objetivos de mediano y largo plazo de la política cafetera. Por lo tanto fue acertada la decisión de no aumentar a más de \$7900 por carga el precio interno, pues un aumento superior estimularía siembras de café cuya producción no sería fácil de colocar después de 1980.

Por su parte el nivel alcanzado por las exportaciones equivale a un aumento de más del 50% con relación al del año anterior, y constituye también una cifra nunca antes registrada en el país. Este aumento de las exportaciones es el resultado de una política deliberada de comercialización llevada a cabo por la Federación Nacional de Cafeteros, la cual asumió el control completo de las

<sup>10</sup> Existencias verificadas por la OIC, que incluyen café tostado y soluble en un volumen equivalente a 0.2 millones de sacos de verde.

**Cuadro II-19**  
**EVOLUCION DE LOS PARAMETROS CAFETEROS DURANTE 1979**

| Retención     |    | Reintegro     |                          | Precio interno |                           | Precio externo** |                     |
|---------------|----|---------------|--------------------------|----------------|---------------------------|------------------|---------------------|
| Vigente desde | %  | Vigente desde | US\$ por saco de 70 kgr. | Vigente desde  | \$ por carga de pergamino | Mes              | US\$ cvs. por libra |
| Nov. 27/76    | 80 | Jul. 12/78    | 259                      | May. 27/77     | 7.300*                    | Ene.<br>Feb.     | 166.47<br>136.87    |
| Feb. 27/79    | 45 | Ene. 25/79    | 243                      | Feb. 27/79     | 6.400                     | Mar.<br>Abr.     | 134.88<br>141.88    |
| May. 5/79     | 55 | Feb. 1/79     | 217                      | May. 5/79      | 6.600                     | May.<br>Jun.     | 153.22<br>197.32    |
| Jun. 5/79     | 58 | Feb. 22/79    | 188                      | Jun. 5/79      | 7.000                     | Jul.<br>Ago.     | 210.50<br>208.54    |
|               |    | Abr. 19/79    | 202                      | Jul. 19/79     | 7.340                     |                  |                     |
|               |    | May. 5/79     | 216                      | Sep. 11/79     | 7.900                     |                  |                     |
|               |    | Jun. 5/79     | 251                      |                |                           |                  |                     |

\* Incluye \$500 en Títulos de Ahorro Cafetero.

\*\* Precios promedios OIC para café suaves colombianos.

exportaciones a partir del siete de junio en virtud de un acuerdo pactado con los exportadores privados. Dicho acuerdo, aun vigente a pesar de que inicialmente se pactó por sólo sesenta días, se adoptó como un instrumento para controlar los movimientos especulativos que amenazaban la estabilidad de los mercados internacionales y que surgieron a raíz de la súbita "helada blanda" que a finales de mayo afectó extensas zonas cafeteras del norte del Brasil. Este fenómeno, unido a la incertidumbre reinante con relación a los daños causados y a la creencia de que pudieran presentarse nuevas heladas, quebró la tendencia descendente que habían mostrado los precios internacionales en lo corrido del año (ver Cuadro II-19), tendencia que se venía observando ininterrumpidamente desde abril de 1977, cuando se registró el precio promedio pico de 320.78 centavos de dólar para los suaves colombianos. En efecto, durante el pasado mes de junio los precios se incrementaron en un 28.8% con relación al nivel promedio de mayo, y rápidamente se colocaron por encima de los dos dólares la libra, nivel este que se ha mantenido hasta septiembre.

Es importante anotar que en tales circunstancias las mayores exportaciones colombianas han jugado un papel eminentemente estabilizador del merca-

do, al evitar que se produjeran alzas mayores en los precios a raíz de la helada. Esta política parece acertada, pues no sacrifica el mercado de largo plazo para obtener el país ganancias especulativas en un momento en que no se requiere aumentar los ingresos de divisas.

Las perspectivas inmediatas del mercado cafetero son, como siempre, difíciles de precisar. Federacafé espera para este año cafetero (1979-80) un comportamiento muy similar al experimentado en el anterior en lo que se refiere a los volúmenes de producción y de exportaciones colombianas. El Brasil, por su parte, estima que la helada de mayo se traducirá en una pérdida de aproximadamente dos millones de sacos en la cosecha 1979-80 y de siete millones en la siguiente; en consecuencia, la producción brasileña en los dos próximos años se estima en 19.3 y 19.0 millones de sacos, respectivamente, cifras inferiores al nivel de producción previo a la helada de 1975, de 20.8 millones de sacos. Si bien estos estimativos indican que la producción mundial y la oferta exportable de café en 1980 serán superiores a las del presente año, el nivel actual de las existencias mundiales se considera aún relativamente bajo, lo suficiente para esperar un "relativo" equilibrio de oferta y demanda.

# Salarios y Empleo

## A. Introducción

Este capítulo examina en primer término el comportamiento de los salarios en la industria manufacturera, el comercio y la agricultura. En ausencia de información actualizada, interpreta las cifras parciales y las probables implicaciones de la actividad económica general sobre el mercado de trabajo, para concluir que el valor real de los salarios no ha variado sustantivamente durante el presente año o que ha experimentado alguna mejoría; con todo, se dan claras circunstancias coyunturales y procesos de más largo plazo que explican el renovado malestar de las clases trabajadoras. Refiriéndose luego al salario mínimo, revisa su trayectoria y propone algunas pautas para su eventual revisión, insistiendo en la necesidad de que ella se produzca dentro del marco de una política coherente, que consulte tanto el objetivo de redistribución en el ingreso cuanto la meta de estabilidad en el nivel general de precios. Por último, se concluye que la desocupación abierta continúa en descenso, aunque cada vez con menor impulso y con fluctuaciones estacionales relativamente bruscas.

## B. Salarios

### 1. *Salarios en la manufactura y en el comercio*

El retraso superior al habitual, con que el DANE viene procesando las estadísticas sobre salario urbano (como, en general los indicadores de contenido social) hace difícil describir la evolución reciente y las perspectivas de corto plazo en este delicado respecto. Los signos confusos, cuando no contradictorios, de la actividad económica y de las decisiones de política gubernamental, se suman al atraso en las cifras y al clima de incertidumbre que parece dominar la opinión pública para hacer más compleja la tarea del analista.

En ausencia de información empírica acerca de lo acaecido durante el año en curso, podría postularse bien un ligero ascenso, bien una pequeña pérdida en la capacidad adquisitiva del salario industrial, sin cambios dramáticos en una u otra dirección. En efecto, la experiencia histórica sugiere como principales determinantes del salario real fabril las variaciones en el ritmo inflacionario y la

magnitud de los reajustes pactados colectivamente, con una estructura de rezagos que no ha sido precisada con exactitud. En otras palabras, parece claro que las alzas salariales se acuerdan sobre la base de la inflación registrada durante el pasado inmediato y de las expectativas de precios para el futuro cercano, de manera que cambios no anticipados en el ritmo de inflación se traducen en ganancia o descenso del salario real; pero no es fácil determinar cuáles sean los períodos precisos de referencia. Sobre la base de esta sola consideración, podrían suponerse como topes máximos un 1.3% de ganancia o un 8% de pérdida en el salario real acumulados durante los primeros ocho meses del presente año: contra una inflación total para el período enero-agosto del 20%, los reajustes nominales convenidos en el sector fabril estarían entre un 12% y un 21.3% (o sea entre el 18% y el 32% para el año completo). El alza mínima, del 18% (que, incidentalmente, corresponde en términos aproximados a la revisión acordada para los trabajadores del sector público) puede estar subestimada, pues supone que empresarios y trabajadores anticiparon una inflación para 1979 igual a la registrada durante 1978 (19.7% para empleados y 17.8% para obreros); el alza máxima, del 32%, supone en cambio que las conveniencias

bienales firmadas en 1977 (año de muy altas tasas de inflación) continúan vigentes o que las revisiones fueron pactadas a principios de 1979, cuando el ritmo de aumento en el nivel general de precios se aceleró bruscamente. Por lo demás, las noticias dispersas en la prensa sugieren que los pactos negociados a lo largo del presente año oscilan en la cercanía del 30%, lo cual implicaría la exacta conservación del salario real en sus niveles de finales de 1978. Por último, si se anticipa una inflación de 7 puntos entre septiembre y diciembre de 1979, el año cerraría con ganancia neta del 5% en el estimativo máximo o del 3% en la hipótesis de pactos en la vecindad del 30%, o en pérdida máxima del 9% si se cumple el supuesto más pesimista.

El comportamiento de los salarios en la industria manufacturera durante 1978 (Cuadro III-1) tiende a corroborar y a especificar mejor el argumento de ajustes nominales versus cambios en el ritmo de inflación. Inducidos posiblemente por la experiencia de 1977, los negociadores acordaron alzas nominales del 28% para obreros y del 24% para empleados; tales reajustes fueron escalonados proporcionalmente a través del año (la revisión típica para obreros fue del 4.7% bimestral, y del 4% para em-

Cuadro III-1

**SALARIO MENSUAL PROMEDIO PARA OBREROS Y EMPLEADOS  
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1978**

| Mes         | Obreros   |         | Empleados |         |
|-------------|-----------|---------|-----------|---------|
|             | Nominal   | Real    | Nominal   | Real    |
| (Diciembre) | (4.782,6) | (100,0) | 10.330,8  | (101,0) |
| Febrero     | 4.986,2   | 100,0   | 10.550,6  | 100,0   |
| Abril       | 5.184,3   | 100,9   | 10.940,4  | 99,1    |
| Junio       | 5.311,0   | 98,4    | 11.340,8  | 98,2    |
| Agosto      | 5.615,9   | 104,6   | 11.618,2  | 99,8    |
| Octubre     | 5.855,8   | 106,4   | 11.998,9  | 100,5   |
| Diciembre   | 6.144,4   | 109,0   | 12.834,7  | 104,7   |

Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera.



pleados); pero el rápido crecimiento de los precios durante el primer semestre del año pasado significó pérdidas en el poder de compra de empleados y obreros en el orden del 2% al 3%, al paso que el éxito estabilizador del segundo semestre, con la brusca ruptura de la tendencia alcista en los precios registrada a partir de julio, devolvió más de 10 puntos reales a los obreros y más de 6 a los empleados. De modo paralelo, cabría conjeturar que los salarios reales cayeron de su nivel de diciembre de 1978 durante los tres o cuatro primeros meses de 1979, cuando los precios volvieron a acelerarse, para ascender otra vez a partir de abril o mayo con el nuevo ceder de la inflación.

En el análisis precedente no ha sido tomado en consideración un elemento de gran importancia: la sustantiva elevación de los salarios mínimos decretada el pasado mes de enero. Como se sabe, los ajustes del salario mínimo inducen alzas en toda la estructura de remuneración a la fuerza de trabajo, si bien existen pocos estimativos acerca de la proporcionalidad en los reajustes y de la secuencia temporal del efecto en cadena. Sobre las hipótesis, relativamente bien documentadas, de que la intensidad del impulso alcista de una corrección en el salario mínimo disminuye con el paso del tiempo, de que el ajuste total madura en un intervalo aproximado de seis meses, de que el efecto es proporcionalmente menor sobre los salarios más altos, y de que el porcentaje de trabajadores sujetos o cercanos al mínimo es menor, en términos comparativos, para la industria manufacturera cubierta por las encuestas del DANE, podría concluirse que la corrección de enero (del 33.7% en las áreas metropolitanas, y del 30.4% en otros centros urbanos) trajo consigo un alza promedio en el salario nominal fabril en el orden del 25% al 27% durante el primer semestre,

cifras que proyectadas conservadoramente a agosto, estarían en el rango de 27% a 29%. Con ello, se estaría hablando de una ganancia real para los trabajadores de la manufactura, durante los primeros ocho meses, en magnitud de entre el 7% y el 9% sobre los niveles vigentes al término del pasado año.

En síntesis, combinando los criterios de convenio colectivo frente a ritmo de inflación y efecto en cadena del salario mínimo, cabría quizá afirmar que no se han producido cambios notables en el nivel de vida de los trabajadores manufactureros, si bien alguna mejoría parece más probable que algún deterioro: cuando arreció la inflación, durante el primer trimestre, el reajuste en los salarios mínimos habría tenido su mayor impacto compensatorio y, al atenuarse éste a partir de entonces, la presión inflacionaria también empezaba a menguar.

Sin embargo, hay que recalcar que la falta de cifras recientes sobre salarios hace difícil el diseño de una política social.

A falta de estadísticas más o menos recientes para la industria manufacturera, la interpretación anterior puede sustentarse en algo sobre cifras salariales referentes al sector comercio. Como es natural, la "Encuesta Mensual de Comercio al Consumidor" llevada por el DANE tiene sus peculiares limitaciones en cuanto a representatividad y a confiabilidad, además de que la comparación con los resultados de la "Encuesta Mensual Manufacturera" no es asunto sencillo; en particular, la serie de comercio alude fundamentalmente a empleados en establecimientos pequeños por su planta de personal y con un escaso grado de sindicalización relativa (lo cual haría por menor poder negociador) pero incluye en cambio la totalidad de

las prestaciones sociales pagadas a los trabajadores (algunas prestaciones, según ha mostrado *Coyuntura*, actúan como mecanismos de defensa automática frente a la inflación).

Descontando los valores estacionalmente altos de junio y diciembre (por efecto de la prima de servicios) es claro el paralelismo entre las series manufacturera y de comercio durante 1978: descenso en términos reales del ingreso de trabajo en los primeros meses, y recuperación hacia el segundo semestre, cerrando por encima del nivel inicial en uno y otro caso. Pero —y aquí reside el apoyo parcial a la tesis: de que el salario urbano con más probabilidad ha mejorado que desmejorado durante 1979— los salarios y prestaciones del trabajador comercial ganaron cerca de 4 puntos durante los meses de enero, febrero y marzo, cabalmente cuando fue más intensa la presión inflacionaria, y quizá como respuesta al reajuste en el salario mínimo.

Cuadro III-2

**SUELDO Y PRESTACIONES  
MENSUALES PAGADAS POR  
PERSONA OCUPADA EN EL  
COMERCIO AL CONSUMIDOR,  
1978-1979**

| Año  | Mes        | Nominal | Real <sup>1</sup> |
|------|------------|---------|-------------------|
| 1978 | Enero      | 6.000,9 | 100.00            |
|      | Febrero    | 5.831,7 | 95.56             |
|      | Marzo      | 6.260,1 | 99.46             |
|      | Abril      | 6.380,1 | 99.90             |
|      | Mayo       | 6.618,5 | 101.45            |
|      | Junio      | 7.815,9 | 116.96            |
|      | Julio      | 6.727,7 | 100.46            |
|      | Agosto     | 6.841,8 | 101.64            |
|      | Septiembre | 6.967,3 | 102.86            |
|      | Octubre    | 6.814,6 | 98.72             |
|      | Noviembre  | 7.112,9 | 101.64            |
|      | Diciembre  | 8.780,7 | 123.90            |
| 1979 | Enero      | 7.637,1 | 104.62            |
|      | Febrero    | 7.744,3 | 103.97            |
|      | Marzo      | 8.191,8 | 105.56            |

<sup>1</sup> Corregido por el índice de precios al consumidor empleado.

Fuente: DANE, Muestra Mensual de Comercio al consumidor y avances.

Pese a que el análisis sugiere que la calidad de vida de los grupos cubiertos por las encuestas oficiales ha mejorado un tanto o, al menos, que no se ha deteriorado ostensiblemente en lo que va corrido del año, es palpable la intensificación reciente del malestar obrero, con huelgas que la opinión pública percibe como neurálgicas (Ministerio de Hacienda, Puertos, Magisterio de algunas regiones...), protestas cívicas y mayor combatividad por parte de las centrales obreras. En alguna medida, el descontento obedece a alzas en los precios de productos y servicios "críticos" para la canasta popular, como la leche y el transporte, alzas cuyo fondo y cuyo proceso de adopción no han sido los más afortunados. De otro lado, el conflicto ha sido más intenso entre los trabajadores del sector público, donde las alzas nominales bien pueden ser insuficientes ante la inflación y donde se discuten varias y complejas materias de contenido extrasalarial. Tampoco puede desconocerse el carácter simbólico que el movimiento obrero empieza a conferir el 14 de septiembre. Como tampoco el temor, fundado en recientes decisiones oficiales, de que la inflación vuelva a acelerarse en el corto plazo, erosionando otra vez el nivel de vida de los trabajadores.

En una perspectiva de más largo plazo, cabría apuntar otros procesos como explicaciones de la actual desazón obrera. En primer término, los incrementos en el salario real manufacturero de 1977-1978 (y aún de 1979) no han alcanzado a contrarrestar el deterioro acumulado durante la primera mitad de la década de los setenta, cuando una economía sana debería, no ya mantener sino, por supuesto, elevar la calidad de vida de sus trabajadores. En segundo lugar, la tendencia a la disminución del desempleo urbano abierto registrada a partir de 1976, bien puede reforzar la capacidad negociadora del sindicalismo, pues

hay menor abundancia relativa de mano de obra en las ciudades. Tercero, el progreso visible de la sindicalización en el sector público, aunado a la inflexibilidad y obsolescencia de las normas que orientan el proceso de discusión colectiva, coinciden para aumentar la posibilidad e intensidad de las huelgas en el sector. No menos, parece ser que el movimiento obrero colombiano, por razones que *Coyuntura* ha examinado a espacio en anteriores ediciones, viene entrando en un nuevo estudio de desarrollo, con mayor poder, mayor coordinación interna y más clara percepción de su alternativa entre el logro de una participación concertada y sistemática o un esquema de oposición político-sindical.

Por último, y aún cuando el tema desborda del análisis específicamente salarial, tal vez quepa agregar como explicación de la actitud obrera, un aspecto del actual "estilo de gobierno": la estrategia, que podría denominarse de "veto", consistente en anunciar las eventuales medidas para el más amplio debate entre los diversos grupos afectados, buscando definiciones que mejoren

la situación de algunos con mínimo perjuicio para los demás. Esta receptividad gubernamental a expresiones de interés encontrados a la cual subyace, por supuesto, toda una concepción de estado y sobre la cual habría tanto que decir —invitaría al sindicalismo, como en general a todos los sectores organizados, a manifestar más vehemente y más persistentemente sus aspiraciones.

## 2. Jornales agrícolas

La capacidad de compra del trabajador agrícola ha venido en ascenso desde 1976 (cuando el DANE reanudó su encuesta rural) y aún, posiblemente, desde 1969 (cuando la encuesta fue suspendida). Detrás de esta tendencia radican aparentemente varias modificaciones estructurales en la economía nacional: elevación en la productividad de la mano de obra, por desplazamiento hacia cultivos comerciales y quizá por mejoras en el sector de subsistencia; menor oferta relativa de fuerza de trabajo, derivada del cambio en los patrones demográficos y migratorios; e inclinación de los términos de intercambio en ventaja

Cuadro III-3

### JORNAL AGRÍCOLA PROMEDIO, NOMINAL Y REAL<sup>1</sup>, 1978-1979

| Año y trim. | Clima frío           |       |                      |       | Clima cálido         |       |                      |       |
|-------------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|
|             | Con alimentación     |       | Sin alimentación     |       | Con alimentación     |       | Sin alimentación     |       |
|             | Nominal (\$ diarios) | Real  | Nominal (\$ diarios) | Real  | Nominal (\$ diarios) | Real  | Nominal (\$ diarios) | Real  |
| 1978        |                      |       |                      |       |                      |       |                      |       |
| I           | 69                   | 100.0 | 103                  | 100.0 | 78                   | 100.0 | 115                  | 100.0 |
| II          | 71                   | 96.4  | 108                  | 98.2  | 81                   | 97.3  | 119                  | 97.0  |
| III         | 78                   | 103.1 | 117                  | 103.7 | 88                   | 102.9 | 128                  | 101.6 |
| IV          | 85                   | 107.3 | 126                  | 106.7 | 95                   | 106.1 | 137                  | 103.9 |
| 1979        |                      |       |                      |       |                      |       |                      |       |
| I           | 86                   | 99.3  | 129                  | 99.9  | 96                   | 98.1  | 139                  | 96.4  |

Fuente: DANE, Jornales Agropecuarios; tabulados y avances.

(o en menor desventaja) del trabajador agrícola, sobre todo por la más rápida elevación en el precio de los alimentos frente a los demás ingredientes de la canasta y por los reajustes más sustantivos del salario mínimo en las zonas rurales que en las urbanas.

El Cuadro III-3 describe la trayectoria del jornal agrícola promedio para el conjunto del país entre el primer trimestre del año pasado y el primer trimestre de 1979. Recordando que durante 1977 ya se había acumulado un alza real de entre 6 puntos (cálido, sin alimentación) y 14% (frío, sin alimentación) se confirma la tendencia alcista de largo plazo, aún cuando las ganancias netas de 1978 fueron generalmente inferiores a las registradas durante 1977. Además, el avance siguió siendo más rápido para climas fríos que para zonas cálidas, y más para campesinos que reciben alimentos en parte de pago.

Sin obstar la dirección general de la serie, es notable el descenso en el valor de los jornales durante los tres meses de 1979 para los cuales existen estadísticas. A título de explicación podría pen-

sarse en tres factores: de un lado, los precios relativos se movieron ligeramente en contra de los bienes de origen agrícola (esbozo de la "respuesta" urbana a la aceleración precedente en el precio de los alimentos); de otro lado, decayeron durante el trimestre los precios internacionales del café, con predominio de las expectativas pesimistas; y luego, como sugiere la experiencia de otros años, una inflación demasiado acelerada, aún en el renglón de alimentos, tiende a perjudicar también al trabajador rural. Por las razones inversas, es probable que los jornales agropecuarios se hayan recuperado al menos parcialmente a partir de marzo: el movimiento de precios relativos se ha equilibrado un poco; la cotización interna del café ha sido revisada, las perspectivas externas para el grano han mejorado, y el ritmo de la inflación se ha visto reducido.

### 3. Salarios mínimos

Por iniciativa de gremios y centrales obreras, el tema del salario mínimo ha sido puesto de nuevo sobre el tapete. Como se recordará, el Decreto 2831 de 1978 había introducido reajustes del

**Cuadro III-4**  
**SALARIOS MINIMOS NOMINALES Y REALES, 1977-1979**

| Año  | Mes                    | Metropolitano           |        |                | Resto del país          |        |                |
|------|------------------------|-------------------------|--------|----------------|-------------------------|--------|----------------|
|      |                        | Nominal<br>(\$ diarios) | Real   |                | Nominal<br>(\$ diarios) | Real   |                |
|      |                        |                         | Nivel  | Variación<br>% |                         | Nivel  | Variación<br>% |
| 1977 | Enero                  | 59.0                    | 100.00 |                | 50.0                    | 100.00 |                |
|      | Agosto                 | 62.0                    | 82.73  | -17.3          | 53.0                    | 83.44  | -16.6          |
|      | Noviembre              | 78.0                    | 104.32 | +26.1          | 67.0                    | 106.36 | +27.5          |
| 1978 | Mayo                   | 86.0                    | 105.50 | +1.1           | 73.5                    | 107.06 | +0.7           |
| 1979 | Enero                  | 115.0                   | 128.56 | +21.9          | 105.0                   | 139.40 | +30.2          |
|      | Agosto                 | 115.0                   | 102.85 | -20.0          | 105.0                   | 111.52 | -20.0          |
|      | Diciembre <sup>1</sup> | 115.0                   | 95.65  | -7.0           | 105.0                   | 103.71 | -7.0           |

<sup>1</sup> Alza proyectada en el índice de precios para septiembre-octubre de 1979: 7%.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y cálculos de FEDESARROLLO.



33.7% en la tarifa metropolitana, del 30.4% en la de otros centros urbanos, y del 42.9% para trabajadores del sector primario, unificando además el nivel para las dos últimas categorías. Así, el alza de enero sólo fue inferior, como porcentaje sobre el valor nominal, a las sancionadas en agosto de 1962, enero de 1963 y diciembre de 1973 (37% - 69%; 40% - 75%, y 36% - 60% para el urbano y el rural, respectivamente). En términos reales, el incremento fue suficiente para ubicar el pago laboral mínimo por encima de cualquiera de los registrados a partir de 1969, si bien quedó 2.6% por debajo del de agosto de 1962 y aún fue inferior al de enero de 1963 en un 29%. Comparado con la situación vigente a principios de 1977 (Cuadro III-4) la última corrección significó ganancias reales del 29% para el trabajador de la ciudad y del 40% para el trabajador del campo. Pero, no menos cierto, la inflación corroe con rapidez al poder de compra de cualquier ingreso nominal fijo: al concluir el pasado mes de agosto, algo más de la mitad del aumento real sancionado en enero había desaparecido, y al término de diciembre el incremento real neto para 1979 sería del 6.7%, el 3.4% y el 12.9% para trabajadores en cada una de las zonas o ramas de actividad, respectivamente.

Las cifras antedichas ilustran con claridad el carácter paradójico y hasta eventualmente pírrico de las revisiones al salario mínimo o, de todas maneras, la distinta necesidad de que ellas se articulen dentro de una política consistente de salarios y de precios. En efecto, si se quiere escapar de la espiral clásica y mejorar al propio tiempo la distribución del ingreso, es preciso actuar concertadamente en ambos frentes, para acortar las diferencias de manera gradual pero también estable y persistente.

Como meta de mediano plazo, e insistiendo en la propuesta esbozada en an-

terior edición de *Coyuntura*, debería buscarse un nivel de salario real equivalente cuando menos al de julio de 1969 mejorado en el 3% anual, como corresponde a la elevación histórica en la productividad de la mano de obra. Para haber cumplido con este criterio, el salario real metropolitano mínimo registrado en agosto habría debido superar al vigente en un 30.7%, y el de otras ciudades, en un 34.2%; a su turno, las más significativas revisiones decretadas para el sector primario a lo largo del decenio y la unificación de enero, implican que el criterio base de hecho había sido excedido en un 5.7% para agosto.

No obstante lo dicho, y para insistir, cualquier revisión de salario mínimo debe ser incorporada dentro de una política global que garantice la eficaz y estable redistribución del ingreso, de modo que los propósitos de la medida no se vean inmediatamente frustrados por la consiguiente aceleración en el nivel general de precios. Los parámetros de la economía colombiana y las lecciones del pasado pueden juzgarse con mayor o con menor escepticismo: alzas tan pronunciadas y repentinas como la de agosto de 1962 - enero de 1963 resultaron en inflación no menos pronunciada y en congelamiento del salario nominal mínimo durante más de seis años; pero también se han dado reajustes sin mayor impacto aparente sobre la inflación, como en los primeros semestres de 1974 y de 1978. Todo depende del contexto de política integral donde se produzca la decisión.

### C. Desempleo urbano

Las dificultades encontradas para el procesamiento de la Encuesta de Hogares correspondiente al pasado mes de diciembre y la interrupción definitiva de la serie que venían presentando Anif y Coldatos desde hace algunos años, jun-

Cuadro III-5

**PROMEDIO PONDERADO DE  
DESEMPLEO ABIERTO EN LAS  
CUATRO CIUDADES MAYORES,  
1977-1979**

| Año  | Trimestre | Tasa |
|------|-----------|------|
| 1977 | I         | 10.2 |
|      | II        | 9.8  |
|      | III       | 9.4  |
|      | IV        | 8.0  |
| 1978 | I*        | 9.9  |
|      | II**      | 7.6  |
|      | III       | 8.2  |
|      | IV***     | 8.5  |
| 1979 | I         | 9.5  |
|      | II        | 8.5  |

\* Dato correspondiente al mes de abril.

\*\* Total nacional urbano.

\*\*\* Dato provisional suministrado por el DANE; la Encuesta ANIF - Coidatos reporta 9.7 para el mismo periodo.

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares.

to con la ya aludida presencia de signos opuestos en la actividad y en la política económica, hacen arriesgada cualquier afirmación tajante acerca de la evolución y perspectivas de corto plazo en cuanto atañe al empleo.

En términos generales, las cifras del Cuadro III-5 sustentan tres comenta-

rios: primero, la tendencia al descenso en las tasas de desocupación urbana abierta que principiará a gestarse hacia 1976 no ha sido invertida; pero, segundo, la merma relativa en el desempleo ha sido menor a partir del segundo semestre del año pasado; y, tercero, la desocupación porcentual de la mano de obra ascendió a principios de año y volvió a rebajar en el segundo trimestre.

Si bien algunos guarismos son provisionales y si bien no todos tienen la misma cobertura ni han sido elaborados con idéntica metodología (el simple error estadístico de muestreo podría explicar las diferencias aparentes) los tres comentarios en principio apuntan en la dirección que podría esperarse de la actividad económica general. Primero, la bonanza (o bonanzas) cafetera al lado de otros estímulos a la demanda agregada habrían reactivado el mercado laboral después de 1976, quizá especialmente dentro del llamado "sector informal". No obstante, segundo, el crecimiento en el ingreso nacional, positivo pero sucesivamente menor en 1977, en 1978 y en 1979, había presentado un impulso decreciente sobre la demanda de brazos, además de que, por razones estructurales, la ulterior reducción del desem-

Cuadro III-6

**TASA DE PARTICIPACION CRUDA Y DE DESEMPLEO ABIERTO EN LAS  
CUATRO CIUDADES MAYORES, 1978-1979**

| Año  | Mes        | Bogotá        |                | Medellín      |                | Cali          |                | Barranquilla  |                | 4 ciudades    |                |
|------|------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
|      |            | Participación | Des-<br>empleo | Participación | Des-<br>empleo | Participación | Des-<br>empleo | Participación | Des-<br>empleo | Participación | Des-<br>empleo |
| 1978 | Abril      | 49.7          | 8.9            | 49.4          | 12.6           | 51.8          | 10.6           | 45.7          | 8.3            | 49.5          | 9.9            |
|      | Agosto     | 49.8          | 8.3            | 46.8          | 10.2           | 51.3          | 9.4            | 42.4          | 9.0            | 48.8          | 8.9            |
|      | Septiembre | 50.5          | 6.7            | 49.1          | 12.4           | 53.5          | 9.1            | 45.3          | 6.9            | 50.2          | 8.2            |
|      | Diciembre  | 55.4          | 9.4            | 52.2          | 11.8           | 51.7          | 8.9            | 45.3          | 8.7            | 53.1          | 9.7            |
| 1979 | Marzo      | 52.4          | 6.5            | 51.5          | 15.5           | 53.7          | 11.8           | 45.6          | 8.6            | 52.0          | 9.5            |
|      | Junio      | 51.6          | 6.1            | 51.3          | 13.9           | 55.8          | 10.4           | 46.5          | 6.2            | 51.7          | 8.5            |

Fuente: Abril y septiembre de 1978, marzo y junio de 1979; DANE, Encuesta de Hogares y Avances; agosto y diciembre de 1978, ANIF - Coidatos.

Cuadro III-7

## DESCOMPOSICION DEL CAMBIO EN EL NUMERO DE DESEMPLEADOS ABIERTOS EN LAS CIUDADES MAYORES, 1978-1979

|   | Períodos                           |                                    |
|---|------------------------------------|------------------------------------|
|   | Abril 1978/Marzo 1979 <sup>1</sup> | Sept. 1978/Junio 1979 <sup>2</sup> |
| Desocupados al comenzar el período            | 277.961                            | 223.370                            |
| Desocupados al terminar el período            | 285.225                            | 268.484                            |
| Diferencia                                    | (+) 7.264                          | (+) 45.114                         |
| Componentes de la diferencia                  |                                    |                                    |
| 1. Crecimiento demográfico                    | (+) 13.637                         | (+) 8.926                          |
| 2. Variación en la oferta de mano de obra     | (+) 12.787                         | (+) 16.005                         |
| 3. Variación en la demanda de mano de obra    | (-) 19.154                         | (+) 19.597                         |
| 4. Acción coyuntura de la oferta y la demanda | (-) 6                              | (+) 586                            |
| Suma de los componentes                       | (+) 7.264                          | (+) 45.114                         |

<sup>1</sup> Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto.<sup>2</sup> Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

pleo es más difícil cuanto más bajo sea el nivel ya obtenido. Y tercero, la tasa de desocupación visible es estacionalmente alta a comienzos de año, cuando los contratados por Navidad y la nueva cohorte de estudiantes egresados suelen sumarse a la búsqueda de empleo, además claro está del desaliento en la demanda de trabajo introducido en la elevación en los salarios mínimos.

Al considerar las tasas de participación en el Cuadro III-6, parecería que los altos niveles de desocupación registrados en diciembre de 1978 (según Anif-Coldatos) y en marzo de este año se deben sobre todo a la presencia de un mayor número de individuos en el mercado laboral. Sin embargo, la desocupación matemática de las cifras entre septiembre del año pasado y el último mes de junio (Cuadro III-7) muestra cómo, en las cuatro principales ciudades, la demanda de brazos se contrajo en casi 20.000 unidades, mientras ingresaban

al mercado otros 16.000 adultos que no encontraron colocación y la inercia demográfica elevaba en otros 9.000 el número de los desempleados. Por el contrario, si se toma el período abril de 1978 a marzo de 1979 (referido no a cuatro sino a siete centros urbanos) el cambio en el número de los desocupados obedece a crecimiento demográfico y mayor oferta relativa, casi enteramente compensados por la apertura de nuevos puestos de trabajo. Así, y aún cuando los guarismos no pueden ser comparados directamente, habría alguna base para colegir que la contratación de nuevos trabajadores disminuyó notablemente entre marzo y junio del presente año, insinuando alguna suerte de recesión temporal. Por último, para cualquiera de los dos períodos de referencia la proporción de adultos en el mercado se elevó, quizá como consecuencia de las expectativas acerca de la inflación, que atraen miembros adicionales de la familia a la búsqueda de empleo.

Ponderando los distintos factores que inciden sobre la dinámica del mercado ocupacional y su probable comportamiento en los meses por venir, es posible anticipar pequeñas elevaciones en la tasa de desempleo abierto y algo más marcados aumentos en el número absoluto de los desocupados: un ritmo algo más lento de expansión en la demanda, tasas de participación con tendencia al

alza y la propia circunstancia del desempleo bastante reducido en junio, son algunos de tales factores. Pero restan incógnitas de fondo sobre la orientación de la política económica, en asuntos como el salario mínimo, el manejo del gasto público, o las decisiones crediticias y de comercio exterior, todas las cuales pesan en la balanza de inflación frente a desempleo.



## Sector Externo

### A. Introducción y Resumen

Durante el primer semestre de 1979, el dinamismo del comercio exterior colombiano fue considerable. El valor de las exportaciones de café creció en 5.7% —a pesar de la baja sensible en sus precios entre junio de 1978 y febrero de 1979—, y el de las exportaciones no tradicionales en 40.53%. Este último porcentaje, que constituye uno de los mayores incrementos de la década 1968-1978, sólo superado por el de los años 1972 y 1973, es difícil de explicar y parece confirmar la tesis emitida en anteriores entregas de *Coyuntura Económica* en el sentido de que se ha venido presentando sobrefacturación de exportaciones<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Esto es altamente probable si se considera no solo el gran diferencial que existe entre la rentabilidad interna y externa del capital, sino también que las condiciones objetivas para el exportador no se han modificado substancialmente: la variación de la tasa de cambio real efectiva —incluye correcciones por los diferenciales entre la inflación interna y externa y toma en cuenta los subsidios de CAT, Plan Vallejo y Crédito de Proexpo— fue prácticamente despreciable y el dinamismo de los mercados de la OECD, cuya participación conjunta en nuestras exportaciones es superior al 45% fue sumamente bajo.

El crecimiento del 47% en las importaciones entre junio/78 y junio/79 es el más alto de la última década, y se debe sin duda alguna a los esfuerzos hechos por el Gobierno para facilitar los trámites administrativos a la importación. No obstante, el aumento en los giros al exterior para el período contemplado fue de sólo un 10%.

A pesar de que en los últimos meses del año anterior el Gobierno preveía una disminución en las reservas internacionales, éstas llegaron a 3.396.0 millones de dólares en julio de 1979 con un aumento de 1.019.4 millones en los primeros siete meses del año.

Las medidas del Gobierno en materia de comercio exterior durante 1979 han estado encaminadas principalmente a incrementar las importaciones y a agilizar el pago de divisas al exterior. Además, como instrumentos adicionales de control monetario, no sólo se ha reimplantado el régimen de certificados de cambio en los meses de mayo y junio<sup>2</sup>,

<sup>2</sup> Luego de haber sido suspendida su utilización —excepto para las exportaciones de servicios— a fines de febrero del año en curso.

sino que se elevaron los depósitos previos de importación. Los depósitos para la obtención de licencias de cambio se elevaron a 95% en febrero<sup>3</sup> y las consignaciones previas a la nacionalización se extendieron a los equipos y bienes de capital.

## B. Comercio Exterior

### 1. Exportaciones

Las exportaciones colombianas aumentaron en 18.30% durante el período junio/78-junio/79, porcentaje bastante superior al del año anterior (Cuadro IV-1). El crecimiento del 5.7% en el valor de las exportaciones cafeteras es satisfactorio, si se considera que el mayor número de toneladas exportadas compensó con creces la marcada disminución en el precio internacional del grano durante el período<sup>4</sup>.

El crecimiento de 40.5% en las exportaciones no tradicionales fue excepcionalmente alto comparado no sólo con su lenta evolución para los cuatro últimos años, sino también con los cambios anuales registrados durante la última década. Sólo las cifras de crecimiento para 1972 y 1973 fueron superiores a las registradas este año.

El análisis detallado de los diferentes mercados muestra un gran dinamismo de las exportaciones de café a los Estados Unidos y de las no tradicionales a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y del Resto de ALALC (Cuadro IV-1). La mayor participación de los Estados Unidos en las exportaciones de café revierte ligera-

mente la tendencia de los últimos años, cuando el mercado norteamericano perdió importancia frente a Europa, y en mayor medida frente a los países del Mercado Común. Parece ser que durante 1978, las políticas de inventarios exigidas por el Gobierno americano a las compañías tostadoras de café y la tendencia a la baja en los precios internacionales hicieron poco rentable la compra del grano, situación que sin embargo se modifica substancialmente durante los últimos meses de 1978 y el primer semestre de 1979. El crecimiento en las exportaciones no tradicionales a AELC obedeció casi en su totalidad a la variación prácticamente inexplicable de nuestras exportaciones a Suiza, las cuales pasan de 404 mil dólares en el primer semestre de 1978 a veinte millones en el mismo período para este año. Las exportaciones a todos los países de resto de ALALC, en especial aquellas con destino a Chile y México, crecieron considerablemente.

El Cuadro IV-2 muestra las exportaciones colombianas discriminadas por tipo de producto. El crecimiento de 29.44% para las exportaciones agrícolas diferentes a café fue bastante inferior al de los productos manufactureros (96.91%), y se debe fundamentalmente al marcado incremento en las ventas de azúcar, ajonjolí y arroz al exterior. Las exportaciones de algodón han disminuido sensiblemente durante los dos últimos años debido a las malas cosechas y a otros problemas internos, lo que ha servido de justificación para la creación de un cupo especial de crédito de Proexpo a los algodonereros (Res. 012, julio de 1979). También disminuyen en cantidad y en valor las exportaciones de carne y tabaco.

El dinamismo notorio en las exportaciones de piedras preciosas, confecciones y estructuras de hierro y acero explica la variación de las exportaciones

<sup>3</sup> Los porcentajes anteriores eran de 40% para bienes de consumo inmediato y de 60% para equipos y bienes de capital.

<sup>4</sup> El precio internacional del café bajó desde 1.90 hasta 1.30 dólares la libra entre junio de 1978 y febrero de 1979.

Cuadro IV-1

## VALOR Y DESTINO DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS

(Enero-Junio)

|                            | 1976               |        | 1977               |        | 1978               |        | 1979               |        | Variación %  |             |              |
|----------------------------|--------------------|--------|--------------------|--------|--------------------|--------|--------------------|--------|--------------|-------------|--------------|
|                            | Valor <sup>1</sup> |        | Valor              | %      | Valor              | %      | Valor              | %      | 77/76        | 78/77       | 79/78        |
| <b>Total exportaciones</b> | <b>849.943.0</b>   |        | <b>1.322.813.0</b> |        | <b>1.418.161.0</b> |        | <b>1.677.808.0</b> |        | <b>55.60</b> | <b>7.20</b> | <b>18.30</b> |
| I. Café                    | 455.977.0          | 100.00 | 891.732.0          | 100.00 | 905.442.0          | 100.00 | 957.262.0          | 100.00 | 95.57        | 1.54        | 5.72         |
| Estados Unidos             |                    | 39.26  |                    | 26.85  |                    | 26.98  |                    | 33.32  | 33.76        | -1.77       | 35.63        |
| CEE                        |                    | 38.89  |                    | 41.17  |                    | 48.62  |                    | 39.91  | 107.05       | 19.91       | -13.22       |
| AELC*                      |                    | 7.60   |                    | 12.10  |                    | 11.02  |                    | 9.52   | 211.18       | -7.55       | -8.66        |
| Otros                      |                    | 14.25  |                    | 19.88  |                    | 14.38  |                    | 17.25  | 172.81       | -26.51      | 26.76        |
| II. No tradicionales       | 393.966.0          | 100.00 | 431.081.0          | 100.00 | 512.719.0          | 100.00 | 720.546.0          | 100.00 | 9.42         | 18.94       | 40.53        |
| Estados Unidos             |                    | 18.73  |                    | 17.65  |                    | 21.41  |                    | 19.25  | 3.13         | 44.26       | 23.36        |
| CEE                        |                    | 22.80  |                    | 24.58  |                    | 20.49  |                    | 13.38  | 17.96        | -0.87       | -8.21        |
| AELC                       |                    | 1.92   |                    | 1.18   |                    | 1.11   |                    | 4.32   | -32.40       | 11.75       | 445.12       |
| Grupo Andino               |                    | 28.23  |                    | 32.69  |                    | 36.47  |                    | 37.78  | 26.72        | 32.70       | 45.58        |
| Resto ALALC                |                    | 2.35   |                    | 2.65   |                    | 3.18   |                    | 5.05   | 23.53        | 42.76       | 123.49       |
| Otros                      |                    | 25.98  |                    | 21.25  |                    | 17.34  |                    | 20.22  | -10.52       | -2.92       | 63.86        |

<sup>1</sup> US\$ miles.

\* Incluye Finlandia.

Fuente: Incomex. Cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro IV-2

PRINCIPALES EXPORTACIONES COLOMBIANAS  
(Enero-Junio)

|   | Valor (miles de US\$) |           |           | Variación % |        |
|---|-----------------------|-----------|-----------|-------------|--------|
|   | 1977                  | 1978      | 1979      | 78/77       | 79/78  |
| A. Café   | 891.732.0             | 899.092.0 | 945.224.0 | 0.83        | 5.13   |
| B. Principales productos agropecuarios                      | 146.931.7             | 155.375.0 | 201.123.0 | 5.75        | 29.44  |
| 1. Algodón sin cardar ni peinar, linter de algodón          | 58.587.0              | 32.556.0  | 16.742.0  | -44.43      | -48.57 |
| 2. Ajonjolí (semillas y frutas)                             | —                     | 3.593.0   | 11.415.0  | —           | 217.70 |
| 3. Arroz blanqueado incluso pulido                          | 29.3                  | —         | 15.460.0  | —           | (*)    |
| 4. Azúcares crudos  | 18.6                  | 5.880.0   | 23.218.0  | (*)         | 294.86 |
| 5. Carne de bovino  | 15.535.0              | 27.527.0  | 18.628.0  | 77.19       | -32.33 |
| 6. Flores   | 16.676.0              | 24.526.0  | 36.404.0  | 47.07       | 48.43  |
| 7. Langostinos congelados                                   | 7.312.0               | 349.0     | 8.484.0   | -95.23      | (*)    |
| 8. Peces para ornamentación                                 | 1.069.8               | 3.232.0   | 5.363.0   | 202.11      | 65.93  |
| 9. Plátanos   | 23.302.0              | 31.469.0  | 40.807.0  | 35.05       | 29.67  |
| 10. Porotos (fríjoles)                                      | 7.184.0               | 2.557.0   | 3.310.0   | -64.41      | 29.45  |
| 11. Tabaco  | 17.218.0              | 23.686.0  | 21.292.0  | 37.57       | -10.11 |
| C. Principales productos manufactureros                     | 94.105.0              | 138.559.0 | 272.836.0 | 47.24       | 96.91  |
| 1. Artículos de cuero para viaje                            | 4.821.0               | 9.531.0   | 9.889.0   | 97.70       | 3.76   |
| 2. Cajas de cartón  | 11.544.0              | 10.885.0  | 12.562.0  | -5.71       | 15.41  |
| 3. Cemento Portland (gris)                                  | 13.463.0              | 17.558.0  | 23.837.0  | 30.42       | 35.76  |
| 4. Estructuras de hierro y acero (las demás)                | 1.365.0               | 1.541.0   | 26.989.0  | 12.89       | (*)    |
| 5. Extractos y esencias de café                             | 2.818.1               | 6.349.0   | 12.052.0  | 125.29      | 89.83  |
| 6. Fungicidas de base de etilen-bis-ditiocarbonatos         | 1.818.5               | 5.872.0   | 5.913.0   | 222.90      | 0.70   |
| 7. Hilados crudos de algodón                                | 12.016.0              | 14.073.0  | 16.942.0  | 17.12       | 20.39  |
| 8. Hullas bituminosas                                       | 3.693.0               | 6.092.0   | 6.825.0   | 64.96       | 12.03  |
| 9. Libros, folletos o impresos (los demás)                  | 3.030.0               | 7.363.0   | 6.541.0   | 143.00      | -11.16 |
| 10. Muebles y sus partes de madera                          | 910.4                 | 3.007.0   | 5.951.0   | 230.29      | 97.90  |
| 11. Piedras preciosas para otros usos                       | 14.657.0              | 16.393.0  | 57.173.0  | 11.84       | 248.76 |
| 12. Piedras preciosas (las demás)                           | 392.1                 | 459.0     | 12.093.0  | 17.09       | (*)    |
| 13. Ropa de cama, mesa, tocador y cocina, etc.              | 2.699.0               | 3.673.0   | 6.536.0   | 36.12       | 77.90  |
| 14. Ropa exterior de algodón para hombres y niños (otra)    | 3.916.0               | 7.528.0   | 21.814.0  | 92.24       | 189.77 |
| 15. Ropa exterior de fibras sintéticas para hombres y niños | 4.014.0               | 6.412.0   | 11.980.0  | 59.74       | 86.84  |
| 16. Ropa exterior de algodón para mujeres y niñas           | 2.557.1               | 2.791.0   | 6.984.0   | 9.15        | 150.23 |
| 17. Ropa exterior de fibra sintética para mujeres y niñas   | 1.486.8               | 3.729.0   | 8.430.0   | 150.81      | 126.07 |
| 18. Tejidos crudos de algodón (otros)                       | 5.120.0               | 10.554.0  | 12.850.0  | 106.13      | 21.75  |
| 19. Terciopelos, felpas y tejidos de algodón                | 3.784.0               | 4.749.0   | 7.475.0   | 25.50       | 57.40  |

\* Variación muy alta.

Fuente: Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.



manufactureras. Es probable, sin embargo, que una gran parte del crecimiento en registros se deba a simple sobrefacturación<sup>5</sup>. En especial es sintomático el caso de las piedras preciosas, cuya participación en las exportaciones manufacturadas ha llegado a ser cercana al 30%.

Los fondos de PROEXPO aumentaron considerablemente durante el último año (Cuadro IV-3), resultado apenas lógico si se recuerda que los recursos de esta institución provienen en gran medida del impuesto de 5% sobre el valor

CIF de las importaciones. Si se considera un coeficiente de rotación de 2.0 para su cartera, se concluye que la entidad financia con recursos propios más del 80% de las exportaciones no tradicionales, lo que convierte al crédito subsidiado de PROEXPO en el mecanismo de promoción más importante en la actualidad. Por otra parte, durante los últimos años se presenta un cambio notorio en la composición de su cartera orientado a reducir la dependencia en los recursos de emisión. El porcentaje de recursos financiado mediante redes-cuentos en el Banco de la República descende de 85.2% en diciembre de 1974 a sólo un 8.0% en julio 31 de 1979. Aunque los fondos disponibles en moneda nacional son plenamente utilizados, el porcentaje de recursos en moneda extranjera no utilizados asciende a 40% en julio de este año.

<sup>5</sup> El gobierno ha tomado algunas medidas tendientes a corregir y controlar el fenómeno de sobrefacturación, consistentes no sólo en la vigilancia directa de las empresas exportadoras, sino también en medidas como la Resolución 38 de la Junta Monetaria —más adelante comentada—.

**Cuadro IV-3**  
**RECURSOS FINANCIEROS DE PROEXPO A JULIO 31**  
**(1977-1979)**

|                                   | Millones de pesos |          |          | Participación % |       |       | Variación % |       |
|-----------------------------------|-------------------|----------|----------|-----------------|-------|-------|-------------|-------|
|                                   | 1977              | 1978     | 1979     | 1977            | 1978  | 1979  | 78/77       | 79/78 |
| <b>I. Moneda corriente</b>        |                   |          |          |                 |       |       |             |       |
| A. Situación de cartera           | 7.201.4           | 10.144.2 | 13.822.2 | 100.0           | 100.0 | 100.0 | 42.2        | 36.3  |
| 1. Recursos Banco de la República | 2.387.4           | 2.156.8  | 1.100.0  | 33.2            | 21.3  | 8.0   | -9.6        | -49.0 |
| 2. Recursos propios               | 4.814.0           | 7.987.4  | 12.722.2 | 66.8            | 78.7  | 92.0  | 65.9        | 59.3  |
| B. Utilización                    | 7.201.4           | 10.144.2 | 13.822.2 | 100.0           | 100.0 | 100.0 | 40.8        | 36.2  |
| 1. Resolución 59/72 JM            | 6.082.7           | 7.711.2  | 9.872.4  | 84.3            | 76.0  | 71.4  | 26.8        | 28.0  |
| 2. Cuenta especial                | 401.8             | 1.151.3  | 2.068.6  | 5.5             | 11.3  | 15.0  | 186.5       | 79.7  |
| 3. Decreto 2366/74 G. Nal.        | 711.9             | 1.276.6  | 1.778.5  | 9.7             | 12.6  | 12.9  | 79.3        | 39.3  |
| 4. Otros                          | 5.0               | 5.1      | 102.7    | 0.5             | 0.1   | 0.7   | 0.0         | (**)  |
| <b>II. Moneda extranjera</b>      |                   |          |          |                 |       |       |             |       |
| A. Utilización                    | 14.0              | 21.2     | 18.1     | 100.0           | 100.0 | 100.0 | 51.4        | -14.7 |
| 1. Resoluciones 87/74 y 42/75 JM  | 11.1              | 16.5     | 15.0     | 79.3            | 77.8  | 82.8  | 48.6        | -9.1  |
| 2. Otros                          | 2.9               | 4.7      | 3.1      | 20.7            | 22.2  | 17.2  | 62.1        | -34.0 |
| B. Cupos                          | 30.0              | 30.0     | 30.0     | 100.0           | 100.0 | 100.0 | 0.0         | 0.0   |
| 1. Resoluciones 42/75 y 87/74 JM  | 20.0              | 20.0     | 20.0     | 66.7            | 66.7  | 66.7  | 0.0         | 0.0   |
| 2. Resolución 18/75 JM. Caf.      | 10.0              | 10.0     | 10.0     | 33.3            | 33.3  | 33.3  | 0.0         | 0.0   |

\*\* Variación muy alta.

Fuente: Proexpo.

El interés para los préstamos de pre-financiación que había disminuido al 13% en mayo de 1977 (Res. 34) se eleva de nuevo al 17% en diciembre del año anterior (Res. 47/78). Durante el período se destacan como medidas importantes de PROEXPO, la creación de cupos especiales de crédito y de Fondos de Compensación para los exportadores de banano y algodón y para las compañías comercializadoras (Res. 41/78).

## 2. Importaciones

Las importaciones colombianas crecieron 46.8% en el período junio/78-junio/79 (Cuadro IV-4), el más alto incremento registrado en la última década. De la clasificación según forma de

pago, régimen y carácter del importador, se concluye que el crecimiento de las importaciones reembolsables (aquellas que no implican una disminución en las reservas del país) fue substancialmente mayor que el de las no reembolsables; el de las reembolsables bajo licencia previa mayor que el de las de libre importación; y el de las oficiales substancialmente mayor que el de aquellas efectuadas por la industria o por el Comercio (Cuadro IV-4). El gran incremento en las oficiales se debió a las mayores importaciones de leche, trigo, aceites, soya, sorgo y maíz efectuadas por IDEMA; de gasolina y nafta por parte de Ecopetrol; y de equipos y bienes de capital para las obras de electrificación de ISA, Chivor, Chingaza, San Carlos, etc.

**Cuadro IV-4**  
**IMPORTACIONES COLOMBIANAS — FOB**  
(Enero-Junio)

|  | 1977               |                 | 1978           |                 | 1979           |                 | Variación m |             |
|--|--------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|-------------|-------------|
|  | Valor <sup>1</sup> | Participación % | Valor          | Participación % | Valor          | Participación % | 78/77       | 79/78       |
| <b>Total general</b>                     | <b>1.236.9</b>     |                 | <b>1.529.9</b> |                 | <b>2.246.1</b> |                 | <b>23.7</b> | <b>46.8</b> |
| <b>I. Según forma de pago</b>            |                    | 100.0           |                | 100.0           |                | 100.0           |             |             |
| A. Reembolsables                         |                    | 85.6            |                | 89.5            |                | 91.9            | 29.4        | 50.8        |
| B. No reembolsables                      |                    | 14.4            |                | 10.5            |                | 8.1             | -10.2       | 12.9        |
| <b>II. Según régimen de importación*</b> |                    | 100.0           |                | 100.0           |                | 100.0           |             |             |
| A. Libre                                 |                    | 46.9            |                | 50.9            |                | 47.7            | 30.6        | 51.8        |
| B. Previa                                |                    | 53.1            |                | 49.1            |                | 52.3            | 11.6        | 72.4        |
| <b>III. Según importador*</b>            |                    | 100.0           |                | 100.0           |                | 100.0           |             |             |
| A. Industria                             |                    | 54.6            |                | 56.3            |                | 50.5            | 24.2        | 45.7        |
| B. Comercio                              |                    | 27.2            |                | 29.9            |                | 27.0            | 32.1        | 46.6        |
| C. Oficial                               |                    | 18.2            |                | 13.8            |                | 22.5            | -8.2        | 161.1       |
| <b>IV. Según origen</b>                  |                    | 100.0           |                | 100.0           |                | 100.0           |             |             |
| Grupo Andino                             |                    | 12.1            |                | 10.7            |                | 5.3             | 10.3        | -28.0       |
| Resto ALALC                              |                    | 7.9             |                | 11.0            |                | 13.0            | 72.8        | 73.1        |
| Estados Unidos                           |                    | 35.2            |                | 31.7            |                | 40.9            | 11.4        | 89.0        |
| Resto América                            |                    | 8.4             |                | 8.3             |                | 6.9             | 22.0        | 23.0        |
| CEE                                      |                    | 19.5            |                | 18.3            |                | 17.7            | 16.4        | 41.4        |
| AELC                                     |                    | 3.2             |                | 4.1             |                | 3.7             | 61.6        | 32.9        |
| Otros                                    |                    | 13.7            |                | 15.9            |                | 12.5            | 41.7        | 16.6        |

<sup>1</sup> Millones de US\$.

\* Cálculo sobre las importaciones reembolsables.

Fuente: Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.

El crecimiento de las importaciones de gasolina explica en gran parte la variación de las importaciones totales (constituyen cerca del 25% del monto conjunto de las importaciones de los

treinta mayores productos —Cuadro IV-5—) Otros rubros de alto crecimiento porcentual en el período, y con una participación alta en la totalidad de importaciones fueron: aceites vegetales

**Cuadro IV-5**  
**PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACION**  
**ENERO-JUNIO**  
**(Miles US\$ — FOB)**

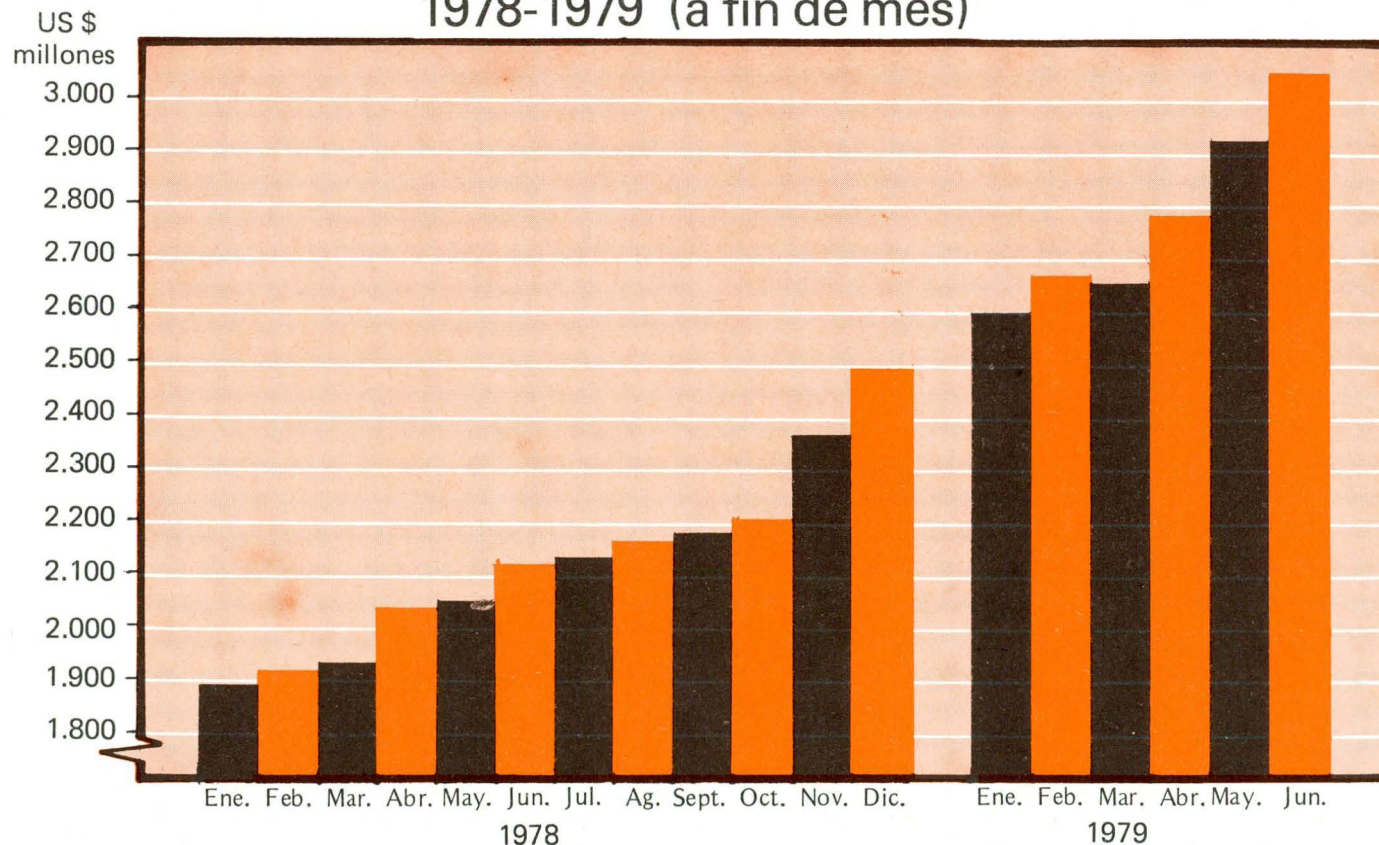
|  | 1977      | 1978      | 1979      | Variación % |        |
|--|-----------|-----------|-----------|-------------|--------|
|  |           |           |           | 78/77       | 79/78  |
| 1. Aceites crudos de petróleo                                    | 103531.0  | 96453.0   | 114137.0  | -6.84       | 18.33  |
| 2. Aceite vegetal en bruto                                       | 7878.0    | 12021.0   | 24925.0   | 52.59       | 107.35 |
| 3. Algodón sin cardar de fibra corta                             | 4.0       | 2.0       | 14833.0   | -50.00      | (*)    |
| 4. Aluminio bruto  | 7394.0    | 8434.0    | 15060.0   | 14.07       | 78.56  |
| 5. Aviones con más de un motor                                   | 7934.6    | 823.0     | 50917.0   | -89.63      | (*)    |
| 6. Azúcares refinados (los demás)                                | 13200.0   | —         | —         | —           | —      |
| 7. Barcos, faros, dragas de todo tipo                            | 2124.4    | 19000.0   | —         | (*)         | —      |
| 8. Barras de hierro o acero laminadas o hiladas                  | 55.3      | 80.0      | 18508.0   | 44.67       | (*)    |
| 9. Cacao en masa o en panes                                      | 8876.0    | 11424.0   | 1428.7    | 28.71       | -87.49 |
| 10. Cajas de velocidad de cualquier tipo                         | 5785.6    | 9869.0    | 12539.0   | 70.58       | 27.05  |
| 11. Camperos con tracción en las 4 ruedas                        | 17358.0   | 28897.0   | 43577.0   | 66.48       | 50.80  |
| 12. Chapas de hierro o acero laminados en frío                   | 28097.0   | 28026.0   | 41351.0   | -0.25       | 47.55  |
| 13. Chasises cabinados (los demás)                               | 16222.0   | 25299.0   | 57363.0   | 55.95       | 126.74 |
| 14. Chasises cabinados; peso bruto GUW Sup 5000 A 9999 L         | 2513.0    | 10902.0   | 14925.0   | 333.82      | 36.90  |
| 15. Chasises con motor para vehículo de la Subp 87020200 (otros) | 10578.0   | 11008.0   | 2382.7    | 4.07        | -78.35 |
| 16. Gasolina   | 21308.0   | 97046.0   | 203643.0  | 355.44      | 109.84 |
| 17. Grasas y aceites de pescado semi-refinados                   | 4444.3    | 5951.0    | 14419.0   | 33.90       | 142.30 |
| 18. Leche descremada de cualquier tipo                           | 1112.4    | 10.0      | 13715.0   | -99.10      | (*)    |
| 19. Maíz (otros)   | 16682.0   | 28.0      | 9723.0    | -99.83      | (*)    |
| 20. Máquina para excavación, explanación y nivelación            | 7130.0    | 7369.0    | 14782.0   | 3.35        | 100.60 |
| 21. Papel para impresión de diarios, revistas                    | 8758.0    | 10312.0   | 14098.0   | 17.74       | 36.71  |
| 22. Puente trasero y ejes propulsores                            | 7507.2    | 12527.0   | 16944.0   | 66.87       | 35.26  |
| 23. Sebos desnaturalizados de bovinos y caprinos                 | 6818.0    | 4780.0    | 13899.0   | -29.89      | 190.77 |
| 24. Sorgo  | 19410.0   | —         | 7041.6    | —           | —      |
| 25. Telares excepto para tejido de punto                         | 1979.3    | 8763.0    | 12610.0   | 342.73      | 43.90  |
| 26. Teléfonos (centrales de conmutación)                         | 7726.7    | 19531.0   | 44880.0   | 152.77      | 129.79 |
| 27. Tractores de ruedas  | 14289.0   | 12967.0   | 2254.6    | -9.25       | -82.61 |
| 28. Trigo (los demás)  | 23776.0   | 30306.0   | 44319.0   | 27.46       | 46.24  |
| 29. Urea   | 10931.0   | 22158.0   | 717.7     | 102.71      | 96.76  |
| 30. Vehículos para el transporte de personas (los demás)         | 16773.0   | 26922.0   | 45736.0   | 60.51       | 69.88  |
| Subtotal   | 400195.8  | 520908.0  | 870728.3  | 30.16       | 67.16  |
| Demás productos  | 836761.2  | 1009087.0 | 1375363.7 | 20.59       | 36.30  |
| Total  | 1236957.0 | 1529995.0 | 2246092.0 | 23.69       | 46.80  |

\* Variaciones altas.

Fuente: Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.



# Reservas Internacionales Netas del Banco de la República, 1978-1979 (a fin de mes)



FUENTE: Banco de la República.



— ante la escasez en la producción nacional de semillas de algodón y soya, utilizadas en la refinación de aceites —; aviones —combi-jumbo por valor de 50 millones de dólares importado por Avianca—; barras de hierro o acero la-

minado —cuya importación se autorizó desde noviembre de 1978 ante la escasez del producto en el mercado interno, y en mayor grado aún en este año, cuando se presentó la huelga de Paz del Río—; chasises cabinados —algunos de ellos

**Cuadro IV-6**  
**BALANZA COMERCIAL — PAISES Y ZONAS ECONOMICAS**

**ENERO-JUNIO**

(Millones US\$)

|                                       | 1976          | 1977          | 1978          | 1979          |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Total general</b>                  | <b>-136.4</b> | <b>85.8</b>   | <b>-111.8</b> | <b>-568.3</b> |
| <b>Grupo Andino</b>                   | <b>45.6</b>   | <b>-9.4</b>   | <b>22.6</b>   | <b>153.7</b>  |
| Bolivia                               | 0.6           | 0.0           | -1.8          | -2.0          |
| Ecuador                               | -4.6          | 4.4           | -32.6         | 2.8           |
| Perú                                  | 5.4           | 4.8           | -11.0         | -36.1         |
| Venezuela                             | 44.2          | -18.5         | 68.1          | 189.1         |
| <b>Resto de ALALC</b>                 | <b>-42.7</b>  | <b>-49.4</b>  | <b>-143.7</b> | <b>-243.3</b> |
| Argentina                             | -2.1          | 3.9           | -11.4         | -4.3          |
| Brasil                                | -9.7          | -15.4         | -94.8         | -203.3        |
| Chile                                 | -12.1         | -14.2         | -16.3         | -14.4         |
| México                                | -15.6         | -20.6         | -19.1         | -20.4         |
| <b>Mercado Común Centro Americano</b> | <b>5.7</b>    | <b>10.1</b>   | <b>-15.5</b>  | <b>8.7</b>    |
| <b>Caricom</b>                        | <b>3.6</b>    | <b>1.4</b>    | <b>3.7</b>    | <b>4.4</b>    |
| <b>Canadá</b>                         | <b>-16.1</b>  | <b>-30.6</b>  | <b>-19.1</b>  | <b>-26.8</b>  |
| <b>USA</b>                            | <b>-127.6</b> | <b>-120.5</b> | <b>-135.1</b> | <b>-452.6</b> |
| <b>Resto América</b>                  | <b>-13.6</b>  | <b>-26.8</b>  | <b>-44.6</b>  | <b>-45.1</b>  |
| <b>CEE</b>                            | <b>7.5</b>    | <b>232.1</b>  | <b>264.7</b>  | <b>81.9</b>   |
| Alemania Occidental                   | 19.1          | 209.3         | 207.5         | 119.0         |
| Bélgica — Luxemburgo                  | 7.2           | 5.2           | 32.8          | 9.1           |
| Dinamarca                             | 2.6           | 3.4           | 9.0           | 6.4           |
| Francia                               | -13.4         | -14.7         | -14.8         | -36.4         |
| Italia                                | -34.6         | -11.3         | -9.7          | -23.8         |
| Países Bajos                          | 29.8          | 39.6          | 58.7          | 67.9          |
| Reino Unido                           | -3.1          | 0.7           | -17.8         | -39.4         |
| <b>AELC</b>                           | <b>8.1</b>    | <b>73.8</b>   | <b>42.2</b>   | <b>38.1</b>   |
| Finlandia                             | 4.2           | 41.5          | 25.9          | 23.7          |
| Nourega                               | 3.8           | 6.9           | 16.1          | 10.1          |
| Suecia                                | 15.8          | 44.2          | 33.3          | 21.9          |
| Suiza                                 | -13.8         | -17.3         | -31.1         | -17.6         |
| <b>Resto Europa</b>                   | <b>24.2</b>   | <b>45.4</b>   | <b>26.8</b>   | <b>-3.1</b>   |
| Alemania Oriental                     | 3.4           | 14.7          | 10.9          | -2.0          |
| Checoslovaquia                        | 0.6           | 3.4           | 3.1           | -1.8          |
| Polonia                               | 19.2          | 17.2          | 22.3          | 7.7           |
| España                                | 3.1           | 10.7          | 0.9           | -10.1         |
| Yugoeslavia                           | -0.4          | -3.3          | 3.3           | 6.1           |
| <b>Japón</b>                          | <b>-35.3</b>  | <b>-34.9</b>  | <b>-101.2</b> | <b>-83.0</b>  |
| <b>Resto del mundo</b>                | <b>1.7</b>    | <b>-5.6</b>   | <b>-13.0</b>  | <b>24.5</b>   |

Fuente: Incomex y cálculos de FEDESARROLLO.

**Cuadro IV-7**  
**BALANZA CAMBIARIA**  
 (Enero-Julio US\$ millones)

|                                  | 1978           | 1979           | Variación %<br>79/78 |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------------|
| <b>I. Ingresos Corrientes</b>    | <b>1.886.4</b> | <b>2.365.2</b> | <b>25.38</b>         |
| A. Exportaciones                 | 1.279.2        | 1.528.8        | 19.51                |
| 1. Café                          | 804.7          | 822.9          | 2.26                 |
| 2. Otros                         | 474.5          | 705.9          | 48.77                |
| B. Otro y capital petróleo       | 22.0           | 51.8           | 35.45                |
| C. Servicios                     | 523.1          | 727.4          | 39.06                |
| 1. Intereses                     | 62.7           | 118.8          | 89.47                |
| 2. Turismo                       | 297.7          | 354.9          | 19.21                |
| 3. Otros                         | 162.7          | 253.7          | 55.92                |
| D. Transferencias                | 62.1           | 57.2           | 92.11                |
| <b>II. Egresos corrientes</b>    | <b>1.534.5</b> | <b>1.796.3</b> | <b>17.06</b>         |
| A. Importación de bienes         | 1.162.3        | 1.353.2        | 16.42                |
| B. Petróleo refinación           | 44.9           | 34.0           | 75.72                |
| C. Servicios                     | 327.3          | 409.1          | 24.99                |
| 1. Intereses                     | 131.8          | 177.9          | 34.98                |
| 2. Fletes                        | 76.2           | 91.9           | 20.60                |
| 3. Viajes                        | 20.6           | 25.5           | 23.79                |
| 4. Dividendos                    | 30.4           | 29.5           | 97.04                |
| 5. Servicios oficiales           | 10.7           | 17.2           | 60.75                |
| 6. Otros                         | 57.6           | 67.1           | 16.49                |
| <b>III. Superávit</b>            | <b>351.9</b>   | <b>568.9</b>   | <b>61.67</b>         |
| <b>IV. Movimiento de capital</b> | <b>-76.0</b>   | <b>393.0</b>   | <b>*</b>             |
| <b>V. Variación reservas</b>     | <b>275.9</b>   | <b>961.9</b>   | <b>48.64</b>         |

\* Variación muy alta.

Fuente: Banco de la República.

solicitados por el INTRA y por Min-Obras —; y centrales de comunicación.

Según su origen, las importaciones provenientes de Estados Unidos y de los países del resto de ALALC experimentaron el mayor crecimiento relativo<sup>6</sup>. En cambio las importaciones de los cuatro países del Grupo Andino decre-

cieron en un 18.0% para el período, debido a la disminución de 95 millones de dólares en la compra de aceites crudos de petróleo a Ecuador y Venezuela. En esta forma, la balanza comercial con los dos últimos países mejora substancialmente.

El déficit en nuestra balanza comercial aumentó en más de 400 millones de dólares en el primer semestre de 1979 en relación al mismo período en el año an-

<sup>6</sup> Especialmente del Brasil, dentro de este último grupo.

terior (Cuadro IV-6). Esto significa un déficit de 566 millones, explicable en su totalidad por las importaciones considerables —en relación a las exportaciones— provenientes de Estados Unidos y Brasil. La balanza comercial con el Grupo Andino y el Mercado Común Europeo continúa siendo favorable para nuestro país.

### 3. Medidas gubernamentales

#### a. Liberación de importaciones:

El Gobierno, en los meses de agosto y septiembre de este año, decidió tomar un conjunto de medidas tendientes —al menos en teoría—, a continuar el proceso de apertura que el país ha venido siguiendo durante la última década. Se trasladaron 672 ítems del régimen de previa a libre; se redujo la diferencia entre el Arancel colombiano y el Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) negociado con los demás países del Grupo Andino; y se obligó a los importadores de bienes de capital a constituir un depósito previo del 35% a la importación, porcentaje que ya existía para materias primas y bienes de consumo inmediato.

Sin embargo, los objetivos explícitos de la medida, cuales fueron el someter a la industria nacional a una “sana” dosis de competencia y disminuir el ritmo inflacionario actual, difícilmente serán logrados. El primer objetivo entra en marcada contradicción con la determinación de liberar sin afectar a la industria nacional y el segundo objetivo difícilmente se logrará, si se considera no sólo la mínima cantidad de bienes afectados, sino también las características específicas de la medida, más adelante mencionadas.

Es claro que la industria nacional se verá poco afectada por la medida. Ade-

más de que la liberación —traslado de régimen— sólo afectó un número de ítems cuyas importaciones apenas llegan al 3.7% de su valor total, y de que la desgravación promedio para el universo arancelario equivale a sólo dos puntos porcentuales, la decisión tiene un alcance aún menor del que cabría esperar del análisis parcial de las cifras anteriores, ya que la mayoría de bienes liberados pueden clasificarse como de exportación neta, como no comerciables o como bienes no producidos actualmente en el país<sup>7</sup>. De otro lado, cabe observar que los sectores liberados ya poseían un grado considerable de apertura a la competencia externa, lo que equivale a decir que ya se aprobaba un alto porcentaje de las importaciones clasificadas en el régimen de licencia previa en dichos sectores.

En cuanto a los objetivos anti-inflacionarios de corto plazo, la medida apenas tendrá efectos marginales. No sólo fue baja la disminución arancelaria<sup>8</sup>, sino que la elasticidad de demanda con respecto al nivel arancelario también lo es.

A pesar de que el aumento del depósito previo a la nacionalización de importaciones de bienes de capital conducirá a un aumento en la velocidad de giros al exterior, su capacidad de contracción monetaria puede verse contrarrestada por la creación de dinero necesario para compensar la pérdida fiscal por concepto de la rebaja arancelaria, ante la precaria situación presupuestal del Gobierno<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Se supone que una industria de carácter básicamente exportador, posee un nivel de competitividad semejante al internacional.

<sup>8</sup> Incluyendo la rebaja arancelaria equivalente a la liberación.

<sup>9</sup> La medida tendrá un costo fiscal cercano a los cuatro mil millones de pesos lo que equivale al 140% del presupuesto de inversión del gobierno en materia de educación y salud.



Finalmente, no sobra anotar que la forma en que se tomó la medida pudo haber incidido en la disminución del crecimiento industrial de este semestre, ante **infundadas** expectativas de liberación por parte de los empresarios.

La continuación de la racionalización en la estructura de protección era una meta deseable. Como se planteó en la anterior **Coyuntura**, el desarrollo futuro de la industria en el país requiere una disminución en la protección efectiva de bienes de consumo y un aumento en la de **ciertos** bienes de capital y bienes intermedios. La medida de liberar y acercarse al Arancel Externo Mínimo Común constituye una aproximación a esta meta de largo plazo. Desafortunadamente la medida por ser totalmente marginal no constituye un avance en esta dirección y sí tiene un costo fiscal importante.

**b. Otras:**

La política del Gobierno en materia de comercio exterior estuvo encaminada durante el primer semestre de este año no sólo a facilitar las importaciones y agilizar su correspondiente pago de divisas al exterior, sino también a disminuir la cantidad de dinero circulante, mediante el aumento de depósitos previos a la importación y la reimplantación del mecanismo de certificados de cambio. Adicionalmente, se disminuyó el encaje exigido a los bancos y corporaciones nacionales sobre sus operaciones en moneda extranjera y se tomaron medidas para hacer más activa la compra de dólares en el Banco de la República en relación con los préstamos en el extranjero.

Los mecanismos del certificado de cambio, creado en abril de 1977, que había sido eliminado en febrero de este año (excepto para la exportación de servicios —Res. 17/79—), fue modificado

**Cuadro IV-7A**  
**RELACION**  
**RESERVAS-IMPORTACIONES**

| <b>País</b><br><b>altamente</b><br><b>industrializados</b> | <b>Fecha</b> | <b>Número de</b><br><b>meses de</b><br><b>importación</b> |
|--|--------------|---|
| Suiza  | Nov./78      | 9.4   |
| Alemania Federal   | Nov./78      | 5.3   |
| Japón  | Sep./78      | 4.7   |
| Italia   | Nov./78      | 3.3   |
| Reino Unido  | Nov./78      | 2.6   |
| Estados Unidos   | Nov./78      | 1.2   |
| <b>Países cafeteros:</b>                                   |              |   |
| Colombia   | Ago./78      | 13.3  |
| Guatemala  | Ago./78      | 11.1  |
| Brasil   | May./78      | 6.7   |
| Costa de Marfil  | Jul./78      | 3.0   |
| Costa Rica   | Ago./78      | 2.7   |
| El Salvador  | Ago./78      | 1.8   |
| <b>Otros países:</b>                                       |              |   |
| Argentina  | Jun./78      | 14.3  |
| España   | Oct./78      | 6.9   |
| Chile  | Ago./78      | 4.5   |
| Corea del Sur  | Ago./78      | 4.0   |
| Bolivia  | Ago./78      | 2.3   |

**Fuente:** Economía Cafetera, junio de 1979.

y reimplantado en los meses de mayo y junio de este año, mediante las Resoluciones 37, 38 y 42. Actualmente, el exportador de café, servicios y algunos ítems de confecciones y cuero —específicamente en la Res. 38/79— obtendrán certificados de cambio con un período de redención de cuatro meses o con un descuento del 8% para venta inmediata.

Por último, como un primer intento por controlar la sobrefacturación de exportaciones (ya señalada en la primera entrega de esta revista para 1979), el Gobierno, mediante la Resolución 38 de 1979 exige que el reintegro de divisas se haga en aquella ciudad en que la exportación fue aprobada por INCOMEX. Además, posiblemente con el fin de disminuir los incentivos a la sobrefacturación, se trasladan al régimen de certificados de cambio algunos productos de cuero, tejidos y confecciones.

Durante el mes de septiembre, el Gobierno decidió mantener el mismo nivel



del año anterior los porcentajes del CAT (0.1%, 5%, 9% y 12%), lo que implica un subsidio nominal de aproximadamente un 6%.

### C. Reservas internacionales

Las reservas internacionales se han acumulado durante los últimos tres años a un ritmo anual promedio de 650 millones de dólares. Los factores que han permitido esta gran acumulación han sido en primer lugar la elevación de los precios del café en el mercado internacional, y en menor grado el aumento en las exportaciones de servicios. Tal como lo ilustra el Cuadro IV-7A, las reservas internacionales en agosto de 1978 eran suficientes para satisfacer 13 meses de importaciones, lo cual indica que Colombia posee después de Argentina la mayor cantidad de reservas —relativas a las importaciones— del conjunto de países considerados.

El aumento de las reservas internacionales de 1.000 millones de dólares durante los primeros ocho meses del

año, permite esperar para el año completo un incremento muy superior al de los años anteriores.

### D. Tasa de Cambio

El dólar continúa perdiendo terreno frente al conjunto de monedas de los países de la OECD. Luego del éxito parcial de las medidas tomadas por el Presidente Carter en noviembre de 1978<sup>10</sup>, las cuales logran detener el proceso de depreciación acelerada que sufrió la moneda durante 1978, el precio del dólar vuelve a caer drásticamente en enero, y en menor grado durante los meses de febrero y marzo de 1979. En abril, mayo y junio, aunque recupera un poco del perdido frente al yen, y no se presentan variaciones significativas con respecto a las demás monedas.

<sup>10</sup> Consistentes en el aumento de un punto en el tipo de redescuento que cobra el Banco Federal de Reserva de Nueva York a los demás bancos afiliados (desde 8.5% a 9.5%); y en la ampliación de los acuerdos monetarios recíprocos (swap) entre la Junta Federal de Reserva de los Estados Unidos y los bancos centrales de Alemania, Japón y Suiza.

Cuadro IV-8  
TASA DE CAMBIO

|                  | mcp/US <sup>1</sup> |          | Variación<br>% | Pesos/mcp <sup>2</sup> |          | Variación<br>% |
|------------------|---------------------|----------|----------------|------------------------|----------|----------------|
|                  | Junio/78            | Junio/79 |                | Junio/78               | Junio/79 |                |
| Estados Unidos   | 1.00                | 1.00     | 0.00           | 38.81                  | 42.69    | 9.98           |
| Japón            | 203.00              | 217.00   | 6.89           | 0.19                   | 0.19     | 0.00           |
| Alemania Federal | 2.06                | 1.83     | -11.16         | 18.84                  | 23.33    | 23.83          |
| Francia          | 4.47                | 4.26     | -4.69          | 8.68                   | 10.02    | 15.43          |
| Reino Unido      | 0.53                | 0.45     | -1.50          | 73.23                  | 94.87    | 29.55          |
| Canadá           | 1.12                | 1.16     | 3.57           | 34.65                  | 36.80    | 6.20           |
| Italia           | 849.00              | 822.00   | -3.18          | 0.04                   | 0.05     | 25.00          |
| Bélgica          | 32.38               | 29.25    | -9.66          | 1.20                   | 1.46     | 21.66          |
| Holanda          | 2.22                | 2.01     | -9.45          | 17.48                  | 21.24    | 21.51          |
| Suecia           | 4.55                | 4.25     | -6.59          | 8.53                   | 10.04    | 17.70          |
| Suiza            | 1.82                | 1.66     | -8.79          | 21.32                  | 25.72    | 20.63          |

<sup>1</sup> mcp: moneda de cada país.

<sup>2</sup>  $\text{pesos/mcp} = \frac{\text{pesos/US}}{\text{mcp/US}}$

Fuente: The economist 14-20 julio/79  
The economist 15-21 julio/78

El Cuadro IV-8 muestra cómo, entre junio/78 y junio/79, el dólar se desvalorizó en 4.5% frente a las demás monedas —sólo se ha recuperado parcialmente con respecto al yen y al dólar canadiense—. Aunque el marco alemán se revalorizó más que las otras monedas europeas, no se presentarán tales diferencias en el futuro, ya que, a partir del 13 de marzo de 1979, entró en vigencia la Unión Europea de Pagos (UEP), y que consiste en un fondo monetario común a los países del Mercado Europeo<sup>11</sup>, que sustituye y complementa el mecanismo conocido como “la serpiente”. De común acuerdo, ningún país permitirá que su moneda cambie de valor en más de 2.25% con respecto a las demás<sup>12</sup>, con la excepción del caso de Italia, cuya moneda puede fluctuar en 6.0%.

A pesar de que la devaluación del peso colombiano frente al dólar sólo llegó al 10% en el período contemplado (junio/78 - junio/79), la devaluación respecto a las demás monedas fue bastante

significativa. En especial, se presentan devaluaciones del orden del 25% con relación al marco, y la lira, y del 30% frente a la libra inglesa.

El ritmo de devaluación del peso en 1979 ha sido lento durante los siete primeros meses del año. La disminución del 5% en su valor frente al dólar (Cuadro IV-9) indica que el acumulado anual será semejante al del año anterior (8% - 9%). Si bien es cierto que, en términos absolutos, esta cifra no difiere significativamente del 10% correspondiente al promedio de devaluación anual para la década 1967-1977, la diferencia es notoria en términos reales. En efecto, si se desea mantener relativamente constantes los pesos reales que el exportador recibe por cada dólar, habría que compensar la pérdida del poder adquisitivo de nuestra moneda mediante una mayor devaluación. Puesto que la inflación de los últimos años ha sido significativamente mayor a la del resto del período, la comparación con el promedio histórico pierde validez.

Las cifras del Cuadro IV-11 muestran cómo, si se ajusta la devaluación del peso con respecto a las demás monedas por un factor de corrección que incorpore el diferencial entre los índices de in-

<sup>11</sup> Con la excepción de Inglaterra, país que decidió postergar su ingreso.

<sup>12</sup> En realidad el sistema es bastante más complejo. Como numerario se utiliza la Unidad Monetaria Europea (UME), constituida por la ponderación del valor de las monedas de los nueve países que forman el Mercado Común.

Cuadro IV-9  
EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

|      |           | \$/US <sup>1</sup><br>(Oficial) | Variación<br>(%) | \$/US <sup>2</sup><br>(en bolsa) | Variación<br>(%) |
|------|-----------|---------------------------------|------------------|----------------------------------|------------------|
| 1975 | Diciembre | 32.83                           |                  |                                  |                  |
| 1976 | Diciembre | 36.20                           | 10.27            |                                  |                  |
| 1977 | Diciembre | 37.71                           | 4.17             |                                  |                  |
| 1978 | Diciembre | 40.79                           | 8.17             |                                  |                  |
| 1979 | Enero     | 41.14                           | 0.86             | 39.40                            |                  |
|      | Febrero   | 41.43                           | 0.70             | 39.28                            | -0.30            |
|      | Marzo     | 41.79                           | 0.87             | 38.84                            | -1.12            |
|      | Abril     | 42.21                           | 1.01             | 39.32                            | 1.24             |
|      | Mayo      | 42.56                           | 0.83             | 39.48                            | 0.41             |
|      | Junio     | 42.69                           | 0.31             | 39.45                            | -0.08            |
|      | Julio     | 42.74                           | 0.12             | 39.50                            | 0.13             |

<sup>1</sup> Promedio mensual-compra.

<sup>2</sup> Última cotización en bolsa.

Fuente: Revista del Banco de la República.

**Cuadro IV-10**  
**INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR**  
Indice de precios  
en cada país  
Junio/79<sup>1</sup>  
Indice de precios  
en Colombia

| País           | Junio/79 <sup>1</sup> | Indice de precios<br>en Colombia |
|----------------|-----------------------|----------------------------------|
| Estados Unidos | 110.50                | 0.9065                           |
| Japón          | 103.00                | 0.8450                           |
| Alemania       |                       |                                  |
| Federal        | 104.00                | 0.8532                           |
| Francia        | 110.00                | 0.9024                           |
| Reino Unido    | 110.50                | 0.9065                           |
| Canadá         | 109.50                | 0.8983                           |
| Italia         | 113.60                | 0.9311                           |
| Bélgica        | 103.99                | 0.8531                           |
| Holanda        | 104.00                | 0.8532                           |
| Suecia         | 106.00                | 0.8696                           |
| Suiza          | 101.06                | 0.8290                           |
| Colombia       | 121.90                | 1.0000                           |

<sup>1</sup> Base: Junio/78.

Fuente: The Economist 14-20 julio 79.

flación interna y externa<sup>13</sup>, el resultado es bien diferente al que indicarían las simples relaciones nominales.

Puesto que para el período junio/78 - junio/79 la devaluación del 10% en el

<sup>13</sup> Tal como se indica en anteriores entregas de esta revista, se trata de comparar la relación \$reales/mcp real al comienzo y al final del período.

$$\text{\$reales/mcp real} = \frac{\text{\$/IP col}}{\text{mcp/IP cada país}}$$

mcp: moneda de cada país

IP: índice de precios

valor del peso colombiano frente al dólar compensa la diferencia entre el índice de inflación en Colombia y Estados Unidos (121.90 vs 110.50 —Cuadro IV-10—), la devaluación en términos reales fue prácticamente despreciable. Si se ponderan las variaciones del valor del peso con respecto a las demás monedas, de acuerdo a la importancia de cada mercado en nuestras exportaciones, el resultado neto es una devaluación del 2.05% para los países indicados en el cuadro, y del 1.12% si se incluye en los cálculos a los países del Pacto Andino y el Resto de ALALC, bajo el supuesto de que estos últimos mantienen una política de devaluación, que compensa exactamente los diferenciales entre la tasa de inflación en Estados Unidos y la interna.

Puesto que la devaluación real ponderada fue prácticamente nula, la conclusión general en cuanto al movimiento de la tasa de cambio en la última década coincide con la de la anterior entrega de esta revista: la tasa de cambio real se elevó substancialmente entre 1967 y 1972-73, con un descenso en el 74 y su consecuente recuperación en el 75. En adelante se mantiene a un nivel aproximadamente constante.

**Cuadro IV-II**  
**CALCULO DE LA TASA DE CAMBIO REAL PONDERADA**  
(\$/IP col/mcp/IP mcp)

| País                             | Junio/78 | Junio/79 | Variación (%) | Participación Exportaciones sin café |
|----------------------------------|----------|----------|---------------|--------------------------------------|
| Estados Unidos                   | 38.81    | 38.69    | -0.31         | 22.71                                |
| Japón                            | 0.19     | 0.16     | -15.79        | 3.61                                 |
| Alemania Federal                 | 18.84    | 19.90    | 5.63          | 7.00                                 |
| Francia                          | 8.68     | 9.04     | 4.15          | 2.56                                 |
| Reino Unido                      | 73.23    | 86.00    | 17.44         | 3.57                                 |
| Canadá                           | 34.65    | 33.06    | -4.59         | 0.80                                 |
| Italia                           | 0.04     | 0.05     | 25.00         | 1.42                                 |
| Bélgica                          | 1.20     | 1.24     | 3.33          | 2.30                                 |
| Holanda                          | 17.48    | 18.12    | 3.66          | 1.78                                 |
| Suecia                           | 8.53     | 8.73     | 2.34          | 0.64                                 |
| Suiza                            | 21.32    | 21.32    | 0.00          | 0.40                                 |
| a. Participación Total 11 países |          | 2.05     |               | 46.79                                |
| b. Grupo Andino y Resto ALALC    |          | 1.12     |               | 30.58                                |
|                                  |          |          |               | 85.37                                |

Variación ponderada 11 países

$$\text{Variación ponderada (11 países, ALALC y Grupo Andino)} = \frac{\text{\$/IPC}}{\text{mcp/IP CP}} = \frac{\text{\$}}{\text{mcp}} \cdot \frac{\text{IPC}}{\text{IP Col}}$$

# Finanzas Públicas

## A. Introducción y resumen

El Presupuesto Nacional ha operado desde 1976 como un factor contraccionista. Esta tendencia se ha manifestado en lo corrido de este año. Los ingresos fiscales aumentaron hasta julio 43.1% con respecto al mismo período del año anterior. La ejecución presupuestal se desenvolvió lentamente, de tal suerte que a finales de julio el porcentaje de acuerdos era muy inferior al de la misma fecha del año anterior. Como consecuencia, se ha venido registrando un cuantioso superávit de caja, que se ha manifestado en un aumento de 400 millones de los depósitos de Tesorería en el Banco de la República y en una congelación de los ingresos de cuenta especial de cambio por \$6.400 millones. No es claro, sin embargo, hasta dónde se mantendrá este manejo en lo que resta del año. De un lado, los ingresos fiscales, cuyo incremento se explica principalmente por la amnistía tributaria, no mantendrán seguramente la tasa de crecimiento registrada en julio. De otro lado, se han venido aprobando presupuestos adicionales y ratificando reservas en cuantías superiores a las de los años

anteriores. Las proyecciones para finales del año indican que, de acordarse un presupuesto similar al del pasado, se presentaría un déficit de caja y, como consecuencia, un retiro cuantioso de los recursos actualmente congelados en el Banco de la República. Se extiende así al Presupuesto Nacional la característica de la política económica de paralizar las actividades en unos momentos para luego estimularlas exageradamente.

El proyecto de presupuesto presentado al Congreso asciende a \$147.136 millones y las cuantías asignadas a funcionamiento e inversión son inferiores a las tendencias históricas. Al parecer, los gastos de inversión se efectuarán en su mayor parte mediante presupuestos adicionales financiados con crédito externo. La práctica de subvaluar el presupuesto básico, si bien le concede una mayor discrecionalidad al Gobierno para ajustar los gastos de acuerdo con los ingresos y la política coyuntural, reduce la capacidad de programación del gasto. Las entidades públicas, al no contar con bases firmes, no se movilizan a dar los pasos previos requeridos para iniciar los



Cuadro V-1

**RECAUDOS DE INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL  
DURANTE EL PERIODO 1 de ENERO a 31 de JULIO 1978-1979  
(Millones de Pesos)**

|                               | Recaudos a Julio<br>31 de 1978 | Recaudos a Julio<br>31 de 1979 | Variación Anual<br>( % ) |
|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 1. Renta y Complementarios    | 13.579                         | 20.087                         | 47.9                     |
| 2. Ventas                     | 10.881                         | 14.011                         | 28.8                     |
| 3. Aduana y CIF               | 7.181                          | 9.684                          | 34.8                     |
| 4. Cuenta especial de Cambios | 7.148                          | 11.300                         | 58.1                     |
| a) Impuesto Café              | ( 3.693)                       | ( 3.972)                       | 7.5                      |
| b) Otros (neto)               | ( 3.455)                       | ( 7.328)                       | 112.1                    |
| 5. Gasolina y ACPM            | 2.997                          | 4.332                          | 44.5                     |
| 6. Otros                      | 3.972                          | 6.082                          | 53.1                     |
| 7. Total                      | 45.758                         | 65.496                         | 43.1                     |

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales y Cálculos de FEDESARROLLO.

proyectos. La opinión pública no puede manifestarse sobre los programas de inversión, facilitándose así la escogencia de los proyectos de acuerdo con criterios de corto plazo. De otro lado, los indicios de que la mayor parte de la inversión se financiará con crédito externo no suministra un panorama halagüeño. La experiencia de este año muestra que no es tan fácil programar la economía sobre la base de un déficit cambiario y las perspectivas del próximo año no permiten esperar que la expansión monetaria proveniente de la financiación externa pueda ser absorbida por la economía. El presupuesto se tornará así en la principal fuente desestabilizadora de la política monetaria.

## **B. Ingresos y gastos del gobierno durante 1979**

### *1. Ingresos*

En el Cuadro V-1 se muestra que los ingresos corrientes aumentaron en los primeros siete meses del año, en 43.1% con respecto al mismo periodo de 1978.

La mayoría de los rubros registraron incrementos superiores a la tasa de inflación y, en conjunto, superan las proyecciones consignadas en la ley de presupuesto y las elaboradas por FEDESARROLLO. Los recaudos por concepto de rentas y complementarios, que tradicionalmente han sido uno de los rubros menos dinámicos, aumentó 47.9%. Este comportamiento, que se sale de la tendencia histórica, se explica paralelamente por la ley de amnistía presentada en junio del presente año.

En los siete primeros meses del año se había recaudado el 59.8% de los ingresos presupuestados y había ingresado a la Tesorería el 51.1%. De otro lado, los ingresos de Tesorería por concepto de capital correspondían al 13.5% de los presupuestados (Cuadro V-2). El crédito externo de US\$400 contratado por el Gobierno al principio del año, y que entró al país recientemente, no se ha utilizado. Se ha configurado así una situación paradójica que muestra claramente la precipitud de esta decisión. El país está incurriendo en una pérdida propor-

Cuadro V-2

## EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS A JUNIO 31 DE 1979

(Millones de pesos)

|                             | Ingresos totales<br>presupuestados <sup>1</sup> | Recaudos                      | Ingresos<br>efectivos       |                                 |
|-----------------------------|---|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| Ingresos corrientes         | 109.494   | 65.496                        | 56.111                      |                                 |
| Ingresos de capital         | 25.802  |                               | 3.424                       |                                 |
| Total                       | 135.296   |                               | 59.535                      |                                 |
|                             | Gastos totales<br>presupuestados <sup>1</sup>   | Acuerdos totales<br>de gastos | Ratificación<br>de reservas | Pagos<br>efectivos <sup>2</sup> |
| Funcionamiento <sup>3</sup> | 92.244  | 50.401                        | 802                         | 46.817                          |
| Inversión                   | 43.052  | 9.257                         | 11.018                      | 11.618                          |
| Total                       | 135.296   | 59.658                        | 11.820                      | 58.435                          |

<sup>1</sup> Corresponde a las apropiaciones definitivas a julio 31 es decir al presupu4sto inicial más las adiciones netas (créditos menos los contracréditos).

<sup>2</sup> Cifras de la Tesorería General de la República.

<sup>3</sup> Incluye Servicio de la Deuda.

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto y Tesorería General de la República.

Cuadro V-3

## APROPIACION DEFINITIVA Y ACUERDOS DE GASTOS A JULIO 31 DE 1979

(Millones de Pesos)

|   | A Julio 31 de 1978 | A Julio 31 de 1979 | Variación Anual % |
|---|--------------------|--------------------|-------------------|
| <b>A. Apropiación Definitiva</b>                          | <b>97.653</b>      | <b>135.296</b>     | <b>38.5</b>       |
| 1. Funcionamiento <sup>1</sup>                            | 66.225             | 92.244             | 39.3              |
| a. Presupuesto Inicial                                    | 59.511             | 84.164             | 41.4              |
| b. Adiciones netas  | 6.714              | 8.080              | 23.3              |
| 2. Inversión  | 31.428             | 43.052             | 37.0              |
| a. Presupuesto Inicial                                    | 27.069             | 24.092             | -11.0             |
| b. Adiciones netas  | 4.359              | 18.960             | 335.0             |
| <b>B. Acuerdos de Gastos</b>                              | <b>48.039</b>      | <b>59.658</b>      | <b>24.2</b>       |
| 1. Funcionamiento <sup>1</sup>                            | 37.334             | 50.401             | 35.0              |
| 2. Inversión  | 10.705             | 9.257              | -13.5             |
| <b>C. Porcentaje acordado de la<br/>apropiación (B/A)</b> | <b>49.2</b>        | <b>44.1</b>        |                   |
| 1. Funcionamiento   | 56.4               | 54.6               |                   |
| 2. Inversión  | 34.1               | 21.5               |                   |

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto y cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Incluye servicio de Deuda Pública.

cional a la diferencia entre la tasa de interés de préstamos internacionales y la de las reservas internacionales por mantener unos recursos inactivos. Lo más grave es que las condiciones generales de la economía no dan margen para un manejo distinto. La monetización de estos recursos en el presente año originaría una difícil situación monetaria.

## 2. Gastos.

Al finalizar julio, el consejo de ministros había aprobado acuerdos de gastos por \$59.658 millones y ratificado reservas de la vigencia anterior por \$11.820 millones. La ejecución presupuestal ha evolucionado lentamente. Mientras que en julio 31 de 1979 se había acordado el 49,2% de lo presupuestado, en el mismo período del presente año se ha acordado el 44.1%. La contracción del gasto público continúa recayendo totalmente en la inversión que ha aumentado menos que el año anterior en términos nominales (Cuadro V-2 y V-3).

## 3. Superávit de caja

En suma, los ingresos fiscales han aumentado más y los gastos menos de lo proyectado. Como consecuencia, se generó un cuantioso superávit de caja que está claramente reflejado en las cuentas monetarias. Los depósitos de Tesorería en el Banco de la República aumentaron \$400 millones y los ingresos de la cuenta especial de cambio \$6.400 millones. De otro lado, parte de los recursos de crédito externo contratados por el Gobierno se hallan congelados en el Banco de la República.

## 4. Proyección para el final del año

En los últimos meses se han adoptado decisiones que podrían significar un cambio brusco en la política de austeridad presupuestal. Hasta julio 31 se había autorizado presupuestos adicionales por \$27.040 millones, cifra superior en 25% a la registrada en la misma fecha de 1978. Asimismo, la ratificación de reservas superaba la de años anteriores. De otro lado, la tasa de creci-

**Cuadro V-4**  
**PROYECCION INGRESOS CORRIENTES PARA 1979**

(Millones de pesos)

|                            | Recaudos<br>1978 | Recaudos 1979 |               |                | Variación<br>% |
|----------------------------|------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
|                            |                  | I Semestre    | II Semestre   | Proyección año |                |
| Renta y complementarios    | 30.677           | 16.652        | 24.762        | 41.414         | 35.0           |
| Ventas                     | 18.651           | 11.049        | 14.627        | 25.676         | 37.6           |
| Aduanas y CIF              | 13.567           | 8.330         | 9.985         | 18.315         | 35.0           |
| Cuenta especial de cambios | 13.781           | 9.277         | 8.709         | 17.986         | 31.0           |
| a) Impuesto café           | (7.825)          | (3.488)       | (6.892)       | (10.380)       | 33.0           |
| b) Otros                   | (5.956)          | (5.789)       | (1.817)       | (7.606)        | 27.7           |
| Gasolina y ACPM            | 5.373            | 3.476         | 4.417         | 7.893          | 46.9           |
| Otros                      | 6.235            | 5.107         | 3.497         | 8.604          | 38.0           |
| <b>Total</b>               | <b>88.284</b>    | <b>53.891</b> | <b>65.997</b> | <b>119.888</b> | <b>36.0</b>    |

Metodología: De acuerdo con la establecida en la Coyuntura de abril de 1977.

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales y proyecciones de FEDESARROLLO.



Cuadro V-5

**PROYECCION DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL PARA 1979<sup>1</sup>**  
(Millones de Pesos)

|                             | Total Presupuestado |               |                | Total Acordado     |                          |                |                 |
|-----------------------------|---------------------|---------------|----------------|--------------------|--------------------------|----------------|-----------------|
|                             | Ley de Presupuesto  | Adiciones     | Total          | Acuerdos de Gastos | Ratificación de Reservas | Total          | Pagos Efectivos |
| Funcionamiento <sup>2</sup> | 84.164              | 8.080         | 92.080         | 87.632             | 802                      | 88.434         | 85.780          |
| Inversión                   | 24.092              | 18.960        | 43.052         | 30.136             | 11.018                   | 41.154         | 37.038          |
| <b>Total</b>                | <b>108.256</b>      | <b>27.040</b> | <b>135.296</b> | <b>117.768</b>     | <b>11.820</b>            | <b>129.588</b> | <b>122.818</b>  |

Fuente: Proyección de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Proyecciones con base en las relaciones históricas entre el total presupuestado, y el total acordados y los pagos efectivos.

<sup>2</sup> Incluye Servicio de la Deuda.

miento de los ingresos tributarios, por provenir en gran parte de la amnistía tributaria, no se mantendrá en lo que resta del año.

En los Cuadros V-4 y V-5 se presentan las proyecciones de ingresos y gastos efectivos para el final del año. Los ingresos se calcularon teniendo en cuenta la evolución histórica y reciente, y los gastos suponiendo que se mantiene la relación histórica entre apropiaciones, acuerdos y pagos efectivos. De ahí se deduce que los gastos superarán los ingresos en \$3.000 millones, lo cual provocaría un retiro cuantioso de los fondos congelados en el Banco de la República. Estos resultados, desde luego, pueden ser modificados por el comportamiento de los recaudos y la acción del Gobierno que tiene los medios para autorizar acuerdos en proporciones diferentes a las tendencias históricas.

### C. Proyecto de presupuesto para 1980

El proyecto de presupuesto de ingresos asciende a \$147.136 millones, cifra

superior en 8.7% al apropiado para 1979. No es un monto realista. La proyección de ingresos sólo contempla un aumento de 20.4% y está claramente subvaluada en renta, cuenta especial de cambios y gasolina (Cuadro V-6). Los gastos, por su parte, muestran en general incrementos muy inferiores a las tendencias tanto en funcionamiento que aumenta 26.7% como en inversión que disminuye 25.2%. Estas apreciaciones son corroboradas en el informe del Presidente Turbay al Congreso, donde anuncia un adicional de \$22.880 millones que no ha sido presentado (Cuadro V-7).

La distribución del gasto continúa mostrando una clara tendencia en favor de las partidas de funcionamiento que representan el 64.4% de las apropiaciones totales. El Ministerio de Educación absorbe el 23% del presupuesto de funcionamiento, Defensa y Hacienda el 12%, la Policía Nacional el 8% y los sectores restantes menos de 5%. El presupuesto de inversión concentra los recursos principalmente en Obras Públicas,



**Cuadro V-6**  
**INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL**

|                            | Recaudos<br>1978 | Proyección<br>1979 <sup>1</sup> | Proyecto<br>1980 | Variación Anual % |             |             |
|----------------------------|------------------|---------------------------------|------------------|-------------------|-------------|-------------|
|                            |                  |                                 |                  | 1978              | 1979        | 1980        |
| Renta y Complementarios    | 30.677           | 41.414                          | 47.665           | 27.5              | 35.0        | 15.0        |
| Ventas                     | 18.651           | 25.676                          | 31.515           | 38.6              | 38.0        | 23.0        |
| Aduanas y Recargos         | 13.567           | 18.315                          | 24.420           | 50.8              | 35.0        | 33.3        |
| Cuenta Especial de Cambios | 13.781           | 17.986                          | 17.435           | 49.2              | 31.0        | -0.03       |
| Gasolina y ACPM            | 5.373            | 7.893                           | 8.470            | 20.3              | 46.3        | 7.3         |
| Otros                      | 6.235            | 8.604                           | 12.310           | 9.6               | 38.0        | 43.0        |
| <b>Total</b>               | <b>88.284</b>    | <b>119.888</b>                  | <b>141.815</b>   | <b>34.0</b>       | <b>36.0</b> | <b>18.0</b> |

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales, proyecto de presupuesto y cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Estimativos de FEDESARROLLO.

Energía y Ministerio de Hacienda. De otro lado, las transferencias regionales ascienden a \$28.681 millones, es decir el 19.4% del presupuesto total, y están representadas en su mayor parte en gastos de Salud y Educación.

La tendencia creciente de los gastos de funcionamiento es el resultado de un esfuerzo de los gobiernos tendientes a llevar los servicios públicos a los grupos de bajos ingresos. No puede disociarse, sin embargo, del aumento de la burocracia y de la elevación de los salarios del sector público. Lo cierto es que los gastos de funcionamiento no pueden crecer indefinidamente y deben guardar un balance con los ingresos fiscales. La inversión en infraestructura por sus características de bien colectivo tiene que ser adelantada por el Gobierno y es un complemento indispensable para el crecimiento de la economía. El hecho de que los gastos de inversión con recursos ordinarios corresponden al 18.3% de los ingresos tributarios, indica que en un corto plazo la totalidad de los ingresos tributarios se destinarán a partidas de

funcionamiento. El país se encontrará, entonces, ante el dilema de que la ampliación de la infraestructura sólo podrá hacerse a costa de una mayor inflación, que finalmente neutralizará los efectos distributivos de los gastos sociales.

La práctica de presentar un presupuesto básico inferior a los gastos reales tiene serias implicaciones económicas e institucionales. No hay duda de que otorga una mayor discrecionalidad para regular los gastos de acuerdo con los ingresos y la política coyuntural. La inclusión de una partida en el presupuesto constituye un compromiso del Gobierno y crea factores políticos e institucionales que llevan a efectuarlo. La conveniencia de este manejo tiene, sin embargo, un límite. El control de la mayor parte de las inversiones a través de presupuestos adicionales debilita los procesos de planeación y selección de los proyectos. Las entidades ejecutivas necesitan conocer con anterioridad y tener cierta seguridad sobre los recursos, para dar los pasos previos requeridos para iniciar los programas. La discusión pú-

**Cuadro V-7**  
**PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL 1979-1980**  
(Millones de pesos)

|                              | <b>Apropiado<br/>1979<sup>1</sup></b> | <b>Composición<br/>%</b> | <b>Proyecto<br/>presupuesto<br/>1980</b> | <b>Composición<br/>- %- -</b> | <b>Incremento<br/>%</b> |
|------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|--|-------------------------------|-------------------------|
| <b>Funcionamiento</b>        | 74.803                                | 55.2                     | 94.806                                   | 64.4                          | 26.7                    |
| Servicios personales         | 21.804                                | 16.1                     | 26.170                                   | 17.8                          | 20.0                    |
| Gastos generales             | 6.151                                 | 4.5                      | 8.447                                    | 5.7                           | 37.3                    |
| Transferencias               | 46.848                                | 34.6                     | 60.189                                   | 40.9                          | 28.4                    |
| <b>Inversión</b>             | 43.052                                | 31.8                     | 32.197                                   | 21.9                          | -25.2                   |
| Recursos ordinarios          | 20.316                                | 15.0                     | 26.876                                   | 18.3                          | 32.2                    |
| Recursos crédito interno     | 5.500                                 | 4.1                      | 150                                      | 0.1                           | -97.2                   |
| Recursos crédito externo     | 17.236                                | 12.7                     | 5.171                                    | 3.5                           | -70.0                   |
| <b>Servicios de la deuda</b> | 17.441                                | 13.0                     | 20.133                                   | 13.7                          | 15.4                    |
| <b>Total</b>                 | <b>135.296</b>                        | <b>100.0</b>             | <b>147.136</b>                           | <b>100.0</b>                  | <b>8.7</b>              |

<sup>1</sup> Apropiación a julio 31 de 1979.

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto.

blica sobre el presupuesto de inversión exige un análisis global de los proyectos y requiere un plazo prudencial entre la propuesta del gasto y su ejecución para

que el Congreso y el público tengan alguna posibilidad de pronunciarse sobre los proyectos.

# Moneda y Banca

## A. Introducción y Resumen

La cantidad de dinero es un elemento fundamental en la determinación de los precios, pero no el único. La relación entre las dos variables está sujeta a fluctuaciones en el corto plazo que no pueden ser ignoradas por la política coyuntural. La escogencia de las metas monetarias no puede fundamentarse exclusivamente en criterios históricos o reglas mecánicas. La política monetaria debe ser el resultado de un diagnóstico de las condiciones generales de la economía y adelantarse coordinadamente con el resto de la política económica. Ante todo hay que evitar encauzarla en dirección contraria a la política de ingresos. Los propósitos anti-inflacionarios no se conseguirán en la magnitud deseada y, en cambio, se configurarían condiciones que podrían conducir a una recesión económica.

Los medios de pago crecieron 6.5% hasta agosto y registraban una tasa anual de 24.5% en la misma fecha. Las reservas internacionales constituyeron la principal fuente de expansión al aumentar US\$1.040 millones en lo corrido del año, lo cual se explica en unos casos

por acciones del Gobierno y en otros por omisiones. La contracción provino del Gobierno Nacional que mantenía un saldo de \$22.882 millones en el Banco de la República, las corporaciones de ahorro y vivienda que cubrieron los compromisos adquiridos al final de 1978, los depósitos previos a la nacionalización y los títulos del Banco de la República. Finalmente, el encaje marginal continuó siendo un mecanismo altamente efectivo para evitar la expansión secundaria.

El aumento de los medios de pago registrado a finales de agosto es satisfactorio. La trayectoria es, sin embargo, ilógica. La tasa de crecimiento se bajó drásticamente de 30% a 20% entre diciembre y mayo, para luego elevarla y situarla en 24.5% en agosto. Esta política oscilatoria dará lugar a fenómenos de difícil interpretación en los próximos meses.

Las medidas monetarias adoptadas a partir de marzo no tienen la consistencia deseable. La capacidad contraccionista de los instrumentos monetarios se ha venido modificando con una frecuencia inconveniente. La política de tasas de interés no se sabe hacia dónde apun-

ta. Los depósitos de UPAC se colocaron en desventaja en el primer semestre originando una parálisis de la actividad constructora, mientras que en los últimos meses se ha hecho lo contrario induciendo desplazamientos del ahorro financiero que harán muy difícil el control de la expansión de las reservas prevista para el final del año. La elevación de las tasas de interés no ha afectado mayormente a los títulos del Banco de la República. La contracción originada por los títulos agroindustriales y los títulos canjeables no representados en encajes se ha compensado, parcialmente, por la reducción del de los certificados de cambio. En cambio, los depósitos de importación y los encajes, que son instrumentos forzosos sin ninguna retribución, han operado con gran efectividad.

En la entrega de *Coyuntura Económica* de abril se recomendaba situar la-

tasa de crecimiento de los medios de pago en 20% al final del año. Las proyecciones más recientes de FEDESA-RROLLO indican que estos estarán alrededor de 28%.

El comportamiento errático de los medios de pago en el último año y la falta de coordinación entre las distintas políticas, en conjunto con las presiones de costos, han configurado una situación delicada. La tasa de inflación en agosto superaba en más del doble la registrada en la misma fecha de 1978. Las cifras de fin de año se ajustarán al panorama dibujado en la entrega de *Coyuntura Económica* de principios de año, cuando se previno que la tasa de inflación estaría entre 24% y 29%. En efecto, el aumento del índice de precios del consumidor obrero estará alrededor del punto medio de dicho rango.

Cuadro VI-1

FUENTES DE EXPANSION MONETARIA ENTRE DICIEMBRE 31 Y AGOSTO 25  
(Millones de Pesos y Porcentajes)

|   | Aumento en lo<br>corrido del año | Saldo en Agosto<br>25 | Aumento<br>Porcentual |
|---|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Base Monetaria                                  | 6333                             | 107587                |                       |
| Reservas  | 47408                            | 142343                | 6.3                   |
| Crédito del Banco de la República, <sup>1</sup> |                                  |                       |                       |
| a Entidades de Fomento y Bancos                 | -13183                           | 2748                  |                       |
| Crédito al Gobierno Nacional <sup>2</sup>       | -21668                           | -22882                |                       |
| Títulos del Bancos de la República <sup>3</sup> | - 5261                           | -26096                |                       |
| Otros   | - 963                            | 1382                  |                       |
| Multiplicador Bancario                          |                                  | 1,335                 |                       |
| Medios de Pago                                  |                                  | 143642                | 6.5                   |

<sup>1</sup> Incluye crédito neto a las Entidades de Fomento y a los Bancos comerciales y depósitos de importación.

<sup>2</sup> Incluye depósitos de Tesorería en el Banco de la República, ingresos de la Cuenta Especial de cambios congelados en el Banco de la República y operaciones con el sector Público.

<sup>3</sup> Incluye Certificados de Cambio. Títulos Canjeables por Certificados de Cambio y Títulos Agroindustriales.



## B. Evolución en lo corrido del año

### 1. Fuentes de expansión

Los medios de pago pasaron de \$134.800 a \$143.642 millones entre el 31 de diciembre de 1978 y agosto 25 de 1979, lo cual corresponde a un aumento porcentual de 6.5%, y registraban una tasa anual de 24.6% en la última fecha. La base monetaria aumentó 6.1% en el mismo período y el multiplicador bancario se mantuvo aproximadamente constante. En el Cuadro VI-1 se presentan las fuentes de expansión monetaria agrupadas en cuatro clasificaciones: reservas internacionales, Gobierno Nacional, crédito del Banco de la República y títulos del Banco de la República.

La principal fuente de expansión monetaria fueron las reservas internacionales que aumentaron US\$1.046 millones entre diciembre de 1978 y agosto de 1979, originando una expansión monetaria de 47.408 millones. Este comportamiento no puede atribuirse a los reintegros de café que en agosto registraban un nivel similar al de 1978. Se explica por la rápida expansión de las exportaciones menores y de los servicios, el lento desenvolvimiento de los giros de importación y la contratación de crédito externo del Gobierno.

El crédito del Banco de la República al sector privado, que incluye los fondos de fomento, las operaciones de redescuento y los depósitos de importación, disminuyó \$13.183 millones. En este comportamiento contribuyeron principalmente las Corporaciones de Ahorro y Vivienda que cubrieron durante los primeros siete meses del año \$ 8.500 correspondientes a las obligaciones adquiridas durante 1978 para atender los retiros depósitos de final de año y los depósitos de importación que aumentaron durante el mismo período.

El presupuesto nacional ha operado como un elemento altamente contraccionista. Los depósitos de tesorería aumentaron \$1.224 millones, las utilidades de la cuenta especial de cambios en el Banco de la República aumentaron \$7.862 millones y los ingresos por concepto de crédito externo se congelaron en el Banco de la República. En suma, el Gobierno contribuía hasta agosto 25 a una contracción de \$21.668 millones.

Los títulos del Banco de la República contribuyeron a una contracción de \$5.261 millones. De un lado, el saldo de los certificados de cambio bajó de \$17.200 millones a \$12.200 millones. De otro lado, los títulos canjeables, que están representados en una alta proporción en forma de encajes, y los títulos agroindustriales aumentaron \$ 7.624 millones y \$3.444 millones respectivamente.

### 2. Comportamiento de los medios de pago

Los medios de pago han tenido un comportamiento irregular a lo largo del año. En los primeros cinco meses del año disminuyeron en términos absolutos, y la tasa anual de crecimiento, que ascendía a 30.3% a finales de 1978, se redujo progresivamente hasta situarse en 20% en mayo. Esta tendencia descendiente se modificó drásticamente en junio cuando aumentaron 6%. La tasa de crecimiento pasó de 20% a 25% en un mes.

El crecimiento de los medios de pago registrado hasta agosto puede considerarse satisfactorio. La trayectoria es, sin embargo, cuestionable. El procedimiento indicado consistía en reducir progresivamente la tasa anual hasta situarla alrededor de 25% en agosto, para luego colocarla en 20% en diciembre. En lugar de ello se redujo violentamente en

los cinco primeros meses del año y luego se subió también drásticamente. Los procesos de ajuste originados por una política de pare y siga de esa naturaleza van más allá de los niveles de abstracción requeridos por la teoría económica. Solo se puede decir que la economía se encontrará en los próximos meses ante fenómenos de difícil interpretación.

### 3. Crédito

En el Cuadro VI-2 se presenta la evolución de las colocaciones bancarias y el crédito del Banco de la República a las principales entidades de fomento. El crecimiento de las colocaciones bancarias, en lo corrido del año y en términos anuales, es inferior al registrado en los años inferiores y al aumento de la inflación. Este resultado no se extiende a las operaciones de fomento. El crédito del Banco de la República al FFI, FIP y FFAP, aunque tuvo un ritmo menor durante el primer semestre del año, experimenta una tasa anual superior al crecimiento nominal de la producción.

La restricción del crédito bancario ha sido el resultado de una política delibe-

rada, y ampliamente justificable, tendiente a contrarrestar la expansión proveniente de las reservas internacionales. Los efectos de esta política sobre el capital de trabajo y la capitalización industrial se aminoró orientando los recursos disponibles hacia las actividades de fomento.

### C. Medidas monetarias entre marzo y agosto

En la entrega de *Coyuntura Económica* de abril se analizaron las principales medidas adoptadas hasta marzo. De ahí en adelante se han tomado medidas sobre los certificados de cambio, el encaje y las tasas de interés que se analizarán a continuación.

#### 1. Certificados de cambio

Los certificados de cambio que habían sido suspendidos en febrero para las exportaciones de café y las exportaciones menores, fueron reestablecidos en mayo para el café y algunas exportaciones menores que mostraban claros indicios de sobrefacturación. Las decisiones de febrero y mayo en conjun-

**Cuadro VI-2**  
**INDICADORES DE CREDITO**  
(Millones de Pesos y Porcentajes)

|  | Saldo agosto<br>25 | Variaciones entre<br>diciembre 31<br>y agosto 25<br>de 1979 | Variaciones anuales |      |
|--|--------------------|---|---------------------|------|
|  |                    |   | 1978                | 1979 |
| Colocaciones Bancarias                 | 127448             | 10.3  | 30.3                | 18.4 |
| Crédito del Banco de la República FFAP | 16712              | 2.2   | 48.4                | 44.8 |
| Crédito del Banco de la República FIP  | 2800               | 6.0   | 12.3                | 12.7 |
| Crédito del Banco de la República FFI  | 3433               | 18.0  | 79.9                | 43.1 |

to ampliaban la capacidad contraccionista del sistema, porque en la primera fecha se redujo a 5% la utilización de los certificados para giros de importación. Reglamentaciones posteriores operaron, sin embargo, en la dirección de impedir este resultado. El descuento de los certificados de cambio se bajó de 9% a 8%, la devaluación de la tasa de cambio se suspendió desde mayo y las tasas de interés de la mayoría de los activos se han venido elevando. Como consecuencia, la rentabilidad relativa de los certificados se redujo con relación al UPAC y los bonos agroindustriales. Las ventas directas al Banco de la República, que fueron mínimas en el pasado, se han venido incrementando en los últimos meses, reduciendo considerablemente el saldo en poder del público.

La reducción del saldo de certificados de cambio no fue muy grave desde el punto de vista del manejo del primer semestre, pero introducirá dificultades en el segundo semestre. Los ajustes en el mercado financiero colombiano son relativamente lentos. Una vez los inversionistas se desplazan de un papel a otro no regresan fácilmente en un período corto. La expansión de las reservas internacionales prevista para el final del año solo podrá neutralizarse si las autoridades monetarias adoptan prontamente los ajustes requeridos para explotar al máximo la capacidad contraccionista de los certificados de cambio.

## 2. Encajes

Los encajes fueron modificados en junio del presente año. El encaje en moneda extranjera se redujo de 18 a 9 y el encaje de las corporaciones de ahorro y vivienda se bajó de 20% a 13% para las cuentas corrientes y de 15% a 10% para los depósitos a término. La primera medida, que significó una expansión mone-

taria de 1.500 millones, se podía justificar por la baja expansión de las colocaciones bancarias y el bajo crecimiento de los medios de pago. Al tratarse además de recursos que se colocan en actividades de corto plazo, podrá reestablecerse sin mayores traumatismos en los próximos meses. La segunda medida, en cambio, solo puede entenderse por las presiones del sector de la construcción. La elevación de la tasa de interés y del tope a la corrección monetaria de los depósitos de valor constante, en conjunto con la reducción de la rentabilidad del certificado de cambio, garantizaban una rápida recuperación de los depósitos de UPAC. Estos han crecido 46.3% en lo corrido del año y 28.6% en año completo. De los \$18.932 millones que ha aumentado el ahorro financiero total, \$16.642 millones están representados en UPAC, es decir, 80%.

El resultado anterior plantea serios interrogantes. La mayor parte del aumento del ahorro financiero fue captada por el UPAC y, además, se liberaron 1.600 millones para financiar la construcción. La expansión de los recursos financieros se encuentra, entonces, comprometida, en gran parte, en la actividad constructora. ¿Qué se va a hacer en los próximos meses? La expansión prevista de las reservas internacionales y la financiación de la cosecha cafetera requieren una congelación significativa del ahorro financiero en forma de certificados de cambio, o de cualquier otro tipo, y este ahorro se halla comprometido en actividades de largo plazo, ampliando el déficit.

## 3. Tasas de interés

Las tasas de interés han sido materia de distintas reglamentaciones. Los bonos agroindustriales se establecieron con una tasa de interés equivalente de 27% y recientemente se elevó a 29%. El tope de UPAC se elevó de 18% a 19%; la tasa de interés de las cuentas y los cer-

tificados de 6 meses se subió en un punto y la de los nuevos certificados de 12 meses se fijó en 7%. La tasa de interés de los títulos canjeables se elevó de 7 a 14%. En cambio, la rentabilidad del certificado de cambio ha bajado por la reducción del descuento para las ventas directas al Banco de la República y la suspensión de la devaluación.

El propósito de esta elevación casi general de las tasas de interés no es muy claro. Al parecer, se busca fortalecer la capacidad contraccionista de los instrumentos de control monetario. Ello no se ha conseguido. Los títulos agroindustriales, que ha sido el papel más favorecido, han aumentado \$ 3.444 millones, cifra inferior a la reducción de los certificados de cambio. El incremento de los títulos canjeables no puede atribuirse a las tasas de interés, por provenir en su mayor parte de inversiones del encaje que deben cumplirse independientemente de la rentabilidad.

#### **D. Perspectivas para finales del año**

##### *1. Proyecciones monetarias*

La oferta monetaria es el resultado del comportamiento de las fuentes de expansión que se hallan más allá del control de la autoridad monetaria y de las acciones de la misma. Las fuentes de expansión están asociadas en las circunstancias actuales con factores institucionales y económicos que facilitan su inferencia. Las proyecciones cambiarias indican que las reservas internacionales aumentarán US \$ 500 millones en los últimos cuatro meses y las consideraciones en materia cafetera señalan que los ingresos de divisas por concepto de café se destinarán totalmente a la adquisición de la cosecha. Las corporaciones de ahorro y vivienda, como ha acontecido desde su creación, experimentarán una caída de depósitos al final del año que

será cubierta con el cupo del Banco de la República. Asimismo, los bancos acudirán al cupo de liquidez y tenderán a desencajarse. Los desembolsos del FFAP se incrementarán en una mayor cuantía que las disponibilidades de recursos, ampliando el déficit.

El impacto de los factores anotados sobre la oferta monetaria depende de la actitud de la autoridad monetaria que tiene poderes para contrarrestar grandes emisiones. No se puede ignorar, sin embargo, la presencia de factores institucionales y políticos que reduce esta discrecionalidad. La reducción de las colocaciones bancarias, que han bajado seis puntos porcentuales en términos reales, en conjunto con la presión del sector industrial y bancario no permiten esperar mayores ajustes en materia de encaje. El monto de presupuestos adicionales aprobados a lo largo del año lleva a presumir que el Presupuesto Nacional será expansionista en lo que resta del año. La política reciente de trasladar recursos financieros hacia la construcción reduce notablemente la posibilidad de efectuar grandes contracciones a través de la colocación de papeles del Banco de la República en el mercado. En el momento actual existen, sin embargo, mecanismos capaces de generar una contracción importante en los próximos meses. El depósito de nacionalización establecido sobre las importaciones de capital originará una contracción progresiva. Los certificados de cambio, con el período de maduración y la utilización de giros al exterior vigente, operados adecuadamente permitirán contrarrestar una parte importante de la expansión prevista por el lado de las reservas internacionales. Las medidas que redujeron el descuento de los certificados y elevaron la tasa de interés de los otros activos financieros obstaculizarán este resultado y tendrán que revisarse para evitar un desbordamiento monetario al final del año.



Cuadro VI-3

**VARIACION DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE EXPANSION MONETARIA**  
(Millones de Pesos y Porcentajes)

|                                      | Variación Absoluta en los<br>últimos 4 meses de 1979 | Variación<br>Porcentual<br>en los últimos<br>4 meses | Variación<br>Porcentual<br>en el año |
|--------------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Reservas Internacionales             | 21.550   |  |                                      |
| Crédito al Gobierno Nacional         | 5000   |  |                                      |
| Crédito Interno                      | 12000  |  |                                      |
| Títulos del Banco de la<br>República | 14000  |  |                                      |
| Base monetaria                       | 24500  | 22.8   | 32                                   |
| Multiplicador Bancario               |  |  |                                      |
| Medios de Pago                       | 26900  | 18.7   | 28                                   |

Las proyecciones del cuadro se elaboran bajo dos supuestos. Primero la autoridad monetaria mantiene los instrumentos monetarios existentes. Segundo, introduce los ajustes requeridos, especialmente en materia de certificados de cambio, para explotar al máximo su capacidad contraccionista.

Las proyecciones del Cuadro VI-3 muestran que la base monetaria crecerá 32% y los medios de pago 28% durante el año. Estos resultados son altamente sensibles a la evolución del Presupuesto Nacional y al comportamiento de los certificados de cambio. Si el Gobierno acuerda una alta proporción de las apropiaciones presupuestales y no adopta los ajustes antes señalados a los certificados de cambio, la tasa de crecimiento de los medios de pago podría superar ampliamente el 30%. Si, por el contrario, el Gobierno sigue un manejo tendiente a mantener los fondos presupuestales congelados en el Banco de la República, la tasa de crecimiento de los medios de pago se situaría alrededor de 25%.

Las perspectivas de alcanzar una tasa de crecimiento de los medios de pago

superior a 25% al final del año es altamente preocupante. En la entrega de *Coyuntura Económica* de abril se señalaba la urgencia de colocarla en 20% para fijar las bases para situar la inflación por debajo de 20% en 1980. Todo parece indicar que, a menos de que se haga ahora un esfuerzo importante, el país continuará experimentando por varios años tasas de inflación de 25% y se acercará peligrosamente al nivel del 30%.

## 2. Inflación

Los resultados en materia de inflación han sido desalentadores. La tasa de inflación se ha venido acelerando progresivamente a lo largo del año y a finales de agosto ascendía a 26.1%, cifra que doblaba la registrada en la misma fecha del año anterior (Ver Cuadros VI-4 y VI-5). Las previsiones formuladas al principio del año en *Coyuntura Económica* se han cumplido satisfactoriamente. En ese entonces se decía que la alta expansión de los medios de pago al final de 1978, la elevación del salario mínimo y las perspectivas de la producción agrícola, operarían en la dirección de elevar la velocidad ingreso y ampliar los rezagos entre la política monetaria y

los precios. Y en los últimos cinco meses se han agregado nuevos factores. La política del Gobierno en materia de tasas de interés y liberación de precios administrados reducen la efectividad de la contracción monetaria.

En el período comprendido entre diciembre y mayo se observó simultáneamente una reducción de la tasa de crecimiento de los medios de pago y una aceleración de la inflación. Este comportamiento, que no se presenta por primera vez en la economía colombiana, ha debilitado la política contraccionista de la autoridad monetaria y ha fortalecido la posición de quienes demandan más crédito. Es preciso, por lo tanto, analizarlo cuidadosamente. La aceleración de la inflación, especialmente la que ocurrió en los primeros cuatro meses, se explica sin mayor dificultad por la enorme expansión de los últimos meses de 1978 y por la elevación de costos. No se podía esperar que la reducción de la tasa de crecimiento de los medios de pago de 30.3% a 20% entre diciembre y mayo tuviera un efecto paralelo y simultáneo sobre los precios cuando el salario mínimo se había elevado por encima de la inflación del año anterior, las tasas de interés se habían subido y las tarifas de transporte ajustado en una proporción similar al aumento del precio de la gasolina. Tampoco parece que la política monetaria del primer semestre detenga el proceso de aceleración de la inflación. Como la política monetaria es más efectiva en la expansión que la contracción, seguramente el efecto de la drástica contracción aplicada hasta mayo será

compensada por el enorme aumento de los medios de pago en junio y por la aceleración gradual de la tasa de crecimiento de los medios de pago que continuará ocurriendo hasta el final del año.

De otro lado, los intentos del Gobierno de regular los precios a través del sector externo no se ha reflejado en reglamentaciones efectivas. La liberación de importaciones y la reducción de aranceles, por no cobijar bienes de producción nacional, no estimula una mayor competencia internacional. Tan solo afecta las materias primas y bienes de capital importados, y en una cuantía muy pequeña. La reducción de los aranceles entre 2 y 3 puntos porcentuales, dado el bajo componente importado de la mayoría de los bienes, no tiene mayor incidencia sobre los costos totales. Además, parte del efecto se compensó el mismo día al elevar en 10 puntos porcentuales el depósito previo a la nacionalización de importaciones de bienes de capital. Se estima que este depósito eleva los costos de importación en 5%.

El comportamiento errático de los medios de pago y la falta de coordinación entre las distintas políticas ha configurado una situación delicada. La tasa de inflación en agosto doblaba la registrada en la misma fecha de 1978 y al final del año se situará dentro del rango de 24% y 29% proyectado en la entrega de *Coyuntura Económica* de abril. El ritmo de la actividad económica ha descendido significativamente.

**Cuadro VI-4**  
**VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR**  
**SEGUN CATEGORIA DE BIENES**

| Período                       | Obreros (nivel de ingresos 1) |           |          |           |            | Empleados (nivel de ingresos 2) |           |          |           |            |
|-------------------------------|-------------------------------|-----------|----------|-----------|------------|---------------------------------|-----------|----------|-----------|------------|
|                               | Total                         | Alimentos | Vivienda | Vestuario | Miscelánea | Total                           | Alimentos | Vivienda | Vestuario | Miscelánea |
| <b>1979</b>                   |                               |           |          |           |            |                                 |           |          |           |            |
| Enero                         | 3.5                           | 4.5       | 3.5      | 0.9       | 0.8        | 3.0                             | 4.6       | 3.2      | 0.9       | 0.7        |
| Febrero                       | 1.7                           | 1.5       | 0.7      | 3.5       | 4.2        | 2.0                             | 2.5       | 0.3      | 3.1       | 3.2        |
| Marzo                         | 4.1                           | 3.8       | 3.9      | 3.0       | 5.6        | 4.0                             | 3.6       | 3.1      | 2.7       | 6.4        |
| Abril                         | 2.0                           | 3.4       | 0.3      | 2.4       | 0.2        | 1.6                             | 3.1       | 0.4      | 1.9       | 0.1        |
| Mayo                          | 2.3                           | 2.1       | 3.3      | 1.6       | 1.5        | 1.8                             | 1.4       | 2.7      | 2.2       | 1.4        |
| Junio                         | 1.8                           | 2.2       | 1.6      | 1.6       | 1.1        | 1.2                             | 1.8       | 0.9      | 1.5       | 0.7        |
| Julio                         | 1.1                           | -0.1      | 1.8      | 1.1       | 3.9        | 1.7                             | 1.1       | 1.0      | 1.3       | 3.2        |
| Agosto                        | 1.9                           | 1.8       | 1.9      | 2.6       | 2.5        | 1.5                             | 1.8       | 0.5      | 2.0       | 2.0        |
| Acumulado hasta agosto        |                               |           |          |           |            |                                 |           |          |           |            |
| 1973                          | 18.7                          | 25.5      | 9.9      | 16.3      | 8.7        | 15.9                            | 23.6      | 9.3      | 14.9      | 8.5        |
| 1974                          | 15.8                          | 17.9      | 12.1     | 15.2      | 13.5       | 15.5                            | 18.7      | 11.7     | 14.9      | 13.0       |
| 1975                          | 13.8                          | 16.2      | 9.6      | 7.3       | 12.8       | 13.3                            | 15.5      | 10.6     | 7.5       | 12.9       |
| 1976                          | 17.7                          | 18.4      | 14.8     | 15.3      | 19.0       | 17.4                            | 19.3      | 13.8     | 14.9      | 17.7       |
| 1977                          | 29.4                          | 39.8      | 13.1     | 15.4      | 15.3       | 25.0                            | 35.7      | 12.6     | 15.6      | 14.7       |
| 1978                          | 12.3                          | 8.6       | 15.7     | 17.8      | 19.0       | 13.7                            | 10.3      | 14.3     | 18.1      | 19.0       |
| 1979                          | 20.0                          | 20.8      | 18.3     | 17.9      | 21.5       | 18.1                            | 21.7      | 12.7     | 16.7      | 18.9       |
| Variación anual agosto-agosto |                               |           |          |           |            |                                 |           |          |           |            |
| 1973                          | 24.5                          | 33.5      | 13.3     | 25.1      | 10.5       | 21.3                            | 30.9      | 13.9     | 22.6      | 10.2       |
| 1974                          | 22.1                          | 23.5      | 21.3     | 23.5      | 17.5       | 22.0                            | 25.6      | 16.4     | 22.5      | 16.9       |
| 1975                          | 24.8                          | 29.0      | 15.7     | 15.5      | 24.7       | 22.7                            | 26.8      | 16.4     | 15.3      | 22.4       |
| 1976                          | 21.9                          | 21.9      | 20.6     | 21.3      | 23.1       | 21.9                            | 23.4      | 19.5     | 21.2      | 21.6       |
| 1977                          | 38.5                          | 51.0      | 20.8     | 22.7      | 21.4       | 33.6                            | 45.8      | 20.9     | 23.4      | 21.0       |
| 1978                          | 12.1                          | 5.0       | 21.6     | 25.2      | 26.4       | 15.9                            | 9.2       | 20.4     | 26.3      | 24.7       |
| 1979                          | 26.1                          | 24.5      | 29.7     | 27.0      | 30.2       | 24.4                            | 26.0      | 21.7     | 26.0      | 27.3       |

Fuente: DANE.



Cuadro VI-5

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

| Período<br>1979  | Según uso económico |                      |                    |                      | Según origen y destino del artículo        |            |            |                        | Según actividad Económica                   |                                 |         |
|------------------|---------------------|----------------------|--------------------|----------------------|--|------------|------------|------------------------|---|---------------------------------|---------|
|                  | Total               | Bienes de<br>consumo | Materias<br>primas | Bienes de<br>capital | Producidos y<br>consumidos<br>internamente | Importados | Exportados | Exportados<br>sin café | Agricultura<br>silvicultura<br>caza y pesca | Industria<br>manufac-<br>turera | Minería |
| Enero            | 3.8                 | 4.6                  | 3.3                | 2.5                  | 4.1  | 1.8        | -0.1       | 0.1                    | 2.9   | 4.9                             | 0.9     |
| Febrero          | 2.3                 | 2.5                  | 2.4                | 1.1                  | 2.5  | 2.0        | -0.1       | -0.1                   | 2.9   | 2.0                             | 0.6     |
| Marzo            | 2.7                 | 4.7                  | 1.3                | 1.1                  | 3.2  | 2.4        | -0.2       | -0.1                   | 4.8   | 1.9                             | 0.1     |
| Abril            | 2.6                 | 3.1                  | 2.3                | 1.9                  | 2.2  | 1.5        | 4.2        | 2.3                    | 2.3   | 3.1                             | 2.8     |
| Mayo             | 2.7                 | 1.8                  | 3.9                | 0.9                  | 2.4  | 1.3        | 6.8        | 5.0                    | 2.8   | 2.7                             | 0.9     |
| Junio            | 1.7                 | 1.0                  | 2.5                | 1.4                  | 1.2  | 2.3        | 19.3       | 8.5                    | 1.2   | 2.1                             | -0.6    |
| Julio            | 2.0                 | 2.3                  | 1.5                | 2.7                  | 1.8  | 1.0        | 2.1        | 2.3                    | 0.6   | 3.6                             | 1.0     |
| Agosto           | 2.7                 | 2.2                  | 3.4                | 1.5                  | 1.9  | 1.1        | 4.5        | 2.6                    | 0.7   | 4.0                             | 0.5     |
| Diciembre-Agosto |                     |                      |                    |                      |  |            |            |                        |   |                                 |         |
| 1971             | 9.8                 | 15.7                 | 5.8                | 7.7                  | 10.6                                       | 8.0        | 6.3        | 11.1                   | 11.3  | 9.1                             | 7.7     |
| 1972             | 13.7                | 11.5                 | 15.5               | 13.5                 | 13.8                                       | 13.9       | 25.2       | 18.4                   | 9.2   | 12.7                            | 7.6     |
| 1973             | 21.3                | 18.8                 | 25.5               | 13.4                 | 20.5                                       | 23.4       | 22.5       | 26.9                   | 24.2  | 19.5                            | 9.6     |
| 1974             | 22.9                | 16.8                 | 25.7               | 31.1                 | 23.2                                       | 23.5       | 20.7       | 27.6                   | 29.3  | 24.6                            | 49.1    |
| 1975             | 13.2                | 17.4                 | 10.5               | 11.1                 | 14.3                                       | 12.9       | 30.4       | 14.6                   | 18.6  | 10.8                            | 10.5    |
| 1976             | 17.0                | 15.9                 | 17.8               | 17.4                 | 21.5                                       | 11.4       | 63.0       | 27.5                   | 15.6  | 18.6                            | 10.7    |
| 1977             | 16.3                | 28.7                 | 7.5                | 12.6                 | 19.8                                       | 5.7        | 5.2        | 5.5                    | 22.4  | 15.7                            | 2.3     |
| 1978             | 14.2                | 12.5                 | 15.0               | 17.5                 | 14.5                                       | 16.3       | 2.1        | 7.6                    | 15.0  | 11.8                            | 14.1    |
| 1979             | 22.5                | 24.7                 | 22.8               | 14.1                 | 21.1                                       | 14.4       | 24.8       | 18.5                   | 20.0  | 27.1                            | 6.5     |
| Agosto-Agosto    |                     |                      |                    |                      |  |            |            |                        |   |                                 |         |
| 1971             | 11.7                | 18.5                 | 7.6                | 7.9                  | 13.0                                       | 10.0       | 2.5        | 11.8                   | 15.4  | 10.3                            | 11.5    |
| 1972             | 19.6                | 17.9                 | 22.0               | 16.2                 | 19.6                                       | 15.8       | 32.7       | 24.8                   | 20.0  | 16.2                            | 11.7    |
| 1973             | 29.2                | 25.8                 | 34.8               | 18.1                 | 29.5                                       | 35.0       | 25.4       | 31.5                   | 34.3  | 24.5                            | 16.5    |
| 1974             | 34.6                | 26.4                 | 38.7               | 44.5                 | 30.9                                       | 38.0       | 45.2       | 85.6                   | 35.7  | 37.1                            | 77.5    |
| 1975             | 25.4                | 32.4                 | 21.0               | 22.7                 | 27.0                                       | 27.1       | 30.4       | 14.6                   | 33.4  | 21.8                            | 22.3    |
| 1976             | 23.7                | 22.8                 | 24.3               | 24.2                 | 28.7                                       | 18.5       | 71.0       | 37.6                   | 22.4  | 25.2                            | 15.2    |
| 1977             | 26.5                | 42.9                 | 16.6               | 15.4                 | 33.7                                       | 8.4        | 18.3       | 12.9                   | 45.8  | 20.9                            | 8.9     |
| 1978             | 17.0                | 13.7                 | 18.3               | 24.5                 | 16.3                                       | 22.8       | 4.5        | 8.2                    | 18.7  | 14.3                            | 20.8    |
| 1979             | 30.4                | 32.9                 | 29.9               | 23.8                 | 27.7                                       | 19.2       | 17.1       | 16.6                   | 27.0  | 35.9                            | 15.0    |

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.



# **INFORMES ESPECIALES**

# Un análisis preliminar de la actual política de liberación de importaciones.

*Juan José Echavarría S.  
Luis Jorge Garay S.*

## A. Introducción

El objetivo de este ensayo es hacer un análisis preliminar de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional durante los meses de agosto y septiembre de 1979. Sin ser propósito el de definir ni la deseabilidad, ni el diseño "racional" de una política de liberación de importaciones para Colombia, este ensayo apenas se limita a estudiar la "bondad" de la política adoptada, a la luz de los objetivos de corto, mediano y largo plazo a ella asignados por el Gobierno.

## B. Objetivos de la medida

Según lo anunció el propio Presidente Turbay en su discurso del mes de agosto en el Congreso de Fenalco en Cartagena, la apertura internacional de Colombia tiene el múltiple objetivo de satisfacer parte de la demanda interna de bienes escasos, e incorporar una sana dosis de competencia en la ya probada y fundada capacidad colombiana<sup>1</sup>. Sin embargo, y como se verá más claramen-

te en la próxima sección, el logro de algunas de estas metas es claramente contradictorio con los propósitos que podrían deducirse de las afirmaciones posteriormente emitidas por otros funcionarios del Gobierno (p.e. el Director de INCOMEX y el Ministro de Desarrollo), en el sentido de que para no afectar la producción interna, se liberarían preferentemente aquellos bienes en que no existiera un volumen significativo de producción nacional, incluyendo el de las materias primas para la industria<sup>2</sup>.

## C. Aspectos teóricos sobre la liberación de importaciones

Es importante distinguir para efectos del análisis, el corto, mediano y largo plazo a fin de esclarecer el significado y objetivos de un proceso de liberación de importaciones. Dado que es posible diseñar e implementar políticas alternativas encaminadas a lograr objetivos afines resulta conveniente comparar los méritos y defectos de las diferentes posibilidades.

\*: Se agradece la colaboración de Rodrigo Quintero y José A. Bello.

<sup>1</sup> La República, agosto 19/79.

<sup>2</sup> La República, agosto 30/79.

En el corto plazo la liberación puede ser un instrumento útil en el control de la inflación interna no sólo por incentivar mayores giros al exterior en caso de que ésta sea influenciada por la monetización de divisas en la economía, sino también por forzar a los sectores monopólicos a reducir sus "extra-ganancias". El efecto de corto plazo de la política consistirá, en general, en un escalonamiento (del tipo "una vez por todas") del nivel interno de precios y, por lo tanto, en una reducción de la tasa de inflación doméstica. Sin embargo, su impacto en el mediano y largo plazo dependerá no sólo del grado de liberación alcanzado sino también de la diferencia de tasas de inflación doméstica e internacional. Así, resulta evidente que dicha política es sub-óptima para propósitos anti-inflacionarios especialmente de mediano y largo plazo.

En el mediano y largo plazo, la política de liberación de importaciones es útil como medio para buscar una localización "deseable" de recursos en la economía<sup>3</sup>. Ello a través del establecimiento de una determinada estructura intersectorial de protección que fije los niveles de eficiencia y competitividad de la producción doméstica con relación a la producción internacional. En este sentido, si se deseara avanzar en el proceso de sustitución de importaciones alcanzado hasta el momento, sería necesario modificar la actual estructura de protección mediante el mayor estímulo relativo a la producción doméstica de ciertos bienes de capital e insumos intermedios<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Algunos estudios han encontrado en efecto que el patrón de el patrón de especialización industrial de la economía colombiana ha sido relativamente afectado por la estructura de protección vigente durante las últimas décadas.

<sup>4</sup> Claramente no sería recomendable proteger la producción doméstica de todo tipo de bienes de capital ya que si se toma en cuenta las condiciones monopolísticas del mercado de tecnología en este tipo de industria, su producción sería difícilmente alcanzable en el país al menos en el mediano plazo.

Adicionalmente, como estrategia de largo plazo parecerían inconvenientes aquellas medidas bruscas que desestimulen la producción de corto plazo o creen señales erráticas sobre la estructura de localización de recursos "deseable" en el mediano plazo. Así, si se decidiera liberar el comercio por las razones que fueran, podría considerarse, por ejemplo, la posibilidad de trasladar productos del régimen de licencia previa a libre mediante un aumento simultáneo en su arancel, que compense la disminución del arancel equivalente a la licencia, para luego desgravarlo automática y paulatinamente en el tiempo. En forma alternativa a la liberación vía arancel podrían liberarse aquellos sectores que no se viesan seriamente afectados por la medida (p.e. porque su competitividad internacional es alta) y, al mismo tiempo, para los otros sectores, aumentar progresivamente el grado de penetración de los productos internacionales en el mercado doméstico antes de proceder al traslado definitivo de régimen.

Existen diferentes políticas alternativas conducentes a los mismos objetivos de la liberación de importaciones que merecen ser comentadas brevemente. Según la teoría económica ortodoxa, las políticas óptimas para la consecución de ciertos objetivos serían las siguientes: la esterilización de divisas (p.e. mediante operaciones de mercado abierto) para el control de la oferta monetaria en situaciones de superávit en la balanza neta de pagos; un sistema de subsidios e impuestos a la producción para alcanzar un patrón deseable de especialización en la economía. Por esta razón, la liberación de importaciones sería, según la teoría ortodoxa, una política de segundo orden para lograr tales objetivos. Sin embargo, si se incumplen algunos de los supuestos del modelo ortodoxo (p.e. competencia perfecta), las políticas óp-

timas pueden verse enfrentadas en la práctica a restricciones de implementación a veces tan graves o más que aquellas propias a las políticas de segundo orden, lo que finalmente podría reducir sensiblemente su eficacia. Por ejemplo, en un mercado financiero imperfecto la eficiencia de las operaciones de mercado abierto puede ser claramente moderada para fines de control monetario. En la práctica por tanto, la política de liberación de importaciones puede llegar a ser menos sub-óptima que lo postulado por la teoría ortodoxa.

## D. Características básicas de la medida

### 1. Liberación de Importaciones

El comercio exterior colombiano ha venido siendo liberado en forma no despreciable durante los últimos años, y en particular, durante la década de los 70. En efecto, mientras que en junio de 1974, el 70.17% de los ítems del arancel se encontraba clasificado bajo el régimen de licencia previa, en 1979, justo antes del decreto bajo análisis, dicho porcentaje había descendido al 46.60%. Con la última medida el porcentaje se reduce aún más, hasta llegar al 33.40%.

Con relación a la distribución sectorial actual, debe anotarse que los sectores material de transporte (81.51%), bienes de capital (42.92%) y bienes agropecuarios (41.76%) son aquellos con un mayor porcentaje de sus ítems bajo el régimen de licencia previa; en tanto que los de materiales de construcción (18.89%) y bienes de minería (21.34%), mantienen los menores porcentajes.

Mediante la Resolución 75/79 del Consejo Directivo de Comercio Exterior, el Gobierno decidió liberar principalmente a los sectores bienes de minería, bienes de consumo y materiales de construcción con porcentajes que oscilan entre el 20 y el 40% de sus correspondientes ítems. En promedio, el por-

centaje de productos liberados alcanzó el 13.21% del total de ítems del arancel (Gráfico 1).

Si bien este porcentaje, en cuanto a número de ítems, es similar al de la liberación de 1976, debe mencionarse que mientras ella representó el 6.98% del valor total importado<sup>5</sup>, la actual alcanza únicamente el 3.96%<sup>6</sup>. De otro lado, una diferencia adicional entre ambas reside en la importancia relativa asignada a la liberación de bienes de capital. En la de 1976 ésta alcanzó el 20.26% del total de ítems liberados, en tanto que en la actual sólo fue del 3.67% (otorgándose un mayor énfasis a la liberación de bienes intermedios<sup>7</sup>. (Gráfico 1).

Sin embargo, para tener una idea clara de los efectos de la liberación es necesario considerar simultáneamente tanto la caracterización comercial como el grado de apertura<sup>8</sup> que tenían los sectores afectados antes de que la medida fuese tomada. Resultaría apenas lógico esperar que para aquellos sectores con un alto porcentaje de productos liberados de exportación neta, la liberación no tendrá un impacto tan importante como ocurriría en los sectores tanto de alta importación como de producción de bienes no comerciados (excluyendo de éstos, obviamente, los no comercia-

<sup>5</sup> Véase: ANIF, *Carta Financiera*, "La Política de Liberación de Importaciones", octubre, 1976.

<sup>6</sup> El ejercicio se hizo con las cifras de importación para 1976, último año para el cual se dispone de cifras desagregadas de importación según manifiestos de aduana.

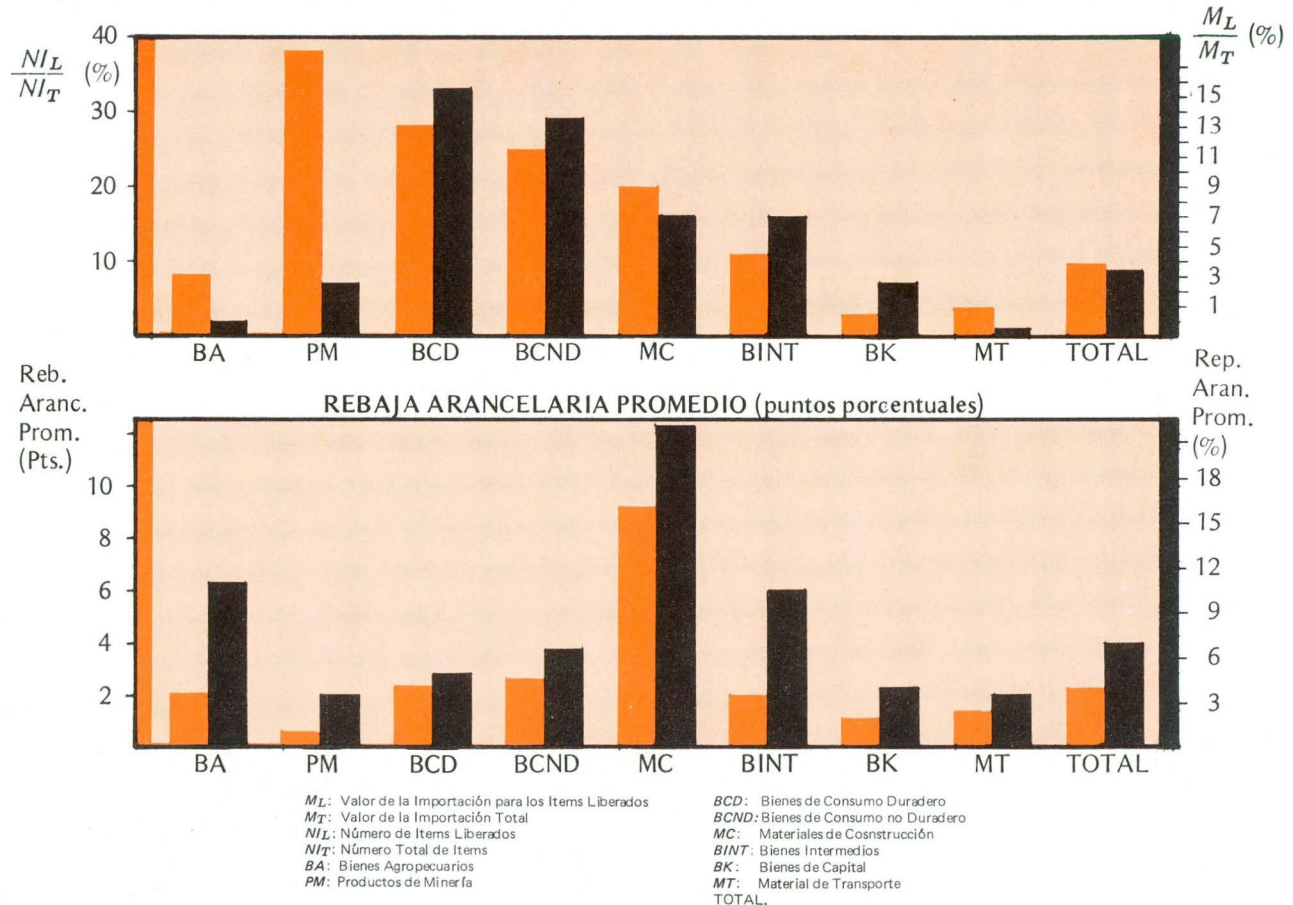
<sup>7</sup> 37.32%, en lugar de 22.56% para 1976.

<sup>8</sup> Los sectores fueron clasificados según sus características comerciales como: No Comerciales (NC); Netamente Exportable (NX); Netamente Importable (NI); y Otros (O) —para la operacionalización de dicha definición véase Cuadro 3—. Las definiciones del grado de penetración y de apertura aparecen en el Cuadro 4.



GRAFICO 1

# Cambio de régimen (para el N° de Items y para el valor de la importación)



**Cuadro 1**  
**PORCENTAJE DE PRODUCTOS LIBERADOS**  
(Clasificación Cuode)

| Sector Cuode                   | Total ítems<br>(1) | No. ítems liberados<br>(2)     | (1)/(2)<br>% |
|--------------------------------|--------------------|--------------------------------|--------------|
| I. Bienes agropecuarios        | 447                | 38<br>(6.06%)                  | 8.50         |
| II. Bienes minería             | 170                | 66<br>(10.53%)                 | 30.82        |
| III. Bienes de consumo         |                    |                                |              |
| A. Duradero                    | 173                | 49<br>(7.81%)                  | 28.32        |
| B. No duradero                 | 732                | 188<br>(29.88%)                | 25.68        |
| IV. Materiales de construcción | 129                | 26<br>(4.15%)                  | 20.15        |
| V. Bienes intermedios          | 2068               | 234<br>(37.32%)                | 11.31        |
| VI. Bienes de capital          | 883                | 22<br>(3.51%)                  | 2.49         |
| VII. Material de transporte    | 141                | 4<br>(0.16%)                   | 2.83         |
| <b>Total</b>                   | <b>4743</b>        | <b>627</b><br><b>(100.00%)</b> | <b>13.21</b> |

bles<sup>9</sup>). Al mismo tiempo, si el sector presenta un coeficiente de apertura alto, se verá menos afectado por la liberación, en la medida en que esto signifique que ya se estaba importando una alta proporción de bienes clasificados formalmente bajo el régimen de licencia previa<sup>10</sup>.

Se presentan a continuación las características de los productos liberados

<sup>9</sup> Dentro del conjunto de bienes no comerciales se incluye tanto los bienes no comerciables como aquellos producidos netamente para el mercado interno (p.e. a través del proceso de sustitución de importaciones). Algunos bienes comerciables aparecen como no comerciables en nuestro esquema debido, por ejemplo, a un arancel o para-arancel prohibitivo.

<sup>10</sup> En la práctica, y como caso extremo, es equivalente el que un producto esté clasificado como de libre importación, a que se encuentre en el régimen de licencia previa y su importación sea siempre aprobada.

y se determina la forma como éstas modifican las conclusiones que resultarían de un simple análisis del número de ítems que se traslada de régimen.

Respecto a la caracterización comercial de los productos liberados mediante el último decreto, es de mencionar que, en promedio, el 37.16% de ellos fueron productos no comerciados en 1976, el 29.24% correspondió a productos de importación neta y el 10.99% fueron de exportación neta. No obstante lo anterior, se notan diferencias importantes en la caracterización de bienes liberados por sectores. Es así como el porcentaje de ítems de exportación neta asciende, para los tres sectores del rango superior, desde el 15.79% en bienes agropecuarios hasta el 50.0% en bienes de material de transporte. Con relación a los de importación neta, es de observar que

**Cuadro 1-A**  
**CORRELACION CUODE-NABANDINA**

| Sector Cuode                   | Capítulos Nabandina   |
|--------------------------------|---|
| I. Bienes agropecuarios        | 01-02-03-04-05-06-07-08-09-10-11-12-13-14-15  |
| II. Bienes minería             | 25-26-27  |
| III. Bienes de consumo         |   |
| A. Duradero                    | 71-72-91-92-93-94-98  |
| B. No duradero                 | 16-17-18-19-20-21-22-23-24-34-35-36-37-38-41-42-43-44-45-58-59-60-61-62-63-64-65-66-67-96-97-99 |
| IV. Materiales de construcción | 68-69-70  |
| V. Bienes intermedios          | 28-29-30-31-32-33-39-40-46-47-48-49-50-51-52-53-54-55-56-57-73-74-75-76-77-78-79-80-81-82-83-95 |
| VI. Bienes de capital          | 84-85-90  |
| VII. Material de transporte    | 86-87-88-89   |

la correspondiente variación va desde 25% para el sector material de transporte hasta un 72.73% para el sector de bienes de capital. Con excepción de estos dos últimos, un porcentaje no inferior al 35% de los bienes liberados pueden clasificarse como No Comerciables (Cuadro 3).

Con base en lo anterior, puede afirmarse que en ciertos sectores que sufrieron una liberación importante (en términos del porcentaje de ítems liberados), en particular el de bienes de consumo (Cuadro 2), el efecto de la liberación en términos de rebaja en el nivel de protección, es apreciablemente inferior

**Cuadro 2**  
**DISTRIBUCION DEL REGIMEN DE IMPORTACION**

| Sector Cuode                   | Anterior Decreto/79 |               | Actual          |               |
|--------------------------------|---------------------|---------------|-----------------|---------------|
|                                | Licencia previa     | Libre         | Licencia previa | Libre         |
| I. Bienes agropecuarios        | 223 (50.34%)        | 220 (49.66%)  | 185 (41.76%)    | 258 (58.23%)  |
| II. Bienes minería             | 114 (68.26%)        | 53 (31.74%)   | 49 (21.34%)     | 118 (70.65%)  |
| III. Bienes de consumo         |                     |               |                 |               |
| A. Duradero                    | 109 (66.46%)        | 55 (33.54%)   | 63 (38.42%)     | 101 (61.58%)  |
| B. No duradero                 | 361 (49.52%)        | 368 (50.48%)  | 174 (23.86%)    | 555 (76.13%)  |
| IV. Materiales de construcción | 50 (39.37%)         | 77 (60.63%)   | 24 (18.98%)     | 103 (81.10%)  |
| V. Bienes intermedios          | 843 (40.30%)        | 1249 (59.70%) | 608 (29.06%)    | 1485 (70.93%) |
| VI. Bienes de capital          | 395 (45.45%)        | 474 (54.55%)  | 373 (42.92%)    | 496 (57.07%)  |
| VII. Material de transporte    | 100 (84.03%)        | 19 (15.97%)   | 97 (81.51%)     | 22 (18.48%)   |
| Total                          | 2195 (46.60%)       | 2515 (53.40%) | 1573 (33.40%)   | 3137 (66.60%) |



al que se podría deducir de un simple análisis del porcentaje de ítems liberados. Sin embargo, para complementar la anterior conclusión es necesario tomar en cuenta el grado de protección en el mercado doméstico que ya habían alcanzado los productos liberados. Si se exceptúan los sectores de bienes agropecuarios, productos de minería y bienes de capital, cuyos grados de penetración son apreciablemente bajos, los correspondientes a los demás sectores superan al 10%, llegando hasta el 20% para el de bienes de consumo (Cuadro 4). Así, sería de esperar, por este concepto, que la liberación de los bienes de consumo tuviese un efecto de protección inferior al de los demás sectores, en especial los de bienes de capital y material de transporte.

Por lo tanto, basándose únicamente en la caracterización comercial y en la de los grados de penetración y apertura de los bienes liberados, se puede concluir, en conjunto, que la liberación tendrá un menor efecto arancelario equivalente al esperado del simple análisis del traslado de régimen. Ello es particularmente importante para los sectores de bienes de consumo y, en menor medida, de bienes agropecuarios. Ahora bien, los sectores más afectados por la liberación en términos de la reducción arancelaria equivalente, serían primeramente el de bienes de capital y, en menor grado, el de bienes intermedios.

Concluyendo, si se considera simultáneamente tanto la caracterización económica de los bienes —naturaleza co-

Cuadro 3  
CARACTERIZACION COMERCIAL DE LOS PRODUCTOS LIBERADOS  
(Clasificación Cuode)

|                                | M   | %     | M(NT) | %     | X  | %     | X(NT) | %     | X-M | %    | NC  | %     | Total |
|--------------------------------|-----|-------|-------|-------|----|-------|-------|-------|-----|------|-----|-------|-------|
| I. Bienes agropecuarios        | 5   | 13.16 | 9     | 23.68 | 6  | 15.79 | 3     | 7.89  | —   | 0.00 | 15  | 39.47 | 38    |
| II. Bienes minería             | 10  | 15.38 | 12    | 18.46 | 4  | 6.15  | 4     | 6.15  | —   | 0.00 | 35  | 53.85 | 65    |
| III. Bienes de consumo         |     |       |       |       |    |       |       |       |     |      |     |       |       |
| A. Duradero                    | 9   | 18.37 | 7     | 14.29 | 11 | 22.45 | —     | 0.00  | 1   | 2.04 | 21  | 42.86 | 49    |
| B. No duradero                 | 43  | 23.24 | 38    | 20.54 | 26 | 14.05 | 9     | 4.86  | 2   | 1.08 | 67  | 36.22 | 185   |
| IV. Materiales de construcción | 6   | 23.08 | 4     | 15.38 | 1  | 3.85  | 5     | 19.23 | —   | 0.00 | 10  | 38.46 | 26    |
| V. Bienes intermedios          | 91  | 39.57 | 27    | 11.74 | 15 | 6.52  | 12    | 5.22  | 5   | 2.17 | 80  | 34.78 | 230   |
| VI. Bienes de capital          | 16  | 72.73 | 1     | 4.55  | 3  | 13.64 | —     | 0.00  | —   | 0.00 | 2   | 9.09  | 22    |
| VII. Material de transporte    | 1   | 25.00 | —     | 0.00  | 2  | 50.00 | 1     | 25.00 | —   | 0.00 | —   | 0.00  | 4     |
| Total                          | 181 | 29.24 | 98    | 15.83 | 68 | 10.99 | 34    | 5.49  | 8   | 1.29 | 230 | 37.16 | 617   |

**Nota:**

M (Importación neta): a) Exportación/importación  $< 0.80$  e importación  $\geq$  US\$50.000/año, ó, b) Exportación = 0 e Importación  $\geq$  US\$50.000/año.

M(NT) (Importación bruta): a) Exportación = 0 e Importación  $\leq$  US\$50.000/año, ó, b) Exportación/importación  $< 0.80$  e Importación  $\leq$  US\$50.000/año.

X (Exportación neta): a) Exportación/Importación  $> 1.20$  y Exportación  $\geq$  US\$50.000 año, ó, b) Importación = 0 y Exportación  $\geq$  US\$50.000/año.

X(NT) (Exportación bruta): a) Importación = 0 y Exportación  $\leq$  US\$50.000/año, ó, b) Exportación/importación  $> 1.20$  y Exportación  $\leq$  US\$50.000/año.

X-M (Importación/exportación balanceada):  $0.80 \leq$  Exportación/Importación  $\leq 1.20$ .

NC (no comercializado): Exportación = Importación = 0.



**Cuadro 4**  
**GRADOS DE PENETRACION Y APERTURA DE LOS PRODUCTOS LIBERADOS, 1976**  
 (Clasificación Cuode)

| Sector Cuode                   | Exportaciones (M.US\$) |                        | Importaciones (M.US\$) |           | Grado apertura <sup>3</sup> |           | Grado penetración <sup>4</sup> |                       |
|--------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------|-----------------------------|-----------|--------------------------------|-----------------------|
|                                | Items <sup>1</sup>     | Capítulos <sup>2</sup> | Items                  | Capítulos | Items                       | Capítulos | Capit. Lib.                    | Universe <sup>5</sup> |
| I. Bienes agropecuarios        | 976360.4               | 1075810.7              | 693.4                  | 89009.4   | 1408.07                     | 12.08     | 0.81                           | 0.39                  |
| Bienes agropecuarios sin café  | 9155.7                 | 108046.4               |                        |           | 13.12                       | 1.21      | 0.81                           |                       |
| II. Bienes minería             | 485.2                  | 96741.5                | 1570.0                 | 59779.0   | 0.31                        | 1.62      | 2.64                           | 2.59                  |
| III. Bienes de consumo         |                        |                        |                        |           |                             |           |                                |                       |
| A. Duradero                    | 16771.2                | 18594.3                | 1339.5                 | 8758.2    | 12.52                       | 2.12      | 16.13                          | 15.61                 |
| B. No duradero                 | 31499.2                | 93014.6                | 14959.5                | 69708.9   | 2.10                        | 1.33      | 21.53                          | 13.24                 |
| IV. Materiales de construcción | 281.6                  | 12650.6                | 981.6                  | 9304.0    | 0.28                        | 1.36      | 10.55                          | 7.03                  |
| V. Bienes intermedios          | 28620.7                | 96358.9                | 40916.4                | 541151.5  | 0.69                        | 0.18      | 7.54                           | 7.04                  |
| VI. Bienes de capital          | 1927.6                 | 32968.5                | 10739.6                | 437648.0  | 0.18                        | 0.07      | 2.45                           | 2.45                  |
| VII. Material de transporte    | 330.7                  | 7585.9                 | 342.5                  | 231153.8  | 0.88                        | 0.04      | 0.15                           | 0.11                  |
| Total                          | 1056249.6              | 1336983.3              | 71542.5                | 1446512.8 | 14.76                       | 1.02      |                                |                       |
| Total sin café                 | 89044.9                | 777308.6               |                        |           | 1.25                        | 0.46      |                                |                       |

<sup>1</sup> Items liberados

<sup>2</sup> Capítulos correspondientes a items liberados (cap. lib.).

<sup>3</sup> Grado apertura: Relación de exportaciones a importaciones.

<sup>4</sup> Grado penetración: Relación de importaciones productos liberados a importaciones totales de su respectivo sector.

<sup>5</sup> Universo arancelario.

mercial y grados de penetración y apertura— como el porcentaje de ítems liberados a nivel sector, se encuentra que el efecto neto de la liberación sería inferior al mencionado en un comienzo. Los sectores donde la disminución en protección es mayor, son precisamente aquellos en los cuales se liberó porcentualmente un menor número de ítems (en particular, bienes de capital y material de transporte). Así, resulta evidente que tampoco cabe esperar cambios sustanciales en la estructura intersectorial de protección con la presente medida<sup>11</sup>.

## 2. Rebaja Arancelaria

### A. Antecedentes

En términos generales se presenta un proceso de aumento promedio y mayor dispersión en los aranceles a la importación entre 1950 y 1971 y de sentido contrario en el período 1971-1979<sup>12</sup>. Las rebajas arancelarias en los últimos años han obedecido a varias razones, entre las cuales figuran el deseo de reducir la dispersión arancelaria con fines de “racionalización” de la estructura de protección y los compromisos de adopción del Arancel Externo Mínimo Común en el Grupo Andino<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Esta ha sido la característica común a las medidas tomadas en materias de liberación durante las últimas dos décadas. A pesar de que se ha cambiado de régimen a un gran número de productos, el ordenamiento de los sectores en relación a su protección efectiva no cambia. Perry G., “Política Cambiaria de Comercio Exterior: Revisión de la Experiencia Histórica y Propuesta para la Próxima Década” en: *La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta*, FEDESARROLLO, septiembre 1979 y L. J. Garay, et. al., “Análisis de la Estructura de Control a las Importaciones en Colombia”, FEDESARROLLO.

<sup>12</sup> Las principales reformas arancelarias se han llevado a cabo en 1950, 1959, 1964, 1971, 1974, 1976 y 1979. Véase: G. Perry, *op. cit.*

<sup>13</sup> La Decisión 30 (Dic./71), reformada por la Decisión 104 de octubre de 1976 —conocida también como decisión de Sochagota—, fija para los productos diferentes a los de la nómina de reserva para programación, el Arancel Ex-

### b. La medida actual

A pesar de que en un comienzo se crearon expectativas de una rebaja arancelaria pronunciada, el resultado final fue bastante modesto si se tiene en cuenta que sólo se modificaron aquellos ítems incluidos en el Arancel Externo Mínimo Común (59% del total de ítems del Arancel), y que la estructura del Arancel Colombiano era ya de suyo similar al AEMC. Además, a pesar de que al comienzo se planteó una modificación que redujese los niveles del Arancel Colombiano (AC) a los del AEMC, y más tarde una disminución de diez puntos más el 40% de la diferencia entre ambos, la norma general que finalmente se adoptó fue de menor alcance. En caso de que la diferencia entre el AC y el AEMC fuese menor a diez puntos porcentuales, el AC se redujo en cinco; si era mayor a diez, el arancel colombiano se redujo en diez puntos más el 25% del residuo<sup>14</sup>.

Los resultados de la medida aparecen ilustrados en los Cuadros 5 y 6 y en la parte inferior del Gráfico 1. Se nota, en primer lugar, que el efecto total de la medida fue claramente marginal ya que sólo el 8.40% de las posiciones del arancel (393) sufrieron una rebaja igual o mayor a diez puntos, y que el 67.50% de ellas no sufrió modificación alguna<sup>15</sup> (úl-

terno Mínimo Común (AEMC)—. El compromiso expreso de cada país consiste únicamente en alcanzar el valor fijado para aquellos aranceles nacionales que sean inferiores al AEMC y no necesariamente el de disminuir los que sean superiores. A este respecto, las afirmaciones del Ministro de Desarrollo, en el sentido de que “la política de apertura comercial —léase desgravación y liberación— se cumplirá en tres etapas, como mecanismo de acercamiento a los objetivos del Grupo Subregional Andino en este Frente” (*El Espectador*, agosto 15/79), son imprecisas.

<sup>14</sup> Se exceptuó del tratamiento general a la totalidad del sector de textiles y confecciones.

<sup>15</sup> El número de posiciones que sufrió modificación arancelaria es, sin embargo, ligeramen-

**Cuadro No. 5**  
**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS ITEMS DESGRAVADOS**  
 (Clasificación Cuode)  
 (En porcentajes)

| Tipo de producto | rebaja arancelaria (puntos) | 0    | 1   | 2   | 3   | 4   | 5    | 6   | 7   | 8   | 9   | 10   | 15   | 20   | 25  | No. de Items | Total %* |
|------------------|-----------------------------|------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|------|------|------|-----|--------------|----------|
| I.               | Bienes agropecuarios        | 61.4 |     |     |     |     | 37.7 |     |     |     |     | 0.2  | 0.7  |      |     | 443          | 100.0    |
| II.              | Productos de minería        | 92.2 |     |     |     |     | 7.2  |     |     |     |     | 0.6  |      |      |     | 167          | 100.0    |
| III.             | Bienes de consumo           |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |      |      |      |     |              |          |
|                  | a. Duradero                 | 65.9 |     |     |     |     | 24.4 |     |     |     |     | 9.7  |      |      |     | 164          | 100.0    |
|                  | b. No duradero              | 66.9 |     |     |     |     | 16.6 |     |     |     |     | 15.2 | 0.8  | 0.5  |     | 729          | 100.0    |
| IV.              | Materiales de construcción  | 13.4 |     |     |     |     | 34.6 |     |     |     |     | 21.3 | 15.0 | 12.6 | 3.1 | 127          | 100.0    |
| V.               | Bienes intermedios          | 69.0 |     | 0.1 |     |     | 24.4 |     |     |     |     | 5.4  | 0.2  | 0.3  | 0.6 | 2092         | 100.0    |
| VI.              | Bienes de capital           | 70.2 | 0.1 | 0.7 | 0.4 | 0.2 | 21.4 | 0.3 | 0.5 | 0.1 | 0.5 | 5.6  |      |      |     | 869          |          |
| VII.             | Material de transporte      | 73.9 |     |     |     |     | 26.1 |     |     |     |     |      |      |      |     | 119          | 100.0    |
|                  | Total                       | 67.5 | 0.0 | 0.2 | 0.1 | 0.0 | 23.6 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 6.8  | 0.7  | 0.5  | 0.4 |              |          |
|                  | Número de ítems             | 3180 | 1   | 7   | 3   | 2   | 1112 | 3   | 4   | 1   | 4   | 318  | 33   | 25   | 17  | 4710         | 100.0    |

Fuente: Cálculo de los autores.

tima columna del Cuadro 5). Además, la rebaja promedio apenas llegó a dos puntos porcentuales, lo que representa tan sólo un 7.18% del arancel promedio vigente en ese momento<sup>16</sup>.

Aunque la rebaja no fue idéntica para los diferentes grupos de bienes, es difícil emitir conceptos concluyentes en cuanto a los efectos que la reducción arancelaria tendrá sobre el volumen de las importaciones. Así, por ejemplo, aún cuando los materiales de construcción presentan el mayor índice de desgravación, el costo de transporte y las propiedades físicas de los productos desgravados en este grupo hacen excesivamente difícil el que se presente una variación sustancial en su importación. El número promedio de puntos desgravados para los bienes agrícolas, de consumo e intermedios fue cercano a dos y coincide aproximadamente con la desgravación promedio para la totalidad del arancel. Bastante menor fue la disminución para los productos de minería, bienes de capital y material de transporte. Por supuesto, debido a las diferencias en los niveles arancelarios medios por tipo de bienes, la rebaja porcentual difiere más por sectores que la distribución en número de puntos.

En cuanto a los efectos anti-inflacionarios de la medida puede afirmarse que son prácticamente "despreciables", no

sólo por ser mínima la rebaja en puntos porcentuales sino también por existir mecanismos alternativos (p.e. regímenes de excepción) a las importaciones de cierto número de bienes<sup>17</sup>.

Adicionalmente, debe anotarse que la rebaja arancelaria promedio para los bienes incluidos en la canasta familiar del DANE sólo fue de 1.81 puntos porcentuales (algo inferior al promedio general)<sup>18</sup>.

Los cambios arancelarios por tipo de bien parecerían sugerir en primera instancia una disminución en la protección efectiva de los bienes agrícolas y de consumo —duradero y no duradero—, en relación a los demás. Sin embargo, si se considera que la mayor parte de las importaciones agrícolas se hacen sin sobre costo arancelario a través de IDEMA, y que el arancel ad-valorem equivalente al depósito previo exigido recientemente para las importaciones de bienes de capital sobrepasa la disminución arancelaria (véase la sección sobre depósitos previos a la importación), la conclusión parece ser que la protección efectiva, por concepto de la modificación arancelaria y del depósito previo, disminuye, aunque no significativamente para los bienes de consumo en tanto que aumenta para la de bienes de capital<sup>19</sup>.

te superior al de la rebaja de 1976: 1308 posiciones en dicho año vs 1953 para la rebaja actual.

<sup>16</sup> En diciembre de 1976 (la estructura no se ha modificado significativamente durante los últimos tres años), el arancel promedio era del 28.71%, con grandes diferencias entre sectores: bienes agrícolas, 17.56%; productos de minería, 10.91%; bienes de consumo duradero, 39.80%; no duradero, 41.50%; materiales de construcción, 42.01%; materiales intermedios, 18.50%; bienes de capital, 24.56%; materiales de transporte, 39.82%. Véase: L. J. Garay, *Grupo Andino y Proteccionismo. Contribución a un Debate*, Edit. Pluma, Bogotá, junio 1979,

<sup>17</sup> Tal es el caso de las importaciones de alimentos efectuadas por IDEMA sin costo arancelario o las importaciones de bienes de capital efectuados a través de la modalidad de licencias globales que sólo pagan un 5% de arancel. Las licencias globales representan en promedio, el 40% de las importaciones de bienes de capital destinados a la agricultura y a la industria durante el período 1975-1978.

<sup>18</sup> El 74.19% de estos ítems no sufrió ninguna modificación arancelaria.

<sup>19</sup> Un cálculo previo a nivel agregado indica que la protección efectiva para los bienes de consumo podría disminuir entre 5 y 7 puntos porcentuales, y que la de bienes de capital subiría entre 7 y 10 puntos.



**Cuadro 6**  
**INDICADORES DE LA DESGRAVACION ARANCELARIA**  
 (Clasificación Cuode)

|      |                              | Disminución<br>arancelaria<br>promedio |             | Desviación<br>standard<br>(puntos) | Número<br>de ítems | $H_0: \mu = 0$ | $H_0: \mu = 2$ |
|------|------------------------------|--|-------------|------------------------------------|--------------------|----------------|----------------|
|      |                              | (Puntos)                               | (%)         |                                    |                    |                |                |
| I.   | Bienes agropecuarios         | 2.01                                   | 11.45       | 2.67                               | 443                | 15.83          | 0.08           |
| II.  | Productos de minería         | 0.42                                   | 3.84        | 1.49                               | 167                | 3.64           | -13.70         |
| III. | Bienes de consumo            |  |             |                                    |                    |                |                |
|      | a. Duradero                  | 2.19                                   | 5.50        | 3.33                               | 164                | 8.42           | 0.73           |
|      | b. No duradero               | 2.55                                   | 6.14        | 4.04                               | 729                | 17.04          | 3.67           |
| IV.  | Materiales para construcción | 9.41                                   | 22.40       | 6.71                               | 127                | 17.21          | 13.55          |
| V.   | Bienes intermedios           | 2.01                                   | 11.10       | 3.61                               | 2092               | 25.47          | 0.13           |
| VI.  | Bienes de capital            | 1.21                                   | 4.92        | 2.94                               | 869                | 12.13          | -7.92          |
| VII. | Material para transporte     | 1.30                                   | 3.26        | 2.20                               | 119                | 6.44           | -3.47          |
|      | <b>Total</b>                 | <b>2.06</b>                            | <b>7.18</b> | <b>3.73</b>                        | <b>4710</b>        | <b>38.02</b>   | <b>1.11</b>    |

Fuente: Cálculos de los autores.

Tal como lo ilustra el Cuadro 7, el 34% de los 605 ítems liberados sufrió al mismo tiempo una rebaja arancelaria, porcentaje bastante considerable si se tiene en cuenta que ello implicaría un doble "castigo" para el productor nacional del bien. Sin embargo, y nuevamente, el tratamiento es sumamente disímil para los diferentes sectores. Aunque para materiales de transporte y construcción, casi la totalidad de los bienes liberados fueron al mismo tiempo desgravados, la participación de los ítems de estos dos sectores dentro de la cantidad total de productos del arancel es muy baja. Más relevante desde este punto de vista es el caso de otros sectores, tales como el de bienes de consumo no duradero ó el de bienes intermedios, para los cuales el porcentaje de ítems liberados que se desgravaron en forma simultánea fue muy cercano al 33.72% correspondiente al total.

Es de anotar, finalmente, que aunque la rebaja arancelaria fue bastante moderada, no deja de tener altos costos fiscales. Bajo el supuesto de que la elasticidad de demanda de las importaciones respecto a variaciones arancelarias es apreciablemente baja y de que las importaciones creciesen este año en 40%, el costo fiscal anual de la medida para 1980 será de aproximadamente \$4.158.0 millones de pesos<sup>20</sup>, cifra que representa el 140% del presupuesto de inversión del Gobierno en educación y salud. Esto es particularmente preocupante en el

<sup>20</sup> La cifra resulta de multiplicar la rebaja arancelaria para cada sector cuode por nuestra proyección de importaciones para 1980. Se exceptúa el sector bienes de capital asumiendo que seguiría en vigencia el Decreto 1551 de junio 28/79, que establece un arancel del 5m para las importaciones de la mayoría de bienes de capital destinados a la agricultura e industria.

momento actual, en que la situación fiscal del Gobierno es bastante precaria<sup>21</sup>.

### 3. Depósitos Previos

#### a. Antecedentes

A partir de su creación en 1951, el mecanismo de los depósitos previos ha sido ampliamente utilizado, no sólo como instrumento de control a las importaciones sino también, y preferentemente, como herramienta eficaz en el control de la oferta monetaria. Aunque la teoría económica ortodoxa recomendaría la utilización de políticas monetarias y fiscales en el control de la demanda agre-

gada; de variaciones en la tasa de cambio para el manejo de los desequilibrios en la balanza de pagos y de políticas arancelarias y para-arancelarias orientadas a la creación de una estructura industrial "deseable", la realidad es bien diferente en Colombia. Ante una situación cíclica de déficits y superávits en balanza de pagos, la cual depende fundamentalmente de los movimientos en los precios internacionales del café, y ante la necesidad de aumentar las exportaciones menores en el largo plazo, sería nefasto el permitir la "libre" fluctuación en la tasa de cambio a medida que lo requiriesen las circunstancias de corto plazo. La baja elasticidad precio de nuestras importaciones implicaría que el ajuste en balanza de pagos se lleve a cabo mediante fluctuaciones no despreciables en el valor de la tasa de

<sup>21</sup> Véase el capítulo de Finanzas Públicas de esta revista.

**Cuadro 7**  
**DESGRAVACION ARANCELARIA PARA LOS BIENES LIBERADOS**  
(Clasificación Cuode)

| Tipo de producto               | No. de items liberados | Total de items con rebaja |                    |                  |                   | No. de items desgravados |
|--------------------------------|------------------------|---------------------------|--------------------|------------------|-------------------|--------------------------|
|                                |                        | 5 puntos                  | 10 puntos          | 15 puntos        | 20 puntos         |                          |
| I. Bienes agropecuarios        | 35                     | 10 (28.56%)               |                    | 2 (5.71%)        |                   | 12 ( 34.27%)             |
| II. Productos de minería       | 64                     | 2 ( 3.13%)                |                    | —                |                   | 2 ( 3.13%)               |
| III. Bienes de consumo         |                        |                           |                    |                  |                   |                          |
| a. Duradero                    | 40                     | 10 (25.00%)               | 10 (25.00%)        | —                |                   | 20 ( 50.00m)             |
| b. No duradero                 | 188                    | 35 (18.62%)               | 21 (11.17%)        | 1                |                   | 57 ( 30.00%)             |
| IV. Materiales de construcción | 24                     | 13 (54.17%)               | 6 (25.00%)         | —                | 3 (12.50%)        | 22 ( 91.67%)             |
| V. Bienes intermedios          | 230                    | 58 (25.22%)               | 13 ( 5.65%)        | 4 (1.74%)        | 3 ( 1.30%)        | 78 ( 33.91%)             |
| VI. Bienes de capital          | 20                     | 8 (40.00%)                | 1 ( 5.00%)         | —                | —                 | 9 ( 45.00%)              |
| VII. Material de transporte    | 4                      | 1 (25.00%)                | 3 (75.00%)         | —                | —                 | 4 (100.00%)              |
| <b>Total</b>                   | <b>605</b>             | <b>137 (22.64%)</b>       | <b>54 ( 8.93%)</b> | <b>7 (1.16%)</b> | <b>6 ( 0.99%)</b> | <b>204 ( 33.72%)</b>     |

cambio, situación "no deseable" en cualquier tipo de programa exportador de largo plazo, si se tiene en cuenta la dificultad inherente a la consecución de nuevos mercados internacionales o a su recuperación una vez abandonados.

La aplicación de políticas anti-inflacionarias ortodoxas tales como las operaciones de mercado abierto o las políticas de redescuentos no han sido suficientemente utilizadas en Colombia. La primera modalidad no sólo traería altos costos para el Banco de la República —debido al pago de intereses— sino que los papeles emitidos entrarían a competir con otros papeles del Estado, algunos de ellos con destinación específica<sup>22</sup>.

La utilización de políticas de redescuento no han tenido suficiente aplicación (la excepción serían las de los últimos dos años) debido al poder de la banca privada y al efecto que la redistribución en el crédito bancario tendría sobre la industria colombiana caracterizada por altos coeficientes de endeudamiento y por alta substitución de deuda de largo por corto plazo<sup>23</sup>.

Aunque la forma de operación es común, se han presentado diferentes modalidades de depósito previo durante el período de vigencia del mecanismo: el depósito previo al registro, a la nacionalización, y a la obtención de licencia de cambio (Cuadro 8).

El depósito previo al registro, creado como instrumento de protección en 1951, pierde más tarde esa función para convertirse, a partir de 1957, en una herramienta de control monetario. Algunos autores como Carlos Díaz-Alejandro llegan incluso a afirmar que en el confuso año de 1962, los depósitos previos se convirtieron en el único mecanismo eficaz en la lucha contra la inflación<sup>24</sup>. Su poder no reside tanto en la cantidad de dinero congelado (tal como muestra el Cuadro 8, ésta no llega al 10% del crédito doméstico en ningún año del período 1950-1973)<sup>25</sup>, sino más bien en la rapidez con que se restringe la oferta monetaria.

El costo equivalente ad-valorem del depósito previo se eleva hasta un 18% en 1965, para estabilizarse en un 4% durante los siguientes años. Esto se debe tanto a la variación en el porcentaje del depósito como en el número de meses de retención. El valor inicial del depósito previo como porcentaje de las importaciones se eleva desde un 10% en 1951 hasta 25% en 1965, para disminuir posteriormente a un valor promedio del 13% entre 1966 y 1972. El período de retención del depósito pasa de 10 meses en la primera década de vigencia a sólo siete meses en los años posteriores.

A pesar de que se acepta la eficacia del depósito previo como mecanismo de control monetario, no es menos cierto que el sistema adolece de grandes deficiencias. Con una inflación de demanda atizada por la monetización de divisas

<sup>22</sup> Debe anotarse que no sólo la efectividad de esta medida en presencia de condiciones de competencia imperfecta, como es el caso de Colombia, es menor que la prevista por la teoría ortodoxa sino también que ella introduce distorsiones adicionales (p. e. en la concentración de ingreso).

<sup>23</sup> Véase, Roberto Junguito y Yesid Castro, "La Financiación de la Industria Manufacturera Colombiana::, febrero 1979.

<sup>24</sup> El importador, previamente a la obtención de la licencia de importación, debía depositar cierta cantidad de dinero —en moneda legal—, que le sería reembolsada a los dos o tres meses de nacionalizada la mercancía. El importador vería así erosionado por la inflación el poder adquisitivo de su dinero, y no recibía intereses sobre el depósito.

<sup>25</sup> Excepción hecha del año 1965.

Cuadro 8  
DIFERENTES MODALIDADES DE DEPOSITO PREVIO

| 1. Depósito previo al registro |  |  |  |  |                           |  |  |  |  |                  |
|--------------------------------|--|--|--|--|---------------------------|--|--|--|--|------------------|
| Año<br>(1)                     | Porcentaje del valor<br>de la importación<br>(2) |  |  |  | Número<br>de meses<br>(3) |  | Costo implícito<br>ad-valorem %<br>(4) |  |  | D/CD<br>%<br>(5) |
| 1950                           | 5.3  |  |  |  | 10                        |  | 3.23                                   |  |  | 4.1              |
| 1955                           | 7.4  |  |  |  | 10                        |  | 2.04                                   |  |  | 5.5              |
| 1960                           | 23.9   |  |  |  | 10                        |  | 9.09                                   |  |  | 16.0             |
| 1965                           | 25.8   |  |  |  | 6-8                       |  | 18.59                                  |  |  | 9.3              |
| 1966                           | 14.6   |  |  |  | 9                         |  | 11.32                                  |  |  | 8.8              |
| 1967                           | 14.0   |  |  |  | 6-8                       |  | 4.20                                   |  |  | 5.8              |
| 1968                           | 12.8   |  |  |  | 6-8                       |  | 4.00                                   |  |  | 6.7              |
| 1969                           | 13.2   |  |  |  | 6-8                       |  | 4.00*                                  |  |  | 7.0              |
| 1970                           | 13.5   |  |  |  | 6-8                       |  | 4.00*                                  |  |  | 6.1              |
| 1971                           | 11.0   |  |  |  | 6-8                       |  | 4.00*                                  |  |  | 5.3              |
| 1972                           | 9.4  |  |  |  | 6-8                       |  | 4.00                                   |  |  | 4.1              |
| 1973                           | —  |  |  |  | —                         |  | —                                      |  |  | —                |

| 2. Depósito previo a la nacionalización |   |                 |    |    |                                 |    |                    |      |  |        |          |     |      |       |
|---|---|-----------------|----|----|---------------------------------|----|--------------------|------|--|--------|----------|-----|------|-------|
| Año                                     | Porcentaje<br>del valor de la<br>importación <sup>1</sup> |                 |    |    | Número<br>de meses <sup>2</sup> |    | Límites para giros |      | Costo implícito<br>ad-valorem <sup>3</sup> |        |          |     | D/CD |       |
|   | G1  |                 | G2 |    | G1                              |    | G2                 |      | G1   |        | G2       |     |      |       |
|   | N   | LG              | N  | LG | N                               | LG | N                  | LG   | N  | LG     | N        | LG  |      |       |
| 1976                                    | 10  | 0               | 0  | 0  | 6(7) <sup>5</sup>               | —  | —                  | 6(7) | 36(6)                                      | 60(61) | 1.2(1.3) | 0   | 0    | 6.63* |
|   | 30  | 0               | 0  | 0  |                                 |    |                    |      |  |        | 3.5(4.0) |     |      |       |
| 1977                                    | 35  | 0               | 0  | 0  | 6                               | —  | —                  | 6    | 36   | 60     | 4.5(5.2) | 0   | 0    | 6.63  |
| 1978                                    | 35  | 0               | 0  | 0  | 6                               | —  | —                  | 6    | 36   | 60     | 4.8(5.6) | 0   | 0    | 6.97  |
| 1979                                    | 35  | 35 <sup>4</sup> | 0  | 0  | 5(6)                            | 6  | —                  | 5(6) | 36   | 60     | 4.1(4.8) | 4.8 | 4.8  | 6.97* |

D: Valor (\$) del depósito previo.

CD: Valor (\$) del crédito doméstico.

G1 (grupo 1): Materias primas y bienes de utilización inmediata.

G2 (grupo 2): Equipos de bienes de capital.

N: Normal.

LG: Importaciones bajo la modalidad de licencia global.

(): Indica el número de meses con la inclusión del período de prórroga.

\* Interpolación nuestra: valor aproximado.

1 A partir de 1977 (Resolución 58), se exceptúan de depósito previo las importaciones de gasolina.

2 Quedan excluidas de los plazos aquellas importaciones efectuadas con préstamos del exterior; ciertas importaciones financiadas por las corporaciones financieras; y las importaciones cobijadas bajo el Plan Vallejo. El número de meses se calculó a partir del período de posible utilización del depósito previo como abono al pago de importaciones. Suponemos entonces que el importador no está interesado en pagar el gran costo financiero que le representaría el no utilizar su depósito dentro de los plazos máximos señalados.

3 El costo implícito ad-valorem resulta de hallar el valor presente del porcentaje de depósito previo, así:

$$CIAV = X(\%) - \frac{X(\%)}{(1+r)^N}$$

donde,

CIAV: Costo implícito ad-valorem.

X: Depósito previo como porcentaje del valor de las importaciones.

r: Tasa de interés mensual.

N: Número de meses

Se supone adicionalmente que el importador utiliza el máximo plazo posible para el giro de sus divisas al exterior. El supuesto es altamente justificable para la economía colombiana de los últimos años, en que la rentabilidad interna del dinero es muy superior a la rentabilidad en el exterior.

4 Fue del 20% por un corto período (véanse las Res. 42 y 52 de 1979).

5 Para libros y folletos el plazo es de 18 meses. Las cifras entre paréntesis incluyen el período de prórroga.

Fuente: 1. Depósito previo al registro: Carlos Días-Alejandor, *Foreign Trade Regimes and Economic Development*, NBER, p. 113; R.A. Musalem, *Dinero, Inflación y Balanza de Pagos*, Banco de la República, p. 154; Luis Jorge Garay, et. al., "Análisis de la Estructura de Control a las Importaciones en Colombia", FED, p.92.

2. Depósitos previos a la nacionalización: Diferentes medidas de la Junta Monetaria y revista del Banco de la República.



en la economía — como sucede en el momento actual —, el Gobierno se ve ante una verdadera encrucijada en el manejo de los depósitos. Los aumenta con el fin de congelar la mayor cantidad de dinero posible, pero incurre así en clara contradicción con la política de liberación de importaciones tendiente a disminuir la cantidad de divisas en la economía.

El Gobierno reimplantó el sistema de depósitos previos en 1976, con algunas modificaciones orientadas a disminuir las contradicciones operativas mencionadas. Surge así el depósito previo a la nacionalización que, a diferencia de aquel al registro, se convierte en un simple adelanto al pago de importaciones. La contradicción básica sin embargo persiste: se crea o aumenta el depósito con el fin de congelar mayor cantidad de dinero, lo cual constituye un freno a las importaciones.

Tal como lo ilustra el Cuadro 8, aunque el sobrecosto ad-valorem del depósito a la nacionalización fue muy bajo en el momento de su iniciación, ha aumentado sensiblemente a través de sus cuatro años de vigencia. En 1978, el costo de oportunidad ad-valorem ascendía al 4.8% (5.6% si se utiliza el plazo de prórroga), un punto mayor al porcentaje existente en el período 1968-73 para el depósito previo al registro.

Existe, además, una tercera modalidad de depósito, exigido para la obtención de licencias de cambio, creada en 1964 (Res. 53), y que actualmente asciende al 95% del valor de la importación<sup>26</sup>. Sin embargo, por implicar un costo equivalente ínfimo no se analiza en mayor detalle.

<sup>26</sup> Inicialmente el depósito previo era del 95% tanto para materias primas y bienes de consumo inmediato (Grupo 1), como para equipos

## b. La Medida Gubernamental

En el mes de julio de este año, (Res. 52/79), el Gobierno decidió unificar el depósito previo a la nacionalización para todo tipo de importaciones, lo cual equivale a la creación de un depósito del 35% para los bienes de capital, que dos meses antes se encontraban exentos<sup>27</sup>. El equivalente ad-valorem correspondiente al nuevo depósito —5%—, contrarresta con creces la rebaja arancelaria de un punto para dichos bienes (ver sección anterior).

La substitución de aranceles por depósito previo es, sin embargo, una medida que no está exenta de costos fiscales para el Gobierno y que, en la situación actual del presupuesto nacional, hace dudar del poder contraccionista del aumento del depósito.

Puesto que la cantidad de dinero congelado no pasa del 7% del crédito doméstico en 1979 (Cuadro 8), y que la situación presupuestal del Gobierno es bastante precaria en estos momentos, es probable que se tenga que recurrir al endeudamiento externo o a emisión primaria para recuperar el dinero perdido con la rebaja arancelaria<sup>28</sup>.

## E. Conclusiones

Resulta evidente que a partir de 1967, y en particular durante la última década

y bienes de capital (Grupo 2). Este porcentaje se aumentó el 100% en 1973 (Res. 43). A pesar de que el mecanismo se eliminó en 1975, se reimplantó en 1977 con tasas del 40% y 60% para el grupo 1 y 2, respectivamente. En 1979 (Res. 9) se vuelve al porcentaje original del 95% para ambos tipos de bienes.

<sup>27</sup> La Resolución 45/79 ya había elevado al 20% en depósito para los bienes de capital.

<sup>28</sup> G. Perry y J. J. Echavarría, "Aranceles y Subsidios a las Exportaciones, Análisis de la Estructura Sectorial y de su Impacto sobre la Especialización de la Industria en Colombia". FEDESARROLLO, julio 1979 y L. J. Garay, et. al., *op.cit.*

da, se ha presentado en el país un proceso acentuado de liberación de importaciones. Sin embargo, como se muestra en este análisis sobre el conjunto de medidas tomadas en los dos últimos meses por el Gobierno, así como en otros estudios sobre las liberaciones adoptadas en la presente década<sup>29</sup>, éstas sólo afectan moderadamente a la industria nacional existente y en menor grado de lo que cabría esperar de un análisis parcial sobre el número de ítems liberados o sobre el porcentaje de desgravación nominal.

Aunque hasta el momento se ha logrado eludir las serias confrontaciones que necesariamente surgirían al afectar los intereses de ciertos grupos industriales, será inevitable el surgimiento de éstas con el avance posterior del proceso liberacionista. De ser cierto que el Gobierno pretende continuar con la política de liberación de importaciones a fin de lograr determinados objetivos de corto, mediano y largo plazo, es claro que se requerirá una mayor decisión política que la mostrada hasta el presente.

Con respecto a los Decretos correspondientes a la medida actual se nota, en primer lugar, que a más de que la liberación sólo afecta un número de ítems cuyas importaciones equivalen al 3.67% del valor total importado en 1976, y de que la rebaja arancelaria promedio apenas si llega a 2.07 puntos porcentuales<sup>30</sup>, el efecto sobre la producción nacional es aún menor del que cabría esperar con base en las cifras anteriores. En efecto, una gran parte de los bienes liberados se podrían clasificar como de exportación neta, como no comerciables o

como bienes no producidos actualmente en el país. La medida ciertamente no afecta a la industria nacional.

En relación a los objetivos anti-inflacionarios de corto plazo es de esperar que la medida tenga efectos relativamente modestos no sólo por ser bajos el porcentaje de desgravación y el efecto arancelario equivalente de liberación, sino también debido a la baja elasticidad de demanda de las importaciones con relación a variaciones en el arancel. Además, en términos de los bienes que componen la canasta familiar, el efecto es aún más reducido, ya que el 74.19% de tales ítems no sufrió modificación alguna en el nivel arancelario. La rebaja arancelaria promedio alcanzó sólo 1.81 puntos porcentuales<sup>31</sup>, y apenas el 21.77 de tales ítems fueron liberados<sup>32</sup>.

Adicionalmente, aunque bien es cierto que la creación de un depósito previo a la nacionalización de los bienes de capital tendrá algún efecto en cuanto a la agilización del pago de los giros al exterior, el impacto anti-inflacionario neto puede ser bastante reducido. Ante una situación precaria en materia de liquidez, acentuada por la reducción en el ingreso del Gobierno por concepto de la rebaja arancelaria, es probable que éste tenga que recurrir, con propósitos de financiación, a emisión primaria o a nuevas partidas de endeudamiento externo, lo que tendería a contrarrestar la contracción de dinero alcanzada con el nuevo depósito.

<sup>29</sup> Aproximadamente cuatro puntos porcentuales si se toman en cuenta únicamente los ítems comprendidos en el AEMC.

<sup>30</sup> Disminución inferior a la correspondiente para el universo arancelario.

<sup>31</sup> Ello debido, en gran parte, a que el gobierno no quiso afectar a la industria nacional y a que un alto porcentaje de los ítems de la canasta son producidos por la industria doméstica existente.

<sup>32</sup> Es de resaltar, sin embargo, que el régimen actual, en particular debido al Decreto 1551/79, otorga una protección efectiva al sector de bienes de capital es exageradamente baja (quizá hasta negativa).

En cuanto a objetivos de mediano y largo plazo, la medida no altera significativamente, en términos de magnitud y menos aún de ordenamiento, la estructura intersectorial de protección efectiva. Tanto la disminución en la protección brindada por la liberación como la dispersión intersectorial de la rebaja son moderadas.

En lo que respecta a la rebaja arancelaria y a la adopción de depósitos previos, la protección efectiva brindada a los sectores de bienes de consumo bajaría en algunos puntos porcentuales (5-7 aprox.) y aumentaría en mayor magnitud al de bienes de capital (7-10 puntos)<sup>33</sup>. Si bien es cierto que este cambio relativo en la estructura de protección podría ser consistente, aunque claramente insuficiente, con la política destinada a profundizar el proceso de sustitución de importaciones en Colombia, ya que se otorga mayor protección a ciertos bienes de capital, es dudoso que la medida adoptada corresponda a una decisión de largo plazo. Ello por dos razones básicas: a) Fue precisamente el nuevo depósito previo el que trajo un aumento en la protección a los bienes de capital, medida que de por sí corresponde más que ninguna otra a situaciones de tipo coyuntural; b) Si sucede, como en el pasado, que las modificaciones de la política arancelaria y para-arancelaria corresponde más a necesidades coyunturales<sup>34</sup>, es dudoso que la medida actual responda a objetivos de largo plazo.

A pesar de los moderados efectos de la medida, en especial los relacionados con la inflación, ésta conlleva un alto costo para el Estado. Ello es todavía más importante si se toma en cuenta la precaria situación presupuestal del Gobierno para este año. En efecto, el costo fiscal por concepto de la reducción arancelaria ascendía para 1980 a 4.158.0 millones de pesos, aproximadamente. Además, dado que la rebaja arancelaria para productos no liberados en esta medida es mayor a 4 puntos porcentuales<sup>35</sup> y que los sectores de textiles y confecciones no fueron desgravados, es de esperar que, en promedio, la rebaja para productos bajo el régimen de licencia previa sea mayor que la correspondiente al universo arancelario. Si fuese así, ello implicaría que en ciertos casos (en especial para productos de la industria tradicional), la reducción arancelaria traería costo fiscal (al menos potencial) pero sin producir impacto alguno en el nivel de precios internos ni en la tasa de ganancia de los productores domésticos. Esta sería una de las contradicciones más graves de la medida, consecuencia apenas lógica de los dos efectos de una rebaja arancelaria para productos no liberados. De nuevo, una política "racional" de liberación debe buscar el desmonte paulatino del efecto de protección implícito al mecanismo para-arancelario, previo, o aún simultáneamente a la modificación de los niveles estrictamente arancelarios.

<sup>33</sup> A. Fuentes y R. Villaveces, "La liberación actual de importaciones y su perspectiva histórica", *Coyuntura Económica*, julio 1976.

<sup>34</sup> Tomando como referencia la nómina de productos comprendidos en el AEMC.

<sup>35</sup> Así por ejemplo, si el efecto arancelario implícito a la ubicación del producto bajo el régimen de licencia previa es del 20%, la disminución del arancel nominal desde 10% hasta 5% no tendrá ningún efecto sobre el precio interno del producto, a menos que se proceda a un traslado simultáneo de régimen. El precio interno será 1.20 veces el precio internacional, independientemente del nivel del arancel nominal.

# Reseña de las Perspectivas Energéticas de Colombia

Miguel Urrutia Montoya  
Ricardo Villaveces Pardo

## A. Introducción y resumen

El panorama energético colombiano es sin lugar a dudas el que más interrogantes presenta al tratar de vislumbrar las perspectivas económicas del país durante el próximo decenio. El presente informe busca plantear los aspectos críticos del sector para la próxima década y cuantificar, bajo una serie de supuestos, el efecto que sobre la balanza cambiaria tendrán la producción y consumo de cada producto energético.

### 1. *Petróleo*

En el país más que crisis energética hay una crisis de petróleo, pues la oferta nacional de todo el resto de insumos para la generación de energía parece ser suficiente. En cuanto hace al petróleo (Sección B), la solución más lógica a la falta de suministro es intensificar la exploración. Para llevar a cabo un incremento en el esfuerzo exploratorio probablemente será necesario tomar la decisión de estimular el surgimiento de empresas privadas nacionales, pues por razones que se explican más adelante,

es dudoso que las empresas internacionales aumenten su actividad en Colombia a los niveles requeridos. ECOPE-TROL, por otra parte, es una empresa que afronta un sinnúmero de problemas no solo financieros sino administrativos y técnicos que hacen muy improbable que la Empresa sola cubra el déficit en el programa exploratorio.

A través de contratos de asociación con ECOPETROL y dando a los inversionistas nacionales créditos contingentes de largo plazo que justifiquen este tipo de inversiones de largo plazo y alto riesgo, muy posiblemente se puede incrementar de manera significativa el nivel de exploración<sup>1</sup>. Esto además es factible en la medida en que la tecnología petrolera se ha venido difundiendo y hay en el mercado internacional gran número de firmas con quienes se puede contratar el análisis de los prospectos petroleros y la labor de perforación.

<sup>1</sup> No sería absurdo pensar en créditos que implicarán plazos muertos largos en caso de que la exploración no dé resultado. Al contrario, ante resultados positivos se cobrarían tasas de interés de mercado y amortizaciones aceleradas.



De otra parte, en cuanto hace a la explotación de los campos en producción, parece necesario revisar la política de precios para los crudos obtenidos en las áreas de concesión o acelerar el proceso de reversión al Estado colombiano de dichas zonas. De otra manera las compañías que explotan dichos campos no estarán interesadas en llevar a cabo las inversiones requeridas para explotar más eficientemente esos campos que por su antigüedad requieren inversiones para obtener crudos marginales y recuperaciones secundarias. Estas inversiones disminuirían las tasas de declinación de campos como Orito, y serían altamente rentables para el país.

El ajuste de precios sobre crudos marginales y recuperaciones secundarias, aunque puede objetarse con el argumento acerca del exceso de utilidades que presentarían para las compañías este tipo de medidas, debe compararse con la situación actual, donde se está comprando a las mismas compañías en el mercado internacional a precios mucho más altos de los que valdría cualquier reajuste, sin que esté dejando ninguna externalidad para el país como serían las inversiones que se hagan en los campos que se exploten.

El otro punto sobre el cual es necesario definir un curso de acción es sobre los yacimientos conocidos de crudos pesados como es el caso de Cocorná y Castilla. A este respecto, las dudas que hay sobre el verdadero potencial de estos campos son muchas y son muchas además las posibilidades que se presentan para su desarrollo. Sin embargo, hasta tanto no haya elementos de juicio sólidos sobre ellos no tiene sentido tomar una decisión al respecto. Por consiguiente, el camino a seguir por parte de ECOPETROL sería iniciar cuanto antes un estudio detallado sobre reservas y costos de producción en dichos yaci-

mientos, con el objeto de poder tomar una decisión acertada sobre el particular. Es necesario probar el tamaño de los yacimientos, y estimar costos de explotación para poder definir el esquema de explotación más deseable.

La decisión que hay que tomar en el caso de Cocorná es qué precio de crudo se negocia. Al precio actual no es rentable para la Texas explotar el campo. Dado que la concesión termina en la década del noventa, no se justificaría pagar precio internacional, pues queda la alternativa de reservar ese petróleo para explotarlo hacia finales del siglo. Hay que encontrar entonces a qué precio atractivo para la Texas el valor presente de este yacimiento para el país supera el valor de éste si se deja que revierta la concesión.

El tener claridad sobre la acción que se debe seguir con relación a estos dos yacimientos determinará también, indirectamente, los lineamientos que se deben tener en cuenta con respecto a la utilización de otros recursos. De esta manera, el análisis de Castilla, por ejemplo, permitirá definir la conveniencia de construir en los Llanos una refinería destinada al tratamiento de estos crudos, lo cual estaría definiendo, en gran medida, la estrategia de abastecimiento de combustibles para Bogotá.

El caso de Cocorná también podría hacer necesaria la construcción de una refinería especializada para procesar este tipo de crudos eficientemente, o una serie de inversiones adicionales para transportar ese crudo a Barrancabermeja. Así mismo, podría determinar en algún grado la destinación que se dé a un porcentaje alto del gas de la Guajira. Esto es así, ya que la extracción de estos crudos pesados exige un nivel alto de autoconsumo de combustibles para generación del vapor que debe ser inyecta-

do en el yacimiento; por esta razón, una alternativa en el caso de construirse un gasoducto para abastecer el interior del país, sería utilizar parte de este gas para generar el vapor requerido en Cocorná y emplear todo el crudo para la refinación. Esta alternativa es solo una de las posibilidades existentes y pone tan solo de presente la necesidad de iniciar cuanto antes los estudios que se requieren con el objeto de definir la política por seguir en el caso de Cocorná.

Vale la pena recalcar que una solución a los problemas de explotación de Castilla y Cocorná disminuirá de manera significativa la actual brecha entre demanda y producción de crudos. Por esa razón ECOPETROL debe invertir de inmediato en los estudios que hagan posible tomar una decisión sobre el futuro de estos yacimientos.

Con excepción de los dos casos anteriores, la construcción de nuevas refinerías no parece aconsejable de no ser que se encuentre un yacimiento que lo justifique. La tendencia en el mercado internacional parece ir hacia el mercadeo de refinados antes que crudos. En la medida en que sea necesario seguir importando, es muy factible que la consecución de crudos para el abastecimiento de refinerías nacionales sea más difícil, o sea necesario comprarlos a precios relativamente más caros.

Si la exploración no es exitosa en el curso de los próximos años será necesario revisar la política de dieselización del transporte público. De acuerdo con las previsiones, el precio del ACPM tiende a estar por encima del de la gasolina e incluso esta diferencia puede tender a ser creciente por los programas de dieselización en varios países. Por esta razón, desde el punto de vista cambiario puede no ser conveniente para el país el que sea necesario importar ACPM en

lugar de gasolina, si el diferencial de precios sigue moviéndose a favor del primero, todo lo cual exige iniciar estudios en este campo con el fin de tomar decisiones correctivas a tiempo, ya que el efecto de estas políticas solo se observa en un plazo relativamente largo.

Finalmente, vale la pena aclarar que los bajos precios de gasolina son una causa principal de nuestra crisis energética. Estos mantienen paralizado el plan de inversiones de ECOPETROL, estimulan excesivamente el consumo, y dificultan el manejo de la política monetaria al hacer imposible que ECOPE-TROL pague sus importaciones de crudo. Dada la creciente proporción de crudo importado, los precios internos inevitablemente tendrían que crecer a mayor ritmo que los precios OPEP. Esta es una perspectiva inquietante pero inevitable.

## 2. Gas

Por el contrario de lo que sucede con el petróleo, recientemente se han descubierto yacimientos importantes de gas y hay prospectos con muy buenas posibilidades. Sin embargo, la demora que se ha presentado en tomar las decisiones que determinen cuál será su utilización, especialmente en cuanto hace a los proyectos de alto consumo, está retrasando y desestimulando los programas de exploración.

De otra parte, hasta tanto no se demuestren nuevas reservas, la posibilidad, de llevar a cabo los proyectos importantes se encuentra limitada a las disponibilidades actuales, las cuales no son suficientes para llevar a cabo más que un proyecto de mediana escala. Es decir, que se ha originado un embotellamiento donde no se explora por no decidir acerca de la utilización de gas. Como es evidente, cada uno de los proyectos tie-

nen ventajas y desventajas según sea la óptica desde la cual se mire. Por esta razón, hasta tanto no se establezca una estrategia precisa para la toma de decisiones, puede prolongarse indefinidamente la nueva exploración.

Como se verá en el texto, la decisión más importante radica en escoger si debe hacerse el gasoducto de occidente o la planta de licuefacción para la exportación. En resumen, se puede decir que desde el punto de vista de ECOPE-TROL el gasoducto es más atractivo, pues es para la empresa un proyecto más rentable y además es factible para el nivel de gas disponible con las reservas que hay descubiertas. El gasoducto, sin embargo, podría tener como efecto secundario el desestímulo de la minería del carbón en la zona del interior, lo cual puede ser una asignación ineficiente de recursos ya que precisamente el problema del carbón como generador de divisas es el costo de transportarlo a la Costa para su exportación, mientras que el gas se encuentra en el área del posible puerto de exportación.

La planta de licuefacción, en este orden de ideas, es más benéfica para la situación cambiaría del país, pero el nivel de operación que es económicamente factible no se alcanza con las reservas actualmente disponibles. Además, este proyecto estaría destinado al mercado de los Estados Unidos. Por esta razón, solo después de obtener en dicho país la aprobación oficial para el proyecto se podría asegurar su ejecución.

Lo anterior permite sugerir que lo más aconsejable para el país, en razón de la situación cambiaría que se prevé para la próxima década, sería iniciar cuanto antes los trámites con el gobierno norteamericano para obtener la aprobación para exportar, lo cual puede tomar en 18 meses y dos años. Entre tan-

to se puede continuar la exploración. Si al cabo de este lapso se ha obtenido el permiso para exportar y se han encontrado nuevas reservas, entonces se debe iniciar la construcción de la planta de licuefacción. Si alguno de estos dos requisitos no se ha cumplido, entonces se debe poner en marcha el proyecto del gasoducto de occidente. Durante este mismo período, se pueden llevar a cabo los estudios sobre la utilización de los crudos pesados de Cocorná y Castilla, lo cual puede determinar el trazado final del gasoducto, e inclusive, si hay algún hallazgo importante puede resultar factible llevar a cabo los dos proyectos. Lo importante, en todo caso, sería dar a los interesados en la exploración seguridades acerca de los calendarios para la utilización del gas, de manera tal que encuentren atractivos los nuevos proyectos de exploración.

### 3. Carbón

La situación del carbón, que aparentemente presenta el mayor potencial entre los recursos energéticos del país, presenta todavía algunos interrogantes serios. En primer lugar, pensando en la exportación no es posible hablar de proyectos carboníferos de importancia si no se cuenta con la infraestructura de transporte y de puertos adecuados. Desde este punto de vista, el único proyecto con planes concretos al respecto es el de Cerrejón en la zona que está desarrollando INTERCOR en asocio con ECO-PETROL, ya que el proyecto incluye la construcción del ferrocarril y el puerto necesario para la movilización del carbón. Los demás proyectos de explotación, en especial aquellos de carbón coquizable en el interior, se encuentran completamente limitados por la capacidad de transporte y las facilidades portuarias.

De otro lado, la planeación de proyectos de importancia requiere un conoci-

miento mucho más profundo de las reservas disponibles. Sin embargo, los interrogantes acerca de la infraestructura ha desestimulado a los posibles interesados en desarrollar programas ambiciosos de exploración.

Adicionalmente, vale la pena recalcar que el mercado internacional de carbón térmico no será dinámico antes de 1990, y que aún después de esa fecha el mercado va ser muy competido. En esas condiciones Colombia solo podrá exportar carbón que tenga bajos costos de explotación y transporte a puerto. El mercado para carbón metalúrgico tampoco es claro, y los carbones del interior sólo se podrán exportar después de 1985 en el caso de que se tome cuanto antes la decisión de construir un ferrocarril con capacidad para transportar carbón de Saboya a Puerto Mulas, y se defina la localización y construcción de un puerto para exportar este carbón.

En resumen, la prioridad del gobierno debe orientarse hacia la definición de las obras de infraestructura que se vayan a realizar. Hasta tanto no se definan estos aspectos, los proyectos de minería hacia la exportación diferentes de Cerrejón se verán retrasados.

Finalmente, en cuanto hace al consumo interno, parece conveniente seguir estimulando la utilización del carbón en las plantas industriales de escala grande especialmente, ya que el empleo en muchas plantas pequeñas y dispersas podría originar una serie de problemas de distribución, contaminación y transporte. Además, la necesidad de exigir la instalación de equipos anticontaminantes es más funcional en el caso de industrias grandes que en un gran número de plantas pequeñas. Adicionalmente, no se debe olvidar que el consumo doméstico de carbón estará determinado, en parte, por las decisiones que se tomen

con relación al gas de la Guajira y a los crudos pesados, según se discutió.

#### *4. Fuentes no convencionales*

El empleo de fuentes no convencionales y el desarrollo de alternativas es preocupación de casi todos los países en este momento y son muchos los recursos que se destinan a la investigación en ese sentido. Por tal razón, no sería eficiente que Colombia se dedicara a duplicar esfuerzos en este campo.

La prioridad debería ser hacia el desarrollo de recursos ya identificados, con tecnologías ya conocidas y experimentadas en otros países de manera tal que la probabilidad de éxito en cualquier programa de este estilo sea alta.

En este sentido, uno de los proyectos con más probabilidades es el de producción de alcohol a partir de productos agrícolas como la caña de azúcar y la yuca. Con el propósito de darle agilidad a este proyecto y obtener resultados hacia mediados de los años ochenta, cuando la situación cambiaría se presentará más crítica, sería conveniente darle participación al sector privado en el desarrollo de estos proyectos. Con este fin, la primera medida a tomar debería ser la eliminación del monopolio estatal en la producción de alcoholes con destino energético pues, de otra manera, estos proyectos se verían retrasados por el ritmo más lento del sector oficial en el desarrollo de nuevos proyectos.

Sin embargo, es importante no ilusionarse demasiado con la alternativa del alcohol. Para reemplazar el 10% del actual consumo de gasolina, sería necesario sembrar de 200.000 a 300.000 hectáreas nuevas. El proyecto es importante, pero a largo plazo, y requiere experimentación con variedades nuevas de yuca y caña en áreas como los Llanos o la Costa Norte.



Además del programa de alcohol debe continuarse con los proyectos de utilización de energía geotérmica para generación de energía eléctrica y energía solar para usos domésticos. Finalmente, deben continuarse los estudios para definir si se justifica el montaje de una planta nuclear en los años noventa.

La alternativa geotérmica es interesante por haber prospectos en el sur-occidente del país, donde no se han identificado suficientes proyectos de bajo costo de energía hidroeléctrica.

La energía solar puede producir ahorros en inversiones de energía eléctrica en sus usos residenciales, pero no se prevé que en este siglo la contribución de esa fuente sea significativa para el balance energético nacional.

Finalmente, vale la pena recalcar que proyectos de tecnología nueva como liuefacción de carbón producen gasolina a costos muy superiores a los de gasolina producida con petróleo a precios OPEP. Por lo tanto esta estrategia no parece atractiva para el país en este siglo. Sin embargo, es claro que el país debe invertir recursos en entrenar personal sobre estos nuevos procesos en el exterior y en investigaciones para el uso de los carbones colombianos en plantas de este tipo, pues dentro de dos décadas estos procesos pueden volverse alternativas rentables.

### 5. Energía eléctrica

En el campo de energía eléctrica no hay problema de suministro. El país tiene una situación privilegiada en el sentido de que la mayoría de la capacidad generadora puede ser hidroeléctrica, pero será necesario seguir una política de tarifas que garantice un flujo de fondos financieros suficiente para ejecutar las obras de las nuevas centrales a tiempo. Para optimizar el sistema también será

necesario evitar políticas parroquiales que lleven a un manejo regional de las reservas de energía. Por eso son inquietantes las decisiones de quitarle a ISA la construcción de Betania y Guavio.

### B. El sector del petróleo

La producción de petróleo crudo en Colombia, como se aprecia en el Cuadro 1, continúa declinando significativamente aún con el efecto de las medidas que se han venido adoptando con el propósito de estimular el desarrollo de crudos marginales. De esta manera, la tasa de declinación de la producción de 1978 fue de 5.0%, lo cual se compara favorablemente con la registrada en años como 1974 cuando se registró un 8.5% de disminución en la producción anual. Desafortunadamente, esta mejoría obedece casi en su totalidad a recuperaciones marginales en los campos de explotación y no a la aparición de nuevos campos.

La producción a que se ha hecho referencia se viene obteniendo de explotaciones que operan bajo las modalidades de concesión, asociación o explotación directa de ECOPEPETROL. En la actuali-

**CUADRO 1**  
**PRODUCCION NACIONAL DE CRUDOS**  
**1970 - 1978**

| Año  | MM BA* | Tasa de Declinación |
|------|--------|---------------------|
| 1970 | 79.6   |                     |
| 1971 | 78.6   | 1.3                 |
| 1972 | 71.7   | 8.8                 |
| 1973 | 67.1   | 6.4                 |
| 1974 | 61.4   | 8.5                 |
| 1975 | 57.3   | 6.7                 |
| 1976 | 53.4   | 6.8                 |
| 1977 | 50.2   | 6.0                 |
| 1978 | 47.7   | 5.0                 |

FUENTE ECOPEPETROL

\* En adelante millones de barriles anuales

**CUADRO 2**  
**CONCESIONES VIGENTES A MARZO DE 1979**

| Región Geológica | Compañía  | Nombre         | Area (Hectáreas)  |
|------------------|-----------|----------------|-------------------|
| Bajo Magdalena   | Antex     | El difícil     | 45.932            |
| Bajo Magdalena   | Intercol  | Jobo           | 50.000            |
| Bajo Magdalena   | Intercol  | Sampués        | 39.718            |
| Medio Magdalena  | Intercol  | El Limón       | 11.783            |
| Medio Magdalena  | Intercol  | El Roble       | 39.128            |
| Medio Magdalena  | Intercol  | El Conchal     | 39.896            |
| Medio Magdalena  | Texas     | Totumal        | 5.000             |
| Medio Magdalena  | Texas     | Tetuán         | 24.685            |
| Medio Magdalena  | Texas     | Ermitaño       | 24.918            |
| Medio Magdalena  | Texas     | Río Negro      | 24.340            |
| Medio Magdalena  | Texas     | Palagua        | 21.000            |
| Medio Magdalena  | Texas     | Cocorná        | 49.702            |
| Medio Magdalena  | Texas     | Tisquirama     | 8.251             |
| Medio Magdalena  | Texas     | Guaguaquí - T. | (127.205)*        |
| Alto Magdalena   | Colibrás  | Neiva          | 49.000            |
| Alto Magdalena   | Colibrás  | Tello          | 24.999            |
| Alto Magdalena   | Colibrás  | Carnicerías    | 9.769             |
| Maracaibo        | Chevrón   | Zulia          | 49.516            |
| Llanos           | Aquitaine | Yalea          | 72.438            |
| Putumayo         | Texas     | Orito Norte    | 28.622            |
| Putumayo         | Texas     | Orito Sur      | 39.660            |
| Putumayo         | Texas     | Acaé Norte     | 49.742            |
| Putumayo         | Texas     | Acaé Sur       | 48.810            |
| Putumayo         | Texas     | Río San Miguel | 13.763            |
| Putumayo         | Texas     | Churuyaco      | 23.596            |
| <b>TOTAL</b>     |           |                | <b>794.269 H.</b> |

FUENTE: Chona, Francisco. *Petroleum and Natural Gas Exploration and Exploitation in Colombia*. ECOPETROL. Marzo, 1979.

\* Propiedad privada.

dad, un 37% proviene de concesiones manejadas directamente por compañías extranjeras, un 38.8% lo produce ECO-PETROL y el 24% restante opera bajo el sistema de asociación. Sin embargo, al computar la participación de ECO-PETROL en la producción asociada, se encuentra que la contribución de la empresa estatal a la producción nacional llega a un 45.7%

A partir de 1974<sup>2</sup>, el ingreso de nuevas compañías privadas sólo puede llevarse a cabo bajo la modalidad de la asociación y las concesiones siguen operando solo hasta la fecha en que revierten al Estado colombiano. En marzo de

1979, todavía el área bajo este sistema ascendía a 794.269 hectáreas discriminada según se ve en el Cuadro 2.

Las zonas administradas directamente por ECOPETROL comprenden 878.977 hectáreas y se reparten de acuerdo con lo presentado en el Cuadro 3. Finalmente, en asociación se encuentran vigentes a la misma fecha un total de 30 contratos que cubren una extensión aproximada de 9.8 millones de hectáreas (Cuadro 4) y como es evidente, es aquí donde se concentra la mayor actividad y las mejores perspectivas para los próximos años.

Los resultados futuros dependen, sin embargo, de que se emprenda una ac-

<sup>2</sup> Decreto Legislativo 2310 de 1974.

**CUADRO 3**  
**AREAS ADMINISTRADAS DIRECTAMENTE POR ECOPETROL**

| Región Geológica | Nombre     | Región (Hectáreas) |
|------------------|------------|--------------------|
| Bajo Magdalena   | Cicuco     | 49.995             |
| Bajo Magdalena   | Violo      | 49.656             |
| Medio Magdalena  | De Mares   | 445.000            |
| Medio Magdalena  | Cantagallo | 21.190             |
| Medio Magdalena  | Cristalina | 29.501             |
| Medio Magdalena  | San Pablo  | 49.949             |
| Medio Magdalena  | Yondó      | 46.880             |
| Maracaibo        | Barco      | 186.806            |
|                  | Ext. Total | 878.977            |

FUENTE: Ibid.

ción mucho más agresiva de la llevada hasta la fecha en la actividad exploratoria.

Si se mira lo realizado se encuentra un nivel bajísimo de exploración y casi que parece sorprendente que el país haya podido ser exportador neto de petróleo durante 50 años, cuando en el transcurso de toda su historia petrolera (1908-1978) solo se han perforado 647 pozos exploratorios en áreas desconocidas (tipo A-3). De este total 558 pozos se encuentran en las zonas de concesión de

las compañías extranjeras, 38 en las áreas administradas por ECOPETROL y 51 en las asociaciones que se han venido constituyendo a partir de 1970. Es decir que, en promedio, en los proyectos en asociación tan solo se ha perforado un promedio de 5.7 pozos por año, lo cual deja mucho que desear cuando para el total de la producción obtenida en el país se ha encontrado que la relación entre pozos exploratorios-pozos productivos ha sido de 1 a 12.5<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Chona. Op. cit.

**CUADRO 4**  
**CONTRATOS DE ASOCIACIONES VIGENTES A MARZO DE 1979**

| Compañía     | Nombre del Contrato    | Extensión (Héctáreas) | Compañía          | Nombre del Contrato    | Extensión (Héctáreas) |
|--------------|------------------------|-----------------------|-------------------|------------------------|-----------------------|
| 1. Aquitaine | 1. Magdalena 27        | 90.000                | 8. Koch           | 17. Santa Marta        | 430.809               |
|              | 2. Carare 8            | 78.576                | 9. Newmont        | 18. Morales            | 82.847                |
|              | 3. Girardot            | 125.471               | 10. North-Cen.    | 19. Similiti           | 48.281                |
|              | 4. Casanare - 3        | 148.399               | 11. Mobil-Oil     | 20. B. Honda           | 733.730               |
|              | 5. Mag. - Pivijay      | 80.000                | 12. Occidental    | 21. Sogamoso           | 96.857                |
|              | 6. Casanare-A y B      | 514.308               |                   | 22. San Fernando       | 172.683               |
| 2. Chevron   | 7. Meta III - Cubarral | 97.451                |                   |                        |                       |
| 3. Cities    | 8. Las Monas           | 16.000                | 13. Phillips      | 23. Meta III - Cumaral | 395.070               |
| 4. Citeo     | 9. Arboletes           | 147.848               | 24. Casanare      |                        | 299.038               |
| 5. Farmland  | 10. Putumayo - 0       | 31.254                | 14. Phillips-Gulf | 25. Cesar              | 705.226               |
| 6. Fidic-DND | 11. Uribe              | 424.527               |                   |                        |                       |
| 7. Intercol  | 12. San Jorge          | 280.000               | 15. Texas         | 26. Guajira            | 1.369.193             |
|              | 13. Lebría             | 423.529               | 27. Urabá         |                        | 612.795               |
|              | 14. Arauca             | 474.456               | 16. Texas-Amoco   | 28. Cartagena          | 951.669               |
|              | 15. Morrosquillo       | 443.557               | 17. Webb          | 29. Opón               | 73.440                |
|              | 16. Tairaona           | 386.902               | 18. Weeks         | 30. Tasajero           | 86.873                |
|              |                        |                       | Total             |                        | 9'820.289             |
|              |                        |                       | Aprox.            |                        | Héctáreas             |
|              |                        |                       |                   |                        | 98.203                |
|              |                        |                       |                   |                        | Kmt <sup>2</sup>      |

FUENTE: Chona, Op. Cit.

Igualmente desalentadoras son las cifras correspondientes a exploración geofísica, fotogeológica y sísmica<sup>4</sup>, permitiendo concluir que hasta tanto no se lleve a cabo un esfuerzo exploratorio significativo, es muy difícil afirmar algo acerca del potencial petrolero real del país.

Estos hechos, junto con el déficit creciente de hidrocarburos que convirtió a Colombia en importador a partir de 1976, llevaron al gobierno a adoptar un ambicioso plan decenal de exploración, junto con la decisión de pagar precios internacionales por los crudos nuevos obtenidos. Sin embargo, las limitaciones financieras y técnicas de ECOPE-TROL y el moderado interés demostrado por las compañías privadas hacen muy dudoso el que este programa se pueda cumplir según lo previsto. Para efectos de este análisis según se verá adelante, se supone que en el mejor de los casos, las metas del plan de exploración se alcanzarán en un 50% de lo propuesto, lo cual parece más realista.

Las perspectivas de producción para los próximos años dependerán entonces de los resultados de la exploración que se haga y obviamente de lo que suceda con la producción de los campos ya conocidos, la mayoría de los cuales se encuentran en producción desde hace varios años.

Con respecto a la producción de los yacimientos conocidos, los pronósticos de ECOPE-TROL son bastante pesimistas pues por tratarse en su mayoría de campos ya bastante agotados, las posibilidades de recuperaciones marginales son cada día más escasas. No obstante, la aceleración en la tasa de declinación de algunos campos como es el caso de Orito que entre 1977 y 1978 redujo su

producción en 13.7%, obedece más a un problema económico que geológico. Este campo, por tratarse de una concesión se encuentra regido por el sistema de precios acordados para esa modalidad, mediante el cual se paga por el crudo US\$ 1.62 por barril, lo cual hace que la compañía que lo explota no encuentre en modo alguno atractivo el invertir con el objeto de reducir la tasa de declinación, lo cual la ha llevado a ofrecer en venta el campo. Con la situación vigente de precios, sin embargo, el único comprador posible es ECOPE-TROL, compañía que con inversiones marginales obtendría petróleo mucho más barato que el que importa. Una situación similar puede ser la de Velásquez y Provincia. En razón de lo anterior será necesario, o reajustar los precios que se pagan por estos crudos, o acelerar la adquisición de estos campos por parte de ECOPE-TROL. Al tener en cuenta estos aspectos y las perspectivas de los distintos yacimientos para el total de la producción actual, se estima que se presentará una tasa de declinación promedio del 9.5% anual durante el próximo decenio.

Además de la producción anterior se han identificado desde hace algún tiempo dos yacimientos importantes que pueden contribuir de manera significativa a la solución del problema de suministro de petróleo. Estos son los campos de Cocorná en el Magdalena Medio y Castilla en los Llanos Orientales. Aunque las reservas no han sido probadas se estima que pueden estar alrededor de los 200 millones de barriles en el caso de Cocorná y de 100 millones en Castilla. Sin embargo, el problema en ambos yacimientos radica en las características del crudo, que es del denominado pesado. En Cocorná el crudo obtenido tiene un índice de viscosidad de 1250 SSF y 12° API en comparación con 50 SSF y 30° API de un crudo normal. El crudo

<sup>4</sup> Véase MINMINAS. *Bases para un Plan Energético Nacional*, Bogotá, 1977.



de Castilla, por su parte, aunque menos viscoso 14° API y 500 SSF todavía difiere mucho de un crudo corriente. Son en ambos casos crudos difíciles de extraer, difíciles de transportar y difíciles de procesar en una refinería convencional. Idealmente requerirían de una refinería muy sofisticada para ser procesados con resultantes similares a los de un crudo normal, en cuanto a los productos obtenidos.

En el caso de Cocorná, por ejemplo, se considera necesario montar una planta de generación de vapor que se inyectaría en el yacimiento, de manera tal que se caliente el crudo previamente a ser extraído. Después de esto, transportarlo a la refinería de Barranca, que es la más cercana, exigiría un oleoducto diseñado especialmente.

Todo esto eleva su costo y exige en primera instancia una comprobación de las reservas para evaluar la viabilidad económica de las inversiones requeridas para su aprovechamiento. Sin embargo, todo este desarrollo se encuentra con un obstáculo institucional que puede retrasar considerablemente cualquier proyecto. En efecto, Cocorná se encuentra bajo el régimen de concesión y como tal los precios establecidos para los crudos que allí se produzcan están muy lejos de los que la compañía que tiene la concesión considera interesantes para emprender la inversión. Por el otro lado, dicha compañía considera que solo bajo el esquema de la asociación con ECO-PETROL contaría con las suficientes garantías para emprender un desarrollo de la magnitud que exige este campo. Todo esto implica un proceso largo de negociaciones, que puede retrasar apreciablemente su entrada en producción.

Las alternativas que hay entonces en este momento para Cocorná son:

1. constituir un contrato de asociación

con ECO-PETROL para la explotación del campo; 2. la compra del campo por parte de ECO-PETROL o, 3. esperar a que la concesión revierta para explotar el campo en la década de los noventa. Desafortunadamente, no se cuenta con los elementos de juicio para tomar una determinación al respecto, pues no se conocen las reservas reales del campo, no se han estudiado a fondo las diferentes posibilidades tecnológicas para la extracción y el transporte del crudo y no se conocen, por lo tanto, lo que podrían ser los costos de producción y de transporte. ECO-PETROL, por consiguiente, debe iniciar cuanto antes un estudio de factibilidad de las diferentes alternativas, para poder tomar una decisión racional sobre la alternativa que se debe adoptar.

Un caso similar es el de Castilla cuyo régimen de precios hace poco interesante desde el punto de vista económico su desarrollo para las compañías interesadas. Este campo, sin embargo, por su relativa cercanía a Bogotá, por la posibilidad de ser tratado junto con el crudo ligero de Trinidad, y por tratarse de un contrato de asociación presenta posibilidades de ingresar más pronto en producción que el de Cocorná.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y los volúmenes probables de producción de estos dos campos, el Cuadro 5 presenta la proyección de producción para los campos conocidos de 1979 a 1990. La producción de Cocorná se presenta por separada con el objeto de presentar posteriormente una alternativa optimista y una pesimista de la producción de crudo en Colombia para el próximo decenio.

Para poder entonces determinar la magnitud del déficit de crudo que es necesario importar durante el período en consideración es necesario estimar cuáles van a ser los requerimientos de cru-

**CUADRO 5**  
**PROYECCIONES DE PRODUCCION DE CRUDOS CONOCIDOS**  
**(MBD)\***

|                                  | 1979  | 1980  | 1981  | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Producción Básica <sup>1</sup>   | 121.0 | 109.5 | 99.1  | 89.7 | 81.2 | 73.5 | 66.5 | 60.2 | 54.4 | 49.3 | 44.6 | 40.4 |
| Castilla y Trinidad <sup>2</sup> | -     | -     | -     | -    | 3.7  | 5.2  | 6.7  | 9.0  | 11.2 | 15.0 | 17.0 | 20.0 |
| Perales                          | 1.5   | 3.0   | 5.0   | 4.5  | 4.0  | 3.6  | 3.2  | 2.9  | 2.6  | 2.4  | 2.1  | 1.9  |
| Sub- Total                       | 122.5 | 112.5 | 104.1 | 94.2 | 88.9 | 82.3 | 76.4 | 72.1 | 68.2 | 66.7 | 63.7 | 62.3 |
| Cocorná <sup>3</sup>             |       |       |       |      |      | 5.0  | 7.5  | 12.0 | 15.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 |
| TOTAL                            | 122.5 | 112.5 | 104.1 | 94.2 | 88.9 | 87.3 | 83.9 | 84.1 | 83.2 | 86.7 | 83.7 | 82.3 |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se supone una tasa de declinación promedio del 9.5% al suponer que en Orito se hacen nuevas inversiones que permiten reducir la tasa de declinación. De la misma manera se supone que se mejoran los precios que se pagan en Velásquez y Provincia lo cual da unos 5.000 BD adicionales.

<sup>2</sup> Se supone que se mejoran precios al crudo lo cual permite un desarrollo gradual para justificar hacia 1988 un oleoducto o una refinería para ese crudo.

<sup>3</sup> El supuesto es, que hacia 1982 se toman decisiones respecto a este campo y se lleva a cabo un desarrollo gradual, que lleva a su pleno desarrollo hacia 1988.

\* Miles de Barriles Diarios.

do para ser procesado. Esto resulta de la capacidad de carga proyectada para las refinerías del país. A este respecto aquí se considera que sólo se instalará la planta de balance y optimización de Barrancabermeja y se ampliará la refinería de Cartagena de acuerdo con los estimativos presentados por el Ministerio de Minas<sup>5</sup>. No se considera la construcción de refinerías adicionales al suponer que continúa la tendencia hacia mercadear internacionalmente productos refinados antes que crudos, lo cual hace más conveniente importar los refinados que sean necesarios en lugar del crudo. Con base en estos supuestos, el Cuadro 6 presenta el déficit de crudos para dos alternativas de producción. En la alternativa pesimista se supone que sólo se dispondrá de aquel petróleo resultante de los campos conocidos y que Cocorná, por demoras en las negociaciones, no alcanza a entrar antes de 1990. En la alternativa optimista,

Cocorná entra gradualmente a partir de 1984 y el plan decenal de exploración se cumple en un 50%, iniciándose la nueva producción a partir de 1984. Como se desprende del cuadro citado, el déficit hasta 1985 va a ser muy similar, en ambos casos por el orden de los 45 millones de barriles. Sin embargo, para 1990 el rango se amplía considerablemente y oscila entre 15 y 54 millones de barriles, lo cual resalta aún más la necesidad de emprender un vigoroso esfuerzo exploratorio.

### 1. Refinados

En adición al déficit de crudo necesario para abastecer las refinerías del país, desde 1971 viene siendo necesario importar algunos productos refinados para poder satisfacer la demanda nacional como se puede ver en el Cuadro 7. Esta situación, a medida que la producción de crudos ha venido disminuyendo se torna más seria, a pesar de haberse compensado buena parte del faltante con crudos importados. El Cuadro 8

<sup>5</sup> Ministerio de Minas. *Política, Obras y Proyecciones del Sector de Minas y Energía*. Bogotá, 1978.

**CUADRO 6**  
**ESTIMACION DEL DEFICIT DE CRUDOS**  
**(MMBA)\***

|      | Demanda por<br>crudo | PESIMISTA               |         | OPTIMISTA               |         |
|------|----------------------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|
|      |                      | Producción <sup>2</sup> | Déficit | Producción <sup>3</sup> | Déficit |
| 1979 | 59.7                 | 44.7                    | 15.0    | 44.7                    | 15.0    |
| 1980 | 68.3                 | 41.1                    | 27.2    | 41.1                    | 27.2    |
| 1981 | 68.5                 | 38.0                    | 30.5    | 38.0                    | 30.5    |
| 1982 | 71.2                 | 34.4                    | 36.8    | 34.4                    | 36.8    |
| 1983 | 72.3                 | 32.5                    | 39.8    | 32.5                    | 39.8    |
| 1984 | 75.9                 | 30.0                    | 45.9    | 33.1                    | 42.8    |
| 1985 | 76.7                 | 27.9                    | 48.8    | 35.3                    | 41.4    |
| 1986 | 76.7                 | 26.3                    | 50.4    | 40.5                    | 36.2    |
| 1987 | 76.7                 | 24.8                    | 51.9    | 46.5                    | 30.2    |
| 1988 | 76.7                 | 24.3                    | 52.4    | 54.9                    | 21.8    |
| 1989 | 76.7                 | 23.3                    | 53.4    | 61.9                    | 14.8    |
| 1990 | 76.7                 | 22.7                    | 54.0    | 69.3                    | 7.4     |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO

<sup>1</sup> Estimado con base en información del Ministerio de Minas y Energía. La demanda se estanca a partir de 1985 al suponer que no se hacen nuevas refinerías.

<sup>2</sup> Calculado a partir del Cuadro 5.

<sup>3</sup> Calculado a partir del Cuadro 5, con producción de Cocorná y nueva producción a partir de 1984.

\* Millones de Barriles Anuales.

presenta el comportamiento registrado por la producción de los principales refinados a partir de 1970 donde se aprecia esta evolución.

Al analizar las cifras anteriores es fácil ver cómo, además del problema del crudo, el producto refinado que presen-

ta los mayores problemas de abastecimiento es gasolina motor, y es allí donde se presentarán las principales dificultades durante el próximo decenio. En menor grado, el otro producto que puede presentar un déficit en el suministro es el ACPM como resultado de la demanda creciente originada en el progra-

**CUADRO 7**  
**IMPORTACIONES DE CRUDOS Y PRODUCTOS REFINADOS**  
**(MBA)\***

| Año  | Crudo   | Gasolina<br>Motor | Gasolina<br>Aviación | ACPM  | Queroseno |
|------|---------|-------------------|----------------------|-------|-----------|
| 1971 | —       | 813.1             | —                    | 58.2  | 63.9      |
| 1972 | —       | 218.9             | 29.4                 | —     | —         |
| 1973 | —       | 136.5             | 13.2                 | —     | —         |
| 1974 | —       | 206.9             | 28.9                 | —     | —         |
| 1975 | —       | 1761.3            | 12.6                 | —     | —         |
| 1976 | 6.725.9 | 2616.7            | 35.0                 | 40.0  | —         |
| 1977 | 9.398.7 | 3452.0            | —                    | 210.5 | 89.9      |
| 1978 | 8.831.8 | 8025.6            | —                    | 77.0  | —         |

FUENTE: ECOPELROL

\* Miles de Barriles Anuales

**CUADRO 8**  
**PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS REFINADOS**  
**1970 - 1978**  
**(MMBA)\***

| Año  | Gasolina Regular | Gasolina Extra | ACPM | Querosene | Combustóleo | GLP |
|------|------------------|----------------|------|-----------|-------------|-----|
| 1970 | 14.6             | 0.7            | 6.1  | 3.6       | 16.4        | 2.7 |
| 1971 | 15.4             | 0.8            | 7.3  | 3.3       | 17.9        | 2.6 |
| 1972 | 16.6             | 0.9            | 9.0  | 3.0       | 18.0        | 2.8 |
| 1973 | 18.0             | 1.0            | 8.2  | 3.1       | 17.9        | 3.0 |
| 1974 | 19.5             | 1.3            | 8.3  | 3.3       | 17.9        | 2.9 |
| 1975 | 18.5             | 1.1            | 6.6  | 3.4       | 17.5        | 2.8 |
| 1976 | 18.8             | 0.7            | 7.5  | 3.3       | 18.2        | 3.0 |
| 1977 | 19.9             | 0.9            | 7.6  | 3.0       | 18.4        | 3.1 |
| 1978 | 15.9             | 1.2            | 8.2  | 3.1       | 17.3        | 2.6 |

FUENTE: ECOPETROL

\* Millones de Barriles Anuales

ma de dieselización del transporte público en que viene empeñado el gobierno desde hace algún tiempo.

Las perspectivas de importación de productos refinados dependerá entonces, fundamentalmente, del comportamiento que presente la demanda de gasolina la cual viene creciendo entre 1970 y 1978 a un ritmo de un 6% anual, según se desprende de la información que se presenta en el Cuadro 9.

**CUADRO 9**  
**CONSUMO DE GASOLINA 1970 - 1978**  
**\* (MMBA)\***

| Año  | Regular | Extra | Total |
|------|---------|-------|-------|
| 1970 | 15.1    | 0.8   | 15.9  |
| 1971 | 15.9    | 0.8   | 16.7  |
| 1972 | 16.7    | 0.9   | 17.6  |
| 1973 | 17.7    | 1.1   | 17.8  |
| 1974 | 18.8    | 1.4   | 20.2  |
| 1975 | 20.1    | 1.1   | 21.2  |
| 1976 | 21.8    | 0.7   | 22.5  |
| 1977 | 22.8    | 0.9   | 23.7  |
| 1978 | 24.1    | 1.2   | 25.3  |

FUENTE: ECOPETROL

\* Millones de Barriles Anuales

La demanda de gasolina depende primordialmente de dos factores: el crecimiento de la actividad económica global o sea el efecto ingreso, y las variaciones en los precios reales al consumidor, o sea el denominado efecto sustitución<sup>6</sup>. Para Colombia, la relación entre el crecimiento del ingreso y el cambio en la demanda por combustibles (elasticidad ingreso) se ha calculado del orden de 1.11<sup>7</sup>. En lo que hace al efecto sustitución, la situación es un poco más compleja ya que no existen hasta el momento estudios de fondo sobre este tipo de efectos para el caso colombiano; entre otras cosas, por lo reciente del proceso de aumento de precios, después de muchos años de precios decrecientes en términos reales. De otra parte, este análisis es más complejo cuando la modificación en los niveles de precios ha coincidido con la iniciación del programa de

<sup>6</sup> Véase por ejemplo, Verleyer, P y Sheehan D. "A Study of the Demand for Gasoline" en *Econometric Studies of U. S. Energy Policy*. Ed. By Dale W. Jorgenson-North Holland. Netherlands, 1976.

<sup>7</sup> Urrutia M. y Villaveces R. *El Impacto del Sector Energético en la Balanza de Pagos durante el Próximo Decenio*. (Mimeo). FEDESARROLLO, 1977.



dieselización y con el proceso de cambio en la estructura del parque automotriz, originado en el tipo de modelos producidos por las ensambladoras nacionales. Tampoco se puede despreciar el efecto que puede estar teniendo el contrabando desde Venezuela, ya que los diferenciales de precios han alcanzado magnitudes considerables<sup>8</sup>, lo cual se refleja en la caída en la producción de la refinería de Tibú que abastece fundamentalmente a Cúcuta y la zona fronteriza<sup>9</sup>.

No obstante lo anterior, la experiencia internacional ha mostrado patrones de comportamiento bastante uniformes y ha permitido identificar que el impacto del aumento en los precios sobre el consumo es bastante moderado<sup>10</sup>. Este argumento se sustenta en el hecho de que la mayor proporción del consumo de gasolina corresponde a transporte público y comercial, sector en el cual los aumentos en precios del combustible se transfieren a los usuarios y por el otro lado, el consumo privado se concentra en sectores de altos ingresos donde el efecto del cambio en el precio es menos importante.

Como el crecimiento en el nivel de precios dependerá fundamentalmente de las necesidades que tenga ECOPE-TROL para manejar sus problemas financieros, se considera aquí que la fijación del precio interno de la gasolina dependerá del flujo de caja de ECOPE-TROL. A este respecto, la empresa había calculado los precios que requeriría para satisfacer sus necesidades de acuerdo con los compromisos adquiri-

<sup>8</sup> En agosto de 1979, el diferencial de precios para gasolina de 83 octanos se acercaba a los \$ 20 por galón.

<sup>9</sup> De 184.8 miles de barriles producidos en 1974, la producción en 1978 bajó a 95.9 mil o sea una reducción de un 50 %

<sup>10</sup> La elasticidad precio anual calculada fluctúa entre -0.23 y -0.33 Jorgenson, D. Op. cit.

CUADRO 10

**PRECIOS AL PUBLICO PARA CONSUMO  
INTERNO NECESARIOS PARA  
SUFRAGAR LAS NECESIDADES DE  
ECOPETROL**  
(Pesos de 1979 por galón)

| Año  | Precio |
|------|--------|
| 1979 | 30.00  |
| 1980 | 31.88  |
| 1981 | 34.81  |
| 1982 | 35.42  |
| 1983 | 36.21  |
| 1984 | 37.63  |
| 1985 | 39.31  |
| 1986 | 41.04  |
| 1987 | 42.99  |
| 1988 | 45.17  |
| 1989 | 47.57  |
| 1990 | 50.18  |

Fuente: Cálculos de FESESARROLLO estimados con base en presupuesto de ECO-PETROL.

dos y los proyectos que planea desarrollar<sup>11</sup>. Sin embargo, los acontecimientos recientes en el mercado internacional del petróleo y las perspectivas del mismo para los próximos años, según se discute más adelante, hacen necesario recalcular estos niveles con base en el mayor valor esperado para las importaciones. Este ejercicio permite entonces obtener los valores esperados del galón de gasolina en la próxima década según se presenta en el Cuadro 10, los cuales sirven de base para el cálculo de la demanda.

Con todas las consideraciones anteriores, el Cuadro 11 presenta los estimativos de demanda, producción y déficit de gasolina en el próximo decenio, donde se observa cómo después de una reducción en el déficit esperado como resultado de las ampliaciones de Barrancabermeja y Cartagena, el faltante crece a niveles superiores a los 11 millones de barriles hacia fines de la década.

<sup>11</sup> Minminas, Op. cit.

CUADRO 11

DEFICIT ESPERADO DE GASOLINA  
(MMBA)\*

| Año  | Producción <sup>1</sup> | Demanda <sup>2</sup> | Déficit |
|------|-------------------------|----------------------|---------|
| 1979 | 19.8                    | 26.1                 | 6.3     |
| 1980 | 22.5                    | 27.3                 | 4.8     |
| 1981 | 24.0                    | 28.5                 | 4.5     |
| 1982 | 28.5                    | 29.8                 | 1.3     |
| 1983 | 28.9                    | 31.2                 | 2.3     |
| 1984 | 30.4                    | 32.6                 | 2.2     |
| 1985 | 30.7                    | 34.0                 | 3.3     |
| 1986 | 30.7                    | 35.5                 | 4.8     |
| 1987 | 30.7                    | 37.2                 | 6.5     |
| 1988 | 30.7                    | 38.8                 | 8.1     |
| 1989 | 30.7                    | 40.6                 | 9.9     |
| 1990 | 30.7                    | 42.4                 | 11.7    |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Calculado con base en la carga esperada de las refinerías y la tasa de extracción que resulta después del ingreso de las unidades de optimización de Barranca-bermeja y Cartagena.

<sup>2</sup> Se estima un crecimiento promedio del 4.5% anual al suponer un crecimiento promedio para la economía durante el período del 5.25% anual y un crecimiento en términos reales de los precios de 4.8% al año.

En lo que hace al ACPM, que es el otro producto crítico, el Cuadro 12 presenta las proyecciones de producción y demanda y se encuentra que a partir de 1986, el abastecimiento sería deficitario haciendo necesarias unas importaciones que en 1990 llegarían a los 4.7 millones de barriles, lo cual puede entrar en contradicción con el programa de dieselización en razón del mayor costo relativo del ACPM con respecto a la gasolina, como se verá posteriormente cuando se proceda a valorizar la magnitud de las importaciones esperadas.

Por el otro lado, la producción de combustóleo seguirá dejando un excedente para la exportación, el cual se incrementará en razón de los programas de sustitución por gas y carbón que se están desarrollando en la zona de la Costa y Santander especialmente. Al tener en cuenta estos aspectos y las tasas

CUADRO 12

PROYECCIONES DE DEMANDA Y  
DEFICIT DE ACPM  
(MM BA)

| Año  | Producción | Demanda <sup>1</sup> | Saldo |
|------|------------|----------------------|-------|
| 1979 | 8.4        | 8.2                  | 0.2   |
| 1980 | 9.6        | 8.6                  | 1.0   |
| 1981 | 9.6        | 9.0                  | 1.6   |
| 1982 | 10.0       | 9.5                  | 0.5   |
| 1983 | 10.1       | 9.9                  | 0.2   |
| 1984 | 10.6       | 10.4                 | 0.2   |
| 1985 | 10.7       | 11.0                 | (0.3) |
| 1986 | 10.7       | 11.5                 | (0.8) |
| 1987 | 10.7       | 12.1                 | (1.4) |
| 1988 | 10.7       | 12.7                 | (2.0) |
| 1989 | 10.7       | 13.3                 | (2.6) |
| 1990 | 10.7       | 15.4                 | (4.7) |

Fuente: Estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Crecimiento del 5% anual, corresponde a un ajuste estimado con base a ECOPE-TROL. Estadísticas Volumétricas. ECO-PETROL. Op. Cit.

de extracción previsible en la refinación, se obtienen los resultados presentados en el Cuadro 13, donde se observa cómo el combustóleo disponible para la exportación va aumentando hasta llegar a un nivel cercano a los 18 millones de barriles hacia mediados de la década, época a partir de la cual se estabiliza el volumen exportable.

## 2. Evolución de los precios internacionales

La valorización de las importaciones y las exportaciones previstas en las secciones anteriores hacen necesario algún estimativo sobre la posible evolución de los precios internacionales del crudo y los derivados durante los años ochenta. Como es evidente, cualquier previsión que se haga al respecto involucra un alto grado de incertidumbre, pues en este momento más que nunca son múltiples los interrogantes que surgen alrededor de este tema.

De todas maneras hay algunos puntos de referencia que pueden orientar

**CUADRO 13**  
**FUEL—OIL SIN GASODUCTO**

| Año  | Producción Esperada <sup>1</sup> | Demanda Esperada <sup>2</sup> | Excedente Exportable |
|------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------|
| 1979 | 18.6                             | 6.4                           | 12.2                 |
| 1980 | 21.2                             | 6.3                           | 14.9                 |
| 1981 | 21.2                             | 6.1                           | 15.1                 |
| 1982 | 22.1                             | 6.0                           | 16.1                 |
| 1983 | 22.4                             | 5.9                           | 16.5                 |
| 1984 | 24.3                             | 6.0                           | 18.3                 |
| 1985 | 24.5                             | 6.0                           | 18.5                 |
| 1986 | 24.5                             | 6.1                           | 18.4                 |
| 1987 | 24.5                             | 6.1                           | 18.4                 |
| 1988 | 24.5                             | 6.2                           | 18.3                 |
| 1989 | 24.5                             | 6.3                           | 18.2                 |
| 1990 | 24.5                             | 6.3                           | 18.2                 |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Tasa de extracción del 31%, correspondiente al promedio histórico hasta 1983. A partir de ese año 32% por mayor procesamiento de crudos pesados.

<sup>2</sup> Se supone que en 1979 la demanda sigue reduciéndose al nivel histórico desde 1970: 6.5% terminando la mayor parte de sustituciones importantes a partir de 1980 sigue reduciéndose a un 2% hasta 1983 y de allí en adelante empieza a crecer al 1% anual.

acerca de la posible evolución de los precios. En primer lugar se tiene que dadas las restricciones a la producción de algunos países de la OPEP y los estimativos de la demanda, en la actualidad se está presentando un déficit de unos 2 MMBD que es precisamente lo que permite a los países de la OPEP adoptar medidas como las de este año que han elevado los precios en más de un 50% con respecto al año anterior. De otra parte, al tener en cuenta la capacidad de producción de estos países y su posibilidad de incrementarla en un plazo relativamente corto, se encuentra que de crecer la demanda a un ritmo del 3%, el cual es inferior a lo observado en los últimos años, hacia 1985 se presentaría un déficit importante de producción lo cual dará aún mayor poder a la OPEP para presionar alzas de precios considerables. De otra parte, el único país con capacidad de contrarrestar de manera efectiva la escasez de petróleo es Arabia Saudita, cuya producción se estima que puede incrementarse en unos 3.5

MMBD<sup>12</sup> y de hecho ha sido en los últimos años el agente moderador y amortiguador de las líneas de acción drásticas de otros países de la OPEP. Sin embargo, a raíz de una serie de hechos como han sido el pacto de paz entre Egipto e Israel y la actitud norteamericana ante la crisis del Irán, la actitud de Arabia Saudita parece ser cada día más de solidaridad con el resto del bloque de países árabes y, por lo tanto, de apoyo a las decisiones de dichos países sobre suministro y precios del petróleo.

Todo lo anterior hace previsible un crecimiento importante de los precios en términos reales, que algunos analistas ubican entre el 6 y el 7% anual. De todas maneras surgen las dudas sobre el efecto que en sentido contrario tengan aspectos tales como el efecto nocivo que trae sobre las inversiones en Occi-

<sup>12</sup> Lecompte, C. OPEP, *Precios del Petróleo, Economía Energética Mundial*. (mimeo) Bogotá, 1979.

dente de Arabia Saudita y los Emiratos Arabes, un alza de precios; el acuerdo logrado en Tokio sobre la restricción a las importaciones de los principales países importadores y el efecto del plan de emergencia promulgado por el presidente Carter durante el mes de julio.

Con todos estos interrogantes, en este análisis se supone que, en promedio, el incremento en términos reales de los precios internacionales será de un 6.5% anual. Además, que Colombia dejará de comprar en el "spot-market"<sup>13</sup> y se abastecerá de crudos de tipo similar al Arábigo Ligero cuyo precio CIF puerto colombiano sería en 1979 de US\$ 25 por barril.

Con los supuestos anteriores y al tener en cuenta la relación que guardan en

<sup>13</sup> La política de compras que ha forzado a Colombia a abastecerse en el "Spotmarket" en 1978 y 1979 es uno de los mayores desaciertos de la política energética, y se debe al temor de crítica de la Junta de ECOPEPETROL, lo cual ha llevado a la empresa a licitar las compras de crudo. Dichas compras no se pueden licitar, y se deben negociar directamente con Venezuela.

promedio los precios del crudo y de los refinados que aquí se están considerando, se calculó entonces el Cuadro 14 donde se presenta la evolución estimada de los precios para dichos productos en la próxima década. Con estos elementos será posible entonces valorar posteriormente el efecto que sobre la balanza cambiaria tengan las importaciones y exportaciones del sector petrolero durante dicho lapso.

### C. Gas natural

Si bien las perspectivas del sector petróleo son bastante pesimistas, el gas puede contribuir de manera importante a reducir el problema energético, siempre y cuando se tomen decisiones a nivel gubernamental que permitan superar las trabas existentes en la actualidad para poner en marcha, en un plazo corto, los desarrollos potenciales de este recurso en el país.

#### 1. Producción

El estímulo que se ha venido dando a la extracción de gas no asociado ha per-

CUADRO 14  
PROYECCION DE PRECIOS INTERNACIONALES CIF PTO. COLOMBIANO  
(US\$/Bbl de 1979)

| Año  | US\$/Bbl<br>Crudo | Gasolina<br>1/ | ACPM<br>2/ | Combustóleo<br>3/ |
|------|-------------------|----------------|------------|-------------------|
| 1979 | 25.0              | 28.75          | 32.50      | 20.0              |
| 1980 | 26.65             | 30.65          | 34.65      | 21.30             |
| 1981 | 28.35             | 32.60          | 36.85      | 22.70             |
| 1982 | 30.20             | 34.75          | 39.25      | 24.20             |
| 1983 | 32.15             | 37.00          | 41.80      | 25.70             |
| 1984 | 34.25             | 39.40          | 44.50      | 27.40             |
| 1985 | 36.50             | 42.00          | 47.45      | 29.20             |
| 1986 | 38.85             | 44.70          | 50.50      | 31.10             |
| 1987 | 41.40             | 47.60          | 53.80      | 33.10             |
| 1988 | 44.10             | 50.70          | 57.30      | 35.30             |
| 1989 | 46.95             | 54.00          | 61.00      | 37.60             |
| 1990 | 50.0              | 57.50          | 65.0       | 40.0              |

Fuente: Estimados de FEDESARROLLO.

Nota: Se supone aumento del 6.5% anual en precios internacionales.

<sup>1</sup> Se supone que en promedio, el precio de la gasolina es un 15% superior al del crudo.

<sup>2</sup> Se supone que en promedio, el precio del ACPM es un 30% superior al del crudo.

<sup>3</sup> Se supone que el precio es un 20% inferior al crudo.



**CUADRO 15**  
**PRODUCCION DE GAS NATURAL**  
**(MMPCD)\***

| CAMPO              | 1979         | 1980         | 1981         | 1982         | 1983         | 1984         | 1985         | 1990         |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Jobo/Tablón        | 44.4         | 42.2         | 38.7         | 35.0         | 30.0         | 26.0         | 20.0         | -            |
| Sucre              | 10.0         | 17.5         | 17.5         | 17.0         | 16.0         | 15.0         | 14.0         | 10.0         |
| El Difficil/Cicuco | 34.2         | 29.0         | 24.1         | 19.5         | 15.7         | 12.0         | 9.0          | 2.0          |
| Provincia/Payoa    | 70.0         | 100.0        | 106.0        | 113.0        | 120.0        | 127.0        | 135.0        | 60.0         |
| Guajira            | 130.0        | 280.0        | 300.0        | 300.0        | 300.0        | 400.0        | 400.0        | 450.0        |
| <b>SUB-TOTAL</b>   | <b>288.6</b> | <b>468.7</b> | <b>486.3</b> | <b>484.5</b> | <b>481.7</b> | <b>580.0</b> | <b>578.0</b> | <b>522.0</b> |
| Nuevos Yacimientos |              |              |              |              |              |              | 100.0        | 200.0        |
| <b>TOTAL</b>       | <b>288.6</b> | <b>468.7</b> | <b>486.3</b> | <b>484.5</b> | <b>481.7</b> | <b>580.0</b> | <b>678.0</b> | <b>722.0</b> |

Fuente: Estadísticas básicas de Mínimas y ajustes de FEDESARROLLO con base en información de las compañías privadas y de ECOPETROL.

\* Millones de Pies Cúbicos Diarios.

mitido el llevar a cabo proyectos de exploración con resultados exitosos como es el caso de los yacimientos de la Guajira, cuyas reservas se estiman en el orden de los 3.500 billones de pies cúbicos. Además, los incrementos en los precios del gas en boca de pozo han estimulado la explotación de yacimientos que anteriormente no se consideraban de interés, como es el caso de los campos de Provincia y Payoa. También han incentivado nuevos programas de explotación como los que han venido llevando a cabo ECOPETROL y varias compañías en la zona del Darién y en general en el llamado frente Occidental<sup>14</sup>.

Todo lo anterior permite estimar entonces lo que serían los niveles probables de producción en el próximo decenio según se presenta en el Cuadro 15, al tomar en consideración los programas de nuevas exploraciones que se vienen adelantando. Se incluye también una posible producción de nuevos yacimientos a partir de 1985.

## 2. Demanda

Los estimativos de producción a que se ha hecho referencia dependen sin embargo, en gran medida, del comportamiento de la demanda. El caso más evidente es el de los yacimientos de la Guajira, los cuales se estima que tienen un potencial de producción de 450 MMPCD (Millones de Pies Cúbicos Diarios). No obstante, el programa de desarrollo dependía de la adopción de una serie de medidas que permitieran absorber esa producción. Dentro de ese plan PROMIGAS, que ha sido la empresa encargada de adquirir y utilizar el gas, se había comprometido a absorber un mínimo de 160 MMPCD a partir del 1° de septiembre del año en curso. Sin embargo, de acuerdo con los cálculos que existen a la fecha, difícilmente podrá demandar más allá de los 110 MMPCD. La compañía productora, por su parte, afirma estar en condiciones de producir 280 MMPCD<sup>15</sup>.

Es decir, que desde fines de 1979 la Guajira sólo tiene demanda para explo-

<sup>14</sup> Tal es el caso de los pozos: Darién, Morrosquillo, Fuerte, Galerazamba, Tairona No. 1, Molinero y Puerto Estrella, perforados en 1979, la mayoría de los cuales, infortunadamente, no han resultado exitosos.

<sup>15</sup> De estos 130 MMPCD en los campos de Balleinas y Riohacha y 150 MMPCD en Chuchupa (mar adentro).

CUADRO 16

## DEMANDA INTERNA DE GAS NATURAL SIN PROYECTOS DE GRAN CONSUMO (MMPCD)\*

| AREA            | 1979  | 1980  | 1981  | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1990  |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Magdalena Medio | 78.7  | 125.0 | 135.3 | 135.3 | 135.3 | 135.3 |       |       |
| Barranquilla    | 116.0 | 95.0  | 95.0  | 97.8  | 100.0 | 103.0 |       |       |
| Cartagena       | 92.8  | 90.6  | 95.8  | 98.2  | 98.2  | 98.2  |       |       |
| Cerro Matoso    |       |       | 5.0   | 6.4   | 7.1   | 7.1   |       |       |
| TOTAL           | 287.5 | 310.6 | 331.0 | 337.  | 340.6 | 343.6 | 350.0 | 380.0 |

Fuente: Estimativos de FEDESARROLLO con base en información del Ministerio de Minas.

\* Millones de Pies Cúbicos Diarios.

tar sus campos a un 40% de su capacidad, ya que vienen retrasados algunos programas de sustitución y no se ha tomado ninguna decisión acerca de los proyectos de alto consumo que se encuentran en estudio.

Antes de entrar en ese tema y con base en los estimativos de demanda que hay en la actualidad, el Cuadro 16 presenta el consumo esperado para los próximos años, sin tener en cuenta la entrada de ninguno de los proyectos de alto consumo. Se puede observar allí cómo el crecimiento de la demanda es bastante lento como resultado de los programas de sustitución a carbón que

se prevén para varios consumidores industriales de importancia. Para los crecimientos esperados de la demanda, el excedente de oferta hacia fines del decenio sería de más de 300 MMPCD, lo cual justifica plenamente el desarrollo de nuevos proyectos para la utilización del gas, como se ve en el Cuadro 17.

A este respecto, las propuestas que se vienen debatiendo sobre el particular son las siguientes:

1. Construcción de un gasoducto para abastecer algunas zonas del interior del país.

CUADRO 17

## DISPONIBILIDAD DE GAS NATURAL PARA PROYECTOS DE ALTO CONSUMO (MMPCD)\*

| Año  | Producción | Consumo | Disponibilidad |
|------|------------|---------|----------------|
| 1979 | 288.6      | 287.5   | 1.1            |
| 1980 | 468.7      | 310.6   | 158.1          |
| 1981 | 486.3      | 331.0   | 155.3          |
| 1982 | 484.5      | 337.0   | 147.5          |
| 1983 | 481.7      | 340.6   | 141.1          |
| 1984 | 580.0      | 406.6   | 173.4          |
| 1985 | 678.0      | 410.0   | 268.0          |
| 1990 | 722.0      | 380.0   | 342.0          |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

Nota: En 1984 y 1985 el consumo se aumenta en 60 MMPCD con destino a Termo-Cerrejón. Para 1990, se considera que esta planta estará consumiendo solo carbón.

\* Millones de Pies Cúbicos Diarios.

2. Montar una planta de licuefacción en las zonas de la Costa Norte, con el propósito de exportar dicha producción.

3. Instalación de una planta de amoníaco-urea.

4. Construir una planta de metanol para mezclarse con gasolina y ser utilizado en el consumo automotor.

La mayor parte de estos proyectos vienen discutiéndose desde hace tiempo, sin que hasta la fecha se haya tomado ninguna decisión al respecto, lo cual ha creado un efecto nocivo sobre los nuevos proyectos de exploración.

En la escogencia entre estas alternativas, es evidente que cada uno de los proyectos tiene argumentos en contra y argumentos a favor; sin embargo, lo más importante dada la situación de crisis que se vislumbra para el sector energético es tomar pronto una decisión y poner en marcha la ejecución de la alternativa escogida, con el objeto de no agravar más el problema que se presentará hacia mediados del decenio.

Los estudios de mercado realizados para el proyecto del gasoducto de Occidente, encontraron que en 1978 el consumo potencial sería de 120 MMPCD aproximadamente repartido entre Medellín, Bogotá, el Viejo Caldas y Cali. Esto en términos de ahorro de combustibles líquidos, equivaldría a cerca de 20.000 barriles diarios<sup>16</sup>. Sin embargo, un proyecto de tanto cubrimiento exigiría inversiones bastante elevadas en el gasoducto y podría en un momento dado sobreabastecer zonas como Bogotá, ya que hay prospectos gasíferos de interés en la Sabana de Bogotá y, además los crudos de los Llanos podrían llegar a

justificar una nueva refinería en esa zona cuya principal área de consumo sería Bogotá. De otra parte, la disponibilidad de gas en el interior podría desestimular los proyectos carboníferos de dichas áreas al tratarse de un combustible más limpio y de más fácil manejo. Por esta razón, se considera mucho más viable la alternativa de un gasoducto de menor extensión que satisfaga las necesidades de Medellín y de Cali.

De otra parte, desde el punto de vista de ECOPETROL sería un proyecto más atractivo que el de la exportación, ya que no sólo recibiría el valor de participación en la venta del gas en la boca del pozo, sino que podría obtener un margen adicional en la comercialización y además liberar un excedente importante de combustibles para ser exportado.

El proyecto de exportación, por su parte, exige instalaciones más complejas y casi que necesariamente la participación de uno o varios inversionistas extranjeros que entren al proyecto no solo en lo correspondiente a la planta en sí, sino a la consecución o construcción de los buques criogénicos que exige el transporte del gas licuado. Estos aspectos han originado distintas opiniones respecto del tamaño económico para la planta de licuefacción, con rangos que varían entre 150 MMPCD y 450 MMPCD como han sido las dos alternativas consideradas por la firma EL PASO LNG, que ha demostrado el mayor interés por el desarrollo de este proyecto.

La evaluación económica de las mismas, sin embargo, indica que para la situación previsible del mercado, solo sería viable económicamente el proyecto de mayor escala (450 MMPCD), lo cual presenta problemas de abastecimiento para su realización (ver Cuadro 18).

<sup>16</sup> Sin embargo, FEDESARROLLO tiene algunas dudas sobre la calidad del estudio de mercado que da esta cifra.

CUADRO 18

**VALOR DE LAS EXPORTACIONES PARA  
EL SUPUESTO DE MONTAR UNA  
PLANTA DE LICUEFACCIÓN**

|  | 1990 <sup>1</sup> |
|--|-------------------|
| Exportación en MMPCD <sup>2</sup>  | 164.250           |
| Valor FOB del MMPC<br>(US\$ de 1979) <sup>3</sup>  | 2.614.5           |
| Valor de las exportaciones<br>(MM US\$ de 1979)  | 429.4             |
| Remesa de utilidades de los<br>inversionistas extranjeros<br>por su participación en la<br>producción del gas, la planta<br>de licuefacción y el gasoducto, <sup>4</sup> | 173.0             |
| Divisas generadas totales  | 256.4             |

Fuente: Cálculo de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Debido al tiempo que tomará los trámites ante el gobierno norteamericano, la construcción y montaje, y el período que tomará el gobierno colombiano tomar una decisión. Se estima que este proyecto no iniciará producción sino después de 1985.

<sup>2</sup> Se supone un nivel de producción de 450 MMPCD netos, al tener en cuenta que estos niveles son los que se consideran viables económicamente.

<sup>3</sup> Se supone que el precio del gas crece a un 3% anual en términos reales y que en 1984 el MMPC se vende a US\$2189.6 FOB puerto colombiano, de acuerdo con los estudios de la firma interesada.

<sup>4</sup> Se supone que guarda la proporción con las ventas que considera ECOPETROL en sus evaluaciones del proyecto para 163 MMPCD. ECOPETROL, Op. Cit.

Adicionalmente, la evolución del panorama energético mundial ha introducido nuevos elementos de incertidumbre ya que el mercado potencial para el gas colombiano será básicamente el de Estados Unidos. La reorientación de la política energética del Presidente Carter en el sentido de desarrollar sus propias fuentes de abastecimiento y reducir hasta donde sea posible las importaciones de recursos energéticos, puede estar reduciendo considerablemente las posibilidades de colocación del gas colombiano en ese mercado. Para ECOPETROL este proyecto, por su parte, es menos interesante ya que tendría asegurado solo el ingreso por concepto de

su participación por las ventas en boca del pozo y en la medida en que invierta en la planta, en las utilidades de la misma. Por el contrario, para el país la licuefacción de gas sería una alternativa más atractiva al reducir en una mayor cuantía el déficit cambiario de la balanza comercial del sector energético.

En resumen, la decisión acertada parecería ser iniciar inmediatamente la negociación del gas colombiano en los Estados Unidos, y al mismo tiempo iniciar el diseño del gasoducto de occidente.

Si la exploración cerca de Cartagena y en Guajira en los próximos años no aumenta las reservas de gas natural, entonces habría que desistir del proyecto de licuefacción, pues este no es económicamente viable en tamaños inferiores a 450 millones de pies cúbicos diarios. En caso de que se encuentre algún campo adicional de gas en la Costa Norte, lo lógico sería entonces llevar a cabo el proyecto, pues sobraría gas para suplir toda la demanda industrial de la Costa. La demanda energética industrial del interior se supliría entonces con carbón no exportable y electricidad.

Si dentro de unos dos años<sup>17</sup> no han aumentado las reservas de gas, se debería iniciar la construcción del gasoducto al interior, pues es necesario darle uso al gas ya descubierto para mejorar el flujo de fondos de ECOPETROL, estimular más exploración por las compañías privadas, y mejorar la balanza de pagos energética hacia finales de la década del ochenta.

Este esquema también contempla la posibilidad que el Departamento de Energía de los Estados Unidos no autorice las importaciones de gas colombiana-

<sup>17</sup> Que sería aproximadamente el tiempo que podría tomar el trámite ante el gobierno americano para obtener la autorización para exportar.



**CUADRO 19**  
**GENERACION DE DIVISAS POR SUSTITUCION DE FUEL — OIL**  
**CON GASODUCTO DE OCCIDENTE**

|   | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1990  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Volumen suministrado, por el Gasoducto (MMPCD) <sup>1</sup>     | 32.0  | 74.7  | 79.1  | 83.9  | 112.3 |
| FUEL - OIL equivalente liberado (MMBA) <sup>2</sup>             | 1.4   | 3.1   | 3.3   | 3.5   | 4.7   |
| Precio BL de FUEL — OIL (US\$ de 1979)                          | 24.20 | 25.70 | 27.40 | 29.20 | 40.0  |
| Valor Exportaciones adicionales de FUEL - OIL (US\$ MM de 1979) | 33.9  | 79.7  | 90.4  | 101.2 | 188.0 |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se supone el proyecto Medellín en 1982, y Cali a partir de 1983. La demanda inicial (1978) del estudio de ECOPETROL y crecimiento al 6% anual en promedio por efecto ingreso.

<sup>2</sup> El equivalente utilizado para la sustitución es de 165.4 barriles de combustibles líquidos por cada MMPC de gas que se sustituye, de los cuales el 70% es FUEL-OIL. ECOPETROL *Gas Natural Zona Norte Producción y Abastecimiento*. Abril (1979) p. 11.

no. Pero antes de desechar dicha posibilidad, se debe intentar, y los trámites se deben iniciar cuanto antes.

Una idea más clara del efecto sobre la balanza cambiaria de cada uno de los proyectos, se presenta en los Cuadros 18 y 19 donde se cuantifica el valor de las divisas que generaría cada proyecto. Desde este punto de vista, como es evidente, la planta de licuefacción presenta mejores perspectivas, sin embargo, presenta las dudas a que se ha hecho referencia y el montaje tomaría de acuerdo a los estudios de factibilidad e ingeniería aproximadamente 5 años a partir del momento en que se tome la decisión de iniciar el proyecto<sup>18</sup>. De todas maneras lo que es importante resaltar es que cualquiera de los dos proyectos representa un ahorro importante de divisas y generan su propia dinámica de expansión, en la medida en que amplían el mercado para el gas natural y hacen

por lo tanto atractivo al incremento en la actividad de exploración. Sin embargo, el proyecto del gasoducto puede desestimular la exploración, pues solo se podría utilizar el gas de nuevos yacimientos si estos tienen un potencial mínimo de 450 MMPCD (Millones de Pies Cúbicos Diarios).

En cuanto a los proyectos de menor escala se puede afirmar que el de Amóníaco-Urea no presenta ninguna viabilidad económica, pues sus productos tendrían que competir con toda la producción de la zona del Caribe, especialmente México, donde se están construyendo grandes plantas y se parte en su mayoría de un costo cero del gas por tratarse de gas asociado. Solo se justificaría entonces por argumentos de autosuficiencia y consideraciones estratégicas; sin embargo, esto implicaría encarar estos insumos agrícolas, lo cual puede ser mucho más desaconsejable desde un punto de vista estratégico.

La planta de metanol, en cambio, sí podría ser un buen complemento a cual-

<sup>18</sup> Fluor Engineers and Constructors, INC-COLOMBIA LNG Project Executive Summary — January, 1979.

quiera de los proyectos de alto consumo y además como proyecto en sí mismo es el que presenta una mayor tasa interna de retorno<sup>19</sup>. El proyecto, sin embargo, presenta todavía muchas dudas de carácter técnico, que hasta tanto no se resuelvan a nivel internacional y especialmente para las mezclas con el tipo de gasolina disponible en Colombia, el proyecto no será viable. Sin embargo, si en el futuro estos problemas pueden superarse, ante el gran interés de los países industrializados, por desarrollar tecnología más eficiente en el campo de los combustibles sintéticos, este proyecto podría ser uno de los más interesantes para desarrollar hacia el fin de la década del 80, en caso de que se encuentren nuevas reservas de gas natural.

## D. Carbón

El carbón, que aparentemente sería el único producto energético con posibilidades de desempeñar un papel verdaderamente importante como generador de divisas en el próximo decenio, presenta todavía serios obstáculos para su desarrollo. En primer lugar, la mayor parte de los prospectos carboníferos (Cuadro 20) requieren de mucho más trabajo de exploración para poder evaluar la factibilidad económica de proyectos de gran magnitud, ya que solo en la Guajira se cuenta con un nivel importante de reservas medidas. Por el otro lado, y especialmente en los que hace a carbones coquizables cuyo principal mercado es el de la exportación, su ubicación dificulta considerablemente el mercadeo ya que se carece de la infraestructura necesaria para su transporte a los puertos. Estas consideraciones sugieren entonces que el carbón puede lle-

<sup>19</sup> ECOPETROL — Gas Natural Zona Norte Producción y Abastecimiento. Abril de 1979.

CUADRO 20  
RESERVAS DE CARBON POR DEPARTAMENTO  
(Millones de Toneladas)

| DEPARTAMENTO         | DEMOSTRADAS |            |         |            | Inferidas y Potenciales |            |
|----------------------|-------------|------------|---------|------------|-------------------------|------------|
|                      | Medidas     | Indicadas  |         |            | Térmico                 | Coquizable |
|                      | Térmico     | Coquizable | Térmico | Coquizable |                         |            |
| ANTIOQUIA            | 21.20       | -          | 4.00    | -          | 30.00                   | -          |
| VALLE                | 1.05        | -          | 20.50   | -          | 39.50                   | -          |
| CUNDINAMARCA         |             |            |         |            |                         |            |
| Cogua - Guachetá     |             | 43.90      | -       | -          | -                       | 1,600.00   |
| Riofrio              | -           | 0.07       | -       | 1.00       | -                       | 600.00     |
| Fusa - El Salto      | -           | -          | -       | -          | 5.00                    | -          |
| SANTANDER            | -           | 0.26       | -       | 0.34       | 187.30                  | 18.00      |
| BOYACA               |             |            |         |            |                         |            |
| Sogamoso - Jericó    | 25.00       | 36.40      | 71.20   | 38.50      | 53.70                   | 230.50     |
| Samacá               | -           | 38.70      | -       | 9.50       | -                       | -          |
| Tunja Paipa Duitama  | -           | -          | 15.00   | -          | 10.00                   | -          |
| GUAJIRA              | 1020.50     | -          | 186.00  | -          | 2,000.00                | -          |
| CESAR                | -           | -          | 7.50    | -          | 470.00                  | -          |
| NORTE DE SANTANDER   |             |            |         |            |                         |            |
| Zulia - La Don Juana | 1.40        | 15.20      | 66.80   | 165.10     | 48.00                   | 161.00     |
| TOTALES              | 1069.15     | 134.53     | 371.00  | 214.74     | 2,843.50                | 1,609.50   |

FUENTE: Ingeominas, Zonas Carboníferas de Colombia, Publicaciones Geológicas Especiales, Bogotá 1979.

gar a desempeñar un papel verdaderamente importante como generador de divisas solo hasta los últimos años de la década de los ochenta.

### 1. *Carbones térmicos*

En el campo de los carbones térmicos el único plan de importancia relativamente avanzado es el de Cerrejón, el cual se encuentra dividido en tres proyectos diferentes:

En la zona norte se lleva a cabo el proyecto de asociación entre CARBOCOL e INTERCOR, el cual se encuentra aún en la fase de exploración y factibilidad fase que debe terminarse en 1980. Para esa época, se espera que los socios decidan emprender las construcciones y montajes necesarios, de tal manera que hacia 1983-84 se lleven a cabo las primeras exportaciones. Aunque todavía falta adoptar la decisión final para emprender las obras, se considera muy probable que este proyecto se lleve adelante.

De acuerdo con el calendario de la firma operadora, para 1983 se habrán terminado las obras que comprenden las instalaciones y equipos propios de la mina, la construcción del ferrocarril y la del puerto. Para este último se ha elegido como ubicación final la de Portete, lugar este al que deben hacerle importantes labores de adecuación. La inversión total estimada hasta el momento es del orden de los US\$ 1500 millones de dólares. Para 1985, entonces, se espera estar exportando un volumen del orden de los 5 millones de toneladas al año lo cual, para dar un orden de magnitud, es un 20% superior a la producción total del país en la actualidad. En 1990 se espera que las exportaciones hayan llegado a los 15 millones de toneladas anuales, lo cual pone en evidencia la importancia del proyecto.

Por el otro lado, la zona central la planea explotar CARBOCOL y se espera que para 1985 la producción llegue a 1.5 millones de toneladas, parte de las cuales se exportarán pero, en primera instancia, estarán destinadas al abastecimiento de la Costa Atlántica. Parte importante de esta demanda estaría constituida por Termo Cerrejón, que debe empezar a operar hacia 1983. Sin embargo, la ubicación escogida sobre la Costa exige la construcción de una carretera entre las minas y la central cuyo costo se estima en cerca de \$ 800 millones de pesos, además del parque de volquetas necesarias para el transporte. Toda esta inversión tendría, por otro lado, una utilización muy corta ya que una vez esté en funcionamiento El Puerto de Portete el abastecimiento se hará por ferrocarril hasta Portete y de allí a Termo Cerrejón en barcasas. Lo anterior permite concluir que lo más probable sea que la energía de Termo Cerrejón en la primera fase venga del empleo del gas, el cual está disponible muy cerca de la central. Con este problema, la producción de esta zona difícilmente podrá empezar antes de que INTERCOR haya terminado sus obras, o sea antes de 1985.

Finalmente, la zona sur la tiene en reserva CARBOCOL y no se ha pronunciado sobre los términos de referencia para su adjudicación. Para propósitos de este análisis se estima que solo hasta 1990 se encontraría en producción, destinándose en su totalidad al mercado externo.

En cuanto hace a las perspectivas de exportación, es importante tener en cuenta que, aún disponiendo del carbón y de la infraestructura necesaria, las previsiones sobre el comportamiento del mercado no son muy halagueñas. En primer lugar, a pesar de que el consumo de carbones térmicos es en la ac-

tualidad bien importante (sólo los Estados Unidos consume más de 600 millones de toneladas al año) es un volumen muy pequeño el que se mercadea internacionalmente (aproximadamente 45 millones de toneladas). Por esta razón, un incremento cuantioso en la oferta internacional puede originar una caída importante del precio.

Sólo hacia el año 90 se espera un aumento significativo en las cantidades demandadas, al estimarse lo mercadeado internacionalmente en unos 200 millones de toneladas. Este incremento, sin embargo, se espera que se de casi todo al mismo tiempo, como resultado de proyectos y programas que se están poniendo en práctica en los países que son compradores potenciales. Es decir, que no hay razón para pensar que los precios crezcan aceleradamente, ya que la sustitución por carbón como alternativa energética no es simple. Es más, el empleo del carbón además de lo costoso que es su transporte, manejo y almacenamiento, encuentra una gran cantidad de obstáculos legales y de opinión pública por su carácter contaminante. Es así como inclusive programas domésticos de mayor utilización del carbón adoptados bajo circunstancias muy propicias para ser acogidas encuentran un sinnúmero de trabas, como parece será el caso del plan de emergencia promulgado por el presidente Carter julio de este año<sup>20</sup>.

Finalmente, no se debe despreciar el problema de la competencia. Para los carbones del Cerrejón se ha encontrado que los mercados que presentan, en principio, mejores perspectivas son el Sur de los Estados Unidos y Europa. En los Estados Unidos, además de los problemas que pueden implicar los objetivos de auto-abastecimiento del plan

mencionado, la competencia está con los carbones del medio oeste y el norte que pueden llegar a resultar más baratos que los carbones colombianos, si se establecen sistemas eficientes de transporte.

En el caso de Europa, que parece ser el comprador más factible, la competencia se encuentra en Sur Africa y Australia con capacidad de producción más que suficiente e infraestructura ya instalada, que permite compensar en buena parte los mayores costos de la minería subterránea, en comparación con el sistema de tajo abierto que sería el caso de Cerrejón. En este caso el costo de transporte se convierte entonces en un factor determinante. Estudios realizados por compañías interesadas indican que, en promedio y dependiendo del tamaño del barco que se emplee, el transporte en 1985 desde Colombia hasta un puerto europeo (Rotterdam) tendrá un menor costo por tonelada de US\$ 5.30 con respecto a Sur Africa y US\$ 19.00 con relación a Australia. Esto muestra lo reducido del margen durante este período, ya que los precios internacionales, por las razones anotadas anteriormente, tendrán en los años ochenta un crecimiento muy lento. Es decir, que si los carbones colombianos no se producen eficientemente de manera tal que se obtenga un margen suficiente al producirse con un menor costo, difícilmente se podrán amortizar las inversiones necesarias en un tiempo tal que la inversión resulte rentable.

Los Cuadros 21 y 22 resumen los aspectos anotados anteriormente sobre volumen y valor de las exportaciones y de la producción, así como también presentan las cifras correspondientes a los carbones metalúrgicos cuyas características se discuten a continuación.

<sup>20</sup> TIME. Economy Business. July 30, 1979.



**CUADRO 21**  
**PRODUCCION Y DEMANDA ESTIMADA DE CARBON**  
**(MMTON)**

|    |                                  | 1980       | 1985        | 1990        |
|----|----------------------------------|------------|-------------|-------------|
| A. | Demanda Interna <sup>1</sup>     | 4.8        | 9.0         | 13.0        |
| B. | Producción                       |            |             |             |
|    | 1. Minas Existentes <sup>2</sup> | 5.2        | 6.0         | 7.2         |
|    | 2. Cerrejón:                     | -          |             |             |
|    | a. Zona Norte <sup>3</sup>       | -          | 5.0         | 15.0        |
|    | b. Zona Central <sup>4</sup>     | -          | 1.5         | 5.0         |
|    | c. Zona Sur                      | -          | -           | 5.0         |
|    | 3. Otras Minas                   | -          | 1.5         | 3.0         |
|    | <b>TOTAL PRODUCCION</b>          | <b>5.2</b> | <b>14.0</b> | <b>35.2</b> |
|    | <b>Exportaciones Esperadas</b>   | <b>0.4</b> | <b>5.0</b>  | <b>22.2</b> |

Fuente: Estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Estimado por FEDESARROLLO a partir de información básica del Ministerio de Minas y Energía.

<sup>2</sup> Tendencia Histórica de los últimos 10 años.

<sup>3</sup> Información básica de INTERCOR.

<sup>4</sup> Con base en Londoño J. *El Carbón Colombiano y su Proyección al Futuro*. Congreso ILAFA/Carbón, Bogotá, 1979.

## 2. Carbones metalúrgicos

Si bien la situación de los carbones térmicos presentan algunos problemas, no cabe duda que los proyectos en marcha tienen una probabilidad muy alta de convertirse en realidad y contribuir notoriamente a reducir los problemas cambiarios previsibles en la próxima década. La contribución del carbón a la actividad económica sería mucho más trascendental si, además de lo anterior, se pudiera aprovechar el potencial que significan los carbones coquizables del interior.

Estos tipos de carbones se cotizan a precios más altos que los carbones térmicos y, aunque el mercado internacional no sea muy dinámico, hay un mercado potencial bastante importante para Colombia en países como México, Argentina y Brasil. Desafortunadamente, la ubicación del carbón hace indispensable contar con una infraestructura adecuada para el transporte, de la cual se carece casi que totalmente.

De acuerdo con los estimativos de las firmas dedicadas a esta actividad, en el mejor de los casos, con las facilidades existentes, se podrían exportar 400.000 toneladas al año, cuando el desarrollo de las minas permitiría fácilmente superar el millón de toneladas al año. La única esperanza factible en el mediano plazo sería la construcción del ramal de ferrocarril entre Puerto Mulas y Saboyá, lo cual elevaría la capacidad de transporte a unos 2 millones de toneladas. Sin embargo, de acuerdo con los informes obtenidos, difícilmente antes de 6 años se podría contar con este tramo, lo que supone mantener un nivel de exportaciones similar al actual hasta después de 1985.

Cualquier otro proyecto de gran magnitud exigiría una reforma de mucho más fondo en el sistema de transporte, lo cual implica unos costos altísimos y una serie de estudios previos que tomarán largo tiempo y que en este momento todavía no se ha empezado. Lo anterior, además del tiempo que tomará la ejecu-

**CUADRO 22**  
**EXPORTACIONES DE CARBÓN**

|    |   | 1980 | 1985  | 1990   |
|----|---|------|-------|--------|
| A. | TERMICO                                   |      |       |        |
| 1. | Volumen (MMTA)                            | -    | 5.0   | 20.0   |
| 2. | Precio (U.S. \$/Ton. de 1979)             | -    | 45.0  | 50.0   |
| 3. | Valor Exportaciones (MM U. S. \$ de 1979) | -    | 225.0 | 1000.0 |
| B. | COQUIZABLE                                |      |       |        |
| 1. | Volumen (MMTA)                            | 0.4  | 0.4   | 2.2    |
| 2. | Precio (U.S. \$/Ton. de 1979)             | 55.0 | 58.5  | 64.5   |
| 3. | Valor Exportaciones (MM U.S.\$ de 1979)   | 22.0 | 23.4  | 141.9  |
| C. | TOTAL EXPORTACIONES (MM U.S. \$ de 1979)  | 22.0 | 248.4 | 1141.9 |

Fuente: Estimativos de FEDESARROLLO

ción de las obras que sean necesarias, supone que solo hasta después de 1990 será factible el desarrollo de proyectos de exportación de envergadura con base en los carbones coquizables del interior, corriendo el riesgo de encontrar un mercado posiblemente mucho menos atractivo como resultado de los esfuerzos de cambio tecnológico que se vienen haciendo en la búsqueda de procesos de siderurgia que reduzcan la utilización del carbón coquizable.

De otra parte, además de los problemas del transporte, el otro interrogante que surge es alrededor del verdadero potencial de las reservas y factibilidad económica de su explotación. Como se ve en el Cuadro 20 el volumen de reservas probadas es bajísimo si se compara con la magnitud de las reservas potenciales. Además, solo después de avanzar estudios exploratorios detallados será factible determinar las características particulares que debería tener la explotación y, por lo tanto, su viabilidad económica.

La exploración, por su parte, se encuentra en un estado muy embrionario pues solo a través de los convenios bila-

terales firmados con Rumania, España y Brasil se está desarrollando alguna labor en este sentido. No obstante, el avance de dichos programas es bastante lento. Solo España ha terminado sus primeros informes de progreso, pero difícilmente emprenderá acciones más agresivas hasta tanto no se cuente con bases más ciertas acerca de las soluciones que el gobierno piensa dar al problema de la infraestructura. Brasil, por su lado, no ha entregado aún los informes correspondientes a la primera etapa y Rumania suspendió en un 70% los trabajos que venía adelantando en la zona de Guaduas-Caparrapí por las dudosas perspectivas de estas zonas. Solicitó una nueva adjudicación que le fue otorgada en la región de Riofrío, donde comienza de nuevo la exploración.

Con estas perspectivas, los Cuadros 21 y 22 presentan entonces los estimativos de producción y exportaciones de carbón en el próximo decenio, donde se muestra la contribución relativamente modesta de este sector, si se tiene en cuenta su potencial.

Por último, con relación a la demanda interna vale la pena decir que aunque

los estimativos presentados en los cuadros a que se ha hecho referencia incluyen las previsiones sobre sustitución que hay en la actualidad, no es tan obvio que esta se lleve a cabo a ese ritmo. Por una parte, puede haber alguna competencia con el gas en el caso de construirse el gasoducto de occidente, o si se concluye que los prospectos gasíferos de la Sabana de Bogotá justifican su explotación. Por el otro lado, el empleo masivo de carbón en las industrias del áreas de Bogotá es poco probable en el mediano plazo, ya que las inversiones necesarias para sustituir, que seguramente tendrían que incluir equipos de descontaminación, son bien elevadas y lo que es más crítico, se requeriría un equipo de transporte y un sistema vial muy adecuado si no se quiere complicar aún más el transporte urbano en Bogotá, con la cantidad de volquetas que haría necesaria la distribución masiva de carbón a la industria tan dispersa de la capital.

En cuanto al otro consumidor importante que es la zona de Cali, los proyectos particulares que se encuentran adelantando los principales consumidores, tal es el caso de PROPAL, solucionarán los problemas de abastecimiento y reducirán la presión que se ha comenzado a sentir sobre el mercado de los carbones de la Sabana y Amagá.

### E. Balance comercial del sector energético

Las consideraciones realizadas hasta el momento sobre las perspectivas del sector petrolero, del gas y del carbón, permiten entonces analizar su efecto sobre el sector cambiario de la economía. Como es evidente, el efecto total de estas actividades en este aspecto estará dado no solo por las operaciones puramente comerciales, sino también por todo el movimiento de capitales vinculados a estas industrias. Este aspecto, sin

embargo, dada su complejidad sobrepasa los objetivos de este trabajo, pues requiere estudiar el programa de inversiones, endeudamiento, tratamiento de utilidades etc.<sup>21</sup>. Por lo anterior lo que aquí se presenta tiene que ver sólo con el aspecto comercial que de todas maneras es el elemento fundamental para el análisis del tema cambiario para los próximos años, ya que es el que tiene impacto de corto plazo sobre la posición de reservas internacionales. Las inversiones en cambio son susceptibles de financiar a largo plazo y su efecto puede ser amortiguado en el tiempo.

Una vez hecha la salvedad anterior y con base en los resultados de capítulos anteriores se calcularon, para dos alternativas relativamente extremas, las cifras que se presentan en el Cuadro 23. Las diferencias fundamentales entre las dos alternativas tienen que ver: primero, con la producción de crudo y segundo, con la decisión que se tome sobre destinación del gas disponible para proyectos de alto consumo.

En cuanto hace a la producción de crudo, en la alternativa pesimista se supone que los programas de exploración de nuevos crudos fracasan ya sea por poca exploración o por el hallazgo de yacimientos no explotables económicamente.

Además, con referencia a Cocorná, se supone que por demoras en las negociaciones y en el programa de inversiones y obras que requiere el desarrollo de ese campo, este no entraría a producir sino hasta después de 1990. Por el otro lado, para el caso optimista se supone que la producción de Cocorná comienza a en-

<sup>21</sup> Un intento de cuantificación de todos estos aspectos se encuentra en: Urrutia, M. y Villavices, R. "El sector energético en la próxima década" en *La Economía Colombiana en la década de los años ochenta*. FEDESARROLLO, 1979.

**CUADRO 23**  
**BALANCE COMERCIAL DEL SECTOR ENERGÉTICO**  
**1980 - 1985 - 1990**  
**(U.S. MM \$ de 1979)**

| PRODUCTO                               | 1980           |                | 1985            |                | 1990            |               |
|--|----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|---------------|
|  | Pesimista      | Optimista      | Pesimista       | Optimista      | Pesimista       | Optimista     |
| <b>I. IMPORTACIONES</b>                |                |                |                 |                |                 |               |
| A. Crudo <sup>1</sup>                  | 725.0          | 725.0          | 1781.2          | 1511.1         | 2700.0          | 370.0         |
| B. Gasolina <sup>2</sup>               | 147.1          | 147.1          | 138.6           | 138.6          | 672.8           | 672.8         |
| C. ACPM <sup>3</sup>                   | -              | -              | -               | -              | 305.5           | 305.5         |
| <b>TOTAL IMPORTACIONES</b>             | <b>872.1</b>   | <b>872.1</b>   | <b>1919.8</b>   | <b>1649.7</b>  | <b>3677.8</b>   | <b>1348.1</b> |
| <b>II. EXPORTACIONES</b>               |                |                |                 |                |                 |               |
| A. Fuel - Oil <sup>4</sup>             | 317.4          | 317.4          | 641.4           | 540.2          | 916.0           | 728.0         |
| B. Otros Refinados <sup>5</sup>        | 30.0           | 30.0           | 30.0            | 30.0           | 30.0            | 30.0          |
| C. Gas Natural<br>Licuado <sup>6</sup> | -              | -              | -               | -              | -               | 256.4         |
| D. Carbón <sup>7</sup>                 | 22.0           | 22.0           | 248.4           | 248.4          | 1141.9          | 1141.9        |
| <b>TOTAL EXPORTACIONES</b>             | <b>369.4</b>   | <b>369.4</b>   | <b>919.8</b>    | <b>818.6</b>   | <b>2087.9</b>   | <b>2156.3</b> |
| <b>III. (Déficit) o Superávit</b>      | <b>(502.7)</b> | <b>(502.7)</b> | <b>(1000.0)</b> | <b>(831.1)</b> | <b>(1589.9)</b> | <b>808.2</b>  |

Fuente: Estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Cuadros 6 y 13.

<sup>2</sup> Cuadros 11 y 13.

<sup>3</sup> Cuadros 12 y 13.

<sup>4</sup> En la alternativa pesimista de generación de divisas se supone que se construye el gasoducto de Occidente y el Fuel-Oil exportable se incrementa en lo que libera el gas. Cuadros 13, 14 y 19. En la optimista el gas se exporta y el Fuel-Oil es solo el que aparece en el Cuadro 13 y precios del 14.

<sup>5</sup> Se supone que se mantienen constantes en términos reales alrededor de U.S.\$30 millones al año. Incluye productos tales como Parafina, ácido nafténico, Turbocombustible, Bunker C, etc.

<sup>6</sup> Cuadro 18.

<sup>7</sup> Cuadro 22.

trar gradualmente a partir de 1984 y además que el programa decenal de exploración es relativamente exitoso. Es decir, que sus metas se alcanzan en un 50% con dos años de retraso como se anotó en la Sección B.

Por el otro lado, con respecto a la utilización del gas en el caso pesimista se supone que se construye el gasoducto de occidente y, por lo tanto, la generación de divisas proviene de la liberación de Fuel-Oil que de otra manera se consumiría internamente. En el caso optimista del proyecto que se supone en ejecución es el de la planta de gas licuado, razón por la cual las exportaciones de combustóleo tendría un menor valor que en el caso anterior.

El tiempo que toma el desarrollo de los distintos proyectos pone de presente cómo la situación hasta 1985 en los dos casos será bastante similar ya que en gran medida depende de decisiones y acciones ya tomadas. En cambio, para la segunda mitad del decenio el rango que puede tener el saldo de las operaciones comerciales de este sector es amplísimo, lo que evidencia la importancia que pueden tener las decisiones que se tomen en los próximos años.

Muy seguramente, el resultado final se ubique en algún punto entre estos dos extremos que aún podría llegar a ser más positivo que el presentado en la alternativa optimista, si alguno de los prospectos petrolíferos llegara a resul-



CUADRO 24

**SALDO NETO DE LA BALANZA  
COMERCIAL ENERGETICA  
(US\$ MM corrientes)**

| Año  | Optimista | Pesimista |
|------|-----------|-----------|
| 1980 | ( 542.9)  | ( 542.9)  |
| 1985 | 1.318.8   | (1.587.0) |
| 1990 | 1.884.4   | (3.707.1) |

FUENTE: Cálculos de FEDESARROLLO

**Nota:** Se supone una inflación internacional del 8% anual en promedio.

tar en un campo importante. Por el otro lado, no se debe olvidar que las combinaciones son muchas y es por esto que solo se pretende dar un rango dentro del cual puede ubicarse el saldo neto de la balanza comercial.

Finalmente, no se debe olvidar que dichos valores están expresados en dólares de 1979. Al tener en cuenta el efecto inflacionario las sumas se elevan sustancialmente, lo que es más preocupante al tener en cuenta el deterioro del dólar y la inflación americana que ya se encuentra por encima de los dos dígitos. A modo de ilustración, el Cuadro 24 presenta el saldo neto para las dos alternativas bajo el supuesto de una inflación internacional promedio del 8% durante el período de análisis. Las cifras hablan por sí solas y evidencian la gravedad de la situación de no tomarse medidas correctivas a tiempo.

## F. El sector eléctrico

### 1. Disponibilidad de energía

En los países desarrollados una parte no trivial del problema energético está vinculado al suministro de energía eléctrica. Dicho sector consume una alta proporción del carbón y el petróleo utilizado en esas economías, y el crecimiento en la demanda de energía eléctrica es

CUADRO 25

**TASA DE CRECIMIENTO ANUAL  
DEL PIB Y EL CONSUMO DE ENERGIA  
ELECTRICA EN USA**

|                             | 1960<br>-76 | 1976<br>-85 | 1985<br>-90 | 1990<br>-2000 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| USA                         |             |             |             |               |
| PIB                         | 3.5         | 3.7         | 2.9         | 2.2           |
| Consumo de Energía          | 3.4         | 2.8         | 2.5         | 1.4           |
| Utilización de Electricidad | 6.2         | 4.4         | 3.4         | 2.0           |

Fuente: International Energy Agency, *Steam Coal: Prospects to 2000* (Paris, OECD, 1978) p. 102.

superior al crecimiento en el PIB, y al el consumo de energía, como se puede observar en el Cuadro 25.

En Colombia también el consumo de energía eléctrica ha crecido más rápido que el PIB, y las proyecciones para el futuro muestran el mismo fenómeno. Mientras que se estima que el PIB crecerá al 5.5% anual durante los años 80, las entidades del sector eléctrico proyectan un aumento de 9.5% anual en la demanda de energía eléctrica.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en muchos países, la generación de energía eléctrica no debe de implicar mayores importaciones de petróleo. Al contrario, antes de 1985 la mayoría de las grandes plantas de generación deben haberse transformado al uso de gas o carbón, y en lo que resta del siglo no debería construirse ninguna planta que queme fuel-oil. Una posible excepción será la posibilidad de utilizar crudos pesados de campos aislados como el de Castilla en la generación de energía eléctrica en caso en que no sea posible darle otro uso o transportar económicamente esos crudos.

La situación favorable del sector eléctrico se debe al gran potencial de gene-

ración de hidroelectricidad que todavía tiene Colombia. Con base en estudios técnicos globales del potencial hidroeléctrico del país, se estima que la capacidad técnicamente instalable es de 100 millones de KW. Se considera, por otra parte, que el potencial hidroeléctrico económicamente aprovechable (50 millones de KW) se agotaría en unos 30 años. Actualmente las empresas del sector tienen 4.3 millones de KW instalados y 65% de la capacidad es hidroelectricidad. Es decir que actualmente solo se ha utilizado el 5% de nuestro potencial de generación hidroeléctrica. Aunque por razones de seguridad en el suministro, todo sistema interconectado debe tener una base térmica (para evitar racionamientos en épocas de intenso verano), en 1985 el 80% de la generación será hidroeléctrica, y este porcentaje se podrá mantener. Todas las nuevas plantas térmicas se podrían hacer de carbón, y al localizarse cerca a las minas, no habría problema de construcción de infraestructura de transporte para el mineral. Dadas las reservas de carbón ya probadas, no se prevé ningún problema de suministro para dichas plantas.

La única incógnita en el sector es la decisión sobre si se debe o no construir una central nuclear para que entre a operar a finales del siglo. A nuestra manera de ver, dicha decisión debe depender de la situación del mercado internacional de carbón. Si la demanda externa por carbón colombiano es buena podría ser lógico exportar todo el carbón posible, y generar electricidad en plantas nucleares. Como el mercado de carbón mundial no será muy bueno sino hasta después de 1995, es claro que la primera planta nuclear no debería entrar en operación antes de esa fecha. Por otra parte, como no es claro que el mercado de carbón sea fácil, esto nos hace pensar que la viabilidad económica del programa nuclear en Colombia no es muy clara.

Esta duda se confirma al considerar que con la actual tecnología los costos por KWH de generación nuclear y con carbón son similares<sup>22</sup>, particularmente si se considera que las plantas térmicas deben darle seguridad al sistema, lo cual implica que no tendrían altas tasas de operación. En ese caso, el alto costo de construcción de las plantas nucleares las hace menos atractivas. Este alto costo también las penaliza en Colombia, donde el costo de capital es mayor al común en los países desarrollados. El Cuadro 26 muestra algunos estimativos de costos de generación en los países de la OECD.

## *2. Precios de la energía eléctrica*

El precio de la energía eléctrica en la próxima década dependerá en un 80% del precio en la energía hidroeléctrica y 20% del costo de la energía de plantas térmicas que utilizan carbón. En esas condiciones el principal determinante de los cambios en el precio de la electricidad será el aumento en los costos de construcción y de equipo, ya que se puede suponer que el aumento en precio del carbón no debe superar en mucho los aumentos en los costos de construcción de presas.

Desafortunadamente, en los últimos años los precios de construcción y de equipo eléctrico han aumentado a un ritmo mayor al de los precios generales. Esto sugiere entonces que se puede esperar un aumento más rápido en los precios de energía eléctrica de lo que aumentarían otros precios. Esta hipótesis se fortalece si tomamos en cuenta la situación financiera de las principales empresas eléctricas.

En efecto, en el pasado, el gobierno nacional ha subsidiado algunas de las empresas eléctricas con aportes del pre-

<sup>22</sup> International Energy Agency, *Steam Coal*, p. 50.

CUADRO 26

## ESTIMATIVOS DE COSTOS PARA GENERACION DE ELECTRICIDAD

Costos promedio por KWH durante 20 años para plantas que entran en 1986  
(Precios en dólares de 1976)

| Tipo de Planta:   | Nuclear            | Fuel Oil                | C a r b ó n    |                        |                        |
|---|--------------------|-------------------------|----------------|------------------------|------------------------|
|   | PWR<br>2 x 1100 MW | Bajo Azufre<br>2x600 MW | Sin FGD<br>(b) | Con 100%<br>FGD<br>(b) | Con 50 %<br>FGD<br>(b) |
| Costos por KWH para los primeros 20 años (US\$ mills) (a) |                    |                         |                |                        |                        |
| Costos de Capital   | 14.9               | 7.5                     | 9.6            | 12.4                   | 11.0                   |
| Costos de Operación                                       | 2.4                | 2.0                     | 2.2            | 5.1                    | 3.6                    |
| Costos Combustible  | 6.5                | 31.0                    | 10.8           | 11.3                   | 11.1                   |
| Promedio de Costos totales por KWH en                     |                    |                         |                |                        |                        |
| 5500 horas/año  | 23.8               | 40.5                    | 22.6           | 28.8                   | 25.7                   |
| 7000  | 20.7               | 38.9                    | 20.6           | 26.1                   | 23.3                   |
| 6000  | 22.6               | 39.9                    | 21.8           | 27.8                   | 24.8                   |
| 3000  | 36.3               | 46.7                    | 30.6           | 39.1                   | 34.9                   |
| Costos de Construcción (\$/KW)                            |                    |                         |                |                        |                        |
|   | \$ 700             | \$ 350                  | \$ 450         | \$ 580                 | \$ 515                 |

FUENTE: International Energy Agency, op. cit., p. 50

(a) Costos en precios constantes US\$1976. 1 mill =  $10^{-3}$  \$US

(b) FGD = Flue Gas Desulphurization

supuesto para obras de generación y transmisión. Adicionalmente, ECOPE-TROL ha vendido fuel-oil y gas a precios subsidiados a CORELCA y sus filiales. Como estos subsidios no se podrán continuar, dadas las necesidades de financiamiento de otros sectores y la situación financiera dramática de ECOPE-TROL, las tarifas eléctricas se tendrán que reajustar. Adicionalmente, estas se tendrán que reajustar que cubrir las inversiones nuevas en generación y transmisión.

En términos generales se cree que las tarifas se deben incrementar a un ritmo similar al de la inflación para cubrir todos los gastos en pesos de las empresas eléctricas. Esto incluiría gastos de operación más la porción en pesos de la inversión.

Sin embargo, sería recomendable, desde el punto de vista de la política

económica, acelerar más el alza de las tarifas eléctricas y utilizar los superávits corrientes en pesos para pagar de contado parte de la maquinaria importada. Esto disminuiría las reservas internacionales, y facilitaría el manejo monetario. Aunque es poco probable que se siga esta política, lo que sí es claro es que no se pueden mantener los subsidios de ECOPETROL o el presupuesto para el sector.

En resumen, sería lógico esperar que el costo real de la energía eléctrica aumente en un 3% o 4% anual en la próxima década.

### 3. Efecto sobre la balanza de pagos

El sector de energía eléctrica produce un déficit en la balanza de pagos, pues actualmente no se exporta energía eléctrica y se requieren importaciones cuantiosas de equipo. Adicionalmente, el ser-

vicio de la deuda del sector se ha constituido en una pesada carga para la balanza de pagos.

FEDESARROLLO estima que en 1985 el servicio de la deuda del sector costará 550 millones de dólares y 700 millones en 1990, lo cual da una idea del impacto negativo que tendrá el sector eléctrico sobre la balanza cambiaria. Para disminuir este impacto se recomiendan las siguientes políticas:

1. Sustitución de importaciones en el campo de equipo eléctrico.

2. Creación de líneas de crédito especiales para la compra de equipo eléctrico nacional.

3. Minimizar la parte de la inversión que se financia con crédito externo. Debido a la alta proporción de la energía generada en hidroeléctricas, una política de tarifas que financien costos de operación más inversión no haría los costos de energía eléctrica nacionales mayores a los internacionales.

#### 4. *Suministro*

Los programas de construcción se están llevando a cabo sin retrasos notables, y por lo tanto, no parece haber mucho riesgo de falta de suministro. Si se presentan condiciones climáticas bastante severas, podrían ocurrir racionamientos en 1981 o 1982, pero estos no afectarían la producción industrial si se elabora un plan nacional de racionamientos. El peligro es que se presenten problemas regionales (Valle del Cauca y Tolima), y que estas regiones no reciban energía de otras menor afectadas.

#### G. Utilización de fuentes no convencionales de energía

La discusión hasta aquí presentada confirma la importancia que adquiere el

desarrollo de fuentes alternas de energía, pues el problema que se avecina no tiene solo implicaciones cambiarias sino que, de no tener éxito los programas de exploración petrolera de los años ochenta, puede repercutir seriamente sobre las posibilidades de desarrollo económico en la década de los años 90 ante las restricciones que imponga la escasez de recursos energéticos.

El tiempo que toma el desarrollo de cualquier programa de utilización de fuentes no convencionales hace cada día más importante el iniciar cuanto antes este tipo de programas en aquellas áreas donde se cuenta con posibilidades concretas y existan tecnologías ya desarrolladas y probadas en otros países, pues no tendría mucho sentido duplicar esfuerzos en un campo donde todos los países tecnológicamente avanzados están canalizando una cantidad considerablemente de recursos.

A este respecto quizás el proyecto que va más adelantado lo constituye la Central Geotérmica del Ruiz. Esta iniciativa busca montar una planta de generación de energía eléctrica de 10 KW, utilizando como fuente básica la energía geotérmica del Macizo del Ruiz. Aunque el proyecto en sí es muy pequeño, el gran valor que tiene es el de servir de planta piloto para desarrollos similares instalaciones en una extensa zona que abarca unos 15.000 Km<sup>2</sup> y se encuentra localizada en los departamentos de Caldas, Antioquia, Risaralda, Quindío y Tolima. El proyecto se encuentra ya en una fase de prefactibilidad en estudios realizados con la colaboración del Gobierno italiano a través del ENEL.

Por otro lado, un programa que va cobrando cada día más fuerza es el de las aplicaciones energéticas de la sucroquímica. Más concretamente, la producción de etanol a partir de productos



agrícolas como la caña de azúcar, la yuca, el sorgo etc., para ser utilizado como complemento o sustituto de la gasolina motor. En este campo se cuenta ya con una experiencia de gran interés que es el caso del Brasil. En dicho país se inició a partir de 1975 un programa de sustitución parcial de gasolina (en un 20%) por alcohol anhidro obtenido de la caña de azúcar y se estima que para 1979 la producción de alcohol llegará a los 5.800 millones de litros lo cual supera en un 15% la meta que se habían propuesto de alcanzar los 3.300 millones de litros en 1980. Estas circunstancias han llevado a plantear metas aún más ambiciosas que suponen incrementar a un 25% la proporción de alcohol en la mezcla para automotores a partir de 1980 y contar, en 1985, con 1.7 millones de vehículos alimentados exclusivamente por alcohol<sup>23</sup>.

Lo anterior busca ilustrar el potencial de este recurso en países con un sector agrícola de importancia como es el caso de Brasil y de Colombia. Más aún, este tipo de alternativas para la agroindustria permite obtener un efecto estabilizador de precios en sectores cuyos ingresos dependen en una proporción importante de las fluctuaciones del mercado internacional. Este ha sido en Brasil el caso típico para la cañicultura, donde se pudo contrarrestar los efectos nocivos de la depresión del mercado internacional del azúcar en los años recientes.

En Colombia, por ejemplo, el excedente exportable de azúcar para 1979 se calcula en unas 300.000 toneladas que deben ser colocadas en un mercado bastante difícil, a niveles de precios muy poco atractivos. Este volumen de azúcar representa una disponibilidad de caña del orden de las 3 millones de toneladas.

Con base en los estimativos disponibles que calculan en 60 litros por tonelada de caña el rendimiento en la obtención de alcohol, el excedente exportable colombiano de azúcar equivaldría a una producción de 180 millones de litros de alcohol, que en términos de su equivalente en barriles de crudo sería, en volumen, del orden de los 3000 BD<sup>24</sup>. Sin embargo, subsisten aún muchas dudas respecto a los costos de producción. Algunos estimativos de un grupo de investigación de la industria azucarera ubican el costo en \$ 50 por galón al obtenerse de caña cultivada en el Valle.

Obviamente, el alto valor de la tierra en el Valle eleva el costo del alcohol. Sin embargo, esto se compensa con la mayor necesidad de tierras en otras zonas en razón de que en el Valle se cultiva a lo largo de todo el año, mientras en las otras regiones la caña se corta solo en la época de la zafra. Otros cálculos<sup>25</sup> estiman este costo alrededor de los \$ 40/galón de 1979, lo cual todavía es bastante alto. Sin embargo, al tener en cuenta que se podría sustituir parte de la gasolina importada, la cual se está comprando a precios que oscilan alrededor de US\$ 1 por galón sería bastante factible que la inversión, aún con estos costos, pudiera ser atractiva en muy corto tiempo, ante la inminente alza del petróleo en el mercado internacional.

Este tipo de proyectos para ser llevados a cabo por parte del sector privado requieren como paso previo la eliminación del monopolio estatal en la producción de alcoholes. Esta medida es factible que se adopte en poco tiempo, ya que en las sesiones actuales del Congreso se ha presentado un proyecto de ley

<sup>23</sup> Minrelaciones, *Informe Económico del Embajador de Colombia en Brasil*, Julio 10 de 1979.

<sup>24</sup> Cálculo con base en los estimativos de rendimientos y equivalencias del Ministerio de Minas y Energía. Minminas, op. cit.

<sup>25</sup> Minminas, op. cit.

al respecto<sup>26</sup>, lo cual despejaría el camino para muchas iniciativas del sector privado.

Finalmente, vale la pena destacar la labor que están desarrollando algunas entidades como es el caso del Centro de Gaviotas, que viene perfeccionando la producción a nivel industrial de calentadores de agua para uso doméstico, operando con base en energía solar. Este proyecto ya se encuentra en una fase bastante concreta al haber contratado con el Banco Central Hipotecario la ins-

talación de este tipo de calentadores en los edificios construidos para dos programas de vivienda en Medellín y Bogotá que cubren más de 600 apartamentos. De generalizarse, este sistema podría significar un ahorro pequeño pero significativo de energía eléctrica para usos domésticos.

Finalmente, como se anotó en la Sección D, los proyectos de utilización de energía nuclear sólo hasta después de 1990 podrían entrar a operar, sobrepasando entonces el horizonte de tiempo que se considera en este trabajo.

---

<sup>26</sup> Proyecto de Ley No. 1 de 1979 presentado por Héctor Echeverry C.

# Perspectivas de las Economías de Europa y de los Estados Unidos

Informe de Alolies Schwietert de  
PROGNOS\*

## A. Perspectiva de la economía de Europa Occidental

En 1979 probablemente la economía de Europa Occidental logrará un crecimiento en su producto nacional bruto de 3 a 3.5%. El año entrante al contrario, la tasa de crecimiento disminuirá a 2 ó 2.5% en términos reales. En su evaluación subjetiva de la situación coyuntural analistas económicos profesionales están ahora más pesimistas que los empresarios, situación contraria a la que ocurría hace un año. Mientras que en los informes de los institutos de investigación económica no se excluye la posibilidad de una recesión, y se predice como mínimo una disminución en crecimiento, las encuestas entre los empresarios reflejan la opinión de que la pro-

ducción seguirá en aumento. Basados en los datos sobre utilización de capacidad lograda este verano, en la existencia de un acervo importante de pedidos, y en niveles aceptables de nuevos pedidos, los empresarios parecen tener buenas razones para sus estimativos optimistas sobre las posibilidades de desarrollo a corto plazo. Sin embargo no hay contradicción entre los resultados de las encuestas empresariales y las predicciones de los institutos. Las opiniones de los empresarios están muy influenciadas por el buen comportamiento de la economía en el año anterior y tienen que ver con las perspectivas para los próximos 3 a 6 meses. Los analistas profesionales de la economía, por otra parte, en sus informes ponen mayor énfasis en los últimos meses y tratan también de predecir las consecuencias esperadas de la inflación y de la destrucción en poder de compra causada por nuevas transferencias de ingreso a favor de OPEP.

En la opinión de los analistas, ya es inevitable una disminución en la tasa de crecimiento, quedando solo por definir el grado de dicha disminución y el mo-

---

\* PROGNOS, Centro Europeo para la Investigación Económica Aplicada, es un instituto privado de investigación dedicado a proyectar la situación de las economías en los países desarrollados, investigación de mercados, planeación urbana y regional y consultoría económica. Tiene sede en Basilea. También se dedica a análisis de problemas públicos como organización de sistemas de transportes y organización de sistemas administrativos públicos.

mento en que ocurrirá. Es posible por ejemplo que el impulso adicional creado por buenos precios mantenga su efectividad para ciertas áreas de inversión hasta el invierno. Pero la disminución básica de la tendencia de la economía de Europa Occidental del año entrante no se cambiará por este hecho.

Qué factores se deben tener en cuenta como causas de esta disminución básica?

Los principales cinco factores se discuten a continuación:

### *1. Comercio mundial*

El volumen del comercio mundial, y por lo tanto la demanda global extranjera, crecerá en el año entrante en el mejor de los casos a 2 ó 3% en términos reales, después de un crecimiento de 6.5% a 7% este año. La principal razón para esto es la menor velocidad de expansión en los Estados Unidos, los problemas de balanzas de pagos de los países no petroleros, y los rezagos en el retorno de los ingresos de OPEP como demanda efectiva a la economía mundial. El límite superior de US\$ 23.50 por barril para el precio de contratos ahora acordado dentro de OPEP causará, aún sin aumentos adicionales, un deterioro en el poder de compra de los países importadores de petróleo en 1980.

La comparación de los indicadores económicos de Europa Occidental y los Estados Unidos (ver gráfico) muestran claramente el adelanto de dos o tres trimestres que tiene la economía norteamericana desde 1976 con relación al ciclo europeo. Se notará que la economía norteamericana ya está definitivamente en una fase descendente. Otro factor para tener en cuenta es el hecho de que la economía japonesa, como se mostró en la última crisis, reacciona con mucha sensibilidad a la situación en Es-

tados Unidos y por lo tanto se quedará significativamente corta de su meta de un aumento en el PNB de 6% en 1980. Finalmente, los países socialistas se han visto forzados debido a su falta de divisas a restringir el crecimiento de sus importaciones.

### *2. Política monetaria*

La política monetaria y las políticas en materia de intereses continuarán siendo restrictivas en 1980 y seguirán reflejando la política de que la primera prioridad es reducir las tasas de inflación, y que la oferta monetaria y los intereses solo se harán más expansionistas una vez lograda esta meta.

### *3. Política fiscal*

Fuera de los Estados Unidos y Canadá, todos los países industrializados han creado una situación de expansión de la demanda a través del presupuesto de la nación. Al contrario, recientemente no ha habido nuevos programas fiscales para estimular la economía. Si se toma alguna medida al respecto ahora, ésta no tendrá mucha influencia en 1980.

### *4. Demanda de los hogares*

Los aumentos en precios que ocurrieron debido a los aumentos de precios en el petróleo y que todavía continúan sólo tendrán un impacto efectivo sobre los presupuestos familiares en el otoño e invierno de este año. Aún suponiendo que las negociaciones de salarios que se acercan compensen plenamente el efecto inflacionario, se espera que la propensión a consumir va a disminuir debido a que los temores de mayor inflación generarán nuevamente incrementos en el ahorro.

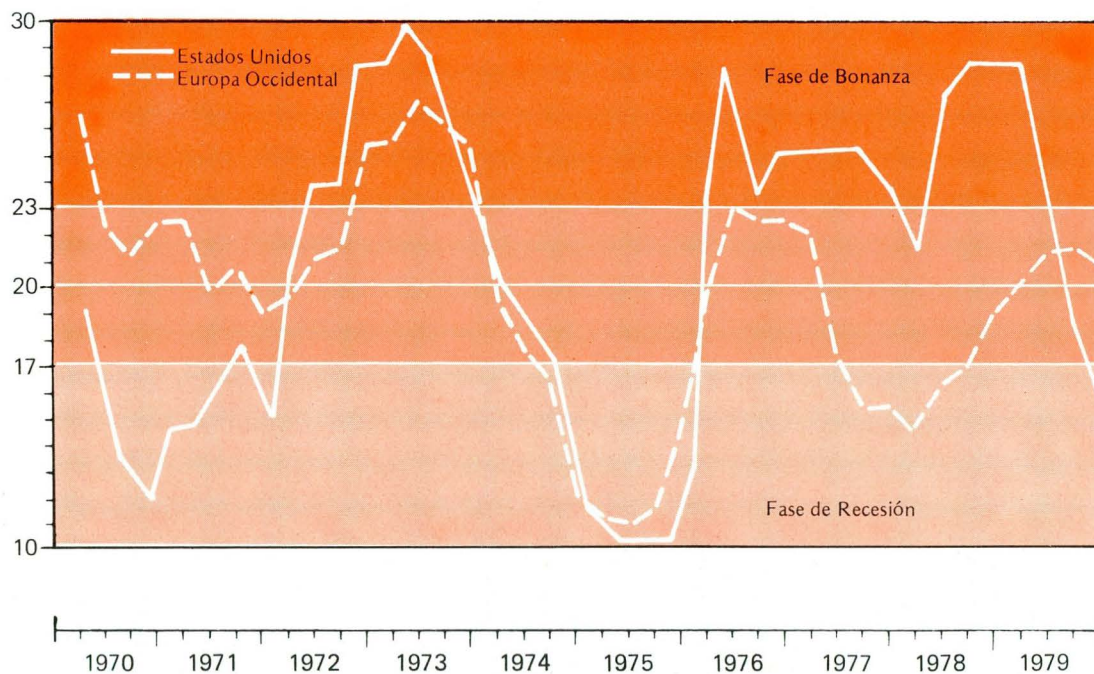
### *5. Inversión privada*

A diferencia de la situación en 1974-1975 la inversión privada está muy acti-



## Estados Unidos y Europa Occidental

### Indicadores de las condiciones cíclicas en la actividad económica



va, y esto hace más difícil que se caiga en una recesión. Pero el impulso a la inversión privada creado por nueva tecnología y el mejoramiento en utilidades no debe sobreestimarse. En efecto, dicho impulso sobre la economía es mucho menor en esta coyuntura que en otro momento de aumento en el ciclo de inversión. Es más, las utilidades excepcionales de las compañías petroleras, como en el caso de los ingresos de OPEP, no vuelven inmediatamente al mercado en toda su cuantía.

El grado de desconfianza de los inversionistas privados (y tal vez de los institucionales) respecto a la estabilidad de las principales monedas está demostrado por la bonanza de los precios de metales preciosos. Los precios récord logrados por el oro, platino y plata, que no reflejan un aumento en la demanda industrial por estos metales, no son un buen indicio.

## B. Estados Unidos

La economía norteamericana necesita una recesión para evitar altas tasas de inflación. Esa es la opinión de los expertos y el marco de la todavía restrictiva política económica. Desde el punto de vista estadístico una recesión, que se define como una disminución en producción en dos trimestres sucesivos, probablemente ya ha ocurrido durante el segundo y tercer trimestre de este año. Para los próximos dos trimestres las empresas dedicadas a proyecciones económicas prevén un estancamiento y posteriormente una pequeña recuperación. Para el promedio de los años 1979 y 1980 estos desarrollos llevarán a que el PNB crezca alrededor del 1.5% al año.

### 1. Gobierno

Para la administración Carter, este desarrollo cíclico, con su leve fase de re-

cesión, será bastante indeseable debido a su carácter de estagflación. Las empresas, que todavía tienen bastante liquidez, ya están pensando en la fase de recuperación y prefieren producir para inventarios en lugar de bajar precios. La consecuencia de este comportamiento será que el Gobierno soltará su política restrictiva demasiado tarde y perderá por lo tanto la oportunidad de fomentar la recuperación en el momento adecuado.

### 2. Banco Central

La política de intereses del nuevo director de la reserva federal, el señor Paul A. Volcker, confirma esta política más estricta. Pero con una tasa de inflación de 10%, aún una tasa de redescuento de 10.5% tiene en realidad poco efecto restrictivo. Por otra parte el crecimiento de la oferta monetaria se ha acelerado desde abril.

### 3. Precios y salarios

Después de que se hayan absorbido los aumentos de los precios de alimentos y el primer aumento de los precios del petróleo, la tasa de inflación se determinará principalmente por aumentos en los costos unitarios del factor trabajo. La inflación aumentará menos pero probablemente seguirá a 10% por encima del nivel del año pasado durante este invierno.

### 4. Ingreso y consumo

La tasa de rotación del comercio al detal que ha reflejado una situación de receso recientemente ya está mostrando un cambio en el comportamiento de los consumidores. Los ingresos reales y el consumo privado probablemente aumentará poco en los próximos meses.

### 5. *Inversión*

En 1979 la disminución en la construcción de vivienda se estima en 7% en términos reales. Por otra parte la inversión en equipo y fábrica seguirá aumentando a un nivel de 6 a 7% en 1979.

### 6. *Mercado de Trabajo*

El punto de inflexión del mercado de trabajo ya ocurrió y la tasa de desempleo comienza a aumentar del nivel de

5.6% en junio a más de 6.5% el año entrante.

### 7. *Comercio exterior*

El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos probablemente disminuirá debido a que la demanda por importaciones probablemente se estancará durante los próximos 6 meses, mientras que las exportaciones aumentarán entre 3 y 4% en la primera parte del año entrante.

# **Comentarios**



**Nota del editor:**

Esta nueva sección de *Coyuntura Económica* incluye, comentarios libres sobre temas económicos de actualidad y reseñas bibliográficas. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de quienes firmen las notas y no comprometen en modo alguno la posición de FEDESARROLLO.

# Comentario

## CUATRO PROPUESTAS PARA MEJORAR EL TRANSPORTE MASIVO EN BOGOTÁ

### Introducción

La mayoría de los habitantes de Bogotá utilizan el bus como método de transporte, pero quienes diseñan las políticas de tarifas y transporte, y quienes escriben en la prensa sobre estos temas, se movilizan en automóvil. Como los buses utilizan una proporción importante de las vías arterias, y la policía de tránsito no obliga a los choferes al cumplimiento de las normas de tránsito, los automovilistas en general, y quienes influyen en la toma de decisiones sobre transporte urbano en particular, han desarrollado una gran agresividad contra la fórmula de transporte masivo por autobús.

Por esta razón, en general no se acepta el hecho de que el actual sistema de transporte es relativamente eficiente. En los buses de modelos recientes, los pasajeros se movilizan con relativa comodidad y rapidez. El viaje promedio en Bogotá dura menos que en países con sistemas sofisticados de transporte. Por ejemplo, el viaje promedio del pasajero en Bogotá dura 30 minutos mien-

tras que en Chicago dura 50 minutos. Por otra parte, los pasajeros son educados dentro del bus. Por ejemplo, en general nadie fuma, y los buses son relativamente limpios.

Sin embargo, hay cuatro fallas que molestan mucho al público. Estas se enumeran a continuación:

1. El servicio no es regular. En ciertas ocasiones no pasa bus, particularmente en la noche o a ciertas horas no-pico.
2. La montada y bajada al bus es peligrosa y difícil. El bus no para junto al andén y la bajada frecuentemente es peligrosa y se tiene que hacer con el bus en movimiento.
3. No es fácil saber la ruta de un bus, ni cuál bus se debe tomar para ir de un punto a otro.
4. Los buses viejos son incómodos, el humo del exosto entra a la cabina, y la cojinería y el piso están destruidos.

## Regularidad en el servicio

El usuario del transporte urbano desea seguridad, velocidad y regularidad en el servicio de transporte. Uno de los principales problemas del servicio en Bogotá es la falta de regularidad. Esto se debe a que el chofer escoge su horario de trabajo, y frecuentemente la ruta que toma. En esas condiciones, la frecuencia de paso de un bus por un punto determinado es incierta, y depende de la rentabilidad de la ruta según hora y día de la semana.

Por ejemplo, a las 7:00 a.m. hay pocos pasajeros en la Caracas en la vía norte-sur, y por lo tanto los buses pasan con baja frecuencia. A las 12 m. hay relativamente poca demanda de viajes en la vía sur-norte, y mucho tráfico automotor. El resultado es una velocidad por kilómetro baja, y no muchos pasajeros. Por lo tanto la ruta no es rentable a esa hora. Al contrario, la vía sur-norte en la Caracas es muy rentable entre 6:00 a.m. y 8:30 a.m., pues hay mucho pasajero y poco tráfico automotor que demore al bus. Las consideraciones de rentabilidad producen entonces frecuencias deficientes en ciertas rutas.

El problema de las frecuencias se solucionarí fácilmente si la administración distrital o el INTRA Regional establece inspectores que aseguren despachos con determinada frecuencia de los terminales de los buses. Por otra parte, se deben revisar las tarifas diferenciales según la hora, para estimular efectivamente la prestación del servicio en horas no pico.

Finalmente, diferentes rutas deberían tener diferentes subsidios de acuerdo con la vía que utilicen. Es claro que las rutas del sur-oriente son largas y poco rentables, y para garantizar la regularidad del servicio se requiere un mayor

subsidio. Esto también haría posible racionalizar las rutas, y evitar que todas pasen por el centro, donde la demanda por viajes cortos es alta (lo cual hace el trayecto rentable).

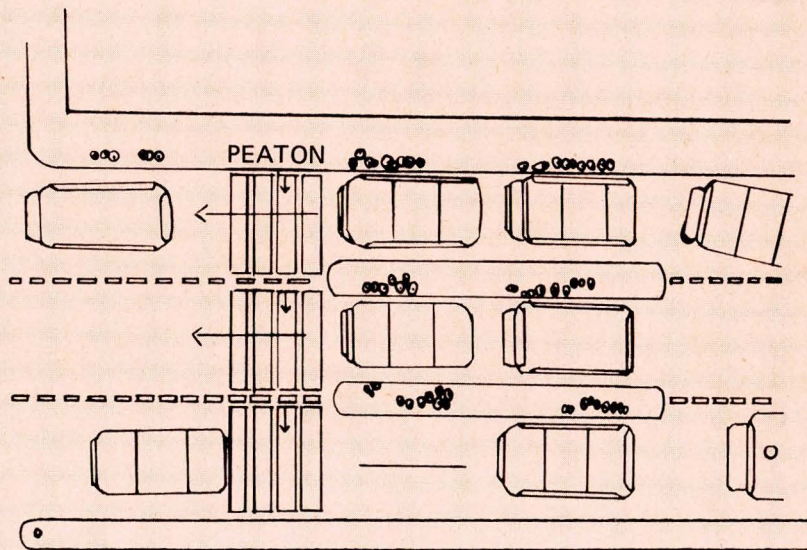
## Acceso al bus

Actualmente el chofer de bus obtiene un porcentaje del pasaje pagado por el pasajero. En Bogotá, en julio de 1979, el chofer tenía una participación del 12.5% por pasajero, o sea 0.25 por pasaje de \$2.00 en tarifa ordinaria, y en nocturno y festivo varía de acuerdo a convenios establecidos entre propietario y conductor.

Este sistema hace que el bus pare en cualquier parte para recoger pasajeros. Frecuentemente un bus para tres veces en cien metros, sistema que desgasta el equipo y disminuye la velocidad del bus, la efectividad del servicio y del tránsito en general. El bus también recoge pasajeros en intersecciones, y en la calzada de la mitad de una vía de 3 carriles. También deja bajar pasajeros de manera peligrosa en la mitad de una vía.

La solución a este problema parecería fácil. El Distrito debería hacer cumplir las paradas en los sitios ya determinados utilizando para ello las sanciones establecidas, y ponerse de acuerdo con las empresas para que los choferes solo recojan pasajeros en dichos paraderos. Es fácil demostrarle a las empresas que si se utilizan los paraderos, las utilidades de la operación de buses aumentarían. Con apoyo de las empresas, no sería difícil imponer un régimen fuerte de sanciones para los buses que no cumplen con la norma.

Adicionalmente, en vías de tráfico intenso de buses, se podrían demarcar paraderos en dos calzadas, para garantizar un flujo rápido de los buses. La Fi-



PROPUESTA



SITUACION ACTUAL



gura 1 muestra lo que se podría hacer en la carrera décima.

La inversión en paraderos, que no tienen que ser todos cubiertos, es baja, organizaría grandemente el tránsito, y ahorraría combustible y desgaste del equipo automotor.

### **Servicio de información**

Un usuario que desea hacer un trayecto nuevo no tiene cómo averiguar qué bus o buses debe utilizar. Hay una ruta directa del barrio San Carlos al edificio del Distrito en la treinta, pero esto no lo sabe una persona que en general viaja del San Carlos a la zona industrial. No existen mapas sobre las rutas de buses para uso público.

El Distrito debería imprimir mapas con las rutas de buses, los cuales se venderían en las oficinas de correos, en los hoteles, y en las estaciones de transporte intermunicipal. Adicionalmente, debería organizar una oficina que diera información sobre rutas telefónicamente. Si una persona desea ir de un punto A a uno B, podría llamar a esta oficina para que le informaran qué bus o buses podría tomar.

### **Eliminación del parque obsoleto**

Políticamente no es posible prohibir el tránsito de vehículos obsoletos. Es muy difícil prohibirle a un chofer-propietario que utilice su bus como fuente de ingreso. Lo que sí se puede hacer es disminuir (o congelar) el subsidio para buses antiguos, hasta que se vuelva no rentable operarlos, y establecer un sistema de crédito que permita a sus propietarios modernizar sus unidades.

El INTRA debe hacer un estudio detallado de los costos y beneficios sociales de operar buses de diferentes edades, y desestimular a través de bajos subsidios los buses antiguos que consumen mucho combustible subsidiado, o repuestos que se pagan en divisas.

Por otra parte el INTRA debe establecer normas mínimas sobre estado de la carrocería, la silletería, y la comodidad de la cabina. Los buses que no cumplan esas normas no tendrían permiso de tránsito ni subsidio.

### **Conclusión**

Ninguna de las soluciones propuestas es costosa, y ninguna es políticamente irrealizable. Todas suponen la continuación de un sistema de propietarios privados de buses, y el mantenimiento de las actuales empresas de transporte. Solo se propone mayor vigilancia por parte del Estado, y un sistema estricto de normas de tránsito impuesto a través de multas altas. La parte novedosa del esquema es que sería posible convencer a las empresas, y tal vez a los choferes, que el cumplimiento de las normas aumentaría la rentabilidad de los buses.

Estas recomendaciones podrían mejorar a muy corto plazo y a bajo costo el transporte masivo en Bogotá. Si esto se logra, los habitantes de Bogotá esperarían con mayor paciencia la introducción de nueva tecnología y soluciones tipo metro o tren metropolitano, las cuales solo transportarían en un principio o una parte del total de viajeros y que solo estarían en operación a mitades de la próxima década.

**Miguel Urrutia**

## Comentario

TOMAS RUEDA VARGAS

El hilo tenue de una amistad familiar, que también va para los cien años, me incita, de nuevo, después de tres lustros, a hablarle a la gente joven de Tomás Rueda Vargas, con ocasión del centenario de su nacimiento.

Quisiera empezar con un poco de perspectiva. La distancia entre la fecha de su nacimiento y las guerras de Independencia era apenas de sesenta años. Algo semejante a la distancia que hoy nos separa de la primera guerra europea. Otro santafereño, don Frank A. Koppel, nos relata en memorias, escritas para sus nietos, sin ningún afán literario, cómo era la ciudad de entonces. Contaba apenas con cuarenta mil habitantes y aún circulaban por las calles empedradas de la aldea gentes que habían participado en la Emancipación, como don José María Espinosa, el abandonado de Nariño. El mismo don Tomás Rueda Vargas nos describe en una de sus crónicas cómo, al pie de aquella casa de la calle de San José a donde abrió los ojos a la vida, la familia del propio Nariño seguía alumbrando piadosamente, a través de los tiempos, desde la lejanía

de la Colonia, la casa de la esquina, en donde se veneraba la imagen del Santo. “Conocí —dice— al Patriarca alumbrado por una lamparilla alimentada con aceite; más tarde pasó a esperma, protegida por un guardabrisa de cristal; luego se colocó a su lado un pico de gas, y desde principios de este siglo una lamparilla eléctrica realiza el piadoso voto de la señora abuela del Precursor”. Se vivía, pues, con la historia, en aquellos años, cuando las que hoy son figuras legendarias eran frecuentemente comensales y huéspedes de las casas bogotanas. El sentimiento de la Patria estaba a flor de piel. Rígidos preceptos morales seguían siendo patrón de la conducta individual, desde los más remotos tiempos, antes aún de que los jueces de residencia, cobraran fama de implacables y severos en el nuevo Reino de Granada.

Hay algo que es necesario tener en cuenta para entender nuestra historia y nuestro desenvolvimiento como Estado. Colombia, como nación independiente, fue durante el Siglo XIX, uno de los países más pobres de Amé-

rica. Crecimos y nos formamos bajo el signo de la más absoluta penuria, sin comunicaciones entre las diversas provincias y con muy escasos contactos con el mundo exterior. Mientras en Chile, en el Perú, en el Brasil, para no hablar de la Argentina o de México, el comercio internacional era del orden de \$30.000.000, \$45.000.000 y \$90.000.000, el nuestro no llegaba a los \$11.000.000. Por esto dice Frank Saford, que "los ingresos combinados del Gobierno nacional y los gobiernos estatales ascendían más o menos a unos 10.000.000 a finales de 1870, en contraste con 50.000.000 en Brasil, más de 65.000.000 en el Perú y más de 16.000.000 en las repúblicas de Chile, Argentina y México". Y Vasconcelos anota cómo en el crepúsculo de la Colonia era más importante, como urbe cosmopolita, la ciudad de México, que podía hombrarse con las capitales europeas, y señala como índice de su desarrollo y progreso, el que hubiera más carruajes tirados por caballos en la capital del Virreinato de Nueva España que en la capital de la metrópoli. En Bogotá, en cambio, no ya en la Colonia sino para la época de la celebración del primer centenario de la Independencia, eran tan contados los coches que, entre las páginas más amenas de Rueda Vargas, está la evocación de aurigas y caballos, con sus correspondientes genealogías, tal como los conocían los bogotanos raizales, en cifras tan reducidas que no era menester computador alguno para almacenarlas. Nuestra propia Iglesia Mayor, la Catedral Primada, es modestísima fábrica, frente a los templos revestidos de piedra y mármol que exornan las capitales latinoamericanas. Un ambiente de austeridad, presidió, hasta bien entrado el Siglo XX, el sosegado discurrir de una sociedad en donde la pobreza nivelaba por igual a los pretendidos ricos y a los llamados pobres. ¿Cómo comparar las casas de Lelarge con

las mansiones de México, Lima o Buenos Aires?

El aislamiento tenía sus compensaciones espirituales. Los viajeros que llegaban hasta el altiplano eran gratamente sorprendidos por la cultura de que hacía gala una sociedad cuyo mayor esparcimiento residía en el cultivo de las letras y la música. Fue así como Bogotá pudo ufanarse, por varios lustros, del generoso calificativo de "Atenas-Suramericana", que se le atribuyera.

Curiosamente, el modernismo en sus diversas manifestaciones, nos fue llegando con gotero. Mientras José Asunción Silva, para la época de su suicidio, había intentado familiarizar a sus coetáneos con la poesía moderna, que en los próximos treinta años se abriría camino en toda América, Santamaría comenzaba a balbucear, en el lenguaje de los impresionistas franceses, y Uribe Holguín aprendía al lado de Vincent D'Indy la revolución musical, la prosa seguía siendo la misma, una imitación del castellano del Siglo de Oro que, aún en nuestro tiempo, conserva cierta vigencia para hacerse acreedor al título de escritor atildado, entre los jóvenes, y hace caer en el ridículo a quienes entre nuestros periodistas y políticos, se sienten clásicos con solo sustantivar el infinitivo y usar giros tan poco frecuentes entre nosotros como aquel de "como no digan dueñas" o "se fue en pavesas" o "saber de buena tinta", que aparecen postizos y afectados. Un gran prosista, como don Marco Fidel Suárez, que en vano tratan de imitar gentes de mi generación, prolonga en el tiempo el estilo convencional de los clásicos españoles, que el humanista colombiano conocía tan profundamente. Yo quiero decir que, para mi gusto, para mi propio paladar, el mejor prosista que produjo Colombia en los primeros cincuenta años del Siglo XX fue don Tomás Rueda Var-

gas. Mientras sus contemporáneos y los adalides de la generación del Centenario trataron vanamente de remozar la prosa castellana, apelando a formas rebuscadas y ampulosas, los unos, y otros recurriendo a un género difuso y excesivamente retórico, culterano, en ocasiones, Rueda Vargas, a la par con "Calibán", conserva una frescura literaria que no se amengua con el transcurso de los años. Conoce, como ninguno, los secretos del idioma. Diríase que, por la concisión y la transparencia de su frase, se hubiera formado en el más riguroso aprendizaje del latín, con toda su economía verbal. Si quiere ser lírico, alcanza dimensiones insospechadas, en un tono menor, que jamás lo hace desmerecer a los ojos del más severo crítico. Cuando apela al humor, con una socarronería de la mejor estirpe, ni se vulgariza ni se abarata, apelando a los albañales del idioma. Sus trazos son maestros y sus definiciones tan parcas y justas que algunas de ellas merecerían conservarse cinceladas en los pedestales de nuestros héroes. Dice, refiriéndose a Nariño, en palabras insustituibles. "Así debimos decir los colombianos cuando un siglo después hicimos un tardío desagravio a tu memoria, sobre esta tierra de tus amores, donde Bolívar fue la Independencia, Santander la República y tú, lo más grande y permanente de todo: la Patria".

Un escritor siempre está expuesto al ridículo, particularmente cuando los materiales con que trabaja son los de su propia vida y los de su época. Peor que al ridículo, a la cursilería, que se va poniendo de manifiesto con el transcurso de los años. En el caso de Rueda Vargas asistimos al espectáculo de un raro sentido del buen gusto, de la discreción, que jamás nos permite encontrarlo fallo. Las evocaciones más íntimas, escenas de aquellas que se guardan para la crónica privada, consigue divulgarlas con

tanta gracia y escepticismo que nunca quedan fechadas, identificadas con un período literario, con una escuela o con una capilla, sino que, por ser clásica y diáfana su prosa, acaba siendo perenne. Es, por excelencia, el antiacademismo. Un innovador que, posiblemente, no sabía a ciencia cierta cómo iba actualizando el idioma castellano entre nosotros, antes de que las nuevas generaciones, formadas bajo la inspiración de Ortega y Gasset, comenzaran a hacer del español una lengua más rica y flexible para el tratamiento de los problemas contemporáneos. El no haberse afiliado a ningún grupo, a ninguna escuela, a ninguna capilla, que lo habilitara de intelectual, es tal vez la razón para que no haya sido destacada suficientemente su contribución a las letras colombianas y a la propia enseñanza de la historia. "Apenas un cronista", suelen decir despectivamente algunos de nuestros críticos, cuando aún, si así fuera, su aporte al estudio de nuestro medio contiene atisbos sociológicos indiscutibles. En páginas de otras épocas tuve ocasión de describir el carácter de sus escritos, como su visión de la Sabana de Bogotá, en función de una fauna y una flora postiza, en donde la mano del blanco y del mestizo sustituyeron por un escenario europeo la parda monotonía de plantas aborígenes que los ojos asombrados de los soldados de Quesada descubrieron al final de sus penalidades. Quisiera en ésta ocasión referirme a su papel como maestro suscitador de las inquietudes, que brotan en las mentes jóvenes, al tratar de la aproximación al tema de la tierra.

Sabido es, por quienes conocen algo de su vida, la influencia que desempeñó en su formación intelectual, su madre, doña Bibiana Vargas de Rueda. Semejante a la Antígona de la tragedia griega, que se sacrifica por el padre ciego, le correspondió a doña Bibiana leerle en



voz alta los clásicos franceses a su padre por muchos años, cuando éste ya había perdido la vista, y era de asombro, según relata la tradición oral, cómo, con la facilidad de una intérprete múltiple, la hija mientras le leía al anciano vertía sin vacilaciones los textos franceses de Thiers y Michelet al castellano, en prosa de la mejor ley. Necesariamente tuvo que ser ella, la madre, quien le transmitió al hijo, prematuramente huérfano, la forma y el fondo de la historia, como la trataron los maestros franceses del Siglo XIX, desbrozando de un pincelazo el farragoso relato cronológico, que acaba por sintetizarse en una imagen afortunada. Tal Michelet, al cerrar el capítulo sobre el 9 de Thermidor y revelar las intrigas de madame Tallien, la hija del banquero Cabarrus, cuando dice: "Esa aventurera española ahogó la Revolución Francesa entre sus muslos". ¿En qué se diferencia este epitafio, con su poder descriptivo, del que don Tomás le aplica al primer Presidente de nuestra Patria, cuando dice: "En la picota, sobre la pálida cabeza del poeta, que muerto cambió el ceño arrogante del soldado por la honda expresión del pensador, escribieron los pacificadores un pregón, que creyeron de infamia y resultó de gloria. ¿Este es el estudiante García Rovira ejecutado por traidor?". No se escribía así la historia en Colombia antes de que apareciera la pluma de Rueda Vargas:

Su gran pasión fue la Patria, sentida, explorada en sus reconditeces, hasta identificarse con ella, sin saber, a ciencia cierta, si había participado en ciertos episodios y si había conocido de trato y comunicación a los forjadores de la nacionalidad. Entre todos ellos, Nariño, a quien Rueda Vargas asimila a don Quijote, como lo harían más tarde con don Tomás sus discípulos. Santaferenses, el uno y el otro, manirroto el Precursor, como el señor de Santa Ana, so-

ñadores, sin sentido práctico, que conocieron por igual el rostro amable de la fortuna y las horas de la adversidad económica, sin inmutarse, con el cristiano acento de: "Dios me lo dio, Dios me lo quitó".

La Patria es toda una cadena de sucesos gloriosos, que la crónica recoge, al tiempo con la de los días aciagos. Es la vida cotidiana, la familia, las costumbres, la música. Es la religión, el ejército al que Rueda Vargas consagró buena parte de sus escritos y por el que profesó una devoción sincera y excepcional en aquellos años en un miembro de la oposición, cuando la hegemonía conservadora contaba con las fuerzas armadas como una herramienta electoral. El más inerte de los ciudadanos, el más pacífico de los contertulios en cualquier reunión, conocía las intimidades castrenses, como si en su juventud hubiera abrazado la carrera militar. Fustiga a los traidores, como Esteban Huertas, el boyacense que dirigió las tropas colombianas contra la integridad nacional en 1903, con una soberbia crítica a la carencia de profesionalismo en las filas de nuestra Fuerza Armada. ¿Cómo pudo sin haber viajado, hasta ya bien avanzada la edad madura, más allá de los cuatro caminos que comunicaban a Bogotá con el río Magdalena, tener tan claras las dimensiones de la Patria? ¿Cómo pudo arrancarle al idioma tan disímiles notas de gozo y de pesar, hasta orquestrar las mini-sinfonías, que, como tesoros, encierran sus páginas? Me atrevería a asegurar que, sin la experiencia de un gran dolor, como fue haber perdido su padre a los tres años, nunca hubiera alcanzado las alturas a que supo colocarse para contemplar las debilidades humanas del pasado y del presente. El mismo lo confiesa en su escrito sobre la Nochebuena, aquel 24 de diciembre en que perdió a su padre en la hacienda de Santa Ana.

“¿Fue un bien, fue un mal? Infancia sin Nochebuena no es infancia, pero vida aislada no es vida y únicamente el dolor bien manejado es el gran destructor del egoísmo”.

Se llamaba Francisco de Paula Rueda, como nuestro entrañable contemporáneo, prematuramente desaparecido, con quien solemos identificarlo por asociación de ideas. Jurista, por sobre todo, y colombiano cabal. De los escritos publicados con ocasión de su muerte flota un hábito de rectitud, de energía, de probidad intelectual, que nos hace añorar las costumbres de los viejos radicales. Magistrado y ministro de Estado, no tuvo empacho en plena juventud en enrolarse en las filas del ejército constitucional contra la dictadura de Melo. Un episodio inenarrable, que nunca aparece en los escritos de su hijo, lo consagra desde entonces a la admiración de sus contemporáneos. El duelo que se ve obligado a librar contra un soldado, después de las batallas de Zipaquirá y Tiquiza. Así lo relata un testigo: “Entre ellos iba Rueda incorporado a un grupo de valientes que, perseguidos de cerca, comprendían que había gran interés en alcanzarlos. Llegados al primer declive de la Cordillera que forma el Páramo de Chaleche, fueron rodeados repentinamente por un cuerpo de caballería enemiga al mando de cierto renombrado jefe cuyas hazañas sembraban el espanto y el estrago en los Departamentos del Norte. No había modo de salvarse: combatir parecía inútil. Los compañeros de Rueda confiaron su salvación a las aguas de un pantano vecino, donde no podía penetrar la caballería, y a él se arrojaron. Rueda se detuvo, dio frente al enemigo, y arrojando una de dos lanzas que llevaba, empuñó reciamente la otra y esperó. Un espectáculo sublime tuvo lugar entonces. Aquel mancebo valeroso, de pie sobre el declive de la montaña, iluminado el rostro por el sol de occidente, trémulo el labio, fija y al-

tiva la mirada, recibió el empuje violento de su contrario, que, fiero en su caballo, pasó desgarrándole el vestido y rozándole el costado con su lanza. Terrible momento! Todos se detienen, los unos entre las aguas, los otros a distancia, y miran asombrados el combate singular. El jefe, que siente en ese instante sobre sí la mirada de todos, amigos y enemigos, detiene su caballo, lo revuelve y parte furioso sobre el temerario adolescente. Este le espera de nuevo, crúzanse las lanzas, y el formidable jefe, desarzonado y herido de muerte, cae a tierra arrojado por su caballo, que huye asustado, como si sintiera temblar el suelo al iracundo esfuerzo de los héroes”.

¿Por qué nunca se refirió don Tomás Rueda Vargas a este episodio de la vida de su padre en sus escritos, cuando, si bien es cierto que no lo conoció físicamente, jamás pudo ignorar este relato de una hazaña que cualquier familia guardaría preciosamente en los anales de su estirpe? El hecho es aún más extraño habida cuenta de que sus herederos, al rastrear póstumamente sus papeles más íntimos, hallaron un opúsculo que contiene, entre otras anécdotas, divulgadas al cumplirse el primer aniversario de su muerte, esta gesta del Páramo de Chaleche. Tampoco trajo a cuento, en sus múltiples críticas a la clase emergente de su tiempo, aquel otro episodio de corte romano, cuando el doctor Rueda ejercía la Magistratura Judicial. El afán de mantener al día su despacho lo obligaba muchas veces a trabajar en su casa hasta altas horas de la noche. En alguna ocasión, tratándose de un juicio en el que una de las partes era conocida de su esposa, ésta se atrevió a inquirir su opinión acerca del estado del juicio. Grande fue su sorpresa cuando el doctor Rueda por única respuesta le manifestó que al día siguiente renunciaría a su cargo, ya que por debilidad había permitido que ojos distintos de los su-

yos se posaran sobre el expediente en su propio hogar. Qué contraste con nuestra época, cuando los diarios de Bogotá anticipan el alcance de las sentencias, aún antes de ser pronunciadas, gracias a la indiscreción femenina que tiene vínculos con el redactor de la página judicial!

La omisión del duelo heroico entre su padre y el soldado de Melo es tanto más notable cuanto que, al referirse a Melo en otros escritos, como que flota una cierta admiración por el guerrillero. Admiración sobre todo por el jinete, con quien tiene en común el amor por la Sabana y por los caballos.

“El general Melo, dice don Tomás, era por sobre todo, un gran jinete; de ahí su popularidad en la Sabana. A nadie cedió él el cuidado de sus caballos y de sus arreos. Por no exponerlos a las plagas de las tierras calientes no se movió de la altiplanicie en los ocho meses que duró la guerra y este amor fue su perdición. Facatativá, donde las aguas y los pastos son buenos, fue su Capua, y cuando por todos los puntos le cerraron las tropas constitucionales, apenas presentó tímidamente sus caballerías renombradas en los llanos de Chamicera. El 4 de diciembre, al sentirse abandonado, perdido, bajó las escaleras de su cuartel de San Francisco, las mismas que todas las mañanas subía el zaino para mirarse en el espejo de su amo, y mató a sus caballos favoritos con su propia mano. Luego trepó a la glorieta. Por sobre el humo del combate echó una última mirada cariñosa y honda a la Sabana, nodriza de sus buenos caballos, sobre cuyo piso blando y elástico se resorta y se hamaquea el potro fino con la suavidad de una berlina, a esa Sabana que engarzó a la corona española un puñado de jinetes caballeros en corceles árabes, acabados de abandonar por los moros en las dehesas de la sierra de Cór-

doba y de la Vega de Granada, antepasados lejanos de su zaino y de su overo... y libre ya del mayor de los temores que afligen a todo montador de sangre: que un chambón pueda usar sus cabalgaduras, izó bandera blanca y se entregó sin condiciones al enemigo”.

Entre tantos libros como se han escrito recientemente sobre los dictadores tropicales, difícilmente se encuentra una página más afortunada sobre el estilo de los nuestros y, en particular, de este general Melo, militar de renombre, que acabó siendo fusilado en tierras mexicanas al servicio de la causa liberal. No es el dictador tropical. No es el dictador millonario. No es el dictador sediento de sangre, de la verdad y de la ficción latinoamericana, sino el dictador “sui generis” de la Colombia mulata, mestiza y tropical cuyo centro de gravedad fue, durante el Siglo XIX, esta Sabana de Bogotá, entre moderada y escéptica, pero que le dio a la Nación entera un sello peculiar, ese talante caballeroso y legalista, que singulariza a Colombia entre las naciones del Continente. Por sobre todo, el común denominador, como ya lo hemos anotado, fue la pobreza. Nunca se podrá adelantar una investigación seria sobre la vida de los colombianos sin este signo que determina los rasgos más característicos de nuestra vida pública y privada. Ni palacios ni grandes mansiones, al estilo de los mexicanos, los peruanos o los argentinos. Callejuelas estrechas, con casuchas encaladas en donde las familias prominentes educaban a los hijos en un ambiente de austeridad. Si algunos sectores de la ciudad se conservan, por su carácter histórico, ello se debe más a su antigüedad que a cualquier mérito artístico. Y si el pueblo colombiano fue dócil hasta el 9 de abril de 1948, ello se debió, en no pequeña parte, a la pobreza y resignación colectiva frente a desigualdades, que no eran escandalosas. De la

misma manera los pueblos asiáticos, sumidos en las plantaciones de arroz con el agua a la rodilla, nunca se levantaron contra sus amos europeos hasta cuando la inflación, provocada por la guerra y la ayuda norteamericana, los hizo despertar de su letargo. Si algún día los historiadores del futuro, al lado de las estadísticas sobre el producto interno bruto, o el ingreso per cápita, quieren buscar una interpretación de la vida colombiana, tendrán forzosamente que recurrir a crónicas tan veraces como éstas sobre la Sabana en donde se describe una vida casi pastoril en un medio en donde el caballo y el asno fueron, después de la tierra, el signo aparente de riqueza y el símbolo del status social. Nadie comprendió tan cabalmente como don Tomás Rueda Vargas este proceso de identificación del hombre con el paisaje. Por ser Colombia una Nación paupérrima, el colombiano sobre su cabalgadura fue, desde la Colonia hasta bien entrada la República, la estampa del poder económico y político, imagen del amor y de la guerra, lo mismo en la Sabana que en el Llano, en las regiones escarpadas de Antioquia, los Santanderes y Nariño, en la región de la Costa Atlántica y en el Valle del Cauca. El estribo de cobre, los zamarros de piel de león, la silla de Chocontá, tanto como la estirpe del caballo, daban cuenta de la preminencia de su dueño, que, por lo general era algún terrateniente, con grado de militar en la última guerra civil, o un obispo de muchas campanillas o el tronco de una familia patriarcal. Y porque estaba en la conciencia de las gentes el carácter rural de nuestra sociedad la novelística colombiana se circunscribió, por más de un siglo, a episodios de la vida campesina. Un explicable anhelo de evasión inducía a los narradores a evitar los tópicos urbanos. Solo en casos aislados, como el de José Asunción Silva con su lamentable novela "De sobre-mesa", nuestros ingenios literarios ja-

más se ocuparon de la vida en las ciudades. Ya bien entrado el Siglo XX, al agudizarse los conflictos sociales, se perdió el temor a describir la vida citadina, con todo su conjunto de desigualdades económicas e injusticias consiguientes. Don Tomás Rueda Vargas, con su incomparable don de la gracia para el relato y una capacidad, rara en nuestro medio, para describir con una sola pincelada cualquier situación, hubiera podido immortalizar nuestra Sabana vinculándola a algún personaje imaginario, al estilo de Martín Fierro o Martín Garatuza, que representaron para su época la más afortunada interpretación de sus patrias. Quienes lamentan que tal cosa no ocurriera, atribuyéndosela al desorden natural de los métodos de trabajo de don Tomás Rueda Vargas, no se detienen a pensar que, quizá su pluma difícilmente hubiera conseguido superar, en el género costumbrista, el "Rejo de enlazar", el "Moro", la "Manuela" y otras semejantes, que hoy solo leen los eruditos. En cambio tuvo el talento de recoger en fogonazos fotográficos las escenas claves de su propia vida y de la historia de Colombia. La religión, cuando sorprende al pariente descreído, rezando de rodillas la plegaria nocturna. La infancia, cuando describe la hospitalidad santaferña de la casa de su madre, a donde llegaban, cargados de regalos, los parientes de provincia. La galantería de entonces en las palabras del guerrillero al pedir a su ordenanza: "La capa, las pistolas y un ramo de rosas". El patriotismo en aquel cura Romero que en la Iglesia de Socha, encierra sus feligreses y los obliga a despojarse de sus ropas, para vestir a los soldados de la División Santander, en vísperas de la batalla del Pantano de Vargas y Boyacá. Es fama que algunos de entre ellos pelearan con camisas de mujer en la batalla que selló la Independencia de Colombia. El honor, en la figura de Sardá

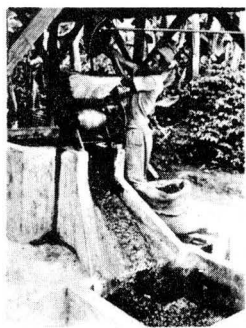


con su cabeza pregonada y puesta a precio, que recorre en la noche la ciudad, para que los intrusos no le falten al respeto a sus hijas. El amor en la relación fantástica del matrimonio del teniente coronel don Juan Tolrá con doña Teresa María Antonia de los Dolores Villa, muchacha perteneciente a familia de rancio abolengo. En fin, la muerte en la figura de Nariño despidiéndose de sus buenos amigos del pueblo y sentado en la amplia silla frayluna esperando la muerte, arropado con el capote de Calibío, hasta cuando sus manos dejaron desgranarse sobre la manta el Cristo que trajeron desde Galicia los abuelos. Todos los sentimientos humanos fueron descritos de mano maestra por su pluma, como si aquel modelo de ciudadanos y de padres de familia, hubiera sido guerrero, conquistador de provincias y de mujeres, empresario afortunado o tronera manirroto, poeta y compositor en los saraos. Nada escapó a su percepción y supo transmitir a varias generaciones de colombianos sus enseñanzas con el ejemplo inimitable de su vivir. Con razón Eduardo Santos, en el prólogo a la edición póstuma de sus obras dice:

“Si pudiera ver hoy Tomás el prestigio que rodea su nombre, las varias ediciones de sus obras, el interés cada día mayor que ellas despiertan, la manera como guardan su memoria cuantos a su lado trabajaron, sentiría no poca sorpresa. Sabía que los suyos, y con ellos media docena de amigos, no lo olvidarían jamás, y eso le bastaba”.

Este ciclo de conferencias que, por una deferencia de su descendiente, me corresponde inaugurar, demuestra de qué manera su prestigio se acrecienta con la distancia y no es media docena de amigos sino centenares de admiradores y de discípulos quienes mantienen el culto por su obra y por su persona. Desaparecieron ya sus contemporáneos y contertulios, la ciudad de sus afectos es otra, en donde Santa Ana es apenas un nombre pero somos muchos todavía quienes conservamos intacto el afecto por su sombra y la de su “encomendera”, como llamara alguna vez a doña Margarita Caro de Rueda”.

Alfonso López Michelsen



**EL CAFE EN COLOMBIA  
(1850-1970)**

*Una Historia Económica,  
Social, y Política*

Marco Palacios

**EL CAFE EN COLOMBIA  
(1850-1970)**

Una Historia Económica,  
Social y Política

Por Marco Palacios

Marco Palacios ha realizado un estudio sistemático y detallado de la evolución de la producción cafetera en nuestro país. Para lograr esto utilizó fuentes primarias muy poco conocidas por otros investigadores, como los archivos de haciendas, municipios, notarías, Federación Nacional de Cafeteros, diplomáticos y consulares, y otros más conocidos tales como el Archivo Nacional, los fondos documentales de la Biblioteca Nacional, del Banco de la República y de la Fundación Antioqueña para los Estudios Sociales.

El trabajo de Marco Palacios se coloca en primera línea porque su conocimiento de la estructura cafetera va desde el estudio de la unidad productiva, ya sea pequeña o grande, hasta las negociaciones de la política a nivel mundial.

A la luz de la información acumulada y el análisis profundo, el autor nos ofrece su interpretación histórica del desarrollo colombiano, basado sustancialmente en la incidencia fundamental que la actividad cafetera ha tenido en la formación del país.

**PIDALO A FEDESARROLLO-PUBLICACIONES**

Calle 37 No. 20-27 Apartado Aéreo 20513

Teléfonos 2323592 – 2854105 – 2853196

Editorial Presencia – Calle 23 No. 24-50

Teléfonos 2427722 – 2825058

y en Librerías

Coedición

  
editorial  
presencia

  
FEDESARROLLO

# FEDESARROLLO

Está interesada en recibir libros sobre temas de economía y ciencia política para su reseña en COYUNTURA ECONOMICA. La Biblioteca de FEDESARROLLO también está interesada en recibir como donación (para lo cual se puede obtener un crédito tributario) libros, colecciones de revistas, colecciones de fotografías, folletos, o afiches relacionados con la historia social colombiana. Favor comunicarse con:

**FEDESARROLLO – BIBLIOTECA**  
 Apartado aéreo 20513  
 o  
 Calle 37 No. 20-27  
 Bogotá, D.E.

## **LIBROS DE EDITORIAL LA CARRETA** (Bogotá, Cra. 7a. No. 17-01, Of. 629 – Tel.: 2-837-194)

|                       |   |             |
|-----------------------|---|-------------|
| A. Tirado             | Introducción a la historia económica de Colombia  | \$ 150.00   |
| G. Colmenares         | Historia económica y social de Colombia 1537-1719   | \$ 280.00   |
| M. Urrutia            | Historia del sindicalismo colombiano  | \$ 170.00   |
| M. Urrutia y A. Berry | La distribución del ingreso en Colombia   | \$ 150.00   |
| J. O. Melo            | Historia de Colombia, Tomo I  | \$ 150.00   |
| J. A. Bejarano        | El siglo XIX en Colombia (visto por historiadores norteamericanos)                          | \$ 120.00   |
| M. González           | Ensayos de historia colombiana  | \$ 100.00   |
| M. Arrubla            | Estudios sobre el subdesarrollo colombiano  | \$ 70.00    |
| E. Zuleta             | Comentarios a la "Introducción General a la Crítica de la economía Política" de Carlos Marx | \$ 55.00    |
| E. Zuleta             | Conferencias sobre historia económica de Colombia   | \$ 55.00    |
| D. Mesa               | Ensayos sobre historia contemporánea de Colombia  | \$ 60.00    |
| A. López              | Problemas colombianos   | \$ 70.00    |
| P. Gilhodes           | Las luchas agrarias en Colombia   | \$ 38.00    |
| M. Arrubla            | La infancia legendaria de Ramiro Cruz   | \$ 60.00    |
| A. Caicedo            | Angelitos empantanados o Historia para jovencitos   | \$ 70.00    |
| S. Kalmanovitz        | El desarrollo de la agricultura en Colombia   | \$ 220.00   |
| J. A. Bejarano        | El capital monopolista y la inversión norteamericana en Colombia                            | \$ 55.00    |
| J. A. Bejarano        | Ensayos de interpretación en la economía colombiana   | \$ 110.00   |
| Revistas              | Cuadernos Colombianos Nos. 8-9-10 y 11  | c/u \$70.00 |
| D. Jaramillo          | Introducción al derecho cambiario   | \$ 50.00    |

# LIBROS DE FEDESARROLLO



|       |   | Col. \$ | US\$** |
|-------|---|---------|--------|
| L1*** | Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, por varios autores editado por Hernando Gómez Otálora y Eduardo Wiesner Durán, 1974 pp. 625 | 350.00  | 8.75   |
| L2*   | Alfonso López Michelsen: Un examen crítico de su pensamiento y su obra de gobierno, por Hernando Gómez Buendía, 1978. pp. 367               |         |        |
| L3    | Familia y consumo de la ciudad colombiana, por Cecilia Rodríguez y Hernando Gómez, 1977. pp. 231  | 250.00  | 6.25   |
| L4*   | Lecturas sobre Moneda y Banca, editores Hernando Gómez Otálora, Francisco Ortega y Patricia de Lombana, 1976. pp. 591.                      |         |        |
| L5    | La tierra en el mercado pirata de Bogotá, por Rodrigo Losada L. y Hernando Gómez Buendía, 1976. pp. 226.                                    | 250.00  | 6.25   |
| L6*   | La industria azucarera y panelera en Colombia, por FEDESARROLLO. 1976. pp. 527  |         |        |
| L7*** | Economía Cafetera Colombiana, editado por Roberto Junguito B. 1978. pp. 576.  | 450.00  | 15.00  |
| L8*** | El Café en Colombia (1850-1970), por Marco Palacio, 1979. pp. 429.  | 450.00  | 15.00  |
| L9    | La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta, por FEDESARROLLO. 1979. pp. 394.  | 450.00  | 15.00  |
| L10   | El Sector comercio en Colombia, por Yesid Castro, Juan José Echavarría y Miguel Urrutia. 1979. pp. 172.                                     | 280.00  | 6.50   |

\* Estas publicaciones están agotadas, pero pueden consultarse en la Biblioteca de FEDESARROLLO o en Salón XX. Unicentro.

\*\* El porte aéreo no se incluye en precios en dólares.

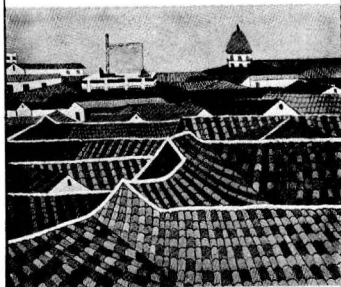
\*\*\* Este libro no tiene ningún descuento.



# **LA ECONOMIA COLOMBIANA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA**

**La Economía Colombiana  
en la Década  
de los Ochenta**

**FEDESARROLLO**



**banco de bogotá**

Contiene los siguientes trabajos:

- La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta
- La Población Colombiana en la Década de los Ochenta
- Perspectivas Ocupacionales
- Tendencias de la Distribución del Ingreso en la Próxima Década
- El Sector Agropecuario Colombiano en la Década de los Años Ochenta
- Perspectivas de Desarrollo Industrial en los Años Ochenta
- Perspectivas Energéticas
- El Futuro de la Balanza Comercial
- Política Cambiaria y de Comercio Exterior: Revisión en la Experiencia Histórica y Propuesta para la Próxima Década
- Las Finanzas del Gobierno Nacional en la Década de los Ochenta

Cómprelo directamente a  
**FEDESARROLLO PUBLICACIONES**  
en la Calle 37 No. 20-27 Teléfonos 2853196 - 2323592  
Apartado Aéreo 20513  
o en librerías

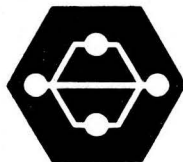


## **NO HAGA CASTILLOS EN EL AIRE**

**Su proyecto requiere  
una cuidadosa planificación.**

Pequeñas y grandes obras requieren bases firmes, con proyectos técnica y económicamente bien formulados.

Si usted necesita asesoría para financiar sus estudios, ya sea en el sector Público o Privado, consúltenos.



fonade

**FONDO NACIONAL  
DE PROYECTOS DE DESARROLLO**

Primer paso al Desarrollo Nacional

Calle 26, No. 13-19 Piso 18 Conmutador 829400 Bogotá - Colombia.

- Ya está en venta la segunda edición del libro **LECTURAS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO COLOMBIANO**.

- Contiene los siguientes trabajos:

— **Distribución del Ingreso en Colombia,**  
por Miguel Urrutia.

— **Empleo, Desempleo y Subempleo en Colombia,**  
por Antonio Urdinola.

— **Demografía Colombiana,**  
por Enrique Pérez.

— **Crecimiento Económico y Asignación de Reservas,**  
por Eduardo Sarmiento.

— **Antecedentes Constitucionales y Legales de la Planeación en Colombia,**  
por Augusto Cano

— **Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo en Colombia,**  
por Guillermo Perry.

— **Política Económica Internacional de Colombia,**  
por Albert Berry.

— **Moneda y Crédito,**  
Por Francisco Ortega.

— **Política Fiscal,**  
por Enrique Low

— **El sector Agropecuario y el Desarrollo Económico Colombiano,**  
por Roberto Junguito

- Pídalo a FEDESARROLLO-PUBLICACIONES  
o cómprelo directamente en la Calle 37 No. 20-27.  
Precio: \$ 350.00.

## lecturas sobre desarrollo económico colombiano

ALBERT BERRY  
ALBERTO ROQUE MUSALEM  
ALVARO LOPEZ  
ANTONIO URDINOLA  
AUGUSTO CANO  
EDUARDO WIESNER  
EDUARDO SARMIENTO  
ENRIQUE LOW  
ENRIQUE PEREZ  
FRANCISCO ORTEGA

GUILLERMO PERRY  
HERNANDO GOMEZ  
JORGE GARCIA  
MIGUEL URRUTIA  
RICARDO FFRENCH DAVIS  
RICHARD R. NELSON  
RICHARD SLITOR  
ROBERTO JUNGUITO  
ROBERT L. SLIGHTON  
T. PAUL SCHULTZ

UNA PUBLICACION DE LA  
FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



# DESARROLLO Y SOCIEDAD

Número 2 — Julio 1979

La revista DESARROLLO Y SOCIEDAD publicada por el CEDE  
comprende los siguientes trabajos:

- Una crítica al estudio de las migraciones internas con modelos de regresión de una sola ecuación.  
**Jorge Zapoznikow, Martha Baquero y Gabriel Mendoza**
- Inversión pública y desarrollo regional: El caso de Colombia, 1970-1974  
**Alejandro León y Charles Richter**
- El comienzo de la crisis en el comercio colonial: La Nueva Granada 1796-1801  
**René de La Pedraja**
- Bonanza cafetera y economía concertada.  
**José Antonio Ocampo y Edgar Reveiz**
- Una síntesis analítica de la teoría ortodoxa de la integración  
**Luis Jorge Garay**
- Reseña del libro "Café e Industria en Colombia, 1850-1930"  
de Mariano Arango  
**José Antonio Ocampo**



**CEDE**

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO

FACULTAD DE ECONOMIA  
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
BOGOTA — COLOMBIA

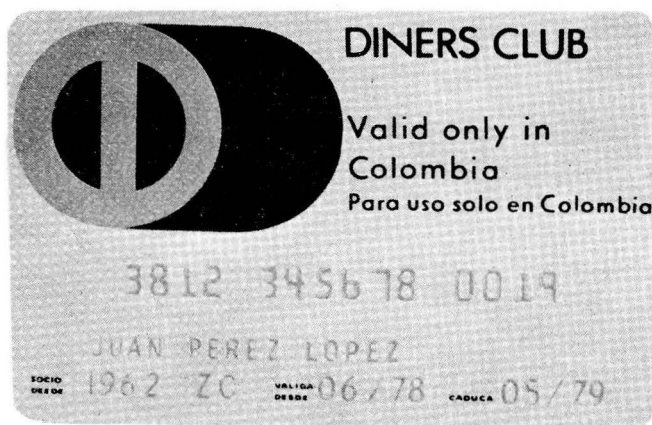
Obtenga su suscripción anual (2 números al año) \$460.00 o compre la revista directamente en la Biblioteca del CEDE — Universidad de los Andes.

Carrera 1E No. 18A-10, Teléfonos 2430295 - 2410377

Apartado Aéreo No. 4976 — Bogotá, D.E. - Colombia



# DINERS CLUB

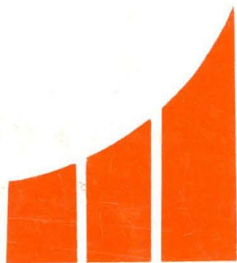


*la tarjeta de prestigio internacional*

FEDESARROLLO es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del director ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El director y el editor de *Coyuntura* asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en *Coyuntura Económica* o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por FEDESARROLLO implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

FEDESARROLLO mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de FEDESARROLLO deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, o las entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en un análisis coyuntural de FEDESARROLLO aparece una opinión sin firma, como es el caso del análisis coyuntural en la Revista de la institución, se debe considerar que refleja el punto de vista del conjunto de investigadores colaborando en la publicación en el momento de la publicación.



# FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro, dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, FEDESARROLLO adelanta proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional. Publica periódicamente una evaluación de la coyuntura económica en Colombia y el Grupo Andino, y proyecciones de corto plazo sobre el desarrollo de la economía colombiana. Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, el proceso de integración latinoamericano, el desarrollo urbano, la formulación de una política energética para el país, los instrumentos de promoción de exportaciones y las perspectivas de comercio exterior.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de los principales problemas y retos de nuestra sociedad, y con tal fin organiza seminarios y conferencias sobre la economía colombiana y diversos temas económicos, políticos y de desarrollo social y regional para directivos del sector público, la empresa privada y los sindicatos.