

# **Análisis Coyuntural**

# Actividad Económica General

## I. COMPORTAMIENTO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

### A. Industria y comercio

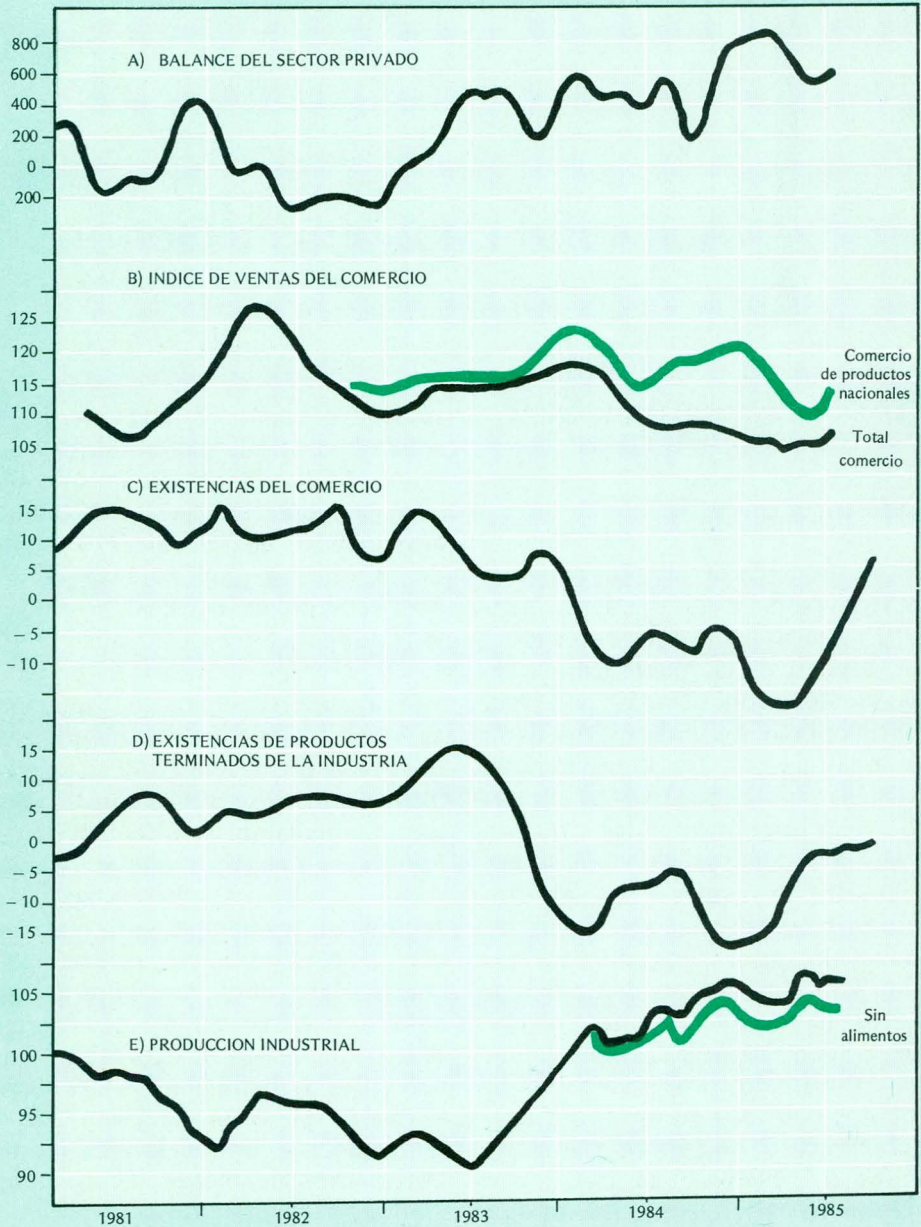
Durante cerca de un año, el sector industrial ha mantenido prácticamente inalterados sus niveles de producción, a pesar de las fluctuaciones relativamente pronunciadas que han experimentado los indicadores de la demanda agregada y del deterioro persistente de la situación del comercio. Como lo confirman las cifras de la Muestra Mensual Manufacturera del DANE, al margen de las variaciones de tipo estacional, los niveles de producción promedios durante los ocho primeros meses del año no reflejan mayores variaciones en relación con el segundo semestre de 1984. En efecto, la comparación de estos dos períodos muestra un ritmo de crecimiento, en términos anuales, inferior al 1.30%. La tasa más alta de crecimiento del 3.90%, que resulta de comparar la producción acumulada hasta agosto del presente año con el mismo período de 1984, no es indicativa, por consiguiente, de la si-

tuación actual de estancamiento del sector industrial. Dicha tasa es el reflejo, más bien, del dinamismo que tuvo la industria hasta mediados del año pasado, cuando alcanzó niveles de producción que aún no ha sido posible superar en forma significativa (Gráfico I.1.E).

El comportamiento de la demanda agregada ha sido mucho menos estable que la producción industrial en el último año. Si se utiliza como indicador de demanda la diferencia entre los gastos exógenos que ejercen un papel estimulante sobre la actividad productiva y aquellos pagos que tienden a debilitarla, se aprecian dos grandes fases desde mediados del año pasado (Gráfico I.1.A). La primera tuvo características expansivas lideradas por la recuperación del sector externo de la economía, en razón de la sustancial contracción en las importaciones de bienes y, en menor grado, por el aumento en el poder de compra interno de la cosecha cafetera. La segunda, iniciada en el segundo trimestre de 1985, fue de carácter contractivo, como resultado,



GRAFICO I-1  
DETERMINANTES DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y COMERCIAL



**Fuente:** Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO Muestra Mensual Manufacturera del DANE y estadísticas del Banco de la República, DANE y Federación Nacional de Cafeteros. (Series desestacionalizadas y suavizadas).

principalmente, de los mayores pagos tributarios del sector privado y de la contención de los programas de gasto público.

Reflejando en parte la evolución de los indicadores de demanda, pero además influido por tendencias más permanentes, el volumen de ventas del comercio organizado se ha deprimido en 1985. Un índice de ventas construido a partir de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO muestra que, aunque el comercio de bienes nacionales ha sido más sensible a las fluctuaciones de la demanda, ha resistido más las tendencias de contracción que ha experimentado toda la actividad comercial en los últimos años. (Gráfico I.1.B).

El desempeño del comercio de productos nacionales se ha visto favorecido por la recomposición de la demanda que ha producido el control de importaciones, si bien también ha sido afectado por la expansión del comercio informal y por la generalización de los sistemas directos de distribución por parte de los productores.

Aunque los volúmenes de venta de todo el comercio y, en particular, del de bienes nacionales registran un ligero repunte en el pasado mes de octubre, desde el segundo trimestre del año se han venido acumulando inventarios en forma acelerada (Gráfico I.1.C). Si bien, inicialmente, la reconstitución de existencias había operado como un fenómeno favorable al desempeño del comercio, en los últimos meses los comerciantes de productos nacionales encuestados por FEDESARROLLO han empezado a manifestar que los niveles de inventa-

rios son excesivos. En el comercio importador, que había padecido una difícil situación de desabastecimiento debido a las restricciones a las compras externas, los inventarios también han aumentado, pero sus niveles actuales aún son considerados insuficientes por los comerciantes.

La reciente expansión de los inventarios en poder de los comerciantes puede contribuir a explicar la relativa estabilidad de la producción industrial frente a las variaciones de la demanda. Además, la propia industria ha venido reconstituyendo inventarios desde los últimos meses de 1984, aunque en este sector aún no han llegado a ser excesivos (Gráfico I.1.D). Estas tendencias de acumulación de existencias ponen de presente que las perspectivas de la producción industrial no han mejorado en los últimos meses, y que aún persistirá por algún tiempo la situación de estancamiento de la actividad industrial.

De otra parte, el comportamiento de la producción ha sido muy heterogéneo entre las diferentes ramas industriales, evidenciando la ausencia de factores estimulantes comunes. La rama productiva que más ha contribuido a mantener los niveles actuales de producción industrial según las estadísticas del DANE ha sido la de alimentos. Sin embargo, los crecimientos registrados, a tasas anuales entre el 120/o y el 130/o hasta el mes de julio, no resultan consistentes con el pobre comportamiento del poder de compra de las familias, debido al deterioro de la situación laboral y de los salarios reales, ni pueden atribuirse al desempleo de las exportaciones. Hay indicios de que tan elevados cre-

cimientos pueden estar reflejando problemas estadísticos, originando así una sobreestimación en los cálculos de la producción industrial.

Otros sectores particularmente dinámicos han sido el de productos químicos y el de textiles, ambos con tasas de crecimiento por encima del 100%, el primero favorecido por la sustitución de importaciones y el segundo por la recuperación de las exportaciones. Sin embargo, al mismo tiempo se encuentran sectores cuyas producciones se han reducido, especialmente entre las ramas de bienes de capital. Así las cosas, es claro que detrás del estancamiento global se esconden cambios de importancia en la composición de los sectores industriales.

### B. Minería

Los hechos recientes de mayor influencia en el desarrollo y perspectivas del sector minero han sido los grandes descubrimientos petrolíferos realizados en la zona del Arauca en 1984 y la iniciación de las exportaciones a gran escala del proyecto carbonífero del Cerrejón Norte. La ampliación de las reservas de hidrocarburos aún no ha tenido efectos sobre la producción de crudos, la cual aumentó en sólo 4.70% en el último año, tasa incluso inferior al promedio de los cuatro años anteriores (7.50%). Sin embargo, las perspectivas para 1986 indican que se registrará una producción récord en la historia del país, con niveles equivalentes al doble de los que se tuvieron en 1979, cuando la extracción llegó a su punto más bajo.

La producción de derivados del petróleo tampoco ha entrado aún en

la fase de expansión. Antes bien, según las cifras disponibles para los ocho primeros meses del año, se ha contraído ligeramente respecto al año anterior (— 0.70%), debido principalmente a la menor producción de gasolina. Dada una expansión de la demanda de derivados del 3.40% en el mismo período, y especialmente de gasolina, cuyo consumo ha crecido en 6.40%, ha sido necesario acudir a mayores importaciones, dando como resultado un deterioro en la balanza de comercio de crudos y derivados. Paradójicamente, esta balanza ha pasado de ser superavitaria por US\$15 millones en los primeros nueve meses de 1984 a registrar un déficit de US\$37 millones en el mismo período de 1985, a pesar de la sustancial mejoría que experimentó la situación del sector entre estos dos períodos.

Los efectos cambiarios del sector petrolero no se limitan a su balance comercial. Si se tienen en cuenta las ventas de divisas de las empresas extranjeras para cubrir los gastos domésticos de los mayores ritmos de exploración e inversión a que han dado lugar los nuevos descubrimientos, y se considera además la disminución en los pagos internos de petróleo a las compañías extranjeras, se deduce que ya ha habido un efecto cambiario muy favorable, como se analiza en el capítulo sobre Actividad Económica Sectorial. Este efecto positivo neto se reforzará en los próximos años, alcanzando niveles promedios del orden de los US\$630 millones anuales entre 1986 y 1990.

En materia de exportaciones, los resultados de los nuevos descubrimientos empezarán a verse en 1986,

aunque en forma limitada, debido a los retrasos en la construcción del oleoducto entre Caño Limón en la zona de Arauca y Coveñas en la costa Atlántica. A partir de 1987 las ventas de crudo podrán ser sustancialmente mayores, pero el ritmo al que se realicen deberá tener en cuenta las perspectivas de los precios del crudo en los mercados internacionales y las necesidades cambiarias. Puesto que los precios se encuentran en una fase depresiva, el gobierno debe adoptar inicialmente una política que limite las exportaciones según los requerimientos cambiarios, pero sin desestimular la actividad exploratoria de las compañías extranjeras. Para ello, es aconsejable establecer una relación mínima entre reservas y producción como criterio para determinar el ritmo de explotación.

En el último año, la situación financiera de Ecopetrol, se ha debilitado por los cuantiosos subsidios que se ha visto obligada a pagar por el retraso de los precios internos de los combustibles respecto al ritmo de devaluación. Al concluir 1985, el monto de dichos subsidios superará los \$46.000 millones, lo cual implica un sobre costo excesivo a las actividades de Ecopetrol, que limita su capacidad de inversión y que en años futuros impediría restringir sus exportaciones. Como se discute en el capítulo sobre Actividad Económica Sectorial, el desmonte del subsidio directo al transporte de pasajeros ha sido el principal factor causante de esta situación. El subsidio al transporte, fuera de su carácter redistributivo progresivo, del cual carece el subsidio a la gasolina, aislaba relativamente las tarifas de transporte de los precios de los combustibles, facilitando la modi-

ficación frecuente de estos últimos y reduciendo las presiones sociales y políticas en su contra. Por estos argumentos, el gobierno deberá revertir las medidas que condujeron a su desmonte, liberando así a Ecopetrol de este sobre costo y recobrando la autonomía para modificar los precios de los combustibles.

En cuanto hace a la producción de carbón, en 1985 se obtendrá un crecimiento del orden del 43%, atribuible casi en su totalidad al proyecto del Cerrejón zona norte. Las exportaciones totales de carbón alcanzarán un valor próximo a los US\$120 millones al concluir el año, y continuarán ascendiendo hasta 1990, cuando podrán alcanzar los US\$1.160 millones. Aunque estas proyecciones ya se han visto reducidas por el deterioro en los precios externos del carbón, pueden verse mucho más afectadas por la capacidad de promoción de ventas de parte de Carbocol. Hasta el momento, esta empresa ha obtenido contratos para ventas futuras por cantidades muy inferiores a las de su contraparte extranjera, lo cual podría a la postre convertirse en un limitante a las exportaciones. Por consiguiente, serán decisivos los esfuerzos que despliegue Carbocol en materia de ventas.

### C. Sector Agropecuario

Los indicadores tradicionales sobre la evolución de los cultivos semestrales señalaban a fines de septiembre pasado un evidente retroceso en la producción con respecto al año anterior. Según los registros del ICA, las siembras se han contraído en un 12.4%, por efecto principalmente de la disminución en algodón y arroz, entre los productos de expor-



tación, y de papa, entre los no comercializables. La disminución en las siembras de algodón y arroz ha estado muy influida por las tendencias depresivas de las cotizaciones en los mercados externos y por el encarecimiento de los insumos. Los elevados ritmos de devaluación no han sido suficientes para estimular a los productores, en buena parte debido a la ausencia de una política clara de incentivos a las exportaciones que aísle el efecto desfavorable que están ejerciendo sobre los productores las expectativas de reducción de los precios internacionales. Por su parte, el nuevo retroceso en las siembras de papa es el resultado de la falta de atractivo de los precios mayoristas actuales, que son sólo ligeramente más altos a los del año anterior, y que no han reflejado las alzas muy pronunciadas que tuvieron los precios al consumidor.

Los cultivos más dinámicos han sido el ajonjolí, la cebada y el sorgo entre los comerciados, y el frijol y la yuca entre los tradicionales. Todos ellos han recibido estímulos importantes de precio y han visto aliviadas algunas restricciones por insuficiencia de insumos y semillas, que los estaban afectando en semestres pasados.

A pesar del dinamismo de algunos productos sustitutivos de importación, las perspectivas de la balanza comercial externa del sector agrícola sin incluir café son desfavorables, consolidándose la tendencia observada desde fines de 1984. Al concluir el mes de agosto último, dicha balanza comercial ofrecía un saldo favorable que llegaba sólo a la mitad del correspondiente al año anterior, sin

posibilidades inmediatas de recuperación.

En cuanto respecta al sector pecuario, han persistido las tendencias de retención del ganado vacuno, implicando una prolongación inesperada de esta fase del ciclo ganadero y un virtual estancamiento en la actividad productora del sector. Como se analiza en el capítulo sobre Actividad Económica Sectorial, este comportamiento implica que los productores han percibido que factores exógenos al ciclo, como la parcial recuperación del mercado fronterizo con Venezuela o ciertos desarreglos en el régimen de lluvias, hacen rentable la retención temporal de cabezas para el engorde. La previsible reversión de este proceso indica que las perspectivas de producción del sector en los próximos meses serán más favorables.

#### D. Proyecciones de crecimiento del PIB para 1986

En el Cuadro I.1 se presentan las proyecciones de FEDESARROLLO en materia de crecimiento económico para 1986. En comparación con los últimos años, el desempeño económico de 1986 será relativamente favorable, aunque aún inferior a la tendencia de largo plazo que mantuvo la economía colombiana hasta el principio de la década de los ochenta.

En 1986 el crecimiento se verá impulsado por el fortalecimiento de varias fuentes exógenas de demanda y por el dinamismo de las producciones mineras. De una parte, se prevé que se presentará una recuperación en el poder de compra de los pagos



**CUADRO I-1**  
**PROYECCIONES DEL PIB Y SUS COMPONENTES**  
**(Tasas reales de crecimiento)**

	1984	1985	1986
PIB	3.2	1.8	3.4 - 4.1
Consumo de los hogares	1.1	0.8	1.6 - 2.1
Consumo del gobierno	2.0	- 3.4	1.1 - 2.2
Formación bruta de capital fijo	16.0	- 5.6	1.6 - 3.0
Variación de existencias	—	9.3	-15.3
Exportaciones	11.0	- 2.0	24.0 - 26.0
Importaciones	- 10.0	-3.6	6.0 - 8.0

**Fuente:** 1984: DANE, Cuentas Nacionales (provisional); 1985 - 1986, estimativos de FEDESA-RROLLO.

salariales totales del sector público, virviendo en parte la aguda contracción que experimentaron en 1985. Además, también se incrementará la demanda del gobierno en bienes nacionales, puesto que se tendrá un crecimiento significativo en el gasto en inversión. Otro factor que ejercerá alguna influencia expansiva sobre la demanda será el repunte de las exportaciones menores, especialmente de las manufacturas, que ya han empezado a recuperar su participación en los mercados externos, y de algunas agrícolas, dependiendo del comportamiento de las cotizaciones externas.

El grupo más dinámico de exportaciones será el formado por los productos de origen minero, en particular por el carbón y el petróleo crudo. También se registrará un aumento de importancia en el volumen de las exportaciones de café, bajo el supuesto de que las dificultades de algunos países exportadores se tradu-

cirán en aumentos de la cuota asignada a Colombia, como se analiza en el capítulo sobre Actividad Económica Sectorial.

El conjunto de estas exportaciones mineras y de café afectará en forma decisiva el crecimiento del total de las exportaciones del país, que en 1986 será del orden del 25% en términos reales, pero no tendrá efectos multiplicativos adicionales sobre la demanda interna, pues los ingresos que se generarán por esa razón no se trasladarán a las familias. En el caso del café, los mayores volúmenes de exportación simplemente reducirán los ritmos de acumulación de inventarios, como lo refleja el componente de cambio de existencias en la proyección. Aunque una parte de la mejoría del precio externo del café se trasladará a los productores a través de un aumento en los precios reales del grano, este efecto será virtualmente contrarrestado por la reduc-

ción en el volumen de la cosecha cafetera en 1986.

En cuanto hace a las exportaciones mineras, las mayores ventas externas no implicarán ingresos adicionales corrientes para las familias, sino mayores pagos de capital para la amortización de las inversiones. Por esta razón, según se aprecia en el Cuadro I.1, el dinamismo del consumo privado será sensiblemente inferior al del total del PIB, que estará muy influido por el crecimiento de las producciones mineras. Así las cosas, el consumo aumentará a una tasa a lo sumo igual al ritmo de crecimiento de la población total, de suerte que, como ha sucedido en los últimos cinco años, posiblemente se reducirían una vez más los niveles de consumo per cápita.

Entre 1983 y 1985, la reducción de las importaciones impidió que la falta de dinamismo de la demanda interna se tradujera en mayores caídas de los ritmos de crecimiento del PIB. Lo contrario sucederá en 1986, ya que la recuperación de las importaciones permitirá que una parte de la demanda se filtre hacia el exterior, sin contribuir a expandir la producción interna. Según las proyecciones de balanza de pagos que se presentan en la siguiente sección de este capítulo, el crecimiento de las importaciones en términos reales en 1986 podrían ser del orden del 6.0% al 8.0%, lo que sería consistente con las tasas previstas de crecimiento del PIB, entre 3.4% y 4.1%. Ello supone que, aunque se reduzcan las restricciones a las importaciones de materias primas y bienes de capital para los sectores productivos, se mantendrán los criterios proteccionistas para

favorecer la producción nacional de los bienes sustitutivos y se limitarán las importaciones de bienes de consumo suntuario. Sin embargo, si el gobierno decide llevar a cabo una política de liberación más profunda, como se ha insinuado en los medios oficiales, que reduzca la protección a la industria nacional, su efecto será, necesariamente, tasas más bajas de crecimiento económico en 1986.

## II. EMPLEO Y SALARIOS

Las estadísticas más recientes del DANE revelan que se ha agudizado el problema laboral en los últimos meses. En las cuatro principales ciudades, las tasas de desempleo se han mantenido en niveles superiores al 14%, que eran desconocidas para el país desde los años sesentas. Si bien entre julio y septiembre dicho indicador registró una pequeña mejoría, no hay indicio alguno de que ello represente un cambio en la tendencia de deterioro del mercado laboral. Al contrario, junto con la moderada disminución en la tasa de desempleo, se presentó una abrupta contracción en los niveles de ocupación, comparable en magnitud a la ocurrida en el primer trimestre de 1981, por efecto de la pérdida de dinamismo de la actividad económica. Para ese entonces, sin embargo, el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encontraba desempleada estaba entre el 4 y el 5%; en la actualidad este coeficiente bordea el 8%, lo cual implica un aumento de cerca de 200 mil desempleados en las cuatro principales ciudades del país. Este panorama contrasta abiertamente con la visión optimista que ha venido dando el gobierno sobre la situación laboral. Si bien es cierto que desde ese

entonces también han aumentado en unos 100 mil los ocupados, ello no ha sido el resultado de la creación de nuevos puestos de trabajo en los sectores económicos modernos, sino de la expansión del empleo informal, al cual ha acudido en forma masiva la fuerza de trabajo, ante la insuficiente demanda laboral en los mercados organizados.

El aumento del desempleo se ha dado en forma casi paralela al crecimiento en las tasas de participación laboral, lo cual ha llevado a pensar que el problema del desempleo ha sido causado, principalmente, por factores de tipo cultural y demográfico, que han tendido a ampliar la oferta laboral, más que por el insuficiente dinamismo de la actividad. En esta línea de argumentación, algunos analistas afirman que la mayor participación femenina ha sido decisiva en la expansión de la oferta laboral. Sin embargo, como se señala en el capítulo sobre Empleo y Salarios de esta entrega de *Coyuntura Económica*, las tasas de participación de hombres y mujeres se han comportado en forma muy semejante, al menos en los últimos diez años, persistiendo la misma diferencia entre la participación masculina y femenina a lo largo de todo ese período.

Los factores de tipo demográfico tampoco manifiestan tener la importancia que a veces se les concede, ya que las variaciones recientes en la participación se han debido ante todo a los cambios ocurridos en el comportamiento laboral dentro de los diferentes grupos de edad. El comportamiento de la participación en los grandes grupos de edad sigue además patrones poco homogéneos,

sugiriendo actitudes laborales diferentes según las edades. Entre los jóvenes, la participación parece responder, entre otros factores, a las posibilidades del mercado laboral, cosa que no ocurre en los grupos mayores. Los jóvenes tienen una actitud más selectiva hacia el mercado de trabajo que se manifiesta, tanto en una mayor variabilidad de su participación, como en períodos de búsqueda más prolongados, que se reflejan en tasas más altas de desempleo. Por su parte, la menor selectividad de los mayores se refleja en bajas tasas de desempleo y una mayor inclinación hacia actividades informales, a las cuales acuden en ausencia de mejores oportunidades en los mercados organizados.

Debido a esta heterogeneidad en el comportamiento laboral de los diferentes grupos de edad, las tasas de participación y de desempleo pueden tender a moverse en la misma dirección, sin que ello implique que el origen del desempleo esté en el crecimiento acelerado de la fuerza de trabajo por razones exclusivamente demográficas. Esto no implica, por supuesto, que los cambios ocurridos en los patrones poblacionales no hayan tenido alguna influencia en el deterioro de la situación laboral en el mediano plazo. Finalmente, como lo ha señalado en otras oportunidades *Coyuntura Económica*, la reducida influencia de los factores demográficos en la situación laboral puede constatare en el hecho de que el comportamiento de las tasas de desempleo ha estado muy estrechamente relacionado con la evolución de las tasas de cesantía más que con la aparición de nuevos aspirantes al mercado de trabajo. En efecto, en el deterioro de los indicadores laborales ha tenido

una influencia mucho más importante la debilidad y falta de continuidad del crecimiento económico, que ha limitado la creación de nuevos puestos de trabajo en los sectores modernos de la economía, induciendo de paso la expansión de los empleos informales, inestables y mal remunerados.

La evolución de las remuneraciones salariales también es indicativa del deterioro de la situación laboral. Los ajustes salariales en 1985 han sido inferiores a los del año anterior en todos los sectores para los que se disponen de información, a pesar de los mayores ritmos de inflación. En la industria manufacturera, las tasas de crecimiento de los salarios se habrían moderado en forma gradual hasta el primer trimestre de 1985. Sin embargo, en el trimestre siguiente, súbitamente se agudizó esta tendencia. De tasas del orden del 190/o, en solo tres meses se pasó a porcentajes de aumento de apenas 130/o para obreros y 13.80/o para empleados. De persistir estas nuevas tendencias y los ritmos actuales de inflación, en cerca de un año se erosionarían totalmente las mejoras del salario real obtenidas por los trabajadores de la industria desde 1980.

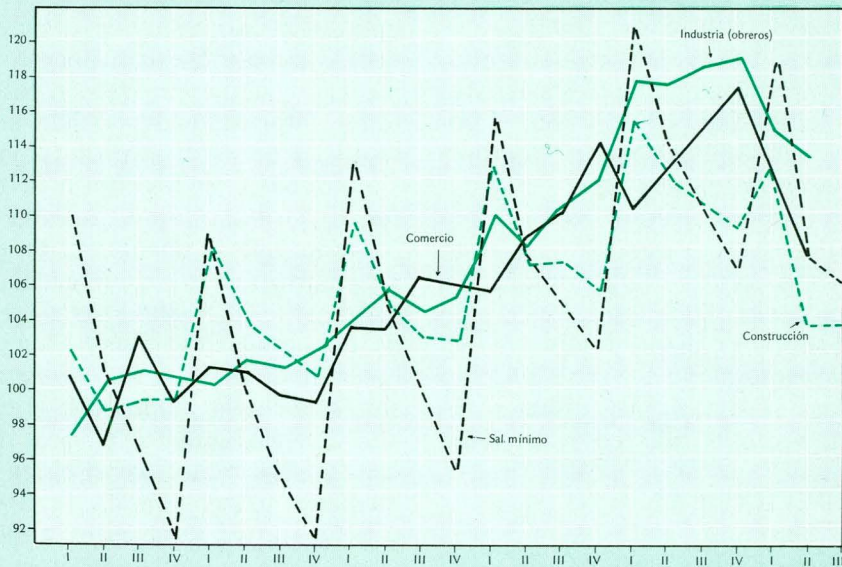
En el comercio no se ha registrado una caída igualmente abrupta; sin embargo, teniendo en cuenta que los ajustes salariales en este sector han sido más moderados que en la industria desde hace algún tiempo, ya se aprecian pérdidas importantes en el poder de compra de los salarios. (Gráfico 1.2). Lo mismo puede decirse del sector de la construcción, donde se tuvieron ajustes del orden del 200/o en 1984 y en la actualidad bor-

dean el 170/o. Sin embargo, es en la agricultura donde más dramática ha sido la contracción del poder de compra de los salarios. Los salarios promedios pagados en el campo han crecido muy lentamente durante varios años, a ritmos que han sido claramente insuficientes para compensar la inflación y que aparecen mucho más influidos por la pobre dinámica del sector agrícola que por las decisiones oficiales en materia de salarios mínimos. En efecto, mientras que los ajustes del salario mínimo rural desde 1980 habrían implicado un aumento de salarios reales de aproximadamente 270/o hasta el primer trimestre de 1985, los salarios medios pagados efectivamente han perdido cerca del 70/o de su capacidad de compra en el mismo período. Estas divergencias de comportamiento entre los salarios promedios y los mínimos ponen de presente la poca efectividad de la legislación laboral en el campo. Por esta razón, y dada la relación que existe entre el comportamiento de los salarios reales y de la actividad agrícola, quizás el único medio eficaz para proteger el ingreso de los trabajadores del campo sea mediante políticas dirigidas a estimular la producción.

No se dispone de evidencia suficiente sobre la efectividad de los salarios mínimos en las ciudades, aunque puede presumirse que es mayor que en el campo, especialmente entre los segmentos más organizados del mercado. En estos sectores, el alza que registró el salario mínimo a partir de enero de 1985 implicó una redistribución favorable de ingresos, ya que los ajustes medios del total de salarios fueron inferiores. Sin embargo, aún para los trabajadores más



**GRAFICO I-2**  
**EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES**  
 (Indices 1980 = 100)



Fuente: Cuadro III-3, Capítulo sobre Empleo y Salarios.

pobres, el poder de compra de los ingresos laborales se deterioró en 1985, debido al aumento en los ritmos de inflación.

Estas pérdidas temporales del salario real se evitarían con un sistema de ajustes más frecuentes de los salarios, por el que se aboga a menudo en algunos medios. Sin embargo, tales sistemas aumentarían la incertidumbre de los empresarios sobre el costo salarial e inducirían la aparición de espirales inflacionarias. La virtud del sistema actual reside justamente en su estabilidad, la cual puede mantenerse siempre que en el mediano plazo tiendan a reconocerse a los trabajadores las pérdidas sufridas por efecto de la inflación pasada. Por estas razones, como se discute en el capítulo sobre Empleo y Salarios,

*Coyuntura Económica* recomienda que el alza en el salario mínimo para 1986 sea del orden del 25%, es decir un incremento ligeramente superior al de la inflación.

En los últimos meses, el gobierno contribuyó a crear expectativas acerca de un alza sustancialmente mayor, que implicaría una mejoría importante en el poder de compra de los salarios mínimos. *Coyuntura Económica* considera que debido al deterioro actual de los mercados laborales, un ofrecimiento semejante no es realista, y simplemente puede conducir a disminuir la efectividad del salario mínimo y a establecer unas bases de comparación del nivel de salarios que pueden dificultar las negociaciones de años futuros. Además, un ajuste excesivo del salario mínimo



puede reducir el margen de acción de la política salarial en el sector público, pues son previsibles las presiones para que en 1986 se tengan aumentos muy significativos. Debido a la magnitud del efecto redistributivo que tuvieron los aumentos salariales en el sector público en 1985, el gobierno debe aplicar ajustes homogéneos, a las mismas tasas del 25% del salario mínimo a todos los funcionarios del sector público. De esta forma, no sólo podrá consolidar los efectos redistributivos de 1985, sino que disminuirá las presiones que inevitablemente surgirían si se adoptan políticas salariales muy dispares entre los sectores públicos y privado.

### III. DEFICIT EXTERNO

Los dos hechos recientes más destacados en el frente externo de la economía son la desaceleración del ritmo de devaluación y el progresivo relajamiento de los controles cuantitativos a la concesión de licencias de importación por parte del INCO-MEX.

Según la metodología de cálculo de la tasa de cambio real utilizada por el gobierno, el pasado mes de noviembre se alcanzó la meta de recuperar totalmente el atraso cambiario con respecto al año de 1975. En consecuencia, ya se ha producido una desaceleración del ritmo de devaluación, que en el mes de noviembre se situó en un nivel equivalente al 36% anual. Según fuentes oficiales, puede esperarse que la tasa de devaluación continúe reduciéndose, aun cuando es incierto el ritmo al que llegará a estabilizarse. Para definirlo, el gobierno deberá tener en cuenta que el valor real de la tasa de cambio en la actualidad es aún comparativamente

bajo para asegurarle a los productos colombianos la competitividad de que gozaban en 1975. Desde entonces, la industria nacional ha sufrido un gran atraso tecnológico y de productividad por el estancamiento de la inversión, a tiempo que en los mercados internacionales se han erigido multitud de barreras proteccionistas. De otra parte, en los años más recientes, la crisis económica internacional ha dado lugar a una depresión global de los precios en los mercados mundiales, que hace aún más difícil exportar competitivamente. Por consiguiente, *Coyuntura Económica* considera que debe mantenerse el propósito de elevar aún más el valor real de la tasa de cambio, como objetivo de mediano plazo, fijando la devaluación a ritmos semejantes a las tendencias de la inflación doméstica.

Como se analiza en una sección posterior de este capítulo, no es previsible que en 1986 ocurran cambios de importancia en el ritmo de crecimiento de los precios, con respecto al registrado en 1985. Por lo tanto, el gobierno deberá ajustar la tasa de cambio a un ritmo cercano al 23% en el próximo año. Una devaluación de este orden, además de permitir una mejoría adicional en el nivel real de la tasa de cambio, no impediría la disminución de las tasas de interés domésticas, ni incentivaría la evasión de los controles cambiarios. Sería totalmente equivocado que, con el ánimo de moderar las expectativas inflacionarias y buscar un menor crecimiento de precios en 1986, el gobierno optara por situar el ritmo de devaluación significativamente por debajo de la tasa propuesta. Un manejo de ese tipo simplemente llevaría al país a repetir la experiencia de la segunda mitad de los

setenta y principios de los ochenta, cuyo resultado fue la generación de un importante atraso cambiario y el debilitamiento de los esfuerzos de diversificación de exportaciones.

En los últimos meses ha empezado también a materializarse la política de liberación de importaciones anunciada por el gobierno desde principios del año como parte de los compromisos adquiridos con las entidades multilaterales de crédito. Aunque algunas fuentes oficiales habrían manifestado que la liberación tendría sólo un carácter formal, lo que *Coyuntura Económica* encontraba incomprensible, los desarrollos recientes han venido a confirmar el verdadero alcance de dicha política. Entre enero y diciembre del presente año el porcentaje de posiciones arancelarias en el régimen de libre ha aumentado en un 190%, en tanto que el de prohibida se ha reducido del 16 al 20% del total del universo arancelario. Como efecto de este proceso, a partir del segundo trimestre las licencias de importación han presentado tasas de crecimiento muy elevadas, por encima del 270%, induciendo un deterioro en el balance comercial según registros de INCOMEX. Este deterioro aún no se ha manifestado en las estadísticas de comercio registrado por aduanas, debido al rezago normal entre la obtención de licencias y la importación física de los bienes. Sin embargo, se estima que durante 1986, las importaciones diferentes de combustibles aumentarán en unos US\$800 millones como resultado de la liberación.

El proceso de liberación podría profundizarse aún más, según se ha anunciado en medios oficiales, gra-

cias a las perspectivas favorables del mercado cafetero y con el argumento de que será necesario reducir las presiones monetarias y de demanda que se generarán en el próximo año por la recuperación del gasto público, especialmente en inversión. No sólo es debatible la lógica de este argumento, como se señala en la sección siguiente de este capítulo, sino también las proyecciones sobre los futuros ingresos de divisas y, en general, sobre las posibilidades de la balanza de pagos en 1986.

El fortalecimiento del mercado cafetero podrá representar al país ventas adicionales en 1986 por una cuantía de unos US\$200 a US\$250 millones solamente, que corresponden a los incrementos de precios y a la ampliación de las cuotas que podrían darse sin que llegara a romperse el Pacto Internacional (véase el capítulo sobre Actividad Económica Sectorial). Con esta base, y las perspectivas actuales de las demás partidas de la cuenta corriente, debido a la liberación de importaciones que ya se ha puesto en marcha, el déficit corriente de la balanza de pagos quedaría prácticamente inalterado en 1986 (Cuadro I-2).

Así las cosas, cualquier liberación adicional de importaciones implicará, necesariamente, la adquisición de mayores compromisos financieros, con el consecuente debilitamiento de los indicadores de endeudamiento del país<sup>1</sup>. Por consiguiente, desde el punto de vista de las cuentas externas, resultaría totalmente prematura una liberación adicional de importa-

<sup>1</sup> Véase el capítulo sobre Sector Externo en la entrega de octubre pasado.

**CUADRO I-2**  
**PROYECCION DE LA BALANZA DE PAGOS**  
**1984-1986**  
 (Millones de dólares)

	1984	1985	1986
I Balance en cuenta corriente	- 1.870	-1.350	-1.250
A. Balanza comercial	- 322	207	603
1. Exportaciones	3.414	3.597	4.533
a. Café	1.737	1.750	1.950
b. Carbón	34	119	258
c. Hidrocarburos	449	427	865
d. Ferroníquel	66	65	100
e. Otros	1.128	1.236	1.360
2. Compras de oro	244	360	320
3. Importaciones FOB	3.980	3.750	4.250
a. Combustibles	561	480	150
b. Otros	3.419	3.270	4.100
B. Servicios no financieros y transferencias (neto)	- 344	- 102	- 231
C. Servicios financieros (neto)	- 1.204	- 1.355	-1.622
II. Financiación (Neto)	582	1.410	1.580
III. Cambio en reservas brutas	- 1.288	60	330
IV. Saldo en reservas brutas	1.888	1.948	2.278

Fuente: 1984, Banco de la República; 1985-6, estimativos FEDESARROLLO.

ciones, aparte de sus implicaciones bien conocidas sobre la actividad industrial, cuya base de crecimiento casi exclusiva en los dos últimos años ha sido la sustitución de importaciones.

Tampoco puede justificarse la liberación de importaciones con el argumento de que es necesaria para generar efectos contraccionistas en el frente monetario, ya que existe un rezago muy amplio y variable entre el instrumento escogido (la concesión de permisos de importación) y el

efecto buscado (los giros por importaciones), lo que, por sí mismo, descalifica por ineficaz dicha política. La experiencia de control de los impactos monetarios del sector externo en Colombia en la década pasada enseña que se cuenta con instrumentos de mayor eficacia, tales como los plazos máximos de giro, los depósitos de importación, los controles y estímulos a los movimientos de capitales y los mecanismos de postergación de la monetización de los ingresos cambiarios, a través por ejemplo, del mercado de Certificados de Cambio.

#### IV. EL PROBLEMA FISCAL

En los diez primeros meses del año, el acumulado de las operaciones efectivas del gobierno central revela que el ajuste fiscal ha sido más profundo de lo que se proponía inicialmente, y ello a pesar de que los ingresos corrientes se han comportado en forma muy favorable y que el gobierno ha tenido a su disposición fuentes de financiamiento que ha dejado sin utilizar. De esta forma, se ha hecho efectiva la decisión de contraer el sector público como objetivo final de política, asumiendo costos innecesarios en términos de la demanda agregada, la actividad económica y el empleo.

Según se aprecia en el Cuadro I-3, el ajuste fiscal ha recaído tanto en el lado de los ingresos corrientes como de los gastos de funcionamiento y de inversión. Los pagos de funcionamiento han crecido sólo un 13%, es decir, unos 12 puntos por debajo de la inflación, reflejando básicamente la política de contención de los salarios mediante el sistema de ajustes diferenciados por escalas de remuneración. La contracción del gasto real en inversión ha sido mucho más severa, pues el monto de los pagos efectivos totales ha permanecido prácticamente inalterado en términos nominales con respecto al año anterior. Sin embargo, si se tiene en cuenta que las cifras de 1984 incluyen recursos provenientes del crédito del Chemical Bank por unos \$12.600 que no implicaban realmente un gasto en inversión por parte del gobierno, se deduce un incremento nominal del orden del 21%. Esta tasa implica una contracción real relativamente moderada de los pagos para

inversión, si bien cabe recordar que este tipo de gasto ha venido cayendo en términos reales por varios años consecutivos. De otra parte, debe señalarse que cerca de la mitad de estos pagos corresponden a decisiones de gasto de vigencias anteriores, cuyas obligaciones son ahora canceladas, ya que el gobierno ha seguido una política muy restrictiva respecto a la concesión de nuevas autorizaciones para efectuar gastos de inversión.

El único renglón de los gastos del gobierno central que ha tenido un dinamismo superior al ritmo de inflación ha sido el de intereses de la deuda. El crecimiento de esta partida refleja, ante todo, los mayores ritmos de devaluación, que se traspasan en su totalidad al costo de los intereses de la deuda externa por la práctica de aplicar una tasa de cambio no subsidiada para la liquidación de las divisas correspondientes. El rubro de intereses de la deuda mostraría un crecimiento mucho mayor si incluyeran los costos financieros de los TAN, sobre los que ha recaído el esfuerzo de financiamiento. Este costo, que en 1985 ha sido de \$12.210 millones, aparece registrado en el balance del gobierno como parte de los movimientos de capital, subestimándose en esa magnitud el cálculo del déficit.

La contención del gasto de funcionamiento e inversión no se compadece con el dinamismo que han tenido los ingresos corrientes. Al concluir el mes de octubre, su crecimiento era del 39.7%, tasa superior en cerca de 15 puntos al ritmo de la inflación. Según se observa en el Cuadro I-4, todos los tributos han crecido en 1985 más rápidamente que la infla-

**CUADRO I-3**  
**BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL**  
 (Enero-octubre)  
 (Millones de pesos)

	Operaciones efectivas			Causación del gasto		
	1984	1985	Varia- ción o/o	1984	1985	Varia- ción o/o
I. Ingresos corrientes netos	253.551	354.299	39.7	256.308	388.206	51.5
II. Gastos corrientes	253.272	298.003	17.7	246.281	323.697	31.4
A. Gastos de funcionamiento	233.912	264.771	13.2	226.826	261.783	15.4
B. Intereses de la deuda	18.162	26.233	44.4	19.455	61.914	218.2
C. Otros pagos	1.198	6.999	—		—	—
III. Ahorro	— 279	56.296	—	9.421	64.509	584.8
IV. Inversión	80.378 <sup>a</sup>	81.723	1.7	64.879	70.066	8.0
V. Déficit	82.908	28.971	— 65.1	55.458	5.557	— 90.0

<sup>a</sup> Influyente \$12.599.3 millones provenientes del crédito liderado por el Chemical Bank.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (UIP-DAF), a partir de *Informes Mensuales* de la Tesorería General de la República, y Contraloría General de la República, *Informes financieros*.

ción, implicando un aumento del esfuerzo de tributación en todos los sectores. El impuesto de renta y complementarios, que aporta a la Nación un poco más de la tercera parte de los ingresos corrientes, ha tenido un crecimiento del 29%, debido en su totalidad a la generalización del régimen de retenciones y anticipos, ya que los cobros de impuestos previamente declarados por los contribuyentes muestran un total estancamiento en valores nominales respecto al año anterior. Por su parte, los re-

caudos brutos del impuesto de ventas han tenido un dinamismo mucho mayor, del orden del 50%, común tanto al gravamen sobre las ventas domésticas como el originado en las importaciones.

Los mayores recaudos obtenidos por los impuestos de renta y ventas han sido responsables de cerca de la mitad del aumento en los ingresos totales. El resto se distribuye en una variedad de tributos de los cuales los más dinámicos han sido el de timbre



**CUADRO I-4**  
**INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION (RECAUDOS)**  
 Enero-octubre  
 (Millones de pesos)

	1984	1985	Variación %
Renta y complementarios	108.394	139.786	29.0
Ventas	70.471	110.130	56.3
— Internas	49.112	77.020	56.8
— Importaciones	21.359	33.110	55.0
Aduanas y recargos (no incluye 8%)	33.093	45.344	37.0
Café	6.559	10.183	64.9
Gasolina y ACPM	24.854	31.759	27.8
Timbre nacional	8.749	14.897	70.3
Impuesto CIF 8%	—	18.452	—
Otros	15.805	36.752	132.5
<b>TOTAL RECAUDOS BRUTOS</b>	<b>267.924</b>	<b>407.933</b>	<b>52.3</b>

Fuente: Informes de Recaudos, DIN.

nacional, con un crecimiento del 70%, y el impuesto uniforme del 8% sobre el valor CIF de las importaciones puesto en vigor desde el comienzo del año. Sin embargo, tanto este último tributo como el de aduanas y recargos dejarán faltantes al concluir la actual vigencia fiscal, pues su recaudo fue afectado en los primeros meses del año por la contracción de las importaciones.

La comparación entre los ingresos corrientes netos y los pagos efectuados por el gobierno hasta fines de diciembre arroja un déficit por debajo de \$30.000 millones, que representa sólo una fracción reducida del que se tenía hace un año (unos \$83.000 millones). Incluso si se adicionaran a los gastos los costos derivados del financiamiento a través de los TAN, el dé-

ficit actual no llegaría a la mitad del que se tenía el año anterior. El análisis de las disponibilidades y usos de las fuentes de financiamiento del gobierno revela que la severidad de esta contracción no se ha debido a restricciones crediticias, como habría sucedido en 1984. Las principales fuentes de crédito a que se ha acudido en el presente año han sido la colocación de TAN, el cupo ordinario de crédito del Banco de la República y la suscripción de los bonos de financiamiento presupuestal creados por la Ley 50 de 1984. Estas tres fuentes, que superan los \$73.000 millones, han cubierto íntegramente las necesidades de financiamiento, permitiendo compensar además los egresos netos que ha arrojado el crédito externo del gobierno central, y generando un aumento en los depósitos de la

**CUADRO I-5**  
**FINANCIACION DEL DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL**

Operaciones efectivas

Enero-octubre

(Millones de pesos)

	1984	1985	Var. %
A. Crédito interno neto	74.164	63.639	- 14.2
1. Banco de la República	81.812	24.978	
— Cupos de crédito	16.524	24.978	51.2
— Fondo de Inversiones Públicas	15.511	—	—
— Cuenta Especial de Cambios	4.784	—	—
— Garantía TAN	45.000 <sup>a</sup>	—	—
2. Mercado financiero	1.503	50.823	—
— Bonos	2.502	16.843	—
— TAN	- 1.000	33.980	—
3. Amortizaciones (menos)	9.151	12.161	32.9
B. Crédito externo neto	2.236	- 13.836	—
1. Desembolsos	17.379	13.141	- 24.4
2. Amortizaciones	15.143	26.977	78.2
C. Variación de depósitos	6.508	- 20.832	—

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación (UIP-DAF), a partir de *Informes Mensuales* de la Tesorería General de la República".

<sup>a</sup> Estimado por la Contraloría.

Tesorería en una cifra próxima a los \$21.000 millones (Cuadro I-5). En adición a estos excedentes de recursos efectivos, el gobierno ha dejado sin utilizar el cupo de crédito extraordinario otorgado por el Legislativo en cuantía de \$45.000 millones, y sólo ha monetizado unos \$8.000 millones del crédito del Banco Mundial con destino a las exportaciones, cuyo aforo supera los \$20.000 millones.

En síntesis, tal como lo ha argumentado *Coyuntura Económica* desde su entrega de abril de 1985, el

gobierno ha perseguido un ajuste excesivo, que no se justifica ante la disponibilidad de financiamiento ni ante el estado de depresión de la actividad económica interna. Un monto de inversión total por unos \$30.000 millones más que los inicialmente fijados como meta por el gobierno hubiera resultado totalmente compatible con las posibilidades de financiamiento y con el manejo monetario, como fue propuesto en su momento por FEDESARROLLO.

El gobierno parece haber reconocido que la contracción del gasto,

especialmente en inversión, ha sido excesiva, y que será deseable revertir las tendencias pasadas ahora que han desaparecido las limitaciones cambiarias que hacían imprudente expandir el gasto, porque la expansión se hubiera traducido presumiblemente en un drenaje de reservas. Siguiendo esta lógica, que FE-DESARROLLO no ha compartido, la futura expansión del gasto debería generar por sí sola una contracción monetaria a través de la salida de divisas oficiales, que bastaría para impedir la generación de presiones monetarias internas. Sin embargo, las autoridades económicas han dado indicios de que su propósito es ir aún más lejos, produciendo una sustancial liberación de importaciones para cancelar dichas presiones. Una medida semejante difícilmente encuentra explicación desde el propio punto de vista del gobierno, ya que si cuando existían controles a las importaciones los aumentos de gastos de todas formas habrían generado salidas de reservas, no puede entenderse porqué ahora sería necesario liberar importaciones para lograr ese mismo efecto, con el fin de reducir las presiones monetarias.

Sin embargo, el relajamiento de los controles a las importaciones no sólo es injustificable por inconsistente con la concepción teórica del gobierno, sino también por otras razones, que ya se discutieron en la sección anterior de este capítulo, y que se relacionan con la magnitud previsible de los ingresos cambiarios adicionales que se recibirán en 1986 y con los efectos adversos que produce la liberación de importaciones sobre el sector industrial y sobre la actividad económica en general. Con

una argumentación semejante a la que ha empezado a desarrollar el gobierno, durante la administración Turbay se puso en práctica una estrategia que combinaba grandes dosis de inversión pública con una sustancial liberación de las importaciones. Los efectos de esa estrategia fueron, entre otros, deprimir la producción industrial y la inversión privada a tiempo que se deterioraban los indicadores de la deuda externa. Sería incomprensible que el país retornara a estas políticas, cuando aún está pagando los costos a que ellas indujeron en años recientes.

Es indudable que una recuperación sustancial del gasto puede producir efectos monetarios expansivos, previsamente porque, como lo demuestra la experiencia desde 1984, los controles cambiarios y de comercio exterior tienen una gran efectividad en Colombia. Sin embargo, ello no implica que para expandir el gasto se requiera el desmonte de tales controles, ya que al mismo tiempo pueden captarse los ahorros internos que resultan de la existencia de dichos controles, o generar ahorros nuevos aplicando instrumentos monetarios, cambiarios y fiscales sobre los que el país tiene una larga experiencia.

En particular, en el proceso de ajuste reciente por efecto de la devaluación se ha generado un volumen apreciable de excedentes en el sector cafetero, una parte de los cuales puede ser captado por el gobierno para contrarrestar los efectos monetarios que produciría la recuperación del gasto. *Coyuntura Económica* ha venido insistiendo en que el instrumento adecuado para realizar esta transferencia de recursos es el impuesto ad-

valorem sobre las exportaciones de café, cuyo manejo discrecional debe recuperar el gobierno con la autorización del Legislativo. *Coyuntura Económica* ha basado esta recomendación de política en cuatro argumentos. En primer lugar, en el hecho de que existe una asimetría entre el manejo de este instrumento, que sólo puede ser modificado en sentido descendente por el ejecutivo, y el resto de instrumentos de política cambiaria y de comercio exterior, sobre los cuales el gobierno tiene total autonomía. En segunda instancia, el beneficio de la devaluación no debe ser trasladado a los productores del grano, porque induciría un aumento de la producción que no generaría ingresos externos adicionales, ya que el pacto de cuotas limita los volúmenes de exportación y fija franjas de precios. En tercer lugar, el aumento del impuesto *ad-valorem* es una alternativa preferible frente a otras formas de contribución del gremio cafetero que implican una transferencia de ingresos corrientes, porque contribuye a dar transparencia a las finanzas intergubernamentales. Por último es también preferible frente a las alternativas de financiamiento al gobierno, incluso con papeles a tasas de interés preferenciales, porque el impuesto *ad-valorem*, al tener carácter explícito, contribuye a la reducción del déficit fiscal y facilita por consiguiente el logro de las metas fijadas en los programas de ajuste con las entidades internacionales. Por esta variedad de razones, *Coyuntura Económica* reitera la necesidad de que el gobierno recupere la capacidad de manejar discrecionalmente el impuesto *ad-valorem* del café y lo eleve gradualmente del 6.50% al 120% en los próximos meses, según la evolución de las finanzas del sector

cafetero, generando así recursos por aproximadamente \$20.000 millones para financiar la expansión del gasto.

## V. MONEDA Y CREDITO

Al concluir el mes de octubre, se registran cambios de importancia en los patrones de comportamiento de los diferentes agregados de la liquidez. La base monetaria, que hasta el pasado mes de julio había mostrado ritmos de crecimiento anual inferiores al 100%, ha pasado a tener un crecimiento próximo al 210% en el período comprendido entre octubre de 1984 y el mismo mes de 1985. También los medios de pago muestran un mayor dinamismo, al pasar de una tasa de crecimiento del 220% anual en julio, al 240% en octubre, que en parte refleja las mayores presiones expansivas de origen primario. El hecho de que dichas presiones no se hayan manifestado en una aceleración aún más fuerte del crecimiento de los medios de pago se debió a que la liquidez secundaria generada por el sector bancario disminuyó su ritmo de expansión, del 460% que registraba en julio pasado, a 290% en octubre (Cuadro I-6).

Esta serie de cambios en los patrones de comportamiento reciente de los agregados de la liquidez implican, sin embargo, un regreso a las tendencias de más largo plazo, que habían sido interrumpidas en la segunda mitad del año pasado, cuando la autoridad monetaria expidió la Resolución 60 que permitió a los bancos convertir en inversiones rentables una parte de los recursos congelados del encaje, afectando de esta forma la composición de sus activos. Este fenómeno había producido una distorsión en las tasas de crecimiento de los agre-

CUADRO I-6

## INDICADORES DE EVOLUCION Y COMPOSICION DE LA LIQUIDEZ

	Saldo (millones de pesos)		
	Octubre de 1984	Octubre de 1985	Variación %/o nominal
A. Base monetaria	226.993	273.985	20.7
B. Liquidez secundaria	171.046	221.437	29.5
C. Medios de pago (A + B)	398.039	495.422	24.5
D. Cuasidineros	693.298	956.725	38.0
E. Oferta monetaria ampliada (C + D)	1.091.337	1.452.147	33.1

Fuente: Banco de la República.

gados monetarios, que impediría su comparación con las de períodos anteriores, y la cual, al mes de octubre, ya aparece superada.

De acuerdo con la estacionalidad regular a través del año, la base monetaria registra contracción en lo corrido de 1985, hasta finalizar el mes de octubre. Sin embargo, el origen de dicha contracción ha sido muy diferente al que se tenía en años recientes. Así, en 1983 ó 1984, las operaciones corrientes con el exterior ejercían un efecto contractivo, que en gran medida era contrarrestado por el crédito primario concedido al gobierno. De esta forma se reflejaba en la estructura de la base monetaria el papel opuesto que venían jugando estos dos sectores en la economía. En 1985, aunque las operaciones corrientes de la balanza cambiaria han continuado arrojando un saldo negativo en términos monetarios, éste ha sido muy moderado en comparación con años anteriores, al punto que no

habría sido necesario ningún efecto expansivo compensatorio de parte de otros componentes de la base monetaria. Por su parte, el sector gobierno, que era la principal fuente expansiva hasta 1984, ha pasado a reforzar las fuentes de contracción. Según se advierte en el Cuadro I-7, el gobierno pasó de recibir crédito primario y de origen externo en los diez primeros meses de 1984 por cerca de \$105.000 millones, a contraer unos \$24.000 millones en el mismo período de 1985.

Los factores que han producido este cambio de comportamiento en las finanzas públicas, y que fueron comentados en la sección anterior, han sido básicamente la disminución de las necesidades netas de financiamiento, la menor monetización efectiva de los créditos externos (a pesar de existir disponibilidades por nuevos empréstitos) y el acceso preferencial al mercado financiero interno para satisfacer los requerimientos de



## CUADRO I-7

**CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MONETARIAS**  
(Enero-octubre)

	1983	1984	1985
<b>A. Determinantes del crecimiento de la base (millones de pesos)</b>			
Gobierno	82.429	104.831	- 24.248
Sector privado	- 8.927	17.014	-16.224
Operaciones monetarias	25.141	- 5.518	- 23.370
Cuenta corriente de la balanza cambiaria	- 122.454	- 155.946	- 22.852
Otros	- 1.200	- 12.237	33.218
<b>TOTAL</b>	<b>- 24.576</b>	<b>- 46.337</b>	<b>- 53.476</b>
<b>B. Principales variables monetarias (crecimiento %)</b>			
Base monetaria	- 10.1	- 16.9	- 9.5
Multiplicador	18.5	18.9	11.7
Medios de pago	6.6	- 1.2	1.1
Cuasidineros	37.0	24.7	36.6
Oferta monetaria ampliada	23.8	13.8	20.9
Activos líquidos rentables	28.5	22.3	36.2
Cartera del sistema financiero	25.9	19.5	21.3
Indice de precios al consumidor	14.9	13.5	19.7

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

recursos. La estrategia fiscal y de financiamiento del gobierno central le ha permitido además dejar sin uso las líneas de crédito extraordinarias en el Emisor que le habrían sido concedidas por el Congreso.

Los efectos contractivos conjuntos de las operaciones del gobierno y de la cuenta corriente con el exterior equivalen aproximadamente al 90% de la disminución experimentada por la base monetaria entre enero y octubre de 1985. Por consiguiente, las partidas restantes que intervienen en la base han tenido un efecto neto relativamente moderado. Las principa-

les fuerzas expansivas han estado todas relacionadas con el sector externo de la economía. La más importante ha sido la valorización en pesos del acervo de reservas internacionales, que por sí sola ha tenido un efecto expansivo de cerca de \$80.000 millones, equivalentes al 27% del saldo actual de la base monetaria. Otros dos factores importantes de expansión han sido las entradas de crédito externo para el sector privado y el ingreso del crédito del Fondo Andino de Reservas en apoyo a la balanza de pagos, que se registra como endeudamiento del Banco de la República.

Estos factores de expansión han sido contrarrestados por una contracción semejante, que en algunos casos ha tenido lugar directamente como contrapartida de las operaciones anteriores. El crédito del Fondo Andino de Reservas, por ejemplo, no ha implicado en la práctica expansión monetaria alguna porque constituye al mismo tiempo un pasivo no monetario del Banco de la República. Otro tanto ha sucedido con algunas entradas de crédito externo del sector privado representadas en Títulos Canjeables por Certificados de Cambios. La principal fuente contractiva, que ha sido originada en el crecimiento del saldo en circulación de los Certificados de Cambio por el atractivo de la devaluación, ha tenido también, en gran medida, un carácter directamente compensatorio de otras fuerzas expansivas, puesto que ha evitado la emisión de pasivos monetarios del Banco de la República que habría resultado de la compra de las divisas correspondientes.

Así las cosas, puede decirse que aunque durante los diez primeros meses del año se han presentado presiones expansionistas en la liquidez primaria, éstas han sido virtualmente canceladas en forma endógena por factores ajenos a la política monetaria. En consecuencia, no ha sido necesario acudir a un manejo activo de los instrumentos tradicionales de control monetario, como sería el encaje o la intervención directa en el mercado monetario.

No debe desconocerse, sin embargo, que una situación de este tipo coloca a la política monetaria en una posición muy vulnerable frente a factores que puedan afectar el mercado de los pasivos no monetarios que

están conteniendo la expansión de los medios de pago. En particular, una disminución en las expectativas de devaluación por debajo de la tasa equivalente al rendimiento ofrecido por papeles sustitutivos del Certificado de Cambio tenderá a generar una presión expansiva muy fuerte sobre la base monetaria. Este riesgo puede haber reducido el margen de acción de las autoridades económicas para modificar el actual ritmo de devaluación, produciendo una paradójica situación de compromiso no deseado entre las políticas monetaria y cambiaria, que además está implicando costos muy altos para la Cuenta Especial de Cambios.

## VI. INFLACION

Las estadísticas de precios del DANE para los últimos meses continúan mostrando ritmos de variación muy moderados, que contrastan con las alzas abruptas que se registraron hasta el mes de junio. Después de dos meses de reducciones absolutas en los índices de precios al consumidor, entre septiembre y noviembre se han presentado incrementos acumulados que no llegan al 3%. Como lo muestra el Cuadro I-8, la tasa de inflación anual ha caído desde el 27.6% que alcanzó en el mes de mayo, hasta el 24.8% en octubre, y ello debido casi totalmente a las menores presiones ejercidas por los alimentos sin procesar. Sobre una base anual de comparación, este grupo de productos llegó a aportar cerca de 11 puntos a la inflación al concluir el mes mayo de 1985, frente a sólo 1.1 puntos justamente un año antes. En el mes de octubre último, dicha contribución se había reducido al 7.5% que, si bien sigue siendo alta para los

## CUADRO I-8

CONTRIBUCION DE LOS DIFERENTES PRODUCTOS AL CRECIMIENTO  
DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

(Comparación porcentual con el mismo mes del año anterior)

	Di- ciem- bre 1981	Di- ciem- bre 1982	Di- ciem- bre 1983	Mayo 1984	Agos- to 1984	Di- ciem- bre 1984	Mayo 1985	Agos- to 1985	Octu- bre 1985
Alimentos sin procesar	4.2	3.9	2.3	1.1	1.9	3.7	10.7	8.3	7.5
Avícolas y ganaderos	5.0	6.0	3.0	1.2	1.1	1.5	3.8	4.1	4.3
Agrícolas procesados	4.9	2.4	3.3	3.7	4.7	4.6	4.5	4.0	4.2
Industriales	3.6	3.1	2.7	2.8	3.1	3.4	3.4	3.3	3.5
Arrendamientos	4.8	4.5	1.9	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Servicios estatales	1.6	1.3	1.6	1.4	1.2	1.1	1.2	1.4	1.6
Otros servicios	2.3	2.8	1.8	2.3	2.3	2.4	2.1	1.9	2.0
Total inflación	26.4	24.0	16.6	14.2	16.2	18.2	27.6	24.7	24.8

Fuente: DANE.

patrones de los últimos años, refleja un cambio muy importante en las tendencias de precios de los alimentos sin procesar, implicando no sólo crecimientos más moderados sino, en muchos casos, reducciones absolutas de precios.

Los demás componentes de la canasta familiar han mantenido crecimientos de precios mucho más estables en los últimos meses, siguiendo tendencias de más largo plazo. Los productos avícolas y ganaderos han venido acelerando sus aumentos de precios desde mediados de 1984, de forma que han pasado de aportar sólo 1.1 puntos a la inflación en agosto de ese año, al 4.3% en la actualidad. Como se analiza en el capí-

tulo de Actividad Económica Sectorial, este comportamiento se ha debido a la prolongación de la fase de retención del ciclo ganadero, por la presencia de algunos factores exógenos a su propia dinámica. Los otros componentes continúan registrando tasas de crecimiento muy semejantes a las de períodos pasados. Los precios de productos agrícolas procesados y los bienes industriales han tenido alzas alrededor del 22 y 23% por un período relativamente largo, que reflejan a su vez la forma estable como han evolucionado los costos por efecto de dos fuerzas de signo opuesto. De una parte, los costos de los insumos importados han tendido a crecer más rápidamente bajo la presión de la devaluación, aunque atenuada

por las tendencias descendentes de los precios internacionales. De otra, los salarios han perdido dinamismo, reduciendo así las presiones de costos.

También ha sido muy estable el comportamiento de los arriendos y de los precios de los servicios varios. Los primeros han tenido tasas de crecimiento del orden del 10%, o aún inferiores desde hace más de dos años, implicando una caída continua en su valor real. Debido a su importancia relativamente alta en la canasta de consumo total (un 18% en la actualidad), los arriendos han sido el factor que más ha contribuido en forma estable a contener la inflación. Por su parte, los servicios varios, que incluyen los servicios personales, los gastos en esparcimiento y el transporte, entre otros, también han visto disminuir sus precios relativos, si bien la influencia que ello ha tenido sobre el ritmo total de inflación ha sido más limitada, dada su menor participación en la canasta de consumo.

Finalmente, los servicios estatales, aunque también se han comportado en forma relativamente estable, han aumentado su aporte a la inflación a lo largo del año. En efecto, los principales servicios públicos se han encarecido relativamente bajo la presión que la devaluación ha ejercido sobre la estructura de costos de las empresas, cuya principal fuente de financiamiento es el crédito externo.

Muy seguramente, el año de 1985 terminará con unos niveles de inflación inferiores a los que cabía esperar hacia mitad de año, cuando las presiones de precios de los alimentos llegaron a su punto más crítico. Este

resultado favorable ha llevado a algunos sectores dentro del gobierno a predecir crecimientos mucho más moderados en 1986. Incluso ha llegado a hablarse de tasas del 10%, que el país no conoce desde principios de los setentas. Estas predicciones resultan totalmente infundadas a la luz de las estructuras de fijación de los precios en la economía colombiana. Como se analizó en una entrega reciente de *Coyuntura Económica*<sup>2</sup>, existen cuatro precios básicos en la economía que determinan la evolución de los precios restantes. Dos de ellos son los precios de bienes que intervienen directamente en la canasta de consumo típica: los alimentos y los arrendamientos. Su carácter básico se deriva del hecho de que sus precios son flexibles y no tienden a fijarse directamente a partir de otros precios, sino con base en la situación del mercado. Los otros dos precios básicos son los salarios y la devaluación, que son los principales determinantes de los costos del resto de bienes y servicios que intervienen en la canasta de consumo.

Un análisis de las perspectivas de estos precios básicos permite deducir que en 1986 no es probable que se presenten cambios de importancia en los ritmos de inflación con respecto a 1985. Teniendo en cuenta la evolución previsible de la oferta, los precios de los alimentos podrán crecer entre un 25 y 28%, lo que, por sí sólo implicará una contribución entre 12 y 14 puntos a la inflación anual (Cuadro I-9). Aunque existen pocas bases para proyectar una variable que, como la devaluación, es materia de decisiones de política econó-

<sup>2</sup> Vol. XV, No. 3, junio de 1985, capítulo sobre Precios.

**CUADRO I-9**  
**PROYECCION DE LA INFLACION PARA 1986 A PARTIR DE**  
**LOS PRECIOS BASICOS**  
 (o/o)

	Crecimiento proyectado		Incidencia en el IPC <sup>1</sup>	Contribución a la inflación	
	Bajo	Alto		Baja	Alto
Alimentos	25.0	28.0	50.2	12.6	14.1
Arriendos	10.0	12.0	17.6	1.8	2.1
Salarios	17.0	21.0	22.7	3.9	4.8
Tasa de cambio (y precios externos)	25.0	28.0	9.5	2.4	2.7
<b>TOTAL</b>			100.0	20.7	23.7

<sup>1</sup> Se refiere a la incidencia según los precios de la canasta en octubre de 1985.

Fuentes y metodología: Véase *Coyuntura Económica*, Vol XV. No. 2, junio de 1985, capítulo de precios.

mica, puede suponerse que se perseguirá mantener aproximadamente constante el nivel de la tasa de cambio real o lograr pequeños aumentos adicionales, con respecto a fines de 1985. Por consiguiente, y suponiendo tendencias ligeramente ascendentes de los precios externos de las importaciones de insumos, puede preverse un crecimiento del 25 al 28% en los costos de las materias primas importadas.

En relación con los salarios, teniendo en cuenta que tienden a determinarse con una óptica retrospectiva de la inflación, pero que continuarán afectados por el deterioro de la situación laboral, pueden proyectarse crecimientos medios entre el 17 y el 21%. Finalmente, la inercia

en el comportamiento de los arriendos da base para proyectar tasas moderadas, entre el 10% y el 12% en 1986.

Como se aprecia en el Cuadro I-9, este método de proyección revela que el crecimiento de los precios en 1986 podría estar entre el 21 y el 24%. Aunque la amplitud del rango proyectado puede ser relativamente grande, estos resultados indican que será poco factible reducir significativamente el ritmo de inflación en el próximo año. Incluso podrían aparecer presiones adicionales al alza que aún no están captadas en la proyección, derivadas de la descongelación de algunos precios y de alzas más aceleradas de los servicios públicos y del transporte, algunas de las cuales



han sido parcialmente represadas en 1985 en atención a las presiones que se originaron en otros frentes. La insistencia en un objetivo de inflación excesivamente bajo puede acarrear dificultades en el logro de otras metas que el gobierno debe fijar en términos nominales en el programa de

ajuste con el Fondo Monetario, induciendo de paso la adopción de medidas recesivas, cuyo costo es inmensamente mayor que los supuestos beneficios de reducir la inflación en un momento en que no está experimentando tendencias desestabilizadoras.

# Actividad Económica Sectorial

## MINERIA, CAFE Y SECTOR AGROPECUARIO

### I. MINERIA

#### A. Introducción y resumen

La ampliación de las reservas comprobadas de hidrocarburos por los hallazgos del Arauca modificó radicalmente las perspectivas del sector petrolero para el resto de la década. Aunque la producción de crudos en 1985 registró un crecimiento apenas modesto, incluso inferior al de años inmediatamente precedentes, en 1986 se superará el nivel récord de extracción que se había logrado en 1970, y en los años siguientes se tendrán ritmos de producción mucho mayores.

Los nuevos yacimientos permitirán eliminar las importaciones de crudo, pero esto no ocurrirá antes de 1987, debido a los retrasos en la construcción del oleoducto Caño Limón-Coveñas. Las exportaciones de petróleo podrán iniciarse en 1986 y serán muy sensibles a la situación de los precios internacionales, que se encuentran en una fase de de-

presión que podría persistir hasta el final de la década. En estas circunstancias, y ante las perspectivas favorables de otros ingresos cambiarios, el gobierno debe adoptar una política de exportaciones que limite las ventas en los próximos años a las necesidades cambiarias, sin desestimular a las compañías extranjeras en sus actividades exploratorias. La fijación de una relación mínima entre reservas y producción como criterio para determinar el ritmo de explotación puede ayudar a conciliar ambos objetivos.

Sin embargo, la regulación de las exportaciones requerirá además resolver la situación financiera de Ecopetrol, ya que de otra forma esta empresa se verá presionada a realizar ventas según sus requerimientos de recursos, al margen de otras consideraciones. La débil situación financiera de Ecopetrol se debe a los cuantiosos subsidios que está siendo obligada a cubrir por el retraso en los precios internos de los combustibles con respecto a la devaluación. Este ha

sido un subproducto de la eliminación del subsidio al transporte de pasajeros que aislaba las tarifas de este servicio de los precios de la gasolina, dando un mayor margen de acción al gobierno para modificar estos últimos. Su virtual sustitución por el subsidio directo al precio de los combustibles no sólo ha resultado contraria a la necesaria expansión del sector de hidrocarburos, sino que ha tenido un efecto redistributivo de tipo regresivo, contrario al del anterior subsidio.

La producción de carbón ha registrado un crecimiento muy significativo en los dos últimos años, atribuible en su mayor parte a la explotación en la zona norte de Cerrejón, destinada a la exportación. Por su lado, el proyecto de la zona centro, que había generado la casi totalidad de las exportaciones de carbón hasta 1983, suspendió actividades debido a los altos costos del transporte y a dificultades con algunos términos del contrato de servicios. Aunque la solución que se dé a estos problemas influirá en el desempeño de las exportaciones totales de carbón, las proyecciones para 1986 se han visto ya reducidas por el deterioro de los precios externos en cerca del 130% en el último año. En una perspectiva de más largo plazo, será también decisiva la capacidad de promoción de ventas de Carbocol, que hasta el momento ha obtenido contratos por cantidades muy inferiores a las de su contraparte extranjera.

## B. Hidrocarburos

### 1. Situación del mercado internacional

Las cotizaciones en el mercado internacional de hidrocarburos se han

deteriorado sustancialmente desde el año de 1981, cuando los precios del crudo alcanzaron su nivel máximo histórico de US\$36.6 por barril. Esta evolución es consecuencia de los cambios estructurales, originados por el primer shock petrolero en 1973. Los altos precios indujeron a una disminución de la demanda de combustibles líquidos, que fueron parcialmente sustituidos por gas, carbón, energía hidroeléctrica y algunas fuentes no convencionales. Así mismo la mayor eficiencia en la utilización del petróleo influyó decisivamente en la reducción del consumo. Por el lado de la oferta, los altos precios elevaron la rentabilidad de la explotación y de la producción en áreas con mayores costos de extracción. El crecimiento de la producción en los países consumidores industrializados, además de reducir el comercio internacional de hidrocarburos le resta poder de mercado al cartel de la OPEP, ya que los países miembros pasaron de producir el 500% del total mundial en 1975, a sólo el 330% en la actualidad. La reducción de la producción en los países miembros de la OPEP ha implicado además la subutilización de la capacidad instalada hasta niveles que ejercen una fuerte presión a la baja de los precios internacionales. La producción de Arabia Saudita, por ejemplo, es hoy sólo un 250% de la de hace cinco años.

El mercado internacional ha tenido una leve recuperación durante las últimas semanas. La guerra irano-iraquí ha causado desastres sobre los principales puertos de embarque iraníes y más recientemente sobre la isla de Kharg, reduciendo las exportaciones de este país a cerca de un

tercio de su nivel normal. Adicionalmente se han incrementado los temores de una reducción en la producción soviética (el mayor productor del mundo) como resultado de una desacertada política de exploración.

No obstante estas tendencias de corto plazo, la baja producción de los países de la OPEP garantiza que la coyuntura de recuperación de los precios será pasajera. Además, Arabia Saudita, que venía defendiendo incondicionalmente los precios pactados dentro de la OPEP, ha dado un giro total a su política acercándose a los precios del mercado y aumentando su producción hasta el límite de la cuota asignada por la OPEP, el doble de lo que actualmente produce.

Estos factores permiten prever que Colombia ingresará significativamente al mercado internacional en un momento de gran competencia, donde las ventajas en relación con la experiencia negociadora, calidad y la estructura de costos serán definiti-

vas en el desempeño de los países exportadores.

## 2. Producción y exploración de petróleo

La producción nacional de petróleo alcanzó entre enero y agosto del presente año un promedio de 173.082 barriles por día, monto todavía muy inferior al de 1970 cuando se registró el nivel máximo de extracción histórico (218.000 barriles/día), pero superior en un 4.7% al obtenido en 1984 (Cuadro II.1). Este crecimiento, inferior al promedio de 7.5% registrado durante los últimos cuatro años, se explica por la mayor producción proveniente de las áreas explotadas en asociación y en concesión. Dentro de las primeras, las explotaciones en asocio de la Aquitaine (Casanare), Texas (Cocorná-Nare) y Chevron (Castilla) presentaron un crecimiento que fue contrarrestado parcialmente por la reducción en los ritmos de extracción de los demás campos que operan bajo contratos de asociación. En relación

CUADRO II-1

### PRODUCCION NACIONAL DE CRUDO

Enero-agosto  
(Barriles/día)

Compañía	1984	1985	Variación (%) 1985/1984
Ecopetrol	70.800	67.841	(4.2)
Asociación	30.014	36.800	22.6
Concesión	64.634	68.441	6.2
TOTAL PAIS	165.248	173.082	4.7

Fuente: Ecopetrol.

con la producción en concesión, el crecimiento de la producción es atribuible casi en su totalidad a la mayor extracción del pozo de Provincia operado por Intercol.

Las perspectivas de producción para los próximos años son altamente favorables, gracias a los hallazgos de 1983 y 1984 que incrementaron las reservas recuperables en un 77.20%. El crecimiento de las reservas, que pasaron de 647.5 a 1117.4 millones de barriles entre 1983 y 1984, es acreditable a los nuevos campos que bajo la modalidad de asociación fueron descubiertos en los Llanos Orientales, en especial los de Caño Limón (Occidental) en la Intendencia del Arauca, La Gloria Norte y Caño Garza Norte (Aquitaine) en la Intendencia de Casanare y, más recientemente, los campos de La Yuca, Matanegra y Redondo que hacen parte del contrato de Cravo Norte (Occidental), y que permitieron por sí sólo incrementar las reservas del país en 600 millones de barriles. A su turno, la exploración propia de Ecopetrol tuvo hallazgos importantes en 1984 con el descubrimiento de los campos de Rancho Hermoso y Entre-ríos, localizados en el Casanare y Guayuriba y Suria en el departamento del Meta, que suman en total los 25.1 millones de barriles.

Los resultados favorables obtenidos en la actividad exploratoria en los últimos dos años permitieron dinamizar la suscripción de contratos de asociación, que hasta 1983 mostraban un claro estancamiento. En efecto, de un total de 41 contratos de asociación vigentes a finales de 1983, se pasó a 58 en 1984 y a 75 en lo que va corrido de 1985, lo que permite esperar cierta continuidad en

el nivel de exploración el próximo año. Adicionalmente, Ecopetrol ha decidido descongelar la parte oriental de la cuenca del Putumayo y la zona occidental del Caquetá para ofrecerlas en asociación a las compañías petroleras. Estas zonas son de alto potencial, debido a su cercanía geográfica con áreas de importantes descubrimientos recientes en el Ecuador.

Los nuevos descubrimientos permiten proyectar para 1986 una producción cercana a los 240 miles de barriles diarios (mbd), cifra que supera en 22 mbd el nivel récord de 1970. Si se compara este monto con el de 1979 (123 mbd), el nivel más bajo de la historia reciente, resulta un crecimiento del 95.70% en sólo 7 años. Durante el resto de la década la producción se estabilizará alrededor de los 350 mbd, una vez entre en plena producción la región de Cravo Norte que por sí sólo aportará 200 mbd. De no producirse nuevos descubrimientos, este ritmo de producción llevaría las reservas comprobadas en 1990 a niveles del orden de los 540 millones de barriles, comparables a los que se tuvieron en 1981. Sin embargo, descubrimientos realizados en 1985 pero aún no confirmados<sup>1</sup> permiten esperar un incremento en las reservas en 150 millones de barriles adicionales.

### *3. Producción y consumo de derivados.*

El déficit de combustibles blancos se incrementó durante el presente

<sup>1</sup> La Occidental ha sostenido que las reservas confirmadas en la región de Cravo Norte ascienden a los 780 millones de barriles. Ecopetrol por su parte no ha modificado su estimación inicial de 600 millones de barriles.



## CUADRO II-2

## PRODUCCION NACIONAL DE DERIVADOS DEL PETROLEO

Enero-agosto  
(Barriles/día)

Producto	1984	1985	1985/84 Variación (‰)
Gasolina regular	57.514	50.596	(12.0)
Gasolina extra	5.097	6.457	26.7
Total gasolina motor	62.611	57.053	(8.9)
A.C.P.M.	28.461	30.148	5.9
Querosene	5.508	5.895	7.0
JP-A	9.492	9.956	4.9
Total destilados medios	43.461	45.999	5.8
Bencina y cocinol	5.134	4.564	(11.1)
Avigas	890	725	(18.5)
Total blancos	112.096	108.341	(3.3)
Combustóleo	53.419	55.976	4.8
Total combustibles	165.515	164.317	(0.7)

Fuente: Ecopetrol.

año, ya que el crecimiento en el consumo fue acompañado de una reducción en la producción de derivados. En efecto, la producción de combustibles disminuyó en un 0.7‰ durante los primeros 8 meses de 1985 en comparación con igual período en 1984. Esta reducción obedece en su mayor parte a la disminución del 12‰ en la producción de gasolina regular, contrarrestada parcialmente por un crecimiento en la producción de gasolina extra. La producción de destilados medios presentó un crecimiento del 5.8‰, mientras que la bencina, el cocinol y la gasolina de avión registraron reducciones. En síntesis, la producción de derivados

blancos, que entre enero y agosto de 1984 promedió los 112 mbd, se redujo en 1985 a 108 mbd, lo que representa una contracción del 3.3‰. Por su parte, dentro de los derivados negros, el combustóleo vio aumentada su producción en un 4.8‰ (Ver Cuadro II-2).

Entre tanto, el consumo total de combustibles aumentó en un 3.4‰, al pasar de un monto equivalente a los 154 miles de barriles por día en 1984 (enero a agosto en promedio) a un nivel de 159 mbd en igual período durante el presente año. El crecimiento en el consumo de combustibles blancos es aún mayor (4.4‰),

**CUADRO II-3**  
**CONSUMO NACIONAL DE DERIVADOS**  
**Enero-agosto**  
**(Barriles/día)**

Producto	1984	1985	1985/84 Variación (%)
Gasolina regular	76.311	80.173	5.1
Gasolina extra	5.201	6.520	25.4
Total gasolina motor	81.512	86.693	6.4
A.C.P.M.	28.683	20.018	4.6
Querosene	4.874	4.734	(2.9)
JP-A	9.243	9.277	0.4
Total destilados medios	42.800	44.029	2.9
Bencina y cocinol	5.050	4.780	(5.3)
Avigas	758	695	(8.3)
Gas propano	9.911	10.043	1.3
Total blancos	140.031	146.240	4.4
Combustóleo	6.205	4.029	(35.1)
Crudo como combustóleo	7.944	9.131	14.9
Total combustibles	154.180	159.400	3.4

Fuente: Ecopetrol.

como resultado del aumento en el consumo de gasolina (especialmente gasolina extra) y en el de ACPM<sup>2</sup>, que crecieron a tasas de 6.4% y 4.6% respectivamente. Algunos productos como el querosene, la bencina, el cocinol y la gasolina de avión presentaron reducciones en los volúmenes consumidos, mientras que otros, como el turbocombustible y el gas propano, se mantuvieron prácticamente estables. El combustóleo o fuel-oil, producto del cual el país es un exportador neto, tuvo una reducción en su consumo como resultado

de la sustitución que se viene dando por otras formas de energía, en particular por electricidad y carbón. De otra parte, el consumo del crudo de Castilla, que se viene utilizando como combustóleo, tuvo un importante aumento del 14.9% como resultado de la campaña promovida por Ecopetrol para que este crudo nacional (que por sus limitaciones de calidad no se refina) sustituya el consumo de combustóleo, que es un producto exportable. (Ver Cuadro II-3). Finalmente, vale la pena señalar que el crecimiento del 4.4% en la demanda de productos blancos durante el presente año ha sido muy superior a la registrada en 1984 (1.4%). Adi-

<sup>2</sup> Se explica por la generalización en el uso de este combustible en el transporte de carga intermunicipal.

cionalmente, desde 1978 sólo en una ocasión (1982) se habían observado tasas de crecimiento superiores al 3.10/o.

Ante un crecimiento esperado en el consumo de gasolina del orden del 3.50/o anual durante el resto de la década, las perspectivas de crecimiento en la producción permiten prever una reducción del déficit de gasolina, que actualmente asciende a los 29.6 miles de barriles diarios (mbd), a niveles cercanos a los 5 mbd en promedio durante el período 1988-1990. A su turno, el superávit de combustóleo, que en la actualidad es de 52 mbd, podrá incrementarse en los próximos dos años en cerca de 10 mbd, dependiendo de la facilidad para utilizar una magnitud equivalente de crudo de Castilla como combustóleo. Durante los últimos años de la década, cuando esta sustitución haya llegado a su límite y el consumo continúe creciendo, el superávit disminuirá a los niveles actuales.

#### *4. Producción y consumo de gas natural*

Durante los primeros ocho meses del año el consumo diario promedio de gas natural en el país cayó en un 1.70/o en comparación con el año anterior (Cuadro II-4). En efecto, el consumo pasó de un nivel de 389.1 millones de pies cúbicos diarios en 1984 a 382.3 millones en 1985. En términos de barriles de petróleo por día<sup>3</sup>, el consumo de gas disminuyó de un total de 61.8 mbd en 1984 a 60.7 mbd en 1985. El menor consumo tiene su origen en la reducción de la demanda de gas por

parte del sector termoeléctrico en las zonas de la costa Atlántica y Barrancabermeja. La interconexión de las plantas de Corelca con las redes de energía hidroeléctrica provenientes del centro del país ha permitido reducir los coeficientes de utilización de las termoeléctricas, los cuales habían estado en niveles muy altos en los últimos años porque sucesivas sequías habían restringido la generación de energía hidroeléctrica.

El elevado consumo de gas de años anteriores también se debió a que el ICEL e ISA habían montado plantas de turbogases en Barrancabermeja y Chinú, respectivamente. Estas plantas, que utilizan un gas menos subsidiado, han ido reduciendo su generación una vez normalizada la situación de lluvias en el territorio nacional. Estos hechos, al igual que los mayores niveles de eficiencia de las nuevas plantas, como la de Termoguajira, explican la reducción del 12.80/o en el consumo de gas por el sector termoeléctrico en el último año.

De otra parte, Ecopetrol ha absorbido parte del gas liberado en la zona de Barranca, al incrementar el consumo de su refinería en un 140/o. Por esta razón, la disminución de la demanda ha afectado más la producción de la Costa Atlántica que la de otras zonas productoras. El consumo industrial y petroquímico realizado principalmente por las cementeras, Monómeros Colombo-Venezolanos y Abocar, se ha mantenido en unos niveles estables que no reflejan mayor dinamismo. Por el contrario, el consumo doméstico, aunque con una baja participación en el total (0.90/o), sí presenta un importante aumento (39.0/o).

<sup>3</sup> Utilizando la relación 1 barril de petróleo = 6.300 pies<sup>3</sup> de gas.

## CUADRO II-4

## CONSUMO NACIONAL DE GAS NATURAL POR SECTORES

Enero-agosto

(Miles de pies cúbicos/día)

Sector	1984	1985	Variación (%o) 1985/84
Termoeléctrico	201.438	175.608	(12.8)
Ecopetrol	96.220	109.658	14.0
Petroquímico	10.763	11.029	2.5
Industrial	78.191	82.558	5.6
Doméstico	2.465	3.426	39.0
TOTAL	389.077	382.279	(1.7)

Fuente: Ecopetrol.

## 5. Subsidios y política de precios

Las políticas adoptadas desde 1982 han conducido a un deterioro real de los precios domésticos de los hidrocarburos durante los últimos cuatro años. Si se considera que aproximadamente un 70% de las compras realizadas por Ecopetrol son pagadas en moneda extranjera, cuando los precios internos se incrementan a un ritmo inferior al de la devaluación, se crea un diferencial que debe ser cubierto por Ecopetrol, debilitando así sus estados financieros. El rezago en los ajustes de precios ha impedido la generación de utilidades que permitan financiar un plan de inversiones consecuente con las necesidades del país. Por esta razón, Ecopetrol ha dependido crecientemente del crédito externo para financiar la actividad exploratoria. Las restricciones en el mercado financiero internacional, y la creciente necesidad de

fondos que tendrá la empresa una vez tenga que cubrir el 50% de las inversiones en los pozos en asociación que sean declarados comerciables, exigen al gobierno asumir una política de precios más consecuente, que permita a Ecopetrol la generación de utilidades en sus actividades como productor, refinador y comercializador, disminuyendo el subsidio implícito que generan sus importaciones.

Las medidas que se adoptaron en 1984, consistentes en desmontar el subsidio directo al transporte de pasajeros, no condujeron, desafortunadamente, a mejorar las posibilidades de manejo de los precios de los combustibles con el propósito de defender la situación financiera de Ecopetrol. El subsidio al transporte de pasajeros aislaba relativamente las tarifas de transporte de los precios de combustibles, facilitando la modifi-

cación frecuente de estos últimos y reduciendo las presiones sociales y políticas en su contra. Además, dicho subsidio tenía un evidente carácter progresivo, no obstante que las deficiencias de su administración podrían dar lugar a ineficiencias. Su eliminación, a través de la generalización del denominado transporte sin subsidio, TSS, condujo a la actual situación, en la cual Ecopetrol se ve obligado a asumir los costos de un subsidio diferente, cuyas ineficiencias son mucho mayores, porque castigan el desarrollo productivo del sector de hidrocarburos, y cuyos efectos redistributivos son, en cambio, fuertemente regresivos, porque favorecen más que proporcionalmente a los propietarios del parque automotor privado.

Otros subsidios que contribuyen a explicar las bajas utilidades de Ecopetrol están constituidos, en su orden, por el subsidio a las electrificadoras, al gas natural, al gas propano, al coque y a la gasolina de aviación, entre otros. Según estimaciones realizadas por Ecopetrol, el total de subsidios, incluyendo el de importaciones de crudo y gasolina, ascenderá en 1985 a \$46.179 millones, un incremento del 99% en relación con el total en 1984.

Como ha sido mencionado por *Coyuntura Económica*, el subsidio al gas natural conduce a una operación ineficiente del sistema de generación eléctrica nacional. Además de ser muy costoso para Ecopetrol (\$6.736 millones en 1985) este subsidio ha impedido la sustitución de esta fuente generadora de energía por el carbón. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la compra de gas natural por parte de Ecopetrol a las compa-

ñas asociadas se realiza en dólares con un costo cambiario adicional para el país.

## 6. Balance comercial e implicaciones cambiarias

El balance comercial de hidrocarburos, que entre enero y septiembre de 1984 había registrado un superávit de US\$19 millones, pasó a ser deficitario en US\$36.7 millones durante igual período en el presente año (Cuadro II-5). Esta situación, al parecer paradójica dados los nuevos desarrollos en el sector energético, obedece principalmente a dos factores. En primer lugar, la restricción en la capacidad instalada de refinación exigió unas mayores importaciones para cubrir el incremento en el consumo de gasolina motor durante el mismo período (5.000 barriles día aproximadamente). El crecimiento del 70.8% en el volumen y el valor de la gasolina importada (los precios internacionales no se han modificado) no logró ser compensado por la reducción en las importaciones de crudo permitida por la mayor producción interna del mismo. Igualmente, la reducción del margen entre el precio internacional del crudo y el de la gasolina (US\$25.5 y US\$27.56 respectivamente) indujo a una sustitución en las importaciones, dada la mayor rentabilidad en la importación directa de productos refinados. Este factor contribuyó así al crecimiento en las importaciones de gasolina y a la reducción de las de crudo. En síntesis, durante los primeros nueve meses del año, las cantidades de crudos y derivados importados aumentaron en un 14%, lo que significó unos egresos por US\$374.9 millones, cifra superior en un 12.8% a la correspondiente en 1984.



**CUADRO II-5**  
**COMERCIO EXTERIOR DE CRUDOS Y DERIVADOS**  
**Enero-septiembre**

	Volumen (barriles/día)			Valor (millones de US\$)		
	1984	1985	1985/84	1984	1985	1985/84
Importaciones	42.291	48.224	14.0	332.4	374.9	12.8
Crudo	26.980	22.517	(16.5)	204.6	165.4	(19.2)
Gasolina motor	15.049	25.707	70.8	122.6	209.5	70.9
Cera aceitosa	121	—	—	1.9	—	—
Parafina	141	—	—	3.3	—	—
Exportaciones	46.904	53.816	14.7	351.4	338.2	(3.8)
Combustóleo	44.273	50.776	14.7	320.3	305.9	(4.5)
Parafina	—	4.6	—	—	0.3	—
Acido nafténico	4.7	2.8	(40.4)	0.3	0.2	(89.9)
Benceno	—	125	—	—	1.9	—
Avigas	9	2	(77.8)	0.1	0.03	(75.9)
Turbo combustibles	2.329	2.399	3.0	27.9	27.0	(3.4)
Marine fuel oil	138	81	(41.3)	1.6	0.9	(44.4)
Bunkers	150	252	68.0	1.2	1.9	68.1
Emulsión aceitosa	—	140	—	—	0.03	—
Soda gastada	—	34	—	—	0.01	—
Balance comercial	+ 4.613	+ 5.592	—	+ 19	- 36.7	—

Fuente: Ecopetrol.

En segundo lugar, el valor de las exportaciones realizadas por Ecopetrol disminuyó en un 3.8% durante los períodos en consideración, como resultado de la caída en el precio del combustóleo (fuel oil) en el mercado internacional. De un nivel cercano a los US\$26.44 por barril vigente en 1984, dicho precio descendió a principios del presente año al nivel de US\$22.17, generando una reducción de un 4.5% en el valor de las exportaciones de combustóleo a pesar del crecimiento del 14.7% en los volúmenes despachados. Adicionalmente,

los demás productos de exportación registraron una disminución en el valor exportado. En especial el turbo-combustible, segundo producto de exportación dentro de los hidrocarburos, registró una caída del 3.4% en el valor exportado, no obstante el incremento en las cantidades vendidas a las naves internacionales.

Sin embargo, el efecto cambiario del sector petrolero no se reduce a los resultados de su balance comercial. Al pagarse en dólares un 75% de las compras de hidrocarburos pro-

ducidos por las compañías asociadas y en concesión, los egresos de divisas son mayores que el valor importado. Así mismo, cuando estas compañías no pueden realizar todos sus gastos en moneda nacional con el 25% restante, se ven obligadas a reintegrar divisas al Banco de la República. La primera de estas transacciones afecta la balanza cambiaria a través del rubro denominado "petróleo para refinación y gas natural", mientras que la segunda lo hace bajo el renglón de "capital petróleo". En el Cuadro II-6 se observa la evolución reciente de estos dos rubros, que constituyen una aproximación al movimiento de divisas oficiales de las compañías privadas petroleras vinculadas al país. Aunque normalmente los egresos han sido muy superiores a los ingresos de divisas, durante 1985 se ha reducido significativamente esta brecha en relación con los últimos tres años. Las compras de petróleo y gas natural se habían incrementado bruscamente desde 1982, alcanzando en ese año un total de US\$375 millones. A partir de entonces han permanecido en niveles similares, aunque se espera que para el presente año este egreso pueda reducirse en un 10% en relación con el año anterior. De otra parte, el auge exploratorio bajo la modalidad de asociación había elevado sustancialmente los ingresos por capital petrolero en 1982, año en el que ascendieron a US\$179 millones. Sin embargo, una vez las compañías asociadas comenzaron a tener ingresos en pesos este rubro empezó a reducirse. No obstante, en 1985 se ha presentado una recuperación de estos ingresos hasta niveles que, al concluir el año, superarán en un 60% los del año anterior.

CUADRO II-6

**OPERACIONES CAMBIARIAS POR  
INGRESOS DE CAPITAL  
PETROLEO Y POR PAGOS PARA  
COMPRAS INTERNAS DE  
HIDROCARBUROS  
(Millones de dólares)**

	Capital petróleo (ingresos)	Petróleo para refinación y gas natural (egresos)
1970	26.6	40.4
1975	9.4	67.5
1980	85.3	107.5
1981	86.3	168.3
1982	179.1	375.4
1983	119.9	394.2
1984	104.1	396.0
1985*	145.4	273.9

\* Hasta octubre 23.

Fuente: Balanza Cambiaria. Banco de la República.

Las perspectivas comerciales para los próximos años son alentadoras, toda vez que los nuevos yacimientos descubiertos en los últimos dos años permitirán eliminar las importaciones de crudo. La fecha exacta cuando terminarán las importaciones depende de la prontitud con que se finalice la construcción del oleoducto Caño Limón-Coveñas. Actualmente la refinería de Barrancabermeja se encuentra totalmente abastecida por crudo nacional, pero la de Cartagena ha tenido que seguir importando. Cuando se concluya el oleoducto que llevará el crudo a Coveñas desde los Llanos Orientales —y dado que el que conecta a Coveñas y Cartagena se culminó recientemente— se podrá

abastecer plenamente la refinería de Cartagena con crudo nacional. Sin embargo, las proyecciones iniciales que señalaban que el total autoabastecimiento de crudo se lograría en 1986 se encuentran actualmente en entredicho, ya que la puesta en funcionamiento del mencionado oleoducto se ha pospuesto para los últimos meses de ese año. La culminación del oleoducto es crucial además para lograr las exportaciones de crudo que están previstas para 1986. De otra parte, el efecto cambiario de estas exportaciones es muy sensible a la situación de precios internacionales la cual, dado los últimos acontecimientos en el mercado, no parece ser muy favorable. Así las cosas, las proyecciones realizadas recientemente por Ecopetrol sugieren que el país podrá exportar alrededor de 118 mil barriles diarios de crudo en promedio durante el período 1987-1990. Con unos precios cercanos a los US\$25 por barril, se tendrían ingresos por aproximadamente US\$1.100 millones en promedio por año.

Sin embargo, ante las perspectivas de una coyuntura favorable en el frente externo por los desarrollos recientes en el mercado cafetero, debe ser menor la premura para ampliar las exportaciones de crudo, especialmente en vista de la depresión en que se encuentran los precios internacionales. No obstante, una política de contención prolongada de las exportaciones puede tener efectos adversos entre las empresas extranjeras, lo cual puede comprometer la expansión del sector en el largo plazo. Por consiguiente, en las circunstancias actuales, el gobierno debe diseñar una política que concilie estos dos objetivos, definiendo reglas claras y estables para la actividad

de las compañías petroleras en el mediano plazo. La fijación de una relación mínima entre reservas y producción como criterio para determinar el ritmo posible de producción y exportación puede facilitar el logro de ambos objetivos, toda vez que condiciona los niveles de explotación sin desestimular la exploración. De otra parte, la situación financiera de Ecopetrol puede ser un obstáculo a una política de aplazamiento de las exportaciones, ya que sus necesidades de recursos pueden inducirla a aumentar las exportaciones, en un momento en que no sería conveniente para el país por razones cambiarias, ni aconsejable por la situación de los precios internacionales. Así las cosas, es evidente la urgencia de una política coherente para el sector, que tenga en cuenta no sólo las restricciones inmediatas sino, también, las posibilidades y requerimientos de expansión en el largo plazo.

Los otros dos componentes del comercio exterior de hidrocarburos, las exportaciones de combustóleo y las importaciones de gasolina se mantendrán relativamente estables durante el resto de la década. El superávit interno de combustóleo está llegando ya a su límite, toda vez que se encuentra prácticamente agotada su sustitución interna por el crudo de Castilla. Con unos volúmenes exportados de 50 mil barriles diarios que se mantendrán en los próximos años, el ingreso de divisas al país por este rubro no superará los US\$ 400 millones anuales. Las proyecciones iniciales que señalaban exportaciones del orden de los US\$550 millones aparecen hoy inalcanzables como resultado del drástico deterioro en los precios internacionales del fuel oil.

Las importaciones de gasolina dependen crucialmente del crecimiento en la demanda doméstica, de la culminación de ciertas obras y del perfeccionamiento de los procesos de refinación en las plantas de Barranca y Cartagena. Como está completamente descartada la posibilidad de autoabastecimiento de este producto, resulta favorable para el país la declinación en los precios de la gasolina que se viene presentando en el mercado internacional, como efecto de un exceso en la capacidad instalada de refinación, que ha generado el extraño fenómeno de márgenes negativos de refinación.

La cuantía en que se importarán y exportarán los diferentes derivados está estrechamente vinculada con la manera cómo se carguen las refinerías de Barranca y Cartagena. Tradicionalmente estas refinerías se han cargado con crudos pesados que producen una mayor cantidad de fuel-oil que de gasolina, al contrario de lo que ocurre con los crudos livianos. Como los recientes descubrimientos del Arauca permitirán la explotación de crudo liviano, el país deberá utilizar parte de esta producción para cargar las refinerías porque así disminuirá las necesidades de importación de gasolina y podrá posponer las ampliaciones de capacidad de las refinerías. Esto requerirá que se exporte una mezcla de crudos livianos y pesados —tal como hacen los principales países exportadores— y no solamente crudos livianos, como lo prefieren las compañías asociadas.

En un estudio reciente<sup>4</sup> se presentó una proyección cambiaria para todo el sector petróleo. Según esta proyección, que cubre tanto los aspectos

comerciales como los movimientos de capitales y el servicio de la deuda durante los próximos cinco años, el sector como un todo pasará de ser deficitario en cerca de US\$500 millones durante 1985 y US\$254 millones en 1986 a registrar superávit de US\$310, US\$324 y US\$360 millones durante los años de 1987, 1988 y 1989, respectivamente. Este efecto cambiario, que incorpora los hallazgos de Cravo Norte, no parece a primera vista demasiado alto. Sin embargo, si se considera que, de no haberse producido los últimos descubrimientos el sector hubiera seguido siendo deficitario en cerca de US\$500 millones anuales, se deduce que el resultado de los recientes descubrimientos serán unos ingresos netos de aproximadamente US\$630 millones anuales entre 1986 y 1990. Este es el efecto final de unas exportaciones anuales de US\$1.370 millones y mayores ingresos de crédito por US\$200 millones, que en parte son compensados por mayores egresos de US\$940 millones anuales por importaciones de bienes de capital para el proyecto (US\$300 millones anuales) y otros pagos.

## C. Carbón

### 1. Producción y consumo

Según estimativos de Carbocol, la producción de carbón en el país ascenderá en 1985 a 9.5 millones de toneladas, un 43% más que el año anterior (Cuadro II-7). Este crecimiento es atribuible a la mayor producción de carbón térmico de la Costa Atlántica. En efecto, la produc-

<sup>4</sup> Ver José Fernando Isaza "Energía - Aspectos financieros y fiscales" Contraloría General de la República, 1985.

**CUADRO II-7**  
**PRODUCCION DE CARBON POR TIPO Y REGION**  
**1980-1985**  
**(Miles de toneladas)**

	1980	1981	1982	1983	1984	Variación 1984/83 (%)	1985 <sup>e</sup>	Variación 1985/84 (%)
I.. Tipo								
Carbón térmico	3.490	3.731	4.085	4.615	6.034	30.7	8.885	47.2
Carbón coquizable	623	594	584	563	603	7.1	618	2.4
II. Región								
Costa Atlántica	2	1	90	347	1.549	346.4	3.875	151.5
Cundinamarca	1.243	1.383	1.763	1.763	1.761	- 0.1	1.860	5.6
Boyacá	1.232	1.254	1.195	1.409	1.509	7.1	1.522	0.8
Antioquia	760	772	716	726	782	7.7	821	5.0
Valle del Cauca	644	669	667	653	645	- 1.2	781	21.1
Norte de Santander	165	160	171	214	304	42.1	561	84.5
Otros							59	
III. Otros	4.112	4.385	4.669	5.178	6.637	28.2	9.499	43.1

Fuente: Carbocol, Oficina de Planeación.

<sup>e</sup> Estimado.



ción de este carbón se incrementará más de 2.8 millones de toneladas entre 1984 y 1985, mientras que la de carbón coquizable —empleada para la reducción del mineral de hierro en la producción de acero— presentará sólo un leve crecimiento de 2.4% entre los períodos en consideración. La distribución regional de la producción interna indica que la mayor parte del crecimiento proviene de la producción en la Costa Atlántica, concentrada en tres grandes proyectos: El Cerrejón, en sus zonas Centro y Norte, y Carbones del Caribe en el Alto San Jorge. La zona norte de El Cerrejón, que en 1984 produjo 777.000 toneladas, elevará su producción en 1985 a un total de 2.4 millones, lo que por sí sola explica un 58% del crecimiento en la producción nacional. Estos acontecimientos han llevado a la Costa Atlántica a la posición de primer productor nacional en 1985 —posición que mantendrá en adelante—, desplazando al departamento de Cundinamarca que figuraba hasta 1984 como el mayor productor nacional. La producción en las zonas tradicionales —diferentes a la Costa Atlántica— presentan un crecimiento del 10.1% entre 1984 y 1985, atribuible en buena parte al comportamiento en la producción el departamento de Norte de Santander, que respondió a las mayores necesidades creadas por la térmica de Tasaero, que por sí sola requirió de 200 mil toneladas de carbón.

En relación con la demanda, el consumo de carbón en el país aumentará en un 6.0% entre 1984 y 1985, alcanzando en este último año un total de 4.9 millones de toneladas (Cuadro II-8). La demanda de carbón

cotizable mantiene la recuperación iniciada en 1983, aunque todavía se encuentra por debajo del consumo en 1980 y 1981, como resultado de la crisis a la que se ha visto abocada la principal consumidora, Acerías Paz del Río en el departamento de Boyacá. Entretanto, el consumo de carbón térmico, que representa el 90% del consumo total, registra un crecimiento del 6.1% en 1985, notablemente superior al 1.3% obtenido en 1984. En el Cuadro II-9, que muestra la composición del consumo de carbón térmico por sector económico, se aprecia cómo el crecimiento en el consumo se explica por la mayor demanda del sector eléctrico, y por el mayor consumo industrial que crecieron en un 12.2% y un 3.1% entre 1984 y 1985 respectivamente.

En cuanto al consumo de carbón por regiones —que está concentrado en un 53% en Cundinamarca y Boyacá—, se aprecia una notable reducción en la demanda de la Costa Atlántica, como resultado de la mayor utilización de gas en Termoguajira, debido al alto subsidio con que Ecopetrol vende este producto a Corelca. Este hecho, que origina una distorsión en la asignación de recursos, es aún más cuestionable si se considera que la planta de Termoguajira opera en condiciones óptimas cuando se emplea carbón como combustible. Es importante señalar la necesidad de que el gobierno intervenga para lograr un acuerdo entre Carbol y Corelca en esta materia, con el fin de que Carbol renuncie a su aspiración de obtener el precio internacional del carbón y acepte como precio el costo de extracción, y de que Corelca admita que la comparación

CUADRO II-8

## CONSUMO DE CARBON POR TIPO, SECTOR ECONOMICO Y REGION

1980-1985

(Miles de toneladas)

	1980	1981	1982	1983	1984	Variación 1984/83 (%)	1985 <sup>e</sup>	Variación 1985/84 (%)
I. Tipo								
a. Carbón térmico	3.395	3.605	3.853	4.041	4.095	1.3	4.343	6.1
b. Carbón coquizable	651	569	444	472	497	5.3	523	5.2
II. Sector económico (térmico) <sup>1</sup>								
Eléctrico <sup>2</sup>	1.103	1.263	1.295	1.442	1.418	- 1.7	1.591	12.2
Industrial	2.002	2.050	2.264	2.302	2.378	3.3	2.451	3.1
Residencial	283	286	288	291	293	0.7	295	0.7
Transporte <sup>3</sup>	7	6	6	6	6	0.0	6	0.0
III. Región								
Cundinamarca	976	1.189	1.376	1.352	1.300	- 3.8	1.332	2.5
Antioquia	616	634	644	641	668	4.2	683	2.2
Boyacá	1.260	1.152	1.076	1.183	1.201	1.5	1.237	3.0
Costa Atlántica	8	8	39	151	106	- 29.8	39	- 63.2
Valle del Cauca	877	866	831	817	879	7.6	896	1.9
Norte de Santander	98	102	108	114	200	75.4	439	119.5
Otras	211	222	223	254	237	6.7	240	1.3
TOTAL	4.046	4.174	4.297	4.512	4.591	1.8	4.866	6.0

<sup>1</sup> El carbón coquizable se utiliza en más del 85% en el proceso de coquización para alto horno.

<sup>2</sup> Incluye autogeneración industrial

<sup>3</sup> Tren de Acerías Paz del Río.

<sup>4</sup> Estimado.

Fuente: Carbocol - Oficina de Planeación.

## CUADRO II-9

## EXPORTACIONES DE CARBON DEL PROYECTO CERREJON

	1982	1983	1984	1985*
I. Zona central				
Tonelaje facturado	32.000	118.915	322.938	474.648
Precio (US\$/ton.)	39.0	41.57	39.02	40.06
Valor total (millones US\$)	1.25	4.94	12.6	19.0
II. Zona norte				
A. Carbocol				
Tonelaje facturado carbón especial	—	—	26.153	269.823
Precio (US\$/Ton.)	—	—	43.2	36.74
Valor total (millones US\$)	—	—	1.13	9.91
Tonelaje facturado carbón standard	—	—	—	354.760
Precio (US\$/Ton.)	—	—	—	36.58
Valor total (millones US\$)	—	—	—	12.98
B. Intercor				
Tonelaje facturado carbón standard	—	—	—	763.515
Precio (US\$/Ton.)	—	—	—	35.71
Valor total (millones US\$)	—	—	—	27.27
Total zona norte	—	—	1.13	50.16
III. Total Cerrejón (millones US\$)	1.25	4.94	13.73	69.16

\* Hasta octubre 2.

Fuente: Carbocol.

de costos entre los del carbón y los del gas subsidiado no es la comparación relevante desde un punto de vista nacional<sup>5</sup>.

Dadas las perspectivas en la producción y el tamaño de las reservas de carbón con que cuenta Colombia, su consumo actual es muy bajo. Ante un mercado internacional muy com-

petido, es importante que el país eleve su consumo para lograr una mejor utilización de los recursos. Las proyecciones del nivel de consumo realizadas por Carbocol son altamente sensibles a las posibilidades de sustitución por gas, crudo y combustóleo (en orden de importancia). En el mejor de los casos, el país lograría aumentar su consumo actual de 5 millones de toneladas anuales a cifras cercanas a los 11 millones en el año

<sup>5</sup> El carbón no puede competir en ninguna circunstancia con el gas subsidiado.

2000, cuando la zona norte del Cerrejón estará produciendo por sí sola 15 millones de toneladas.

## 2. Exportaciones

Las exportaciones de carbón se iniciaron en 1982 con la producción de la zona central del Cerrejón, que fue explotada hasta septiembre del presente año por el consorcio colombiano-español Domi-Prodeco-Auxini, bajo la modalidad de contrato de servicios. Este proyecto, que generó exportaciones por 948 mil toneladas y un valor de US\$37.8 millones entre 1982 y 1985, fue suspendido el pasado septiembre. La modalidad del contrato y los altos costos que ocasionaba el transporte desde la mina hasta Puerto Zúñiga en Santa Marta, llevaron a la interrupción de la producción. La renovación del contrato será estudiada en el próximo año con miras a la reiniciación de las exportaciones a partir de 1988. Un elemento vital en la negociación de un nuevo contrato será el relacionado con la utilización del tren de Intercor y Carbocol que comunica a Puerto Bolívar con la zona norte de Cerrejón, a sólo 27 kms. de la zona central. Actualmente, algunos inventarios que están acumulados en la zona central se vienen exportando a través de la zona norte utilizando el tren de propiedad de Intercor y Carbocol. Sin embargo, la tarifa que se le aplica a este carbón —US\$10 tonelada— es sustancialmente mayor a la acordada para el carbón de la zona norte. Si se considera que esta última ya de por sí representa una rentabilidad alta para la inversión, que es plenamente amortizada con las exportaciones de la zona norte, Carbocol debería negociar una tarifa para la

zona central que cubra sólo los costos incrementales de la operación del ferrocarril, que estará sub-utilizada hasta 1990 cuando la zona norte llegue a su máximo nivel de explotación. Así mismo, es necesario que las condiciones bajo las que se transportará el carbón de la zona central pueden ser acordadas mediante negociación directa entre Carbocol e Intercor, con anterioridad a la definición de una nueva modalidad de contrato. No obstante lo anterior, la utilización del mencionado tren para las exportaciones de la zona central no está desprovista de problemas. En primer lugar, se requiere la construcción de un ferrocarril que comunique las dos zonas del Cerrejón. En segundo lugar, a partir de 1990 se presentará un problema de capacidad, toda vez que el tamaño del ferrocarril fue diseñado acorde con las necesidades de la zona norte.

Las exportaciones de la zona norte se iniciaron en febrero del presente año anticipándose un año a lo programado. El total exportado de esta mina durante los primeros nueve meses del año ascendió a US\$50.16 millones correspondientes a 1.4 millones de toneladas. Del total exportado hasta octubre, un 54% fue realizado por Intercor —la subsidiaria de la Exxon asociada a Carbocol en la explotación de la zona norte— y el resto por Carbocol propiamente. Las cantidades a despachar en los próximos meses permiten prever en 1985 unas exportaciones de la zona norte cercanas a los US\$85 millones correspondientes a unas ventas de 2.45 millones de toneladas<sup>6</sup>,

<sup>6</sup> En 1985 las exportaciones son mayores que la producción debido a las existencias de inventarios acumulados a principio de año.



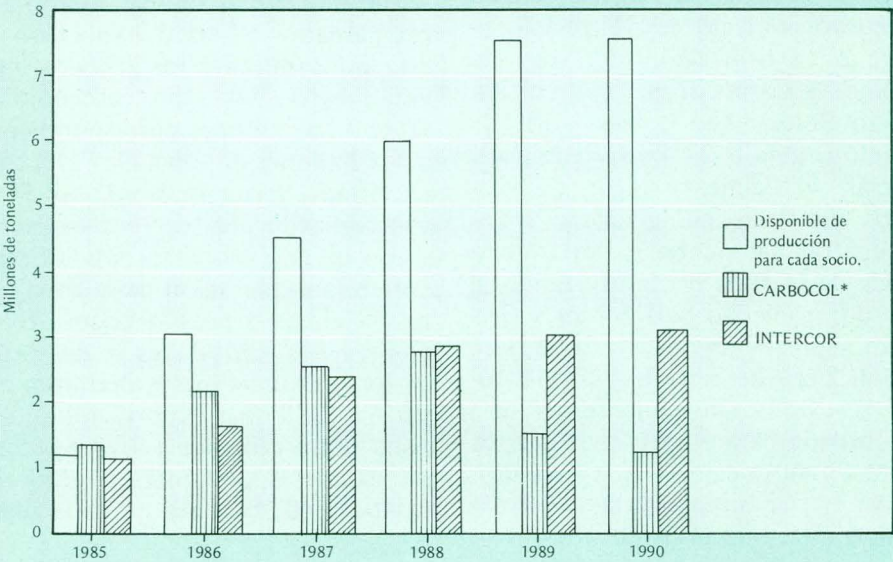
CUADRO II-10

PROYECCION DE EXPORTACIONES DE CARBON

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cerrejón norte (millones tons.)	0	2.30	6.16	9.00	12.00	15.00	15.00
Carbocol	0	1.15	3.08	4.50	6.00	7.50	7.50
Intercor	0	1.15	3.08	4.50	6.00	7.50	7.50
Cerrejón central (millones tons.)	0.32	0.60	0.00	0.00	3.00	4.00	5.00
Otros proyectos (millones tons.)		0.32	0.80	1.10	1.10	1.10	1.10
TOTAL (millones tons)		3.22	6.96	10.10	16.10	20.10	21.10
Precio (US\$/Tons.)	39.02	37.13	37.13	40.00	46.00	50.00	50.00
Valor exportaciones (US\$ millones)	12.60	119.56	258.40	404.00	740.60	1.005.00	1.160.50

Fuente: Volúmenes exportados según memorando presentado por el gobierno a la comunidad bancaria. Precios según proyección de Carbocol.

GRAFICO II-1  
ESTADO ACTUAL DE LAS VENTAS DE CARBON DEL PROYECTO  
CERREJON – ZONA NORTE



\* Incluye contratos ATIC y ENEL.  
Fuente: Vicepresidencia comercial Carbocol S.A., octubre 1985.



que sumadas a las exportaciones ya realizadas de la zona central equivalen a un total exportado a fin de año cercano a los US\$110 millones, inferior al proyectado inicialmente para 1985 (US\$130 millones).

Las proyecciones de ventas externas de carbón para el resto de la década se resumen en el Cuadro II-10. Según se aprecia, el valor de las exportaciones irá incrementándose continuamente hasta alcanzar un total de US\$1.034 millones en 1989, cuando se logre el nivel de explotación máximo de la mina del Cerrejón zona norte (15 millones de toneladas). Según esta proyección, en 1986 se podrán esperar ingresos por US\$250 millones correspondientes a una producción de 6.16 millones de toneladas en dicha zona<sup>7</sup>. Sin embargo, las ventas de Carbocol para el resto de la década se encuentran todavía inciertas, toda vez que sólo una pequeña parte de la producción disponible se encuentra contratada como resultado de la preferencia que muestran los compradores a realizar contratos de corto plazo en condiciones de deterioro en los precios internacionales. En efecto, la situación del mercado petrolero ha ocasionado una reducción en los precios del carbón, que pasaron de US\$41.5 por tonelada en 1984 a US\$36.2 en 1985, reduciendo sustancialmente el valor de las exportaciones de carbón en relación con las proyecciones iniciales.

En el Gráfico II-1 se aprecia la evolución comparativa de las ventas ya negociadas del carbón de la zona norte por parte de los dos socios. Intercor, reflejando una mayor expe-

riencia en el mercado, ha logrado contratos por casi el doble de lo realizado por Carbocol para 1989 y 1990. Carbocol, a pesar de tener derecho a aprovechar la mitad de los contratos que consiga su socio, deberá intensificar su política comercial, fortaleciendo tanto sus operaciones de promoción directa como la utilización de agentes en mercados de gran competencia y difícil acceso.

## II. SECTOR CAFETERO

### A. Introducción y resumen

La caída en la producción interna en un porcentaje mayor al esperado, y la evolución favorable de las exportaciones del grano con la consecuente mejoría en la posición financiera del Fondo Nacional del Café constituyeron los hechos más destacados durante el año cafetero 1984/85. Los adelantos en la cosecha al iniciarse el año cafetero y los perjuicios del invierno en la floración de vastas regiones condujeron a una caída de la producción registrada del 21%, cuyo volumen total llegó a sólo 10.7 millones de sacos, el más bajo en lo corrido de la presente década. Al haberse mantenido los niveles de exportación cercanos a los del año anterior y un consumo interno similar, se produjo por primera vez desde el año 1979/80 un quiebre en la tendencia de acumulación de inventarios, los cuales se redujeron a 11.9 millones de sacos.

La extensión de la roya a vastas zonas del país cafetero, con una campaña de control exitosa que abarca la mayor parte de las zonas afectadas, y los bajos niveles de zoqueo fueron los hechos adicionales de importancia en el plano interno. Si se

<sup>7</sup> Más 800.000 toneladas de Carbones del Caribe y Prodeco.

quiere garantizar un nivel de producción a finales de la década que esté acorde con las exportaciones y el consumo interno esperado, la campaña de zoqueo debe intensificarse. Una ligera mejoría en el precio interno real podría también incentivar al zoqueo al contribuir a aliviar los problemas de liquidez de los caficultores.

La cotización del grano en el mercado internacional se mantuvo alta durante la mayor parte del año, presentando ligeras caídas en el último trimestre debido a las abundantes colocaciones de algunos cafés africanos que se habían rezagado con respecto a sus cuotas, pero además por operaciones especulativas adelantadas por grandes corredores en las bolsas con el propósito de llegar con bajos precios a las negociaciones de Londres en septiembre pasado.

Gracias a la conjunción de una menor producción interna con el mantenimiento de buenas cotizaciones externas, precios internos reales constantes del grano y una alta tasa de devaluación, las finanzas del Fondo han continuado mejorando; por ello es razonable, como *Coyuntura Económica* lo ha planteado desde diciembre de 1984, que se aumente la tasa del impuesto ad-valorem, para lo cual se reitera la necesidad de reformar la ley para que el Ejecutivo pueda decretar alzas en dicho gravamen sin necesidad de acudir al Congreso de la República. Aunque el sector ha contribuido a la financiación del déficit a través de la suscripción de TAN, hay argumentos de eficiencia económica que hacen aconsejable el aumento del impuesto a las exportaciones.

Las perspectivas para el año cafetero 1985/86 son satisfactorias en cuanto a los volúmenes posibles de ventas y los niveles de las cotizaciones. En efecto, debido a problemas de subembarques por parte de algunos países africanos y las consecuencias probables de la sequía en el Brasil, se prevé que las colocaciones del grano colombiano a través del Acuerdo podrán superar los 10 millones de sacos, consistentes en la cuota mínima más las cuatro ampliaciones permitidas. Bajo el supuesto de que las cotizaciones de los cafés centrales se sitúen en niveles de US\$1.45/lb. en promedio, se lograrían ingresos suplementarios de unos US\$200 a US\$250 millones en el curso del año cafetero 1985/86. Dichos precios serían compatibles con las franjas preestablecidas para el precio compuesto y no implicarían, por consiguiente, un rompimiento del pacto de cuotas. Sin embargo, el temor más importante sobre la estabilidad del pacto ha surgido de la negativa norteamericana de votar la resolución en las pasadas negociaciones de Londres, la cual hace imperioso iniciar una campaña a nivel diplomático para lograr un viraje en la posición de los Estados Unidos.

## B. Evolución de la situación cafetera

Después de haberse logrado en el año 1983/84 la producción más alta de la historia cafetera del país, durante el último año cafetero se produjo una caída del 21%, con lo cual el volumen de la cosecha se situó en 10.7 millones de sacos. Aunque las proyecciones<sup>8</sup> preveían una disminución

<sup>8</sup> Ver al respecto: J. A. Ocampo: "Políticas de regulación de la oferta de café", *Coyuntura Económica*, Vol. 15, No. 1, abril de 1985.

en el volumen, ésta sobrepasó todos los cálculos debido al adelanto de la cosecha a inicios del año cafetero, (lo cual aumentó la producción registrada del año anterior a costa de la del siguiente), y al fuerte invierno que sufrieron apreciables zonas, afectando sensiblemente la floración de los cafetos y sus niveles de producción.

Como lo menciona el estudio ya citado, la tendencia de mediano plazo en la caficultura colombiana es hacia el decrecimiento de la producción, por ausencia de expansiones de la frontera y por envejecimiento de los cafetales ante la falta de un programa de renovación suficientemente extensivo.

Los ejercicios de proyección con base en las tendencias actuales muestran que para alcanzar hacia fines de la década un nivel de producción de 12.3 millones de sacos, equivalente a las demandas para exportación y consumo interno, se requeriría que la campaña de zoqueo adelantada por la Federación Nacional de Cafeteros tuviera un nivel de cubrimiento superior a las 30.000 hectáreas anuales. Sin embargo, las áreas zoqueadas han sido muy inferiores (unas 6.000 hectáreas en el último año), lo cual implica que para los años noventas el país tendrá volúmenes de producción por debajo de dicho monto de equilibrio, que serán insuficientes para atender las demandas. La consecuencia será una pérdida de participación en el mercado mundial que no es conveniente para los cafeteros ni para el país en el mediano plazo. Para hacer frente a este riesgo, la Federación debe aumentar sus esfuerzos para promover el zoqueo con miras a alcanzar un nivel muy superior al ac-

tual. En las circunstancias actuales, resulta además aconsejable que los precios internos reales del grano se mantengan en niveles moderadamente más altos que los que han regido en los últimos años, de forma que, sin que impliquen un estímulo para realizar nuevas siembras, mejoren la situación de liquidez de los caficultores, facilitando así la aceptación de la campaña de zoqueo. Un aumento promedio de los precios reales del grano entre un 5 y un 10% en relación con los vigentes en el último año cafetero sería compatible con este propósito. Teniendo en cuenta que el precio promedio ponderado de compra de la cosecha del año cafetero 1984/1985 fue del orden de los \$17.500 por carga, durante el próximo año cafetero se debería buscar un precio promedio entre \$23.000 y \$24.000, bajo el supuesto de que la inflación se mantiene a un ritmo de 24%.

Otro problema de gran vigencia continúa siendo la propagación de la roya. En agosto de 1985 el número de hectáreas afectadas sobrepasaba las 250.000. La labor de protección, coordinada por los Comités Cafeteros, ha sido exitosa, pues el coeficiente de cubrimiento ha llegado al 84% del total de áreas afectadas, lo cual permite afirmar que la roya está controlada. Sin desmontar esta campaña, ni los mecanismos de distribución de insumos establecidos, una vez que la roya esté presente en todas las zonas cafeteras deberá procederse a cambiar el subsidio que la Federación otorga anualmente a los caficultores para efectuar las fumigaciones por un incremento en el precio del grano que equivalga al costo del control. De esta manera se ten-

drá una solución de compromiso que proteja los intereses de los caficultores sin costos excesivos para la Federación.

Con la caída de la producción registrada, el nivel de inventarios a fin del año cafetero se redujo a 11.9 millones de sacos, mostrando por primera vez en los últimos años un quiebre en la tendencia continua de acumulación. Así, después de haber llegado en el año 1983/84 a la cifra récord de 12.5 millones de sacos acumulados, que representaban 15 meses de exportación, los inventarios descendieron en 50% en el último año, situándose en un nivel equivalente a 13 meses de exportación. Esta evolución ha sido consistente con una disminución en el coeficiente de exceso de producción sobre exportaciones, el cual ha venido descendiendo desde el 440% en 1980/81 hasta el 11.50% en el último año cafetero. Como las estadísticas del Cuadro II-11 indican, la notable disminución de este coeficiente de producción excedentaria se ha debido casi en su totalidad a la evolución de la producción, ya que las exportaciones registran un crecimiento muy moderado, y en el último año cafetero incluso disminuyeron en relación con el nivel relativamente alto del año anterior (10 millones de sacos). Los 9.6 millones de sacos exportados en 1984/85 fueron el resultado de ventas por 8.7 millones a los países miembros y 900 mil sacos a países no miembros. Las cantidades exportadas fueron inferiores en 40% respecto al año anterior, pues aunque la cuota inicial asignada a Colombia, de 9.1 millones de sacos, era superior a la del año anterior, se presentaron 3 recortes de 1 millón de sacos cada

uno de la cuota total, lo cual redujo en cerca de 490.000 sacos las posibilidades de exportación del país.

Las cotizaciones del grano se mantuvieron estables y en niveles satisfactoriamente altos durante los tres primeros trimestres del año cafetero. Sin embargo, los mayores volúmenes colocados en el último trimestre por algunos países africanos, simultáneamente con los movimientos especulativos de algunos corredores importantes en las bolsas, condujeron a una caída en el indicador compuesto de precios, que generó las reducciones ya mencionadas y dio lugar a que al inicio de las negociaciones del Acuerdo de Londres en el mes de septiembre pasado prevalecieran cotizaciones relativamente bajas.

Los principales desenvolvimientos en el mercado cafetero externo y en las variables internas se conjugaron para fortalecer la posición financiera del Fondo Nacional del Café. En el frente externo, la pequeña reducción en los volúmenes exportados resultó más que compensada por el relativo fortalecimiento en los precios promedios de venta, dando como resultado un aumento en el valor de las exportaciones totales. En el plano interno, a tiempo que se mantuvo prácticamente sin modificación el precio real de compra del grano, la producción se redujo en un 20% y el valor real de la tasa de cambio se elevó muy sustancialmente por efecto del acelerado ritmo de devaluación, que a lo largo de año cafetero 1984/85 fue del 480% y el cual fue acompañado en el frente cafetero por aumento en la retención a los exportadores a través del mecanismo de la "cuchilla"<sup>9</sup>. La combinación de es-

Cuadro II-11

## ESTADISTICAS BASICAS SOBRE EL SECTOR CAFETERO

	1980/ 81	1981/ 82	1982/ 83	1983/ 84	1984/ 85 (P)	1985/ 86(e)
1) Producción, exportaciones e inventarios (millones sacos de 60 kg. de café verde)						
Producción	13.0	12.9	12.8	13.5	10.7	12.8
Exportaciones	9.0	9.0	9.2	10.0	9.6	11.2
Inventarios finales	6.3	8.6	10.5	12.5	11.9	11.8
Exc. de la producción sobre las exportaciones (o/o)	44.4	43.3	39.1	35.0	11.5	14.3
2) Precios reales (año base: 1981/82; promedios trimestrales)						
Café centrales (USc/lb) <sup>1</sup>	121.3	140.6	133.8	154.1	156.7	159.5
Exportación (miles de pesos por carga)	15.5	16.8	15.9	20.0	21.8	26.9
Producción (miles de pesos por carga)	11.4	10.7	10.3	10.5	10.4	10.6
Exceso del precio de exportación sobre el del productor (o/o)	35.9	57.0	54.4	90.5	109.6	153.8
3) Reintegros y valor de la cosecha <sup>2</sup> (miles de millones de pesos de 1981/82)						
Exportaciones <sup>3</sup>	82.1	83.9	85.0	93.7	103.5	163.2
Reintegros <sup>3</sup>	88.8	83.0	85.5	95.5	102.7	161.0
Valor de la cosecha	91.2	83.4	81.8	84.4	66.7	81.5
Exceso de las exportaciones (o/o)	(10.0)	0.6	3.9	11.0	55.2	100.1
Exceso de los reintegros (o/o)	(2.6)	(0.5)	4.5	13.1	54.0	97.5

<sup>1</sup> Precio nominal deflactado por un índice de precios al consumidor, en dólares, de 14 países compradores de café colombiano, ponderados de acuerdo con las exportaciones de Colombia a dichos países en 1981/82.

<sup>2</sup> Calculado con base en estadísticas trimestrales.

<sup>3</sup> Excluye impuesto ad-valorem y diferencial cambiario.

P Provisional.

e Estimado.

Fuente: FEDESARROLLO con base en estadísticas de FEDECAFE y Banco de la República.



tos factores permitió que se consolidara la situación superavitaria, que desde al año anterior venía presentando el Fondo Nacional del Café. En vista de las dificultades cambiarias, y gracias a un acuerdo logrado con el gobierno, se redujo significativamente el ritmo de cancelación de pasivos externos de la Federación, que en el año cafetero 1983/84 había alcanzado niveles preocupantes, dedicándose en cambio una parte importante de los recursos excedentes a la adquisición de títulos de deuda pública interna para el financiamiento del déficit fiscal y a la liquidación de la deuda interna en Títulos de Ahorro Cafetero y otros pasivos. Superadas las estrecheces cambiarias, es razonable que, en los meses venideros y a medida que mejoren las cotizaciones del grano se acelere la cancelación gradual de las deudas externas de la Federación. Sin embargo, en razón de la magnitud de los excedentes de que dispondrá el sector, *Coyuntura Económica* reitera una vez más la necesidad de que el gobierno recupere la capacidad de gravar las exportaciones del grano. En la actualidad el gobierno sólo cuenta con autonomía para modificar la tasa del impuesto *ad-valorem* en sentido descendente, pero no para elevarla, facultad ésta que está reservada al Legislativo. No hay justificación económica para mantener esta asimetría, que impide manejar este instrumento de política en coordinación con las demás herramientas de que dispone el gobierno en materia cafetera, cambiaria y de comercio exterior. En las circunstancias actuales, cuando se ha producido una sustan-

cial devaluación por razones de política macroeconómica, esta distorsión ha impedido al gobierno captar parte de las ganancias extraordinarias resultantes para el sector cafetero. Conviene recordar que, aunque la devaluación persigue aumentar los ingresos por exportaciones, generando ventas externas adicionales, este efecto no se logra en el caso del café, porque los volúmenes de venta se determinan a través de los mecanismos del Acuerdo y no pueden aumentarse en respuesta al estímulo de la devaluación. Precisamente, los acuerdos de cuotas impiden que se genere una oferta excesiva en el mercado externo que conduciría a una depresión de los valores de venta, lo cual sería perjudicial para la situación cambiaria del país y sin duda deterioraría en forma muy sustancial los ingresos reales de todo el sector cafetero. Dado el beneficio que percibe el sector por el proceso de devaluación, cuyo objetivo es estimular *otras* exportaciones, y dado también que el sistema de control a las ventas externas del grano es apoyado y puesto en vigor por decisión pública, hay razones de equidad para exigir que el Estado participe de sus beneficios, cuando ellos se presentan. Una tasa de impuesto *ad-valorem* del 120%, superior en 5.5 puntos a la existente en la actualidad no resulta excesiva frente a la magnitud de los excedentes que están afluyendo al Fondo en virtud de la devaluación real, ni impediría que se continúe con el proceso necesario de capitalización de las entidades del sector.

### C. Perspectivas del mercado externo para el año 1985/86

Las negociaciones llevadas a cabo entre productores y consumidores en

<sup>9</sup> Según el cual los exportadores recompran de la Federación una parte del café entregado como retención a un precio superior al del mercado interno.

**CUADRO II-12**  
**PRECIOS INTERNOS Y EXTERNOS DEL CAFE, 1981/82 - 1984/85**  
**Y PROYECCION 1985/86**  
**(Año base 1981/82)**

	Precio externo café cen- trales (US\$/lb.)	Precio ex- terno real, café cen- trales <sup>1</sup> (US\$ de 1981/82 por libra)	Precio real para el ex- portador <sup>2</sup> (miles de pesos de 1981/82 por carga)	Precio interno (pesos/ carga)	Precio interno real (mi- les de pe- sos de 1981/82 por carga)	Exceso del precio para el expor- tador sobre el precio interno (%)
1981 IV	140.6	137.8	17.2	10.123.8	11.1	55.7
1982 I	147.9	147.6	17.9	10.499.7	10.9	65.1
II	139.7	139.8	16.4	10.979.4	10.6	53.8
III	134.2	137.2	15.6	10.999.0	10.1	53.7
IV	137.6	142.7	16.6	12.051.2	10.6	56.6
1983 I	126.2	127.3	15.5	12.135.0	10.3	50.5
II	126.1	129.1	15.3	12.739.2	10.1	51.5
III	129.1	136.3	16.3	13.028.1	10.1	61.4
IV	144.4	152.3	19.2	14.109.4	10.6	81.1
1984 I	145.6	152.8	19.9	14.466.8	10.5	89.5
II	149.0	154.9	20.7	14.978.7	10.4	99.0
III	143.2	156.6	20.4	15.580.6	10.4	96.1
IV	138.9	155.1	20.4	16.599.5	10.7	90.6
1985 I	143.5	166.6	21.1	17.358.7	10.4	102.9
II	141.2	155.9	21.5	18.327.6	10.0	115.0
III	135.5	149.5	24.4	19.039.9	10.4	134.6
IV <sub>p</sub>	144.9	159.7	27.3	20.200.9	10.5	160.0
1986 I <sub>p</sub>	145.0	159.6	26.9	22.800.0	11.0	144.5
II <sub>p</sub>	145.0	159.4	26.0	24.100.0	10.6	145.3
III <sub>p</sub>	145.0	159.3	27.5	26.600.0	11.0	150.0

<sup>1</sup> Ver nota 1 Cuadro II-11.

<sup>2</sup> Excluye impuesto ad-valorem y diferencial cambiario.

**Fuente:** Cálculos de FEDESARROLLO. Las proyecciones suponen un precio externo de US\$1.45, inflación externa del 4%, inflación colombiana del 24%, devaluación del 23%, y precio interno del grano en términos reales levemente mayor respecto al año 1984/85.

el seno de la Organización Internacional del Café en septiembre pasado pusieron en evidencia la fragilidad en la cual se encuentra el pacto de cuotas. A pesar de que se votó una cuota global de 58 millones de sacos para la vigencia del año 1985/86 y una franja de precios entre US\$1.20 y US\$1.40, cifras que parecen estar bastante acordes con la demanda es-

perada, la negativa de la delegación norteamericana de votar la resolución coloca al pacto en estado de alerta ante la perspectiva de un viraje en la política norteamericana al respecto.

Aunque la delegación arguyó razones de peso como son la ineffectivi-

dad de las medidas para controlar las ventas a países no miembros a precios inferiores a los vigentes en el pacto, y el problema de los subembarques, la verdadera razón que ha impulsado la posición de Estados Unidos ha sido de carácter político. Dado que el Congreso norteamericano habrá de adoptar una decisión para ratificar la participación de Estados Unidos en el Acuerdo por tres años más a partir de febrero de 1987, la diplomacia colombiana tiene que emprender una ofensiva política, ojalá conjuntamente con el Brasil, para lograr el respaldo del parlamento norteamericano al Acuerdo de Londres, el cual ha tenido beneficios evidentes para la estabilidad del mercado cafetero mundial en el mediano plazo.

Al iniciarse el nuevo año cafetero se han evidenciado nuevos problemas de subembarques por parte de algunos países productores africanos, que en adición a los rumores de sequías en las plantaciones brasileras, han generado alzas en las cotizaciones del grano, lo que da base para prever que se harán efectivas las cuatro ampliaciones previstas para mantener el precio dentro de la franja preestablecida. En total estas cuatro ampliaciones representan para el país un aumento de unos 805.000 sacos en su cuota total. Por consiguiente, teniendo en cuenta que la cuota básica asignada a Colombia es de 9.4 millones de sacos, se tendría un volumen de venta de 10.2 millones de sacos, que sumados a unos 900 mil sacos destinados a países no miembros, daría un gran total de 11.1 millones para el año 1985/86, el mayor volumen exportado en lo que va corrido de la presente década (Ver Cuadro

II-11). Adicionalmente, el pronóstico en cuanto a precios es igualmente satisfactorio, pues se prevé que aunque se produzcan las ampliaciones, la cotización se mantendría relativamente elevada. *Coyuntura Económica* ha pronosticado un precio promedio para el año de US\$1.45 para los cafés centroamericanos, lo cual resultaría en unos US\$1.950 millones en las ventas totales de café, o sea, unos US\$250 millones más que el año anterior. Esta bonanza moderada justifica ampliamente la elevación del impuesto ad-valorem, el pago parcial de la deuda externa del Fondo Nacional del Café y una ligera elevación en términos reales del precio interno al productor, como se ha mencionado arriba (Ver Cuadros II-11 y II-12, para los estimativos para el año 1985/86).

### III. SECTOR AGROPECUARIO

#### A. Introducción y resumen

Las estadísticas del ICA sobre áreas de siembra indican que los productos de mayor dinamismo en el actual semestre son todos sustitutos de importación. Entre los productos exportables, únicamente el ajonjolí tiene buenas perspectivas, ya que el algodón y el arroz continúan desalentados por el bajo nivel en que se encuentran las cotizaciones internacionales. La posición excedentaria que tuvo el arroz desde 1984 podría verse revertida en el próximo año con consecuencias desfavorables sobre los precios y sobre la actitud de los productores hacia los mercados externos. En cuanto a los productos no comercializables, se ha presentado una recuperación importante en la producción de yuca, cuyos precios

han tenido una tendencia alcista muy marcada. En cambio, la oferta de papa continuará reduciéndose, como quiera que sus precios al productor se mantienen muy deprimidos, a pesar del repunte que tuvieron los precios en el mercado minorista.

Los factores externos han tenido una gran influencia en la situación del sector en los últimos meses. De una parte, la aceleración de la devaluación ha presionado los precios de la mayoría de los productos sustitutivos de importación y encarecido los insumos de origen importado. En la misma dirección han operado las restricciones a las compras externas, en especial de bienes de capital para el sector, cuyas importaciones han llegado a un nivel insignificante. Por otro lado, las tendencias depresivas de los precios internacionales han desestimulado las exportaciones y reducido los ingresos por las ventas externas en todos los productos. La contracción de las exportaciones ha sido mucho más marcada que la sustitución de importaciones, al punto que el balance comercial externo de los bienes agropecuarios diferentes al café se ha deteriorado en un 44% con respecto al año anterior. Las políticas adoptadas para promover las exportaciones del sector han sido de escasa efectividad, puesto que todo su peso ha recaído en el manejo de la tasa de cambio, a costa de otros instrumentos. El gobierno se encuentra en mora de estructurar una política coherente que incentive las exportaciones y que reduzca las presiones de costos que se han generado en el sector por el manejo cambiario. Además de las medidas que ya han sido propuestas con anterioridad por *Coyuntura Económica*, consistentes en

sistemas de adquisición de futuros para la exportación y subsidios selectivos para los insumos de productos específicos, las autoridades del sector deben propender por una programación de las importaciones de abonos y fertilizantes más ajustada al ciclo de las demandas por parte de los productores, para reducir los sobrecostos financieros y de almacenamiento de estos insumos.

### B. Siembras

El área inscrita en el ICA a septiembre de 1985 señalaba una disminución del 12.40% con respecto al mismo mes del año anterior, registrándose, sin embargo, aumentos de consideración entre algunos cultivos comerciales, tales como ajonjolí, cebada, sorgo y en los cultivos tradicionales, en particular el frijol y la yuca.

El ajonjolí ha continuado el proceso de recuperación iniciado en 1984, aunque ahora a un ritmo menos acelerado, gracias a las mejores posibilidades en el mercado internacional y a los aumentos del precio interno. Por otra parte, su comercialización oportuna y remunerativa ha contribuido no sólo a ampliar las áreas de siembra sino también el uso de técnicas más productivas que, como el riego, permiten obtener mejores rendimientos. Los indicadores disponibles en relación con la cebada registran aumentos importantes: el área inscrita ante el ICA se incrementó 27.60% con respecto al año anterior y el área financiada por el FFAP 257.50%. Esta reactivación en la superficie cultivada en cebada obedece principalmente al atractivo precio de sustentación. Sin embargo, co-

mo lo ha señalado el CEGA<sup>10</sup>, es posible que se presenten problemas serios en la comercialización, debido a que la variedad CHIA que ha sido muy sembrada no reúne las mejores propiedades para la producción de malta.

Entre los cultivos comerciales mecanizados, también la soya y el sorgo han registrado aumentos, en buena parte por efecto del retroceso experimentado por el algodón. Además, en el caso de la soya, se ha establecido que viene utilizándose también en áreas que se encontraban dedicadas anteriormente al cultivo de la caña de azúcar. El sorgo también ha sido favorecido por la aparición en el mercado de nuevas variedades más productivas.

No obstante el comportamiento favorable del ajonjolí, la cebada, el sorgo y la soya, el área total de siembra dedicada a los cultivos comerciales registraba disminución a fines de septiembre pasado, según las estadísticas del ICA, en razón del retroceso del algodón y el arroz, que constituyen los dos más importantes productos semestrales de exportación. La disminución en las siembras de estos dos productos ha estado muy influida por las tendencias depresivas de los mercados externos y el encarecimiento de los insumos, que tenían un gran contenido importado. Por esta razón, la recuperación de la tasa de cambio del peso no ha sido suficiente para estimular a los productores, a lo cual además se ha sumado la falta de claridad en las políticas de incentivos a los exportaciones y, es-

pecialmente en el arroz, la ausencia de una política definida de comercialización y precios internos.

La evolución de los cultivos mixtos semi-mecanizados tampoco ha sido alentadora en el último semestre. En este grupo, el tabaco, la papa y el maíz registran disminuciones. Después de una recuperación significativa durante el año anterior, el tabaco experimenta una caída importante (78.50/o), atribuible a las dificultades que tuvo su comercialización en las cosechas previas por carencia de demanda externa para las variedades negras, lo cual implicó un serio desestímulo para los productores.

A pesar de la tendencia favorable de los precios del maíz, y de unos niveles de existencias muy bajos en el IDEMA por la insuficiente oferta del semestre pasado, las siembras de este grano se han reducido un 100/o respecto al segundo semestre del año anterior. Sin embargo, donde más dramática es la contracción de las siembras es en el caso de la papa (320/o), cuyos precios al productor se mantienen en niveles muy poco remunerativos, con crecimientos muy modestos respecto al año anterior, que no compensan las alzas muy pronunciadas en los costos de los insumos. Conviene tener en cuenta, no obstante, que los registros de área de siembra según el ICA no incluyen a los productores más tradicionales, que no reciben financiamiento a través del FFAP y que aportan una fracción muy importante de la producción total de este cultivo.

El único grupo de productos cuyas siembras han registrado incrementos en el semestre ha sido el de

<sup>10</sup> *Coyuntura Agropecuaria*, segundo trimestre de 1985, agosto.



cultivos tradicionales, que incluye el frijol y la yuca, productos ambos de bastante importancia en la canasta de consumo de los hogares.

### C. Crédito

Las aportaciones totales de crédito del Fondo Financiero Agropecuario en los nueve primeros meses del año han crecido a un ritmo del 360/o, que implica una mayor disponibilidad real de recursos financieros del orden del 90/o, si se toma como indicador de la evolución de precios el índice de precios al por mayor. El financiamiento de cultivos transitorios ha tenido un comportamiento semejante, con crecimientos del 34.60/o para lo corrido del año y del 330/o para las siembras del segundo semestre. A diferencia de lo que ocurrió en el semestre A de 1985, en este último se ha buscado mantener prácticamente inalterado el financiamiento real por hectárea de los diferentes cultivos, de suerte que la expansión en el área financiada ha sido similar al crecimiento en el volumen real de recursos de crédito. Sin embargo, en el caso de la papa, los ajustes en el monto de financiamiento por hectárea han sido inferiores al 200/o, y por lo tanto, seguramente insuficientes para compensar el crecimiento de los costos, lo cual debe haber contribuido al nuevo retroceso que están experimentando las siembras.

De acuerdo con las estadísticas de crédito, los productos más dinámicos en el semestre han sido la cebada, el ajonjolí, el sorgo, la soya y el frijol, lo cual es totalmente consistente con la evolución de los registros para siembras del ICA comentados arriba,

si bien aún es difícil precisar la magnitud de los crecimientos en cada caso.

### D. Existencias del IDEMA

La situación de existencias de la mayoría de los productos almacenados en el IDEMA y los almacenes generales de depósito era en septiembre del presente año sensiblemente diferente a la que prevalecía un año atrás. La política que venía siguiendo esa institución, consistente en mantener niveles excesivamente bajos de inventarios para defender su situación financiera, ha sido parcialmente revertida en los últimos meses. En efecto, en septiembre se observaba que los niveles de los inventarios de ajonjolí, sorgo y soya equivalían a los requerimientos mínimos para un mes y medio de consumo. Igualmente, para el ajonjolí, la cebada y el frijol se ha operado durante el año un aumento sustancial de las existencias, aunque todavía no se han alcanzado los requerimientos mínimos. (Cuadro II.13).

Sin embargo, la insuficiencia de existencias persiste aún en algunos productos. En particular, en los casos de maíz y frijol, que tienen influencia en la canasta de consumo de los hogares, los inventarios son claramente insuficientes para prevenir movimientos súbitos de precios por problemas de oferta. En lo que respecta al arroz, se ha registrado una disminución en los inventarios que, aunque aún no representa un riesgo alimentario, resulta preocupante, en razón de las tendencias descendentes muy pronunciadas de la producción.

CUADRO II-13

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

Septiembre  
(Toneladas)

	1983	1984	1985	Variaciones (%o)	
				Septiembre 1984/83	Septiembre 1985/84
Arroz paddy	...	273.038	205.864	—	(24.6)
Ajonjolí	759	547	1.743	(27.9)	318.6
Cebada	478	2.412	4.470	404.6	85.3
Fríjol	1.379	347	1.737	(74.8)	400.6
Maíz	...	67.228	23.538	—	(65.0)
Sorgo	...	125.839	150.953	—	20.0
Soya	20.216	27.090	29.620	34.0	9.3
Semilla de algodón	26.751	26.717	30.842	(0.1)	15.4
Trigo	...	56.602	37.373	—	(34.0)
Torta de algodón	66	1.538	342	—	(77.8)
Torta de soya	1.167	8.515	2.751	629.65	(67.7)

**Fuente:** Ministerio de Agricultura.

... Sin información.

## E. Precios

### 1. Precios al por mayor

Las estadísticas de precios mayoristas el pasado mes de septiembre continuaban reflejando la aceleración experimentada por las cotizaciones de casi todos los productos de origen agropecuario entre mediados de 1984 y mediados de 1985. Al comparar los niveles de precios vigentes en septiembre último, en relación con el mismo mes de 1984, se encuentra que los mayores incrementos han tenido lugar entre los productos de la agricultura tradicional y los de origen importado. Entre los

primeros, son muy notables los elevados ritmos de crecimiento del plátano y la yuca, que enfrentan restricciones crónicas de oferta. La tasa de aumento de los precios mayoristas del plátano se ha acelerado desde niveles alrededor del 20%o en 1984, hasta cerca del 70%o en los últimos doce meses (Cuadro II-14). Como ya ha sido comentado por *Coyuntura Económica*, la tendencia permanente al aumento de los precios relativos de este producto se ha debido a dificultades de orden social en zonas de colonización y a desplazamiento en las áreas cafeteras. En relación con la yuca, aunque el crecimiento del pre-

**CUADRO II-14**  
**VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE PRECIOS**  
**AL POR MAYOR PARA ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS**

Septiembre

	1984/1985	1985/1984
<b>Cultivos tradicionales</b>		
Panela	15.3	— 3.0
Fríjol	113.7	18.1
Plátano	19.3	69.9
Yuca	4.7	35.9
<b>Cultivos comerciales mecanizados</b>		
Algodón	15.2	19.5
Semilla de algodón	34.6	17.5
Arroz	29.2	20.5
Ajonjolí	38.6	45.9
Cebada	26.5	39.7
Soya	50.4	23.1
Azúcar refinada	20.6	17.1
<b>Cultivos mixtos semi-mecanizados</b>		
Maíz trillado	13.2	69.6
Papa primera	— 21.6	7.7
Papa segunda	— 34.3	2.4
Trigo	28.9	24.7
<b>Otros alimentos</b>		
Avena	34.1	58.8
Manteca vegetal	44.6	4.9
Aceites vegetales	62.6	1.2
<b>Productos ganaderos</b>		
Ganado vacuno	5.7	27.2
Ganado porcino	14.4	18.2
Carne de res de primera	5.2	23.6
Leche	9.7	28.4
Huevos	7.6	31.8

Fuente: Banco de la República, cálculos de FEDESARROLLO.

cio es aún muy elevado (35.90/o), refleja una cierta moderación con respecto al ritmo que se observaba hace seis meses (106.60/o), en el cual habían tenido gran influencia factores climáticos que habían restringido la

oferta. Por su parte los precios del fríjol, que venían aumentando a un ritmo acelerado hasta el mes de abril (63.80/o), han sido contenidos, principalmente por las importaciones efectuadas por el IDEMA.

Las alzas más pronunciadas en los productos de la agricultura comercial y semi-mecanizada son las registradas por el maíz, la avena, el ajonjolí y la cebada. En todos estos productos ha tenido importancia la evolución de factores externos, y en particular, el ritmo de devaluación de la tasa de cambio, pues son artículos típicamente comercializables. Además, en el caso del maíz, las alzas se vieron favorecidas por una relativa escasez durante el primer semestre del año y por los bajos niveles de existencias en el IDEMA.

Un grupo importante de productos de la agricultura comercial registró en los últimos doce meses tasas de crecimiento inferiores a las de hace un año. Se trata de semillas de algodón, arroz, soya y azúcar refinada. Además, la fibra de algodón ha mantenido aumentos de precios que, aunque superiores a los del año pasado, son bastante moderados. También en este grupo de cultivos, estos comportamientos están muy asociados a la evolución de factores externos, en razón de la depresión de sus cotizaciones internacionales. En los productos de exportación, como algodón, arroz y azúcar, la falta de atractivo de los mercados externos ha permitido que la oferta se desvíe hacia el mercado doméstico, mitigando así las alzas de los precios. En el caso de la soya, es preciso tener en cuenta que la evolución de los precios internos había sido muy dinámica desde 1983, y que por esa razón los crecimientos recientes no han seguido muy de cerca el patrón de los demás productos importables.

Algo semejante ocurrió con los precios de la manteca y los aceites

vegetales, cuyas tasas de crecimiento en años anteriores habían sido muy elevadas, lo que indujo al gobierno a aplicar controles de precios que se reflejan en las tasas muy reducidas de crecimiento que aparecen en el Cuadro No. II-14. Estos dos productos, junto con la papa, han registrado aumentos de precios inferiores al 100% en el último año. Como se analizó en la última entrega de *Coyuntura Económica*, es muy débil la relación entre los movimientos de corto plazo de los precios mayoristas y al consumidor de la papa, porque son muy dispersos los mecanismos de acopio y comercialización y muy lenta la transmisión de las señales de precios a los productores. Así las cosas, los precios al productor han seguido muy deprimidos, aun cuando los precios minoristas experimentaron un alza dramática hasta mediados de 1985.

## 2. Precios al consumidor

Como fue analizado en entregas anteriores de *Coyuntura Económica*, la aceleración de la inflación ocurrida entre mediados de 1984 y mediados de 1985 se debió casi en su totalidad al comportamiento de los precios de los alimentos sin procesar, e igual cosa ha sucedido entre julio y octubre con la disminución del ritmo inflacionario.

El Cuadro II-15 muestra la gran volatilidad de los precios de la mayoría de los productos de origen agrícola que participan en la canasta familiar, la cual se refleja en tasas de crecimiento de los precios muy dispersas entre productos y fluctuantes a través del tiempo. Los precios más

## CUADRO II-15

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

Octubre

	1983/82	1984/83	1985/84
<b>Cultivos tradicionales</b>			
Panela	38.0	8.8	0.5
Fríjol	- 1.7	84.3	28.8
Plátano	33.8	- 5.0	73.5
Yuca	1.9	- 4.7	84.7
<b>Comerciales mecanizados</b>			
Arroz	8.0	23.9	23.3
Azúcar refinada	24.9	12.6	20.6
<b>Cultivos mixtos semi-mecanizados</b>			
Maíz	35.4	13.2	40.6
Papa	- 12.3	- 33.7	125.8
<b>Otros alimentos</b>			
Avena	16.3	20.2	34.1
Manteca vegetal	17.4	41.9	9.4
Aceites	17.3	61.2	9.9
<b>Productos ganaderos</b>			
Carne de res de primera	27.0	4.7	29.2
Carne de res de segunda	28.5	6.7	34.0
Carne de res sin hueso	29.7	4.4	28.2
Carne de cerdo sin hueso	18.7	13.3	21.6
Carne de pollo	19.1	15.7	29.6
Leche pasteurizada	11.2	11.3	31.4
Huevos	28.0	12.8	34.0

Fuente: DANE.

inestables han sido los de los productos de la agricultura tradicional y mixta, algunos de los cuales registraron tasas de crecimiento muy bajas, e incluso negativas en 1983 y 1984, que se revirtieron luego de manera abrupta. En los últimos doce meses concluidos en octubre pasado, la papa registraba un crecimiento acumulado del 1260/o, la yuca 850/o, el plátano 730/o y el maíz 410/o. Los

productos que en parte contrarrestaron estas presiones fueron la panela, el arroz, el azúcar y las mantecas y aceites vegetales.

Resulta interesante observar que los productos que mayores aumentos han registrado son aquellos que según la Encuesta de Nutrición y Alimentación conforman la canasta básica de los grupos de más bajos ingresos.



sos<sup>11</sup>. De acuerdo con esa Encuesta, más del 50% de la población colombiana se encuentra por debajo de los niveles recomendados de consumo de calorías, y adicionalmente un alto porcentaje de este consumo se deriva de productos tradicionales. Por lo tanto, el aumento de precios de estos productos representa no sólo una disminución en el poder de compra de los ingresos, con sus efectos sobre la dinámica de los demás sectores económicos, sino una agudización del problema nutricional y de pobreza absoluta.

### 3. Precios internacionales

A lo largo de 1985 han persistido las tendencias depresivas de las cotizaciones internacionales de los productos agrícolas. Los precios internacionales de las materias primas agrícolas habían tenido su más honda depresión anterior en 1981 y 1982, cuando durante cerca de dos años se registraron disminuciones en los precios de los principales artículos. Entre fines de 1982 y principios de 1984 se tuvo una etapa de recuperación, que dio paso a la nueva fase depresiva en que aún se mantienen las cotizaciones internacionales. Según se aprecia en el Cuadro II-16, prácticamente todos los productos de interés para el país han sido afectados por disminuciones absolutas de los precios en el último año. Aunque el azúcar sería la excepción, la mejoría resulta pírrica en vista del nivel tan bajo de las cotizaciones.

Si bien las disminuciones más pronunciadas para los últimos doce meses se encuentran en el algodón y el maíz, las caídas de precios de estos productos se registraron antes del mes de marzo pasado: los niveles actuales de sus cotizaciones son prácticamente iguales a los alcanzados entonces. En cambio, en los meses comprendidos entre marzo y agosto, las cotizaciones del banano, la carne, la soya y el tabaco han experimentado disminuciones importantes.

### 4. Precios de los insumos agrícolas

Aunque las tendencias depresivas de los precios internacionales han sido extensivas a las materias primas elaboradas, la reducción de los precios en dólares de los insumos agrícolas ha sido más que compensada por la aceleración de la devaluación. Los precios en pesos de las materias primas para el sector agrícola han subido a tasas entre el 25 y el 43% en el último año, dependiendo del producto, como se aprecia en el Cuadro II-17.

La disminución de los aranceles y el costo de los servicios portuarios para los fertilizantes puede haber reducido las presiones al alza inducidas por la devaluación. Sin embargo, las tasas de crecimiento de sus precios han sido superiores a las que se observaban en abril pasado (entre 14 y 19%). Un estudio reciente sobre la distribución de fertilizantes<sup>12</sup> concluye que los costos de almacenamiento y financieros de estos insu-

<sup>11</sup> Sanint, Luis R., Libardo Rivas, Myriam C. Duque and Carlos Seré "Food Consumption Patterns in Colombia. A Cross -Sectional Analysis of the DANE-DRI 1981 Household Survey" Trends in CIAT Commodities. Internal Document-Economics I-9, april 1984.

<sup>12</sup> Perry, G., S. Ardila, G. Botero, J.J. Perfetti, D. Prieto y G. Puerta, "Transporte y Distribución de Fertilizantes en Colombia", *Revista de Planeación y Desarrollo*, diciembre de 1984.

## CUADRO II-16

## PRECIOS INTERNACIONALES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS

Producto	Agosto/84	Agosto/85	Variación (o/o) 1985/84
Café (US cents./libra)	145.3	132.9	(8.5)
Algodón (US cents./libra)	75.5	57.2	(24.2)
Arroz (US\$/Ton.)	381.4	381.4	0.0
Azúcar (US cents./libra)	4.1	4.4	7.3
Banano (US cents./libra)	15.4	14.6	(5.2)
Carne (US cents./libra)	97.9	93.7	(4.3)
Langostinos (US\$/libra)	5.2	4.7	(9.6)
Tabaco (US cents./libra)	185.9	175.8	(5.4)
Cacao (US cents./libra)	99.5	88.0	(11.6)
Aceite de soya (US\$/Ton.)	113.6	58.0	(48.9)
Maíz (US\$/Bushell)	3.5	2.7	(22.9)
Sorgo (US\$/Ton.)	83.2	69.2	(16.8)
Soya (US\$/Ton.)	261.0	211.0	(19.2)
Torta de soya (US\$/Ton.)	180.0	150.0	(16.7)
Trigo (US\$/Bushell)	4.1	3.6	(12.2)

Fuente: FMI, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

## CUARO II-17

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

Producto	Septiembre 1984/83	Septiembre 1985/84
Abonos y fertilizantes químicos	25.2	26.6
Abonos fosfatados	7.1	25.9
Abonos potásicos	—	25.3
Insecticidas y fungicidas	17.8	33.3
Matamalezas y herbicidas	8.0	42.9
Maquinaria agrícola	32.8	33.6
Tractor de ruedas	34.0	41.9
Maquinaria y artefactos mecánicos para agricultura	32.8	34.6

Fuente: Banco de la República.

mos representan un sobreprecio importante que podría reducirse con facilidad, si las importaciones se programan de acuerdo con los requerimientos de las demandas de los productores.

Por su parte, las alzas en los insecticidas y herbicidas reflejan decisiones de política, ya que los precios de estos insumos son controlados en su totalidad. En cambio, los incrementos en los precios de los bienes de capital para el sector aparecen afectados por una combinación de factores, incluyendo la devaluación y las restricciones muy severas de que han sido objeto este tipo de importaciones. En el primer semestre del año, las importaciones de bienes de capital para la agricultura no llegaron a un millón de dólares, frente a US\$4.4 millones en el mismo período de 1984. En efecto, las políticas de control a las importaciones y, en general, de ajuste externo, han sido poco favorables al sector agrícola.

#### F. Comercio exterior

Las estadísticas de registro del IN-COMEX acumuladas hasta el mes de agosto revelan en forma contundente el descalabro de las exportaciones de origen agropecuario. La contracción de las exportaciones diferentes de café, que era ya manifiesta en los primeros meses del año, según lo señaló *Coyuntura Económica* en su edición de junio, se ha agudizado aún más. Los registros han disminuido un 40%, como resultado tanto de la disminución de los volúmenes como del deterioro en los precios de venta (Cuadro II-18). En efecto, un índice de *quantum* de las exportaciones de los diez principales productos agro-

pecuarios muestra una caída del 22%, lo cual sugiere que ambos factores tuvieron una importancia semejante.

La disminución en los volúmenes de exportación en 1985 ha afectado a muchos de los productos agrícolas y pecuarios de importancia, incluyendo el banano, las flores y el arroz. Únicamente el algodón y el azúcar registran mayores volúmenes de ventas, pero sin llegar a niveles comparables a los de años anteriores, cuando tenían una contribución sustancial en el total de las exportaciones.

En términos de valor, todos los productos importantes de exportación de origen agrícola o pecuario muestran disminución. No deja de ser paradójico que esta situación se está presentando cuando el ajuste de los desequilibrios externos de la economía ha sido el principal objetivo de la política económica. Este fracaso debe atribuirse, ante todo, a la falta de una política coherente de apoyo a las exportaciones del sector. Como insistentemente lo ha señalado *Coyuntura Económica*, el gobierno no ha utilizado eficazmente los incentivos existentes, ni materializado otros nuevos que serían necesarios en las circunstancias actuales, como los fondos de sustentación o algún sistema de mercado de futuros que reduzca los riesgos asociados al comportamiento de las cotizaciones externas y garantice las compras de los productos de exportación. Todo el peso de la política de promoción ha recaído sobre el manejo de la tasa de cambio, sin que haya sido suficiente para estimular las exportaciones.

La contracción en el comercio exterior agropecuario también ha sido

## CUARO II-18

## EXPORTACIONES AGROPECUARIAS

Enero-agosto

Producto	Volumen (miles de toneladas)		Variación (%)	Valor (millones de dólares)		Variación (%)
	1984	1985		1984	1985	
Café	586.7	408.4	- 30.4	1.730.2	1.201.1	- 30.6
Banano	1.039.8	608.1	- 41.4	201.2	124.1	- 38.3
Flores	48.0	36.2	- 24.6	133.0	93.4	- 29.8
Algodón	29.7	35.8	20.5	52.4	43.3	- 17.4
Azúcar	202.6	205.8	1.6	39.2	23.5	- 40.0
Tabaco	10.4	10.4	0	20.9	19.0	- 8.8
Crustáceos	2.2	2.2	0	23.4	18.4	- 21.4
Cacao	4.6	1.4	- 69.5	10.4	3.2	- 68.7
Arroz	27.5	8.0	- 70.9	8.8	3.2	- 63.2
Carnes bovinos	5.1	1.6	- 68.6	11.4	2.9	- 74.7
Melazas	57.8	44.8	- 22.5	3.1	1.7	- 43.7
Otros				64.6	8.8	- 86.4
TOTAL				2.298.8	1.542.9	- 32.9
TOTAL SIN CAFE				568.6	341.7	- 39.9

Fuente: INCOMEX, cálculos de FEDESARROLLO.

manifiesta en las importaciones. El valor total se ha reducido en cerca de 330/o, afectando a los productos de mayor importancia, como son trigo, aceite de soya y soya (Cuadro II-19). Este comportamiento contrasta con el observado en los tres primeros meses del año, cuando se registraban aumentos en los valores de importación de la mayoría de los productos, lo cual puede ser un indicio de que, como ha sido práctica común en ocasiones anteriores, el IDEMA revierte a su política de comprimir las importaciones tan pronto como se reducen las presiones inflacionarias sobre los alimentos. Este tipo de políticas disminuye la eficacia de los

instrumentos de intervención y favorece la aparición recurrente de episodios inflacionarios.

El balance total de las operaciones de comercio exterior del sector agropecuario se ha deteriorado apreciablemente en el último año. Al concluir el mes de agosto último, según cifras de registros de INCOMEX, el superávit alcanzaba US\$1.390 millones, cifra 330/o por debajo de la correspondiente al año anterior. Excluido café, la balanza comercial ofrecerá un saldo favorable en US\$189 millones, es decir, sólo cerca de la mitad del que se tenía en 1984 (Cuadro II-20). Ni el comportamiento del

## CUADRO II-19

## VALOR IMPORTACIONES AGROPECUARIAS

Enero-agosto  
(Millones de dólares)

Producto	1984	1985	Variación %
Trigo	95.5	57.9	- 39.4
Aceite de soya	49.6	22.8	- 54.0
Soya	27.0	22.3	- 17.2
Sorgo	—	8.6	—
Cacao	—	5.6	—
Otros	54.6	34.9	- 36.0
TOTAL	226.9	152.4	- 32.8

Fuente: INCOMEX, cálculos FEDESARROLLO.

## CUADRO II-20

## BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA

Enero-agosto  
(Millones de dólares)

	1984	1985	Var. %
Exportaciones agropecuarias totales	2.297.7	1.542.9	- 32.9
Importaciones agropecuarias totales	226.9	152.4	- 32.8
Balanza comercial agropecuaria total	2.071.8	1.390.5	- 32.9
Exportaciones agropecuarias sin café	568.5	341.7	- 39.9
Importaciones agropecuarias totales	226.9	152.4	- 32.8
Balanza comercial agropecuaria sin café	341.6	189.3	- 44.5

Fuente: INCOMEX, cálculos FEDESARROLLO.



sector en los últimos años, ni las perspectivas de producción para los que vienen permiten prever una pronta modificación de estas tendencias.

#### IV. SITUACION ACTUAL DE LA GANADERIA

##### A. Introducción

El análisis del comportamiento de la ganadería vacuna en Colombia se justifica ampliamente desde un punto de vista económico por la elevada participación que tienen los bienes que genera este sector en las canastas de consumo final de los hogares. En el sector urbano, el consumo de bienes pecuarios de origen vacuno representa el 17.70% del consumo de alimentos según la canasta típica del DANE. En el sector rural, esta proporción es del 14.30%, según lo revela una investigación reciente<sup>13</sup>. Además, desde un punto de vista nutricional, la relevancia del tema se desprende del hecho de que la carne aporta el 230% del total de proteínas consumidas por el colombiano promedio<sup>14</sup>.

Según la evolución que mostraban los indicadores del sector, en junio de 1984 *Coyuntura Económica* había previsto que durante 1985 se presentaría una gran abundancia en la oferta de ganado y, por consiguiente, una reducción importante en sus precios relativos. No obstante, el desempeño de la ganadería en los primeros ocho meses del año no confirma esas predicciones: el sacrificio ha registrado un crecimiento de sólo

0.10%, mientras que el precio real del ganado ha aumentado en 7.10%. Esta sección tiene por objeto explicar las razones que dieron lugar a estos resultados, en el contexto de la evolución del ciclo ganadero<sup>15</sup>.

##### B. Consideraciones teóricas

A continuación se introducen algunos elementos teóricos de carácter microeconómico que sirven de base para interpretar la evolución de las variables del sector ganadero.

El análisis de la ganadería se debe enfocar desde el punto de vista del productor individual en su doble papel de productor de animales (cría de ganado) y productor de carne (engorde). En otras palabras, las actividades del ganadero cumplen con las funciones de inversión y producción, que por lo regular en otros sectores se presentan separadas. En el caso del ganadero, el conjunto de recursos está cambiando constantemente dependiendo de las decisiones que se tomen sobre invertir, ampliando así el acervo de ganado, o sobre vender, reduciéndolo.

Es importante observar que en cualquier momento del tiempo el productor tiene en su poder un acervo de capital que se compone de animales diferenciados en edad y sexo. El productor valora cada uno de estos componentes de su capital con base en los valores actuales y las perspectivas del precio de mercado del respectivo tipo de ganado. El precio

<sup>13</sup> Sanint, et. al., op. cit.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Se agradece la colaboración de la Federación de Cafeteros —Programa de Diversificación Cafetera— en la sistematización y procesamiento de la información. Fue de inmenso valor la ayuda desinteresada del doctor Alvaro Villarreal.

que él le asigna a cada tipo de animal, y que se denomina "precio de capital", sintetiza su percepción sobre la rentabilidad esperada del negocio, y le permite decidir en qué momento aumentar o disminuir el sacrificio de cada tipo de animales. Si por cualquier razón los productores consideran que dicho precio de capital del ganado se ha elevado con respecto al precio que se registra en el mercado, reaccionarán disminuyendo las ventas.

El grado de respuesta de la oferta y el cambio del stock de los diversos tipos de ganado por efecto de un cambio en los precios percibidos del capital dependerá además del horizonte de descuento, es decir, de la expectativa de vida productiva de cada tipo de animal. Específicamente, si se desea aumentar el acervo de capital, se retendrán aquellos animales con un horizonte de descuento más largo, como las hembras recién nacidas y se liquidarán los animales más viejos.

La forma como los cambios en los precios de mercado afectan el precio de capital percibido por los productores depende de si dichos cambios se interpretan como permanentes o no, según sea el horizonte de descuento de cada tipo de ganado. El precio de capital del ganado macho adulto será por lo tanto más sensible a las fluctuaciones del precio de mercado, mientras que el de las hembras de cría tendrá un comportamiento más inercial, debido a la amplitud del horizonte de este tipo de inversión. En la medida en que el precio de capital de un tipo específico de ganado, tal como es percibido por los ganaderos, aumenta por encima del

precio que se cotiza en el mercado para esa misma clase de ganado, aumentará la retención y disminuirá por consiguiente el sacrificio. En estas condiciones, los ganaderos considerarán que es rentable retener machos para aumentar su peso o hembras para ampliar la cría. Sin embargo, un aumento en el precio del mercado puede no conducir a aumentar la retención, si es percibido como pasajero, dentro del horizonte de tiempo relevante. En tal caso, la respuesta de los ganaderos será un aumento del sacrificio, con miras a obtener el beneficio de las alzas que consideran pasajeras.

### C. La situación de la ganadería

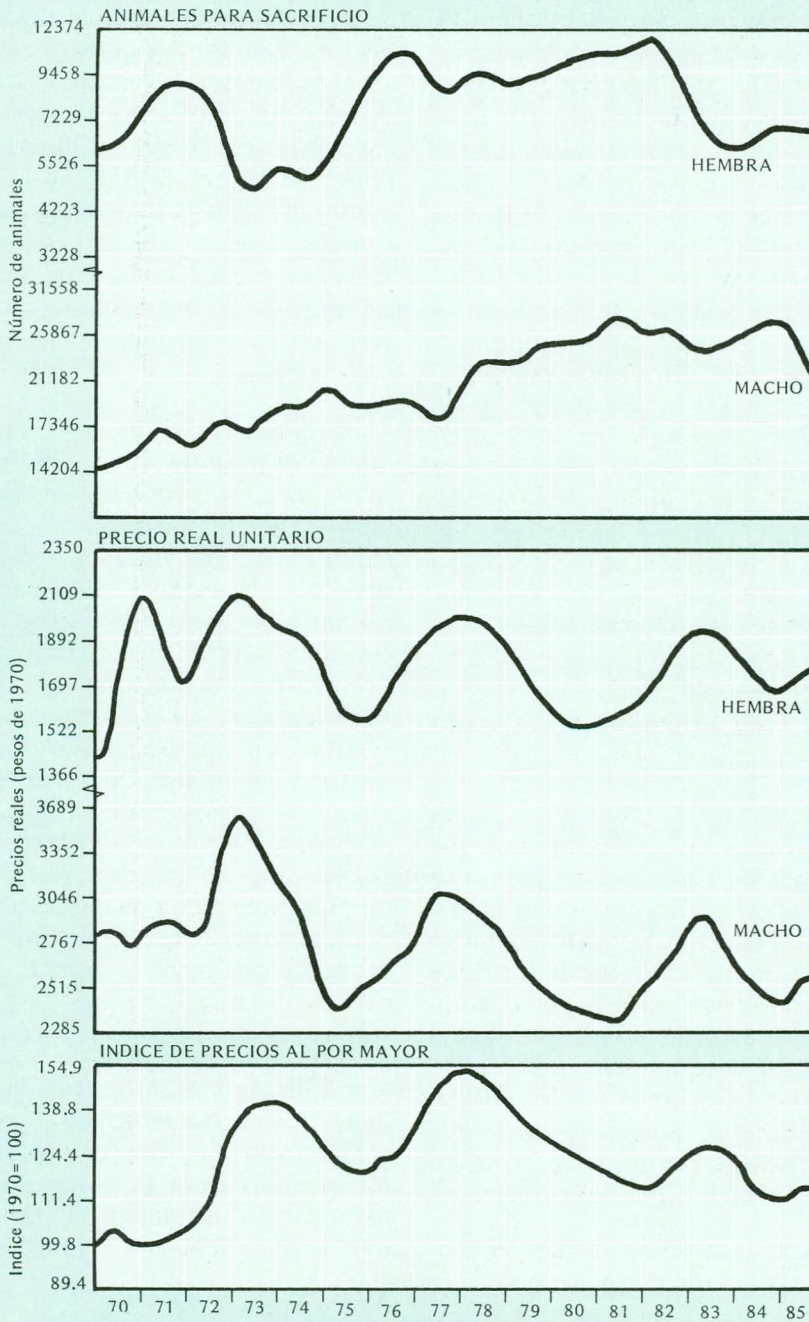
#### *1. La perspectiva histórica*

Con el fin de analizar la evolución de la oferta y los precios del ganado vacuno para sacrificios se utiliza la información de la feria de ganados de Medellín, porque tradicionalmente se ha considerado que el comportamiento de este mercado es un buen indicador de la situación a nivel nacional y porque es la única fuente que discrimina los precios del ganado por categorías.

Del Gráfico II-2 se desprenden varios hechos que pueden analizarse a la luz de las consideraciones teóricas anteriores. En primer lugar, puede observarse que es muy poco estrecha la relación entre el indicador del precio real del ganado y el número de animales sacrificados. La escasa relación entre uno y otro pone de presente que el precio de capital no evoluciona en forma semejante al precio de mercado correspondiente. Como lo sugiere la teoría, el precio del capi-

## GRAFICO II-2

### EVOLUCION DE LOS INDICADORES DE LA ACTIVIDAD GANADERA 1970 - 1985



Fuente: EE.VV.MM., Banco de la República. (Datos desestacionalizados y suavizados).

tal debe comportarse en forma más inercial, y en él pueden influir otros elementos diferentes al precio de mercado que afectan las expectativas de los ganaderos. También, como lo predice la teoría y lo confirman las series estadísticas, debe haber una relación más estrecha entre los indicadores de precio de mercado y de sacrificio en el caso de los machos, que en el de las hembras, pues el precio del capital del primero tiene un horizonte menor y es por consiguiente más sensible a las fluctuaciones en el precio de mercado<sup>16</sup>. En segundo lugar, como también puede esperarse, es muy marcada la relación entre los indicadores de precio de los dos tipos de ganado, ya que, para fines de consumo equivalen a sustitutos casi perfectos. Por último, es menor la variabilidad de los precios del ganado hembra, reflejando así la mayor versatilidad de este tipo de ganado en la producción, ya que puede destinarse alternativamente a la ceba o a la cría, cosa que no ocurre en igual grado con los machos.

La tendencia de largo plazo de los precios reales de ambos tipos de ganado ha sido hacia la baja, como se aprecia en el gráfico (véase cómo los picos de las series tienden a situarse cada vez en un nivel más bajo). Este comportamiento no es exclusivo de los indicadores de precios de Medellín; también se aprecia en el índice nacional de precios al por mayor del ganado vacuno, el cual no distingue según tipos de ganado (véase Gráfico II-2.E.).

Aunque esta tendencia descendente de los precios del ganado vacuno podría asociarse en principio a con-

diciones de la oferta, por factores de tipo tecnológico o de costos, hay indicios de que está más estrechamente ligada a la evolución de la demanda por efecto del notable desarrollo que ha tenido la industria avícola en el país desde la década pasada, ya que el consumo se ha desviado parcialmente hacia sus productos. La importancia adquirida por los productos avícolas, y la alta capacidad de respuesta de su oferta han tendido además a limitar las fluctuaciones de los precios relativos de la carne de res, debido a la gran sustituibilidad entre ambos.

El Gráfico II-2 muestra también que en el período 1977-1981 se presentó una sobreoferta de ganado, tanto macho como hembra, que interrumpió la regularidad del ciclo ganadero observado históricamente. *Coyuntura Económica*<sup>17</sup> atribuyó dicha sobreoferta a una combinación de factores que incluían la crisis inflacionaria de 1977, las expectativas frustradas de exportación y el alza en las tasas de interés. Sin embargo, la tendencia descendente de más largo plazo que han mostrado los precios, sugiere que los factores de tipo más permanente, como la expansión y abaratamiento de la producción avícola, pudieron haber tenido un efecto más importante.

A mediados de 1983 y parte del año 1984 se presentó también abundancia de oferta de ganado macho en el mercado interno, explicable por los cambios en la situación de la demanda externa, debido al cierre del mercado venezolano<sup>18</sup>. Sin embar-

<sup>16</sup> La correlación entre las dos series es  $-0.53$  para los machos y  $-0.33$  para las hembras.

<sup>17</sup> Vol. XIII, No. 2, junio 1983.

<sup>18</sup> *Coyuntura Económica*, Vol. XIV No. 2, junio 1984.

go, estos cambios inesperados en la oferta no implicaron un rompimiento del ciclo ganadero: la fase de retención de hembras se presentó con una duración aproximada de dos años, como en ocasiones anteriores. Coincidiendo en parte con esta fase de retención, la sobreoferta de machos permitió que los precios relativos del ganado descendieran en forma importante, contribuyendo a la reducción del ritmo inflacionario.

## *2. La situación actual*

Como se mencionó en la introducción a esta sección, no se han cumplido las expectativas que se tenían en 1984 sobre la evolución de la oferta de ganado y sus precios relativos. En contra de lo que se esperaba, el sacrificio se ha mantenido en 1985 virtualmente al mismo nivel que en los primeros meses del año anterior, y en consecuencia los precios relativos se han recuperado en forma apreciable. Desde el mes de enero de 1985 el índice de precios al por mayor de ganado vacuno ha crecido más aceleradamente que los demás precios, y las cotizaciones del ganado macho y hembra para sacrificio en la Feria de Medellín han mejorado también en términos reales desde diciembre de 1984.

Este incremento en los precios del ganado vacuno ha sido impulsado por la reducción de la oferta total de ganado para sacrificio, desde el segundo trimestre del año, especialmente de ganado macho. Por su parte, el sacrificio de hembras, que había llegado a su punto más bajo en los primeros meses de 1984, tuvo una recuperación moderada hasta fi-

nes de ese año, desde cuando ha permanecido prácticamente sin cambio.

Tradicionalmente ha existido un rezago de aproximadamente 30 meses entre el momento en que se inicia la fase de extracción de hembras y el momento en que empieza a disminuir la oferta de machos para el sacrificio. Según este patrón, el sacrificio de machos debería estar aún en una fase de expansión. Sin embargo, la retención se inició mucho antes de lo esperado, tan sólo 10 meses después de iniciada la etapa de extracción de hembras. Adicionalmente, en el pasado, los períodos de reducción en la oferta de machos solían coincidir con las fases de recuperación del sacrificio de hembras, lo que evitaba que los precios relativos subieran en ese momento. Tampoco esto ha ocurrido en la coyuntura reciente.

Lo anterior sugiere que la reducción en la oferta de machos pudo haberse dado por factores ajenos al desarrollo del ciclo ganadero normal. El restablecimiento del mercado fronterizo con Venezuela pudo en parte haber jugado ese papel. Al mejorar la competitividad de los precios de venta del ganado en pie a ese país, puede haberse generado un proceso de disminución de la oferta para el mercado doméstico, con la consecuente alza de precios relativos, que a su vez alentó la retención de machos para el engorde, pero que no llegó a ser percibida como suficientemente permanente, y que por lo tanto no indujo una mayor retención de hembras. Adicionalmente, el intenso verano durante los primeros meses de 1985 debió acelerar aún más la retención de machos, que son más sensibles que



las hembras a la disponibilidad de pastos.

En la medida en que las alzas que han experimentado los precios se mantengan, pueden llegar a ser percibidas como más permanentes, fortaleciendo el proceso de retención y aplazando la fase de liquidación de vientres. Sin embargo, para que ello ocurriera, sería preciso que persistieran por un tiempo suficientemente largo los factores exógenos mencionados que han alterado la regularidad del ciclo ganadero. Este no pare-

ce ser el caso, pues el mercado venezolano carece de dinámica, y se ha regularizado el régimen de lluvias. En consecuencia, cabe esperar que concluya el período de retención y que en el futuro próximo aumente nuevamente la oferta de ganado, como se ha estado esperando. Como resultado, puede preverse que se reduzcan los ritmos de crecimiento recientes de los precios de la carne, de forma que no constituyan un factor acelerador de la inflación en los próximos meses.

# Empleo y Salarios

## I. INTRODUCCION Y RESUMEN

A pesar de la ligera reducción registrada en la tasa de desempleo de las cuatro principales ciudades en el pasado mes de septiembre (14.20/o), los indicadores laborales continúan siendo preocupantes. Los niveles que ha mantenido el desempleo durante todo 1985 superan los de cualquier otro período, al menos desde que se cuenta con estadísticas regulares en materia laboral. El desempleo no sólo ha crecido vertiginosamente en términos absolutos, sino, también, como proporción de la fuerza de trabajo o de toda la población en edad de trabajar.

La agudización reciente del problema laboral se aprecia de forma aún más patente en la evolución de la ocupación total. Las tasas de ocupación habían mostrado, hasta finales de 1984, una ligera tendencia ascendente, a pesar de que el desempleo venía ya en aumento desde 1982. A principios de 1985, la ocupación presentó un virtual estancamiento, y en septiembre pasado ha

mostrado un marcado retroceso. En efecto, la tasa de ocupación descendió en el equivalente a cerca de un 20/o de la población en edad de trabajar, regresando así a los niveles registrados a principios de 1981 y mediados de 1983, los dos momentos más críticos desde el principio de la recesión.

Además del continuo deterioro experimentado por la demanda de trabajo, en 1985 los salarios reales han tenido fuertes caídas, debido a que las menores tasas de ajuste salarial coincidieron con un proceso de aceleración de la inflación. En todos los sectores los ajustes salariales promedios han sido inferiores al aumento del 200/o que tuvieron los salarios mínimos al comienzo de año, de suerte que han disminuido las diferencias salariales entre los distintos niveles de los trabajadores. Donde más profundo ha sido el ajuste redistributivo de los salarios es en el sector público, debido a la política adoptada de incrementos escalonados con una virtual congelación de los salarios más altos.

En este contexto, serán más fuertes las presiones de los trabajadores por obtener ajustes salariales mayores en 1986. Por consiguiente, en este contexto, *Coyuntura Económica* considera que una política salarial realista debe apuntar a proteger los ingresos de los trabajadores más pobres, aceptando que el ajuste de los salarios mínimos sea del orden del 25%. Las tendencias actuales de crecimiento de los salarios promedios garantizarán además que los nuevos niveles de los salarios mínimos tengan un efecto redistributivo adicional. Sin embargo, en el sector público, en vista del tipo de selectividad que tuvieron los ajustes salariales en 1985, dicho incremento deberá aplicarse en forma homogénea a todos los funcionarios.

## II. LOS AGREGADOS LABORALES EN PERSPECTIVA

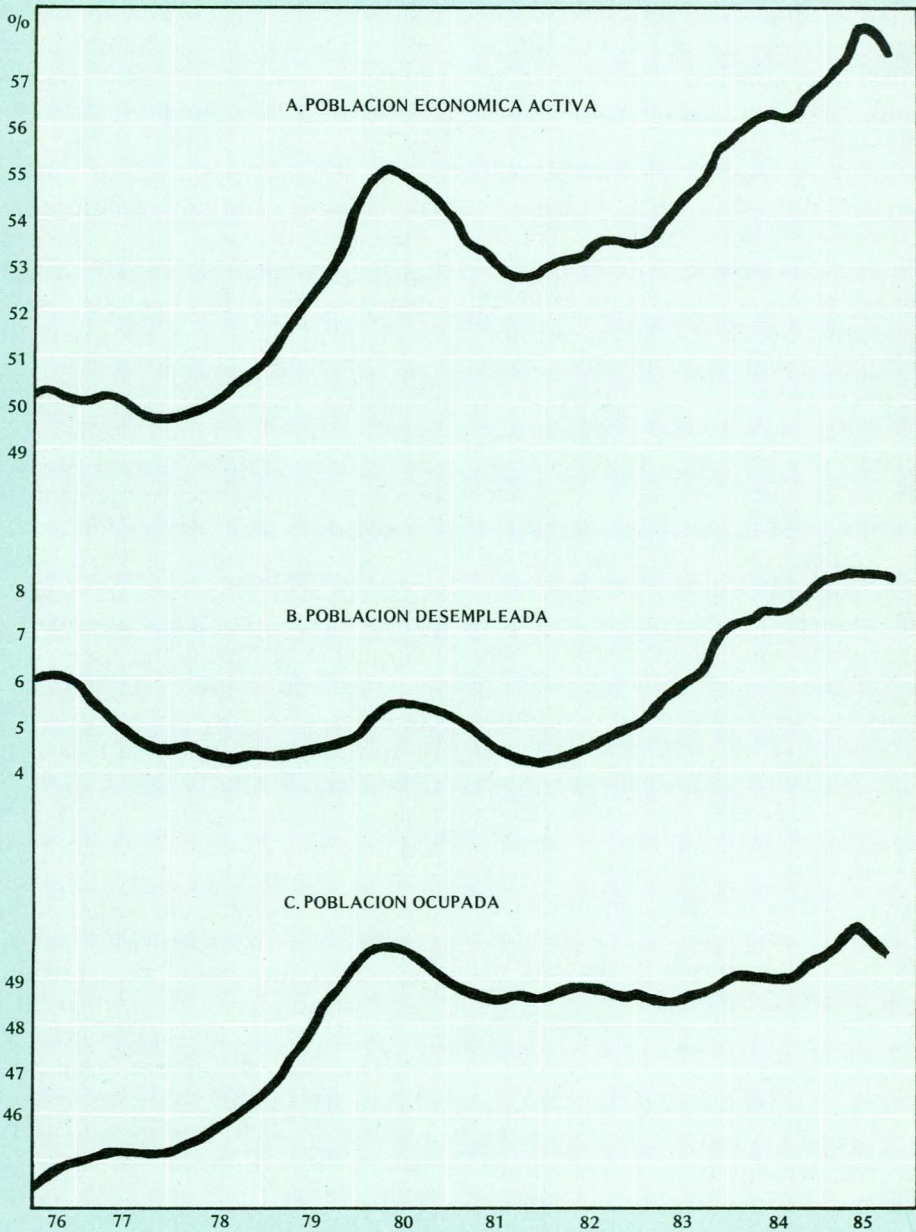
### A. Patrones generales de comportamiento, 1980-1985

Los agregados básicos de empleo revelan tendencias bien definidas de comportamiento en el período comprendido entre 1980 y 1985, según se aprecia en el Gráfico III-1. Uno de los rasgos más sobresalientes de la evolución de los agregados laborales ha sido la tendencia hacia una mayor participación laboral de la población en edad de trabajar, tendencia que ha llevado a muchos observadores a afirmar que el origen de las mayores tasas de desempleo de épocas recientes se encuentra en factores demográficos y socio-culturales cuya influencia se manifiesta en el mediano plazo. Esta afirmación podría verse corroborada además por la relativa estabilidad que registra el porcentaje

de población ocupada y que, en el período referido, se sitúa alrededor del 49%, como proporción de la población en edad de trabajar. Como consecuencia de esta relativa estabilidad, las mayores tasas de participación laboral quedarían necesariamente reflejadas en aumentos en las tasas de desempleo, como lo sugiere el gráfico. Desde este punto de vista, podría afirmarse que el problema del desempleo radica en la aparición de excesos de oferta en el mercado de trabajo, que no pueden ser absorbidos por el sistema económico.

No obstante, no es correcto asociar el comportamiento de la participación laboral con fenómenos exclusivos a la oferta de trabajo, ni identificar los niveles de ocupación con el estado de la demanda en el mercado de trabajo. La razón está en que una parte importante de la ocupación está constituida por trabajadores informales que crean sus propias ocupaciones, justamente ante la falta de demanda en los mercados laborales organizados. De esta forma, la estabilidad de los coeficientes de ocupación puede ocultar grandes modificaciones en la composición del empleo, producidas por los cambios en la demanda laboral organizada. Tal cosa ha venido ocurriendo desde el principio de la recesión, como fue analizado por *Coyuntura Económica* en su entrega de diciembre de 1984. Como allí se mostró, el número de puestos de trabajo en las actividades formales ha evolucionado al unísono con los niveles de los sectores productivos, especialmente la industria y la construcción. Debido al estancamiento de la producción, la creación de nuevos puestos de trabajo en estos sectores ha tenido un ritmo inferior al del crecimiento de la

**GRAFICO III-1**  
**INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO**  
**EN LAS CUATRO GRANDES CIUDADES**



**Fuente:** DANE, Datos desestacionalizados y suavizados. En todos los casos se refieren a la población en edad de trabajar.

población en edad de trabajar en los últimos años, aunque esta tendencia se revirtió parcialmente durante el período de recuperación entre mediados de 1983 y mediados de 1984. A medida que se ha retrasado la generación de nuevos puestos de trabajo, ha ido ganando importancia el empleo informal, al cual han acudido trabajadores que han perdido sus ocupaciones estables en los sectores formales y muchos otros trabajadores que se encontraban por fuera de la fuerza de trabajo. Sin embargo, la expansión del sector informal no ha impedido que crezca la proporción de la población desempleada. Según se aprecia en el gráfico, el porcentaje de individuos en edad de trabajar que declara estar buscando empleo ha estado en aumento en forma casi permanente durante los últimos cuatro años, colocándose en la actualidad por encima del 80%. Quienes más han engrosado el desempleo han sido trabajadores que han perdido sus ocupaciones, y que pasan a buscar un nuevo empleo, mucho más que nuevos aspirantes que ingresen al mercado de trabajo por primera vez. Esto corrobora además la afirmación de que el aumento en la tasa de desempleo no se debe a factores de oferta, porque ello se reflejaría en aumentos en la proporción de aspirantes y en una asociación mayor entre esta variable y la tasa de desempleo.

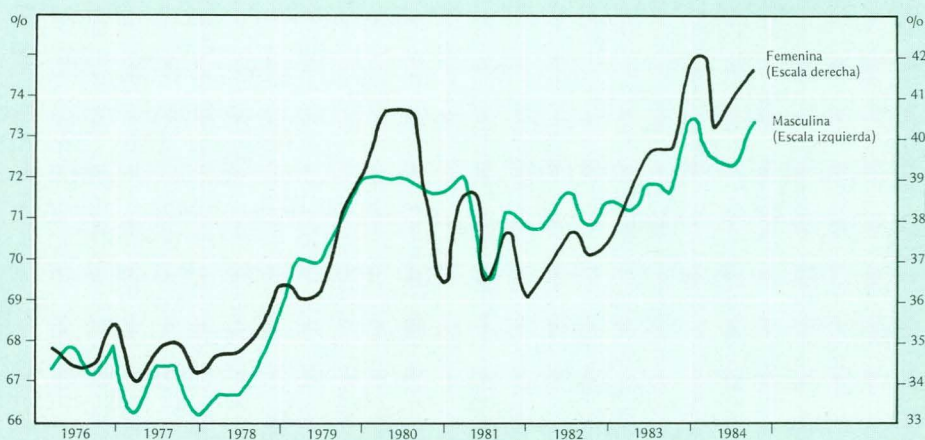
#### B. El comportamiento de la participación laboral

El análisis anterior sugiere que los factores demográficos o socioculturales sólo pueden explicar en parte el comportamiento de la participación laboral. Las estadísticas laborales por sexos y por edades muestran que, en efecto, la capacidad explicativa de di-

chos factores es, a lo sumo, reducida. Un argumento muy utilizado atribuye a la creciente participación femenina en el mercado laboral la responsabilidad del aumento en las tasas de participación. Según este argumento, las bruscas disminuciones que experimentaron las tasas de fecundidad en los setentas disminuyeron las responsabilidades domésticas de las mujeres, facilitando su participación laboral. Además, por un cambio en los patrones culturales, en las décadas pasadas también se registró un aumento de importancia en las tasas de escolaridad femenina en los niveles más altos de la educación, cuyo resultado sería una mayor participación laboral. Es muy probable que los fenómenos mencionados hayan tenido una influencia importante en los patrones de participación femenina con anterioridad a 1976. Desde entonces, sin embargo, las tasas de participación de los dos sexos se comportan en forma muy semejante, evidenciando la presencia de factores comunes a ambos, y diferentes a los de tipo demográfico o cultural (Gráfico III-2). En la última década, las tasas de participación global femeninas han sido sistemáticamente inferiores en unos 33 puntos a las masculinas, y esta diferencia no ha tendido a reducirse. En ambos casos han operado las tendencias al aumento de la participación que han elevado las tasas globales en unos 7 puntos. Por consiguiente, el número absoluto de nuevos trabajadores que ha ingresado a la fuerza de trabajo ha sido aproximadamente el mismo para los dos sexos, lo cual por supuesto ha cambiado la composición total de la fuerza de trabajo hacia el sexo femenino, pero sin implicar de forma alguna un patrón diferente de comportamiento



**GRAFICO III-2**  
**EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION POR SEXOS**



Fuente: DANE

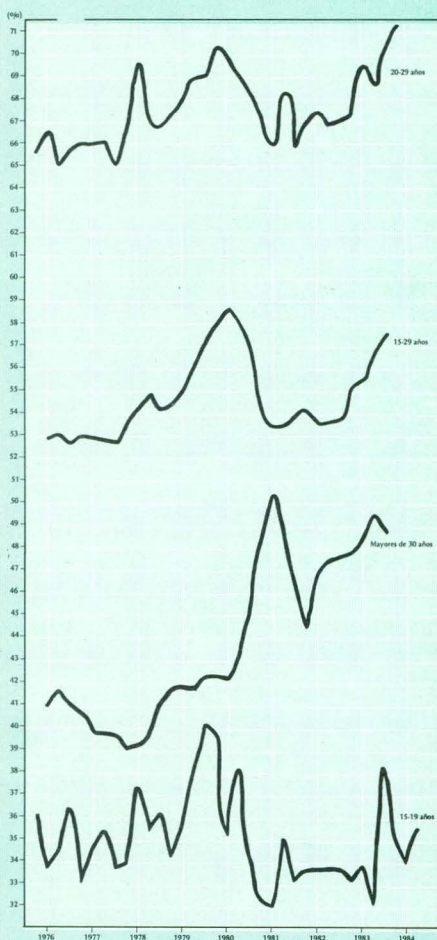
de la participación en uno y otro caso.

Otro argumento que suele aducirse como explicación del comportamiento de la participación es la modificación en la estructura de edades de la población hacia aquellos grupos cuyas tasas de participación laboral son más elevadas. Según, se aprecia en el Gráfico III-3, los niveles de participación son, en efecto, muy diferentes entre los grupos de edad. Los individuos más jóvenes en edad de trabajar, que se sitúan en el grupo de 15 a 19 años, tienen las tasas más bajas de participación, fluctuando entre el 30 y el 40%. En este grupo son altas las tasas de escolaridad secundaria y universitaria, inhibiendo las actividades laborales. En el rango siguiente, entre 20 y 29 años, se tienen las más

altas tasas de participación, con coeficientes entre 65 y 70%, y en el grupo de mayores de 30, se sitúan en un punto intermedio, que en los últimos años ha fluctuado entre 45 y 50%, como resultado de una mezcla de tasas de participación que tienden a ser descendentes hacia las edades mayores. El gráfico revela que las tasas de participación en cada uno de estos grupos han variado a través de los años, e incluso en períodos relativamente cortos, en magnitudes tales que en el agregado fácilmente opacarían los cambios mucho más moderados y graduales a través del tiempo atribuibles al cambio en la estructura de edades de la población.

La mayor variabilidad en las tasas de participación se encuentra en el rango de 15 a 19 años. Los cambios

**GRAFICO III-3**  
**EVOLUCION DE LAS TASAS DE**  
**PARTICIPACION POR**  
**GRUPOS DE EDAD**



Fuente: DANE, Cálculos FEDESARROLLO.

en la participación de este grupo no sólo han sido muy frecuentes, sino además muy pronunciadas. Una de las caídas bruscas se presentó entre el tercer trimestre de 1980 y el primero de 1981, período que coincide con la irrupción de la recesión. De igual forma, el aumento más marcado en la participación de este grupo se ve a finales de 1983, en un momento que coincide con una fase de rápida recuperación económica. Este comportamiento sugiere que el comportamiento laboral de los jóvenes puede estar relacionado con las posibilidades del mercado, lo cual es consistente con el hecho de que en esta edad la actividad laboral está más orientada hacia los mercados formales de trabajo, como se señala más adelante.

Las variaciones son menos marcadas en los otros grupos de edad. En el rango de 20 a 29 años, las tasas de participación han mostrado una tendencia definida al alza, especialmente desde finales de 1981, que coincide con el período de aumento sostenido de los salarios reales, sugiriendo una posible influencia de esta variable en la evolución de la oferta laboral. Por su parte, el grupo de mayores de 30 años revela a simple vista la mezcla de una tendencia de crecimiento de largo plazo, con fluctuaciones poco frecuentes pero muy marcadas. Debido a la amplitud del rango de edades incluido en este grupo, la tendencia de largo plazo puede estar influida por cambios en la composición por edades, mientras que las fluctuaciones de más corto plazo pueden estar relacionadas con fenómenos asociados a la situación de los mercados laborales. Sin embargo, no se aprecia ninguna influencia de las posibilidades del mercado laboral



sobre la participación de este grupo de edad. Como veremos, este hecho se refleja en que cuando se deteriora la demanda de trabajo de los mercados organizados, no sólo aumenta el desempleo de este grupo de trabajadores, sino que, en forma mucho más marcada, se expande el empleo informal.

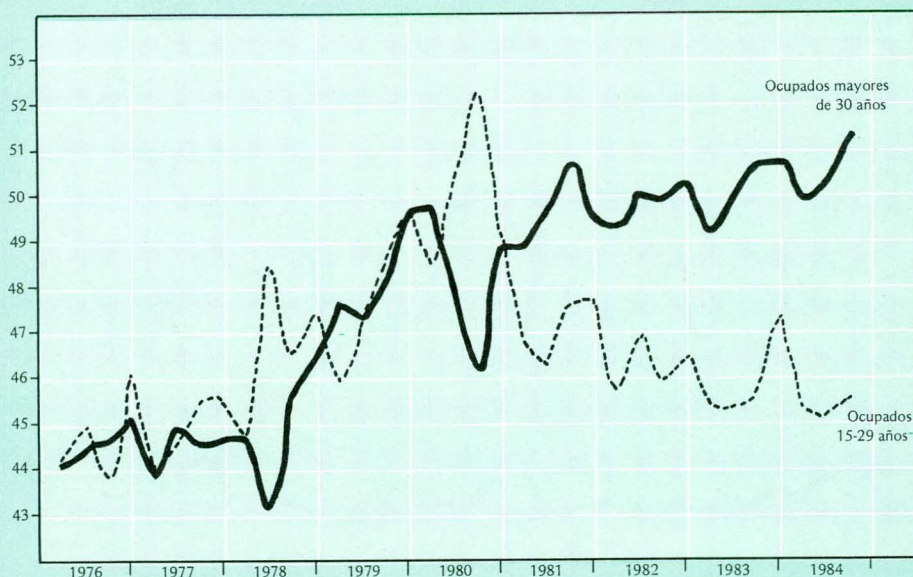
Esta descripción revela, en todo caso, que hay un comportamiento heterogéneo en la participación laboral de los diferentes grupos de edad, en el cual influyen sólo parcialmente factores de tipo demográfico.

### C. La dinámica de las tasas de ocupación y desempleo

Los niveles de ocupación y desempleo también muestran patrones de comportamiento diferenciados por

grupos de edad. El Gráfico III-4 revela las tendencias opuestas en la evolución de las tasas de ocupación de los jóvenes y de los mayores, especialmente desde 1980. Hasta ese año, ambos grupos de edad mantuvieron tasas semejantes de ocupación, que fueron compatibles con la ampliación de las posibilidades laborales por efecto de la rápida expansión económica. A partir de 1980, los niveles de ocupación de ambos grupos de edad han tenido un comportamiento opuesto. El de los mayores ha continuado aumentando, aunque a tasas más moderadas que en los años anteriores, posiblemente como resultado de la necesidad de estos trabajadores de mantener una generación mínima de ingresos. En cambio, la ocupación de los jóvenes ha descendido en forma dramática desde el pico que alcanzó en el tercer trimestre

**GRAFICO III-4**  
**EVOLUCION DE LAS TASAS DE OCUPACION POR GRUPOS DE EDAD**



Fuente: DANE, Cálculos FEDESARROLLO.

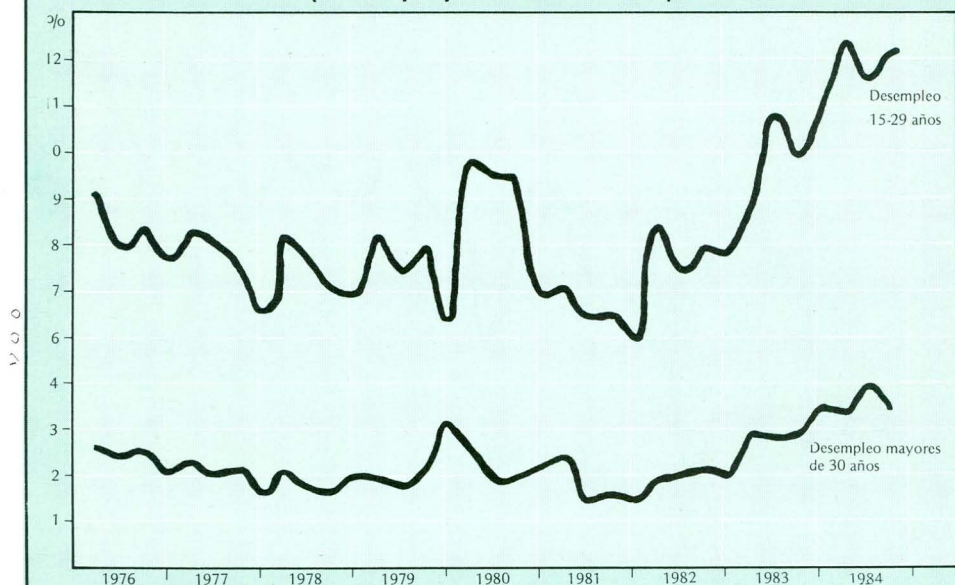
de 1980, como reflejo del debilitamiento de la demanda formal de trabajo.

Como se aprecia en el Gráfico III-5, el efecto de estos comportamientos sobre la tasa de desempleo ha sido también diferente para los dos grandes grupos de edad. En primera instancia, puede observarse que las tasas de desempleo de los jóvenes han sido persistentemente más altas que las de los mayores. Aunque los patrones de demanda pueden tener alguna influencia en esta divergencia, lo más probable es que se deba, en su mayor parte, a las diferencias de actitud de los dos grupos en relación con su oferta de trabajo. Las tasas de desempleo más elevadas en el caso de los jóvenes sugieren un comportamiento más selectivo frente al mercado de trabajo, que tam-

bién se aprecia en la mayor variabilidad de sus tasas de participación. Esta selectividad es más restringida para los mayores, pues, según hemos visto, su comportamiento respecto al trabajo debe estar más determinado por las necesidades de unos ingresos mínimos. De ahí que las tasas de desempleo resulten menores, pues en estos grupos son muy limitadas las posibilidades de espera. La pérdida del empleo obliga a los jefes de hogar a aceptar ocupaciones con bajas remuneraciones o a crear sus propios empleos en actividades informales, cosa que no ocurre muy a menudo entre los individuos más jóvenes, como se observará más adelante.

De acuerdo con estos patrones, la recesión iniciada en 1980 ha afectado en forma más pronunciada las tasas de desempleo de los jóvenes que las de

**GRAFICO III-5**  
**TASAS DE DESEMPLEO POR GRUPOS DE EDAD**  
(Como proporción de la PET)



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

los mayores. Aunque esto podría llevar a la conclusión de que los jóvenes han sido más golpeados por la recesión, como a menudo se afirma, ésta es una afirmación que no puede sustentarse con la simple observación de las tasas de desempleo, debido a la heterogeneidad en el comportamiento de la oferta laboral de los diferentes grupos de edad. Mientras que el deterioro en la situación de los jóvenes se refleja principalmente en las magnitudes del desempleo, en los mayores se traduce más fuertemente en la calidad y remuneración de las ocupaciones.

#### D. Empleo por posición ocupacional

Es indiscutible que la economía colombiana está atravesando un proceso de informalización que se refleja en la disminución de los empleos asalariados dentro del sistema productivo, y en la creciente participación en la fuerza de trabajo de personal autoempleado que crea sus propias ocupaciones. El sector moderno de la economía ha sido incapaz de generar los suficientes puestos de trabajo para compensar, aunque sea parcialmente, esta tendencia y, ante su inercia, la oferta de trabajo ha optado por autoemplearse, aun si ello implica menores remuneraciones reales y una ausencia total de seguridad social. Este proceso se está dando paralelamente con el incremento en las tasas de desempleo, lo cual es un claro síntoma del deterioro del mercado de trabajo colombiano. La tasa de desempleo medida por el DANE se asimila casi totalmente a la población que busca trabajo asalariado, y aunque también se mide un desempleo para trabajadores por cuenta propia, que fluctúa alrededor del 10%, esta categoría no

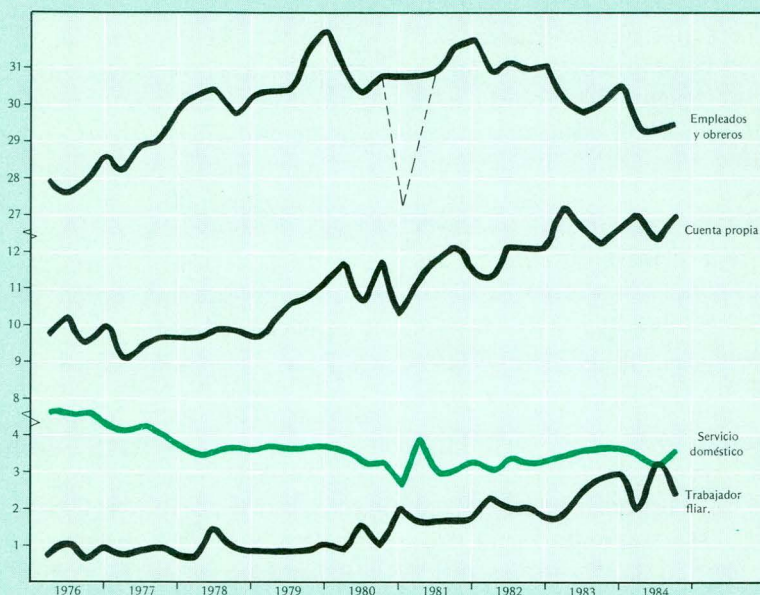
tiene mayor sentido económico, pues la población ocupada en el sector informal no pertenece a un mercado típico, donde se intercambian salarios y trabajo. El llamado sector no moderno de la economía no funciona de acuerdo con los cánones de los mercados de trabajo descritos en los modelos económicos, puesto que en él se intercambian directamente el producto o servicio ofrecido por el trabajador, y sólo indirectamente su fuerza de trabajo, como insumo de un proceso productivo.

De acuerdo con lo anterior, el Gráfico III-6 ilustra cómo la proporción del empleo asalariado ha caído desde 1980, mientras que los trabajadores por cuenta propia y ayudantes familiares sin remuneración han aumentado su participación dentro de la totalidad de ocupados en la economía. Sin embargo, estas tendencias no son homogéneas entre los diferentes grupos de edad. Según se observa en el Gráfico III-7, la informalidad es un fenómeno más corriente entre los trabajadores mayores de 30 años, que entre los más jóvenes. Así, mientras que la ocupación informal absorbe hasta el 180% de la población mayor, nunca sobrepasa el 80% de la población entre 15 y 29 años. El Gráfico muestra además que el proceso de informalización de los últimos años ha reforzado aún más estas divergencias en la actividad laboral de los grupos de edad, ya que la totalidad de los aumentos en la ocupación informal han provenido de los mayores de 30 años.

Las tendencias ya comentadas de las tasas de ocupación para cada grupo de edad explican este comportamiento. La tasa de empleo asalariado



**GRAFICO III-6**  
**TASAS DE OCUPACION POR POSICION OCUPACIONAL**  
 (Como proporción de la PET)



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

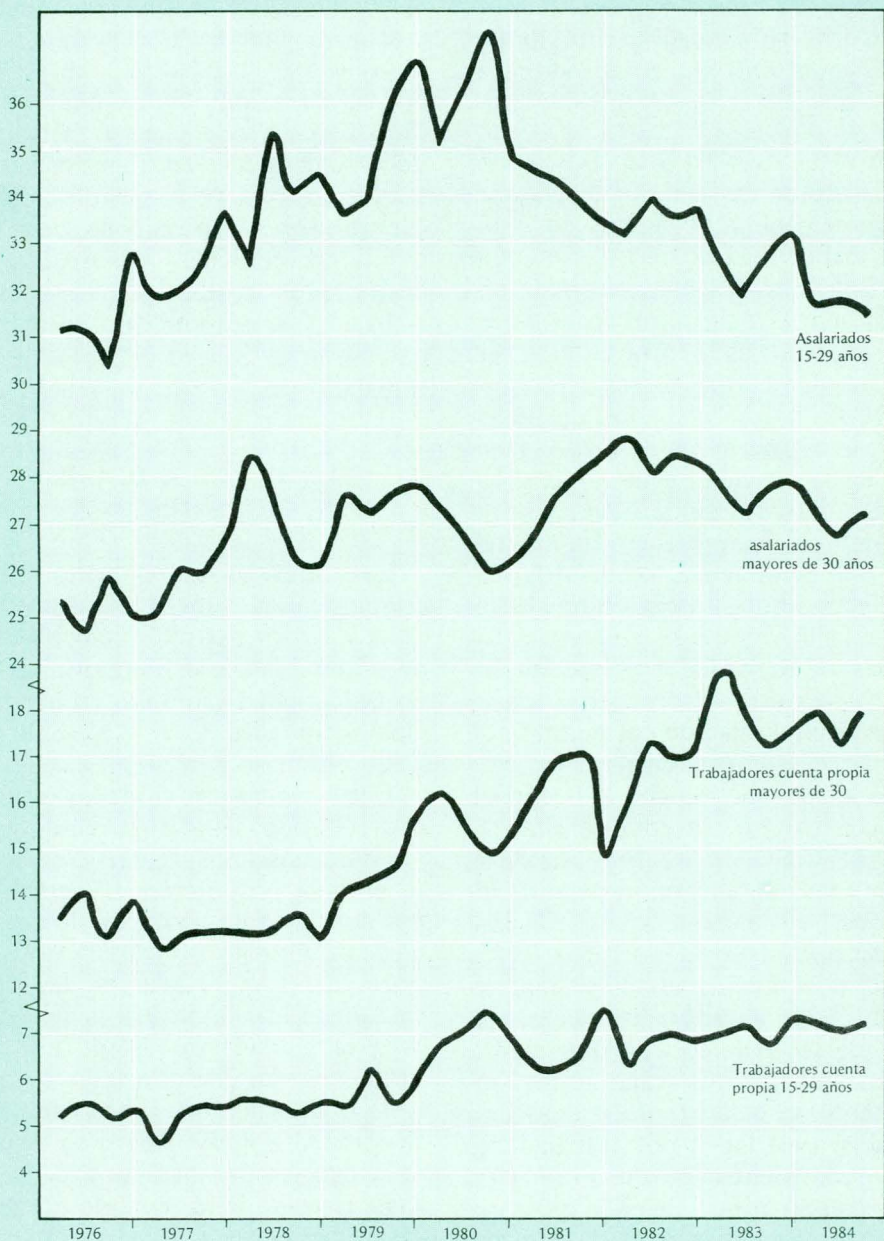
para el total de la población cae ligeramente desde 1980, al tiempo que la proporción de trabajadores por cuenta propia aumenta. La recesión que se vive en este período ha obligado al sistema productivo formal a licenciar numerosos trabajadores y entre ellos a muchos que por su edad y posición no pueden permitirse permanecer desempleados. En efecto, los jefes de hogar, cuya remuneración constituye el principal ingreso dentro del hogar, al perder su empleo asalariado se ven obligados a autoemplearse. El comportamiento de los jóvenes es diferente. A pesar de que la ocupación en estas edades ha caído más abruptamente que en el total de la población, debido posiblemente a que son más fácilmente removibles, los jóvenes de 15-29 años no están pasando a ser trabajadores

por cuenta propia. Las tasas de ocupación en esta categoría son más o menos constantes en el período, lo que es indicio de que los asalariados jóvenes que pierden su empleo asalariado pasan a buscar un nuevo empleo o simplemente se retiran del mercado de trabajo, puesto que sus ingresos son, en general, complementarios dentro del núcleo familiar.

### E. Empleo por rama de actividad

De acuerdo con el proceso de informalización de la economía colombiana, es claro como los sectores terciarios (comercio y servicios) están ocupando mayores proporciones de la población que los sectores secundarios (industria y construcción), debido a que los primeros, por su estructura, son más flexibles para aco-

**GRAFICO III-7**  
**TASA DE OCUPACION POR POSICION OCUPACIONAL**  
**Y GRUPOS DE EDAD**  
 (Como proporción de la PET)



Fuente: DANE y Cálculos de FEDESARROLLO.

ger trabajadores por cuenta propia. La naturaleza de las ocupaciones de los trabajadores por cuenta propia los ubica dentro de las ramas de servicios y comercio principalmente, más que en la industria, en la cual la informalidad requiere niveles más altos de inversión y calificación, lo que restringe la entrada de autoempleados.

En el Gráfico III-8 se aprecia cómo el sector de servicios diversos es el mayor generador de empleos a nivel urbano, seguido por el comercio y la industria. Además, se puede observar que la ocupación en la industria registra las contracciones más marcadas en 1980, y desde principios de 1982 hasta mediados de 1983, que son los períodos de mayor recesión en la actividad económica urbana. De igual forma, la ocupación industrial se recupera en momentos que corresponden a los de reactivación económica, revelando una estrecha relación entre el empleo y los niveles de actividad en el sector industrial. En los sectores terciarios no se aprecia tal relación entre la tasa de ocupación y el nivel de actividad económica, lo cual se debe al hecho de que la estructura interna de estas ramas de actividad es muy flexible, permitiendo la absorción de autoempleados. Así las cosas, aunque la tasa de ocupación en el comercio y los servicios no han cambiado sustancialmente, sí se ha alterado la composición de los empleos, en detrimento de los trabajadores asalariados. Simplemente se están remplazando empleados asalariados por trabajadores informales dentro de estas ramas de actividad mientras que en la industria las ocupaciones asalariadas están disminuyendo, pero no están siendo compensadas por incrementos en el

número de trabajadores informales. La sustitución de trabajadores asalariados por informales en los sectores de servicios ha ocurrido a costa de la productividad, ya que los niveles de producción se han rezagado respecto al número total de empleos, que han crecido a una tasa semejante a la de la población en edad de trabajar. En el caso de la industria, aunque las estadísticas de las encuestas mensuales del DANE tenderían a señalar la tendencia opuesta, no es posible establecer con precisión qué ha ocurrido con la productividad, puesto que los encuestados omiten a menudo los trabajadores temporales o de tiempo parcial en el conteo del total de sus trabajadores.

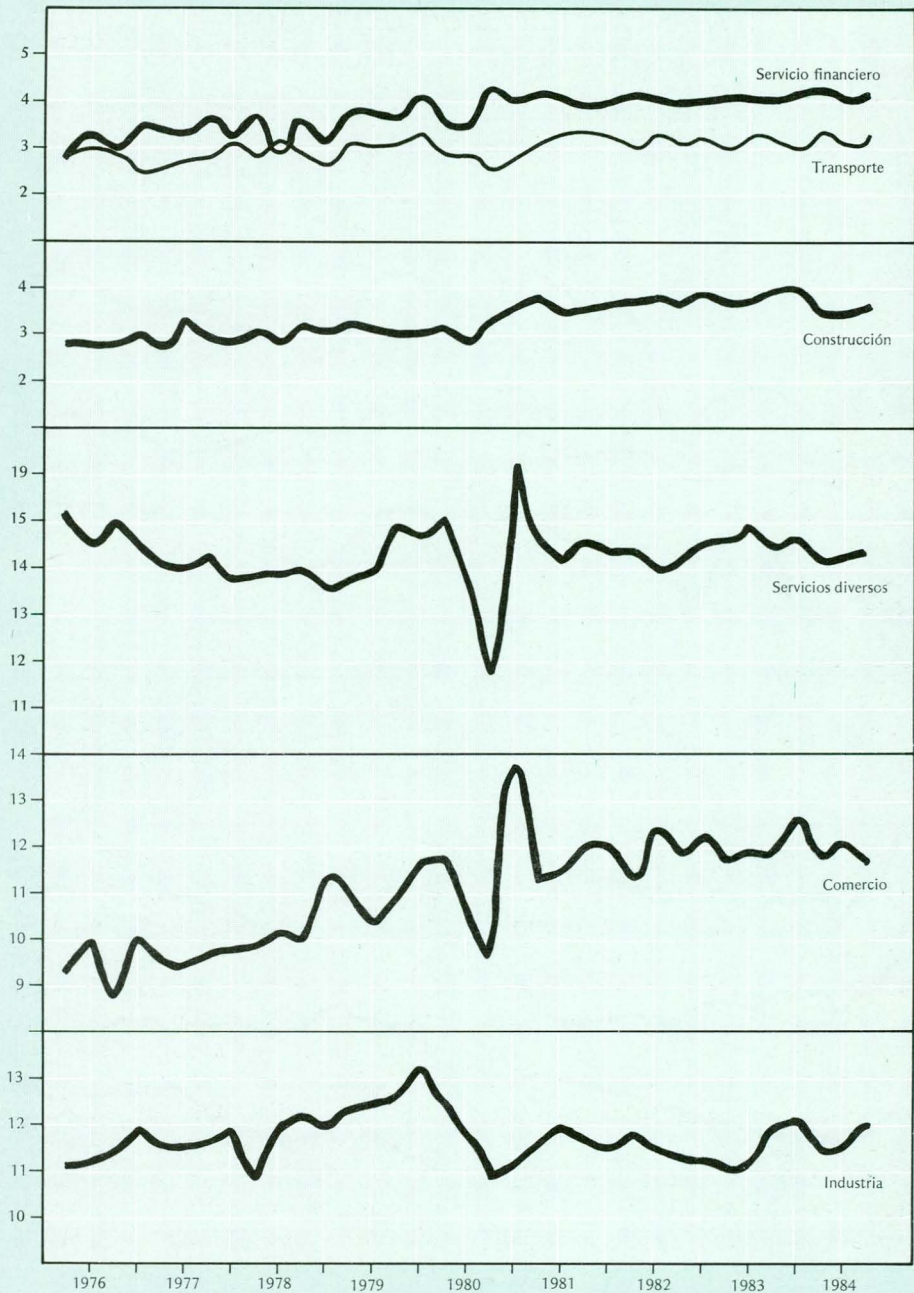
### III. LA DINAMICA DEL EMPLEO POR CIUDADES

Las diferencias regionales en la composición de los sectores productivos y en los patrones de ocupación permiten analizar el comportamiento de las variables laborales en las principales ciudades.

Entre las cuatro ciudades estudiadas (Gráfico III-9) Bogotá sobresale por sus altas tasas de participación y su elevada proporción de ocupados. Por consiguiente, las tasas de desempleo en Bogotá son bastante inferiores a las registradas en las otras ciudades. Los indicadores laborales de esta ciudad han estado muy influidos por las distintas fases de la recesión. Inicialmente la tasa de participación disminuyó, pero se recuperó luego desde mediados de 1981 hasta fines de 1982, cuando tuvo una caída pasajera. En lo sucesivo se mantuvo a niveles altos, hasta el pasado mes de julio, cuando registró un



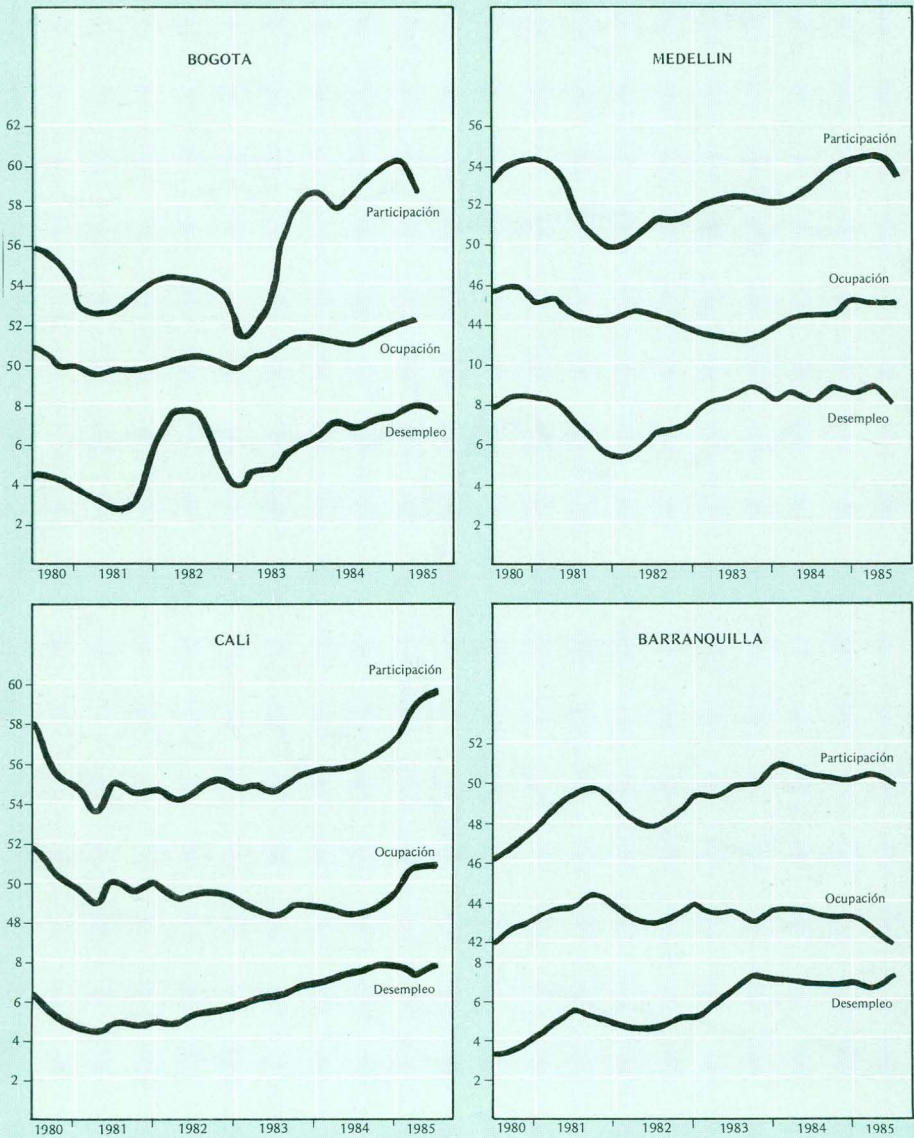
**GRAFICO III-8**  
**TASAS DE OCUPACION POR RAMA DE ACTIVIDAD**



**Fuente:** DANE, Cálculos FEDESARROLLO. Ponderación 4 principales ciudades.

GRAFICO III-9

TASAS PARTICIPACION, OCUPACION  
Y DESEMPLEO POR CIUDADES



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO (Series desestacionalizadas y suavizadas).



retroceso. La tasa de desempleo registró exactamente el mismo ciclo, mientras que la tasa de ocupación creció en forma gradual pero mucho más lentamente que las tasas de participación y desempleo.

En cuanto respecta a la posición ocupacional, es de interés notar que en Bogotá la proporción de ocupados como trabajadores por cuenta propia ha crecido en forma semejante a la tasa de ocupación, reproduciendo así el patrón registrado en todo el país: mientras que el sector informal ha sido el principal generador de empleos que ha permitido mantener constantes o ligeramente crecientes las tasas de ocupación, el sector moderno de la economía ha disminuido su nivel de empleo.

El hecho de que en Bogotá el principal generador de empleos sea el sector servicios (Cuadro III-1) ha permitido que haya una mayor flexibilidad en la ocupación a través de la creación de empleos por cuenta propia. Después del sector servicios, en Bogotá prosiguen en importancia el comercio y la industria, según la proporción de empleos en estas ramas. En el primero de estos sectores la ocupación ha crecido desde 1976, mientras que en el segundo se ha mantenido estable. De nuevo, se puede afirmar que el sector comercio ha sido más flexible que el manufacturero en cuanto a su capacidad de acomodar trabajadores por cuenta propia.

También en Cali las tasas de participación presentan niveles relativamente altos en comparación con las otras dos ciudades consideradas. En esta ciudad, el deterioro de los indi-

cadores laborales se presentó desde comienzos de la recesión, en forma continua hasta 1983. A mediados de ese año, la recuperación económica revirtió esa tendencia produciendo una mejoría en los niveles de ocupación. Puede también constatar que a diferencia del patrón que se aprecia para las series del conjunto de ciudades, en Cali hay una relación más estrecha entre las tasas de ocupación y las de participación, que entre éstas y las de desempleo.

El Cuadro III-1 muestra que en Cali el empleo total se distribuye por sectores de forma mucho más homogénea que en las otras ciudades. No hay una rama de actividad líder en la generación de empleos, lo que posiblemente ha permitido que la caída en la tasa de ocupación no sea tan brusca como en Medellín y Barranquilla.

Medellín continúa presentando, desde 1976, tasas de desempleo superiores a las de las otras tres ciudades. La persistencia de este fenómeno sugiere que obedece a factores de carácter estructural que diferencian a Medellín de los demás centros urbanos. Al mismo tiempo, las tasas de ocupación y participación en esta ciudad son sistemáticamente más bajas que las de las otras ciudades, con excepción de Barranquilla.

Al margen de estas diferencias, sin embargo, la evolución de los indicadores laborales a través del tiempo confirma el patrón nacional según el cual las tasas de participación y desempleo evolucionan en forma paralela. El impacto recesivo de 1980 tuvo un efecto muy pronunciado sobre estas dos variables en 1980. Posteriormente, los niveles de participa-

**CUADRO No. III-1**  
**POBLACION OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD**  
 (Como porcentaje de la PET)

	Industria	Construcción	Comercio	Transporte	Servicios <sup>1</sup>	Total <sup>2</sup>
<b>BOGOTA</b>						
1976	11.08	2.91	9.27	2.83	15.58	46.08
1977	11.35	2.96	9.35	2.90	14.41	45.67
1978	11.30	3.08	10.19	2.88	14.11	46.25
1979	12.26	3.16	10.91	3.22	14.75	49.55
1980	12.28	3.78	11.28	2.81	14.94	50.82
1981	11.43	3.58	11.70	3.26	14.60	50.04
1982	11.40	3.83	11.86	3.21	14.68	50.35
1983	11.57	3.70	11.92	3.25	15.19	51.20
1984	11.75	3.57	11.91	3.29	14.65	50.87
<b>MEDELLIN</b>						
1976	12.35	2.61	9.04	1.99	12.26	41.01
1977	12.46	2.68	9.42	2.13	12.71	42.40
1978	13.06	2.89	9.50	2.01	13.16	43.67
1979	14.13	2.69	9.98	2.47	12.18	44.80
1980	14.45	2.85	10.84	2.60	11.46	45.68
1981	13.41	3.33	10.74	2.49	11.93	44.63
1982	11.87	3.76	10.79	2.52	11.99	44.50
1983	11.64	3.38	10.74	2.38	11.70	43.47
1984	11.94	3.46	9.14	2.31	11.84	44.44
<b>CALI</b>						
1976	13.44	3.02	10.85	2.74	12.33	45.79
1977	13.51	2.75	11.34	2.49	13.73	46.84
1978	14.01	2.77	11.77	2.96	12.98	47.68
1979	14.62	3.14	12.22	2.86	14.35	50.52
1980	14.35	2.67	13.36	3.37	14.36	51.48
1981	13.58	3.17	12.79	3.00	13.88	49.97
1982	13.18	3.10	12.66	2.88	13.99	49.53
1983	12.43	3.04	12.75	2.80	13.95	48.68
1984	12.01	3.17	12.78	2.78	13.90	48.22
<b>BARRANQUILLA</b>						
1976	9.82	2.20	11.26	3.63	12.95	42.88
1977	9.21	2.29	10.63	3.93	12.16	41.10
1978	9.88	2.57	11.39	4.32	12.76	42.28
1979	9.51	2.29	11.26	4.30	12.84	42.92
1980	9.05	2.08	11.71	3.47	12.80	43.05
1981	8.80	2.45	12.69	4.03	12.76	44.49
1982	6.72	1.80	12.69	4.06	13.12	43.25
1983	8.17	2.52	13.16	3.84	12.38	46.52
1984	8.14	2.20	13.29	3.46	13.16	43.38

<sup>1</sup> Servicios domésticos, gobierno, servicios personales.

<sup>2</sup> Incluye también electricidad, minas, agricultura y servicios financieros.

Fuente: DANE, cálculos de FEDESARROLLO.

ción y de desempleo se redujeron hasta fines de 1981, desde cuando han venido aumentando gradualmente. Los niveles actuales de ambas variables son muy similares a los que se alcanzaron en su peor momento en 1980. Por su parte, la ocupación mantuvo una tendencia descendente hasta mediados de 1983, que fue revertida, al igual que en Cali, con la recuperación experimentada por la economía. Aunque la mejoría lograda se ha mantenido hasta ahora, la ocupación no ha llegado a alcanzar en ningún momento los niveles que tenía inmediatamente antes de la recesión.

Las diferencias estructurales y de comportamiento de los agregados laborales de Medellín pueden ser explicadas por la composición de su empleo por ramas de actividad y por posición ocupacional. En esta ciudad, el comercio y los servicios ocupan las proporciones más bajas de la población en edad de trabajar, en comparación con las otras ciudades. Al mismo tiempo, Medellín es la ciudad con mayor proporción de población asalariada y menor cantidad relativa de trabajadores por cuenta propia. Debido a estas diferencias estructurales, los niveles de desempleo han sido relativamente altos y sensibles al nivel de actividad económica, pues están más influidos por la situación de los mercados formales y son más limitadas las capacidades de absorción laboral a través del empleo por cuenta propia.

Por su parte, la situación en Barranquilla ha empeorado sensiblemente a través del tiempo. En la década de los 70 presentaba tasas de desempleo menores o las de las otras

tres ciudades, acordes con tasas inferiores de participación y ocupación. Sin embargo, desde 1980 la tasa de participación ha estado creciendo y con ello el desempleo, mientras que la tasa de ocupación ha disminuido. En consecuencia, a pesar de que las tasas de participación y ocupación son las más bajas de las cuatro principales ciudades, la tasa de desempleo se sitúa por encima de las registradas en Cali y Bogotá.

La tasa de ocupación en la industria barranquillera ha caído en forma dramática desde 1980, y la del sector comercio, que es el más importante para la ciudad, apenas ha crecido. La crisis del intercambio con Venezuela y el cierre de importaciones han sido factores desfavorables a la actividad económica y a los niveles de empleo en esta ciudad. A pesar de que Barranquilla es la ciudad con mayores proporciones de trabajadores por cuenta propia y menor cantidad de asalariados de las cuatro ciudades estudiadas, los niveles de ocupación se han deteriorado más, reflejando posiblemente una saturación del sector no moderno de la economía como generador de empleo.

#### IV. EL PANORAMA LABORAL ACTUAL

Los indicadores laborales han mostrado un deterioro importante en el último año. La tasa de desempleo, que es el indicador más corrientemente utilizado, se ha mantenido por encima del 14% durante todo 1985. Las tasas que se han registrado en los trimestres pasados son las más altas desde que se cuenta con estadísticas regulares del DANE en materia de empleo. Sin embargo, la magnitud

del desempleo ha aumentado aún más rápido de lo que sugieren estas tasas, ya que no sólo ha crecido el porcentaje de desempleo como proporción de la fuerza de trabajo, sino además la parte de la población que ha entrado a participar en el mercado laboral. En efecto, las tasas de participación global, que miden el porcentaje de la población mayor de 15 años que forma parte de la fuerza de trabajo, también han registrado niveles récord en 1985, habiendo alcanzado su punto más alto el pasado mes de julio (57.50/o, para cuatro ciudades). La combinación de estos dos factores ha dado como resultado unos niveles de desempleo que no tienen parangón alguno en la historia del país. Si el desempleo se mide como proporción de la población en edad de trabajar, con el fin de captar ambos componentes, se encuentra que las tasas recientes han estado alrededor del 80/o, frente al 40/o o 50/o de hace unos cuatro años.

Este indicador de desempleo también alcanzó su punto más alto en el mes de julio, para registrar luego una leve mejoría en el mes de septiembre. Sin embargo, ello no implicó un fortalecimiento de la situación laboral, ya que los porcentajes de ocupación se deterioraron al mismo tiempo. Este indicador, que compara el número de ocupados con la población en edad de trabajar, tuvo un retroceso significativo en los últimos trimestres, después de haberse mantenido en niveles relativamente altos en los tres períodos anteriores. En efecto, los niveles de ocupación cayeron en septiembre a niveles que sólo se habían observado en pocas ocasiones desde el comienzo de la recesión.

En síntesis, el panorama actual en materia laboral es francamente desalentador, puesto que, además de que el desempleo ha alcanzado niveles sin precedentes, según los últimos datos ha habido además una contracción importante en los niveles de ocupación. Estos desarrollos recientes no escapan sin embargo a los patrones de comportamiento que han venido mostrando los agregados laborales desde el principio de la recesión en 1980, ni a la forma como los trabajadores han respondido al debilitamiento del mercado laboral.

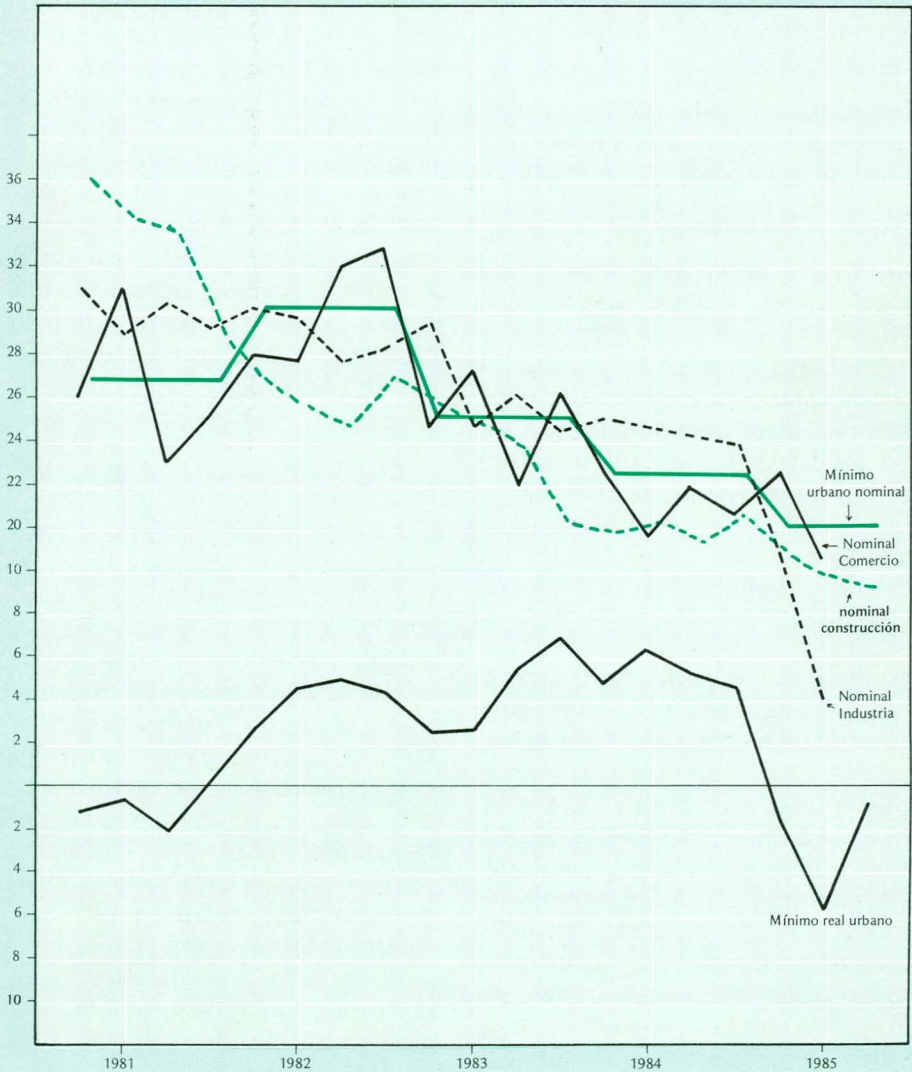
## V. SALARIOS

### A. Evolución reciente de los salarios

En 1985 operaron cambios de enorme importancia en el comportamiento de los salarios de los diferentes sectores. El rasgo común a todos ellos fue la moderación en los ritmos de ajuste nominal, lo que, conjugado con un sustancial aumento en las tasas de inflación, dio como resultado una contracción severa en el poder de compra de los trabajadores, que en algunas ramas productivas regresaron a los niveles de cuatro años atrás.

En la industria se pasó de incrementos en los salarios nominales que fluctuaban entre 270/o y 300/o en 1981 y 1982, a aumentos de sólo 18.70/o y 130/o en el primero y segundo trimestres de este año, respectivamente (Cuadro III-2 y Gráfico III-10). Aunque la desaceleración de los ritmos de ajuste salarial industrial había venido ocurriendo desde hacía varios años, súbitamente se intensificó en 1985. Por esta razón, la disminución en los salarios reales, calcula-

**GRAFICO III-10**  
**VARIACION SALARIOS PROMEDIO Y MINIMO POR SECTORES**  
**(Urbano)**



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.



da sobre una base anual, no ha sido aún muy significativa (3.70/o, obreros), aunque la brecha entre la inflación y los porcentajes de aumento salarial han sido considerables en los últimos meses: más de 14 puntos al concluir el segundo trimestre del año. De persistir estas tendencias se registraría una contracción de salarios reales en la industria manufacturera de magnitudes que no tienen comparación en las dos últimas décadas.

Las tasas de ajuste de los salarios en la construcción han tenido una reducción más gradual, disminuyendo a razón de unos tres puntos por año desde fines de 1982, hasta alcanzar tasas del orden del 170/o en los últimos meses. Por esa razón, estos salarios reflejan una contracción más marcada de su poder de compra, a pesar de estar creciendo en términos nominales más rápidamente que los de la industria. En efecto, el pasado mes de septiembre los salarios de los obreros de la construcción mostraban una caída en valores reales del 6.00/o, regresando así a sus niveles de mediados de 1982.

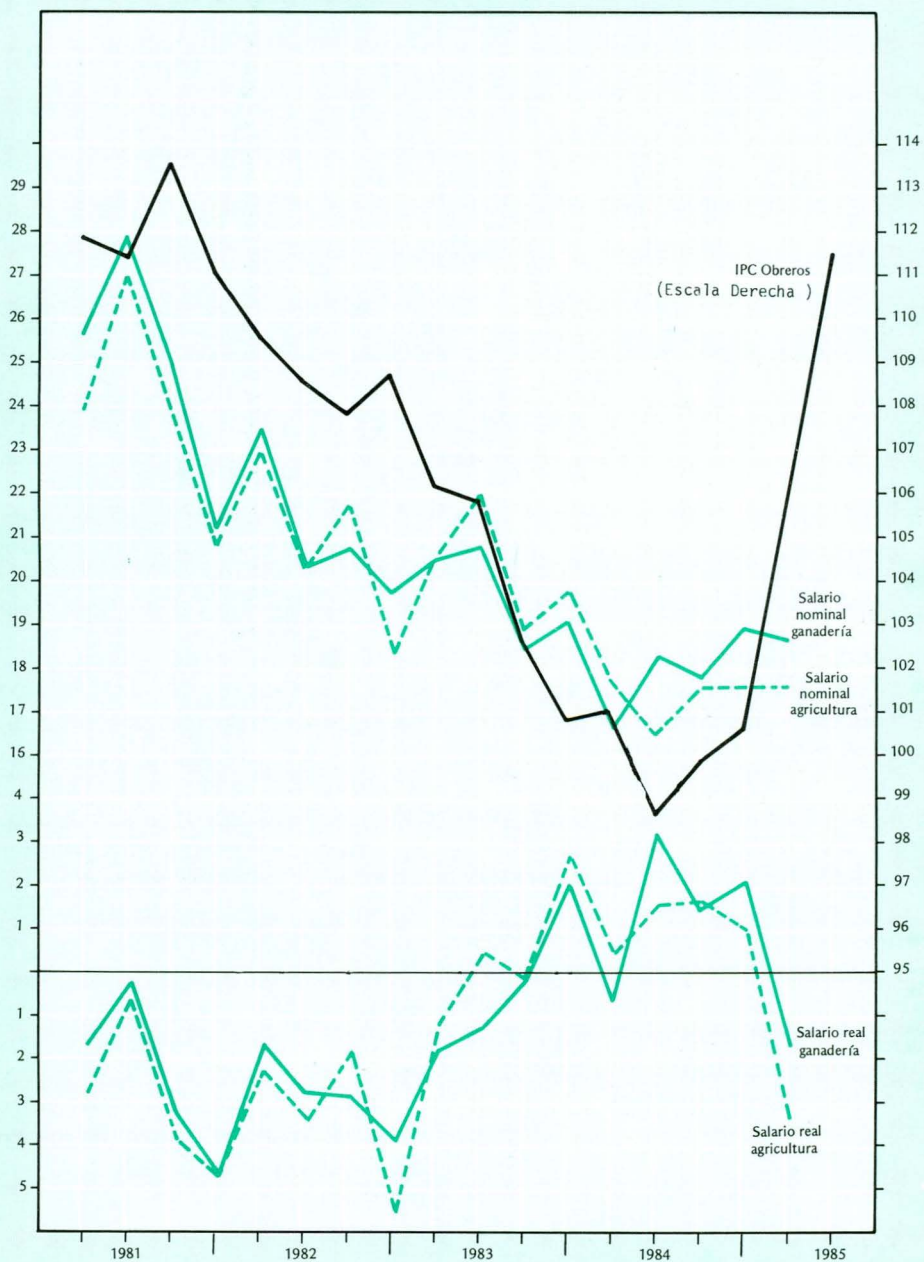
Aunque el comercio no ha escapado a las tendencias de debilitamiento de los salarios, sus ritmos de ajuste salarial no han disminuido en forma importante en el último año. Las tasas de 22.50/o y 18.50/o registradas en los primeros trimestres de 1985, no difieren casi de las de los mismos períodos del año anterior. Debido a este comportamiento, la caída de los salarios reales del comercio sólo ha sido visible desde el segundo trimestre de 1985, cuando se presentó la más alta tasa de inflación.

La historia de los jornales rurales es mucho más dramática. El sector a-

gropecuario es el único donde el salario real ha caído casi continuamente desde 1981 (Gráfico III-11). Utilizando el índice de precios al consumidor como deflactor, puede deducirse que el poder de compra de los jornales en el campo se ha deprimido entre 7 y 9 puntos desde sus niveles más altos de principios de los ochentas. Sin embargo, este cálculo puede no reflejar la verdadera magnitud del deterioro de los ingresos de los trabajadores rurales, puesto que se basa en una canasta de consumo típica de las ciudades, donde el gasto en alimentos ocupa una proporción menor del gasto total. Puesto que los precios de los alimentos han crecido más rápidamente que el conjunto de los demás precios, es factible que el deterioro del ingreso real de los trabajadores del campo sea aún mayor que lo que reflejan estas estadísticas.

En el Gráfico III-12 se puede observar que existe una asociación relativamente estrecha y directa entre el comportamiento de los salarios reales y el PIB agropecuario, asociación mucho más fuerte que la que podría encontrarse en otros sectores económicos, y que sugiere una mayor sensibilidad de los salarios rurales al estado de la demanda de trabajo que la que se aprecia en los mercados urbanos, donde las remuneraciones a los trabajadores se fijan con arreglo a convenciones colectivas y se mantienen por períodos relativamente largos. Además, la relación entre la producción agrícola y los salarios reales en el campo puede deberse a la existencia de un canal de conexión a través de los precios de los productos del sector, que no se aprecia en las producciones urbanas. En efecto, puesto que los precios de los productos

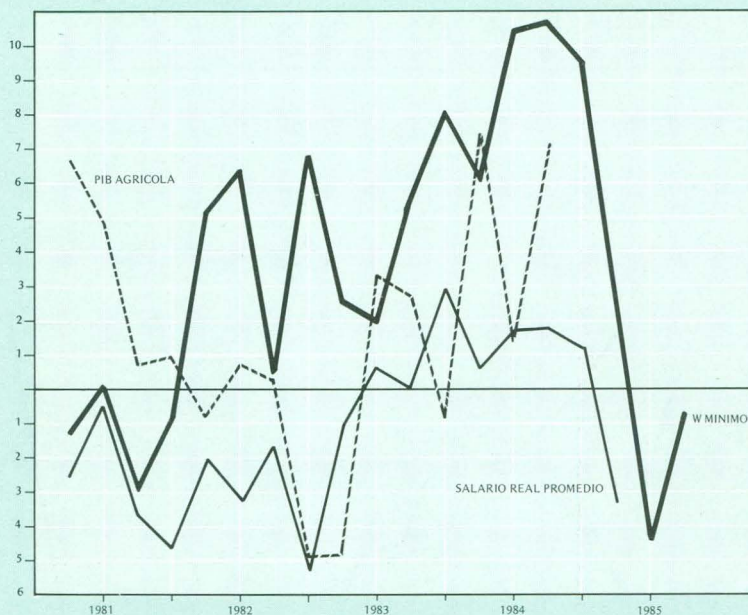
GRAFICO III-11  
VARIACION SALARIOS AGROPECUARIOS



Fuente: DANE - Cálculos Memorando Económico y FEDESARROLLO.

### GRAFICO III-12

#### VARIACION SALARIOS REALES SECTOR RURAL Y PIB AGRICOLA



Fuente: DANE y Cálculos de FEDESARROLLO.

agrícolas reflejan las condiciones del mercado, las contracciones de oferta se traducen en aumentos de sus precios relativos, presionando al alza la canasta de precios del consumo. Por consiguiente, tiende a observarse una relación directa entre la producción agropecuaria y los salarios reales en el campo. Este mecanismo de conexión no se presenta con la misma fuerza en las actividades urbanas, porque los precios de las producciones reflejan en este caso, no el estado de los mercados de los productos, sino la situación de costos.

Las condiciones de funcionamiento de los mercados de los bienes agrícolas y la mayor flexibilidad de los salarios rurales son el origen de la vulnerabilidad de los ingresos reales de los trabajadores del campo. Por esas mismas razones, es muy limita-

da la efectividad del salario mínimo rural, como se aprecia al comparar las tasas de crecimiento de este salario con las promedias registradas en la agricultura o la ganadería (Cuadro III-2). Puesto que no existen las condiciones económicas que faciliten la fijación de salarios, ni posiblemente los medios legales para hacer respetar los mínimos salariales, debe concluirse que para proteger los ingresos reales de los trabajadores rurales la alternativa más eficaz, y quizás la única, es incentivar la producción agrícola, aplicando políticas de carácter sectorial que introduzcan disminuciones de costos y mejoras tecnológicas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Véanse las secciones sobre agricultura en los capítulos de Actividad Económica Sectorial en las entregas recientes de diciembre y junio de esta Revista.

CUADRO III-2

VARIACION ANUAL SALARIOS NOMINALES Y REALES POR SECTORES

	Industria				Comercio		Construcción		Agropecuario				Salario mínimo			
	Empleados		Obreros		Serie desestacionalizada		Nomi- nal	Real	Agricultura		Ganadería		Urbano		Rural	
	Nomi- nal	Real	Nomi- nal	Real	Nomi- nal	Real			Nomi- nal	Real	Nomi- nal	Real	Nomi- nal	Real	Nomi- nal	Real
1981 I	30.0	3.5	31.9	2.9	26.1	0.5	35.8	5.8	24.1	(2.6)	25.8	(1.5)	26.7	(1.2)	26.4	(1.3)
II	29.4	2.8	28.9	1.2	31.1	4.4	34.0	5.2	27.2	(0.5)	28.0	—	26.7	(0.7)	26.4	—
III	29.7	1.9	30.3	0.2	23.0	(3.2)	33.4	3.0	24.1	(3.7)	25.1	(3.1)	26.7	(2.1)	26.4	(2.9)
IV	27.3	1.7	29.1	1.4	25.1	(0.1)	29.0	1.4	21.0	(4.6)	21.4	(4.5)	26.7	—	26.4	(0.8)
1982 I	28.9	3.2	30.0	3.8	27.9	2.2	26.7	1.2	23.1	(2.1)	23.7	(1.5)	30.0	3.7	32.2	5.2
II	25.7	1.9	29.6	4.0	27.7	2.4	25.6	1.1	20.5	(3.3)	20.6	(2.6)	30.0	4.6	32.2	6.4
III	27.8	3.2	27.6	3.1	32.0	6.7	24.6	0.6	21.9	(1.7)	20.9	(2.7)	30.0	4.9	32.2	0.7
IV	28.6	3.2	28.2	2.8	32.8	6.6	26.9	1.8	18.5	(5.4)	19.9	(3.7)	30.0	4.3	32.2	6.8
1983 I	28.5	4.9	29.4	5.9	24.8	2.0	25.6	3.0	20.7	(1.1)	20.6	(1.6)	25.0	2.4	25.0	2.5
II	25.7	3.8	24.9	2.4	27.2	5.3	24.8	2.1	22.1	0.6	20.9	(1.1)	25.0	2.5	25.0	2.0
III	23.1	4.4	26.0	6.0	21.9	3.4	23.6	4.2	19.0	—	18.6	—	25.0	5.3	25.0	5.6
IV	22.8	5.1	24.4	6.6	26.1	7.8	20.1	2.9	19.9	2.9	19.2	2.2	25.0	6.9	25.0	8.1
1984 I	22.4	4.7	25.0	6.9	22.4	4.6	19.8	2.3	17.8	0.6	16.8	(0.5)	22.4	4.6	24.0	6.1
II	22.5	5.9	24.6	8.7	19.6	3.4	20.1	4.7	16.6	1.7	18.4	3.3	22.4	6.2	26.3	10.5
III	22.3	4.4	24.2	7.1	21.8	4.1	19.2	2.8	17.7	1.7	17.9	1.6	22.4	5.1	28.8	10.7
IV	21.7	3.6	23.8	6.2	20.6	2.9	20.6	3.5	17.7	1.1	19.0	2.2	22.4	4.5	28.8	9.5
1985 I	19.2	(0.7)	18.7	(2.4)	22.5	2.0	18.7	(2.4)	17.7	(3.3)	18.7	(1.6)	20.0	(1.6)	20.0	2.3
II	13.8	(1.8)	13.0	(3.7)	18.5	(4.3)	17.2	(6.0)					20.0	(5.8)	20.0	(4.1)
III													20.0	(0.6)	20.0	(0.6)

Fuente: DANE, cálculos de FEDESARROLLO.



**CUADRO III-3**  
**INDICE DE SALARIOS REALES POR SECTORES**  
 Promedio 1980 = 100

	Industria		Comer- cio	Cons- trucción	Agropecuarios		Salario mínimo	
	Emplea- dos	Obreros			Agricul- tura	Ganade- ría	Urbana	Rural
1980 I	97.7	97.5	100.8	102.3	101.7	101.3	110.3	110.1
II	99.7	100.5	96.8	98.8	96.9	97.2	101.0	100.9
III	100.6	101.1	103.1	99.5	98.5	99.7	97.0	97.3
IV	102.0	100.9	99.3	99.4	102.8	101.8	91.7	91.6
1981 I	101.1	100.3	101.3	108.3	99.0	99.7	108.9	108.7
II	102.5	101.7	101.0	104.0	96.4	97.2	100.3	100.1
III	102.5	101.3	99.8	102.4	94.8	96.7	95.0	94.5
IV	103.7	102.3	99.3	100.8	98.0	97.2	91.7	90.9
1982 I	104.2	104.1	103.6	109.6	96.9	98.2	113.0	114.3
II	104.4	105.8	103.4	105.0	93.2	94.6	105.0	106.5
III	105.8	104.4	106.4	103.1	93.2	94.1	99.7	100.9
IV	107.0	105.2	105.8	102.7	92.7	93.6	95.7	96.6
1983 I	109.3	110.2	105.6	112.9	95.9	96.7	115.6	117.2
II	108.4	108.3	108.9	107.3	93.8	93.6	107.6	108.7
III	110.5	110.7	110.1	107.4	93.2	91.1	105.0	104.5
IV	112.5	112.1	114.1	105.6	95.3	95.9	102.3	104.4
1984 I	114.4	117.8	110.5	115.5	96.4	96.1	120.9	124.3
II	114.8	117.7	112.6	112.3	95.3	96.7	114.3	120.0
III	115.4	118.6	114.6	110.5	94.8	95.9	110.3	117.4
IV	116.6	119.0	117.4	109.3	96.4	97.7	107.0	114.3
1985 I	113.6	115.0	112.7	112.8	93.2	94.6	118.9	127.1
II	112.7	113.4	107.7	103.6			107.6	115.1
III				103.7			106.3	

Fuente: DANE cálculos de FEDESARROLLO.

### 3. Política salarial

Con base en la situación de los mercados de trabajo hacia fines de 1984 y teniendo en cuenta las perspectivas de la inflación en ese momento, *Coyuntura Económica* consideró hace un año que el rango de

ajuste factible y deseable del salario mínimo estaría entre 16 y 18%, pues “un guarismo menor podría tener consecuencias desfavorables en términos distributivos y de demanda”, mientras que, “una cifra mayor podría ser irrelevante para el mercado de trabajo y contribuir sólo a



crear dificultades innecesarias en la generación de empleo''<sup>2</sup>. El Consejo Nacional de Salarios aprobó un ajuste del 20%, ligeramente más alto que el recomendado por *Coyuntura*, que a la postre tuvo poca incidencia sobre las tendencias de ajuste salarial, que continuaron descendiendo, hasta alcanzar ritmos tan bajos como el 13% en el caso de la industria, como ya se indicó. No existe suficiente evidencia para saber si la diferencia entre la tasa de aumento del salario mínimo y las tasas promedias de ajuste salarial implicaron un efecto redistributivo de importancia. La incertidumbre resulta de que no se sabe con exactitud cuál es el cubrimiento efectivo de los mínimos salariales, y en qué medida son evadidos en forma ilegal, si bien se presume que en las ciudades se respetan más que en el campo. En cualquier caso, sin embargo, en términos de poder de compra, estos ajustes salariales mínimos y medios resultaron más moderados de lo que podría preverse inicialmente, puesto que los aumentos de los precios de los alimentos socavaron rápidamente los incrementos nominales, especialmente hasta mediados de año.

De otra parte, *Coyuntura Económica* consideró hace un año que la política salarial debía prestar atención especial a las remuneraciones en el sector público. Teniendo en cuenta las limitaciones al financiamiento público y las mejoras que en épocas recientes habrían tenido los salarios reales oficiales, se propuso entonces un alza generalizada del 10% más un monto fijo de \$900 mensuales para todos los trabajadores.

Con esta fórmula se buscaba el doble propósito de resguardar la capacidad adquisitiva de los trabajadores de más bajos ingresos y contribuir al ajuste fiscal, evitando que la estrechez de fondos públicos desplazara el gasto en bienes nacionales o el desarrollo de programas sociales prioritarios. El gobierno adoptó una política semejante a la propuesta por *Coyuntura*, pero esta sí mucho más severa en términos redistributivos, aunque de más difícil aplicación práctica, consistente en lograr aumentos salariales promedios del 10%, pero congelando virtualmente los salarios más altos. Los resultados fiscales hasta el mes de septiembre muestran que esta política fue adoptada con bastante éxito, puesto que los pagos totales por concepto de servicios personales y por transferencias, que reflejan el gasto en salarios, crecieron a tasas no muy apartadas del 10% propuesto.

La moderación en los ajustes salariales que predominó en 1985 fue posible gracias a la combinación de dos factores: de un lado, el debilitamiento de los mercados de trabajo por la debilidad del crecimiento económico, y, de otro, las recientes mejorías que habían experimentado los salarios reales por efecto de la disminución de los ritmos inflacionarios, que llegaron a un piso mínimo del 14% a mediados de 1984. Como es conocido, los ajustes salariales en Colombia se acuerdan con una óptica retrospectiva, buscando mantener los niveles adquisitivos del pasado, sin conceder mayor importancia a las perspectivas inflacionarias.

Estas prácticas de fijación de los salarios traen como consecuencia que

<sup>2</sup> *Coyuntura Económica*, Vol. XIV, No. 4, diciembre de 1984, pág. 98.

los salarios reales sean muy vulnerables a las variaciones en los ritmos de inflación. Para evitar este efecto, los sectores laborales abogan a menudo por un sistema de fijación de salarios más ceñido a la inflación a través de ajustes más frecuentes, por ejemplo con regularidad trimestral. Por una parte, este mecanismo permitiría una relación más estrecha entre los salarios nominales y su poder adquisitivo. Pero, por otro lado, introduciría una gran incertidumbre en el mercado de trabajo asalariado, que impediría fijar un precio a la mano de obra en el mediano plazo, lo que desincentivaría las nuevas contrataciones por parte de los empresarios. De otra parte, los ajustes más frecuentes exigirían modificar el actual sistema de pensiones de jubilación. Sin embargo, el principal argumento es que un sistema de este tipo facilitaría la formación de una espiral inflacionaria, puesto que las alzas más frecuentes de los costos salariales inducirían alzas también más frecuentes de todos los precios que se traducirían a su vez en nuevos ajustes salariales, generando un proceso de aceleración de la inflación.

La bondad del sistema actual reside justamente en que, debido a la baja frecuencia de los ajustes salariales, inhibe la aparición de dichas es-

pirales inflacionarias. Sin embargo, su viabilidad política y social depende de que, con el rezago preestablecido y en el mediano plazo, tienda a reconocer a los trabajadores la erosión de sus ingresos reales a cuenta de la inflación. En las circunstancias actuales, debido al alza reciente en los ritmos de crecimiento de los precios, las presiones por obtener ajustes salariales mayores serán necesariamente más fuertes que en el último año. Por consiguiente, una política salarial realista debe ir dirigida a proteger los ingresos reales de los trabajadores, permitiendo además consolidar los posibles logros obtenidos en materia redistributiva entre los diferentes estratos laborales.

Con estos antecedentes, *Coyuntura Económica* considera que el incremento del salario mínimo en 1986 debe ser del orden del 250/o. Puesto que los ajustes salariales promedios se mantendrán a tasas más bajas, debido a la inercia de las tendencias actuales y al estado de los mercados laborales estos ajustes mínimos podrán tener un efecto redistributivo adicional. Sin embargo, en el sector público, en vista de la selectividad que tuvieron los aumentos de salarios en 1985, la tasa del 250/o deberá aplicarse de manera homogénea a todos los funcionarios.

# Sector Externo

## I. INTRODUCCION Y RESUMEN

El panorama del sector externo ha cambiado de manera notoria en el último año. En primer lugar, se ha revertido la tendencia al deterioro de las reservas internacionales, y 1985 terminará con un acervo de activos líquidos internacionales superior al del año anterior. De otra parte, las estadísticas de balanza de pagos indican que en el presente año se cerró totalmente la brecha de las transacciones comerciales del país, aunque aún persisten desbalances importantes en el resto de la balanza en cuenta corriente. También ha cambiado la situación relativa del peso frente a las monedas de nuestros principales socios comerciales. En efecto, debido a la devaluación acelerada del peso y al debilitamiento del dólar en los mercados internacionales, en el mes de noviembre pasado se recuperó el nivel de la tasa de cambio real que se tenía en 1975, según la metodología de cálculo utilizada por el gobierno. No obstante, ello no implica, en forma alguna, que los productos colombianos hayan recupera-

do la competitividad internacional de aquel entonces, pues ahora son afectados por la generalización de las prácticas proteccionistas y por un marcado atraso tecnológico y de productividad de las industrias nacionales. Por estas razones, aunque el ritmo de devaluación deberá ser menor en el próximo año, es deseable que se continúe buscando el objetivo de mejorar aún más, y en forma gradual, el nivel de la tasa de cambio real.

Las perspectivas para 1986 están muy influidas por las exportaciones de café, ante los rumores de una moderada bonanza cafetera, y por las mayores exportaciones de productos de origen mineral. Sin embargo, teniendo en cuenta el crecimiento que tendrán las importaciones por la suavización de los controles cuantitativos, y considerando también el aumento en los costos financieros de la deuda, se deduce que en 1986 no mejorará el balance en cuenta corriente con el exterior. Por consiguiente, cualquier liberación adicional de importaciones implicará incurrir en ritmos más acelerados de en-

deudamiento, que no resultan aconsejables. Así las cosas, los posibles efectos monetarios de una acumulación de reservas del orden de US\$ 300 millones que se tendrá el año entrante, deberá controlarse con medidas que no modifiquen la situación del frente externo de la economía.

## II. EVOLUCION DE LA TASA DE CAMBIO

Según la metodología utilizada por el gobierno para el cálculo de la tasa de cambio real, el pasado mes de noviembre se llegó a la meta de eliminar totalmente el atraso cambiario respecto al año de 1975. En consecuencia, en el mismo mes de noviembre, el gobierno desaceleró el ritmo de devaluación a una tasa anual equivalente del 35.90%, la más baja en lo corrido del presente año (Cuadro IV-1).

Para lograr el objetivo buscado fue preciso devaluar la tasa de cambio en 46.30% entre enero y noviembre, ritmo muy superior al 25.60% registrado durante los mismos meses de 1984 y el más alto desde el establecimiento del actual sistema de mini-devaluaciones en 1967.

Si se considera que el estancamiento en la inversión industrial y en la innovación tecnológica han ocasionado un fuerte retraso en la productividad de la industria nacional y que, adicionalmente, la crisis del comercio internacional ha deprimido los precios externos de los bienes comerciales de interés para el país, debe admitirse que el logro de la tasa de cambio real de 1975 es sin embargo insuficiente para garantizar una competitividad de los productos naciona-

les semejante a la que se tenía en ese entonces. Por consiguiente, no obstante el acelerado ritmo de devaluación que se tuvo en 1985, en los próximos años, y de manera gradual, el gobierno deberá continuar buscando una mejoría adicional de la tasa de cambio real. Resultaría totalmente equivocado que, con el argumento de reducir las expectativas inflacionarias, se adoptara ahora una política de moderación excesiva de la devaluación, por debajo de las tendencias de aumento de los precios en el mediano plazo. Como se discute en el capítulo de Actividad Económica General, las perspectivas de inflación indican que en 1986 no se presentarán cambios significativos en las tasas de crecimiento de los precios con respecto a 1985. Por lo tanto, la tasa de devaluación deberá situarse alrededor del 230%, ya que ello permitirá lograr aumentos adicionales en el valor real de la tasa de cambio, sin impedir que se tomen medidas para reducir las tasas de interés domésticas, y evitando que se creen estímulos excesivos a los movimientos ilegales de capitales, que a la postre podrían debilitar la efectividad de los controles cambiarios.

## III. BALANCE COMERCIAL

### A. Evolución global

El Balance Comercial de la Balanza Cambiaria (Cuadro IV-10) durante el período enero-octubre del presente arrojó un superávit de US\$703 millones, lo cual constituye una notoria mejoría frente al déficit comercial de US\$464.5 millones registrado en igual período durante 1984. Este resultado obedeció tanto al fortalecimiento de los ingresos por exporta-

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

	1982		1983		1984		1985	
	\$/US\$	Variac. anual equiva- lente %/o	\$/US\$	Variac. anual equiva- lente %/o	\$/US\$	Variac. anual equiva- lente %/o	\$/US\$	Variac. anual equiva- lente %/o
Enero	59.84	—	71.45	21.7	90.63	28.2	116.6	32.6
Febrero	60.63	17.0	72.81	25.4	92.53	28.3	120.1	42.6
Marzo	61.40	16.4	74.19	25.3	94.47	28.3	126.3	82.9
Abril	62.21	17.0	75.60	25.3	96.45	28.3	132.58	79.0
Mayo	63.02	16.8	77.04	25.4	98.47	28.3	138.70	71.9
Junio	63.84	16.8	78.51	25.4	100.40	26.2	142.90	43.0
Julio	64.69	17.2	80.00	25.3	102.65	30.5	147.79	49.7
Agosto	65.55	17.2	81.68	28.3	104.81	28.4	152.06	40.7
Septiembre	66.42	17.1	83.40	28.4	107.01	28.3	157.90	57.2
Octubre	67.68	25.3	85.15	28.3	109.26	28.4	162.43	40.4
Noviembre	68.97	25.4	86.94	28.4	111.55	28.3	166.64	35.9
Diciembre	70.29	25.5	88.77	28.4	113.89	28.3		

Fuente: Bolsa de Bogotá.

ciones y compras de oro como a la contracción de los giros por importaciones.

Los reintegros por exportaciones de café presentaron un incremento del 11.40/o entre los períodos en consideración, alcanzando entre enero y octubre del presente año un total de US\$1209 millones. Este incremento fue el resultado de una reducción en el ritmo de cancelación de pasivos externos por parte del Fondo Nacional del Café, ya que el valor total de las ventas externas de café se ha visto ligeramente reducido por los menores precios de venta. Las exportaciones diferentes a café también presentaron un importante creci-

miento, al registrar unos ingresos de divisas por US\$1023.6 millones entre enero y octubre del presente año, un 15.80/o más de lo alcanzado por este concepto en el año anterior.

Por su parte, el crecimiento significativo experimentado por las compras de oro es atribuible al sobreprecio del 30o/o otorgado desde el año pasado, gracias al cual se produjo un incremento de US\$100 millones (43.10/o) en este rubro, que en términos cambiarios es asimilable a una exportación. Sin embargo, este subsidio representa un costo fiscal excesivo, que es cada vez menos justificable en la medida en que la devaluación ha sido más acelerada que la in-



flación interna, mejorándose así la rentabilidad de la producción del metal. En efecto, desde cuando fue establecido el subsidio, el diferencial acumulado entre la devaluación y la inflación interna ha sido superior al 40%, lo que por sí sólo evidencia la redundancia del sobreprecio actual. Inicialmente se arguyó que un objetivo adicional del subsidio era contrarrestar el atractivo que ejercía el mercado negro de divisas sobre el destino del oro, ya que debido al precio más alto del dólar paralelo, resultaba más rentable la exportación ilegal del oro que su venta al Banco de la República. En la actualidad, tampoco este argumento resulta justificable, dado el mínimo diferencial a favor de la tasa de cambio negro. Antes bien, el sobreprecio debe estar produciendo el fenómeno opuesto, al inducir la importación ilegal del metal para beneficiarse del subsidio.

Otro argumento esgrimido en favor del sobreprecio es el de buscar por este conducto la revalorización del acervo de oro que forma parte de las reservas. Aunque el instrumento no resultaba el más adecuado para un ajuste que sólo tenía un sentido contable, en la actualidad también está produciendo un efecto contrario al buscado, dado que el acervo de oro se encuentra ahora artificialmente sobrevalorado. Por consiguiente, actualmente no hay ningún argumento para conservar el subsidio del 30% a la compra de oro, ni para seguir incurriendo en sus elevados costos.

La reducción en los giros para importaciones ha sido efecto del control a la concesión de licencias desde principios del año pasado y de la imposición de plazos mínimos de giro

desde fines de 1984, que conjuntamente se han manifestado en 1985 en menores giros por US\$805 millones en los diez primeros meses, en comparación con el año anterior. También contribuyeron a disminuir las erogaciones cambiarias los menores pagos de Ecopetrol por concepto de importaciones de crudo y gasolina. Las licencias reembolsables utilizadas por esta empresa entre enero y octubre de 1985 tan sólo llegaron a US\$ 37.5 millones, frente a US\$ 69.5 millones en los mismos meses de 1984. Esta reducción es particularmente notable, si se tiene en cuenta el aumento en las importaciones físicas de combustibles que ha tenido lugar en este año (véase el capítulo de Actividad Económica Sectorial).

La mejoría que presenta el balance comercial según la balanza cambiaria no aparece confirmado por la evolución de los registros de importación y exportación, según INCOMEX (Cuadro IV-2). En efecto, la balanza comercial presenta un déficit de US\$1048 millones entre enero y octubre 21 del presente año, superior en US\$ 84 millones al registrado en igual período en 1984. Este déficit, aunque está compensado por las mayores exportaciones de hidrocarburos y por las compras de oro —no contabilizadas por el INCOMEX—, pone de manifiesto los efectos de la política de liberación de importaciones que se ha adelantado en forma prematura, como se muestra en una sección posterior de este capítulo. Las importaciones aprobadas por el INCOMEX durante el período en consideración se incrementaron en un 6.4%, como resultado de la ampliación del cupo asignado por la Junta Monetaria para la aprobación de licencias, así como de las mayores

## CUADRO IV-2

**BALANCE COMERCIAL**  
**Según registros del INCOMEX**  
**Enero-octubre 21**  
**(Millones de dólares)**

	1983	1984	1985*	Var. %/ 1985/1984
Exportaciones	2.143.2	2.352.4	2.480.6	5.4
— Café	1.219.9	1.435.9	1.406.6	— 2.0
— Otros <sup>1</sup>	923.3	916.5	1.074.0	17.0
Importaciones	4.230.7	3.317.2	3.529.3	6.4
Balance comercial	— 2.087.5	— 964.8	— 1.048.7	—

\* Cifras provisionales

<sup>1</sup> Netas de ajustes por modificaciones y anulaciones en valor. No incluyen exportaciones de combustibles y lubricantes, ni compras de oro.

Fuente: INCOMEX.

importaciones de bienes que se encuentran en el régimen libre, al cual han sido trasladadas un buen número de posiciones durante el presente año.

En relación con las cifras según manifiestos de aduana, para el período enero-julio se observa una evolución que se asemeja más a las tendencias registradas en la balanza cambiaria. La obtención de un superávit comercial por US\$35.5 millones según esta fuente, que es asimilable a la de balanza de pagos, refleja ante todo la eficacia del esfuerzo de reducción en el valor de las mercancías importadas, las cuales han caído un 19.5% en el acumulado de los siete primeros meses de 1985 (Cuadro IV-3). La contribución de las exportaciones a este resultado ha sido más moderada, pues su crecimiento es de sólo 4.4% entre iguales períodos de 1984 y

1985. Este crecimiento es resultado, principalmente, del mayor valor de las exportaciones de café y del significativo crecimiento, en las exportaciones de combustibles (9.87%/o), dentro de las cuales el carbón ha jugado el papel más importante. Sin embargo, tal como se menciona en el capítulo sobre Actividad Económica Sectorial de la presente entrega las importaciones de combustibles no han podido descender con la misma celeridad con que ha mejorado la situación global del sector minero. Este resultado se explica por la insuficiente capacidad de refinación, que obliga a traducir en mayores importaciones todos los crecimientos en la demanda de gasolina. Igualmente, la imposibilidad de abastecer la refinería de Cartagena con petróleo nacional, debido a restricciones de transporte, ha obligado a

**CUADRO IV-3**  
**BALANCE COMERCIAL**  
 Según manifiestos DANE  
 Enero-julio  
 (Millones de dólares)

	1984	1985	% 1985/ 1984
Exportaciones	1.983.319	2.071.272	4.43
— Café	1.005.873	1.055.962	4.98
— Combustibles	292.517	321.386	9.87
— Otras	684.927	693.924	1.31
Importaciones	2.436.626	2.035.806	- 16.45
— Combustibles	270.423	292.821	8.28
— Otras	2.166.203	1.742.985	19.54
Balance comercial	- 453.307	35.466	-

Fuente: DANE.

importar crudo en momentos en que aumenta el volumen de producción. Por estos factores, las importaciones de combustibles según manifiestos del DANE presentan un crecimiento del 8.2% en los siete primeros meses de 1985, contrarrestando así parcialmente el efecto en la reducción de las otras importaciones.

## B. Exportaciones menores

### 1. Evolución de las exportaciones menores aprobadas

Durante los tres primeros trimestres del presente año las exportaciones menores registradas alcanzaron un valor total de US\$1100 millones, monto superior en un 17.9% al obtenido en igual lapso en 1984, pero todavía inferior en un 5.8% al registrado en el mismo período en 1981,

cuando presentaron el nivel más alto en lo corrido de la presente década. Según se aprecia en el Cuadro IV-4, el crecimiento en las exportaciones menores fue liderado por un significativo crecimiento en las mineras, así como por el repunte en las exportaciones industriales que habían enfrentado una aguda contracción durante el año de 1984. Este comportamiento favorable en las exportaciones mineras e industriales, que crecieron a tasas del 121.9% y del 20% respectivamente, fue levemente contrarrestado por una reducción del 0.3% en las exportaciones agropecuarias.

Como es conocido, el significativo crecimiento en las exportaciones del sector minero es atribuible a las mayores exportaciones de carbón. Con el inicio de exportaciones provenien-

**CUADRO IV-4**  
**COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MENORES<sup>1</sup>**

Enero-septiembre  
(Miles de dólares)

	1984	1985*	Variación o/o
<b>SECTOR AGROPECUARIO</b>	384.121	382.891	— 0.3
— Banano	152.107	145.181	— 4.6
— Flores	95.009	102.721	8.1
— Azúcar	28.556	25.992	— 9.0
— Algodón fibra corta	28.173	48.256	71.3
— Algodón fibra larga	13.841	3.988	— 71.2
— Tabaco negro	20.029	21.731	8.5
— Arroz blanqueado	5.165	3.240	— 37.3
— Cacao en grano	10.396	3.597	— 65.4
— Langostinos y moluscos	20.733	21.431	3.4
— Carne de bovinos	10.112	6.754	— 33.2
<b>SECTOR MINERO</b>	61.498	136.454	121.9
— Carbón	38.951	110.196	182.9
1. Hullas bituminosas	35.270	106.970	203.3
2. Coques y semicoques	3.681	3.226	— 12.4
— Platino	6.564	8.291	26.3
— Piedras preciosas	15.983	17.967	12.4
<b>SECTOR INDUSTRIAL</b>	459.837	552.254	20.0
— Alimentos y bebidas	38.493	41.638	8.2
1. Gelatinas	6.191	7.361	18.9
2. Demás productos	32.802	34.227	6.1
— Hilados y tejidos	55.436	59.171	6.7
— Confecciones	37.435	55.288	47.7
— Maderas y sus manufacturas	3.629	13.461	270.9
— Cuero y sus manufacturas	24.679	42.700	73.0
— Artes gráficas	62.990	66.293	5.4
1. Cajas de cartón	24.649	22.796	— 7.5
2. Productos editoriales y papel	38.341	43.497	13.4
— Industria química <sup>2</sup>	102.403	120.575	17.7
— Minerales no-metálicos	42.238	49.976	18.3
1. Cemento	27.013	37.696	39.5
2. Demás productos <sup>3</sup>	15.225	12.280	— 19.4
— Metalmecánico	92.534	103.152	11.5
1. Ferroníquel	45.558	46.357	1.7
2. Demás productos <sup>4</sup>	46.976	56.795	20.9
<b>TOTAL SECTORES</b>	905.456	1.071.599	18.3
Demás productos	27.784	28.796	3.6
<b>TOTAL EXPORTACIONES</b>	933.240	1.100.395	17.9

\* Cifras provisionales.

\*\* Variación muy alta.

Fuente: Registros aprobados INCOMEX.

<sup>1</sup> Incluye exportaciones menores SEIC sin reintegro.

<sup>2</sup> Corresponde a los productos de los capítulos 28 al 40 del arancel.

<sup>3</sup> Corresponde a los productos de los capítulos 68 al 70 del arancel.

<sup>4</sup> Corresponde a los productos de los capítulos 73 al 89 del arancel.

tes de la zona norte de El Cerrejón, este producto ha triplicado sus ventas en comparación con lo registrado hasta septiembre de 1984. Las exportaciones de platino y de piedras preciosas también presentaron un comportamiento favorable, reforzando de esta manera el crecimiento de las exportaciones de origen minero.

A tu turno, el crecimiento de las exportaciones de origen industrial se debe a la recuperación de los mercados estadinense y venezolano. El mayor dinamismo en el mercado norteamericano se tradujo en incrementos en las exportaciones de cuero y sus manufacturas, madera y cemento a tasas del 73.0%, 270.9% y 39.5% respectivamente, durante los primeros nueve meses del año. Entretanto, la recuperación del mercado venezolano favoreció las exportaciones de confecciones, que crecieron en un 47.7%, alcanzando entre enero y septiembre del presente año un valor total de US\$55.3 millones. Vale la pena resaltar cómo a excepción de las exportaciones de cajas de cartón<sup>1</sup> y de minerales no metálicos diferentes al cemento, la totalidad de las exportaciones industriales registran mejoría durante 1985. Esta mejoría hubiera sido aún mayor de no haberse presentado la involuntaria parálisis en la producción de ferroníquel.

En contraste con la recuperación de las exportaciones de manufacturas, las de origen agropecuario muestran un total estancamiento. Dentro de los productos que han tenido un comportamiento más desfavorable sobresale el banano, con una reducción del 4.6% en el valor exportado

como resultado de la menor producción doméstica. Sin embargo, es de interés mencionar que los exportadores colombianos, con el fin de evitar la pérdida de sus mercados, han seguido abasteciendo a sus compradores con banano proveniente de otros países productores. Otros productos agropecuarios que acusan una reducción en el valor exportado son el azúcar, con una caída del 9% atribuible en su totalidad a las tendencias depresivas de las cotizaciones internacionales, el cacao, que disminuye un 65.4% como resultado del deterioro del precio internacional y de la política de fijación de precios mínimos de reintegro, y la carne, que ha continuado su sostenido descenso por la pérdida del mercado venezolano, que en lo que atañe a este producto no ha dado signos de recuperación. Dentro de los productos que reflejan dinamismo sobresalen las flores, con un crecimiento del 8.1%, que evidencia el nivel de competitividad de este producto, aún en ausencia de subsidios; el algodón de fibra corta con un crecimiento del 71.3% y el tabaco y los langostinos y moluscos que crecieron a tasas de 8.5% y 3.4%, respectivamente.

Como se aprecia en el Cuadro IV-5 que muestra el comportamiento de las exportaciones menores a lo largo de la presente década, en 1985 se han logrado recuperar los niveles de exportación del período 1980-81 gracias a las exportaciones mineras, ya que las de origen agrícola e industrial se encuentran todavía por debajo de los niveles pico de esos años. El cambio en la composición hace visible que la reciente recuperación de las exportaciones de origen industrial es aún muy moderado, pues su parti-

<sup>1</sup> Estrictamente vinculadas a la disminución en las exportaciones de banano.



CUADRO IV-5  
COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MENORES POR SECTORES  
Enero - Septiembre 1980-1985  
(Millones de dólares)

	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Sector Agropecuario	402.6	34.6	410.1	35.1	325.1	31.1	334.9	35.7	384.1	41.2	382.9	34.8
Sector Minero	60.7	5.2	46.3	4.0	43.2	4.1	46.1	4.9	61.5	6.6	136.5	12.4
Sector Industrial	681.3	58.5	612.9	52.5	600.6	57.4	517.7	55.2	459.8	49.3	552.3	50.2
Otros	20.2	1.7	99.3	8.5	77.9	7.4	39.6	4.2	27.8	3.0	28.8	2.6
TOTAL	1,164.9	100.0	1,168.5	100.0	1,046.8	100.0	938.3	100.0	933.2	100.0	1,100.4	100.0

Fuente: Registros aprobados INCOMEX.

cipación actual entre los menores (50.2%) es bien inferior a la de 1980 (58.5%).

## 2. Propuesta de liberación de exportaciones

Actualmente se encuentra en estudio en el INCOMEX una propuesta de reforma procedimental que busca reducir al máximo las aprobaciones previas que deben obtenerse de ciertos organismos como requisito para la concesión de los registros de exportación. La propuesta apunta en la dirección acertada de eliminar trámites innecesarios, que no sean claramente justificables por razones económicas y sociales, pero manteniendo los controles existentes para productos que tienen un peso importante en la canasta familiar, para aquellos que tienen precios controlados y para los que son crónicamente deficitarios en el mercado interno. De igual forma, se mantienen los controles para productos de la fauna y la flora cuya exportación puede representar amenazas de extinción de especies u otros desequilibrios ecológicos.

Los productos más sensibles que permanecen bajo control para la exportación son todos de origen agropecuario, la mayoría de los cuales son exportables marginalmente sólo cuando aparecen excedentes. Como lo enseña la experiencia con productos como el arroz o el algodón, que requieren de visto bueno, las mayores dificultades para exportar no son los controles mismos, sino la falta de claridad con que ellos se manejan, porque ello incide sobre las decisiones de producción y, por consiguiente, sobre la generación de excedentes exportables. Por lo tanto, si bien la eli-

minación de algunos trámites es favorable para desarrollar una actitud exportadora y para mejorar las posibilidades de acceder ágilmente a los mercados externos, no puede sustituir la necesidad de diseñar políticas coherentes de exportación y de establecer nuevos sistemas de incentivos, especialmente en el caso de los productos agrícolas, como se ha discutido en entregas anteriores de esta revista<sup>2</sup>.

## C. Importaciones

### *1. Evolución de las importaciones aprobadas*

Las importaciones totales aprobadas por el INCOMEX en los nueve primeros meses del año ascendieron a US\$3191 millones, cifra que representa un incremento del 5.20% con respecto al mismo período de 1984. Las mayores aprobaciones son el resultado, principalmente, del crecimiento significativo que tuvieron las importaciones no reembolsables adjudicadas a las compañías extranjeras asociadas en la exploración y explotación de campos petroleros, al pasar de US\$ 382 millones en 1984 a US\$ 688 millones un año más tarde. A partir del mes de julio pasado, por decisión de la Junta Monetaria se amplió de US\$ 250 a US\$ 285 el presupuesto mensual de importaciones reembolsables, con el propósito de favorecer, especialmente, la adquisición de bienes de capital, que son el rubro de importaciones que ha sido más afectado por las restricciones. La ampliación del presupuesto no había implicado un aumento en las importaciones reembolsables para el acumulado de los primeros nueve

meses del año porque durante los primeros meses de 1984 el INCOMEX otorgó licencias por un monto comparativamente elevado, antes de que se le exigiera ceñirse al presupuesto mensual de US\$250 millones desde el mes de marzo.

Al analizar la evolución de las importaciones reembolsables según su forma de pago (Cuadro IV-6) se observa una significativa reducción de las importaciones financiadas con recursos de crédito externo, que sólo alcanzan un valor de US\$284 millones durante los primeros nueve meses del año, en lo que constituye una reducción del 300% frente a lo obtenido en 1984. A su vez, las importaciones provenientes de países con los que existen convenios de compensación manifiestan un importante crecimiento (1520%) entre los períodos de comparación. Este hecho es atribuible a la decisión de asignar un monto mensual de US\$10 millones para este tipo de importaciones a partir del segundo semestre del presente año. Por su parte, las importaciones reembolsables pagadas mediante giro ordinario muestran una reducción del 3.10%, atribuible a la menor importación de bienes con plazo de giro superior a un año. En especial, las importaciones con financiación de mediano plazo, entre dos y cinco años de plazo, que en 1984 representaron el 10.70% del total de importaciones pagadas mediante giro ordinario, muestran una severa contracción que redujo su participación a un 4.20%. Este comportamiento explica el aumento en la participación de las importaciones con plazo de giro inferiores a un año, las cuales pasaron de representar el 840% (US\$1775 millones) entre enero y septiembre de 1984 al 930% en 1985 (US\$ 1908

<sup>2</sup> Véase el capítulo sobre Actividad Económica Sectorial en la entrega de junio pasado.

**CUADRO IV-6**  
**IMPORTACIONES APROBADAS SEGUN CARACTER DEL**  
**IMPORTADOR, FORMA DE PAGO Y REGIMEN**  
(Millones de dólares, FOB)  
Enero-septiembre

	1984	1985	1985/84
I. Carácter del importador			
1. Privado	2.098.6	2.540.2	21.0
2. Oficial	935.6	650.4	- 30.4
a. Combustibles	307.7	123.5	- 59.9
b. Otros	627.9	526.9	- 16.1
II. Forma de pago			
1. Reembolsables	2.539.6	2.380.8	- 6.2
a. Giro ordinario	2.118.0	2.053.2	- 3.1
b. Compensación	17.3	43.6	152.0
c. Créditos y regímenes especiales	404.3	284.0	- 29.8
2. No reembolsables	382.3	687.8	79.9
3. Plan Vallejo	112.3	122.0	8.6
III. Régimen <sup>1</sup>			
1. Libre	587.3	328.3	- 44.1
2. Previa	2.334.6	2.740.3	17.4
VI. TOTAL	3.034.2	3.190.6	5.2

<sup>1</sup> Excluye Plan Vallejo.

Fuente: INCOMEX.

millones). Cabe señalar que esta mayor participación no sólo obedece a la reducción de los demás tipos de importaciones, sino también a la prioridad asignada a las compras externas de materias primas y repuestos, que gozan de plazos mínimos de giro menos restrictivos y tienden a tener financiamientos de más corto plazo. También como resultado del carácter preferencial que se les ha otorgado, las importaciones realizadas mediante Plan Vallejo (SIEX) muestran una leve recuperación, al

incrementarse en un 8.6% entre los períodos en cuestión.

En relación con la evolución de las importaciones registradas según régimen, se aprecia una recomposición a favor de las realizadas bajo licencia previa. En efecto, la participación de las importaciones libres, que entre enero y septiembre de 1984 fue del 20.1%, descendió en 1985 a un 10.7%. Este comportamiento resulta aparentemente paradójico, en vista de que durante el presente año se

trasladaron 718 posiciones arancelarias de régimen de licencia previa al de libre. Sin embargo, se explica porque las importaciones de esas posiciones fueron tramitadas formalmente bajo el régimen de previa, para evitar de esta forma una duplicación en los trámites por parte de muchos importadores que ya habían presentado sus solicitudes al momento de la liberación.

## *2. Liberación de importaciones*

En 1984, como complemento de la adopción de un presupuesto mensual de US\$ 250 millones para la importación de bienes, se amplió el cubrimiento del régimen de licencia previa, dejando en libre importación menos del 0.5% del universo arancelario. Adicionalmente, se restableció la lista de bienes de prohibida importación, teniendo en cuenta la existencia de producción nacional para este conjunto de posiciones. Este esquema, bajo el cual funcionó el control a las importaciones durante la mayor parte de 1984, ha sufrido un desmonte gradual a lo largo del presente año. Es así como desde el pasado mes de febrero ha tenido lugar un proceso de liberación de importaciones mediante el traslado de posiciones arancelarias del régimen de prohibida a licencia previa y de ésta a libre importación. De esta manera, de las 5011 posiciones que conforman el universo arancelario, sólo 23 se encontraban en el mes de enero en la lista de libre importación. En junio del presente año este número había ascendido a 741, lo que constituye un aumento del mencionado 0.5% del universo arancelario al 14.8%. De otra parte, la lista de prohibida que comprendía 828 posiciones (16.5%) en enero, se redujo

sustancialmente hasta comprender sólo 119 posiciones (2.4%) en julio del presente año (Ver Cuadro IV-7).

La evolución de los registros correspondientes a las 718 posiciones liberadas durante el presente año pone de manifiesto los peligros que puede tener el continuar con una estrategia de liberación, en la cual el país se comprometió para lograr la concesión de un crédito por US\$300 millones por parte del Banco Mundial. Esta liberación en momentos en los que se ha ido configurando una demanda acumulada por los productos que han estado controlados, puede tener efectos adversos sobre la situación de la balanza de pagos, como en efecto parece estar ocurriendo.

Si se excluye la gasolina, que fue uno de los ítems liberados, se encuentra que el crecimiento de las importaciones de las otras 717 posiciones era ya del 25% al concluir agosto. Aunque este crecimiento sólo representa un aumento de US\$31 millones, fue generado en su mayor parte en un plazo muy breve por unas pocas de las posiciones que fueron liberadas en mayo y junio. Por consiguiente, podría verse multiplicado varias veces en un término relativamente breve, especialmente si se tiene en cuenta que para el mes de diciembre se habrán liberado otras 243 posiciones. Estos resultados ponen de presente los riesgos en que se está incurriendo con esta política, puesto que no existen bases para calcular la demanda de importaciones que pueda generarse como efecto de la liberación, la cual puede verse influida no sólo por la presencia de unas necesidades insatisfechas sino, también, por la aparición de comportamientos especulativos.

## CUADRO IV-7

## NUMERO DE POSICIONES ARANCELARIAS POR REGIMEN

1985

Régimen	Enero	%	Junio	%	Diciembre	%
— Libre	23	0.5	741	14.8	984	19.6
— Licencia previa	4.160	83.0	4.151	82.8	3.927	78.4
— Prohibida	828	16.5	119	2.4	100	2.0
TOTAL	5.011	100.0	5.011	100.0	5.011	100.0

Fuente: INCOMEX.

Como resultado de la nueva etapa de liberación vigente en diciembre, y tal como se observa en el Cuadro IV-7, llega a 984 (19.6%) el número de posiciones en libre, a 3927 (78.4%) los ítems en licencia previa y a sólo 100 (2%) los de prohibida importación. De continuar con esta estrategia de liberación, aún en presencia de unas mayores exportaciones de café y otros productos para 1986, se podría impedir el fortalecimiento tanto de las cuentas externas como de la reactivación del sector industrial, donde la sustitución de importaciones juega un papel vital.

### 3. Importaciones efectivas y giros

El relajamiento del control de importaciones originado tanto en la duplicación del cupo mensual asignado por la Junta Monetaria como en la liberación de importaciones, se manifiesta plenamente en el Cuadro IV-8 que resume la evolución trimestral de los registros, los manifiestos de aduana y los giros por importación de bienes. El comportamiento de los

registros, que reflejan mejor el estado actual de los controles, muestra un aumento del 29.4% entre los terceros trimestres de 1984 y 1985. En efecto, durante el tercer trimestre de 1985 la aprobación de licencias superó en cerca de US\$ 100 millones la registrada durante el segundo trimestre, lo que representa un fuerte incremento en relación con las cifras de 1984 cuando el control a las importaciones tuvo su mayor intensidad.

Por su parte, las importaciones según manifiestos de aduana han continuado descendiendo debido aún a los efectos rezagados de los controles adoptados en 1984. Es así como durante el segundo y tercer trimestre del presente año, las importaciones según el DANE disminuyeron en un 19.1% y 17.4% respectivamente en relación con los mismos períodos de 1984. Es previsible que este comportamiento se siga presentando durante el último trimestre del presente año y primeros del entrante, de forma tal que los efectos de la libera-



**CUADRO IV-8**  
**INDICADORES DE LAS IMPORTACIONES TRIMESTRALES**  
**1982-1984**  
**(Millones de dólares FOB)**

Trimestre	1983	1984	1985	1984/83 %	1985/84 %
I. Registros de importación					
I	1.459.9	1.354.6	1.007.3	- 7.2	- 25.6
II	1.265.6	822.9	1.049.0	- 35.0	27.5
III	1.270.1	876.8	1.134.3	- 31.1	29.4
IV	1.034.6	928.1		- 10.3	
TOTAL	5.030.2	3.982.4		- 20.8	
II. Importaciones según manifiestos de aduana					
I	1.169.4	987.7	874.4	- 15.7	- 11.3
II	1.135.8	1.041.5	842.3	- 8.3	- 19.1
III	1.043.6	1.090.4	901.0	4.5	- 17.4
IV	1.122.5	934.4		- 16.8	
TOTAL	4.471.3	4.052.0		- 9.4	
III. Giros por importaciones de bienes					
I	817.4	880.9	560.6	7.8	- 36.4
II	681.6	680.1	548.5	- 0.2	- 19.3
III	847.1	855.8	614.2	2.7	- 28.2
IV	759.8	608.0		- 20.0	
TOTAL	3.105.9	3.024.8		- 2.6	

\* Estimado con cifras hasta julio.

**Fuentes:**

I INCOMEX.

II DANE

III Banco de la República.

ción actual de importaciones se reflejarán en la balanza de pagos a mediados de 1986. Por su parte, los giros por importación de bienes continuaron disminuyendo como resultado del establecimiento de los plazos mínimos de giro a finales de 1984. Sin embargo, la evolución futura de este rubro se verá afectada por la innece-

saria modificación que sufrió esta medida por efecto de las Resoluciones 37 y 41 de 1985, que acortaron los plazos mínimos de giro. Dichos plazos, que contribuyeron decisivamente al fortalecimiento de la situación cambiaria —quizás como el elemento individual más importante— no originaron ningún efecto adverso, ya

que no existen indicios de que hayan implicado una restricción adicional a las importaciones<sup>3</sup>.

#### IV. GIROS Y REINTEGROS POR SERVICIOS

Como se aprecia en el Cuadro IV-10, el déficit de servicios y otras transacciones corrientes se ha reducido considerablemente a lo largo de 1985, como resultado de mayores ingresos de servicios no financieros y transferencias y gracias también a los menores pagos de petróleo para la refinación y los mayores ingresos de capital petróleo. Es así como, de un déficit superior a los US\$ 1320 millones durante el período enero-noviembre de 1984, se pasó a un desbalance de US\$ 850 millones en igual período en 1985. Los mayores ingresos de servicios no financieros son en parte atribuibles al incremento en el ingreso de dólares originados en el mercado paralelo y que aparecen bajo el rubro de turismo, al parecer estimulados por los mayores controles impuestos por los bancos norteamericanos a los depósitos de dólares de origen ilegal. De otra parte, el satisfactorio comportamiento de las transferencias y de la cuenta de capital petróleo y pagos para refinación fue posible gracias a los excelentes resultados que ha tenido la actividad exploratoria en el sector petróleo durante los últimos dos años, lo cual ha permitido, a su vez, reducir las compras internas de crudo a las compañías extranjeras asociadas, que se hacen en divisas.

#### V. EVOLUCION GLOBAL Y PERSPECTIVAS DE LA BALANZA CAMBIARIA Y DE LA BALANZA DE PAGOS

Conjuntamente con las estimaciones para 1985, los Cuadros IV-9 y IV-10, presentan las proyecciones revisadas de la balanza de pagos y de la balanza cambiaria para 1986. Teniendo como base los resultados obtenidos hasta octubre 25, la estimación de la balanza cambiaria permite asegurar que el año terminará con un nivel de reservas internacionales superior al menos en US\$ 60 millones al que se tenía a fines de 1984. Este cambio en la tendencia de las reservas internacionales, que venían disminuyendo desde 1982<sup>4</sup>, es atribuible tanto a una sustancial reducción del déficit en cuenta corriente como, en menor medida, a los mayores ingresos netos de capital.

El mejoramiento de la cuenta corriente de la balanza cambiaria en cerca de US\$1515 millones, es el efecto conjugado de varios factores. En primer lugar, el mayor control a las importaciones ejercido desde 1984, el establecimiento de plazos mínimos de giro al exterior y los mayores reintegros por exportaciones de café, carbón y ferroníquel, originaron por el lado comercial un ajuste tal, que de un déficit de US\$228 millones registrado en 1984, se espera obtener en 1985 un superávit comercial superior a los US\$900 millones. El mejoramiento en la cuenta corriente será aún mayor toda vez que el balance de servicios y transferencias presentará un

<sup>3</sup> Véase la sección sobre disponibilidad de insumos importados en el capítulo de Actividad Económica Sectorial de la edición de octubre de 1985 de *Coyuntura Económica*.

<sup>4</sup> En 1982 cayeron en US\$740 millones, en 1983 en US\$1717 millones y en 1984 en US\$ 1288 millones.

**CUADRO IV-9**  
**PROYECCION DE LA BALANZA DE PAGOS**  
**1984-1986**  
**(Millones de dólares)**

	1984	1985	1986
I. Balance en cuenta corriente	- 1.870	- 1.530	- 1.250
A. Balanza comercial	- 322	207	603
1. Exportaciones	3.414	3.597	4.533
a. Café	1.737	1.750	1.950
b. Carbón	34	119	258
c. Hidrocarburos	449	427	865
d. Ferroníquel	66	65	100
e. Otros	1.128	1.236	1.360
2. Compras de oro	244	360	320
3. Importaciones FOB	3.980	3.750	4.250
a. Combustibles	561	480	150
b. Otros	3.419	3.270	4.100
B. Servicios no financieros y transferencias (neto)	- 344	- 102	- 231
C. Servicios financieros (neto)	- 1.204	- 1.355	- 1.622
1. Ingreso de intereses	124	88	128
2. Egresos de intereses	- 1.328	1.443	1.750
II. Financiación	582	1.410	1.580
A. Inversión directa	411	570	470
B. Crédito neto al Sector Público	1.221	1.250	1.450
C. Crédito neto al Sector Privado, contrapartidas y errores y omisiones	- 1.050	- 410	- 340
III. Cambio en reservas brutas	- 1.288	60	330
IV. Saldo en reservas brutas	1.888	1.948	2.278

Fuente: 1984 Banco de la República. 1985-1986 cálculos de FEDESARROLLO.

déficit inferior a US\$400 millones al de 1984. No obstante estos resultados favorables en las transacciones corrientes, los movimientos de capitales presentaron en 1985 como un todo, un saldo positivo inferior al obtenido en 1984. En efecto, aunque 1985 se ha caracterizado como un año favorable a la contratación de crédito externo, especialmente por el crédito Jumbo por US\$1000 millo-

nes con la banca internacional, estos nuevos recursos sólo serán desembolsables en 1986. Adicionalmente, el significativo nivel del balance de capitales durante 1984 (US\$372.7 millones) estuvo claramente influido por el desembolso —en diciembre de ese año— de un crédito de apoyo a la balanza de pagos concedido por el Fondo Andino de Reservas.

**CUADRO IV-10**  
**BALANZA CAMBIARIA**  
(Millones de dólares)

	Hasta octubre 25			Proyección	
	1984	1985	1985/84 o/o	1985	1986
I. Balance en cuenta corriente	- 1.791.0	- 147.9	—	- 191	- 144
A. Balance comercial	- 464.5	703.0	—	902	1.185
1. Exportaciones de bienes	1.969.6	2.232.5	13.3	2.812	3.190
a. Café	1.085.4	1.208.9	11.4	1.550	1.775
b. Otros	884.2	1.023.6	15.8	1.262	1.415
2. Compras de oro	231.9	331.9	43.1	370	340
3. Importaciones de bienes	2.666.0	1.861.4	(30.2)	2.280	2.405
a. Petróleo y gasolina	69.5	37.5	(46.0)	46	35
b. Otros	2.596.5	1.823.9	(29.8)	2.234	2.370
B. Balance de servicios y otras transacciones corrientes	- 1.326.5	- 850.9	—	- 1.093	- 1.329
1. Servicios de capital (neto) <sup>a</sup>	- 883.9	- 823.8	—	- 1.021	- 1.226
a. Ingresos	72.7	64.4	(11.5)	79	94
b. Egresos	906.6	888.2	(2.0)	1.100	1.320
2. Servicios no financieros y transferencias	- 226.6	101.4	—	98	117
a. Ingresos	393.9	686.6	74.3	835	840
b. Egresos	620.5	585.2	(5.7)	737	723
3. Capital petróleo y pagos para refinación	- 266.0	- 128.5	—	- 170	- 220
a. Ingresos de capital, petróleo	92.5	145.4	57.1	170	180
b. Pagos para refinación	358.5	273.9	(23.6)	340	400
II. Balance de capitales	126.7	203.9	60.9	266	476
A. Inversión directa	201.0	91.9	(109.1)	105	117
B. Crédito neto al sector privado	- 143.1	26.4	—	4	30
C. Crédito neto al sector público	68.8	85.6	24.4	157	329
III. Otros movimientos de divisas <sup>b</sup>	32.2	- 13.8	—	- 15	- 2
IV. Variación en reservas brutas	- 1.632.1	42.2	—	60	330
V. Saldo en reservas brutas	1.543.7	1.929.6	25.0	1.948	2.278

<sup>a</sup> Incluye intereses, utilidades y dividendos.

<sup>b</sup> Operaciones Swap, depósitos en moneda extranjera de los bancos, utilidades en ventas de oro, pérdidas netas en compraventa de divisas, DEG y pesos andinos.

Fuente: Banco de la República (Cifras provisionales).

Cuando se considera la evolución de las cuentas externas vistas a través de la balanza de pagos, se aprecia en toda su magnitud el efecto de la eliminación de las expectativas desestabilizadoras que se venían configurando ante la posibilidad de una crisis severa de divisas. La reducción en el ritmo de cancelación de pasivos denominados en moneda extranjera, la menor fuga de capitales y la estabilización del saldo de crédito comercial, que se había visto súbitamente contraído como efecto del control a las importaciones, permitieron un aumento en cerca de US\$1000 millones en la financiación neta recibida del exterior durante 1985 en comparación con 1984. Por este motivo, el mejoramiento en las transacciones corrientes es menos significativo cuando se analiza a partir de la balanza de pagos que a través de los movimientos de caja del Banco de la República. En efecto, según la balanza de pagos, el déficit en cuenta corriente espera ser reducido en unos US\$520 millones, al pasar de US\$1870 millones en 1984 a unos US\$1350 millones en 1985, como resultado principalmente del mejoramiento del balance comercial con respecto a 1984.

De otra parte, las proyecciones para 1986 permiten prever un crecimiento en las reservas internacionales en cerca de US\$330 millones. Este crecimiento estará influido por los recientes acontecimientos en el mercado cafetero internacional, que ante las noticias sobre las sequías que se ha venido presentando en algunas zonas del Brasil, ha originado alzas en los precios del grano. Las mayores cotizaciones pondrán en funcionamiento los mecanismos del acuerdo que prevén aumentos hasta de 5 mi-

llones de sacos en la cuota global de exportación. Colombia se beneficiará entonces de los mayores precios que se situarán alrededor de los US\$1.45 para los cafés centroamericanos, y de una mayor cuota que permitirá realizar exportaciones del orden de los 11.1 millones de sacos. En consecuencia, el valor de las exportaciones de café ascenderá en 1986 a cifras cercanas a los US\$1950 millones, lo que permitirá realizar reintegros —descontados los costos externos y la mayor cancelación de pasivos externos por parte del Fondo Nacional del Café— por US\$1775 millones, US\$225 millones más que en el presente año.

Adicionalmente, la situación externa se beneficiará en 1986 de las mayores exportaciones de carbón e hidrocarburos, cuyos valores totales aumentarán a pesar de la reducción prevista en sus precios internacionales. A su vez, las exportaciones diferentes a las anteriores tendrán un crecimiento del 10%, que resulta consistente con la evolución reciente de los registros. En suma, estos acontecimientos originarán un incremento de más de US\$900 millones en el valor de las exportaciones en la balanza de pagos y de US\$300 millones en la balanza cambiaria.

La liberación de importaciones iniciada durante el presente año y la ampliación del cupo mensual, darán lugar en 1986 a un aumento en las importaciones efectivas. Este crecimiento será sin embargo menor en términos de giros, habida cuenta de los rezagos con que se presentan estos últimos. De esta manera, el crecimiento de las importaciones se encuentra claramente determinado por la política comercial adoptada durante el presente año. Por esta razón, la



compensación del crecimiento en las reservas con una mayor liberación de importaciones no sólo no será deseable desde el punto de vista de la reactivación industrial sino que además no produciría el efecto cambiario deseado. Además, el crecimiento en las reservas no es de una magnitud exagerada que desborde la capacidad de los instrumentos tradicionales con que ha manejado el país los impactos monetarios del superávit externo, a través de los cuales puede diferirse la monetización de los aumentos de reservas, en vez de contrarrestarlos con mayores egresos cambiarios.

Por su parte, la cuenta de servicios verá incrementado su déficit en ra-

zón del mayor pago de intereses que originará la deuda externa contraída en años anteriores y por los dividendos de la inversión extranjera en el sector minero. En efecto, tal como se mencionó en la pasada edición de *Coyuntura Económica*, los términos más costosos en que se ha contratado recientemente el crédito externo incrementarían considerablemente el servicio de la deuda durante el final de la presente década. A su vez, los mayores desembolsos de crédito externo que recibirá el gobierno y el dinamismo de la inversión directa atraída por las perspectivas petroleras reforzarán los resultados positivos de la cuenta corriente.