

análisis coyuntural

5 razones claves para ahorrar en UPAC B.C.H.

1 CONFIANZA

Confianza que brinda un banco con la experiencia y tradición del B.C.H.

2 CASA PROPIA

Ahorrar en UPAC B.C.H. es dar un paso clave para tener casa propia.

3 RESPALDO

La solidez del B.C.H. es el mejor respaldo para su ahorro.

4 EFICIENCIA

Servicios modernos a lo largo y ancho del país. Eso es eficiencia.

5 FUTURO

El futuro es algo que se construye día a día, ahorrando. Ahorrando en UPAC B.C.H.



BANCO CENTRAL HIPOTECARIO
Donde está su futuro

Actividad Económica General

I. COMPORTAMIENTO DE LA DEMANDA Y LA ACTIVIDAD ECONOMICA

A. Evolución de la demanda agregada

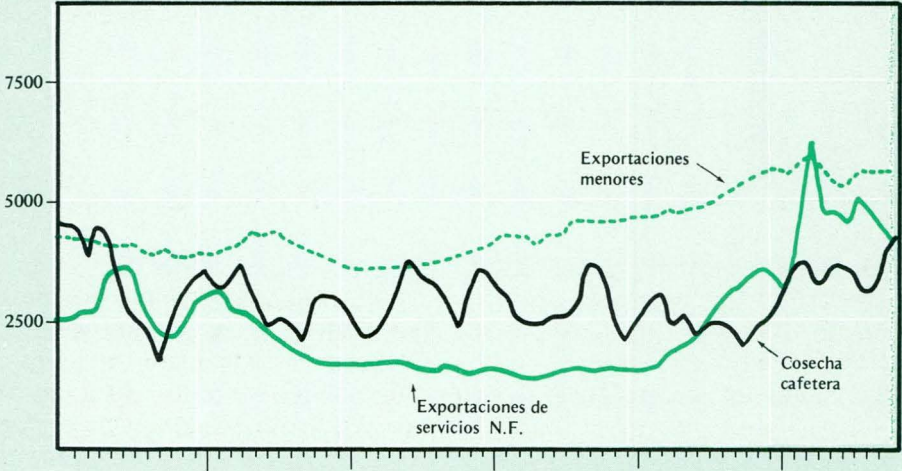
El sector externo fue la principal fuente de crecimiento de la demanda exógena a lo largo de 1986, gracias al buen desempeño del mercado cafetero mundial, que propició elevados precios internos del grano y, en menor medida, al fortalecimiento de los ingresos cambiarios por exportaciones de servicios no financieros. En contraste, el gasto público no mostró durante 1986 ninguna tendencia definida de expansión, aunque sí grandes variaciones asociadas al cambio de gobierno y a las políticas de "pare y siga" en materia de pagos efectivos de la Tesorería. Por otra parte, no todo el dinamismo del gasto exógeno proveniente del sector externo contribuyó efectivamente a fortalecer la demanda agregada nacional, ya que a lo largo de 1986 también se registró un aumento apreciable en el valor real de las importaciones y, especialmente en el

segundo semestre del año, el gobierno absorbió una porción creciente de la capacidad de compra del sector privado a través de mayores impuestos. No obstante, el balance final de este conjunto de factores fue de signo positivo, dando origen así a una expansión del gasto agregado en bienes nacionales, que se tradujo en una recuperación apreciable de los principales sectores productivos.

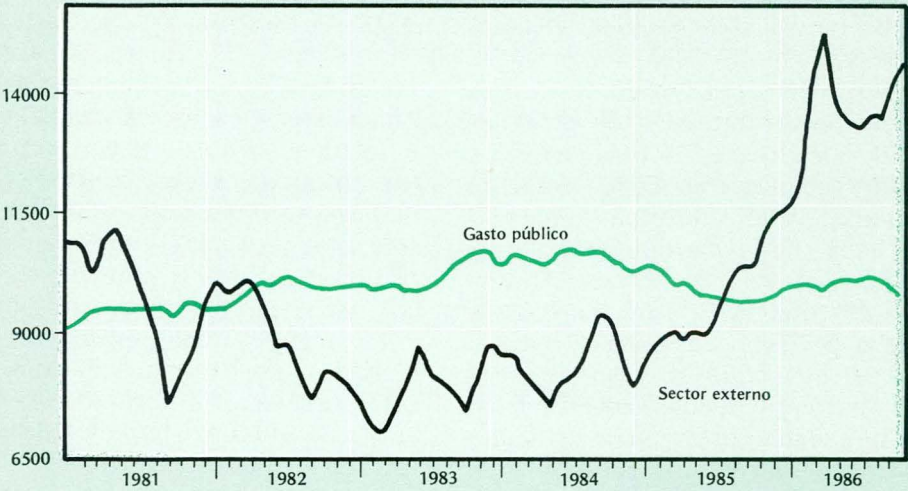
Las fuentes de crecimiento de la demanda exógena que se originan en el sector externo de la economía se encuentran representadas en el Gráfico I-1-A. Como allí se aprecia, el componente de mayor dinamismo en el último año fue el valor interno de la cosecha cafetera, que corresponde a los ingresos reales efectivamente recibidos por los productores de café. En efecto, a partir del mes de enero de 1986, parte de las alzas en las cotizaciones externas del grano fueron transferidas a los productores a través de un mayor precio interno de compra, generando así una expansión de su capacidad de gasto. Además, en los primeros meses del año

GRAFICO I-1
EVOLUCION DE LAS FUENTES EXOGENAS DE DEMANDA

Millones de pesos de 1979
A. PROVENIENTES DEL SECTOR EXTERNO



B. TOTALES DEL SECTOR EXTERNO Y EL SECTOR PUBLICO



Fuentes: Banco de la República, Federación Nacional de Cafeteros y DANE (Series desestacionalizadas y suavizadas).

este efecto se vio reforzado por volúmenes de venta relativamente elevados, que habían sido retenidos temporalmente por los productores en espera de los ajustes del precio interno. Sin embargo, en los meses siguientes, los volúmenes de café vendido tendieron a disminuir severamente debido a la reducción que sufrió la cosecha por razones climáticas y de productividad.

Los ingresos cambiarios por exportaciones de servicios no financieros también fueron fuente de expansión de la demanda agregada durante 1986. Como se observa en el gráfico, dichos ingresos se mantuvieron relativamente deprimidos desde finales de 1982 hasta principios de 1985, es decir, a todo lo largo de la fase de ajuste del sector externo de la economía, y se recuperaron sustancialmente a partir de entonces. Este comportamiento refleja un conjunto de factores estrechamente relacionados entre sí y con el manejo cambiario. Hasta principios de 1985 el nivel real de la tasa de cambio era relativamente bajo y existía un diferencial apreciable entre las cotizaciones del dólar paralelo y oficial, lo cual desestimulaba la venta de divisas al Banco de la República. Cuando estas circunstancias cambiaron, debido a la más rápida devaluación del tipo de cambio y, en general, al fortalecimiento de la situación externa del país, se recuperaron rápidamente los ingresos cambiarios por exportaciones de servicios, hasta situarse en forma estable en niveles relativamente elevados. Además, debido al aumento del tipo de cambio real, se elevó también la capacidad de compra interna de esos ingresos, fortaleciéndose aún más su capacidad expansiva sobre la demanda agregada.

En contraste con la cosecha cafetera y las exportaciones de servicios no financieros, las exportaciones menores registraron un dinamismo muy moderado durante 1986. En efecto, según se observa en el Gráfico I-1, las exportaciones menores fueron la fuente menos dinámica de crecimiento de la demanda exógena proveniente del sector externo. Este comportamiento debe explicarse, de una parte, por la menor sensibilidad del volumen de las exportaciones menores a las variaciones del tipo de cambio real, y de otro, por el efecto desfavorable que tuvieron las cotizaciones externas sobre el valor de las exportaciones agrícolas en 1986.

El efecto conjunto del comportamiento de las tres variables analizadas fue un crecimiento muy apreciable en 1986 de todo el gasto exógeno originado en el sector externo de la economía (Gráfico I-1-B). Si bien esta tendencia ya se había registrado en 1985, fue mucho más pronunciada en el último año y, en particular, hasta los meses de abril y mayo, debido al buen desempeño de las ventas internas de café. Aunque en los meses siguientes se perdió parte del dinamismo inicial, los niveles de la demanda originada en el sector externo siguieron siendo relativamente altos.

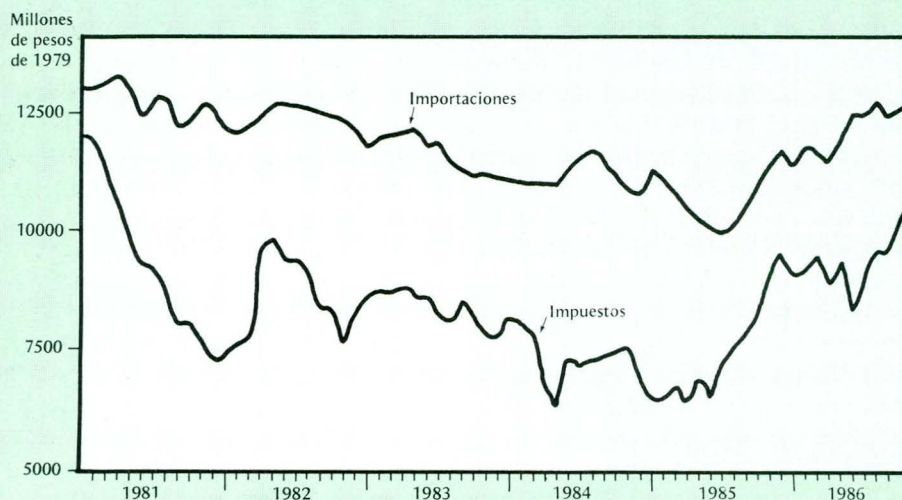
No ocurrió lo mismo con la demanda exógena proveniente del sector público. En efecto, como se aprecia en el mismo gráfico, el gasto público no registró ninguna tendencia definida de crecimiento durante 1986. Antes bien, debido a que no se revirtió la política restrictiva que se había seguido el año anterior, el gasto público se mantuvo en niveles promedios ligeramente inferiores a los

de los años inmediatamente anteriores y no muy distantes de los que rigieron hacia principios de la década. Sin embargo, como se analizó en la última entrega de *Coyuntura Económica*, el gasto público siguió un patrón de comportamiento cíclico muy inestable, tanto en 1985 como en 1986, debido a las prácticas de contención temporal de los pagos de Tesorería, que son el origen de la política del "pare y siga" en materia fiscal.

La expansión de la demanda exógena proveniente del sector externo no se reflejó, sin embargo, con toda su fuerza sobre la capacidad de gasto interno del sector privado. Una parte de la mayor demanda se desvió hacia importaciones, que en 1986 también registraron una fuerte recuperación. En efecto, según los estimativos pro-

visionales de la Dirección General de Aduanas, hasta el mes de octubre las importaciones totales (sin combustibles) experimentaron un crecimiento del 19.80% en relación con el año anterior, en reflejo de las políticas de liberación de importaciones y el dinamismo de la actividad productiva interna. Adicionalmente, debido a la devaluación real del tipo de cambio ocurrida entre esos dos períodos, el valor de las importaciones en términos reales creció aún más rápido, generando así una mayor filtración de la capacidad de demanda interna del sector privado. De otro lado, parte de los efectos expansivos del sector externo quedaron compensados en 1986 por el aumento de los recaudos tributarios del gobierno. Según se aprecia en el Gráfico I-2, los recaudos se mantuvieron durante 1986 en niveles promedios sustancialmente

GRAFICO I-2
EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES "FILTRACIONES" DE DEMANDA:
IMPORTACIONES Y PAGOS DE IMPUESTOS



Fuentes: DANE, Dirección General de Aduanas y Dirección de Impuestos Nacionales (Ingresos tributarios del gobierno). Series desestacionalizadas y suavizadas.

más altos que en los años anteriores, debido al efecto acumulado de las diferentes reformas legales y administrativas introducidas al sistema tributario desde 1983. Además, desde mediados de 1986 los recaudos registraron un nuevo dinamismo, en razón de la recuperación de las actividades productivas y el repunte de las importaciones.

No obstante estos dos canales de disminución de la demanda interna, el balance final fue ampliamente favorable a la expansión de la capacidad de gasto interno del sector privado hasta mediados de 1986. Así lo muestra la variable denominada "balance del sector privado" que se representa en la parte alta del Gráfico I-3. Sin embargo, como allí se observa, esta tendencia se revirtió en el segundo semestre del año, cuando se combinaron la caída en la producción cafetera con la expansión de las importaciones y los pagos de impuestos.

B. Situación de la industria y el comercio

El dinamismo de la demanda agregada hasta mediados del año favoreció la recuperación de la producción industrial. En efecto, según las estadísticas más recientes del DANE, la industria creció 6.79% en los siete primeros meses del año. Los sectores más favorecidos por esta expansión fueron los de bienes de capital y los productores de materias primas. En el primer caso, se alcanzó una tasa de 16.59% al concluir el mes de julio, reflejo, en buena parte, de la aguda crisis por la que atravesaron las industrias de metalmecánica, maquinaria y equipo en 1985. En el segundo,

aunque el dinamismo fue más modesto (9.20%), fue mucho más significativo, en vista del buen desempeño que por varios años han mantenido las ramas del sector. Finalmente, el grupo de industrias productoras de bienes de consumo también creció, aunque a un ritmo mucho más modesto (3.20%). Sin embargo, en este grupo los estimativos de crecimiento posiblemente se encuentran subvaluados por problemas estadísticos de selección de los deflatores de precios. Aún así, es posible también que el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo, tanto duradero como no duradero, haya desfavorecido la producción nacional.

Las estadísticas disponibles no permiten precisar aún cuál fue el crecimiento industrial para todo el año de 1986. Sin embargo, teniendo en cuenta su estrecha relación con el desempeño de la demanda agregada cuatro meses atrás, es posible predecir un crecimiento relativamente satisfactorio, aunque inferior al registrado hasta julio. La razón de esa posible desaceleración se encuentra en las tendencias más recientes de la capacidad de gasto del sector privado. En efecto, según vimos arriba, esta variable tendió a caer desde mediados del año por la conjunción de una menor cosecha cafetera y mayores pagos por importaciones e impuestos, lo que, con el retraso ya mencionado, debió afectar la producción industrial. Sin embargo, es improbable que la caída de la demanda se haya manifestado con toda su fuerza en la actividad manufacturera, por una variedad de razones. De una parte, según los indicadores de la Encuesta de Opinión Empresarial, los volúmenes de venta del comercio continuaron muy altos después de julio. De otro lado, los altos niveles de pedidos pen-

GRAFICO I-3

Indice
1980 = 100

INDICADORES DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y COMERCIAL



Fuente: Muestra mensual manufacturera del DANE, Encuesta de Opinión Empresarial y Cálculos de FEDESARROLLO.

dientes por atender debieron servir para amortiguar la contracción de la demanda, dado el clima favorable de opinión entre los industriales y la ausencia de otras posibles restricciones a la producción. Así las cosas, puede estimarse un crecimiento del orden de un 60% en el sector industrial, en 1986.

Desafortunadamente, las consideraciones anteriores sugieren que las perspectivas del sector no son muy favorables para los primeros meses de 1987. En efecto, aunque el clima de los negocios es aún favorable, según la opinión más reciente de los industriales ha empezado a deteriorarse. Por otro lado, no hay ninguna evidencia que indique que haya comenzado ya a revertirse la tendencia descendente de la demanda agregada. En estas circunstancias, será inevitable que las ventas del comercio empiecen a estancarse y que, en la medida en que se agoten los pedidos pendientes, tienda a perderse el dinamismo de la actividad industrial. A menos que el gobierno adopte políticas correctivas de inmediato para fortalecer la demanda agregada, su contracción podría persistir hasta mediados de 1987, cuando posiblemente se dará una recuperación apreciable de la cosecha cafetera.

De acuerdo con las estadísticas disponibles del DANE, el comercio alcanzó un crecimiento del 8.30% durante los siete primeros meses del año, que resulta consistente por las tendencias favorables de los indicadores de ventas de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO (Gráfico 1-3-B). Además, según esta fuente, dichas tendencias parecen haber persistido al menos hasta el mes de octubre, no obstante

la disminución observada en los indicadores de demanda agregada. Esta divergencia reciente de comportamiento entre estas dos variables es insuficiente para predecir si el sector comercio podrá recuperar en el futuro parte de la capacidad de intermediación perdida a lo largo de la recesión por razón de la generalización del comercio informal, las ventas directas de fábrica y los sistemas de mercadeo subsidiado. El comportamiento del índice de ventas calculado a partir de la Encuesta de FEDESARROLLO parece sugerir más bien que el desempeño del comercio durante la mayor parte de 1986 estuvo asociado a la evolución de la demanda agregada y que, en consecuencia, así debería ser en el futuro, aun cuando tal cosa no se aprecie aún en las series disponibles. De esta manera, las perspectivas de la actividad comercial no difieren de las arriba discutidas para la industria. Además, conviene tener en cuenta que el sector comercio se encuentra afectado en algunas regiones del país por el aumento del contrabando y la depresión de la demanda proveniente de los países fronterizos. Incluso para la totalidad del comercio nacional, el contrabando aparece actualmente como el principal problema. Además, la menor rotación de cartera ha ganado importancia como otro obstáculo al desempeño de la actividad comercial, y podría continuar ganando terreno en los meses futuros por el debilitamiento de la demanda agregada.

Ante estas perspectivas inmediatas de la industria y el comercio, es preciso que la política económica se oriente a compensar la baja temporal que está sufriendo la demanda agregada por el comportamiento de la cosecha cafetera. Como se analiza

en una sección posterior de este capítulo, el gobierno goza actualmente de una posición holgada de recursos, que se manifiesta en la generación de superávits de Tesorería y una importante acumulación de depósitos a su disposición en el Banco de la República. Además, como se ha analizado en entregas anteriores de *Coyuntura Económica*, la inversión pública se encuentra en niveles muy deprimidos en relación con sus patrones de años pasados. Por consiguiente, el gobierno debe agilizar rápidamente la ejecución de sus programas de inversión para imprimirle capacidad de compra a la economía en los primeros meses de 1987. De no hacerlo, es bien factible que no logren consolidarse las tendencias de crecimiento económico registradas en 1986 y que, ante la perspectiva de una pronta "destorci-

da" de la bonanza cafetera, vuelvan a deprimirse las expectativas de recuperación económica.

C. Estimativos del crecimiento económico en 1986

En el Cuadro I-1 se presentan los estimativos de FEDESARROLLO sobre el desempeño de los sectores productivos en 1986. Aunque los cálculos se basan en información incompleta sobre la evolución de la producción de los diferentes sectores, es improbable que se registren cambios de consideración que alteren el orden de magnitud de los diferentes crecimientos. La principal conclusión que se deriva de este cálculo es que la economía tuvo un dinamismo muy apreciable en 1986, como no se

CUADRO I-1

ESTIMATIVO PRELIMINAR DEL CRECIMIENTO ECONOMICO EN 1986

	1985 DANE	1986 FEDESARROLLO
Agricultura, caza y pesca	1.8	4.0
Minería	30.7	26.0
Industria manufacturera	3.0	6.0
Construcción	0.0	2.0
Comercio	0.5	6.5
Transporte y comunicaciones	1.5	7.0
Servicios del gobierno	2.0	2.0
Otros servicios	2.5	4.0
Total Valor Agregado	2.5	5.1
Derechos sobre importaciones	- 15.0	9.0
PRODUCTO INTERNO BRUTO	2.0	5.3

observaba desde 1979. En vista de los actuales ritmos de crecimiento de la población, el aumento del 5.30% en el PIB total implica que la producción de bienes y servicios *per cápita* se elevó alrededor del 3.60% en el último año.

La mayoría de los sectores económicos tuvieron tasas de crecimiento superiores a las de los últimos años. El caso más notorio es, posiblemente, el del sector agropecuario, cuyos ritmos de crecimiento fueron muy pobres en los cuatro años anteriores. Como se analiza en el capítulo sectorial respectivo, el aumento de la producción fue común a la mayoría de sus grandes subsectores, destacándose el registrado por los cultivos semestrales y permanentes diferentes de café. Este último producto tuvo, en cambio, un desempeño muy modesto debido al retraso de las cosechas. Las actividades pecuarias tuvieron un crecimiento moderado, aunque superior al del año anterior, debido sobre todo al aumento del degüello y a la mayor producción de leche.

La minería registró nuevamente una tasa muy elevada de crecimiento, atribuible a los mayores ritmos de extracción de petróleo y a la ampliación de la producción de carbón de la zona norte del Cerrejón. No obstante, en ninguno de estos dos casos llegaron a cumplirse las metas de ejecución de los proyectos que se tenían a principios del año¹.

Según vimos arriba, la recuperación de la industria manufacturera fue muy apreciable en 1986 y favoreció especialmente a los sectores pro-

ductores de bienes de capital y productos intermedios. Sin embargo, según la evolución más reciente de los indicadores de demanda, debió presentarse una cierta desaceleración en los últimos meses del año y existe el riesgo de que se regrese a una situación de relativo estancamiento a principios de 1987.

En la última entrega de *Coyuntura Económica* se analizó la situación de la actividad edificadora y se concluyó que su desempeño no sería muy favorable al terminar 1986. Teniendo en cuenta, además, el menor ritmo de construcciones civiles por la terminación de algunos grandes proyectos, se estima que el crecimiento de todo el sector de la construcción debió ser muy moderado (2.00%). De esta manera, este es uno de los pocos sectores que no resultó estimulado por la recuperación económica del último año.

Los elevados crecimientos que se calculan para los sectores de comercio y transporte reflejan, en esencia, el dinamismo de las actividades agrícolas e industriales y un aumento del volumen de importaciones totales que se estima en 90%. Esta misma tasa se aplica a los derechos sobre importaciones, que deben adicionarse al valor agregado para obtener el PIB total.

Finalmente, se registra un crecimiento de los servicios del gobierno semejante al del año anterior, que resulta de patrones tendenciales, y una ligera aceleración en el crecimiento de los demás servicios, que incluyen electricidad, gas y agua, actividades financieras y provisión de servicios a las empresas, los hogares y las personas.

¹ Véase el capítulo de Actividad Económica Sectorial dedicado a Minería y Energía.

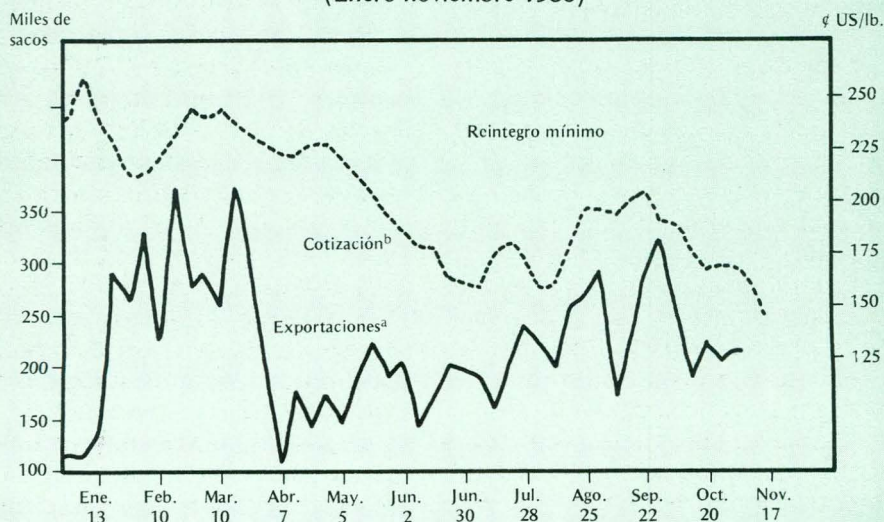
II. SECTOR EXTERNO

El desempeño del sector externo de la economía durante 1986 estuvo dominado por la situación de bonanza externa del café y por el fortalecimiento de la posición de reservas y de los indicadores de liquidez y endeudamiento externos del país. Sin embargo, según veremos, la acumulación de reservas internacionales durante 1986 no modificó sustancialmente las tendencias que ya venía mostrando esta variable desde los últimos meses de 1984. De acuerdo con las proyecciones de balanza de pagos que se presentan en esta sección, todos los indicadores externos del país continuarán siendo favorables en lo que resta de la década actual. Con un manejo cambiario realista y estable y unas políticas comerciales adecuadas, podrá evitarse la aparición de restricciones externas en los próximos años.

A. Exportaciones de café

El mercado cafetero fue particularmente inestable durante 1986. El año se inició con unas cotizaciones muy elevadas, alrededor de US\$2.50 por libra, que originaron la eliminación de los sistemas de cuotas a partir del 18 de febrero. Con posterioridad a esta fecha, se registró una tendencia descendente que fue bastante pronunciada hasta finales del mes de junio, cuando los precios estuvieron muy cerca de US\$1.50 por libra, es decir, casi un dólar por debajo de sus niveles de principios de año. Después de algunos intentos de recuperación, que persistieron hasta mediados de septiembre, nuevamente volvieron a presentarse tendencias descendentes, que llevaron los precios a niveles incluso inferiores a US\$1.50 por libra desde mediados del mes de noviembre (Gráfico I-4).

GRAFICO I-4
EXPORTACIONES Y PRECIOS EXTERNOS DEL CAFE
(Enero-noviembre 1986)



^a Promedio móvil de tres semanas, ventas de la Federación y los exportadores privados.

^b Cotización "otros suaves" en el mercado de Nueva York.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

Estas tendencias tuvieron su origen en fenómenos especulativos de parte de los tostadores y en diversos intentos que siguieron los principales países vendedores para ganar el control del mercado. Colombia participó en tales intentos por diversos medios, incluyendo el manejo del reintegro mínimo y el diferencial cafetero, que son dos de los instrumentos de la política de comercialización externa del café que utiliza el país. Cuando se presentó la primera fase de disminución de las cotizaciones, se ajustaron en varias oportunidades los mínimos de reintegro, aunque en montos relativamente moderados frente a la caída de los precios. De esta forma, se trataba de impedir que el manejo del reintegro reforzara la tendencia adversa de los precios. Simultáneamente, esta estrategia se complementó con la suspensión temporal del sistema del diferencial, primero, y luego con su uso limitado a 15 centavos de dólar por libra. Esta combinación de instrumentos tuvo una efectividad muy moderada ya que, como hemos visto, las cotizaciones cayeron cerca de un dólar por libra durante el primer semestre del año. Adicionalmente, su adopción implicó reducir severamente los volúmenes de venta del grano, que se redujeron desde niveles del orden de los 300 mil sacos semanales entre mediados de enero y mediados de marzo, a montos de sólo 180 mil sacos en los meses siguientes. Esta estrategia fue abandonada en la práctica a partir de junio 25, cuando se fijó un precio mínimo de reintegro sustancialmente inferior al que había regido hasta entonces, y mucho más próximo a la situación de las cotizaciones del grano. Tal decisión no llevó a acelerar las caídas de precios ni a desestabilizar el mercado. En cambio, sí propició una cierta

recuperación de las ventas, que en su mejor momento hacia finales de septiembre llegaron a niveles no muy diferentes de los promedios de principios de año.

Así las cosas, la volatilidad del mercado cafetero durante 1986 se reflejó tanto en el comportamiento de las cotizaciones como en la evolución de los volúmenes de venta del grano colombiano. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido a mediados de los setenta, las cantidades totales vendidas aumentaron por encima de sus niveles normales durante el primer año de la actual bonanza, dando así origen a una reducción en los niveles de inventarios del Fondo Nacional del Café. En efecto, durante el año cafetero 1985/86 se exportaron 11.5 millones de sacos, es decir cerca de un 19.8% más que en el año cafetero anterior.

B. Situación cambiaria

Hasta el mes de octubre, el mayor valor de las ventas externas de café se reflejó en reintegros cafeteros superiores en casi US\$800 millones a los correspondientes a los diez primeros meses del año anterior y en una ampliación del superávit cambiario de todas las transacciones comerciales un poco mejor (US\$509 millones), debido esencialmente a los mayores pagos por importaciones (Cuadro I-2). Los buenos resultados del balance comercial fueron complementados, además, por una disminución importante del déficit cambiario de servicios y otras transacciones corrientes, atribuible en su mayor parte a mayores ingresos por servicios e ingresos personales y transferencias. De esta manera, el resultado de todas las transacciones cambiarias corrientes

CUADRO I-2
BALANZA CAMBIARIA

	1985	Enero-Octubre		1986/ 1985
		1985	1986	
I. Balance en cuenta corriente	143.5	-140.9	749.9	—
A. Balance comercial	983.2	719.0	1.228.0	70.8
1. Exportaciones de bienes	2.829.4	2.287.1	3.203.9	40.0
a. Café	1.575.0	1.236.6	2.015.2	63.0
b. Otros	1.254.4	1.050.5	1.188.7	13.2
2. Compras de oro	407.4	339.6	412.4	21.4
3. Importaciones de bienes	2.253.6	1.907.7	2.388.3	25.2
a. Petróleo y gasolina	42.0	42.0	36.6	-12.9
b. Otros	2.211.6	1.865.7	2.351.7	26.0
B. Balance de servicios y otras transacciones corrientes	-839.7	-859.8	-478.1	—
1. Servicios de capital (neto) ^a	-1.092.4	-956.2	-936.3	—
a. Ingresos	80.8	66.1	100.6	52.2
b. Egresos	1.173.2	1.022.3	1.036.9	1.4
2. Servicios no financieros y transferencias	109.6	66.4	343.6	417.5
a. Ingresos	668.4	554.0	887.6	60.2
b. Egresos	558.8	487.6	544.0	11.2
3. Servicios vinculados al sector energético	143.1	30.0	114.6	282.0
a. Ingresos ^b	444.5	303.9	364.1	19.8
b. Egresos ^c	301.4	273.9	249.5	-8.9
II. Balance de capitales	302.3	198.6	161.8	-18.5
A. Inversión directa	105.0	92.0	31.4	-65.9
B. Crédito neto al sector privado	26.3	24.9	-74.9	—
C. Crédito neto al sector público	171.0	81.7	205.3	151.3
III. Otros movimientos de divisas ^d	-20.1	-18.1	-273.9	—
IV. Variación en reservas brutas	425.7	39.6	637.8	—
V. Saldo en reservas brutas	2.313.1	1.927.0	2.947.9	53.0

^a Incluye intereses, utilidades y dividendos.

^b Incluye ingresos por exploración y explotación de petróleo (antiguamente denominados capital petróleo), servicios técnicos y divisas ingresadas para gastos internos del sector minero.

^c Pagos de petróleo y gas natural para la refinación.

^d 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.

pasó de ser deficitario en unos US\$ 140 millones en los diez primeros meses de 1985 a ser superavitario en US\$750 millones en el mismo lapso en 1986. No toda esta mejoría se reflejó, sin embargo, en un mayor ritmo de acumulación de reservas en 1986, debido a que se registraron ventas netas de divisas oficiales por otros conceptos. En una pequeña cuantía, esas ventas se dirigieron a disminuir el saldo neto de la deuda privada en el resto del mundo. No obstante, en su mayor parte tuvieron por objeto cancelar la deuda externa del Banco de la República con el Fondo Andino de Reservas (US\$229 millones) y constituir pasivos *internos* con divisas oficiales, principalmente a través de depósitos del Banco de la República en los bancos nacionales (US\$323 millones). Simultáneamente, en cambio, los ingresos de capital destinados al resto del sector público se elevaron, produciendo entradas netas superiores a los US\$ 430 millones. De esta manera, las tendencias de acumulación de reservas originadas en la cuenta corriente no llevaron durante 1986 a cancelar deudas externas, como tampoco a disminuir el ingreso neto de divisas originadas en el financiamiento externo, como eran los objetivos de política económica.

Según se aprecia en el Gráfico I-5, la acumulación reciente de reservas no ha implicado un cambio muy pronunciado en las tendencias de esta variable desde finales de 1984. Además, cuando se adopta una perspectiva de mediano plazo, se observa que la ampliación de las reservas internacionales ha sido relativamente moderada y que su saldo actual representa tan sólo cerca de la mitad del que se tuvo hace cinco años. Esto no quiere

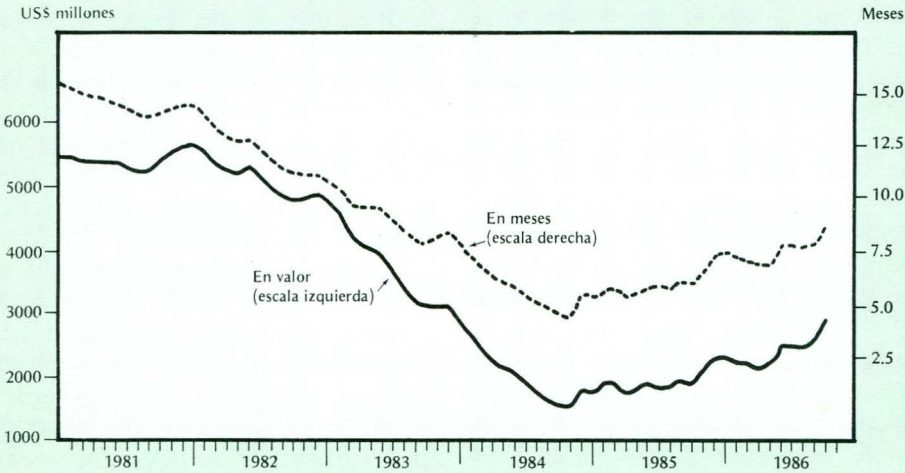
decir, sin embargo, que deba perseguirse el objetivo de aumentar los ritmos de acumulación de pasivos externos en el Banco de la República, ya que los niveles de liquidez internacional disponibles en la actualidad son aceptables, según los indicadores convencionales de medición. En efecto, en términos de meses de importación, las reservas brutas disponibles en el Banco Central se han elevado gradualmente desde el equivalente a menos de cinco meses en el último trimestre de 1984, a más de ocho meses al finalizar octubre pasado. Por consiguiente, desde el punto de vista cambiario, los desembolsos netos de crédito externo en el futuro podrían limitarse a los montos necesarios para cubrir los déficits que se originen en las operaciones de la cuenta corriente.

C. Perspectivas de la Balanza de Pagos hasta 1990

En el Cuadro I-3 se presentan las proyecciones de FEDESARROLLO sobre el desempeño futuro de la cuenta corriente de la balanza de pagos y algunos indicadores de endeudamiento. Las principales modificaciones introducidas a las proyecciones actuales en relación con las elaboradas hace algunos meses en FEDESARROLLO² tienen que ver con las perspectivas de las exportaciones mineras. En esta materia, las nuevas proyecciones se basan en los supuestos del escenario moderado que se discute en el capítulo respectivo de Actividad Económica Sectorial de esta revista. En particular, dicho es-

² Véase, por ejemplo, E. Lora y J.A. Ocampo, "Política Macroeconómica y Distribución del Ingreso en Colombia: 1980-1990", *Coyuntura Económica*, octubre de 1986, pp. 144 ss.

GRAFICO I-5
EVOLUCION DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS
(En millones de dólares y meses de importaciones)



Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO. Las importaciones son un promedio móvil construido a partir de estadísticas de balanza de pagos.

cenario supone que los precios del petróleo tenderán a estabilizarse alrededor de los US\$18 por barril en los próximos años, y que los demás precios de los productos energéticos de exportación colombiana seguirán una tendencia semejante de recuperación moderada a partir de sus niveles actuales. Además, se tiene en cuenta que los ritmos de explotación del petróleo y el carbón han sido inferiores a lo inicialmente proyectado y que en el futuro se seguirán presentando algunos retrasos respecto a las metas que se habían fijado los proyectos. Las proyecciones cafeteras también han sido modificadas suponiendo un debilitamiento más rápido y más pronunciado de los precios externos durante todo el período. Con respecto a las demás exportaciones, las proyecciones se basan en un crecimiento

promedio del 4 al 50/o en la demanda mundial, el mantenimiento de los actuales niveles de la tasa de cambio real del peso colombiano y una tendencia de crecimiento de sus precios del orden del 40/o anual. Para el cálculo de los demás renglones de la balanza en cuenta corriente, se supone que la economía colombiana crecerá también entre un 4 y un 50/o y que no habrá alteraciones de importancia en las políticas comerciales externas, en particular en las relativas al control de importaciones. Finalmente, el cálculo de las transacciones de servicios financieros se hace con el supuesto de una tasa de interés externa que tenderá a estabilizarse en el 80/o.

Los resultados de este ejercicio de simulación muestran que la balanza

CUADRO I-3
PROYECCION DE LA BALANZA DE PAGOS
1985-1990
(Millones de dólares)

	1985 ^b	1986	1987	1988	1989	1990
I. Balance en cuenta corriente	-1220	149	-116	-559	-821	-979
A. Balanza comercial	149	1368	1523	1318	1369	1244
1. Exportaciones	3518	5022	5565	5688	6106	6387
a. Café	1712	2748	2400	1854	1929	2005
b. Hidrocarburos	410	659	1397	1752	1780	1766
c. Carbón	121	189	301	429	555	614
d. Ferroníquel	58	76	90	54	99	102
e. Otros	1217	1350	1467	1599	1743	1900
2. Compras de oro	365	450	350	350	350	350
3. Importaciones FOB	3734	4104	4392	4720	5087	5493
a. Combustibles	459	124	114	120	142	178
b. Otros	3275	3980	4278	4600	4945	5315
B. Servicios no financieros y transferencias (neto)	- 15	168	- 40	- 128	- 313	- 350
C. Servicios financieros (neto) ^a	-1354	-1387	-1599	-1749	-1877	-1873
a. Ingresos	96	76	131	174	174	174
b. Egresos	1450	1463	1730	1923	2051	2047
Deuda neta	10554	10405	10521	11080	11901	12880
Deuda neta/exportaciones ^c	2.72	1.90	1.78	1.84	1.84	1.91

^a Incluye intereses, utilidades y dividendos.

^b Preliminar.

^c Deuda neta inicial + Déficit en cuenta corriente/Exportaciones incluyendo oro.

Fuente: 1985: Banco de la República. 1986-1990 FEDESARROLLO.

comercial volverá a mejorarse, aunque sólo de manera marginal, en 1987. Posteriormente habrá un ligero deterioro, pero de todas maneras se mantendrán saldos positivos de exportaciones netas comparables al estimado para 1986. El deterioro de la cuenta corriente será un poco más pronunciado y empezará en 1987, debido al crecimiento de los pagos netos por servicios financieros y a la

gradual ampliación del déficit de servicios no financieros y transferencias. No obstante, el déficit global de la cuenta corriente hacia 1990 será inferior en valores absolutos al registrado en 1985 y no exigirá un esfuerzo desproporcionado de financiamiento. En efecto, el saldo neto entre la deuda externa total del país y su posición de reservas internacionales será superior en 1990 en sólo

unos US\$2.300 millones al que se tenía en 1985. Además, dicho saldo neto de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes caerá del 2.72 registrado en 1985 al 1.91 en 1990, nivel este último equivalente al estimado para 1986. Así las cosas, las perspectivas de la balanza de pagos son relativamente holgadas para el resto de la década. Si se mantiene una política cambiaria realista y no se modifican los lineamientos generales de control a las operaciones comerciales o de cambios, no existen razones en la actualidad para esperar la aparición de restricciones externas al crecimiento económico.

III. SITUACION FISCAL

Al concluir el mes de octubre, el balance financiero del gobierno nacional arroja, por primera vez en muchos años, un superávit de alguna consideración (Cuadro I-4). En efecto, tanto desde el punto de vista de las operaciones de la Tesorería como de la causación del gasto, el saldo entre los ingresos corrientes y los gastos totales corrientes y de inversión resulta positivo en un monto equivalente, aproximadamente al 0.3% del PIB en valores corrientes. Antes que a un mayor esfuerzo de ajuste fiscal por parte del nuevo gobierno,

CUADRO I-4
BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL
ENERO-OCTUBRE
(Millones de pesos)

	1985	1986	Var. o/o	1985	1986	Var. o/o
I. Ingresos corrientes netos	351.677	509.533	44.9	386.457	560.685	45.1
II. Gastos corrientes	296.054	396.385	33.9	319.488	459.125	43.7
A. Gastos de funcionamiento	264.639	348.034	31.5	255.530	328.930	28.7
B. Intereses de la deuda	28.887	44.144	52.8	61.844	127.518	106.2
C. Otros pagos	2.528	4.207	66.4	2.114 ^a	2.677 ^a	26.6
III. Ahorro	55.623	113.148	103.4	66.969	101.560	51.7
IV. Inversión	81.624	97.151	19.0	56.607	84.473	49.2
V. Déficit	26.001	-15.998	-161.5	10.362	-17.087	-264.9

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (UIP-DAF, a partir de estadísticas de la Tesorería General de la República) e *Informe Financiero* de la Contraloría General de la República.

^a Aportes regionales.

este resultado refleja la continuación de tendencias que se habían iniciado en 1985, especialmente en materia de ingresos.

En efecto, las tasas más recientes de crecimiento de los ingresos corrientes del gobierno no difieren sustancialmente de las registradas un año atrás, y unas y otras son producto de las diversas reformas legales y administrativas que se tomaron desde 1983 para fortalecer el sistema tributario y están influidas por la recuperación de las transacciones externas de la economía. Según se observa en el Cuadro I-5, las fuentes tributarias de mayor dinamismo han sido las mismas en ambos años. Así, en relación con los impuestos directos, los originados en las retenciones, anticipos y remesas han sido los responsables del mayor recaudo, ya que los provenientes del impuesto a la renta han sido muy poco dinámicos. Las tasas de crecimiento de los dos componentes del impuesto a las ventas han sido elevadas y muy semejantes en ambos años; en el caso de las ventas internas por las diversas medidas para extender el tributo y mejorar los mecanismos administrativos de control, y en el caso de las importaciones por el aumento en el valor en pesos de las compras externas, tanto por la devaluación como por la apertura gradual de los dos últimos años.

Entre las demás fuentes de ingresos tributarios, cabe destacar el crecimiento del impuesto ad-valorem sobre el café, el cual era ya muy apreciable antes de que se iniciara la bonanza cafetera por efecto de la devaluación. Finalmente, los impuestos de timbre nacional y los ingresos no tributarios (incluidos en "otros") registraron un dinamismo mucho ma-

yor en el año anterior, en respuesta a las medidas tomadas a finales de 1984 para fortalecer esas fuentes de ingresos y mejorar el control sobre recursos que antes se transferían directamente a las entidades beneficiarias sin pasar por el presupuesto de la Nación.

En materia de gastos, las tasas actuales de crecimiento superan las del año anterior en cualquiera de los dos criterios de contabilización aquí utilizados. Por ejemplo, según pagos efectivos, los gastos corrientes en los diez primeros meses de 1986 aumentaron 33.90/o, frente a 17.70/o en el año anterior, y los destinados a inversión 19.00/o en comparación con 1.70/o. Sin embargo, como se analizó en la última entrega de *Coyuntura Económica*, las mayores tasas recientes no son evidencia de una supuesta tendencia al desbordamiento del gasto. Ellas reflejan, en esencia, las políticas de "pare y siga" que llevaron a contener temporalmente los pagos durante la mayor parte del año anterior, y la necesidad de realizar mayores gastos de carácter extraordinario asociados a las jornadas electorales en el primer semestre de 1986. Por estas razones, las tasas de crecimiento actuales son ya sustancialmente menores a las observadas hacia el mes de julio (43.50/o para los gastos corrientes y 42.10/o para los pagos de inversión). En síntesis, la aparición de superávits en las estadísticas recientes del gobierno central no refleja cambio alguno en los lineamientos básicos del manejo fiscal.

No obstante la generación de excesos entre los ingresos y los gastos, el gobierno se ha visto precisado a continuar acudiendo al mercado financiero para colocar nuevos títulos de

CUADRO I-5
INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION (RECAUDOS)
Enero-Octubre
(Millones de pesos)

	1984	1985	1986	Variación o/o	
				1985/ 1984	1986/ 1985
Renta y complementarios	108.725	143.289	183.026	31.8	27.7
— Impuesto a la renta	41.414	47.578	52.761	14.9	10.9
— Retenciones, anticipos y remesas	67.311	95.711	130.265	42.2	36.1
Ventas	70.415	104.639	153.646	48.6	46.8
— Internas	49.057	71.529	102.762	45.8	43.7
— Importaciones	21.359	33.110	50.884	55.0	53.7
Aduanas y recargos	33.594	45.345	67.261	35.0	48.3
Gasolina	24.854	31.759	38.670	27.8	21.8
Timbre nacional	8.749	15.189	18.896	73.6	24.4
CIF 80/o importaciones	—	18.452	30.827	—	67.1
Ad-valorem café (6.50/o)	6.559	10.813	25.799	64.9	138.6
Otros ¹	14.973	36.889	60.857	146.4	65.0
Total recaudos brutos	267.870	406.375	578.982	51.7	42.5

¹ Comprende CIF 20/o importaciones, pro-turismo 50/o, timbre salidas al exterior e ingresos no tributarios (tasas y multas, rentas contractuales y fondos especiales).

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (UIP-DAF) a partir de *Informes Mensuales de Recaudos*, DIN.

deuda pública. Así, el saldo de los TAN en circulación sobrepasa actualmente los \$124.000 millones, más de un 600/o que en el año anterior, y las nuevas colocaciones han generado recursos brutos al gobierno por valor de \$38.000 millones en el presente año (Cuadro I-6). Este comportamiento podría explicarse aparentemente por el esfuerzo de cancelación neta de créditos externos, que en lo corrido del año ha implicado erogaciones de casi \$30.000 millones. Sin embargo, puesto que simultáneamente se ha dispuesto de otras fuentes de recursos, en particular el cupo de cré-

dito del Banco de la República por esa misma cuantía, no habría sido necesario acudir al mercado financiero. La razón se encuentra, más bien en las deficiencias del sistema presupuestal colombiano, que impiden al gobierno utilizar los recursos tributarios recaudados pero no causados por concepto del impuesto a la renta y complementarios. Como hemos visto, una parte importante del dinamismo de los ingresos de este rubro ha tenido su origen en los sistemas de retenciones y anticipos que, según la legislación, constituyen un adelanto que el público hace al gobierno sobre

CUADRO I-6
FINANCIACION DEL DEFICIT DEL GOBIERNO NACIONAL
Operaciones Efectivas
Enero-Octubre
(Millones de pesos)

	1985	1986	Variación o/o
A. Crédito interno neto	62.586	42.149	-27.9
1. Banco de la República (cupos de crédito)	24.978	30.000	20.1
2. Mercado financiero			
— Bonos	16.843 ^a	4.112	-75.6
— TAN	33.980	38.247	12.6
3. Amortizaciones (menos)	13.215	27.210	105.9
B. Crédito externo neto	-14.470	-29.564	—
1. Desembolsos	13.141	25.682	95.4
2. Amortizaciones (menos)	27.611	55.246	100.1
C. Variación de Depósitos (menos)	22.114	31.583	42.8
D. Total Financiación Neta	26.001	-15.998	-161.5

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (UIP-DAF) a partir de estadísticas de la Tesorería General de la República.

^a Incluye \$14556 de Bonos de Financiamiento Presupuestal (Ley 50 de 1984).

impuestos que sólo debe pagar en el futuro. Por consiguiente, estos ingresos adicionales no pueden utilizarse desde el punto de vista presupuestal para financiar el gasto, cosa que, en cambio, sí pueden hacer las fuentes de financiamiento ordinarias previamente aprobadas.

Esta situación ha dado lugar, además, a la generación de depósitos excedentes de Tesorería en el Banco de la República. En efecto, al terminar

el mes de octubre, la Tesorería disponía de casi \$82.000 millones acumulados a través de este mecanismo. En pocas palabras, la mayor parte de los recursos captados a través de la colocación de los TAN han tenido como destino, no el financiamiento de los programas de gasto público, sino las arcas del Banco Emisor, lo cual, por supuesto, ha implicado un enorme desperdicio de recursos. Para corregir esta situación, es necesario que el gobierno ponga a considera-

ción del Congreso una propuesta de Ley que permita utilizar como recurso de *financiamiento* una parte de los recaudos *adicionales* que se obtienen cada año por concepto de retenciones y anticipos, y que serían cancelados al año siguiente al causarse los ingresos que le dieron origen. Aun cuando este financiamiento sería otorgado como un cupo de crédito del Banco de la República, no tendría carácter de emisión primaria, ya que tendría necesariamente como contrapartida los depósitos disponibles de la Tesorería. De esta forma se evitaría incurrir en los costos financieros y de administración que actualmente genera la colocación de TAN y se facilitarían las operaciones de pago de la Tesorería.

Las finanzas del gobierno central se han visto muy poco favorecidas por los mecanismos de distribución de excedentes de la bonanza cafetera que fueron acordados en enero pasado. En efecto, las transferencias al gobierno sólo se iniciaron en el mes de agosto, y al concluir octubre llegaban apenas a \$9.028 millones, equivalentes al 5.10% de todos los excedentes generados hasta ese momento. Como se recordará, según el acuerdo mencionado, el 330% de los excedentes se destinaría al apoyo de programas generales de desarrollo. Sin embargo, el gobierno ha recibido sólo una pequeña porción de dicho porcentaje, ya que las mayores partidas se han destinado a la adquisición de Títulos de Participación que constituyen contracción monetaria (\$23.126 millones), Títulos de Regulación del Excedente Cafetero clase B, para facilitar el pago de la deuda externa de las entidades oficiales (\$22.000 millones) y certificados a término del IFI (\$3.705 millones).

Los términos del acuerdo han facilitado el manejo de la política monetaria y financiera, han permitido el fortalecimiento de las entidades del sector cafetero y contribuido a solucionar los problemas de endeudamiento externo de diversas entidades oficiales y empresas estatales. No obstante, el acuerdo ha dado muy poca discrecionalidad de manejo de los recursos al gobierno y ha carecido de la flexibilidad necesaria frente a los cambios en la situación del mercado cafetero externo.

En estas circunstancias, el gobierno ha sugerido al gremio cafetero la conveniencia de establecer mecanismos más estables y permanentes para transferirle parte de los beneficios de la devaluación. Como lo argumentó el Presidente en la inauguración del Congreso Nacional de Cafeteros, el impuesto ad-valorem que se estableció en 1967 fue creado precisamente con ese objetivo y sería el mecanismo más idóneo para asegurar la transferencia de las rentas de la devaluación en el futuro. El impuesto ad-valorem puede operar, además, de manera flexible según la evolución de las cotizaciones externas del grano para adecuar el monto de las transferencias a las limitaciones financieras del Fondo Nacional del Café. El gobierno puede pensar incluso en otros mecanismos que cumplirían un papel semejante al impuesto ad-valorem flexible, aun cuando no tendrían todas sus ventajas en materia de automaticidad y transparencia. Uno de ellos consiste en aplicar el impuesto a la renta al Fondo Nacional del Café para que, como en el caso de cualquier otra entidad, el gobierno participe de sus ganancias operacionales y financieras, cosa que en este caso está más que justificada por el

hecho de que el Fondo es un ente público. Otro mecanismo alternativo que se ha aplicado ya a diversas entidades oficiales que reciban rentas de origen público consiste en exigir que una parte de tales rentas se destine a realizar nuevas funciones en sus mismas áreas de actividad. No obstante, esta alternativa no asegura suficiente discrecionalidad al gobierno en el manejo de los recursos y no contribuye a resolver los problemas de financiamiento de otros sectores del gasto. En cualquier caso, el gobierno dispone de diversas opciones para lograr una transferencia *permanente* de recursos que no sea objeto de negociaciones periódicas con el gremio cafetero, que limitan la discrecionalidad y las posibilidades de programación de las políticas macroeconómicas.

IV. SITUACION MONETARIA

El ritmo de crecimiento de los agregados monetarios fue una de las principales preocupaciones de las autoridades económicas durante 1986. La mayor parte del año se caracterizó por tasas elevadas de expansión de la base monetaria y de los medios de pago. Las presiones expansivas tuvieron su origen en la acumulación y valorización de las reservas internacionales que venía ocurriendo desde el año anterior y que durante 1986 se manifestó en crecimientos anuales de más del 100% en este componente de la base monetaria (Cuadro I-7). Con el fin de contrarrestar parcialmente esta fuente de crecimiento monetario, las autoridades llevaron a cabo políticas activas de colocación de papeles en el mercado financiero, dirigidas a absorber los excesos de liquidez generados por la acumulación de reservas y a evitar la monetización

de los activos denominados en moneda extranjera, que por los altos ritmos de devaluación de 1985 habían servido anteriormente como canales automáticos de contracción.

Al concluir el mes de octubre de 1986, el resultado de este esfuerzo había sido un aumento de cerca de 90% en el monto de los pasivos no monetarios en circulación, representados principalmente en Títulos Canjeables por Certificados de Cambio, Títulos de Participación, Títulos de Regulación del Excedente Cafetero y Certificados de Cambio.

El rasgo más característico de este esfuerzo de contracción fue el hecho de haber estado dirigido a un número muy limitado de agentes económicos, sin constituir en realidad verdaderas operaciones de mercado abierto. En efecto, un porcentaje muy elevado de las nuevas colocaciones fueron adquiridas por la Federación Nacional de Cafeteros y por los bancos comerciales del país. Así, al iniciarse el mes de noviembre la Federación poseía Títulos de Participación por \$80.672 millones, Títulos Canjeables por \$10.556 millones y TREC's por \$24.529 millones. Estos papeles representaban cerca de la cuarta parte de todos los pasivos no monetarios y una proporción mucho mayor del esfuerzo de contracción efectuado durante el año.

Esta estrategia tuvo el doble propósito de esterilizar la expansión monetaria en su origen y proteger la situación de rentabilidad de los bancos, lo cual fue posible gracias a que sólo una parte de los mayores ingresos cambiarios generados por las exportaciones de café fueron transferidos a los productores. De esta mane-

CUADRO I-7
TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LOS PRINCIPALES
AGREGADOS MONETARIOS
(Porcentajes)

	Julio 1985	Octu- bre 1985	Diciem- bre 1985	Abril 1985	Agosto 1986	Octu- bre 1986
A. Base monetaria	8.6	20.7	25.9	32.3	29.4	31.4
— Reservas internacionales (en pesos)	40.0	75.1	76.6	106.8	104.4	122.4
— Crédito primario bruto	49.0	19.3	9.4	8.2	10.3	2.6
— Pasivos no monetarios	125.0	47.4	50.6	60.9	84.2	89.4
— Moneda de Tesorería	18.2	26.0	17.5	15.3	25.3	19.3
B. Liquidez secundaria	45.8	29.5	32.4	35.7	47.0	32.5
C. Medios de pago	22.0	24.5	28.2	33.8	36.4	31.8
D. Cuasidineros	38.1	38.0	38.5	36.7	33.3	32.0
E. Oferta monetaria ampliada	32.1	33.1	34.2	35.6	34.4	31.9

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

ra, se generaron excedentes en el Fondo Nacional del Café que pudieron ser congelados directamente y sin acudir al mecanismo del encaje de manera generalizada, lo que hubiera ido en detrimento de la capacidad de intermediación financiera de los bancos. A la luz de la experiencia de los setenta, no hay duda de que este manejo constituyó uno de los principales aciertos de la política económica de la actual bonanza.

Por este medio, lograron contrarrestarse gran parte de las presiones originadas en la acumulación y valorización de reservas. Sin embargo, también fue preciso mantener prácticamente inmodificado el monto absoluto del crédito primario concedido a los demás agentes de la econo-

mía a través de líneas especiales de crédito, préstamos y descuentos y, hacia los meses de septiembre y octubre, adoptar algunas medidas adicionales para desincentivar el uso de recursos primarios por parte de los bancos y aumentar los niveles de reservas sobre depósitos de las entidades del sector público.

Aunque el resultado final de este conjunto de esfuerzos fue bastante satisfactorio, no se lograron los objetivos buscados de crecimiento de los medios de pago. En efecto, las tasas de expansión de esta variable estuvieron por encima del 30% la mayor parte del año, y al concluir octubre, incluso después de las últimas medidas citadas arriba, seguían creciendo a un ritmo del 31.8% anual. No obs-

tante, estos resultados no crearon tendencias desfavorables de la inflación ni un estrangulamiento del crédito bancario, circunstancias ambas que habrían sido desfavorables a la recuperación económica. Como se discutió en la última entrega de *Coyuntura Económica*, lo primero fue posible gracias al comportamiento de la oferta agrícola y a que simultáneamente existieron factores favorables a la expansión de la demanda de dinero por parte del público, en particular la disminución de las tasas de interés, las menores expectativas de devaluación y el restablecimiento del clima de confianza económica. Dichas circunstancias han favorecido también la irrigación del crédito, al haber fortalecido la demanda y reducido los factores de riesgo para el acreedor. Así, en los diez primeros meses del año la cartera de los bancos comerciales se elevó en 32.40%, bien por encima del 23.20% correspondiente al mismo período del año anterior.

Finalmente, conviene observar que la política monetaria y financiera reciente no ha dado origen a desequilibrios entre los ritmos de crecimiento de los medios de pago y los cuasidineros, como ocurrió en la bonanza pasada, debido al carácter discriminatorio de los controles que se adoptaron en esa oportunidad. La relativa homogeneidad de la expansión reciente de los diferentes componentes de la liquidez ha evitado que se presenten desequilibrios apreciables de recursos entre unas entidades y otras, y que se originen distorsiones en la asignación de recursos entre sectores.

La posibilidad de consolidar esta serie de logros en 1987 depende, esencialmente, de los acuerdos que se

logren con el gremio cafetero sobre la distribución y manejo de los excedentes cafeteros. Según la experiencia de 1986, es deseable continuar con la esterilización directa de una parte de los excedentes, que debe definirse de acuerdo con las necesidades operacionales del Fondo y las tendencias de los demás componentes de la base monetaria. Sin embargo, las autoridades económicas deben reservarse toda la discrecionalidad sobre el destino de los recursos esterilizados, a diferencia de lo ocurrido en 1986. Los acuerdos adoptados en esta materia resultaron innecesariamente restrictivos para la política monetaria global, la cual no debe constituir objeto de injerencia del gremio cafetero. De otra parte, la política monetaria se enfrentará durante 1987 a condiciones menos propicias de oferta alimentaria y de demanda de dinero. Lo primero generará, por sí sólo, presiones inflacionarias adicionales que, aunque no deben ser atacadas con estrategias monetarias restrictivas, si condicionarán la discusión y el diseño de las políticas. Lo segundo sí exigirá, en cambio, que se reduzcan los ritmos actuales de crecimiento de los medios de pago a tasas del orden del 27 o el 280% anual. Además, ante la insistencia en mantener la libertad de los rendimientos financieros, la política monetaria tendrá el reto de evitar que continúen elevándose las tasas de interés, como lo ha venido haciendo desde que se eliminaron los controles. Para ello, es necesario que se modifique la combinación de instrumentos monetarios utilizados hasta ahora, puesto que la colocación de papeles entre los intermediarios financieros genera una presión para que ellos aumenten sus captaciones y por esta vía se eleven las tasas de interés.

Cabe insistir en que la autoridad monetaria aún no ha hecho uso de instrumentos de gran efectividad que no tienen esta deficiencia, como son los depósitos sobre las importaciones y los plazos *máximos* de giro.

V. PRECIOS Y SALARIOS

De acuerdo con el patrón observado en Colombia en los últimos años, las variaciones que se registraron en las tasas de inflación durante 1986 estuvieron asociadas, prácticamente en su totalidad, con el comportamiento de los precios de los alimentos. En el primer semestre del año el ritmo de crecimiento de los precios se redujo cerca de 8 puntos, debido a que las tasas de aumento de los alimentos pasaron del 270/o a casi el 100/o entre diciembre de 1985 y mayo de 1986. Posteriormente, a

medida que los precios de los alimentos recuperaron sus ritmos normales de crecimiento, las tasas globales de inflación se elevaron gradualmente, hasta alcanzar un 19.50/o, según el último dato disponible al concluir el mes de noviembre. Entre tanto, los demás productos de la canasta han mantenido tasas de crecimiento relativamente estables, alrededor del 180/o anual, moderando así el efecto desestabilizador de los alimentos sobre los ritmos de la inflación (Cuadro I-8).

La evolución de los salarios en 1986 también estuvo regida por patrones semejantes a los observados en los años anteriores. En efecto, los ajustes nominales de los salarios en los diversos sectores urbanos de la economía llevaron a reflejar las tendencias pasadas de la inflación y un

CUADRO I-8

CONTRIBUCION DE LOS DIFERENTES PRODUCTOS AL CRECIMIENTO ANUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
(Porcentajes del índice total)

	Di- ciem- bre 1983	Mayo 1984	Agos- to 1984	Di- ciem- bre 1984	Mayo 1985	Octu- bre 1985	Di- ciem- bre 1985	Agos- to 1986	Octu- bre 1986
Alimentos sin procesar	2.3	1.1	1.9	3.7	10.7	7.5	5.8	1.0	2.5
Avícolas y ganaderos	3.0	1.2	1.1	1.5	3.8	4.3	3.9	2.8	3.2
Agrícolas procesados	3.3	3.7	4.7	4.6	4.5	4.2	4.0	4.0	4.0
Industriales	2.7	2.8	3.1	3.4	3.4	3.5	3.4	3.5	3.4
Arrendamientos	1.9	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6
Servicios estatales	1.6	1.4	1.2	1.1	1.2	1.6	1.6	1.4	1.3
Otros servicios	1.8	2.3	2.3	2.4	2.1	2.0	1.5	1.9	2.1
Total inflación	16.6	14.2	16.2	18.2	27.6	24.8	22.5	16.2	18.2

Fuente: DANE.

cierto comportamiento inercial. Así, en respuesta a los aumentos que había registrado la inflación durante la mayor parte de 1985, los ajustes nominales en 1986 tendieron a acelerarse en todos los sectores. Puesto que las tasas de inflación se redujeron en forma pasajera y por factores coyunturales durante algunos meses de 1986, ello dio como resultado un aumento en los salarios reales. La fijación del nuevo salario mínimo para 1987 debe tener en cuenta esta circunstancia y, además, el hecho de que, en contra de lo que se ha creído usualmente, la mayoría de los salarios de la economía no se rigen por los ajustes que se acuerdan en el Consejo Nacional de Salarios.

A. El contrabando y los precios de los alimentos

El aumento reciente del contrabando de alimentos desde los países vecinos, de Venezuela en particular, ha coincidido con la desaceleración de los precios de los alimentos, lo cual ha dado origen a la opinión de que existe una relación de causalidad entre ambos fenómenos. Pueden plantearse varios enfoques alternativos para discutir esta hipótesis. Uno de ellos es considerar la importancia relativa del contrabando en la oferta global de alimentos para evaluar su efecto posible sobre los precios. Según los estimativos de Fenalco, el valor del contrabando de alimentos puede estimarse en unos \$30.000 millones anuales. Puede llegarse a una cifra un poco menor (\$20.000 millones aproximadamente) a partir de los registros de exportaciones de los resguardos venezolanos, suponiendo que el 80% de los alimentos destinados a Colombia ingresan de contrabando y utilizando

para valorarlos sus precios en el mercado de Cúcuta³. Con base en estos estimativos y el valor del consumo total de alimentos en el país⁴, se llega a la conclusión de que el contrabando podría representar entre el 1.5 y el 2.30% de la oferta total de alimentos. Finalmente, debido a la alta sensibilidad de los precios de los alimentos a las fluctuaciones de la oferta, el contrabando podría dar origen a una caída de los precios relativos de los alimentos unas dos y media veces más grande⁵, es decir entre 3.8 y 5.80%. Así las cosas, como los alimentos representan cerca de la mitad de la canasta familiar de las familias de ingresos medios y bajos, el contrabando podría ser responsable de una reducción entre 2 y 3 puntos de la inflación. Este cálculo sugeriría, así, que al menos una parte de la disminución de la inflación entre 1985 y 1986 (que llegó a ser de casi 15 puntos en sus momentos más extremos) podría atribuirse al contrabando. Sin embargo, mediante este procedimiento se sobreestimaría en realidad el aporte reciente del contrabando a la inflación, ya que anteriormente existía ya algún volumen apreciable de contrabando.

Para obviar esta dificultad, un enfoque alternativo consiste en anali-

³ Según estadísticas del Banco de la República citadas por Helena Villamizar y Gonzalo A. Valencia, "Anotaciones sobre la economía venezolana y su incidencia en la economía colombiana", septiembre 1986.

⁴ Calculado a partir de estadísticas de Cuentas Nacionales del DANE.

⁵ Esta elasticidad ha sido calculada a partir de un modelo de equilibrio general desarrollado en FEDESARROLLO. Véase Londoño, J.L. "Ahorro y Gasto en una Economía Heterogénea: el Rol Macroeconómico del Mercado de Alimentos", *Coyuntura Económica*, Vol. XV No. 4, diciembre de 1985.

zar el comportamiento reciente de los precios de los productos de contrabando en la canasta familiar para evaluar su contribución directa a la baja de la inflación. Así, entre los meses de octubre de 1985 y 1986, el crecimiento de los precios de los alimentos más susceptibles de contrabando⁶ cayó del 23.40% al 15.40% anual, lo cual implicaría una contribución de aproximadamente 1.5 puntos a la disminución de la inflación, dada su participación del 18.80% en la canasta total. Este método de cálculo indica, por lo tanto, que la contribución ha sido posiblemente muy moderada. Aún así, continúa sobreestimado su verdadero efecto, dado que en los productos clasificados como de contrabando también se han registrado aumentos apreciables en la oferta proveniente de importaciones legales. En efecto, las importaciones registradas de cereales y granos aumentaron 51.60% en los cuatro primeros meses del año y las de grasas y aceites animales y vegetales 45.90%, montos que en términos de volumen sobrepasan los estimativos de contrabando para el *año completo*.

Finalmente, según un tercer enfoque alternativo, puede analizarse si los efectos de precios del contrabando han estado concentrados regionalmente y, por consiguiente, si han incidido o no en la evolución global de los precios en el país. Con base en una muestra de siete productos y cotizaciones nominales de sus precios en 12 ciudades⁷ puede comprobarse

que el efecto del contrabando se encuentra eminentemente localizado en la ciudad de Cúcuta y no ha incidido sobre los precios promedios de los alimentos en otras ciudades cercanas a las fronteras, como Valledupar, Bucaramanga o Pasto, ni en las ciudades del interior, sean ellas grandes o intermedias. El Gráfico I-6 muestra los diferenciales de precios de dicha canasta de siete productos en Cúcuta y Bucaramanga con respecto a las cuatro principales ciudades del país. Los diferenciales de precios en Cúcuta han estado claramente influidos por la posición relativa de los sectores externos de Colombia y Venezuela, con un punto de quiebre que se sitúa exactamente en febrero de 1983, cuando se tomaron las primeras medidas cambiarias de Venezuela, y una fuerte tendencia ascendente a lo largo de 1986, por el abaratamiento relativo del bolívar frente al peso colombiano en los mercados libres. En contraste, en el caso de Bucaramanga, el diferencial de precios de los mismos productos con respecto a las cuatro grandes ciudades es muy reducido y estable y no parece influido en absoluto por la situación del mercado fronterizo. Igual cosa ocurre con los diferenciales para cualquiera de las otras ciudades consideradas en este ejercicio.

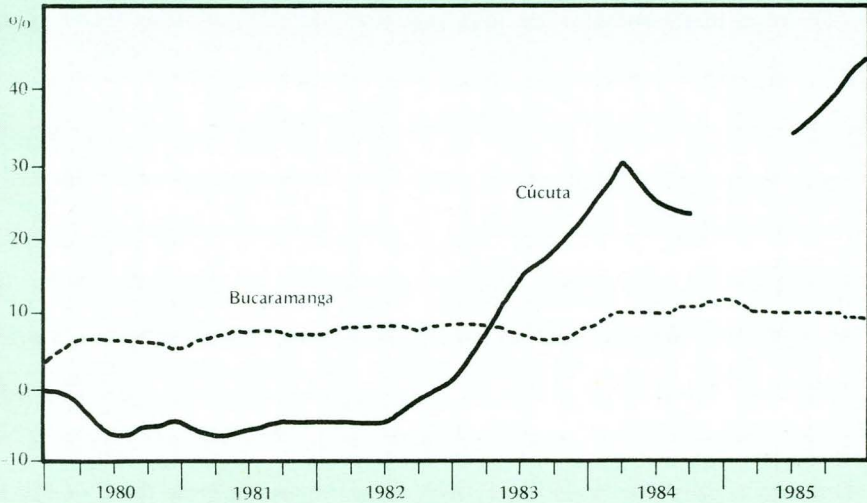
Estos tres enfoques alternativos sobre los efectos del contrabando llevan claramente a la conclusión de que su impacto sobre la inflación ha sido muy moderado y sólo ha sido significativo en el caso de Cúcuta. De ello se derivan varias implicaciones

⁶ Incluyendo maíz amarillo y pilado, arveja, lenteja, fríjol, limones, leches, manteca y aceites, mantequilla, arroces, harina y huevos.

⁷ Los productos comprenden aceite vegetal, harina de maíz, harina de trigo, carne de res, car-

ne de pollo, huevos y queso. Las ciudades se agrupan en grandes (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), intermedias (Pereira, Ibagué, Tunja y Neiva) y de frontera (Bucaramanga, Pasto, Cúcuta y Valledupar).

GRAFICO I-6 DIFERENCIALES DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS DE CONTRABANDO EN CUCUTA Y BUCARAMANGA CON RESPECTO A LAS CUATRO GRANDES CIUDADES (Porcentajes)



Fuente: DANE, Precios promedio al por menor de 35 artículos alimenticios en 33 ciudades. Se incluyeron aceite vegetal, harina de maíz, harina de trigo, carne de res, carne de pollo, huevos y queso. Para calcular los valores del agregado en cada ciudad se utilizaron las ponderaciones en la canasta del IPC. Los diferenciales porcentuales se expresan en relación con los promedios para las cuatro grandes ciudades.

de gran interés. De una parte, que sería totalmente inadecuado enfrentar el problema del contrabando con medidas de política económica de carácter global, como serían el manejo cambiario, e incluso de carácter sectorial, como la adopción de agresivos sistemas de subsidios a la producción agrícola y alimentaria del país (cosa que no descarta, por supuesto, la conveniencia de subsidios específicos por razones diferentes). De otro lado, que son viables las medidas de tipo administrativo, localizadas geográficamente, dirigidas a contener el contrabando. Tales medidas no deben descartarse bajo el pretexto de que existen presiones económicas incontenibles al contrabando, ya que las estadísticas muestran que tales presiones se encuentran bien limitadas espacialmente. Por último, la principal conclusión de este ejercicio

es que el contrabando no puede ser tolerado con el argumento de que contribuye a disminuir la inflación. Su efecto en este sentido ha sido casi despreciable en el pasado reciente, y en cambio sí podría ser desfavorable en el futuro si contribuye a deteriorar las expectativas de los productores y a deprimir las actividades agrícolas y pecuarias, especialmente en las zonas más directamente afectadas por el contrabando.

B. Costos y precios de los productos industriales

No obstante la acelerada devaluación de 1985, que en el año completo fue del 51%, y del aumento cada vez más rápido de los precios de los principales insumos agrícolas de origen nacional, los precios de los bienes manufacturados crecieron a ta-

sas relativamente moderadas, entre el 20 y 23%, tanto en 1985 como en 1986. Para entender este comportamiento, aparentemente paradójico, es de interés analizar en algún detalle cuáles han sido los principales determinantes de los precios industriales en el pasado y su evolución reciente.

Como se ha mostrado en diversos estudios⁸, debido a las características oligopólicas de la industria colombiana, los precios de los productos manufacturados se fijan con base en los costos de producción, a los cuales se adiciona un porcentaje de sobreprecio, o *mark-up* que es relativamente estable a través del tiempo. De esta forma, los precios tienden a reflejar, esencialmente, el comportamiento de los costos, pero uno y otro pueden diferir además gradualmente según las tendencias del *mark-up*. Según se analiza detalladamente en el capítulo sectorial respectivo, los costos industriales crecieron a tasas cada vez más aceleradas a lo largo de 1985 y empezaron a moderarse hacia mediados de 1986. Este patrón fue el resultado del comportamiento de las materias primas agrícolas de origen nacional y de los salarios industriales. En efecto, los precios de las materias primas se aceleraron desde tasas ligeramente inferiores al 20% a fines de 1984 hasta cerca del 33% en el primer trimestre de 1986, y tendieron a moderarse posteriormente. Aunque los salarios evolucionaron de una forma mucho más estable, también tuvieron una cierta aceleración hasta principios de 1986 en relación con sus patrones del año

anterior. Sin embargo, en contra de lo que cabría esperar, estas tendencias fueron en parte compensadas por la evolución de los precios de las materias primas importadas, que crecieron a tasas promedias de solamente el 21% en 1985 y se aceleraron sólo algunos puntos hasta el tercer trimestre de 1986, debido a la evolución de sus precios en dólares. De esta forma, si bien los costos totales registraron una cierta aceleración hasta el primer trimestre de 1986, sus aumentos no sobrepasaron el 29% anual, no obstante las presiones de la devaluación y los precios de las materias primas nacionales. Posteriormente, sus ritmos de crecimiento se moderaron ligeramente, llegándose a situar por debajo del 15% en el tercer trimestre de 1986.

Sin embargo, las alzas de costos no se reflejaron en su totalidad en los precios de los productos manufacturados, debido a las tendencias descendentes de los *mark-ups*. En efecto, aunque las tasas de crecimiento de los precios se aceleraron continuamente desde principios de 1984, impulsadas en parte por los aumentos de costos, lo hicieron más lentamente que éstos. Por lo tanto, el coeficiente global de *mark-up* para toda la industria tendió a deteriorarse. Esta tendencia, que puede detectarse desde el principio de la recesión en 1980, solo vino a detenerse en el tercer trimestre de 1986, cuando se consolidó el proceso de recuperación industrial. No obstante, es preciso señalar que ha habido una gran heterogeneidad en el comportamiento de los *mark-ups* entre los diferentes sectores industriales y que su evolución para el conjunto de la industria está muy influida por el sector de los alimentos. Como se analiza en detalle

⁸ Véase en particular *Coyuntura Económica*, marzo de 1984, pp. 90-95 y junio de 1985, pp. 58-66.

en el capítulo respectivo, los *mark-ups* de otros sectores productores de bienes de consumo, tales como textiles y confecciones, empezaron a recuperarse con la ampliación de la demanda interna del segundo semestre de 1983, o, como en el caso de los sectores productores de bienes de consumo duradero, con el restablecimiento de los sistemas de controles a las importaciones desde principios de 1984.

C. Perspectivas de la inflación para 1987

Los análisis presentados en las secciones anteriores y en la última entrega de *Coyuntura Económica* muestran que la evolución reciente de la inflación ha estado determinada principalmente por la oferta interna de alimentos, por los componentes de los costos industriales y por el comportamiento tendencial de los *mark-ups*. Estos mismos elementos pueden tomarse como base para analizar las perspectivas de la inflación en 1987.

En relación con la oferta interna de alimentos de origen agrícola, las perspectivas para 1987 no son muy favorables, ya que los precios relativos pagados actualmente a los productores de los principales productos se encuentran relativamente bajos. Así, si se toma como base de comparación el tercer trimestre del año, se encuentra que el precio relativo al productor de papa es ahora 20% menor que en 1985, el del maíz 21% inferior y el del frijol un 31% más bajo. También en los casos del plátano, la yuca y el arroz se encuentran disminuciones en los precios reales pagados al productor, en magnitudes del 22, 25 y 2.50%, res-

pectivamente. Así las cosas, cabe esperar que, como ha sucedido en los dos años anteriores, en el primer semestre de 1987 se presenten disminuciones en la oferta de alimentos, dando lugar a un alza de sus precios relativos, que sólo en parte resultará compensada en el semestre siguiente. Las condiciones de la producción de algunos alimentos de origen pecuario tampoco son alentadoras, debido a pérdidas de rentabilidad y a algunas prácticas oligopónicas en el suministro de los insumos básicos. Sin embargo, es probable que se registren aumentos en la oferta de ganado vacuno para el sacrificio dentro de una fase de liquidación de cabezas. Finalmente, es preciso tener en cuenta que las tendencias de recuperación de los *mark-ups* incidirán básicamente sobre la industria de alimentos manufacturados, acelerando así sus crecimientos de precios. Por consiguiente, puede esperarse que el grupo de los alimentos registre alzas de precios entre el 23 y el 26% durante 1987.

Los elementos de costo que en última instancia determinarán la evolución de los precios de los demás bienes industriales y de los servicios serán los salarios y las materias primas importadas. En el segundo y tercer trimestre de 1986 los salarios promedios en la industria crecieron a un ritmo del 23.50% anual. Dado el comportamiento relativamente inercial de esta variable y las tendencias pasadas de la inflación que influyen sobre los ajustes salariales, puede esperarse que en 1987 se den aumentos entre el 21 y el 24%. Por su parte, el costo de las materias primas importadas continuará afectado por las tendencias descendentes de las cotizaciones internacionales en dóla-

res y por el ritmo de la devaluación doméstica. Sobre esta última variable puede suponerse que continuará manejándose con el criterio de política de mantener inalterado el valor real del tipo de cambio actual.

Por último, los precios de los arriendos posiblemente continuarán contribuyendo a reducir la inflación, como lo han hecho en los tres últimos años. Sin embargo, sus ritmos de ajuste podrán elevarse ligeramente y de manera gradual, como respuesta al fortalecimiento de la demanda y los menores ritmos de la actividad constructora reciente en relación con los años anteriores.

Como se observa en el Cuadro 1.9, el resultado final de la combinación de estos factores será un crecimiento de los precios entre 20.5 y 23.5% en 1987. Estas tasas sugieren que las

tendencias de disminución de la inflación que se presentaron hacia mediados de 1986 no se consolidarán en el futuro. De hecho, a partir del mes de julio, los ritmos de inflación han tendido a elevarse gradualmente, como efecto de un comportamiento cíclico de los precios de los alimentos que, muy seguramente, se agudizará en 1987.

D. Evolución reciente de los salarios y política salarial

La disminución del ritmo inflacionario durante los meses intermedios de 1986 trajo como resultado la recuperación de los salarios reales de todos los sectores urbanos de la economía. El aumento más pronunciado se dio en la industria, donde las remuneraciones reales llegaron en el primer semestre de 1986 a un nivel comparable al más alto alcanzado en

CUADRO 1-9

PROYECCION DE LA INFLACION PARA 1987 A PARTIR DE LOS PRECIOS BASICOS

	Crecimiento proyectado		Incidencia en el IPC ¹	Contribución a la inflación	
	Bajo	Alto		Baja	Alta
Alimentos	23.0	26.0	52.1	12.0	13.5
Arriendos	12.0	15.0	15.2	1.8	2.3
Salarios	21.0	24.0	23.0	4.8	5.5
Tasa de cambio (y precios externos)	20.0	23.0	9.7	1.9	2.2
TOTAL			100.0	20.5	23.5

¹ Se refiere a la incidencia según los precios de la canasta en septiembre de 1986.

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

1984. Como se discute en el capítulo de Demografía, Empleo y Salarios, en el sector manufacturero los ajustes salariales nominales se han comportado en forma bastante estable, reflejando esencialmente la tendencia de mediano plazo de la inflación. De esta forma, las variaciones registradas en los salarios reales han resultado muy influidas por el comportamiento cíclico de los ritmos de inflación alrededor de dicha tendencia de mediano plazo.

Este mismo patrón es válido en alguna medida para los otros sectores urbanos. Sin embargo, tanto en las actividades del comercio como en la construcción, los ajustes salariales han sido menos estables en términos nominales y han estado afectados por el deterioro de los mercados laborales en los últimos años. En el caso del comercio, este comportamiento ha dado lugar a un aumento real menos apreciable que en la industria en los períodos recientes de disminución de la inflación y una sensibilidad semejante en los períodos de aumento. El resultado final ha sido así un retroceso relativo de sus remuneraciones reales frente a los de la industria. Los ajustes salariales en el sector de la construcción han sido aún más inestables en términos nominales, tanto por factores estacionales asociados a la modificación anual de los salarios mínimos, como por una cierta susceptibilidad a la situación global del mercado laboral. La caída de las remuneraciones reales durante la fase de aceleración de la inflación de 1985 fue así más marcada que en los otros sectores y la recuperación reciente más moderada, de forma que los niveles actuales del salario real en ese sector son aún sustancialmente menores que en 1984.

No obstante las diferencias de comportamiento de los salarios reales de los distintos sectores urbanos, el factor más influyente en sus fluctuaciones de corto plazo ha sido la inflación. Además, como lo han mostrado las investigaciones de la Misión de Empleo, en el largo plazo, el conjunto de los salarios urbanos ha registrado una tendencia ascendente del 2 al 30% en términos reales, que es atribuible al mejoramiento gradual de los niveles educativos promedios y la mayor experiencia de la población ocupada.

En las actividades agrícolas y ganaderas, los ajustes salariales en los últimos años han sido más volátiles y han resultado insuficientes para compensar a los trabajadores por los aumentos de los precios de los bienes de consumo. En consecuencia, su nivel actual es, en términos reales, sustancialmente inferior al de principios de los ochentas. Es de interés observar, además, que esta tendencia no ha podido ser corregida por las disposiciones sobre salario mínimo rural, que expresamente han buscado en los últimos años elevar las remuneraciones reales pagadas a los trabajadores del campo.

Sin embargo, la inoperancia de la legislación salarial no es exclusiva del campo. De acuerdo con estadísticas que se presentan en el capítulo respectivo de esta revista, en marzo de 1985 un 22.20% de los ocupados en las siete grandes ciudades tenían ingresos salariales inferiores por lo menos en 20% al mínimo salarial entonces vigente. Además, sólo un 29.80% de los ocupados se encontraba en un rango de ingresos próximo al mínimo salarial. En estas circunstancias, las decisiones sobre salario

mínimo urbano tienen una incidencia bastante limitada. Así lo muestran también las investigaciones de la Misión de Empleo, que encuentran que históricamente los ajustes salariales promedios en la economía han guardado muy poca relación con las alzas acordadas para el salario mínimo⁹.

Estos antecedentes ponen de presente que el énfasis que normalmente se ha concedido a las negociaciones periódicas del salario mínimo es exagerado. En contra de la posición corriente sobre la materia, los ajustes del salario mínimo no determinan las alzas de los salarios promedios de toda la economía. El mínimo salarial es sólo uno de los muchos elementos que intervienen en la negociación de los ajustes salariales promedios en las empresas, y quizás no el más importante.

De esta forma, la discusión sobre el salario mínimo en el seno del Consejo Nacional de Salarios debe despojarse de las connotaciones que usualmente se le han otorgado en el pasado. El salario mínimo es en esencia un instrumento de fijación de las remuneraciones de un grupo limitado de trabajadores de bajos ingresos del sector formal de la economía. Además, por razones legales, constituye también la pauta de determinación de las pensiones de jubilación. En consecuencia, debe ser tratado como un instrumento limitado para proteger los ingresos reales de dichos grupos de la población, y no como una herramienta de política macroeconómica

para definir la remuneración del factor trabajo en toda la economía.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que las alzas de precios que se esperan para 1987 son del orden del 20.50% al 23.50%, según vimos arriba, FEDESARROLLO considera que el mínimo salarial debe ser elevado entre el 220% y el 240% a partir del próximo mes de enero. De esta forma, podrá conseguirse una elevación real de unos 2 o 3 puntos porcentuales en este tipo de remuneración, que por lo demás corresponde a la tendencia de aumento del promedio de los salarios reales en el sector urbano. Un ajuste de esta magnitud no alteraría, por consiguiente, las estructuras salariales dentro de las empresas, y sí contribuiría a defender las remuneraciones reales de los trabajadores de menores ingresos en los sectores formales de la economía.

El Consejo Nacional de Salarios no debe, sin embargo, centrar todos sus esfuerzos en la discusión de este mínimo salarial ya que, como hemos visto, su importancia es limitada. El Consejo debe servir más bien como un foro de análisis sobre los diversos problemas que afectan a las clases trabajadoras. En particular, es deseable que allí se debatan los lineamientos de las políticas de generación de empleo y erradicación de la pobreza que serán la base de la política social de la nueva administración. Finalmente, para hacer operativas las decisiones del Consejo de Salarios en materia de política laboral y social, sus funciones deben ser unificadas con las del Consejo Nacional del Trabajo, originalmente creado con esos mismos fines.

⁹ Informe final de la Misión de Empleo, *Economía Colombiana*, separata No. 10, agosto-septiembre de 1986, capítulo 6.

Actividad Económica

Sectorial: Café

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

La suspensión de las cuotas establecidas por el Acuerdo de Londres y el inicio de un régimen de libertad de mercado constituyeron los hechos más importantes en el mercado cafetero mundial al iniciarse el presente año. El efecto de la sequía en las plantaciones brasileñas a mediados de 1985 se hizo sentir con toda intensidad en el primer trimestre del presente año, cuando la cotización del café colombiano subió a US\$2.29/lb. en promedio. En los trimestres posteriores la tendencia ha sido descendente, llegando a estar en el tercer trimestre en el orden de los US\$1.80/lb. Simultáneamente, el volumen exportado por Colombia en el año cafetero 1985/86 alcanzó los 11.5 millones de sacos. En consecuencia, la actual bonanza ha sido una combinación de precios favorables y elevados volúmenes de ventas, que contrasta con lo ocurrido a mediados del segundo quinquenio de la década pasada, cuando la bonanza fue básicamente de precios, pero se redujo sustancialmente el volumen exportado. De otra parte, ante la

nueva coyuntura de precios externos se estableció un Acuerdo entre el gremio caficultor y el gobierno nacional con el objetivo de distribuir los excedentes generados por la bonanza. Como resultado, se concedió un aumento del precio interno del 40% en términos reales a partir del primer trimestre del presente año y se reintrodujeron los Títulos de Ahorro Cafetero para conceder un beneficio adicional a los caficultores que no generara presiones monetarias.

Una vez que se retorne a la normalidad del mercado, con cotizaciones externas alrededor de los US\$1.40/lb, será preciso buscar la reducción del precio interno en términos reales hasta colocarlo en un nivel superior en sólo 10% al vigente en el año 1984/1985, antes de iniciarse la actual bonanza. Este valor garantizaría unos volúmenes de producción cafetera en el mediano plazo que no darían origen a una acumulación excesiva de inventarios, como sucedería en caso de dejar el precio interno en los niveles actuales. Además, será conveniente que, por las mismas razones, se elimine el TAC de inmediato ya que,

por lo demás, las cotizaciones externas se han mantenido por debajo del nivel de US\$2.25/lb., que había sido fijado como mínimo para su introducción. Por otra parte, en materia de precios se sugiere establecer un sistema de modificaciones semestrales del precio nominal, a cambio de la indexación establecida en el Acuerdo, que contribuye a reproducir aceleradamente las presiones inflacionarias y resta capacidad de negociación al gobierno frente al gremio cafetero. Con respecto al subsidio a los fertilizantes, FEDESARROLLO propone su eliminación, por constituir un mecanismo de características redistributivas indeseables y de dudosa eficacia para estimular la productividad cafetera. En su lugar, se sugiere que se incorpore el costo de dicho subsidio como un componente adicional del precio interno. En materia de zoqueo, la Federación Nacional de Cafeteros debe continuar impulsando las campañas masivas de zoca de los cafetales viejos. En cuanto a la tributación del sector, es necesario insistir en la conveniencia de establecer una ley que permita al Ejecutivo decretar modificaciones de la tasa de impuesto, tanto en dirección ascendente como descendente, evitando de esta manera la necesidad de buscar acuerdos *ad-hoc* cuando se producen aumentos extraordinarios en las cotizaciones externas que dan origen a excedentes extraordinarios en el sector.

Las perspectivas del mercado mundial son relativamente favorables para el presente año cafetero 1986/87. En efecto, se espera que la cotización se mantenga en promedio alrededor de los US\$1.80/lb y que el volumen exportado alcance los 10.5 millones de sacos. Sin embargo, en el mediano

plazo, el debilitamiento del pacto mundial cafetero aparece como un factor potencialmente desestabilizador de enorme importancia. El principal obstáculo para la buena marcha del Acuerdo es la inconformidad de los países consumidores, encabezados por los Estados Unidos, en torno a los problemas de los subembarques, de las demoras en la declaración de faltantes por parte de países productores y de las ventas a países no miembros a precios sensiblemente menores de los del pacto. Sin embargo, también aparece como escollo importante la dificultad de reintroducir la cláusula del Acuerdo en torno a la distribución de cuotas entre los países productores que tenga en cuenta tanto los volúmenes de producción como el nivel de inventarios. En estas circunstancias, Colombia, que tradicionalmente se ha caracterizado por su política de defensa del Acuerdo, debe impulsar una ofensiva diplomática con miras a asegurar la permanencia en el pacto, tanto de los países consumidores como de los productores, y entre éstos en especial de Brasil, quien ha manifestado su oposición a permanecer en el seno del Acuerdo si se le reduce su cuota.

II. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN CAFETERA EXTERNA

La suspensión de las cuotas en febrero del presente año, después de cumplirse 45 días consecutivos en que el precio indicativo compuesto estuvo por encima de US\$1.50/lb., constituyó el principal hecho en el mercado internacional del café. Así, el 18 de dicho mes se inició un nuevo período de libertad de transacciones, que no se presentaba desde octubre de 1980, cuando se estableció el sistema de cuotas.

El efecto de la sequía en las plantaciones brasileñas, ocurrida a mediados de 1985, se tradujo en una reducción de la producción de ese país a unos 13 millones de sacos para el año cafetero 1985/86. Aunque aún reina cierto grado de incertidumbre sobre la capacidad de recuperación de la producción para el año 1986/1987, las proyecciones más optimistas tienden a situarla en torno a los 22 millones de sacos, muy por debajo de su nivel normal de 30 a 35 millones de sacos anuales.

Una vez que el mercado quedó en libertad, la determinación de los precios entró a depender del nivel de inventarios disponibles a nivel mundial, de los niveles de producción de los países exportadores, las expectativas de las principales firmas tostadoras y, sin duda, de las fuerzas especulativas presentes en las bolsas de granos. El nivel de inventarios mundiales con que se iniciaba el año 1985/86 era de 53.9 millones de sacos, lo cual habría permitido amortiguar una caída en la producción brasileña. Sin embargo, conocida la noticia de la helada, se desató una alza importante en las cotizaciones a partir de los últimos días del año 1985. La mayor elevación se produjo durante el primer trimestre del año 1986, cuando la cotización promedio llegó a US\$2.29/lb. Como puede observarse en el Cuadro II-1, a partir del segundo trimestre del presente año el precio empezó a disminuir, y la tendencia a la baja se acentuó durante el tercer trimestre del año. En efecto, en este último período el precio promedio se situó en US\$1.80/lb., debido a que las firmas tostadoras se encontraron ya suficientemente abastecidas y se agotaron las presiones especulativas.

Un aspecto de interés en la evolución reciente de los precios externos ha sido la notable influencia que han ejercido las fluctuaciones del dólar en los mercados externos sobre los precios reales del grano en los principales países importadores. En efecto, como puede observarse en el Cuadro II-1, el precio externo real del café, deflactado por un índice ponderado de precios al consumidor de los 14 principales países compradores de café colombiano, muestra un incremento en 1985/86 de sólo 11.49%, debido a la importante devaluación del dólar norteamericano. De igual forma, dicho índice revela que, a pesar del nivel relativamente alto de las cotizaciones en dólares en el último año, el precio real del café para el conjunto de los países consumidores se encuentra actualmente en un nivel semejante al que prevaleció durante 1984 ó 1985. Estas observaciones sugieren la conveniencia de que la Organización Internacional del Café establezca un sistema para definir la cotización del grano con base en una canasta de monedas de los principales países consumidores, que aísle los efectos de las variaciones en las tasas de cambio entre estos países y sirva de pauta a los mecanismos de operación del Acuerdo.

En la coyuntura que se menciona, la devaluación del dólar frente a las otras monedas amortiguó la subida del precio del café en los países europeos y Japón, mientras que en los años 1983 y 1984 la revaluación del dólar produjo el efecto contrario.

III. LA POLITICA CAFETERA INTERNA

La libertad de ventas a que dieron origen las alzas de precios desde fina-

CUADRO II-1

**PRECIOS INTERNOS Y EXTERNOS DEL CAFE,
1982/83 - 1985/86 Y PROYECCION 1986/87
(Año base 1981/82)**

Año	Precio externo café centrales (US\$/lb)	Precio ex- terno real, café cen- trales ¹ (US\$/ de 1981/82 por libra)	Precio real para el ex- portador ² (miles de pesos de 1981/82 por carga)	Precio interno (pesos/carga)	Precio interno real (miles de pesos de 1981/82 por carga)	Exceso del precio para el exporta- dor sobre el precio interno (%)
1982 IV	137.6	142.7	16.6	12051.2	10.6	56.6
1983 I	126.2	127.3	15.5	12135.0	10.3	50.5
II	126.1	129.1	15.3	12739.2	10.1	51.5
III	129.1	136.3	16.3	13028.1	10.1	61.4
IV	144.4	152.3	19.2	14109.4	10.6	81.1
1984 I	145.6	152.8	19.9	14466.8	10.5	89.5
II	149.0	154.9	20.7	14978.7	10.4	99.0
III	143.2	156.6	20.4	15580.6	10.4	96.1
IV	138.9	155.1	20.4	16599.5	10.7	90.6
1985 I	143.5	167.4	21.0	17358.7	10.4	101.9
II	141.2	155.9	19.7	18327.6	10.0	97.0
III	135.5	141.0	17.8	19039.9	10.4	71.1
IV	163.3	156.8	19.8	22280.7	11.6	70.7
1986 I	229.5	205.5	26.0	30316.0*	14.7	76.9
II	203.0	175.6	22.2	37050.0*	17.1	29.8
III	180.7	151.7	20.5	37700.0*	17.0	20.6
IV ^P	170.0	139.3	18.9	38211.0*	17.0	11.0
1987 I ^P	180.0	145.1	19.6	39012.5	15.5	26.5
II ^P	180.0	142.1	19.2	39586.6	15.5	24.1
III ^P	180.0	139.3	18.9	41011.7	15.4	22.4

¹ Ver nota Cuadro II-2.² Excluye impuesto ad-valorem y diferencial cambiario.^P Proyectado.

* A partir de marzo 6, incluye el TAC cuyo valor normal de \$6.000 por saco es descontado al 70%.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO. Las proyecciones suponen una inflación externa de 4.70%, inflación colombiana de 240%, devaluación del 21% y precio interno que se reduce en el primer trimestre de 1987 debido a la eliminación del TAC y que posteriormente permanece constante en términos reales.

les de 1985 fue utilizada por las autoridades cafeteras colombianas para aumentar su participación en el mercado más allá de lo que hubiera sido posible con el sistema de cuotas del pacto. En efecto, durante el año 1985/86 se exportaron 11.5 millones de sacos, la cifra más alta de la presente década (véase el Cuadro II-2).

En estas circunstancias, se puede afirmar que al finalizar el año 1985/1986, la bonanza cafetera ha sido una combinación de precios elevados —el precio nominal promedio en 1985/86 aumentó respecto al año anterior en 390/o— y altos volúmenes de ventas —las cantidades exportadas se incrementaron un 200/o respecto al año anterior—. Desde este punto de vista, la coyuntura actual contrasta con la vivida a mediados de la década del setenta, cuando las cotizaciones se elevaron en más de un 2000/o, pero los volúmenes exportados se vieron disminuidos¹. La estrategia reciente ha sido posible gracias al acervo de inventarios disponibles y a la política agresiva de ventas que se siguió, especialmente en los primeros meses de 1986.

Por su parte, el Acuerdo firmado a comienzos del año entre el gremio caficulator y el gobierno nacional sobre el manejo de los excedentes cafeteros permitió transmitir los mayores ingresos de divisas en un grado importante a los productores a través del aumento del precio interno y la instauración del TAC (Título de Ahorro Cafetero) a partir de comienzos del año.

Como resultado, el precio real al productor en términos reales ha llegado a niveles comparables a los del año 1978/79, cuando se iniciaba el proceso de “destorcida” posterior a la bonanza de los años 70. Este incremento, que en términos reales ha sido del orden del 450/o con respecto al año inmediatamente anterior (Cuadro II-2), ha implicado una mejoría notable en el ingreso de los productores. Sin embargo, como ha sido discutido ampliamente, uno de los principales efectos de esta evolución del precio será un aumento en los niveles futuros de producción de la caficultura colombiana, como resultado de las mayores siembras y renovaciones. El análisis de diferentes modelos desarrollados para captar este fenómeno deja en claro que la caficultura colombiana estará llegando en el período 1987/89 a los niveles más bajos de producción en los últimos años, pero que luego comenzará un aumento progresivo, explicado por la actividad de zoqueo, las nuevas siembras y las renovaciones efectuadas en los años anteriores². Si se mantiene el precio interno real actual de manera indefinida, la producción del grano llegaría a mediados de la década del noventa a unos 15 millones de sacos anuales, lo cual generaría una acumulación exagerada de inventarios, dado el lento crecimiento de las exportaciones y del consumo interno³. Por lo anterior, FEDESARROLLO considera que aunque los niveles de producción para el año cafetero que acaba de concluir y el próximo serán

¹ Véase J. Leibovich, “Comercio Exterior y Distribución de Ingresos. Análisis para el caso del café colombiano”. *Documento CEDE*, 1984.

² Véase C.F. Jaramillo “Análisis Comparativo de dos modelos de producción cafetera”, *Coyuntura Económica*, Vol. XVI, octubre 1986.

³ Véase FESCOL/FEDESARROLLO, *Debates de Coyuntura Económica* No. 1: El manejo de la Bonanza Cafetera, marzo de 1986, pp. 5-7.

CUADRO II-2

ESTADISTICAS BASICAS SOBRE EL SECTOR CAFETERO

	1981/ 82	1982/ 83	1983/ 84	1984/ 85	1985/ 86 ^p	1986/ 87 ^e
1. PRODUCCION						
Exportaciones e Importaciones (Millones de sacos de 60 Kg de café verde)						
Producción	12.9	12.8	13.5	10.7	11.9	11.0
Exportaciones	9.0	9.2	10.0	9.6	11.5	10.5
Inventarios finales	8.6	10.5	12.5	11.9	10.3	8.8
Exc. de la producción sobre las exportaciones	43.3	39.1	35.0	11.5	3.5	4.8
2. Precios reales (Año base: 1981/ 82; promedios trimestrales)						
Café centrales (USc/lb) ¹	140.6	133.8	154.1	154.8	172.4	141.4
Exportación (miles de pesos por carga)	16.8	15.9	20.0	19.7	22.1	20.5
Producción (miles de pesos por carga)	10.7	10.3	10.5	10.4	15.1	15.8
Exceso de precio de exportación sobre el del productor (o/o)	57.0	54.4	90.5	89.4	46.4	21.0
3. Reintegro y valor de la cosecha ² (miles de millones de pesos de 1981/82)						
Exportaciones ³	83.9	85.0	93.7	114.6	192.7	192.8
Reintegros ³	83.0	85.5	95.5	108.3	200.2	194.4
Valor de la cosecha	83.4	81.8	84.4	66.7	106.3	105.0
Exceso de las exportaciones (o/o)	0.6	3.9	11.0	71.8	81.3	83.6
Exceso de reintegros (o/o)	(0.5)	4.5	13.1	62.4	88.3	85.1

¹ 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.

² Calculado con base en estadísticas trimestrales.

³ Excluye Impuesto Ad-Valorem y Diferencial Cambiario.

^p Provisional

^e Estimado

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

de sólo 11 millones de sacos en promedio, no es conveniente permitir que el precio interno real se mantenga indefinidamente en el nivel actual. Una vez que desaparezca la bonanza de precios externos, y las cotizaciones se sitúen alrededor de US\$1.40/lb, es aconsejable reducir paulatinamente el precio interno real, hasta colocarlo en un nivel 10% por encima del que se registró en el año 1984/85 antes de iniciarse la última bonanza. Este nivel seguirá siendo remunerativo para los productores y evitará aumentos exagerados de producción a mediados de la próxima década. Adicionalmente es deseable que a partir del año 1987 se elimine completamente el sobreprecio otorgado a través del TAC, pues como se había estipulado, este papel se emitiría siempre y cuando la cotización externa del grano estuviese por encima de los US\$2.25/lb., cosa que sólo sucedió en el primer trimestre del presente año. En política de precios internos, es preciso además que se desmonte el sistema de la indexación del precio interno que fue establecida en el Acuerdo. En su lugar, debe operarse con un sistema de ajustes semestrales, que sean objeto de negociación entre el gremio y el gobierno. De esta manera podrá eliminarse este canal automático de propagación de la inflación y se conferirá mayor margen de acción al gobierno para manejar el precio interno del grano según lo aconsejen las circunstancias macroeconómicas de inflación y demanda agregada.

En materia de política de producción cafetera, es necesario que la Federación Nacional de Cafeteros continúe impulsando las campañas de zoqueo, que se han visto contrarrestadas por los buenos precios, que in-

vitán a postergar el zoqueo. De otra parte, es injustificable continuar con el actual sistema de subsidios a los fertilizantes, que favorece a los grandes productores que utilizan este tipo de insumos intensivamente. A cambio de ello sería deseable incorporar el costo implícito de dicho subsidio en el precio interno, para favorecer así a todos los productores y moderar el efecto de la "destorcida" de precios sobre los ingresos reales de los pequeños caficultores.

IV. PERSPECTIVAS DEL MERCADO EXTERNO

Durante todo el año cafetero 1986/87, que comenzó en octubre se mantendrá la libertad de mercado, pues se espera que la cosecha brasileña en 1986/87 ascienda al orden de los 22 millones de sacos; el aumento en la disponibilidad a nivel mundial sólo empezará a reflejarse en el año 1987/88. Para entonces, cabe esperar que los precios se reduzcan al orden de los US\$1.40/lb. y que entre a regir de nuevo el pacto de cuotas. En vista de las condiciones de abastecimiento del mercado, puede proyectarse una cotización promedio para el café colombiano alrededor de US\$ 1.80/lb y un volumen de ventas de 10.5 millones de sacos durante el año cafetero 1986/87.

Aunque esta situación es favorable para el país, la estabilidad del Acuerdo se encuentra en entredicho. En efecto, la delegación norteamericana ha sido clara en manifestar su inconformidad en torno a algunos aspectos del funcionamiento del Acuerdo de cuotas, en lo cual ha encontrado un cierto grado de respaldo entre otros importantes países consumidores. De una parte, señalan que los subembar-

ques por parte de algunos países productores han sido causa de demoras en la colocación del grano en los centros de consumo. De otra, que cuando rigen las cuotas básicas, siempre han aparecido países que presentan faltantes en su producción y que, por no tener inventarios suficientes, no pueden cumplir con sus compromisos, lo cual genera traumatismos en el consumo mientras se reasignan los faltantes entre otros países exportadores. Por último, observan que las ventas del grano a países no miembros del pacto se hacen a precios entre 30 y 40% por debajo de la cotización dentro del pacto.

Otro factor que dificulta el restablecimiento del pacto es la necesidad de negociar entre los países productores la redistribución de cuotas en función de los niveles de producción y de inventarios, como lo estipula el Acuerdo. Los mecanismos previstos de asignación de cuotas no han sido aplicados, entre otras razones por la negativa de Brasil, quien se vería perjudicado, lo cual sería aún más válido en las actuales circunstancias.

La posición de Colombia ha de continuar siendo la de defensa del Acuerdo Internacional del Café, ya que el mantenimiento de un mercado libre propiciaría una gran inestabilidad en las cotizaciones, que sólo puede dejar perjuicios en el largo plazo, tanto para los productores como los consumidores. La posición colombiana debe ser la de impulsar las penalizaciones a los países que presenten los problemas denunciados por la delegación norteamericana. Además, debe buscarse el entendimiento con la delegación brasileña, con miras a lograr su permanencia en el Acuerdo

y la aplicación al menos parcial del mecanismo de asignación de cuotas con base en el nivel de inventarios.

Hay circunstancias que podrían favorecer a Colombia para lograr en el mediano plazo un aumento en la participación en el mercado mundial. Por una parte, se ha iniciado en Brasil un proceso de sustitución moderada de la caficultura arábica por *Coffea robusta* (robusta). Por otro lado, la caficultura centroamericana está pasando por una coyuntura de estancamiento y en algunos países africanos, como Costa de Marfil, ha habido un deterioro de las plantaciones y un inicio de sustitución hacia el cacao. Sin embargo, hay elementos que van en la dirección contraria a los anteriores, como son el importante incentivo a realizar nuevas siembras en el conjunto de países productores debido a los altos precios, en especial en Indonesia, India, Kenya y Uganda, en algunos casos fortalecido además por las reducciones en los impuestos internos a la exportación del grano. En consecuencia, no sería prudente adelantar una política de incentivos a la producción en el país, ya que el margen de aumento de la participación colombiana en el mercado mundial será relativamente moderado.

Finalmente, es de interés analizar las tendencias futuras de la demanda mundial. Según estimativos del Banco Mundial, su crecimiento será del 1.3% por año, tasa relativamente baja, pues aunque ha habido un incremento importante de la demanda en los países de Europa del Este y en Japón, la tendencia en Estados Unidos es de caída en el consumo per cápita (0.6% por año), mientras

que los demás países europeos presentan una ligera tasa de crecimiento positiva (1.60/o del consumo).

Colombia debe seguir una política agresiva para colocar mayores volúmenes del grano en los mercados de los países miembros. Para el efecto, las campañas de publicidad constitu-

yen un elemento básico de éxito. A nivel diplomático, la ofensiva debe darse en la dirección de persuadir a los países no miembros del pacto para que ingresen en él, aprovechando la coyuntura actual en que los diferenciales de precio entre unos y otros han desaparecido.

Actividad Económica Sectorial: Agricultura y Ganadería

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

Según los estimativos más recientes del Ministerio de Agricultura, en 1986 se presentó una recuperación significativa de la producción del sector. Las actividades más favorecidas por esta tendencia fueron los cultivos semestrales y los permanentes diferentes de café. Este último producto tuvo en cambio un año muy pobre debido a las disminuciones de productividad y el retraso de las cosechas por razones climatológicas. Por su parte, las actividades pecuarias registraron un crecimiento ligeramente superior al del año anterior, debido a la abundante producción de leche, a la ampliación de las producciones avícolas y al dinamismo relativamente estable de las demás actividades. En suma, teniendo en cuenta algunos posibles factores de sobrevaloración de la producción en las fuentes oficiales, puede estimarse provisionalmente que el conjunto del sector agropecuario tuvo un crecimiento del 4.00% en 1986.

La abundante oferta de origen nacional de numerosos productos inci-

dió favorablemente sobre el comportamiento de los precios. Sin embargo, en los artículos provenientes de la agricultura tradicional y mixta de mayor importancia en la canasta familiar, los precios pagados al productor cayeron excesivamente en términos reales, desestimulando las nuevas siembras. En estas circunstancias, las perspectivas de producción y de precios no son favorables para el primer semestre de 1987. Por otra parte, la irrigación de crédito a los productores de carácter comercial se ha visto entorpecida por las disposiciones sobre tasas de interés del Fondo Financiero Agropecuario, lo cual puede limitar el dinamismo futuro de estos cultivos.

El problema del contrabando de productos agropecuarios y los proyectos de reforma agraria fueron dos de los temas agrarios de mayor debate en 1986. En este capítulo se presentan algunos estimativos sobre la magnitud e incidencia del primer fenómeno que muestran, en esencia, que su efecto ha estado muy localizado regionalmente y ha sido mínimo sobre la evolución de los precios al

consumidor en el país. En relación con el tema de la reforma agraria, se discuten sus antecedentes inmediatos de carácter político y social, el alcance de los proyectos en curso y las posibles limitaciones de orden financiero y operacional que se enfrentarían para ponerlos en práctica.

II. PRODUCCION AGROPECUARIA

Los estimativos más recientes del Ministerio de Agricultura sobre producción agrícola indican que en 1986 se presentó una recuperación importante en los cultivos semestrales, aunque de menor magnitud a la estimada inicialmente. En efecto, los cálculos elaborados en el mes de noviembre arrojan para este grupo de cultivos un crecimiento del 4.60/o, bastante más modesto que el 9.20/o estimado inicialmente.

Durante el segundo semestre, los cultivos de la cadena oleaginosa, que comprenden ajonjolí, sorgo y soya, tuvieron un desempeño extraordinario, registrando aumentos en relación con el año anterior del 57.20/o, 50.10/o y 83.50/o respectivamente. Además, la cebada y el trigo mantuvieron su buen desempeño del semestre anterior, con crecimientos del 34.90/o para la primera y 20.50/o para el segundo. Sin embargo, los altos crecimientos esperados para el algodón, la papa y el maní no tuvieron lugar; peor aún, sus variaciones fueron insignificantes o negativas.

En su conjunto, estos resultados confirman que las tendencias de recuperación fueron relativamente modestas, como se preveía en la última entrega de *Coyuntura Económica*, y

como cabe esperar del pobre desempeño de la inversión en el agro, tanto en infraestructura, como en maquinaria y equipo. De otra parte, el relativo estancamiento de la demanda de crédito para estos cultivos según los indicadores del ICA y el Fondo Financiero Agropecuario, constituye un elemento adicional en favor de unos estimativos de producción moderados. Por lo demás, para el caso de las oleaginosas, existe la idea de que las estadísticas de producción están captando, en parte, aumentos de oferta originados en el contrabando de estos productos desde Venezuela, que pueden haber dado lugar a mayores compras por parte del IDEMA.

Los estimativos para la producción de los cultivos anuales y permanentes diferentes de café señalan un crecimiento bien superior al de los cultivos semestrales, del 7.20/o para el año 1986. De acuerdo con las cifras del Ministerio de Agricultura, este crecimiento se origina sobre todo en el buen comportamiento de cuatro productos: banano, yuca, ñame y hortalizas. Sin embargo, los demás productos de este grupo también registran crecimientos relativamente favorables, entre el 5 y 100/o. Además, los resultados son bastante más homogéneos que en el grupo de los semestrales.

Las proyecciones de la producción cafetera para el año calendario según las fuentes oficiales continúan siendo del 6.60/o en relación con 1985. No obstante, se debe tener en cuenta que esta cifra se refiere a la totalidad de compras internas del grano por parte de la Federación de Cafeteros y está afectada, por consiguiente, por el movimiento de inventarios en manos de las cooperativas y de los pro-

ductores, y por el posible contrabando de exportación. Sin embargo, al margen de estos problemas de orden estadístico, las compras efectuadas por la Federación hasta el mes de octubre dan cuenta de un crecimiento de sólo 20%. Por otra parte, la gran cosecha de fin de año que se recoge durante el último trimestre ha sufrido un retraso considerable y existe el temor de que su volumen será muy inferior al esperado, aunque originará una muy buena travesía que se recogerá en los próximos meses de abril y mayo. Por consiguiente, la producción cafetera de 1986 registrará, a lo sumo, un crecimiento muy moderado, bien por debajo del estimativo citado del 6.60%.

En síntesis, a pesar de la incertidumbre sobre la calidad de la información para la producción agrícola, los resultados para 1986 muestran síntomas claros de una recuperación apreciable, aunque menos vigorosa de lo que sugieren los estimativos del Ministerio de Agricultura.

La coyuntura pecuaria del año anterior fue dominada por la iniciación de una nueva fase de liquidación de vientres, caracterizada por una mayor oferta de hembras cebadas y una escasez relativa de machos destinados al sacrificio, debido al fuerte verano. De acuerdo con las cifras sobre sacrificio de ganado vacuno a nivel nacional, la oferta de hembras experimentó en 1985 un significativo incremento de 16.70%. Ello dio origen a una variación positiva de la oferta total de 4.40%, a pesar de la reducción del número de machos. Así las cosas, la participación de las hembras en el sacrificio total representó el 43.50% en 1985, lo que sig-

nificó un incremento de 5 puntos respecto al año anterior.

En contra de las predicciones, que dado el retraso de las cebas y el represamiento de ganado flaco, preveían una reducción del flujo de ganado para sacrificio¹, el mercado ganadero durante el primer semestre del año se caracterizó por un abastecimiento normal, asociado a un nivel de precios altos. Fue notable además la recuperación de los precios del ganado flaco y de la hembra de cría, que habían mostrado signos de decaimiento a fines del año anterior.

El fortalecimiento del precio del ganado flaco estuvo influido por el levantamiento de las cuarentenas, provocadas por los brotes de fiebre aftosa, y por la llegada de las lluvias, que mejoraron sustancialmente su mercado, como también el de la hembra de cría.

Teniendo en cuenta las fases del ciclo ganadero y la mejoría de las fuentes de financiamiento, es probable que en el segundo semestre de 1986 se haya presentado una disminución en la liquidación de vientres con el consiguiente repunte en las actividades de cría y retención de hembras y una cierta recuperación del sacrificio de machos. En esta misma dirección apuntan los estimativos más recientes de crecimiento del sector en 1986, que señalan un aumento moderado, del 3.00%, en el degüello total.

En relación con las demás producciones pecuarias, el crecimiento durante 1986 se estima provisionalmen-

¹ *Coyuntura Agropecuaria*, CEGA, Vol. 3, No. 3 septiembre-octubre 1986.

te en 3.90/o, lo cual implica una modesta recuperación con respecto a 1985. El buen desempeño de la producción lechera (4.00/o) aparece como el factor decisivo en esta recuperación, ya que la producción porcina muestra signos de estancamiento (2.20/o) y las actividades avícolas de producción de huevos registran tasas aceptables de crecimiento, pero similares a las del año anterior (4.5 y 3.80/o respectivamente, en comparación con 5.1 y 3.60/o en 1985).

En suma, para todo el sector agropecuario, los estimativos actualmente disponibles sugieren que el crecimiento de la producción durante 1986 habría sido de 5.30/o. Conviene insistir, sin embargo, que este guarismo está sobreestimado en el cálculo de algunos de los cultivos semestrales y de la producción cafetera efectiva. Por consiguiente, FEDESARROLLO estima tentativamente en 4.00/o el aumento en la producción del sector en 1986.

III. SIEMBRAS

Si bien es cierto que los indicadores de la producción agrícola para este año que termina tuvieron síntomas de recuperación, el área inscrita en el ICA durante el segundo semestre del 86 para cultivos transitorios financiados por el FFAP mostró signos de decaimiento. En efecto, durante este último semestre se registró una reducción del área inscrita de 28.600 hectáreas con respecto al mismo período de 1985 que equivale a una disminución del 100/o.

Los incrementos de algunos productos fueron bastante moderados; ellos conciernen al arroz de riego y secano (5.7 y 7.00/o) y la soya

1.90/o). En el resto de productos se registran caídas que varían entre el 8 y 200/o para algodón, maíz, papa, sorgo y hortalizas; y que superan el 500/o en los casos de ajonjolí, frijol y yuca.

En el grupo de los cereales, el arroz es el único producto que mantiene su área sembrada, a pesar de que la buena disponibilidad de crédito debería estimular el incremento del área inscrita. En el caso de la cebada, se interrumpieron por completo los incrementos en el área inscrita que se habían observado en el año 1985 y 1986. Dos factores podrían explicar tal situación. Por una parte, continúa pendiente la certificación por parte de los industriales sobre la calidad maltera de la variedad Chía². Por otra, el nivel de los precios internacionales de US\$95 por tonelada, el más bajo en los últimos tres años, apresuró a la industria a efectuar el 900/o de las importaciones autorizadas para el año antes de iniciarse el segundo semestre. Finalmente, en el caso del maíz se observa una caída del área inscrita en el ICA del 15.40/o, atribuible a que la situación del mercado fue poco favorable durante el primer semestre, dado el estancamiento de los precios. En general, para el grupo de cereales, el CEGA³ destaca que durante el semestre pasado los costos de producción se elevaron mucho más que los precios de sustentación, lo que bien podría explicar la reducción del área sembrada.

La situación de las oleaginosas en el segundo semestre de 1986 no es

² CEGA, *Coyuntura Agropecuaria*, Vol. 3 No. 2, julio 1986.

³ Ibid.

mucho más favorable. Entre ellas se destaca el ajonjolí, que durante dos períodos consecutivos registró caídas fuertes del área sembrada, interrumpiéndose de esta manera la recuperación iniciada en 1984. Sin embargo, cabe observar que las cifras del ICA no representan toda el área sembrada, ya que en el segundo semestre los industriales han distribuido semilla directamente a los productores en cantidades suficientes para emprender cultivos en unas 3.000 hectáreas adicionales.

La soya aumentó moderadamente su área inscrita (1.90/o), a pesar de sus buenos resultados en el semestre pasado, mientras que en el sorgo se registró un crecimiento del 8.80/o. Este incremento puede estar asociado al proceso de sustitución de algodón por sorgo que se ha establecido para el segundo semestre del año en el Valle del Cauca, como medida de control biológico de plagas.

Ante una perspectiva externa poco halagadora para el algodón, debido al manejo de la política agrícola norteamericana y al descenso en los precios internacionales de la fibra y sus manufacturas, el gobierno colombiano advirtió que las políticas de subsidios serían insostenibles y en consecuencia recomendó a los agricultores reducir la producción a los niveles de la demanda interna. Por esta razón, en el segundo semestre se registró una caída del 16.00/o en el área inscrita en el ICA para este cultivo. Adicionalmente, las siembras se retrasaron debido a dificultades de orden climático.

Después de una cosecha extraordinaria de papa durante el primer semestre del año y su consecutiva baja

en los precios entre los meses de mayo y agosto, se registró una disminución del área inscrita del 15.10/o para el período siguiente. Por su parte, el frijol y la yuca, dos productos básicos de la canasta de consumo, han registrado durante este semestre caídas en su área inscrita superiores al 500/o, que sin duda plantearán problemas de abastecimiento en el próximo semestre. El origen de todos estos comportamientos está en la evolución reciente de los precios reales pagados a los productores, según veremos más adelante.

IV. CREDITO

Durante los dos semestres del año se registró un decrecimiento en los créditos otorgados por el Fondo Financiero Agropecuario. En el primer período disminuyeron 14.70/o y en el segundo 15.30/o, verificándose así un comportamiento más desfavorable que el observado un año atrás.

Los cultivos semestrales vieron reducidos sus recursos de crédito en un 14.10/o en el primer semestre y 15.20/o en el segundo. Dentro de ellos, solamente algunos pocos como el arroz (secano y riego), el maní, el sorgo y la soya fueron afectados por esta disminución. Las mayores variaciones negativas del crédito se registraron en ajonjolí, cebada, frijol y maíz, en todos los casos de más del 500/o. De igual forma, en el grupo de las hortalizas y el tabaco, tanto rubio como negro, los recursos de crédito disminuyeron 42.10/o en el primer semestre y 30.70/o en el segundo.

El desarrollo poco favorable de estos indicadores de la agricultura semestral son el reflejo de las dificul-

tades que han surgido a raíz de la puesta en marcha de las disposiciones sobre crédito del Fondo Financiero Agropecuario contenidas en la Resolución 90 de diciembre de 1985 de la Junta Monetaria. Esta medida tenía por objetivo asegurar una rentabilidad más estable y más atractiva a los bancos, al atar la tasa de interés al costo de los recursos de CDT. Sin embargo, esta decisión causó un encarecimiento del crédito e introdujo un elemento de incertidumbre para los agricultores. Así las cosas, tuvo un efecto contrario al esperado, ya que dificultó la irrigación de crédito e hizo más lento el proceso de intermediación.

V. 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 último más favorable que un año atrás. Únicamente en los casos de arroz y sorgo las existencias de septiembre pasado eran inferiores a las de hace un año, debido en el primero a la caída de la producción y, en el segundo, a la desacumulación de inventarios excesivos que se tenían el año anterior (Cuadro III-1).

En general, los niveles actuales de existencias se han acercado a los requerimientos básicos necesarios para garantizar la seguridad alimentaria y la capacidad de intervención reguladora en los mercados de los productos respectivos. Estos logros son imputables, de una parte, al gran flujo de importaciones realizadas por el gobierno saliente en el primer semestre de 1986 en artículos tales como trigo, cebada y otros granos, y, de otra, a la activa participación del

IDEMA en el mercado nacional de los productos de la cadena oleaginosa en particular.

VI. PRECIOS

A. Precios al por mayor

Las estadísticas de precios mayoristas reflejan una desaceleración de las cotizaciones de todos los grupos de productos agropecuarios entre mediados de 1985 y mediados de 1986. Sin embargo, se han registrado aumentos muy apreciables en algunos artículos específicos, en particular de la agricultura tradicional. En efecto, al comparar la situación de los precios mayoristas de los cultivos tradicionales vigentes en septiembre último, en relación con el mismo mes de 1985, se encuentran incrementos del 119.20% en cebolla y 50.70% en tomate, que sobrepasan la disminución absoluta de sus cotizaciones en el año anterior. De forma opuesta, las tendencias alcistas de los precios del plátano y la yuca, que venían presentándose desde 1985 se revirtieron completamente durante este año. En el caso del frijón, también se dio una total reversión en la evolución de los precios en el último año. Para este producto, el incremento de la producción nacional y un adecuado nivel de existencias en el IDEMA dieron por resultado una importante disminución (18.50%).

Con la excepción de la soya, y el azúcar, en los cultivos comerciales mecanizados se observan desaceleraciones del incremento de los precios con respecto al año 1985. Dentro de este grupo, los menores incrementos de los precios de las oleaginosas pudieron obedecer a dificultades pasajeras de comercialización, que final-

CUADRO III-1
EXISTENCIAS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS
EN EL IDEMA Y LOS ALMACENES GENERALES
DE DEPOSITO
(Toneladas)

	1984	1985	1986	Variaciones (%)	
				1985/84	1986/85
Arroz paddy	273.038	205.864	202.588	(24.6)	(1.6)
Ajonjolí	547	1.743	4.089	218.6	134.6
Cebada	2.412	4.470	11.123	85.3	148.8
Fríjol	347	1.737	11.025	400.6	534.7
Maíz	67.228	23.538	85.404	(65.0)	262.8
Sorgo	125.839	150.593	124.057	20.0	(17.8)
Soya	27.090	29.620	42.867	9.3	44.7
Semilla de algodón	26.717	30.842	60.226	15.4	95.3
Trigo	56.602	37.373	54.283	(34.0)	45.2
Torta de algodón	1.538	342	1.837	(77.8)	437.1
Torta de soya	8.515	2.751	8.868	(67.7)	222.4

Fuente: Ministerio de Agricultura.

mente fueron superadas con la intervención del IDEMA. Por su parte, todos los precios de los cultivos mixtos registraron en 1986 variaciones muy moderadas o negativas.

Es interesante anotar que el comportamiento reciente de los precios pagados al productor de algunos productos de gran importancia en el consumo familiar, como papa, fríjol, maíz, plátano, yuca y arroz ha implicado caídas de consideración en términos reales. Así las cosas, para estos seis productos los precios reales del tercer trimestre de este año son menores que en el mismo período de 1985, dando origen a una baja en su rentabilidad, que redundará inevitablemente en una disminución de su oferta en la próxima cosecha.

Finalmente, entre los productos pecuarios se registran en 1986 incrementos de la misma magnitud a los del año anterior en los casos del ganado vacuno y la carne de res de primera y una disminución significativa en el ritmo de aumento de los precios de la leche y los huevos. Estos comportamientos resultan consistentes con el desempeño de las producciones respectivas, analizado en una sección anterior y, en el caso de los huevos, parecen reflejar además la evolución de sus costos.

B. Precios al por menor

De manera global, el crecimiento de los precios al consumidor de la mayoría de productos de origen agrícola y pecuario que participan en la

CUADRO III-2

**VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE PRECIOS
AL POR MAYOR PARA ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS
(Septiembre-septiembre)**

	1984/83	1985/84	1986/85
Cultivos tradicionales			
Arveja	76.5	16.3	19.3
Cebolla	(20.0)	(4.9)	119.2
Fríjol	113.7	18.1	(18.5)
Lenteja	119.1	45.7	22.5
Plátano	19.3	69.9	4.7
Tomate	56.4	(2.0)	50.7
Yuca	4.7	35.9	(11.8)
Cultivos comerciales mecanizados			
Algodón	15.2	19.5	15.3
Arroz	29.2	20.5	14.6
Ajonjolí	38.6	45.9	24.7
Cebada	26.5	39.7	22.2
Soya	50.4	23.1	24.6
Azúcar refinada	20.6	17.1	26.8
Cultivos mixtos semi-permanentes			
Maríz trillado	13.2	69.6	(7.7)
Papa de primera	(21.6)	7.7	(6.0)
Papa de segunda	(34.3)	2.4	(12.0)
Trigo	28.9	24.7	12.7
Productos pecuarios			
Ganado vacuno	5.7	27.2	27.3
Carne de res de primera	5.2	23.6	23.7
Leche	9.7	28.4	17.9
Huevos	7.6	31.8	14.9

Fuente: Banco de la República.

canasta familiar fue durante 1986 menos acentuado que el año pasado, reflejando así la evolución de los precios al por mayor.

El Cuadro III-3 permite apreciar la evolución de los precios por grupos de productos. Allí se observa que de los cuatro productos de la agricultura

tradicional, tres de ellos, panela, fríjol y yuca, registraron durante 1986 tasas de crecimiento negativas después de haber experimentado en 1985 incrementos de importancia. En este grupo, únicamente el plátano registró alzas de precios, aunque mucho más moderadas que en el año anterior.

CUADRO III-3

**VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
PARA ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS
(Octubre-octubre)**

	1984/83	1985/84	1986/85
Cultivos tradicionales			
Panela	12.34	14.43	-21.15
Fríjol	151.26	3.73	-13.78
Plátano	- 2.61	69.79	10.42
Yuca	- 4.74	84.68	- 7.85
Comerciales mecanizados			
Arroz	26.79	25.23	19.89
Azúcar refinada	12.65	20.64	30.09
Cultivos mixtos-mecanizados			
Maíz	13.20	40.63	15.40
Papa	- 33.70	134.30	8.81
Otros alimentos			
Avena	16.33	34.13	21.12
Manteca vegetal	41.89	9.36	32.75
Aceites	61.18	9.90	26.18
Productos ganaderos			
Carne de res de 1a.	4.73	29.20	25.15
Carne de res de 2a.	6.69	34.05	22.25
Carne de res sin hueso	4.37	28.23	21.54
Carne de pollo	15.71	29.62	21.48
Leche pasteurizada	11.31	31.34	16.61
Huevos	12.78	34.02	12.75

Fuente: DANE.

El maíz y la papa, que constituyen dos componentes básicos en la determinación del costo de la canasta familiar, registraron también durante este año alzas considerablemente menores que en 1985: 15.40% y 8.80% respectivamente. Los aceites y grasas, cuyos precios estuvieron controlados el año pasado, recuperaron en alguna medida el ritmo de incremento de

sus precios, con un crecimiento acumulado del 26.20% para los primeros y 32.70% para las segundas.

Entre los productos pecuarios, los huevos y la leche tuvieron crecimientos modestos, de 16.60% y 12.70% respectivamente, mientras que los productos ganaderos registraron incrementos entre el 21 y el 250%.

El favorable comportamiento reciente de los precios al por menor ha sido interpretado por algunos analistas como una consecuencia del flujo de alimentos de contrabando provenientes de Venezuela y, en menor medida, del Ecuador, que han inundado los mercados de las zonas fronterizas del país. Con el objeto de explorar la posible incidencia de este fenómeno por productos específicos, a continuación se presentan algunas estimaciones sobre su importancia en relación con la producción nacional y se analiza la evolución de algunos precios en diferentes ciudades. Para complementar este análisis, en la sección de precios del capítulo de Actividad Económica General se discute, además, el impacto del contrabando sobre el mercado y los precios de los alimentos desde un punto de vista agregado.

En el Cuadro III-4 se presentan los cálculos sobre la importancia del contrabando de diversos productos. Aunque la información disponible es necesariamente fragmentaria y proviene de fuentes muy diversas, es consistente en señalar que la incidencia del contrabando como proporción de la producción de los diversos artículos es muy limitada. En los casos más preocupantes, como son los aceites, los huevos y la soya, el contrabando puede representar un 30% de la producción nacional. Sin embargo, hay evidencia de que entre 1985 y 1986 se registró un aumento apreciable en el volumen de importaciones no registradas de productos tales como harina de maíz, huevos, arroz y, muy posiblemente, aceite.

A pesar de los mayores volúmenes de contrabando en el último año, las

tendencias recientes de los precios de los productos afectados no pueden atribuirse esencialmente a este fenómeno. Como se analizó en una sección anterior de este capítulo, la oferta nacional de alimentos se amplió apreciablemente en 1986. En particular, en el caso de los productos de origen pecuario afectados por el contrabando, las producciones nacionales tuvieron un comportamiento relativamente favorable en 1986. La disponibilidad de insumos para las actividades avícolas fue muy satisfactorio y los costos de los alimentos concentrados tuvieron crecimientos moderados que estimularon la producción.

La evolución de los precios al por menor de diversos productos señala, además, que los efectos del contrabando han estado muy concentrados regionalmente. Así lo muestra el análisis comparativo de los precios de doce productos que serían susceptibles de contrabando por tener en la actualidad precios sustancialmente menores en Venezuela que dentro del país⁴. Para el efecto, se compararon las cotizaciones de dichos productos desde 1980 en doce ciudades clasificadas en tres grupos: grandes centros urbanos (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), ciudades intermedias (Pereira, Ibagué, Tunja y Neiva) y ciudades que por su cercanía a las fronteras podrían sufrir más directamente los efectos del contrabando (Cúcuta, Bucaramanga, Valledupar y Pasto).

Los resultados obtenidos son sorprendentes, ya que muestran que los

⁴ Harina de maíz, harina de trigo, aceite vegetal, carne de pollo, carne de res de primera, huevos, leche, queso, margarina, yuca, plátano verde y banano.

CUADRO III-4

VOLUMEN DE ALGUNOS PRODUCTOS DE CONTRABANDO DE
VENEZUELA Y SU RELACION CON LA PRODUCCION NACIONAL
1985

Producto	Producción nacional ¹		Contrabando ²		Incidencia del contra- bando o/o	
	1985	1986	1985	1986	1985	1986
Arroz (tonelada)	1798200	1631800	5300	6215	0.3	0.4
Harina de maíz (ton)	...	...	5076	5685	...	...
Harina de trigo (ton)	...	...	16096	15418	...	...
Soya (toneladas)	104200	167000	2554	...	2.4	...
Alimentos concentrados	...	....	26950	25992	...	...
Aceite vegetal (ton)	167677	159749	6000 ³	...	3.0	...
Huevos (mill. unidades)	3793	3937	60	127*	1.6	3.2
Carne de pollo (miles de cabezas)	89400	93400	1667 ³	...	1.9	...

Fuentes:

¹ DNP - UEA con base en información del Ministerio de Agricultura.² Banco de la República.³ Fenalco, El Contrabando en Colombia, Octubre 1986.

* Cifras estimadas.

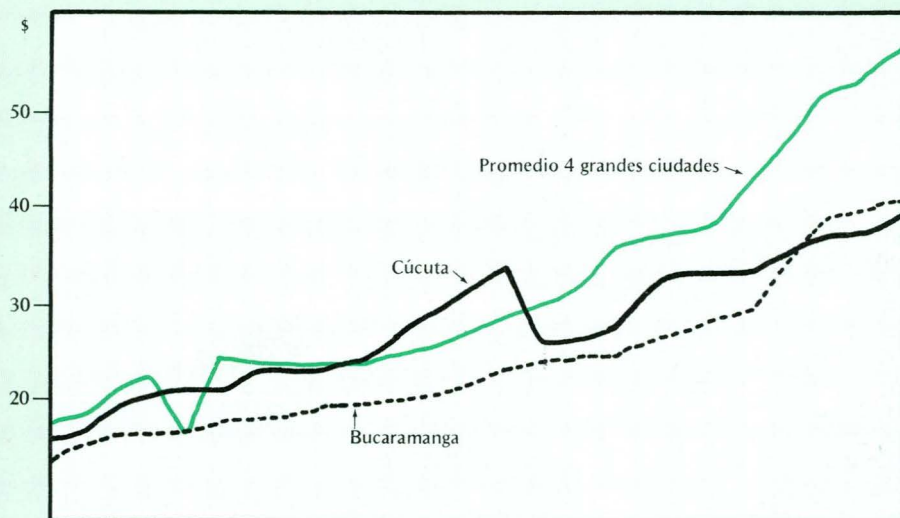
efectos del contrabando sobre los precios de los productos sólo son apreciables en la ciudad de Cúcuta. No se encuentra ninguna evidencia de que el contrabando haya afectado la evolución de los precios en las demás ciudades de frontera, ni se registran comportamientos disímiles de precios entre otras ciudades, tomadas por grupos o individualmente.

Estas conclusiones aparecen ejemplificadas en los Gráficos III-1 y III-2. En el primero, se representa la evolución de los precios de dos productos procesados de origen agrícola en Cúcuta, Bucaramanga y el conjunto de las cuatro grandes ciudades. En el caso de la harina de maíz, los precios registrados en Cúcuta muestran

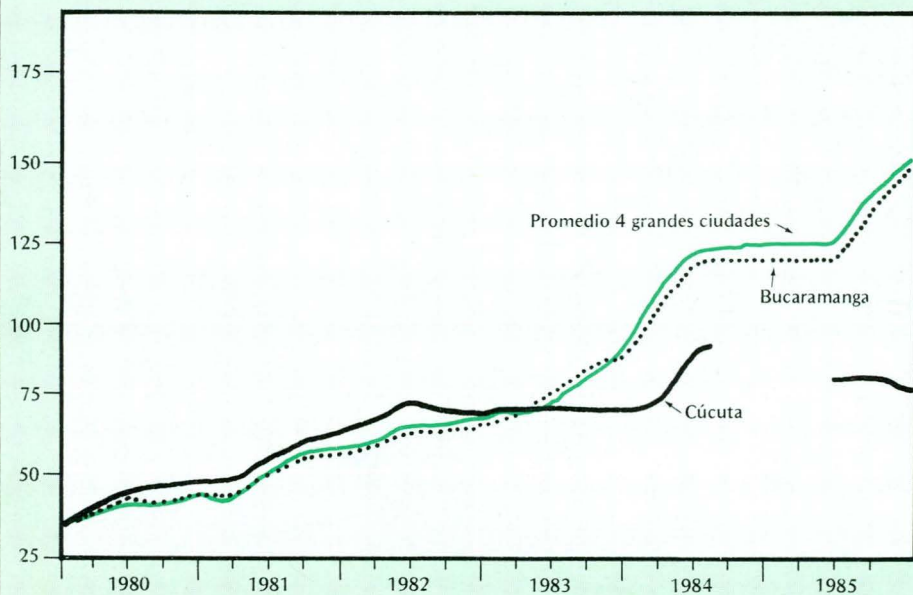
un comportamiento claramente diferenciado del de las demás ciudades y asociado a la situación del comercio fronterizo. En efecto, hasta principios de 1983 se apreciaba un encarecimiento relativo, y a partir de entonces un relativo abaratamiento que tiende a ser más pronunciado desde 1985. En contraste, el precio de ese mismo producto en la ciudad de Bucaramanga guarda una relación muy estrecha y estable con el de las cuatro grandes ciudades y no parece afectado en absoluto por lo ocurrido en la ciudad de Cúcuta. Este patrón es quizás más claro en el caso del aceite vegetal, cuya cotización media en Bucaramanga es prácticamente idéntica en todo momento a la observada en las cuatro grandes ciuda-

GRAFICO III-1 PRECIOS DE PRODUCTOS AGRICOLAS PROCESADOS EN ALGUNAS CIUDADES

A. HARINA DE MAIZ



B. ACEITE VEGETAL



Fuente: DANE, Precios de 35 productos alimenticios en 33 ciudades.

des, a pesar de que en Cúcuta este producto registra un abaratamiento progresivo y muy importante desde comienzos de 1983.

Los dos productos escogidos como representativos de los artículos pecuarios son los huevos y la carne de res. (Gráfico III-2). En el primer caso se llega a las mismas conclusiones: el comportamiento de los precios en Cúcuta refleja la influencia del contrabando fronterizo, y tiende a diferenciarse del de las demás ciudades, poniendo en evidencia la concentración regional del efecto de precios. Finalmente, la evolución de las cotizaciones de la carne de res no muestra ningún patrón diferencial entre las ciudades representadas, sugiriendo, así, que en este caso los efectos del contrabando sobre los precios sí podrían haber sido generales a todo el país. Esto puede explicar porqué a partir de las devaluaciones de febrero de 1983, que hicieron perder competitividad a la carne de res colombiana en el mercado venezolano, se hubiera estancado su precio en el mercado nacional. Sin embargo, con posterioridad a fines de 1984 este efecto desapareció y la evolución más reciente no parece estar asociada a la situación del comercio fronterizo.

En síntesis, los análisis sobre la evolución de los precios de diversos productos susceptibles de contrabando muestran que este fenómeno sólo ha tenido efectos recientes sobre el mercado de Cúcuta. El contrabando no ha alterado la situación de precios de otras ciudades cercanas a la frontera ni, mucho menos, de las ciudades grandes o intermedias. En consecuencia, las tendencias favorables de los precios domésticos de muchos

productos de origen agrícola o pecuario debe atribuirse esencialmente al comportamiento de la producción nacional.

C. Precios de los insumos agrícolas

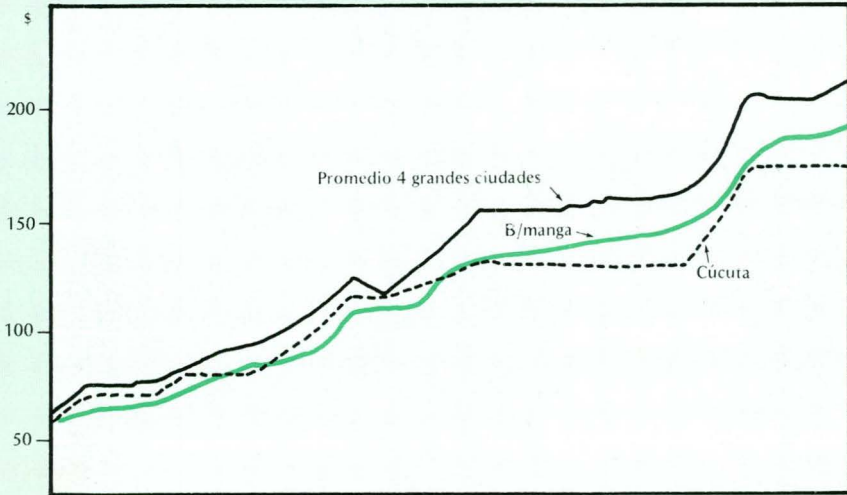
La desaceleración de los precios de los insumos agrícolas durante 1986 refleja, de manera general, los intentos por parte del gobierno de suavizar los efectos de la política de ajuste, que habían inducido fuertes presiones al alza durante el año anterior. No se debe olvidar al respecto que parte de los incrementos registrados en 1985 fueron el resultado de los efectos de la Ley 50 de 1984, que eliminó la exención al IVA que favorecía a la maquinaria agrícola y estableció un impuesto del 80% para todas las importaciones, incluidas las destinadas al sector agropecuario. Posteriormente, algunos aranceles y sobrecostos a las importaciones agrícolas fueron reducidos. Además, durante 1986 se disminuyó apreciablemente el ritmo de devaluación del tipo de cambio. Por lo tanto, los precios en pesos de las materias primas para el sector agrícola subieron a tasas inferiores que en el año anterior (Cuadro III-5).

Dentro de este patrón general, el mejor desempeño de los precios se dio en el caso de los abonos y fertilizantes químicos, que tuvieron un alza de solamente el 2,90%, reflejando favorablemente los efectos de la caída de los precios del petróleo y, sobre todo, la aplicación por parte del Ministerio de Agricultura de medidas para compensar trimestralmente los efectos negativos del ritmo de la devaluación. A pesar de estas previsiones, los abonos fosfatados siguieron teniendo alzas superiores al 200%. Por su parte, los insecticidas y herbi-

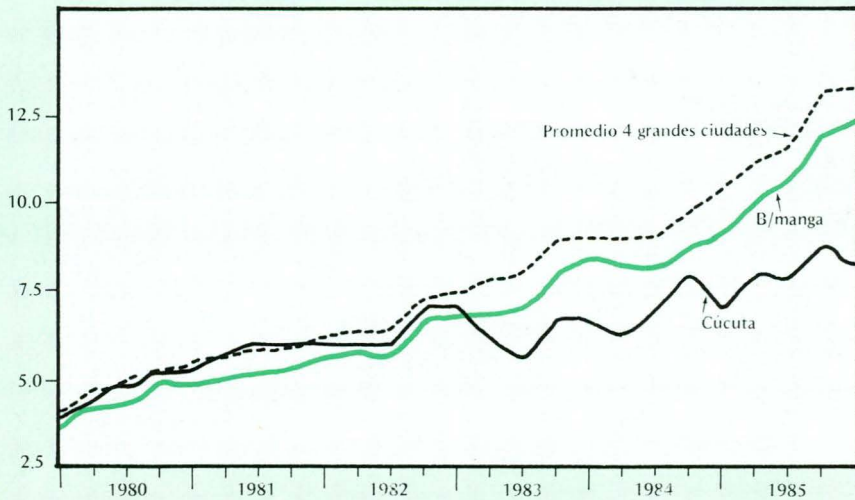
GRAFICO III-2

PRECIOS DE PRODUCTOS PECUARIOS EN ALGUNAS CIUDADES

A. CARNE DE RES



B. HUEVOS



Fuente: DANE, Precios de 35 productos alimenticios en 33 ciudades.

CUADRO III-5

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

Producto	Septiembre 1984/83	Septiembre 1985/84	Septiembre 1986/85
Abonos y fertilizantes químicos	25.2	26.6	2.9
Abonos fosfatados	7.1	25.9	21.6
Abonos potásicos	0.0	25.3	12.4
Insecticidas y fungicidas	17.8	33.3	32.8
Matamalezas y herbicidas	8.0	42.9	38.1
Maquinaria agrícola	32.8	33.6	8.9
Tractor de ruedas	34.0	41.9	22.4
Maquinaria y artefactos mecánicos para la agricultura	32.8	34.6	21.2

Fuente: Banco de la República.

cidas, cuyos precios son controlados en su totalidad por el Ministerio de Agricultura, continuaron registrando alzas de precios semejantes a las del año anterior.

Los incrementos de los precios de los bienes de capital para el sector se redujeron de manera sustancial: la maquinaria agrícola sólo alcanzó un aumento del 8.90/o respecto a septiembre del año anterior y los tractores y demás artefactos mecánicos registraron aumentos del 220/o aproximadamente. Estas reducciones son consecuencia de la liberación de importaciones de bienes de capital y dentro de ellas de los agrícolas, gracias a lo cual ha habido una ampliación en su oferta. La decisión del gobierno de febrero último de bajar en un 20/o los aranceles para estos productos también jugó un papel importante.

VII. COMERCIO EXTERIOR Y
PRECIOS INTERNACIONALES

Las estadísticas de INCOMEX acumuladas hasta el mes de agosto de 1986 revelan una cierta mejoría de las exportaciones agropecuarias diferentes de café en relación con el año anterior (6.70/o). Ha comenzado así a revertirse la contracción que experimentaron las ventas externas del sector durante 1985 y el primer semestre de 1986 (Cuadro III-6).

Al interior del sector continúan registrándose diferencias importantes de comportamiento. Son sobresalientes los aumentos del volumen exportado de crustáceos, melazas y flores, estas últimas compensando totalmente la caída de sus cotizaciones internacionales. En contraste, el volumen exportado de azúcar se redujo sus-

CUADRO III-6

 EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
Enero-Agosto

Producto	Volumen (Miles de toneladas)		Variación (%)	Valor (Millones de US\$)		Variación (%)
	1985	1986		1985	1986	
Café	408.4	438.2	7.30	1201.1	2052.3	70.87
Banano	608.1	593.6	(2.38)	124.1	125.2	0.89
Flores	36.2	43.3	19.61	93.4	96.4	3.21
Algodón	35.8	31.3	(12.57)	43.3	27.1	(37.41)
Azúcar	205.8	100.3	(51.26)	23.5	22.3	(5.11)
Tabaco	10.4	10.5	0.96	19.0	18.7	(1.58)
Crustáceos	2.2	2.7	22.73	18.4	22.4	21.74
Melazas	44.8	60.9	35.94	1.7	4.3	152.94
Otros ^a				18.1	48.0	165.19
Total				1542.6	2416.7	56.66
Total sin café				341.5	364.4	6.71

Fuente: INCOMEX, Cálculos de FEDESARROLLO.

^a No se incluyen los mismos productos en ambos años.

 IMPORTACIONES AGROPECUARIAS
Enero - Agosto
(Millones de dólares)

Producto	1985	1986	Variación
Trigo	57.9	42.3	(26.94)
Lentejas	4.4	30.6	595.45
Aceite de Soya	22.8	14.1	(38.16)
Arvejas	3.0	11.2	273.33
Cacao	5.7	6.9	21.05
Manzanas	2.7	5.3	96.30
Maíz	4.1	0.0	(100.00)
Total	100.6	110.4	9.74

Fuente: INCOMEX, cálculos de FEDESARROLLO.

tancialmente, pero su valor cayó sólo un 5%, gracias a la recuperación en los precios promedios de venta. El algodón registró una disminución muy sustancial, debido a que se conjugaron unos menores precios externos con una contracción de la oferta exportable. Finalmente, el tabaco y el banano tuvieron variaciones poco significativas, tanto en volumen como en valor.

Las importaciones también registraron aumentos en los ocho primeros meses de 1986 (9.7%). Debido al acuerdo con el GATT, algunos nuevos productos que antes estaban controlados tuvieron durante 1986 incrementos extraordinarios, asociados a la liberación. Tal fue el caso de las lentejas, las arvejas y las manzanas. Sin embargo, otros productos que fueron responsables de gran parte de las importaciones de 1985 e incluso de los primeros meses de 1986, como trigo y aceite, mostraron reducciones en el acumulado hasta el mes de agosto.

El balance total de las operaciones de comercio exterior del sector agropecuario, que venía deteriorándose en los últimos años, mostró una fuerte recuperación en 1986, debido al incremento en las cotizaciones internacionales del café. Al concluir el mes de agosto, según las cifras de INCOMEX, el superávit alcanzaba US\$2.306 millones, cifra superior 60% a la correspondiente al año anterior (Cuadro III-7). Excluido el café, arrojaba un saldo favorable de US\$254 millones, superior en un 5.4% al año anterior, aunque todavía inferior en cerca de US\$90 millones al que se tenía en 1984.

Durante 1986, persistieron las tendencias depresivas de las cotizaciones internacionales de los principales productos agrícolas, con la excepción del café. Después de una leve recuperación a finales de 1985, que no tuvo mayor duración, los precios de la mayoría de los productos volvieron a registrar disminuciones absolutas de sus precios en dólares. Las caí-

CUADRO III-7
BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA
Enero-Agosto
(Millones de dólares)

	1985	1986	Variac. (%)
Exportaciones agropecuarias totales	1542.6	2416.7	56.66
Importaciones agropecuarias totales	100.6	110.4	9.74
Balanza Comercial Agropecuaria			
Total	1442.0	2306.3	59.94
Exportaciones agropecuarias sin café	341.5	364.4	6.71
Importaciones agropecuarias totales	100.6	110.4	9.74
Balanza comercial agropecuaria sin café	240.9	254.0	5.44

Fuente: INCOMEX. Cálculos de FEDESARROLLO.

das más pronunciadas se dieron en los casos del algodón, el aceite de soya, el maíz, el sorgo y el trigo. En el primero de estos productos se debieron al altísimo nivel de existencias mundiales en relación con el año anterior. Por su parte, la caída de los precios internacionales de los cereales estuvo asociada a las estrategias norteamericanas para recuperar mercados en un contexto mundial de sobreabastecimiento. Finalmente, el banano, la carne y la torta de soya fueron los únicos productos que escaparon a estas tendencias adversas de precios en los mercados mundiales (Cuadro III-9).

VIII. DEBATES DE POLITICA AGROPECUARIA: LA REFORMA AGRARIA

Durante 1986 el debate de política sectorial estuvo dominado por el tema de la reforma agraria. Cabe recordar que éste fue uno de los pocos elementos concretos que se incluyeron en los acuerdos de paz de La Uribe, llevados a cabo por la administración Betancur en 1984, y el único proyecto de ley elaborado por las comisiones de Diálogo Nacional. Además, se incluyó como parte del programa del partido liberal, apareció entre los planteamientos de la campaña del presidente Virgilio Barco y fue reiterado en su discurso de posesión. Pocas semanas después, la importancia conferida al tema fue ratificada con la presentación al Congreso de un proyecto de ley para modificar las leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973. Aparte de esta propuesta, se han presentado al Congreso cinco proyectos adicionales procedentes de los diferentes partidos políticos y parlamentarios de distinta filiación.

El denominador común del conjunto de proyectos ha sido el articulado del texto aprobado por la subcomisión de Diálogo Nacional en el año 1985, en la cual intervinieron representantes del gobierno anterior, la guerrilla, los sectores políticos, las asociaciones campesinas y los gremios.

Según la exposición de motivos del proyecto de ley gubernamental, la reforma agraria tiene una importancia fundamental en el programa de la nueva administración iniciada en agosto del presente año. En la perspectiva del gobierno, la reforma sería uno de los remedios definitivos en la lucha contra la erradicación de la pobreza, tanto en el sector rural como urbano, y contribuiría de manera sustancial al proceso de reconciliación nacional. Por lo tanto, no es exagerado afirmar que en este proyecto se cifran importantes expectativas económicas y políticas.

En el plano económico, se espera que la profundización de la Reforma Agraria estimule simultáneamente la producción de alimentos y la generación de empleo, contribuyendo de esta manera a mejorar el ingreso de los habitantes del campo y a abaratar el costo de vida en las ciudades.

En el plano político, se considera necesario, por una parte, desactivar la confrontación en torno a la propiedad de la tierra en aquellas zonas donde su desigual distribución motiva el enfrentamiento entre campesinos y propietarios. Por otra, se juzga deseable ampliar las formas institucionales de participación de los diversos actores sociales y crear nuevos espacios políticos para dirimir las diferencias.

CUADRO III-8

PRECIOS INTERNACIONALES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS

Producto		Septiembre 1985	Septiembre 1986	Variación (o/o) 1986/85
Café	(UScents/libra)	133.1	198.4	49.1
Algodón	(UScents/libra)	56.6	30.9	(45.4)
Arroz	(US\$/ton.)	379.2	321.9	(15.1)
Azúcar	(UScents/libra)	5.1	4.7	(7.8)
Banano	(UScents/libra)	16.4	16.7	1.8
Carne	(UScents/libra)	93.7	94.9	1.3
Tabaco	UScents/libra)	187.2	162.0	(13.5)
Cacao	(UScents/libra)	94.2	92.8	(1.5)
Aceite de soya	(US\$/ton.)	469.0	276.0	(41.2)
Maíz	(US\$/Bushell)	2.6	1.7	(34.6)
Sorgo	(US\$/ton.)	81.6	64.5	(21.0)
Soya	(US\$/ton.)	207.0	195.0	(5.8)
Torta de soya	(US\$/ton.)	160.0	189.0	18.1
Trigo	US\$/Bushell)	3.4	2.8	(17.6)

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

Sin embargo, el relativo estancamiento del sector agropecuario en los últimos años ha estado asociado no con estos conflictos, sino con la disminución de la inversión pública en el sector, que cayó de representar el 9.90/o del gasto total en 1970 al 3.30/o en 1984, con el encarecimiento de los insumos para la producción agrícola debido a su alto componente importado y con un marcado retraso en la transferencia de tecnología. En estas circunstancias, es evidente que los efectos de la acción redistributiva de la reforma agraria serán solamente un aspecto parcial en la solución de los problemas del agro.

Por otra parte, hay acuerdo en que los resultados de la acción del INCO-

RA en los 25 años transcurridos desde la expedición de la ley de 1961 han sido limitados, costosos y de una gran ineficiencia económica y social. En efecto, entre 1962 y 1985 ingresaron a este instituto por compra, expropiación y cesión tan sólo 889.000 hectáreas, que representan una porción mínima de los 15 millones de hectáreas intervenidas. Además, de las tierras obtenidas, 472.600 hectáreas, es decir el 530/o, tuvieron su origen en operaciones de compra. Las expropiaciones sólo sumaron 65.900 hectáreas, 7.30/o del total, equivalentes a 2.600 hectáreas por año. Por concepto de cesión, el INCORA obtuvo en ese mismo período 350.000 hectáreas, o sea, el 400/o aproximadamente de sus recursos de

tierras. Todo lo anterior refleja claramente la incapacidad jurídica de los instrumentos existentes para la redistribución de tierras y pone de presente la necesidad de redefinir los mecanismos de la reforma agraria.

Desde el punto de vista de su cobertura social, los resultados son igualmente poco alentadores: en los 25 años de actividad del INCORA, sólo se han beneficiado 35.000 familias campesinas, es decir, 1.400 familias por año, que corresponden solamente al 40/o de la población objetivo del programa. A modo de comparación, en la actualidad se estima que 262.000 familias deberían ser beneficiadas con programas de esta naturaleza.

A la base de estos pobres resultados se encuentra, en primer lugar, la falta de continuidad de las políticas y la inestabilidad de la legislación agraria. Es así como, impulsada por la Ley 135 de 1961, la acción del Instituto estuvo orientada primero hacia la conformación de distritos de riego; luego, bajo la influencia de la Ley 1a. de 1968, su acción fue más activa y se encaminó a la redistribución de tierra; y finalmente, después de los acuerdos de Chicoral y la Ley 4a. de 1973, sufrió su desmonte progresivo. En segundo lugar, estos vaivenes de la política agraria estuvieron acompañados de un lento pero progresivo debilitamiento presupuestal del INCORA y de un proceso irreversible de burocratización.

Para el actual cuatrienio, 1986-1990, el programa de reforma agraria tiene como meta la entrega de tierras a 24.378 familias en 18 departamentos y 4 zonas afectadas por problemas de orden público. Para

cumplir con estos objetivos, será necesario adquirir 400.000 hectáreas y cubrir el costo del programa que incluye crédito y asistencia técnica, con un valor total estimado entre \$49.192 millones y \$56.234 millones. Estos objetivos significan que el INCORA concederá tierras a 6.100 familias por año y adquirirá 100.000 hectáreas anuales. Cabe entonces preguntarse si estas metas, ambiciosas como son respecto al desenvolvimiento pasado de los programas de reforma agraria, aun cuando modestas en relación con las necesidades identificadas en el diagnóstico que sirvió de base para el proyecto de ley, se podrán lograr con las modificaciones propuestas.

Antes de precisar cuáles son las innovaciones propuestas en el proyecto de ley gubernamental, es pertinente señalar que se trata de ajustes a la legislación agraria existente antes que de planteamientos radicalmente nuevos. Las modificaciones más importantes incluidas en el proyecto del gobierno obedecen en su mayoría a la voluntad de agilizar y simplificar el procedimiento para la adquisición de tierras y son, por lo tanto, de carácter exclusivamente procedimental.

Entre ellas, es posible distinguir en primer lugar las modificaciones que alteran el espíritu de la ley existente. Es el caso de la eliminación del concepto de calificación de tierras establecido en 1973, que se considera inaplicable. Este punto, sin duda el más polémico, ha enfrentado la oposición de los gremios, bajos el argumento de que su adopción generaría una incertidumbre entre los propietarios que sería desestimulante para la producción agropecuaria.

En segundo lugar, se proponen una serie de modificaciones de carácter administrativo, con el objeto de dotar al INCORA de mayores facultades y limitar las posibilidades de defensa del propietario ante la situación de expropiación. Entre ellas se destacan la posibilidad que tendría el Incora para allegar de oficio la documentación necesaria en la fase inicial de todo proceso de negociación de tierras; la delegación a los tribunales administrativos de los procesos expropiatorios y la supresión de numerosos trámites obligatorios.

En tercer lugar, se proponen modificaciones de carácter financiero relativas a las formas de pago y a la concesión de incentivos tributarios que hagan más atractivas las ventas de tierras al INCORA, limiten el volumen de expropiaciones y retribuyan más justamente a los propietarios afectados, puesto que en los últimos años se ha observado un deterioro de las formas de pago debido al proceso inflacionario.

En materia política, para apoyar el proceso de reconciliación nacional el proyecto de Ley propone la ampliación de la participación de los representantes populares en las ventas del Incora; el fomento de las organizaciones campesinas, la reestructuración de los consejos seccionales de Reforma Agraria y el apoyo a las empresas comunitarias, que han venido desapareciendo en los últimos años. Entre estas medidas, la reestructuración de los consejos seccionales podría constituirse en un instrumento eficaz de desarrollo de programas regionales de reforma agraria de carácter descentralizado, que respondan a las necesidades reales de las comunidades. Adicionalmente, se proponen

algunas medidas de carácter secundario, como son las normas relativas a la creación de una jurisdicción agraria, las provisiones para la adjudicación y titulación de baldíos y el régimen de unidad familiar agraria.

Visto el contenido de las propuestas, es razonable preguntarse, finalmente, si el proyecto puede contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza absoluta y al avance en la reconciliación nacional como lo pretende el gobierno.

Como primera medida, dado que las limitaciones en la producción de alimentos en el país obedecen a una diversidad de factores de carácter estructural y de política económica, es bien probable que la redistribución de tierras contribuya poco a la erradicación de la pobreza absoluta. Para ello se requiere, además, una clara y decidida política agropecuaria en los frentes de asistencia técnica a la producción, otorgamiento de crédito, desarrollo de infraestructura regional y creación de mecanismos de comercialización eficientes y competitivos.

De otra parte, la realización de un ambicioso programa de dotación de tierras exige la adjudicación de cuantiosos recursos financieros. En el contexto bien conocido de deterioro de la inversión pública en el sector agrícola y de debilitamiento presupuestal del INCORA, convendría precisar y establecer mecanismos de carácter legal que le aseguren esos recursos. Sin embargo, en contra de la opinión corriente en la materia, la redistribución de tierras propiamente dicha no constituye un gasto corriente ni de inversión para el gobierno, sino una operación de financiamiento.

Por consiguiente, para resolver la restricción correspondiente no se requiere crear nuevas fuentes presupuestales, sino mecanismos adecuados de crédito. Además, es posible establecer condiciones de pago diferido, preferiblemente indexadas, pero sin intereses reales, que minimicen la presión financiera sobre las finanzas públicas.

En la propuesta del gobierno saliente se consideraba deseable el diseño de un plan de reforma agraria que especificara su alcance regional y económico. Esta propuesta fue abandonada en el proyecto gubernamental por su excesiva complejidad burocrática, ya que su aplicación requería innumerables trámites y duplicaciones de funciones, que

entorpecerían las actividades del INCORA. No obstante, podría ser redefinida con el fin de establecer planes específicos del INCORA a nivel nacional y seccional que contribuyan a fortalecer su gestión mediante una mayor precisión de su alcance geográfico. Ello contribuiría además a reducir el clima de incertidumbre entre los propietarios y redundaría por consiguiente en una mayor estabilidad de la producción.

En síntesis, la eficacia de las medidas propuestas en el plano meramente político depende, en buena medida, de las definiciones que se tomen para darles vida económica. Ello determinará que este nuevo intento de reforma agraria se convierta o no en nueva fuente de frustración social.

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

Actividad Económica

Sectorial: Industria

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

La industria manufacturera ha arrojado resultados muy favorables en lo que va corrido del año, como consecuencia del dinamismo que le ha imprimido a la demanda la situación del sector cafetero. Un factor de refuerzo en este dinamismo han sido las exportaciones de manufacturas que han presentado aumentos significativos, especialmente en algunos sectores; sin embargo, la contribución de la demanda externa al crecimiento sigue siendo muy poco significativa debido a la baja proporción que representan las exportaciones en la producción total. Por su parte, las importaciones han dejado ya de jugar el papel dinamizador que tuvieron en los tres años anteriores, debido al relajamiento de los controles y a la mayor disponibilidad de divisas. Sin embargo, en los sectores productores de bienes intermedios el proceso de sustitución sí ha seguido consolidándose, dando origen así a una modificación de carácter más estructural que en el resto de la industria.

Vista bajo una perspectiva de más largo plazo, la recuperación de la industria en los últimos tres años no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de producción compatibles con las tendencias de crecimiento pasados, que, de hecho, son bastante modestas. El estancamiento y crisis por los que ha atravesado la industria colombiana han colocado al país bien por debajo de los patrones internacionales de desarrollo manufacturero. En efecto, los niveles de inversión y exportación de bienes industriales están muy por debajo de los niveles esperados para las características del país, y la estructura sectorial de la industria sigue presentando deficiencias que le impiden adquirir un mayor dinamismo y convertirse en un sector líder de la economía, generador de divisas y empleo.

La crisis industrial de los ochenta, que fue causada por el estancamiento de la demanda y la apertura del país a las importaciones, tuvo también consecuencias sobre la rentabilidad empresarial, en la medida en que los márgenes de ganancia, o

mark-ups, se vieron reducidos durante varios años consecutivos. Dichos márgenes se deterioraron sensiblemente hasta 1983 en todos los sectores industriales por la debilidad de la demanda y la mayor competencia que implicaron las importaciones. Así mismo, sus niveles se han recuperado en varios sectores en los últimos tres años como resultado de la recuperación de la producción y el restablecimiento de los controles a las importaciones.

Las perspectivas del sector son favorables en el corto plazo, en la medida en que se mantenga el dinamismo de la demanda agregada. Además, las exportaciones tienen un amplio margen para recuperarse hasta los montos que alcanzaron en el pasado y se encuentran favorecidas por los niveles actuales de la tasa de cambio. Sin embargo, el retroceso que ha sufrido el desarrollo industrial colombiano en la última década ha reducido seguramente sus condiciones de competitividad internacional y atentando contra su dinamismo potencial. Además, en el largo plazo las perspectivas de crecimiento aparecen limitadas por las distorsiones existentes en la estructura industrial y por los retrasos sufridos por la inversión en el sector.

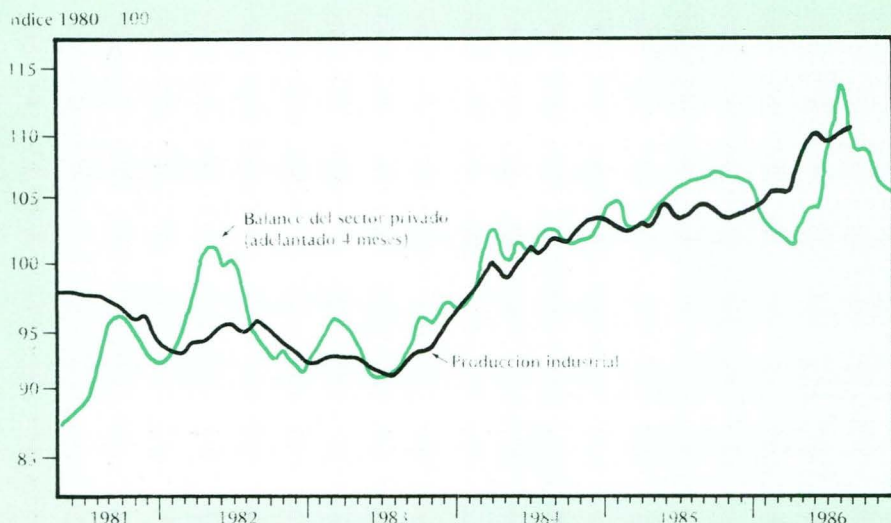
II. SITUACION ACTUAL DE LA INDUSTRIA Y DETERMINACION DE SU EVOLUCION

La industria ha mantenido durante 1986 un dinamismo muy significativo, que se refleja en una tasa de crecimiento de la producción de 6.70% en el período enero-julio y que ha permitido a numerosas empresas recuperar su posición financiera y reafirmar sus mercados. Sin em-

bargo, como se verá más adelante, desde una perspectiva de más largo plazo, la industria colombiana continúa atravesando por un período de crisis, que sólo se podrá superar si se mantiene un comportamiento dinámico de la demanda agregada por un tiempo prolongado y si se logra aumentar la proporción de la producción destinada a las exportaciones para complementar así la demanda interna.

La evolución de corto plazo de la industria ha continuado reflejando con bastante exactitud y con una reza- go de unos cuatro meses la evolución de la demanda agregada, medida a través del "balance del sector privado" (Gráfico IV-1. El comportamiento de los componentes de este balance se analiza en detalle en el capítulo de Actividad Económica General). La estrecha relación entre estas dos variables permite predecir que el debilitamiento que ha registrado la demanda agregada en los últimos meses seguramente se reflejará en una leve desaceleración del crecimiento de la industria hacia fines del año, dado el rezago mencionado entre una y otra variable. Esta tendencia parece confirmada, además, por los indicadores de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO, que después de haber aumentado consistentemente desde fines del año pasado, han empezado a estancarse a partir del mes de julio. Así lo refleja la evolución reciente del nivel de pedidos por atender, como también las series que captan la situación económica, el flujo de nuevos pedidos y las variables de expectativas de situación económica y de producción entre los industriales. No obstante, conviene anotar que el alto nivel de pedidos por atender aún disponible segura-

GRAFICO IV-1
PRODUCCION INDUSTRIAL Y DEMANDA AGREGADA



Fuente: Muestra Mensual Manufacturera del DANE, estadísticas del Banco de la República, DANE, Federación Nacional de Cafeteros y Departamento Nacional de Planeación, y cálculos de FEDESARROLLO.

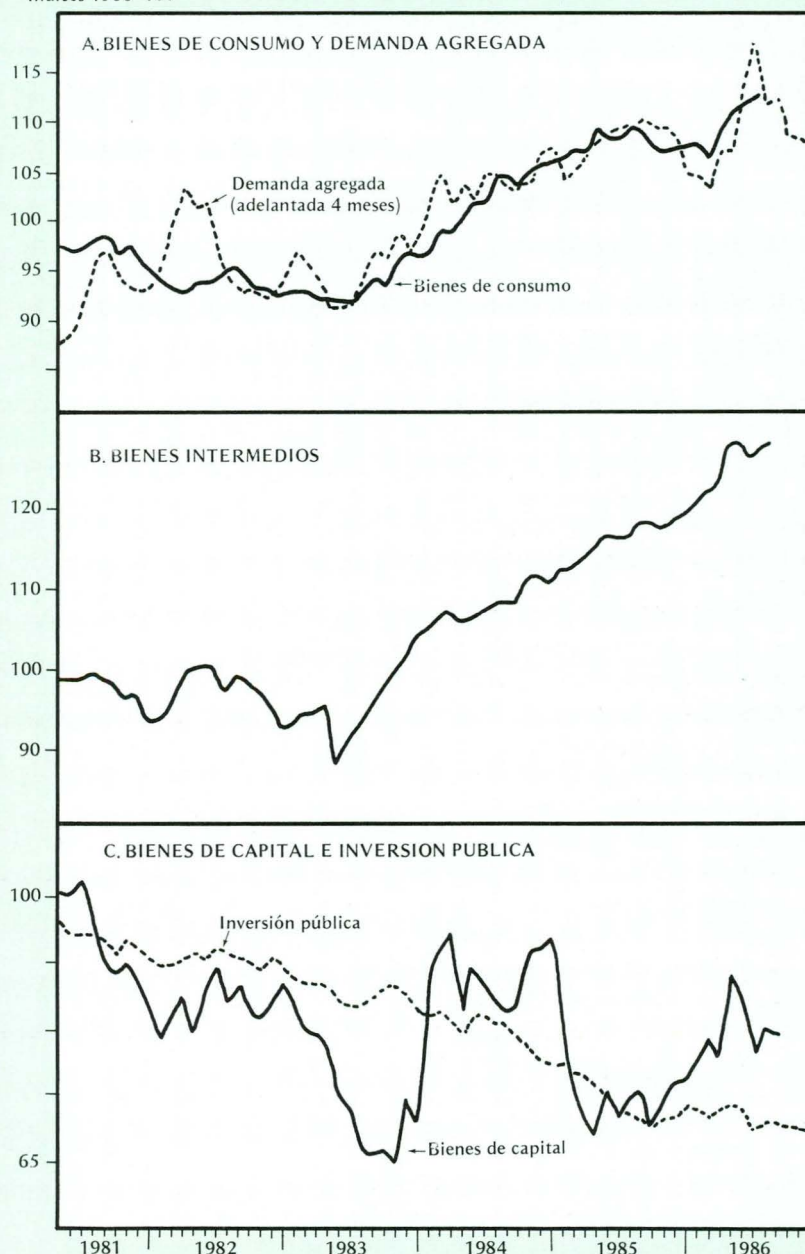
mente impedirá que el debilitamiento reciente de la demanda se traduzca en una desaceleración abrupta del dinamismo industrial en los meses finales de 1986. Por lo tanto, cabe esperar que el crecimiento real de la industria en el año completo se sitúe en alguna cifra cercana al 6 ó 6.5%.

Las tendencias recientes de recuperación de la producción no han favorecido de manera homogénea a los grandes subsectores industriales, debido a las diferencias en sus patrones regulares de comportamiento. Así, el grupo de bienes de consumo muestra una tasa de crecimiento de sólo 3.6%, que resulta bastante inferior a la del total de la industria. En este conjunto, que incluye alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confecciones, cuero, calzado, imprentas, plásticos,

equipo y material científico y manufacturas diversas, se aprecia también una estrecha relación entre la demanda agregada y la evolución de la producción (Gráfico IV-2). Esta conexión es fácilmente explicable, ya que las variaciones de los ingresos netos del sector privado se traducen en fluctuaciones de la demanda por bienes de consumo en forma mucho más directa que en otros tipos de bienes. Sin embargo, dada esta relación, que domina el comportamiento de toda la industria por la alta participación de los bienes de consumo en el total, resulta sorprendente el bajo nivel de crecimiento de la producción de este grupo de bienes. Como se ha señalado en números anteriores de *Coyuntura Económica*, esto puede deberse a una sobreestimación de la producción del sector de

GRAFICO IV-2 **PRODUCCION INDUSTRIAL POR GRUPOS DE SECTORES** **(Indices 1980 = 100)**

Indices 1980=100



Fuente: Muestra Mensual Manufacturera del DANE, cálculos de FEDESARROLLO, estadísticas del Banco de la República, DANE, Federación de Cafeteros y Departamento Nacional de Planeación.

alimentos en las estadísticas de 1985, que se estaría reflejando en tasas prácticamente nulas de crecimiento de este sector en 1986. Sin embargo, no debe descartarse la influencia desfavorable que puede estar ejerciendo el repunte de las importaciones de muchos bienes de consumo sobre la demanda interna de esos mismos sectores.

Por su parte, la producción de bienes intermedios presenta un crecimiento de 9.20%, que es bastante superior al de la industria en conjunto. Este sector ha mostrado un dinamismo muy sostenido desde el segundo semestre de 1983, relativamente independiente de las fluctuaciones de la demanda agregada, y sistemáticamente mayor al del total de la industria. Este comportamiento se puede atribuir, en gran parte, a los efectos de la sustitución de importaciones, que empezó a tener lugar en el sector en esa época a raíz de las medidas tomadas para lograr el ajuste del sector externo de la economía, a través de controles cuantitativos a las importaciones y una mayor devaluación de la tasa de cambio. No obstante, el efecto de los controles no fue muy importante en forma directa para los bienes intermedios, ya que éstos tuvieron prelación en todo momento en la asignación del presupuesto de importaciones. Más importante fue la devaluación real de la tasa de cambio, que indujo cambios significativos en la relación de precios nacionales e importados. Algunos ejercicios econométricos realizados en FEDESARROLLO sugieren que desde la década del setenta ha existido una relación bastante estrecha entre la participación de la producción nacional en el abastecimiento de los bienes intermedios y los precios rela-

tivos externos e internos de este tipo de bienes¹. Tal comportamiento aparece ratificado además por la importancia de la sustitución de importaciones como fuente de demanda en este grupo de bienes en 1985, en contraste con 1984, año éste en que se tuvieron controles más severos, pero una menor devaluación. Además, este efecto de sustitución de importaciones se ha profundizado en 1986, a pesar de la mayor disponibilidad de divisas y la suavización de los controles para la obtención de licencias, en respuesta rezagada a la devaluación real de años anteriores. En síntesis, el proceso de devaluación real del peso parece haber contribuido decisivamente al buen desempeño de este sector en los últimos años. Además, el hecho de que este proceso de sustitución se haya dado durante un período ya prolongado de tiempo, respondiendo a un cambio en el precio relativo de las importaciones que posiblemente se percibe como definitivo, sugiere que en los últimos años se ha avanzado en forma permanente hacia la profundización de la sustitución de importaciones de este tipo de bienes en la industria nacional. Esto parece ratificado, además, por la disminución de las importaciones de materias primas en 1986, como se verá más adelante.

Por su parte, el grupo de sectores productores de bienes de capital

¹ Una regresión por el método de Cochrane-Orcutt entre el coeficiente de importaciones/producción nacional de bienes intermedios CM y el tipo de cambio real de importaciones TCRM arroja los siguientes resultados (período 1971-1985):

$$\begin{aligned} \text{CM} &= 0.762 - 0.491 \text{ TCRM} \\ &\quad (3.44) \quad (-3.18) \\ R^2 &= 69.5 \\ F &= 13.7 \\ \rho &= 0.84 (3.55) \end{aligned}$$

presenta también un comportamiento muy dinámico hasta julio, con una tasa de crecimiento de 16.5%. La actividad en este sector ha estado determinada en los últimos años por la evolución del gasto público en inversión y por la proporción de este gasto que se dirige al exterior para realizar importaciones de bienes de capital (Véase el Gráfico IV-2). Este último factor ha tenido una gran importancia en el desempeño del sector desde 1980. En efecto, el aumento del componente importado de la inversión pública a principios de los ochentas fue determinante de la crisis de la industria de bienes de capital hasta 1983. Así mismo, los esfuerzos de la Administración Betancur por reorientar el gasto público hacia la producción nacional y la imposición de controles a las importaciones de bienes de capital favorecieron la producción del sector en los años siguientes. No obstante, en 1985, a pesar de que este factor continuó operando positivamente, no alcanzó a contrarrestar la disminución de la demanda, como consecuencia de la caída continuada en la inversión pública. Así las cosas, en 1985 los sectores productores de bienes de capital registraron nuevamente una contracción severa en sus ritmos de producción. La recuperación parcial de la inversión pública, desde fines de 1985 hasta mediados de 1986, alentó nuevamente la producción, dando origen así a la alta tasa de crecimiento mencionada arriba. Sin embargo, el nuevo debilitamiento del gasto oficial en inversión durante el segundo semestre del año sugiere que esa tendencia posiblemente no será duradera.

III. EVOLUCION DE LOS COSTOS Y PRECIOS INDUSTRIALES

La formación de precios en la industria manufacturera está basada en la adición de un margen proporcional a los costos de producción, como ha sido demostrado empíricamente en varios trabajos para el caso colombiano². Este sistema le confiere, entonces, un interés especial a la evolución de los costos que afectan a la industria, ya que ellos determinan en buena medida lo que sucede con sus precios. Aunque el margen proporcional de sobrecostos, o *mark-up* es bastante estable, hay factores que tienden a afectarlo gradualmente a través del tiempo. Estos factores están relacionados con la capacidad de las empresas de transmitir las variaciones de sus costos a los consumidores, lo cual depende de la situación de la demanda, el grado de competencia entre las distintas empresas y la importancia conferida por los productores a unas relaciones estables de clientela.

Para determinar cuál ha sido la influencia de los costos y de los márgenes de *mark-up* en la evolución reciente de los precios industriales, en esta sección se presenta un análisis de la evolución de estas variables para los principales sectores industriales desde 1980. El ejercicio se basa en series trimestrales de precios y costos construidas con información de precios al por mayor y una selección de bienes representativos según las matrices insumo-producto del DANE de 1982.

² Véanse en particular los análisis presentados en entregas anteriores de *Coyuntura Económica*, marzo de 1984, pp. 90 ss. y junio de 1985, pp. 58 ss.

Para el total de la industria, los costos están conformados por una canasta de bienes agrícolas y mineros de origen nacional, por un conjunto de insumos importados que incluyen materias primas básicas y manufacturas y, finalmente, por los costos salariales de mano de obra.

La evolución de estos tres componentes puede verse en el Gráfico IV-3. Como allí se aprecia, el ritmo de crecimiento de los costos de origen agrícola nacional fue bastante estable entre 1981 y 1983, con tasas entre 20 y 25%. Esta estabilidad fue interrumpida en 1984, cuando su crecimiento se desaceleró sensiblemente, pero de manera pasajera, ya que durante 1985 se produjo una fuerte aceleración, que llevó los ritmos de aumento de este tipo de costos por encima del 30%. Durante 1986 se produjo una reversión parcial de esta última tendencia, de suerte que, al concluir el tercer trimestre, las tasas de aumento de los costos agrícolas se situaban nuevamente alrededor del 25%.

Las variaciones de los precios de los insumos importados se mantuvieron también relativamente estables entre 1981 y 1983 y se aceleraron posteriormente como resultado conjunto de la recuperación de las cotizaciones de los productos básicos y la aceleración de la devaluación. Sin embargo, en 1985, a pesar de los aumentos en el ritmo de devaluación, el ritmo de aumento de los costos importados se desaceleró nuevamente, debido a la nueva caída en los precios internacionales, tendencia que se mantuvo en 1986, cuando los ritmos de crecimiento fueron del orden del 20%, similares a los de 1983.

Finalmente, los salarios mantuvieron en los últimos años un ritmo muy estable de variación. En efecto, debido a las características del sistema de fijación de salarios en los sectores formales de la economía, su crecimiento en los últimos años reflejó las tendencias de mediano plazo en el ritmo de inflación. En consecuencia, registró aumentos descendentes, desde el 30% en 1980 hasta el 20% a partir de 1984.

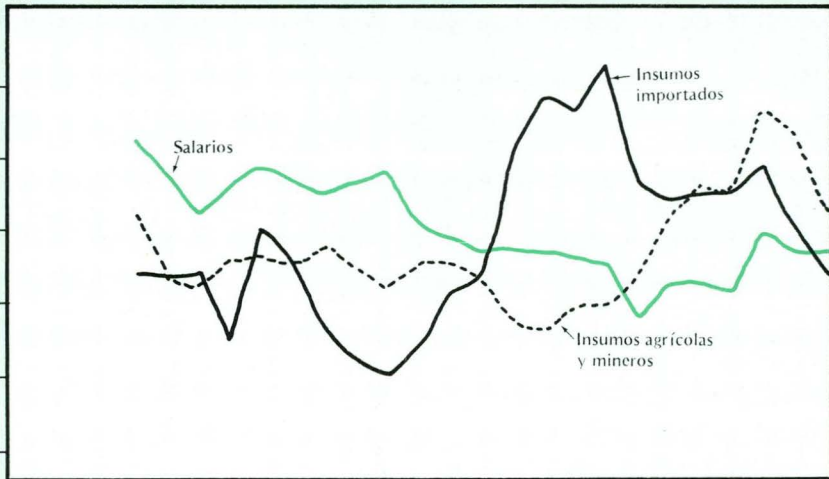
El resultado de estas variaciones en el ritmo de crecimiento de los costos totales de la industria fue una desaceleración continua entre 1981 y 1984, dentro de un patrón de relativa estabilidad. En este último año las tendencias opuestas de los costos nacionales y los importados impidieron que se presentara una aceleración abrupta del crecimiento de los costos industriales, que habría debilitado seguramente la recuperación que se dio en el sector en ese año. Aunque en 1985 sí se dio un aumento marcado en los ritmos de crecimiento de los costos, no tuvo origen, como era esperado, en el comportamiento de los insumos importados, sino en la aceleración de los precios de las materias primas nacionales. Finalmente, en 1986 todos los elementos de costo registraron menores crecimientos, dando lugar, así, a una desaceleración del crecimiento global del orden de cinco puntos entre el último trimestre de 1985 y el tercero de 1986.

La evolución de los precios de los productos industriales ha reflejado esencialmente las tendencias de los costos, confirmando la validez del esquema teórico de fijación de precios industriales por *mark-up*. Así, se observa primero una desaceleración del crecimiento de los precios en 1981,

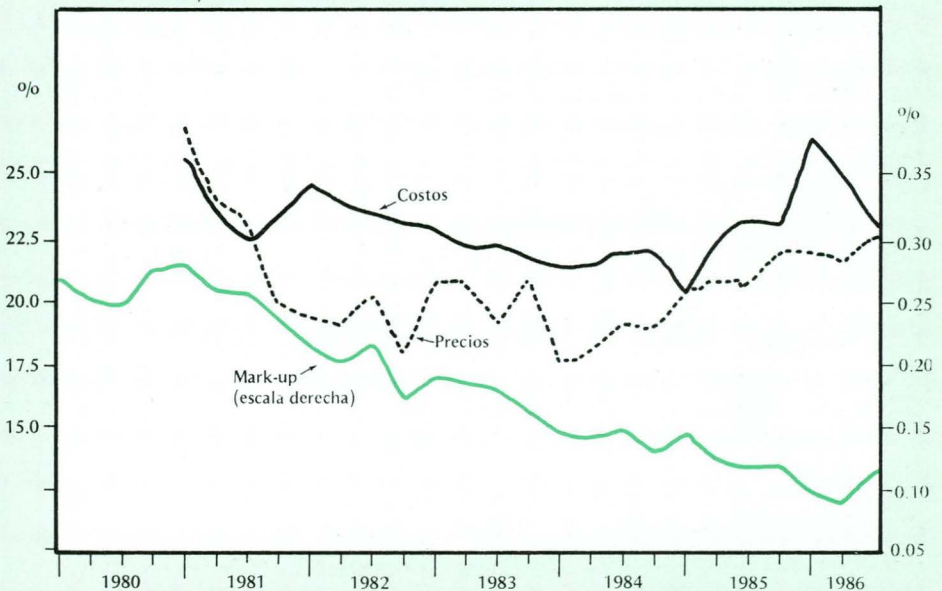
GRAFICO IV-3
 PRECIOS Y COSTOS INDUSTRIALES

Variación
 %/o año
 completo

A. COMPONENTES DE COSTO



B. COSTOS, PRECIOS Y MARK-UP



Fuente: Índices de precios al por mayor del Banco de la República, Cuentas Nacionales y cálculos de FEDESARROLLO.

un crecimiento relativamente estable entre 1982 y 1983 y una nueva aceleración entre 1984 y 1985, que coincide esta vez con el proceso de recuperación de la demanda y la producción. Sin embargo, en este comportamiento se destaca que las tasas de variación de los precios han sido inferiores desde 1981 a las de los costos, mostrando así la incapacidad del sector de transmitir totalmente los aumentos de costos, debido sobre todo a la debilidad de la demanda durante todo el período y, posiblemente, a la menor necesidad de generación de recursos para inversión³. La tendencia descendente del *mark-up* se aprecia claramente en la parte inferior del Gráfico IV-3. Aun cuando los órdenes de magnitud que allí se presentan son solamente ilustrativos, la disminución calculada en el *mark-up*, del 250% al 50% entre 1981 y 1986, sugiere de todas formas la magnitud de la caída en las rentabilidades promedias de toda la industria. Es de interés señalar, además, que de acuerdo con estos estimativos, la tendencia descendente del *mark-up* parece haberse detenido por fin en el tercer trimestre de 1986, como resultado de la recuperación de la demanda industrial.

La evolución de los costos y los precios en los principales sectores de la industria ha sido, sin embargo, bastante heterogéneo⁴. Al desagregar di-

chas variables, teniendo en cuenta, además, que cada sector industrial utiliza insumos provenientes de otros sectores industriales, se observan comportamientos bastante disímiles.

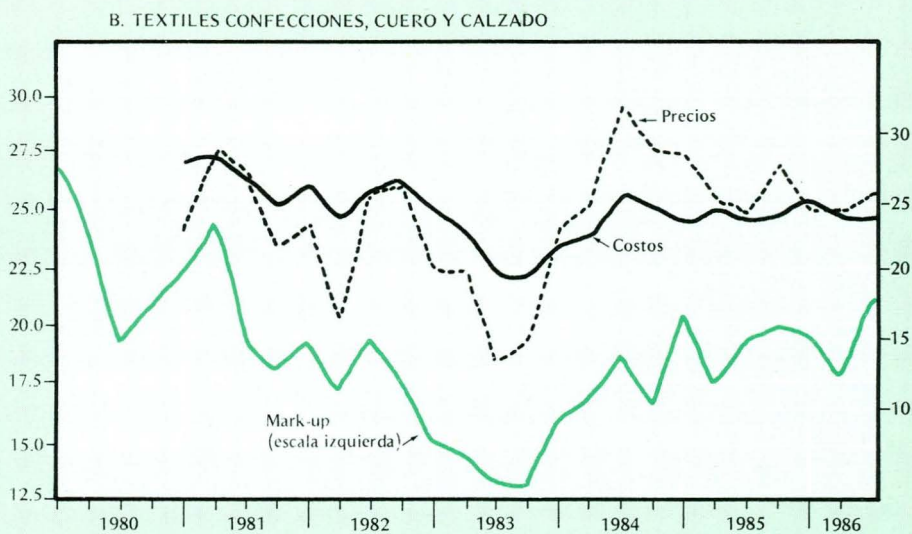
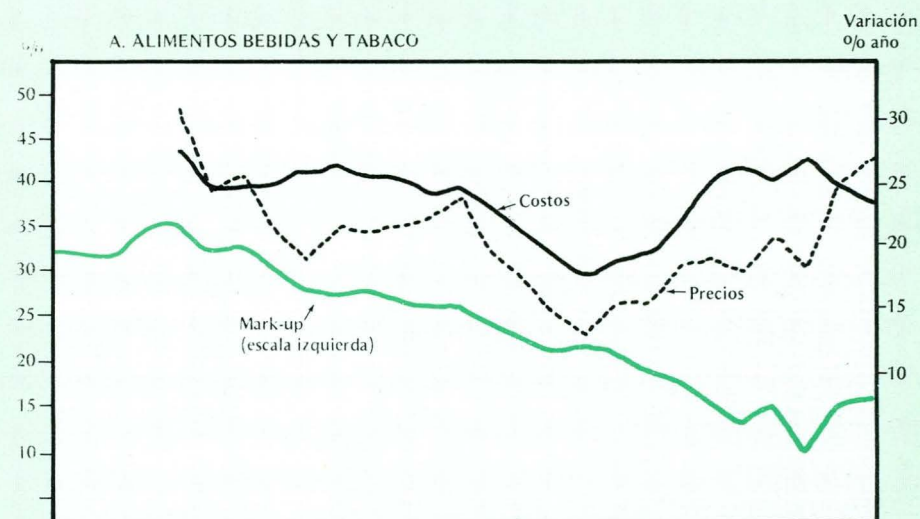
En el sector de alimentos, bebidas y tabaco el comportamiento es muy semejante al total industrial, debido a que, por su importancia en el total de la producción, este sector determina la evolución del agregado. En este grupo de industrias, el deterioro del margen de ganancia se refleja en una caída del *mark-up* desde un nivel de 320% en 1981 hasta el 100% a fines de 1985, como consecuencia de variaciones sistemáticamente menores en los precios que en los costos, a pesar de que los primeros siguen muy estrechamente la evolución de los segundos (Gráfico IV-4A). Cabe señalar también que en 1986 esta situación se invierte por primera vez desde 1981, cambiando la tendencia decreciente del *mark-up*. El hecho de que este sector haya sido el más afectado por la crisis parece explicarse por su estrecha dependencia de la demanda interna y por el deterioro continuado de sus mercados externos según veremos más adelante.

En el sector de textiles, confecciones, cuero y calzado, la variación de los precios ha mantenido también una relación bastante estrecha con la de los costos (Gráfico IV-4-B). Sin embargo, entre 1980 y 1984 se presentaron dos ocasiones en que los precios aumentaron a un ritmo bastante más lento que los costos, seguramente debido a la debilidad de la demanda y el efecto desfavorable del contrabando sobre la capacidad de control del mercado por parte de los productores nacionales. Estas cir-

³ Véase al respecto E. Lora y J.A. Ocampo, "Política Macroeconómica y Distribución del Ingreso en Colombia: 1980-1990", *Coyuntura Económica*, octubre 1986.

⁴ En el cálculo de los costos totales de cada uno de los sectores se tiene en cuenta, además de los costos de insumos importados de insumos primarios nacionales y de salarios, un índice de costos de materias primas industriales nacionales relevante para cada sector.

GRAFICO IV-4
PRECIOS Y COSTOS DE BIENES DE CONSUMO



Fuente: Ver Gráfico anterior.

cunstancias se revirtieron desde 1984, a partir de un momento que coincide con el fortalecimiento de los controles a las importaciones de bienes de consumo y la recuperación de la demanda. La evolución de los precios y costos se ha reflejado en el comportamiento del *mark-up*, que decreció entre 1980 y 1983 y se ha recuperado a partir de 1984, sugiriendo claramente que los problemas de rentabilidad de las empresas del sector estuvieron asociados a las políticas comerciales externas y a la situación de la demanda.

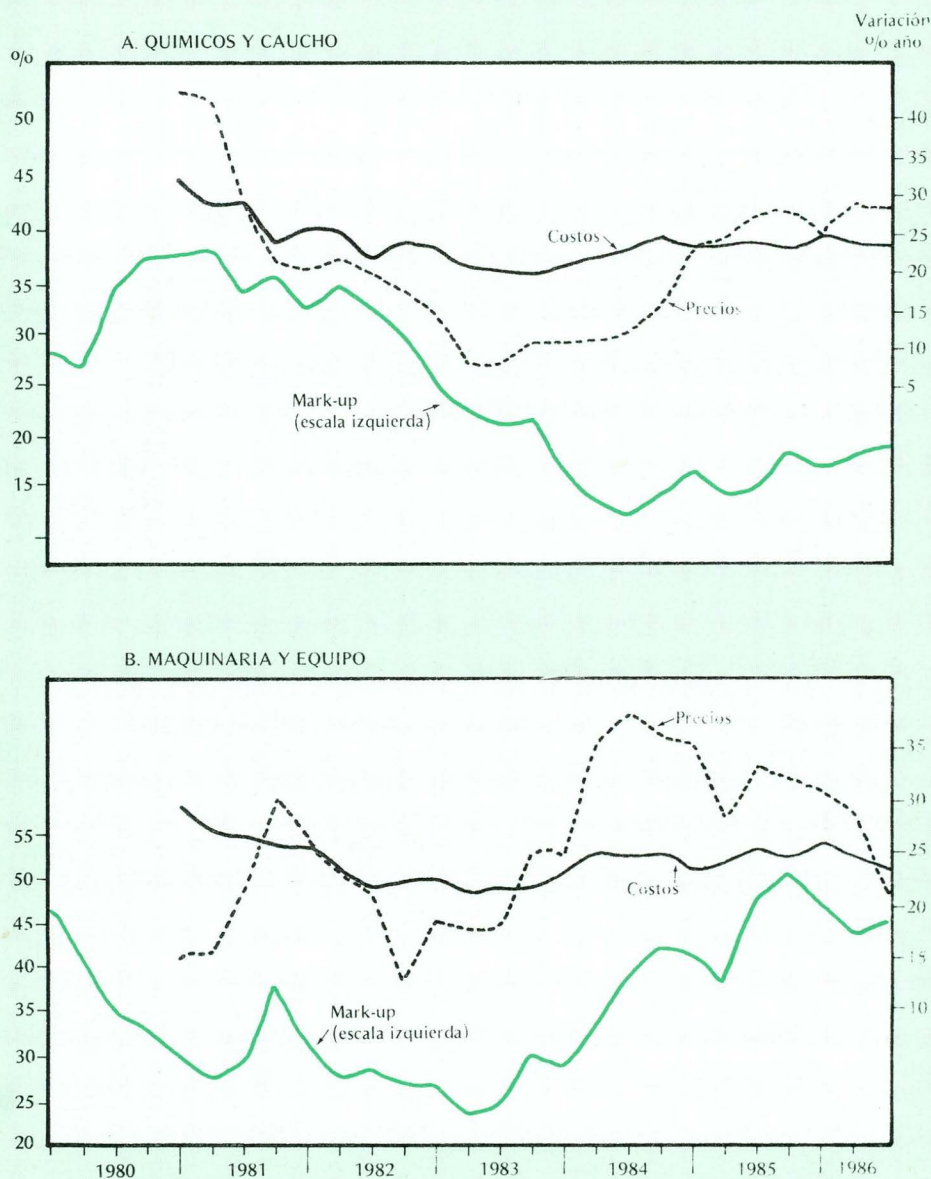
El sector de químicos y caucho también presenta un comportamiento de gran interés para entender la incidencia de la demanda. En este sector, se presenta un deterioro continuo en el *mark-up* desde 1981 hasta el primer semestre de 1984, para recuperarse luego lentamente hasta 1986. Este patrón resulta esencialmente de las variaciones en los precios, que reflejan también el ciclo de la actividad industrial y la demanda, ante un crecimiento muy estable en los costos. De esta forma, la relación entre precios y costos no es muy marcada y los precios parecen depender más de la situación del mercado, debido a las características típicamente oligopólicas de este sector (Gráfico IV-5-A).

Finalmente, en los sectores de industrias metálicas básicas, maquinaria, equipo de transporte y manufacturas diversas se presenta también una fuerte recuperación del *mark-up* desde el segundo semestre de 1983, como se ve en el Gráfico IV-5-B, correspondiente al sector de maquinaria que ejemplifica el conjunto de estos cuatro sectores. En general, en estos sectores no se ob-

serva una relación muy estrecha entre precios y costos. De hecho, estos últimos muestran una evolución muy estable, a pesar del alto contenido importado de sus insumos. La recuperación del *mark-up* se debe así a la aceleración del ritmo de aumento de los precios, especialmente en 1984 y 1985, que coincide con el período de más estricto control a las importaciones de este tipo de bienes. Desde fines de 1985 este crecimiento se desacelera nuevamente y el *mark-up* se estabiliza a niveles relativamente altos.

En síntesis, son varias las conclusiones que se pueden sacar de la evidencia aquí presentada. En primer lugar, la evolución general de la industria y de la mayoría de sus sectores confirma la hipótesis de que es bastante estrecha la relación entre la variación de los precios y de los costos, de acuerdo con el esquema de fijación de precios por *mark-up*. En segundo lugar, el análisis de las series muestra que, en contra de lo que cabría esperar, los costos han tenido un comportamiento relativamente estable como resultado de las tendencias opuestas de variación de los precios de los insumos agrícolas nacionales y los importados de todo tipo. En tercer término, al analizar las series de precios y costos por sectores se advierte un marcado deterioro generalizado del *mark-up* durante la crisis de principios de los ochentas, que luego se revierte en la mayoría de los casos a partir de 1983 ó 1984, con la notable excepción del sector de alimentos, bebidas y tabaco. Finalmente, las series analizadas muestran que la evolución del *mark-up* ha estado ligada a las condiciones de la demanda y al estado de la competencia, sobre los cuales ha incidido

GRAFICO IV-5
PRECIOS Y COSTOS EN LOS SECTORES
DE QUIMICOS Y MAQUINARIA



Fuente: Ver Gráficos anteriores.

decisivamente el control de las importaciones. Las características de la información utilizada impiden precisar si este comportamiento ha dado origen en algunos sectores a la generación de "rentas de escasez" por la imposición de los controles a las importaciones. Sin embargo, al respecto puede observarse que los niveles más altos de *mark-up* observados recientemente en ningún caso superan los que se tenían con anterioridad a la crisis, cuando los controles eran mucho más laxos que en la actualidad. En consecuencia, las restricciones cuantitativas a las importaciones parecen haber permitido a las industrias recuperar sus niveles normales de beneficio, sin propiciar necesariamente la aparición de ganancias extraordinarias.

IV. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES INDUSTRIALES

Las exportaciones industriales han tenido un comportamiento favorable durante 1986, registrando un crecimiento de 220/o hasta el mes de septiembre, según datos de registros del INCOMEX. Los sectores más dinámicos han sido el de madera y muebles (690/o), cuero y sus manufacturas (530/o), confecciones (480/o) y artes gráficas (310/o), aunque la mayoría de los sectores restantes presenta también tasas significativas de crecimiento. El dinamismo de las exportaciones de productos manufacturas se explica por dos elementos: de una parte, por la evolución de la tasa de cambio real, que ha venido aumentando consistentemente a lo largo de un período ya relativamente largo de tiempo, introduciendo un factor de estabilidad que es decisivo para las

exportaciones de este tipo de productos. Por otro lado, por la recuperación de los principales mercados externos de las manufacturas colombianas, en particular Estados Unidos y Venezuela. En el caso de los Estados Unidos, el dinamismo ha estado asociado en gran medida a la magnitud de la devaluación real del peso frente a la moneda de ese país, ya que la economía norteamericana no ha presentado un dinamismo significativo ni se han presentado cambios notorios en su política comercial. Los productos más favorecidos por las mejoras de competitividad han sido los provenientes de los sectores de textiles, artes gráficas y algunas industrias del cuero.

Por su parte, las mayores ventas dirigidas a Venezuela han beneficiado a los sectores de madera y muebles, manufacturas de cueros y calzado, confecciones y productos químicos. En este caso, no ha jugado ningún papel la tasa de cambio, ya que su nivel relativo con el Bolívar venezolano continúa siendo desfavorable. La explicación está, más bien, en el relajamiento de los estrictos controles a las importaciones que impuso Venezuela desde 1983 y que hicieron que el comercio con este país vecino se desplomara bruscamente a partir de ese año. Las restricciones se empezaron a levantar en 1985 para productos complementarios con la producción de este país y en 1986 la liberación se ha seguido extendiendo gradualmente a otros productos que antes de 1983 eran importados desde Colombia. No obstante la recuperación de nuestras exportaciones a Venezuela en los dos últimos años, hay que resaltar que los niveles de comercio con el vecino país tan sólo llegan en la actualidad

al 400/o del valor que alcanzaron en 1982.

Según los registros aprobados por INCOMEX, las importaciones totales muestran un aumento de 12.1/o hasta el mes de septiembre. Este crecimiento ha sido propiciado en buena parte por el aumento del 63.5/o en las importaciones de bienes de consumo, tanto duradero como no duradero, las cuales han llegado ya a los niveles de 1983 y han aumentado su participación en las importaciones totales de 9.40/o a 13.70/o entre 1985 y 1986. Como ya se mencionó, las mayores compras externas de manufacturas para consumo pueden haber limitado el dinamismo reciente de la producción nacional de ese tipo de bienes, reduciendo así el efecto expansivo de la recuperación de la demanda agregada.

Por su parte, las importaciones de bienes de capital también han registrado un gran dinamismo en el mismo período (330/o), destacándose entre ellas las destinadas a la industria, que han aumentado 640/o. Debido al carácter complementario de la mayoría de estas importaciones, es improbable que estén originando un efecto desestimulante sobre la producción nacional, como en el caso de los bienes de consumo. Su dinamismo es indicativo, más bien, de un saludable proceso de recuperación de la inversión en los sectores industriales, que en los años anteriores se había visto limitado por la situación de la demanda agregada y por la insuficiente disponibilidad de divisas.

Contrarrestando estos crecimientos está la reducción en las importaciones de materias primas y bienes intermedios totales, que fue del 90/o

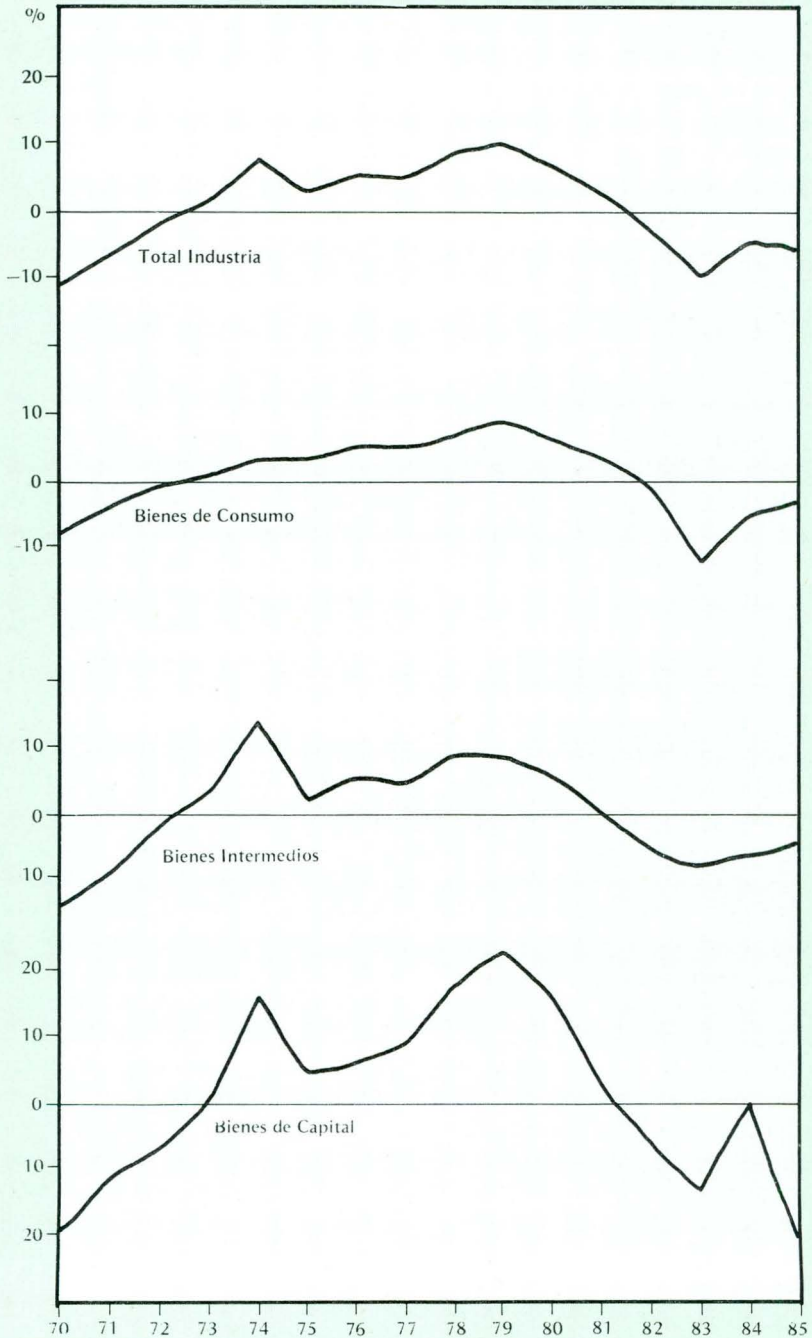
hasta el mes de septiembre. Aunque la caída en las importaciones de insumos destinados a la industria es menor (7.60/o), contrasta con el crecimiento de la producción manufacturera, que está cerca del 60/o, y con la situación de disponibilidad de divisas para importaciones. La explicación de este comportamiento se encuentra, parcialmente, en el efecto favorable de la devaluación real sobre la competitividad de la producción colombiana de insumos industriales. Según vimos arriba, este efecto ha dado origen a un dinamismo extraordinario en la actividad productiva de estos sectores. Sin embargo, la caída de las compras externas de materias primas en el presente año también puede reflejar el hecho de que en 1985 se atendieron algunas demandas que se encontraban represadas por los controles de años anteriores y que estaban destinadas en parte a reconstituir inventarios.

V. PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y PERSPECTIVAS DE LARGO PLAZO

No obstante su recuperación reciente, la industria colombiana continúa atravesando por una de las crisis más profundas de su historia. Esto se aprecia en el Gráfico IV-6 que presenta el porcentaje de desviación de la producción respecto a su tendencia de largo plazo. Como allí se ve, el sector industrial seguía estando, a finales de 1985, en un nivel de actividad inferior en 5.50/o a su tendencia, de acuerdo con sus patrones de crecimiento desde la década pasada.

El gráfico permite ver claramente los ciclos de producción de la indus-

GRAFICO IV-6
CICLOS DE PRODUCCION INDUSTRIAL
(Desviaciones respecto de la tendencia)



Fuente: Cuentas Nacionales, estimaciones (1984 y 1985) y cálculos de FEDESARROLLO.

tria manufacturera colombiana desde 1970 y poner en perspectiva su situación más reciente. En un primer período, entre 1970 y 1974, la industria se expandió fuertemente, impulsada por la demanda interna, cuyo dinamismo estuvo basado en la recuperación del fondo de salarios reales y la política expansiva del gasto público. En esa fase, la expansión de la producción se vio estimulada, además, por el aumento en las exportaciones de manufacturas, que se encontraban en auge debido a las condiciones del mercado mundial y a las políticas internas de promoción.

El segundo período abarca desde 1975 hasta 1979 y se caracteriza por un relativo estancamiento de la actividad industrial. Desde 1975, las medidas tomadas para enfrentar los efectos de la situación externa fueron depresivas para la producción manufacturera. Adicionalmente, la inflación proveniente del sector agrícola se reflejó en forma negativa sobre el poder adquisitivo de los salarios y por esta vía sobre la demanda de bienes industriales. La bonanza cafetera sólo tuvo efectos estimulantes sobre el crecimiento industrial en 1978 y 1979, pero el desempeño de estos años sólo logró contrarrestar parcialmente las tendencias adversas iniciadas en 1975.

Con estos antecedentes, en 1980 se inició la fase más aguda de la crisis, que está explicada, básicamente, por la caída de la demanda interna por la contracción en el fondo salarial urbano, la contracción en la capacidad adquisitiva del ingreso cafetero, el deterioro en el abastecimiento de alimentos y la recomposición de la demanda agregada generada por los programas de gasto público⁵.

Como es conocido, a partir de 1984 algunas de estas tendencias se empezaron a revertir y se detuvo la fase decreciente de la actividad industrial. Sin embargo, como se afirmó anteriormente, la producción industrial sigue estando en niveles bastante inferiores a los que tendría si hubiera mantenido su tendencia de largo plazo. Al respecto, cabe resaltar que la tasa de crecimiento de largo plazo desde 1970 ha sido de sólo 3.60%, tasa inferior a la de la economía en su conjunto en ese período (4.20%) y que refleja la pérdida de importancia de la industria a través del tiempo.

Sin embargo, las debilidades estructurales de la industria colombiana se captan sólo en parte observando sus tendencias globales de crecimiento. Es más, si el tamaño relativo de la industria nacional se compara con el de otros países de similar tamaño y niveles semejantes de desarrollo, se encuentra que corresponde exactamente a los patrones esperados⁶. No obstante, las anomalías del desarrollo industrial colombiano se hacen patentes cuando se analiza su estructura interna y los patrones de crecimiento de sus diferentes subsectores.

En efecto, de acuerdo con los ejercicios de comparación internacional citados, la estructura interna de la industria refleja una cierta sobreexpansión en los sectores productores de

⁵ Echavarría, J.J., C. Caballero y J.L. Londoño, "El proceso de industrialización: Algunas ideas sobre un viejo debate", *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 3, septiembre 1983.

⁶ Syrquin, Moshe, "Economic Growth and Structural Change in Colombia: An International Comparison", mimeo. Versión preliminar, 1986.

bienes de consumo, y un desarrollo muy inferior al esperado en la producción de bienes de capital. La hipertrofia es más acentuada entre los sectores de consumo tradicional, tales como textiles, alimentos y bebidas, mientras que los mayores atrasos se encuentran en los sectores tecnológicamente más complejos de manufacturas metálicas, maquinaria y equipo y metálicas básicas. Estas distorsiones en la industria colombiana se mantienen hasta el presente y son una de las causas subyacentes de su falta de dinamismo durante la última década, ya que los sectores sobreexpandidos se caracterizan por tener bajas elasticidades-ingreso de la demanda. No es sorprendente así que las tasas tendenciales de crecimiento de los sectores de bienes de consumo sean de sólo 30/o, mientras que en los sectores intermedios son de 4.20/o y en las industrias de bienes de capital del 4.60/o.

Sin embargo, aunque estas tendencias han sido relativamente favorables a los sectores intermedios y de capital, estos dos grupos han tenido una evolución menos estable a través del tiempo que los bienes de consumo. Como se aprecia en el Gráfico IV-6, crecieron a tasas muy elevadas entre 1970 y 1974 (12.3 y 14.70/o respectivamente), pero se estancaron en el subperíodo siguiente. Además, la inestabilidad ha sido especialmente fuerte en el grupo de bienes de capital, por su dependencia del gasto público y la falta de continuidad en las políticas de compras oficiales.

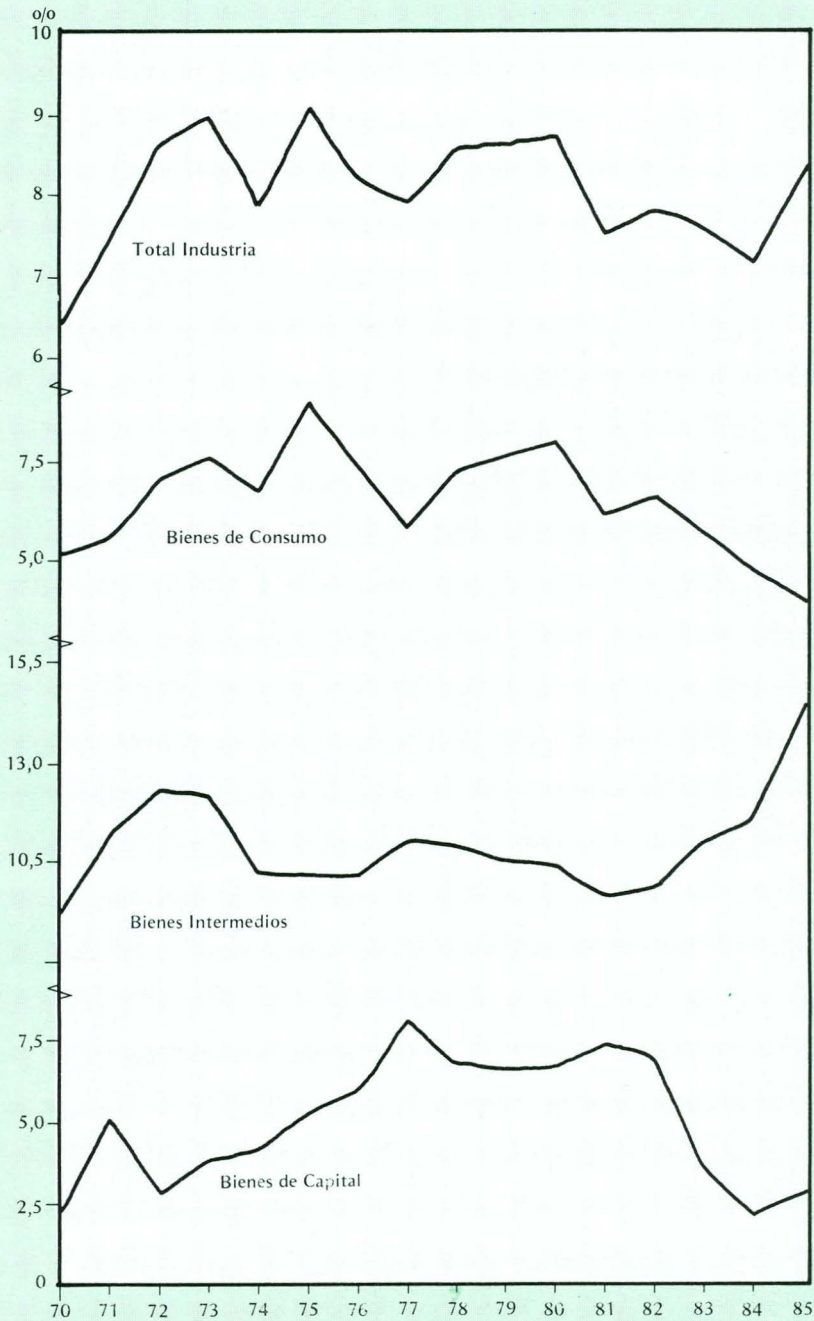
La mayor inestabilidad de los sectores intermedios y de capital se ha reflejado claramente en su evolución reciente y, en particular, en el nivel relativo de sus producciones con res-

pecto a sus valores tendenciales. Así, mientras que los bienes de consumo se encontraban en 1985 tan sólo 30/o por debajo de su nivel tendencial de producción, los intermedios estaban 40/o por debajo y los de capital se hallaban en un nivel inferior en más de 200/o a su tendencia de largo plazo.

Desde una perspectiva de largo plazo, es importante señalar también el papel que han jugado las variables del sector externo en el desempeño industrial. En términos generales, las variables externas han reforzado las tendencias de la demanda interna y sólo han afectado decisivamente los patrones de comportamiento industrial en algunos momentos y sectores específicos.

En el período de expansión de principios de los setentas, la relación entre las exportaciones de manufacturas y la producción industrial pasó de 6.40/o en 1970 a 90/o en 1973, y en 1974 se redujo ligeramente para volver a aumentar en 1975 (Gráfico IV-7). Esto significó una contribución de un punto aproximadamente al crecimiento anual de la producción en este período. Las exportaciones más dinámicas fueron las de textiles, confecciones y cueros, madera y muebles, productos químicos y manufacturas diversas. Según las comparaciones internacionales, el esfuerzo de penetración en los mercados externos fue satisfactorio durante esta fase, ya que los coeficientes de exportación llegaron a igualar entre 1972 y 1974 los alcanzados en promedio por países de similares características. El desempeño posterior de las exportaciones fue menos favorable, pero hasta 1979 logró mantenerse un coeficiente de exportacio-

GRAFICO IV-7
COEFICIENTES DE EXPORTACIONES INDUSTRIALES



Fuente: Cuentas Nacionales, estimaciones 1984 y 85 y cálculos de FEDESARROLLO.

nes prácticamente inmodificado. Fue sólo a partir de 1980 cuando se rewertieron apreciablemente los esfuerzos de penetración de la primera fase. En efecto, el coeficiente de exportaciones se redujo de 8.70/o en 1980 a 7.10/o en 1984. Como resultado, según los patrones internacionales, el país se retrasó notablemente con respecto a las demás economías semiindustrializadas, que simultáneamente elevaron sus coeficientes de apertura exportadora⁷.

Cuando se analiza el comportamiento del coeficiente de exportaciones de los diferentes grupos industriales, se advierte que el retroceso reciente de las exportaciones ha afectado especialmente a los bienes de consumo y de capital (Gráfico IV-7). En el primer grupo, la disminución ha sido continua desde 1981, debido primordialmente al desempeño de las ventas externas de alimentos procesados. Los coeficientes actuales de exportación de bienes de consumo se encuentran actualmente en su punto más bajo de las dos últimas décadas, lo cual es ilustrativo de su estancamiento de largo plazo. El coeficiente de exportaciones del grupo de bienes de capital también cayó entre 1981 y 1984, pero muestra ya una ligerísima recuperación en 1985, aunque su nivel no es muy distante del de principios de la década pasada. En contraste con el pobre desempeño reciente de las exportaciones de estos dos grupos, las de bienes intermedios sólo cayeron en 1981 y después han venido aumentando hasta alcanzar en 1985 el nivel más alto de todo el período, gracias al dinamismo que han tenido las ventas externas de los

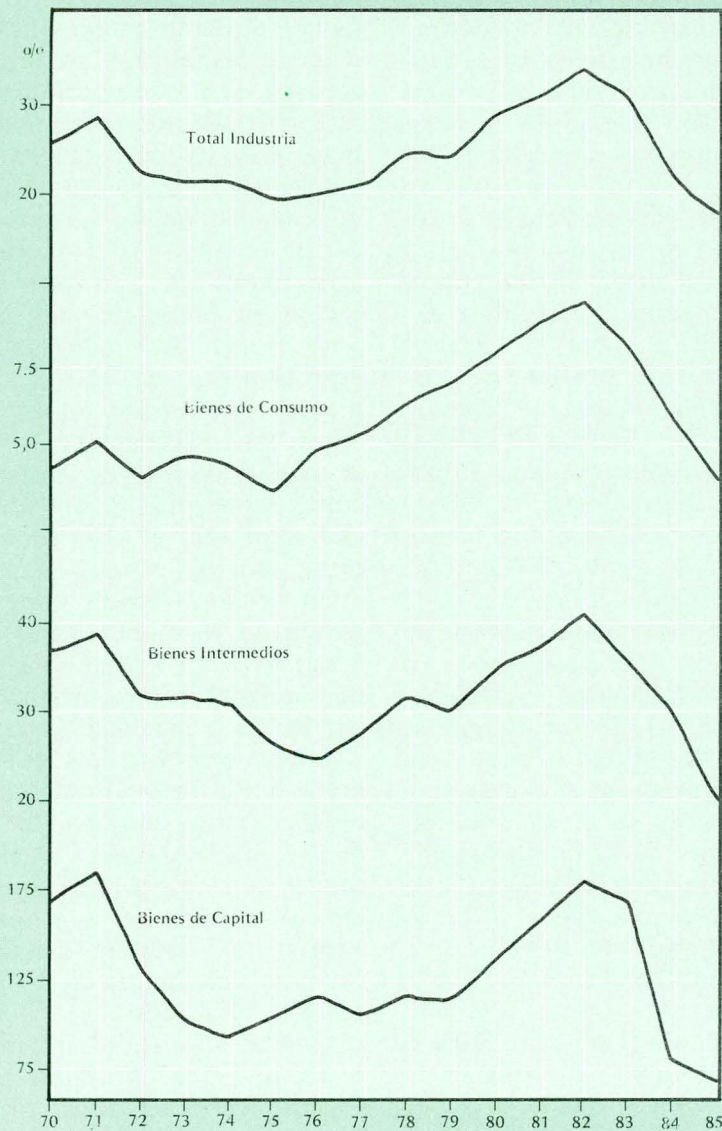
sectores de minerales no metálicos e industrias metálicas básicas.

La relación entre las importaciones y la producción fue bastante estable en la década pasada, excepto en el caso de los bienes de capital, donde la sustitución de importaciones si jugó un papel dinamizador importante en el período de expansión. En contraste, en la primera mitad de los ochenta dicha relación fue muy cambiante, debido al proceso de liberación de importaciones y a la revaluación del tipo de cambio entre 1980 y 1982. En el Gráfico IV-8 se observa que al aumento del coeficiente de importaciones industriales entre 1978 y 1982 fue de casi diez puntos, hasta llegar a un nivel máximo de 340/o. La mayor apertura importadora tuvo un efecto muy negativo sobre la actividad industrial en el período 1979-82, puesto que contrarrestó completamente el leve crecimiento de la demanda interna y generó una caída de la producción en el período, que fue especialmente notable en el grupo de bienes de capital. En cambio, a partir de 1983, la disminución del coeficiente tuvo un papel dinamizador muy importante en todos los sectores de la industria, ya que, sin excepción, en todos los casos se redujo en los dos años siguientes a sus niveles más bajos desde 1970. Como ya se mencionó, esta tendencia ha continuado en los sectores de bienes intermedios en 1986, pero está siendo revertida en los sectores de consumo y de capital. De esta forma, será menos decisiva para el crecimiento industrial global que en años anteriores.

En una perspectiva de largo plazo, también es de interés analizar el papel que ha jugado el esfuerzo de in-

⁷ Syrquin, *op. cit.*

GRAFICO IV-8
COEFICIENTES DE IMPORTACIONES INDUSTRIALES



Fuente: Cuentas Nacionales, estimaciones 1984 y 85 y cálculos de FEDESARROLLO.

versión en el desempeño industrial. Desafortunadamente, en esta materia las cifras disponibles son poco confiables y no permiten conocer las tendencias a través del tiempo. Sin embargo, pueden citarse algunas evidencias indirectas sobre la insu-

ciencia de la inversión industrial en las últimas décadas. Una de ellas proviene de las comparaciones internacionales citadas a lo largo de esta sección. Según dichas comparaciones, la inversión en bienes durables (sin incluir construcción) en

Colombia es sustancialmente inferior de lo que requeriría su nivel de desarrollo. Aunque las estimaciones no discriminan según el destino sectorial de la inversión, no es difícil admitir que se llegaría a la misma conclusión para el caso de la industria ya que, como es sabido, la mayor parte de la inversión reciente en Colombia se ha destinado a los sectores de infraestructura vial y energética y al desarrollo de nuevos proyectos mineros. La segunda evidencia indirecta sobre la falta de inversión industrial proviene de la información de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO respecto a la evolución de la utilización de capacidad instalada. Según esta fuente, la utilización de capacidad sólo cayó a niveles realmente bajos en los peores momentos de la crisis de los años ochentas, a pesar de su severidad. En promedio, los niveles de utilización permanecieron relativamente altos, una vez se descuentan las fluctuaciones atribuibles a factores estacionales, y en algunos sectores se encuentran actualmente muy cerca de niveles que pueden considerarse máximos. Todo esto es indicativo de que el esfuerzo de inversión en la industria ha sido muy moderado en el mediano plazo, lo cual, además de limitar eventualmente la expansión de la producción futura, contribuye a explicar la pérdida de competitividad externa de las manufacturas colombianas y su insuficiente nivel de penetración en los mercados externos.

En el futuro inmediato las perspectivas de la industria continúan siendo favorables, ya que la demanda seguirá siendo impulsada por la buena situación del sector externo y

por la situación relativamente holgada de las finanzas públicas, que posiblemente facilitará una recuperación de la inversión oficial. Además, de mantenerse los altos niveles actuales de la tasa de cambio real, los sectores industriales podrán consolidar sus esfuerzos de exportación. Sin embargo, existen dos obstáculos que pueden limitar la capacidad de expansión industrial. De una parte, el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, bien sea por razones de orden tecnológico, especialmente en los sectores de bienes intermedios que ya han aprovechado las etapas más fáciles de la nueva oleada de sustituciones, como por razones de política comercial, sobre todo en el sector de bienes de consumo, cuyas importaciones están siendo objeto de un tratamiento mucho más liberal que en años pasados. De otra parte, el crecimiento industrial puede enfrentar restricciones de capacidad instalada en algunos sectores, debido al lento proceso de inversión de la última década. El fortalecimiento reciente de las importaciones de bienes de capital con destino a la industria es indicativo de que esta restricción podría no hacerse efectiva. Sin embargo, los proyectos de inversión actuales sólo llegarán a consolidarse completamente si se mantiene durante cierto tiempo un clima favorable de expectativas, altos niveles de demanda y una política económica estable y consistente que estimule su realización. Es aún incierto que puedan darse estas condiciones, debido a la pérdida de vigor de la bonanza cafetera y la falta de delineamientos oficiales en algunas áreas centrales de la política económica.

Actividad Económica Sectorial: Minería y Energía

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

La explotación de los campos petroleros descubiertos en los últimos años permitió incrementar la producción nacional de crudo en 1986 a 283 mil barriles diarios, el mayor nivel en la historia reciente del país. La mayor disponibilidad de crudo permitió aumentar también la producción de derivados en el país y reiniciar las ventas externas del crudo. Sin embargo, dadas las restricciones en la capacidad de refinación del país, el incremento en la producción de derivados fue apenas marginal (40/o). Por este motivo, el aumento en la producción se destinó en su mayor parte al mercado internacional, que durante el presente año tuvo un gran deterioro.

En efecto, la sobreproducción mundial de petróleo propició una caída vertical en las cotizaciones internacionales a finales de 1985. Durante los últimos meses, las cotizaciones se han recuperado sólo ligeramente como resultado de la reducción en la oferta tanto de la OPEP

como de otros países que han apoyado este tipo de controles. Adicionalmente, los precios de exportación del crudo colombiano han sido sustancialmente inferiores a los del mercado internacional, lo que plantea la necesidad de mejorar la comercialización externa de los hidrocarburos, que constituyen en la actualidad nuestro segundo rubro de exportación. De otra parte, la caída en los precios internacionales ha desestimulado la actividad exploratoria en el país por parte de las compañías asociadas, lo cual exige fortalecer la política de exploraciones de Ecopetrol con el fin de mantener las reservas actuales de hidrocarburos. De no obtenerse nuevos descubrimientos en los próximos años, los excedentes de producción podrían desaparecer a mediados de la próxima década y el país se convertiría nuevamente en importador durante la fase de elevados precios internacionales del crudo.

En las actuales circunstancias, es deseable estimular la utilización de gas natural, dado el gran nivel de re-

servas actualmente existente. Para lograr este objetivo será preciso incentivar la sustitución de gasolina y otros derivados del petróleo por gas natural, especialmente en el transporte urbano y en el consumo doméstico. Sin embargo, el crecimiento de la demanda de gas no debe realizarse a costa del consumo de carbón o de energía hidroeléctrica. En ambos casos, el país debe aprovechar sus excedentes potenciales de producción, contribuyendo así a aliviar la crítica situación financiera de las empresas del sector.

El aspecto más destacado en la evolución reciente de la actividad carbonífera en el país ha sido el incremento en la producción de la zona norte del Cerrejón, la cual alcanzará los 10.7 millones de toneladas durante el presente año. No obstante, las tasas de extracción han resultado inferiores a las inicialmente previstas y continuarán retrocediendo en el futuro. En efecto, las dificultades en la operación de la mina del Cerrejón (zona norte) impedirán el cumplimiento de las metas de producción para los próximos cuatro años. No obstante, es necesario destacar el éxito obtenido en la comercialización externa de este mineral durante el presente año que fue colocado por parte de Carbocol a precios muy superiores a los de los mayores exportadores a nivel mundial (Suráfrica, Australia y Polonia). Sin embargo, en una perspectiva de más largo plazo, es necesario fortalecer la negociación de contratos a futuros. En esta área, Intercoor ha logrado avances muy superiores a los de su contraparte nacional. Igualmente, es importante reiniciar cuanto antes la explotación de la zona central del Cerrejón. Con este objetivo, se requiere acor-

dar con Intercoor y Carbocol la tarifa aplicable al transporte férreo del carbón de la zona central.

Finalmente, el excesivo crecimiento en la capacidad de generación de energía eléctrica en el país, los altos niveles de endeudamiento, el lento crecimiento de la demanda y la acelerada devaluación de la moneda han originado una grave crisis financiera en el sector eléctrico colombiano. Para subsanarla, será necesario cubrir los faltantes de financiamiento para los próximos años con crédito externo. Además, será conveniente reducir las pérdidas de energía mediante el fortalecimiento de la inversión en transmisión y distribución, con el fin de evitar que el mayor peso del ajuste en el sector recaiga sobre las tarifas. Los reajustes tarifarios no sólo serían regresivos sino que desestimularían el consumo, agravando la situación financiera de las empresas. Antes bien, deben buscarse mecanismos mediante los cuales se promueva la demanda, incrementando la utilización de energía eléctrica en actividades que usan otros combustibles (riego y drenaje), o buscando una reversión de las inversiones en autogeneración eléctrica promovidas por el acelerado crecimiento de las tarifas en el pasado.

II. HIDROCARBUROS

A. Situación del mercado internacional

El aspecto más destacado del comportamiento reciente del mercado petrolero internacional fue el intento de los países miembros de la OPEP de lograr un nuevo entendimiento con el fin de permitir una recuperación en los precios internacionales.

Desde finales de 1985 las autoridades sauditas decidieron ampliar su producción, abandonando así sus esfuerzos por defender artificialmente el pacto de la OPEP. En efecto, como mecanismo para contrarrestar el incumplimiento en las cuotas de exportación por parte de otros países, Arabia Saudita había mantenido un nivel de producción de sólo 2.5 millones de barriles diarios, cuando su cuota de exportación era de 4.3 millones. El cambio en la posición saudita originó una drástica caída en los precios, debido a la magnitud de la brecha entre el nivel de producción potencial y el consumo mundial, de más de once millones de barriles diarios durante los últimos cinco años¹. En consecuencia, el precio promedio a nivel mundial cayó de US\$27.10 por barril durante el último trimestre de 1985 a sólo US\$12.53 y US\$11.10 durante el primero y segundo trimestres del presente año².

Durante la última semana de julio pasado, el precio del barril en el mercado osciló alrededor de los US\$9.30, el nivel más bajo desde el primer shock petrolero. En estas circunstancias extremas, los desacuerdos al interior de la OPEP pudieron resolverse con alguna rapidez, poniéndose en práctica por un período de dos meses (septiembre-octubre) un recorte de la cuota de producción de 20 a 16.8 millones de barriles diarios. Esta decisión se reflejó inmediatamente sobre los precios, que para la primera semana de septiembre se habían

elevado de nuevo a niveles cercanos a los US\$15 por barril.

Aunque los analistas consideran que ya ha sido superado el período más crítico del mercado internacional³, las posibilidades de renovar el acuerdo son reducidas, sobre todo si se considera que la producción potencial de los países miembros del cartel asciende a 30 millones de barriles diarios. El esfuerzo de reducir a casi un 50% la utilización de la capacidad instalada sólo podrá sobrellevarse si se mantienen precios altos. Adicionalmente, se da por sentado que será necesario renegociar la actual distribución de cuotas, lo cual traerá dificultades adicionales. No obstante, el haber logrado una recuperación apreciable de los precios, cuando se consideraba inevitable una caída aún mayor, pone de presente que la OPEP tiene aún poder para influir el mercado, máxime cuando sus decisiones han sido apoyadas por otros grandes productores como la Unión Soviética, México, Noruega y Malasia. En efecto, la Unión Soviética redujo en 100.000 barriles su producción diaria, mientras que México tiene intenciones de recortar en un 10% su volumen de exportaciones. Noruega, con una larga tradición no intervencionista, decidió sorprendentemente moverse en la misma dirección causando extrañeza en Gran Bretaña, su socio en los pozos del Mar del Norte⁴. Aunque el efecto de estas medidas es de carácter político y psicológico, puede

¹ Véase *World Financial Markets*, Morgan Guaranty Trust, agosto 1986.

² Datos tomados del *Boletín de Economía Internacional*, Banco de México, Vol. XII, Num. 3, julio-septiembre, 1986.

³ Max Wilkinson, "Half a cartel is stronger than none" en *Financial Times*, Sept. 10., 1986.

⁴ Gran Bretaña y Noruega producen en el Mar del Norte 3.5 millones de barriles diarios. La participación de Noruega es de 870.000 barriles por día.

tener una incidencia positiva sobre la economía noruega, que exporta la mayor parte del crudo que produce, y cuyos ingresos fiscales registraron desde comienzos del año una caída vertical⁵. Por el contrario, el rechazo de Gran Bretaña a cooperar, y su decisión de mantener un mercado libre, pueden explicarse por el hecho de que consume gran parte de su producción, de manera que en términos netos la caída en los precios puede generar un efecto económico positivo⁶. Por otra parte, la estrategia de la OPEP, dirigida a elevar en el mediano plazo los precios a un rango entre los US\$18 y US\$20 por barril, podrá dar un respiro al gobierno británico, preocupado por la recesión en la actividad exploratoria del Mar del Norte y el desempleo en la industria petrolera, máxime cuando los efectos benéficos de los menores precios sobre la actividad económica mundial han sido inferiores a los esperados.

El objetivo de la OPEP de mantener un precio cercano a los US\$18 por barril parece justificado. En primer lugar, se considera que a este nivel no habrá incentivos para realizar nuevas exploraciones en Alaska y en el Mar del Norte, y que además se desacelerará la tendencia a la sustitución de las fuentes de energía dirigida a disminuir el consumo de hidrocarburos. En segundo lugar, este precio garantizará a los países exportadores unos ingresos suficientes para mantener en funcionamiento normal su infraestructura producti-

va. Por las mismas razones, las grandes compañías petroleras y los países industrializados se inclinan a favor de una política de precios por encima de los US\$15 por barril. Así las cosas, la mayor parte de los agentes involucrados en el mercado petrolero no son antagónicos entre sí, aun cuando es improbable que exista una unidad monolítica y se llegue a acuerdos universales sobre volúmenes de producción. En conclusión, el mercado se asemejará más en el futuro al que existió entre 1960 y 1973, cuando el poder de la OPEP era limitado. Sin embargo, a diferencia de ese entonces, en las actuales circunstancias la determinación de precios dependerá crecientemente de los especuladores, lo cual dará origen a fluctuaciones cada vez más amplias e impredecibles.

B. Producción y exploración de petróleo

La producción nacional de crudo alcanzó entre enero y septiembre del presente año un promedio de 283.578 barriles por día, el mayor nivel en la historia petrolera del país. Este ritmo de explotación supera en un 630% el registrado en promedio durante igual período en el año anterior y se compara también favorablemente con la producción de 219.300 barriles por día obtenida en 1970, la más alta registrada en el pasado en el país. Si se confronta el nivel actual con el de 1979 (123.360 bpd), el más bajo de la historia reciente, resulta un crecimiento del 2300% en sólo 7 años.

La mayor producción de petróleo durante 1986 puede atribuirse en forma casi exclusiva a los altos

⁵ *The Wall Street Journal*, Septiembre 11, 1986.

⁶ *Financial Times*, Agosto 27, 1986.

ritmos de extracción en los campos explotados por compañías asociadas, en especial las que hacen parte del contrato de Cravo Norte (Occidental) en la Intendencia del Arauca, La Gloria Norte y Caño Garza Norte (Aquitaine) en la Intendencia de Casanare.

Como resultado, la producción de las compañías asociadas se elevó durante los nueve primeros meses del presente año a 143 mil barriles diarios (mbd), un 3830/o más de lo obtenido en promedio en el año anterior (Cuadro V-1). Por su parte, la producción en concesión se redujo ligeramente (1.50/o) entre 1986 y 1985. Así mismo, Ecopetrol logró incrementar su producción directa en un 5.90/o, aunque sus mayores beneficios provinieron de la participación en la producción de las compañías asociadas. En efecto, del total explotado bajo esta modalidad

(143.8 mbd), Ecopetrol recibió un 58.60/o (84.3 mbd), monto que si bien es ligeramente inferior al estipulado en los contratos (600/o), le permitió a la empresa estatal incrementar su producción total en un 770/o entre 1985 y 1986. Así las cosas, un 55.20/o del total de crudo obtenido en el país durante el presente año quedó en manos del sector público, mientras que el 44.80/o restante correspondió a las compañías privadas que operan bajo contratos de concesión o asociación.

Las perspectivas de producción para los próximos años son altamente favorables, en virtud del considerable aumento en las reservas remanentes del país desde 1983. La mejoría en este campo ha sido significativa, ya que de un total de reservas equivalente a 378.2 millones de barriles (Mb) en 1978, se logró pasar

CUADRO V-1
PRODUCCION NACIONAL DE CRUDO
ENERO -SEPTIEMBRE
(Barriles por día)

Compañía	1984	1985	1985/84 o/o	1986	1986/85 o/o
Ecopetrol Directa	70.460	68.203	- 3.2	72.253	5.9
Asociación	30.465	37.560	23.3	143.778	382.8
Concesión	64.658	68.541	6.0	67.547	- 1.5
Total País	165.583	174.304	5.3	283.578	62.7
Participación Ecopetrol en Asociación	15.227	20.223	32.8	84.260	416.7
Total Ecopetrol	85.687	88.426	3.2	156.513	77.0
Total Privadas	79.896	85.878	7.5	127.065	48.0

Fuente: Ecopetrol.

a 647.6 Mb en 1983. Durante 1984 y 1985 los hallazgos fueron aún mayores, de suerte que al finalizar estos años las reservas ascendieron a 1117.4 Mb y 1288.0 Mb respectivamente⁷.

La distribución de las reservas remanentes por compañías refleja la modalidad de los contratos con que se realizaron las nuevas exploraciones. En el Cuadro V-2 se aprecia cómo del total remanente a finales de 1985 un 69.30% se encontraba en manos de las compañías asociadas. Dentro de éstas, la Occidental detenta la mayor contribución (47.30%), mientras que el resto se distribuye en proporciones similares entre la Texas y Chevron y la compañía francesa ELF Aquitaine. Las reservas en manos de Ecopetrol representan un 22.50% del total. Sin embargo, vale la pena destacar que esta empresa es la que más reservas originales ha descubierto históricamente en el país, aunque la mayor parte han sido ya utilizadas. Igual cosa ocurre con las principales compañías con concesiones (Texas, Intercol y Hocol), que como un todo han encontrado reservas por 759 Mb, de las cuales 653.5 Mb ya han sido extraídas. Por consiguiente, la contribución de las asociaciones a las reservas remanentes es apenas marginal (8.20%). En relación con la distribución de las reservas por zonas geográficas, se observa que el 63.50% (817 Mb) se encuentra en los Llanos Orientales, el 26.10% (336 Mb) en el Magdalena Medio y el 7.40% (95.5 Mb) en el Alto Magdalena.

El ritmo de crecimiento de las reservas se ha desacelerado a lo largo del presente año, como resultado del receso en la actividad exploratoria. En particular, de 67 pozos exploratorios perforados en el país durante 1985, se pasó a sólo 40 en el presente año, en razón de la caída en la actividad exploratoria por parte de las compañías asociadas. Este hecho ha sido consecuencia del menor dinamismo en la suscripción de contratos de asociación durante 1986 en comparación con los dos años anteriores. En efecto, de un total de 41 contratos de asociación vigentes al finalizar 1983, se pasó a 59 en 1984 y a 86 en 1985, pero en lo que va corrido del presente año se han renunciado 18 contratos, y se han firmado 7 nuevos, de forma que el balance vigente se eleva a sólo 76.

El descenso en la actividad exploratoria es un fenómeno internacional que puede atribuirse al colapso del precio del crudo en los mercados internacionales. Por este motivo, es indispensable que Ecopetrol remplace la iniciativa que hasta hace poco tuvieron las compañías asociadas y fortalezca su política de exploraciones, ya que de no incrementarse el nivel de reservas podría perderse la capacidad de autoabastecimiento del país hacia el final del siglo, precisamente cuando se espera una elevación significativa en los precios internacionales del petróleo. Ecopetrol ha puesto en marcha una estrategia dirigida a alcanzar un nivel mínimo de exploración de 60 pozos anuales en promedio. De éstos, 22 serían perforados directamente por Ecopetrol, mientras que el resto pretende obtenerse por parte de las diferentes compañías que operan en

⁷ Estos niveles son comparables con los registrados en el período 1945-1955, los más altos en la historia del país.

CUADRO V-2
RESERVAS DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA
(A diciembre 31 de 1985)

	Originales		Prod. acumulada		Remanentes		Participación remanentes %/o	
	Crudo ^a	Gas ^b	Crudo ^a	Gas ^b	Crudo ^a	Gas ^b	Crudo	Gas
Ecopetrol	1.980.1	1.902.1	1.690.3	1.658.6	289.8	243.5	22.5	6.4
Asociación	1.013.8	4.378.0	121.2	1.011.3	892.5	3.366.7	69.3	88.9
— Occidental	693.7	691.5	84.4	499.6	609.3	191.9	47.3	5.1
— Texas	80.5	3.624.7	9.3	480.7	71.2	3.144.0	5.5	83.0
— Chevron	110.0	—	12.6	—	97.4	—	7.6	—
— Elf Aquitaine	63.6	26.4	3.2	0.6	60.3	23.8	4.7	0.7
Concesión	759.2	1.423.7	653.5	1.245.9	105.8	177.8	8.2	4.7
— Texas	316.5	114.7	263.8	98.7	52.7	16.0	4.1	0.4
— Intercol	161.2	675.3	157.9	539.3	3.3	136.0	0.3	3.6
— Hocol	133.2	37.4	92.7	23.8	40.5	13.6	3.1	0.4
TOTAL PAIS	3.753.1	7.703.8	2.465.0	3.915.8	1.288.1	3.788.0	100.0	100.0

^a Millones de barriles.

^b Miles de millones de pies cúbicos (KMPC)

Fuente: Ecopetrol.

el país, especialmente bajo la modalidad de asociación. Para lograr este objetivo, Ecopetrol ha ofrecido a las compañías asociadas una serie de estímulos que incluyen la ampliación de la capacidad y cobertura de los oleoductos en el país (en particular Dina-Barranca y la construcción del oleoducto Central de los Llanos) y la posibilidad de compartir parte de los riesgos en la actividad exploratoria de las compañías asociadas a cambio de una mayor participación de Ecopetrol en la producción. También se ha estudiado la posibilidad de reducir las regalías para la exploración de cuencas nuevas y que no cuenten con una infraestructura

apropiada. Sin embargo, las dificultades financieras de la industria petrolera a nivel mundial reducirán la efectividad de dichos estímulos. Por este motivo, resulta necesario el diseño de políticas que le permitan a Ecopetrol contar con recursos propios suficientes para que reasuma el liderazgo en la actividad exploratoria en el país.

C. Producción y consumo de derivados

Las limitaciones en la capacidad de refinación en el país impidieron que el crecimiento en la producción de crudo se reflejara en una ma-

por oferta de derivados de origen nacional. En efecto, en el Cuadro V-3 se aprecia cómo la carga de las refinerías en el país fue de 195 mbd durante los primeros nueve meses del presente año, monto que supera en sólo 5.1% el registrado durante el mismo período en 1985 (185 mbd). El aumento en la utilización de crudo en el país se dio en forma casi exclusiva en el Complejo Industrial de Barrancabermeja, que elevó su carga de 130 mbd en 1985 a 139.5 mbd en 1986. La demanda de petróleo de las demás refinerías como un todo se mantuvo estancada. Como resultado, la producción nacional de combustibles se incrementó apenas un 4% en 1986.

Sin embargo, este resultado estuvo acompañado de una significativa recomposición en la producción de derivados en el país. En efecto, la mayor utilización de crudos livianos en la carga de las refinerías permitió incrementar la producción de gasolina motor a cambio de una menor obten-

ción de combustóleo. En consecuencia, la producción de gasolina motor se elevó en un 14% entre los períodos en comparación, lo que junto con el menor crecimiento del consumo (4.2%) permitió reducir el déficit de este producto de 28 a 24 mbd entre 1985 y 1986. La producción de destilados medios presentó un ligero crecimiento (2.3%) atribuible en su mayoría al turbocombustible, ya que la producción de ACPM se mantuvo virtualmente estancada (Cuadro V-4).

Por su parte, la producción de bencina y cocinol presentó disminuciones, mientras que el avigás y el gas propano registraron aumentos. En síntesis, la producción de derivados blancos en los nueve primeros meses del año logró incrementarse de 118.7 mbd en 1985 a 127.9 mbd en 1986. La producción de derivados negros se vio disminuida por la caída del 4.9 en los volúmenes de combustóleo obtenidos en las refinerías.

CUADRO V-3
DEMANDA DE CRUDO SEGUN CARGAS A LAS REFINERIAS
ENERO - SEPTIEMBRE
(Barriles/día)

Refinería	1985	1986	1986/85 %
Complejo Barranca	130035	139480	7.3
Cartagena	51404	51429	—
Tibú	2352	2383	1.3
Orito	1130	1195	5.8
Plato	521	490	— 6.0
TOTAL	185442	194977	5.1

Fuente: Ecopetrol.

CUADRO V-4
PRODUCCION Y CONSUMO NACIONAL DE DERIVADOS
ENERO - SEPTIEMBRE
(Barriles/día)

	Producción			Consumo		
	1985	1986	1986/85 o/o	1985	1986	1986/85 o/o
Gasolina regular	50875	57115	12.3	79099	80940	2.3
Gasolina extra	6451	8112	25.7	6485	8199	26.4
Total gasolina motor	57326	65227	13.8	85584	89139	4.2
ACPM	30218	30526	1.0	29874	29473	- 1.3
Querosene	5872	6008	2.3	4726	4432	- 6.2
JP-A ^a	10038	10656	6.2	9347	9875	5.6
Total destilados medios	46128	47190	2.3	43947	43780	- 0.4
Bencina y cocinol	4622	4469	- 3.3	4832	4888	1.2
Avigás	734	807	9.9	718	753	4.9
Gas propano	9903	10240	3.4	9924	10177	2.5
Total blancos	118713	127933	7.8	145005	148737	2.6
Combustóleo	56761	53992	- 4.9	3850	2424	- 37.0
Crudo como combustóleo	9188	10065	9.5	9188	10065	9.5
Total combustibles	184662	192050	4.0	158043	161226	2.0

^a Turbocombustible.

Fuente: Ecopetrol.

A su turno, la demanda total de combustibles alcanzó un monto equivalente a los 161 mbd en promedio entre enero y septiembre del presente año, monto que representa un incremento del 2.0% frente a lo registrado un año atrás. Este resultado es atribuible en buena parte al mayor consumo de gasolina (4.2%) y en particular la de tipo "extra" (26.4% de crecimiento). El consumo de ACPM y de Querosene disminuyó, mientras que el turbocombustible registró incrementos en los volúmenes demandados. Como un todo, los destilados medios no presentaron variaciones en su consumo entre los períodos en comparación. Por el contrario, las demandas de otros derivados como la bencina, el cocinol, el avigás y el gas propano, registraron ligeros aumentos durante el presente año. En suma, el crecimiento en el total de derivados blancos fue de sólo un 2.6%, con lo que se logró reducir el déficit de 26.3 mbd en 1985 a 20.8 mbd en el presente año.

Adicionalmente, el consumo de combustóleo continuó disminuyendo como resultado de la política de sustitución de esta fuente de energía —de la cual somos exportadores netos— por otras como la electricidad, el carbón y cierto tipo de crudos que por sus características son de difícil refinación. Por esta razón, la utilización de crudo como combustible ha compensado plenamente el menor consumo de combustóleo, cuyo superávit asciende a 51.6 mbd. Dados los reducidos niveles de consumo de combustóleo a que se ha llegado en el país, la capacidad de exportación de este derivado dependerá en el futuro de la manera como se logre incrementar su producción. Además, en virtud de las limitaciones en la capacidad de refinación se hace necesario que las autoridades evalúen continuamente la conveniencia de producir más combustóleo y menos gasolina, o viceversa.

D. Producción y consumo de gas natural

Durante los primeros nueve meses del año, el consumo diario de gas natural en el país ascendió a 377.8 millones de pies cúbicos, lo que representa una disminución del 0.7% frente al nivel registrado en 1985 (Cuadro V-5). En términos de barriles de petróleo por día⁸, el consumo de gas disminuyó de un total de 60.2 mbd en 1985 a 60.0 mbd en 1986. La reducción en la demanda de gas tiene su origen en diversos factores. En primer lugar, las plantas termoeléctricas de la Costa Atlántica continuaron disminuyendo sus requeri-

mientos de gas natural durante el presente año en virtud de la abundancia de energía hidroeléctrica en el país, que ha permitido reducir la utilización de las termoeléctricas. Por su parte, el consumo de gas que realiza Ecopetrol cayó en un 3.1% entre 1985 y 1986 como resultado del incremento en las cargas de crudo a la refinería de Barranca. El consumo industrial y petroquímico ha registrado como un todo un notable crecimiento (8.3%), atribuible a la recuperación de las cementeras, que junto con Monómeros Colombo-Venezolanos y Abocar concentran la mayor parte de la demanda en estos sectores. Sin embargo, el sector doméstico ha sido el más dinámico en términos de su incremento porcentual (53%), lo que refleja el vigor con que se ha iniciado la utilización de este combustible en el transporte urbano, especialmente en la ciudad de Barranquilla.

Las reservas remanentes de gas natural en el país ascienden a 3788 miles de millones de pies cúbicos (KMPC), de los cuales el 88.9% pertenecen a yacimientos explotados por compañías asociadas, el 6.4% a Ecopetrol y el 4.7% a diferentes concesiones. La mayor parte de las reservas se encuentra en manos de la Texas (83%), cuyos descubrimientos en la Guajira bajo contratos de asociación han sido utilizados sólo en un 13%. El Magdalena Medio constituye la segunda zona del país en orden de importancia en términos de reservas de gas natural (12.8% del total nacional)⁹.

⁸ Utilizando la relación 1 barril de petróleo = 6300 pies cúbicos de gas.

⁹ Las reservas en esta región se encuentran en manos de Ecopetrol (6.4%) y de Intercor (3.6%).

CUADRO V-5

DEMANDA Y SUMINISTRO DE GAS NATURAL POR SECTORES
ENERO - SEPTIEMBRE
 (Miles de pies cúbicos por día)

Sector	1985	1986	1986/85 %
Termoeléctrico	174.902	168.583	- 3.6
Ecopetrol	108.794	105.381	- 3.1
Petroquímico	10.652	10.344	- 2.9
Industrial	81.415	88.168	8.3
Doméstico	3.465	5.305	53.1
Total	379.228	377.781	- 0.4

Fuente: Ecopetrol.

E. Balance comercial de hidrocarburos

El comercio exterior de hidrocarburos registró durante los primeros nueve meses del presente año un superávit de US\$184 millones, en contraste con el déficit de US\$65 millones obtenido en el mismo período del año anterior (Cuadro V-6). Este resultado es atribuible exclusivamente a la eliminación de las importaciones de crudo, ya que el efecto de los mayores volúmenes exportados fue completamente neutralizado por la caída en los precios internacionales del petróleo y la mayor parte de sus derivados. La celeridad con que se concluyó la construcción del oleoducto Caño Limón-Coveñas permitió sustituir con crudo doméstico los 22.5 miles de barriles importados que se utilizaron diariamente en 1985 para cargar la refinera de Cartagena. Al lograrse el autoabasteci-

miento de petróleo en las refineras del país, Ecopetrol pudo prescindir del pago de US\$165 millones correspondientes a la factura de importaciones de crudo durante los primeros nueve meses de 1985. Asimismo, la mayor utilización de crudos livianos en la carga de las refineras y el perfeccionamiento de los procesos de refinación en las plantas de Barranca y Cartagena permitieron reducir en un 10% las cantidades importadas de gasolina. Adicionalmente, la declinación en el precio de este bien (-46%) reforzó el efecto de las menores cantidades, de manera que el valor total de las importaciones de gasolina se redujo a sólo US\$102 millones durante los primeros nueve meses del año, monto inferior en un 51% al de un año atrás. Como un todo, las importaciones de hidrocarburos cayeron un 72%, al pasar de US\$375 millones en 1985 a sólo US\$106 millones en 1986.

CUADRO V-6
COMERCIO EXTERIOR DE CRUDOS Y DERIVADOS
ENERO - SEPTIEMBRE

	Volumen (Barriles/día)			Valor (Millones de US\$)			Precios implícitos (US\$/barril)		
	1985	1986	1986/85	1985	1986	1986/85	1985	1986	1986/85
Importaciones	48224	23258	-52.0	374.9	106.3	-71.6			
— Crudo	22517	—	—	165.4	—	—	20.1	—	—
— Gasolina motor	25707	23041	-10.4	209.5	101.8	-51.4	22.3	12.1	-45.7
— Parafina	—	217	—	—	4.5	—	—	56.8	—
Exportaciones	54174 ^a	100875 ^a	86.2	341.5	289.9	-15.0			
— Crudo	—	39564	—	—	118.6	—	—	8.2	—
— Combustóleo	50776	48203	-5.1	305.9	134.3	-56.1	16.5	7.6	-54.0
— Parafina	1257 ^b	—	—	0.3	—	—	0.7 ^c	—	—
— Acido nafténico	574 ^b	468 ^b	-18.5	0.2	0.2	12.5	0.9 ^c	1.3 ^c	38.1
— Benceno	125	231	84.8	1.9	1.9	1.2	40.9	22.4	-45.2
— Avigás	2	6	300.0	0.03	0.07	139.0	38.4	30.6	-20.3
— Turbocombustibles	2399	2501	4.3	27.0	27.6	2.3	30.8	30.2	-1.9
— Marine diesel y gas	446	188	-57.8	4.4	1.6	-63.6	26.8	23.4	-12.7
— Bunkers	252	87	-65.4	1.9	0.5	-73.6	21.1	14.2	-32.7
— Emulsión aceitosa y sodas gastadas	174	—	—	0.03	—	—	0.5	—	—
— Dieseloil (ACPM)	—	5424	—	—	2.5	—	—	1.3	—
— Gas-oil	—	7172	—	—	2.6	—	—	1.0	—
Balance comercial	5950	77617	120.4	33.4	183.6	—	—	—	—

^a Total sin parafina y ácido nafténico. ^b MLBS ^c US\$ por MLBS.

Fuente: Ecopetrol.

El deterioro en los precios internacionales de la mayor parte de los derivados exportados sólo logró contrarrestarse parcialmente con el inicio de las exportaciones de crudo proveniente de los campos descubiertos recientemente en los Llanos Orientales. En efecto, durante el período enero-septiembre se exportaron en promedio 39.6 miles de barriles diarios, a un precio de US\$8.20 por barril, que le reportaron ingresos al país por US\$119 millones.

Es de interés señalar que este nivel de precio promedio para los primeros nueve meses del año fue inferior en casi un 31% a la cotización media que a nivel mundial se obtuvo para el mismo período (US\$11.98 por barril). Si se compara el precio de venta de los crudos colombianos con aquellos que tienen las peores cotizaciones en el mercado mundial (como el crudo mexicano de 22°) se observa que nuestro precio promedio ha sido un 12% inferior en lo corrido del año. Estos resultados ponen de manifiesto que es imperioso fortalecer las estrategias de comercialización de Ecopetrol, que en este momento parecen inadecuadas para colocar a precios remunerativos los excedentes de producción del país.

Por su parte, las exportaciones de fuel-oil se vieron afectadas tanto por la drástica caída de precios (54.0 %) como por el menor volumen exportado (5.1%), atribuible a la disminución de la producción en el país y a las restricciones en la sustitución de su consumo. En consecuencia, el valor de las exportaciones de este combustible pasó de US\$306 millones entre enero y septiembre de 1985 a sólo US\$ 134 millones durante igual lapso en el presente año (Cuadro

V-6). Otros derivados como el Marine diesel, el Marine gas y los bunkers tuvieron resultados igualmente desfavorables, que pudieron atenuarse mediante el inicio en las exportaciones de ACPM y gas-oil, que aún conservan un carácter marginal. En suma, no obstante el incremento del 86% en los volúmenes despachados, el valor de la factura total de exportación fue de US\$290 millones durante los primeros nueve meses del año, monto inferior en 15% frente al registrado un año atrás.

F. Proyecciones del comercio de hidrocarburos hasta 1990

Con el fin de proyectar el comercio exterior de hidrocarburos, se construyeron dos escenarios alternativos. En el escenario optimista, que se asemeja a la versión de las autoridades económicas, se supone una recuperación continua y acelerada en los precios internacionales durante el resto de la década. Adicionalmente, dicha hipótesis considera la posibilidad de aumentar rápidamente los volúmenes del fuel-oil exportado, pese a las dificultades que ello acarrearía sobre la producción doméstica de gasolina en condiciones de plena utilización de las refinerías en el país. En la práctica, las posibilidades de liberar fuel-oil para destinarlo a la exportación son aún más remotas dado que su sustitución en el consumo por crudo de Castilla ya ha avanzado considerablemente, de forma que la demanda interna de combustóleo sólo asciende a los 2 mil barriles diarios. Finalmente, la hipótesis optimista también presenta una reducción en los volúmenes de gasolina importada, lo que al parecer es incompatible con las mayores exportaciones de fuel-oil. En cuanto a los volú-

menes de crudo que se exportarán, existe consenso alrededor de una cifra que oscila entre los 150 y los 200 mil barriles diarios para el resto de la década. Sin embargo, en virtud de los resultados obtenidos hasta septiembre pasado (39.6 mbd) parece poco realista suponer un volumen de exportación de crudo de 93.2 mbd para el presente año, tal y como lo presentan las proyecciones oficiales.

El escenario moderado corrige en varias direcciones estas dificultades. En primer lugar, se suponen unos precios que muestran una recuperación gradual hasta 1988 y estancamiento de ahí en adelante, hasta el final de la

década en un nivel de US\$18 por barril (que coincide con las proyecciones del Banco Mundial). Los volúmenes de crudo exportado son inferiores para 1986 (50 mbd) pero similares a los del escenario optimista para el período 1987-1990. Adicionalmente, las exportaciones de fuel-oil crecen a un ritmo menos acelerado, en tanto que los volúmenes importados de gasolina se mueven en un rango más estrecho.

Los resultados de este escenario moderado contrastan con los de la alternativa más optimista. Según el primero, las exportaciones totales de hidrocarburos se elevarán de US\$411

CUADRO V-7

PROYECCION DEL COMERCIO EXTERIOR DE HIDROCARBUROS
(Escenario optimista)

	1986	1987	1988	1989	1990
Importaciones	124.1	119.7	123.2	155.0	202.6
Gasolina (mbd)	20.6	16.4	15.0	17.7	22.2
Precio (US/barril)	16.5	20.0	22.5	24.0	15.0
Valor (US\$/mill.)	124.1	119.7	123.2	155.0	202.6
Exportaciones	677.0	1398.8	1850.6	2030.6	2107.4
Fuel-oil (mbd)	51.1	58.2	63.3	65.4	64.9
Precio (US\$/barril)	11.0	14.5	17.0	18.5	19.5
Valor (US\$/mill.)	205.2	308.0	392.8	441.6	461.9
Crudo (mbd)	93.2	162.5	183.1	184.7	185.4
— Ecopetrol	49.2	88.5	109.1	104.7	94.5
— Asociados	44.0	74.0	74.0	80.0	90.9
Precio (US\$/barril)	12.0	16.3	19.3	21.0	22.0
Valor (US\$/mill.)	408.2	966.8	1289.8	1415.7	1488.8
Destilados blancos (mbd)	10.5	16.9	20.4	19.7	17.1
Precio (US\$/barril)	16.6	20.1	22.6	24.1	25.1
Valor (US\$/mill.)	63.6	124.0	168.3	173.3	156.7
Balance comercial (US\$/mill.)	552.9	1279.1	1727.4	1875.6	1904.8

mbd = miles de barriles por día calendario.

Fuente: FEDESARROLLO.

millones en 1986 a US\$1.281 millones en 1987, para luego estabilizarse en niveles cercanos a los US\$1.700 millones durante el resto de la década (Cuadro V-7). En contraste, la alternativa optimista prevé unas exportaciones de US\$677 millones en 1986 y de US\$1.399 millones en 1987, con un crecimiento continuo que las llevaría hasta los US\$2.107 millones en 1990. En cuanto hace a las importaciones, el escenario moderado proyecta un aumento de US\$118 a US\$156 millones entre 1986 y 1990. En correspondencia con los mayores precios en la hipótesis optimista, éstas crecerían hasta al-

canzar los US\$203 millones al final de la presente década (Cuadro V-8).

En suma, mientras que el escenario optimista prevé una ampliación muy sustancial en el superávit comercial de hidrocarburos, con saldos que van de US\$552.9 millones en 1986 a US\$1.904.8 millones en 1990, el escenario moderado proyecta saldos entre US\$294.2 millones en 1986 y US\$1.573.2 millones a principios de la próxima década. Aun cuando existe gran incertidumbre sobre algunos de los supuestos utilizados en uno u otro ejercicio, en las circunstancias actuales resulta no sólo más realista

CUADRO V-8

PROYECCION DEL COMERCIO EXTERIOR DE HIDROCARBUROS (Escenario moderado)

	1986	1987	1988	1989	1990
Importaciones	117.5	130.3	135.2	142.4	156.5
Gasolina (mbd)	23.0	21.0	19.0	20.0	22.0
Precio (US\$/barril)	14.0	17.0	19.5	19.5	19.5
Valor (US\$/mill.)	117.5	130.3	135.2	142.4	156.5
Exportaciones	411.7	1280.7	1702.5	1730.1	1730.1
Fuel-oil	51.1	53.0	55.0	57.0	59.0
Precio (US\$/barril)	9.0	13.8	16.5	16.5	16.5
Valor (US\$/mill.)	167.9	267.0	331.2	343.3	355.3
Crudo (mbd)	50.0	162.5	183.1	184.7	185.4
— Ecopetrol	26.4	88.5	109.1	104.7	94.5
— Asociados	24.6	74.0	74.0	80.0	90.9
Precio (US\$/barril)	10.0	15.0	18.0	18.0	18.0
Valor (US\$/mill.)	182.5	889.7	1203.0	1213.5	1218.1
Destilados blancos (mbd)	10.5	16.9	20.4	19.7	17.1
Precio (US\$/barril)	16.6	20.1	22.6	24.1	25.1
Valor (US\$/mill.)	61.3	124.0	168.3	173.3	156.7
Balance comercial (US\$/mill.)	294.2	1150.4	1567.3	1587.7	1573.6

mbd = miles de barriles por día calendario.

Fuente: FEDESARROLLO.

sino también más prudente adoptar las proyecciones más moderadas para fines de política sectorial y macroeconómica.

III. CARBON

A. Producción y consumo

Según estimativos de Carbocol, la producción de carbón en el país ascendió a 10.7 millones de toneladas en 1986, un 190/o más que en el año anterior. El incremento en la producción se concentró en los carbones térmicos provenientes de la Costa Atlántica, cuyo destino es el mercado de exportación. Por el contra-

rio, la producción de carbón metalúrgico localizado en las áreas tradicionales del resto del país estuvo estancada alrededor de los 0.8 millones de toneladas. El mercado interno mostró durante 1986 un escaso dinamismo, de manera que por primera vez la mayor parte de la producción nacional fue destinada a los mercados externos (Cuadro V-9).

El crecimiento de la producción durante 1986 fue inferior al registrado en el año anterior debido a los retrasos en el plan de producción del Cerrejón Norte. Las dificultades en el cumplimiento de las metas de eficiencia en la operación de la mina

CUADRO V-9

PRODUCCION DE CARBON POR TIPO, REGION Y DESTINO
(Miles de toneladas)

	1984	1985	Variación 1985/84 (o/o)	1986 ^e	Variación 1986/85 (o/o)
I. Tipo					
Carbón térmico	6034	8189	35.7	9903	20.9
Carbón metalúrgico	603	785	30.2	800	1.9
II. Destino					
Mercado interno	4746	4862	2.4	5103	4.9
Mercado de exportación	1891	4112	117.5	5600	36.2
III. Región					
Costa Atlántica	1549	3597	132.2	5100	41.8
Cundinamarca	1761	1859	5.6	1880	1.1
Boyacá	1509	1284	-14.9	1321	2.9
Antioquia	782	881	12.7	896	1.7
Valle del Cauca	645	691	7.1	763	10.4
Norte de Santander	304	595	95.7	674	13.3
Otros	87	67	-22.9	69	3.0
IV. Total	6637	8974	35.2	10703	19.2

^e Estimado.

Fuente: Carbocol - Oficina de Planeación.

son atribuibles a la falta de experiencia de los técnicos nacionales en el manejo de la maquinaria, al invierno y a problemas imprevistos de acceso al carbón.

De otra parte, se estima en forma preliminar que el consumo de carbón en el país se elevó durante 1986 a 4.77 millones de toneladas, monto que supera en un 2.80/o el registrado en 1985 (Cuadro V-10). La demanda de carbones térmicos —que representa el 890/o del total— se elevó en un 2.60/o mientras que el consumo de

carbón metalúrgico —utilizado por Acerías Paz del Río en el departamento de Boyacá— creció alrededor de un 40/o. La generación de la mayor demanda de carbón provino del sector eléctrico y del sector residencial, cuyo consumo se estima que aumentó 3.20/o y 6.70/o, respectivamente, debido a las mayores necesidades creadas por la Térmica de Tasajero. En contraste, el consumo del carbón en el sector industrial se redujo a sólo 2.5 millones de toneladas, su nivel más bajo en los últimos cinco años.

CUADRO V-10
CONSUMO NACIONAL DE CARBON POR TIPO, SECTOR Y REGION
(Millones de toneladas)

	1984	1985	Variación 1985/84 (%)	1986 ^e	Variación 1986/85 (%)
I. Tipo					
Carbón térmico	4094	4136	1.0	4245	2.6
Carbón metalúrgico	497	505	1.6	525	4.0
II. Sector económico					
Eléctrico ^a	1418	1364	- 3.8	1407	3.2
Industrial ^b	2875	2998	4.1	2535	-15.3
Residencial y transporte ^c	299	284	- 5.0	303	6.7
III. Región					
Cundinamarca	1300	1217	- 6.4	1233	1.3
Antioquia	668	721	7.9	736	2.1
Boyacá	1201	1137	- 5.3	1171	3.0
Costa Atlántica	106	78	- 26.4	48	- 38.5
Valle del Cauca	879	862	- 1.9	875	1.5
Norte de Santander	200	366	83.0	442	20.8
Otros	237	260	9.7	265	1.9
IV. TOTAL	4591	4641	1.1	4770	2.8

^a Generación eléctrica pública y autogeneración industrial.

^b Carbones térmicos y metalúrgicos.

^c Aproximadamente 6 mil toneladas corresponden a transporte (tren de Acerías Paz del Río).

^e Estimado.

Fuente: Carbocol, Oficina de Planeación.

En relación con el consumo de carbón por regiones, se aprecia una continua reducción en la demanda de la Costa Atlántica, como resultado de la menor utilización de carbón en la central de Termoguajira. Como se mencionó ya, esta planta ha visto reducida su generación de energía en virtud de la interconexión de la Costa Atlántica con otras zonas del país donde hay excedentes en la generación de energía hidroeléctrica. Dicha situación puede agravarse en el futuro si Ecopetrol persiste en su política de mantener unos precios altamente subsidiados para la utilización de gas en la mencionada central. De no ser así, Termoguajira podría operar con carbón en unas condiciones óptimas de eficiencia.

En las demás zonas del país el consumo se mantuvo relativamente estancado, excepto en Norte de Santander, donde los requerimientos de la central de Termotasajero se elevaron a 442 mil toneladas durante 1986, un 21% más que en 1985. Finalmente, la lentitud con que se viene dando el proceso de sustitución de otras fuentes de energía (gas, crudo y combustóleo) por carbón, ha limitado el dinamismo de consumo y reducido las posibilidades de utilizar más adecuadamente esta fuente de energía. De no fortalecerse los procesos de conversión, el carbón dependerá cada vez más de un mercado internacional altamente competido.

B. Exportaciones

Durante los primeros diez meses del presente año, las exportaciones de carbón proveniente de la zona norte del Cerrejón se elevaron a US\$138 millones, un 79% más de lo regis-

trado en el mismo período un año atrás. Dichas ventas resultaron de la facturación de 3.8 millones de toneladas a un precio promedio cercano a los US\$36.29 por tonelada, muy superior a las cotizaciones actuales en los mercados internacionales, que se sitúan entre US\$29 y US\$31 por tonelada (Cuadro V-11). Este logro fue consecuencia de la suscripción de contratos a futuros durante 1985, cuando las cotizaciones internacionales aún no habían descendido. Sin embargo, la caída en los precios del carbón, a pesar de haber sido menos vertiginosa que la del petróleo, se manifestará durante 1987, ya que la mayor parte de las ventas futuras se han renegociado durante el presente año.

No obstante, en términos de volumen, las exportaciones de carbón proveniente de la zona norte del Cerrejón han sido inferiores a las proyectadas inicialmente. Las dificultades en la explotación de la mina limitaron la exportación a montos por debajo de los 5.14 millones de toneladas durante el presente año, cuando las metas acordadas eran de 6.16 millones de toneladas. Se estima que Carbocol contribuyó con un 50.9% al total de exportaciones del presente año, lo que, a un precio promedio de US\$36.4 por tonelada, representa ingresos por US\$95 millones. Por su parte, Intercor facturó en promedio a un precio ligeramente inferior, por lo que sus ventas ascendieron a US\$91.6 millones, un 3.6% menos que las de su socio colombiano.

De otro lado, el cierre de la zona central del Cerrejón, que se explotó hasta septiembre de 1985 mediante un contrato de servicios con el consorcio colombo-español Domi-Prode-

CUADRO V-11
EVALUACION DE LAS VENTAS DE CARBON TERMICO
(Proyecto El Cerrejón)

	1982	1983	1984	1985	1986 ^a	Variac. 1986/85 o/o
I. Zona Central	32.000	118.915	322.938	540.546	76.126	-85.9
Tonelaje facturado						
Precio (US\$/ton.)	39.00	41.57	39.02	39.66	38.93	- 1.8
Valor total (millones US\$)	1.25	4.94	12.60	21.44	2.96	-86.2
II. Zona Norte						
A. Carbocol						
Tonelaje facturado (carbón especial)	—	—	26.153	422.191	365.813	-13.4
Precio (US\$/ton.)	—	—	43.20	36.47	38.17	4.7
Valor total (millones US\$)	—	—	1.13	15.40	13.96	- 9.4
Tonelaje facturado (carbón standard)	—	—	—	681.419	1.262.927	85.3
Precio (US\$/ton.)	—	—	—	33.55	35.86	6.9
Valor total (millones US\$)	—	—	—	22.86	45.29	98.1
Valor total Carbocol (zonas centro y norte)	1.25	4.94	13.73	59.70	62.21	4.2
B. Intercor						
Tonelaje facturado	—	—	—	1.084.302	2.180.053	101.1
Precio (US\$/ton.)	—	—	—	36.02	36.13	0.3
Valor total (millones US\$)	—	—	—	39.06	78.76	101.6
Total Zona Norte (Millones US\$)	—	—	1.13	77.32	138.01	78.5
III. TOTAL CERREJON	1.25	4.94	13.73	98.76	140.97	42.7

^a Hasta octubre 31 de 1986. Incluye facturaciones provisionales pendientes de definición.
Fuente: Carbocol.

co—Auxini, causó una disminución de ingresos externos por un monto cercano a los US\$18 millones. En efecto, las exportaciones de carbón de esta fuente se redujeron de US\$21.4 millones en 1985 a sólo US\$3 millones durante el presente año, correspondientes a 76.126 tone-

ladas de inventarios remanentes (Cuadro V-11). Sin embargo, simultáneamente pudieron exportarse cerca de 750 mil toneladas adicionales provenientes de otros proyectos, entre los que sobresale Carbones del Caribe (300 mil toneladas). En suma, se estimó que el volumen total ex-

portado en 1986 asciende a 5.45 millones de toneladas por un valor de US\$197 millones de dólares, lo que representa un incremento del 63% frente a lo obtenido en el año pasado por este mismo concepto.

Las proyecciones de ventas externas de carbón para el resto de la década se resumen en el Cuadro V-12, que recoge las modificaciones en las metas de producción en la zona norte del Cerrejón. Según se observa allí, el valor de las exportaciones se elevará continuamente hasta alcanzar un monto cercano a los US\$708 millones hacia 1990. Sin embargo, dicho comportamiento depende crucialmente de varios supuestos que deben hacerse explícitos. En primer lugar, se considera factible el reinicio de la explotación de la zona central del

Cerrejón a partir de 1988, con un volumen inicial de exportación de 700 mil toneladas, que se incrementará continuamente hasta alcanzar los 2 millones de toneladas en 1990. Infortunadamente, las negociaciones para la reapertura del Cerrejón Central no progresaron considerablemente durante 1986, ya que Interco y Carbocol no lograron ningún acuerdo en relación con el transporte del carbón del Cerrejón Central mediante la utilización del tren que comunica a Puerto Bolívar con la zona norte del Cerrejón. Tal y como lo ha señalado *Coyuntura Económica* en otras ocasiones, Carbocol debería negociar una tarifa para el carbón de la zona central que cubra sólo los costos incrementales de la operación del ferrocarril, ya que este medio de transporte sólo se utilizaría plena-

CUADRO V-12
PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES DE CARBON
1986-1990

	1986	1987	1988	1989	1990
Cerrejón Norte (millones de toneladas)	5.1	7.5	10.8	13.1	14.6
Cerrejón Central (millones de toneladas)	—	—	0.7	1.0	2.0
Carbones La Loma (millones de toneladas)	—	—	—	0.3	1.0
Carbones Caribe (millones de toneladas)	0.3	0.3	0.6	0.6	0.6
Otros (millones de toneladas)	0.45	0.45	0.45	0.45	0.45
Total (millones de toneladas)	5.85	8.25	12.55	15.45	18.65
Precio (US\$/tonelada)	36.93	32.0	34.0	37.0	38.0
Valor exportaciones (US\$ millones)	216.0	264.0	426.7	571.7	708.7

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

mente a partir de 1991. El escaso progreso en las negociaciones entre Intercor y Carbocol es atribuible al interés del socio extranjero en aumentar próximamente la capacidad productiva de la zona norte, lo que requerirá la ampliación de la infraestructura actual de transporte.

En segundo término, las perspectivas en la exportación de carbón dependen de la aprobación del CONPES del contrato de explotación de carbones La Loma, sobre lo cual Carbocol ya se manifestó favorablemente. Así mismo, se prevé una rectificación en la política comercial de Carbones del Caribe, con el fin de que esta empresa logre incrementar sus exportaciones a 600 mil toneladas al final de la década. Por último, las perspectivas de ingresos externos dependen de la evolución de los precios internacionales durante los próximos cuatro años, sobre lo cual hay gran incertidumbre. Según el Banco Mundial, las cotizaciones alcanzarán su mínimo en 1987 (US\$36/tonelada) y luego se recuperarán hasta alcanzar los US\$40 por tonelada en 1990. Sin embargo, si se considera que dicha entidad ha buscado sus proyecciones en un carbón de mayor calidad que el colombiano, y dada la necesidad de penetrar nuevos mercados, es plausible asumir unos precios ligeramente inferiores (Cuadro V-12).

Finalmente, en el Cuadro V-13 se presenta una proyección revisada de lo que serán las disponibilidades de carbón en la zona norte del Cerrejón durante el resto del siglo, y se muestra la evolución de las ventas ya negociadas por parte de los dos socios. La experiencia reciente en la operación de la mina hizo necesario corregir las metas de producción del pro-

grama original. En la versión actual, la mina alcanzará su máximo de producción sólo en 1991, un año después de lo inicialmente previsto, y lo que es aún más significativo, el crecimiento anual hasta ese momento será menos acelerado. En cuanto a la evolución de los contratos, Intercor ha demostrado una mayor capacidad de comercialización que le ha asegurado ventas por un 850/o de la producción en 1987, 690/o de la de 1988 y 500/o de la de 1989 y 1990. Por su parte, Carbocol ha celebrado contratos que comprometen sólo un 630/o de su producción en 1987, 390/o de la de 1988 y apenas un 130/o en 1989 y 1990. Más aún, para la próxima década las diferencias son mayores, ya que la empresa nacional tiene vendido menos del 100/o de su producción, mientras que el socio extranjero ya ha realizado acuerdos que le garantizan compras por un 360/o de sus disponibilidades.

Para reforzar las actividades de comercialización de Carbocol las autoridades han tomado una serie de medidas que buscan ampliar la red de agentes en zonas donde existe una gran competencia y dificultades de acceso. Asimismo, se ha buscado fortalecer las operaciones de promoción directa por parte de Carbocol, con el fin de garantizar la penetración del carbón colombiano en el mercado internacional¹⁰. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, los resultados han sido modestos, debido especialmente a la dificultad de competir con el carbón surafricano que, con unos menores costos de extracción, se vende a US\$21-24 por tonelada.

¹⁰ Entre 1986 y 1991 Colombia deberá duplicar su participación en el mercado mundial (de 3.80/o a 7.60/o).

CUADRO V-13
PROYECCION REVISADA DE LAS DISPONIBILIDADES DE CARBON
EN LA ZONA NORTE DEL CERREJON

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Disponibilidad inicial total	5200	7500	10848	13132	14583	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
Disponibilidad de cada socio	2600	3750	5424	6566	7291	7500	7500	7500	7500	7500	7500	7500	7500	7500
Contratos Carbocol	2545	2346	2099	1000	800	800	800	800	675	600	300	0	0	0
Contratos Intercor	2467	3205	3730	3475	3525	3125	2725	2725	2725	2725	2725	2725	2363	2000
Total contratado	5012	5551	5829	4475	4325	3925	3525	3525	3400	3325	3025	2725	2363	2000
Contratos/ Disponibilidades (‰)	96.38	74.01	53.73	34.08	29.66	26.17	23.50	23.50	22.67	22.17	20.17	18.17	15.75	13.33
– Carbocol	97.88	62.56	38.70	15.23	10.97	10.67	10.67	10.67	9.00	8.00	4.00	0	0	0
– Intercor	94.88	85.47	68.77	52.92	48.34	41.67	36.33	36.33	36.33	36.33	36.33	36.33	31.50	26.67

Fuente: Carbocol, Vicepresidencia Comercial.

En este sentido, la posibilidad de un embargo a las exportaciones surafricanas por parte de algunos países consumidores en desacuerdo con la política racial de esa nación, resultaría en extremo favorable para el carbón colombiano. El gobierno colombiano se encuentra estudiando la posibilidad de establecer una empresa comercializadora para el carbón, el petróleo y sus derivados, con el fin de imprimir nuevo dinamismo al mercado de los productos energéticos nacionales. Esta inicialmente es totalmente justificable, dados los retos que plantearán en el futuro los mercados exteriores.

C. Un comentario sobre los costos relativos del carbón y el petróleo como fuentes de energía

En contra de lo que la mayoría de los estudios preveían, el colapso en los precios del petróleo ha tenido un impacto apenas marginal sobre las cotizaciones del carbón en el mercado internacional. Sin embargo, este resultado no es del todo sorprendente, si se tiene en cuenta el gran diferencial inicial que existía en los costos relativos de estos dos combustibles como generadores de energía. Además, con un cálculo sencillo se puede mostrar que el carbón sigue siendo aún relativamente más barato, a pesar de la caída en el precio del petróleo, y que por lo tanto todavía son rentables los esfuerzos de conversión hacia el carbón.

En efecto, si se considera que una tonelada de carbón proveniente de la zona norte del Cerrejón contiene 26 millones de BTU (unidad que mide su potencial como generador de energía) y su precio es en la actualidad US\$35 CIF (puerto europeo), el cos-

to en dólares por millón de BTU es de US\$1.35. Por su parte, el combustible o fuel-oil —que es el derivado del petróleo utilizado en la mayoría de plantas donde se realiza la conversión— tiene en promedio 5.8 millones de BTU por barril. A un precio de US\$13.50 por barril, el costo por millón de BTU asciende a US\$2.33, muy superior al del carbón. Sin embargo, es necesario considerar que la utilización de carbón genera unos costos adicionales de operación y manejo, que pueden estimarse en US\$0.25 por millón de BTU. Teniendo en cuenta este elemento, se pueden calcular los precios críticos a los que sería indiferente utilizar carbón o fuel-oil. Por ejemplo, si se supone un precio de US\$13.50 por barril de fuel-oil, el carbón sería igualmente costoso a un precio de US\$54, que está bien por encima del precio actual. Alternativamente, si el precio del carbón es de US\$35 por tonelada, la utilización de fuel-oil será más rentable en términos económicos únicamente si el precio desciende a niveles inferiores a los US\$9.28 por barril.

Para algunas industrias, la utilización de carbón implica modificaciones en sus costos fijos, lo cual puede ser incorporado en el análisis. Así, se ha calculado que para hacer la conversión, o para construir una planta que opere a base de carbón, es necesario realizar inversiones adicionales que tienen un costo equivalente a los US\$0.50 por millón de BTU. En estas circunstancias, la utilización de carbón (a US\$35 por tonelada) es rentable con precios del fuel-oil superiores a los US\$12.20 por barril.

Estos resultados explican con claridad por qué durante 1986, cuando

los precios del fuel-oil se mantuvieron en el rango entre 9 y 12 dólares por barril, el precio del carbón no descendió considerablemente. Sin embargo, la inestabilidad de los precios de los hidrocarburos parece haber retrasado temporalmente las decisiones de conversión en los países industrializados.

IV. ENERGIA ELECTRICA

A. Situación general

En la actualidad, el sector eléctrico colombiano atraviesa una crisis financiera de enormes proporciones. El origen de esta situación es diverso y puede asociarse a un crecimiento excesivo de la inversión durante los últimos años y a las características de su financiación con crédito externo. Así mismo, el aumento en la capacidad de generación y la elevación de los coeficientes de endeudamiento para la mayor parte de las empresas del sector coincidió con un período de crecimiento de la demanda inferior al previsto inicialmente. Por su parte, dicho comportamiento se debió a la recesión generalizada en la actividad económica durante la primera mitad de la década, así como a factores de tipo estructural que fomentaron una reducción en el consumo.

El problema financiero de las empresas del sector eléctrico se agudizó durante 1985, cuando el gobierno decidió incrementar el ritmo de devaluación de la moneda por razones macroeconómicas. Esta medida aumentó considerablemente la carga en pesos del servicio de la deuda externa. El acelerado crecimiento en las tarifas en términos reales no logró contrarrestar esta situación. Además,

en virtud de una relativa saturación tarifaria, las empresas de energía eléctrica fueron incapaces de incrementar sus ventas. Así mismo, los sobrecostos originados por los atrasos en los principales proyectos, la acumulación de una voluminosa cartera con entidades del sector público y el incremento en las pérdidas de energía dificultaron aún más la situación.

Estas circunstancias han obligado a las autoridades económicas a adoptar un programa de ajuste en el sector eléctrico con el fin de reducir los faltantes de financiamiento para los próximos años. Dentro de este marco, se ha iniciado un plan de austeridad en los gastos corrientes y de inversión, que incluye una reducción en los requerimientos de mano de obra en el sector e importantes recortes en los programas de expansión del sistema. Sin embargo, simultáneamente se busca corregir el descuido que sufrieron las inversiones en transmisión y distribución, que dan cuenta de buena parte de las pérdidas de energía que se registran actualmente¹¹.

El gobierno presentó recientemente una proyección de los faltantes de financiación del sector para el período 1987-1990¹². Dicha proyección, que incluye los efectos del programa de ajuste, muestra cómo el sector

¹¹ Para tener una idea de la magnitud de dichas pérdidas basta con señalar que en 1985 la demanda nacional alcanzó los 25739 GWH y las pérdidas totales ascendieron a 6046 GWH (23.50/o), que equivalen a toda la generación de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, o al doble de lo generado por el conjunto de las plantas del ICEL.

¹² "Proyección financiera del sector eléctrico" Grupo de Análisis Financiero. Comisión Interinstitucional. Bogotá, octubre de 1986.

eléctrico requerirá recursos adicionales por US\$1.575 millones durante este lapso. De éstos, un 35.80/o constituyen necesidades de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEEB) y un 21.40/o faltantes de las empresas del grupo ICEL. Por su parte, la Central Hidroeléctrica de Betania requerirá US\$230 millones adicionales para su financiación, mientras que el grupo CORELCA, las Empresas Públicas de Medellín e ISA tendrán cada una necesidades entre US\$130 y US\$150 millones adicionales. La Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC) es la empresa con mejores estados financieros, por lo que sólo debe conseguir financiamiento adicional por US\$37 millones. Algunos de estos requerimientos podrían reducirse si se realizan algunos esfuerzos adicionales sobre los cuales no existen todavía decisiones. Así, se estima que combinando medidas que permitan reducir las pérdidas, que aumenten la demanda mediante el establecimiento de tarifas reducidas para ciertos sectores y que eleven las tarifas promedio en términos reales, se lograría atenuar en unos US\$270 millones el problema de financiación. Más aún, suponiendo unos aportes presupuestales del gobierno central a las empresas del sector por US\$70 millones anuales, los requerimientos globales de financiación se reducirían a US\$1.100 para el período 1987-1990.

B. Situación tarifaria

Las tarifas sobre el consumo de electricidad constituyen el principal ingreso del sector y por lo tanto son el instrumento básico de las empresas de energía eléctrica para alterar su situación financiera. Desde 1976 las tarifas de energía se vienen ajustando

muy frecuentemente, por lo que en términos reales han registrado un crecimiento significativo (90.60/o entre 1977 y 1986), que contrasta con la disminución que en términos reales se presentó entre 1971 y 1977 (—210/o). Sin embargo, el aumento de las tarifas entre 1982 y 1986 no se ha reflejado favorablemente sobre las finanzas de las empresas, ya que los costos de operación y financiamiento han aumentado a un ritmo más acelerado que la inflación doméstica.

En la actualidad, la estructura tarifaria en el país es relativamente homogénea, aunque existe una gran dispersión en los niveles efectivos cobijados por las diferentes empresas. Así, con la excepción de la EEEB, normalmente se cobra un monto fijo diferenciado por estrato, al que se le adiciona el cargo por el consumo respectivo. De esta manera, se evitan las inequidades originadas por los consumos presuntivos mínimos y por el hecho de que se presenten casos donde no necesariamente existe una relación directa entre niveles de ingreso y consumo de energía eléctrica. Sin embargo, a pesar de utilizarse seis estratos de clasificación, se presenta una gran dispersión en los consumos de los usuarios dentro de cada estrato, lo que restringe el efecto redistributivo que se busca en el diseño de las tarifas. Adicionalmente, algunos estudios recientes muestran que la proporción del ingreso que se destina al pago de las cuentas por consumo de electricidad depende considerablemente de las posibilidades de sustitución energética en las diferentes ciudades del país. Así, en aquellas regiones donde existe una intraestructura que permite el consumo de gas a nivel residencial, la proporción

en cuestión es inferior, ya que el gas es más económico que la electricidad. Sin embargo, en general es cierto que a medida que disminuye el nivel socioeconómico de los usuarios de la electricidad, aumenta el porcentaje de su ingreso destinado al consumo de este servicio.

Para cumplir mejor con sus objetivos redistributivos y aun financieros, la política tarifaria en el sector eléctrico requiere de algunos ajustes. Sin embargo, no se puede tratar de solucionar el problema financiero del sector mediante una aceleración indiscriminada de la tasa de indexación de las tarifas, cuyo impacto no sólo sería regresivo, sino que provocaría una reducción del consumo, con lo cual se agravaría aún más la posición financiera de las empresas. Por lo tanto, deben buscarse mecanismos alternativos que permitan incrementar la demanda, en particular mediante incentivos tarifarios temporales para cierto tipo de actividades.

En un intento por lograr avances en esta dirección, el gobierno decidió establecer tarifas eléctricas preferenciales (70% de la tarifa industrial correspondiente) para las actividades de riego y drenaje en las zonas rurales del país, con lo que se busca estimular la utilización de energía eléctrica en el bombeo de agua. Sin embargo, la necesidad de contar con instalaciones y contadores eléctricos separados para estas actividades dificulta el acceso de nuevos consumidores y estimula el contrabando. Por estas razones, su efectividad será

reducida y podría constituir en el mediano plazo un subsidio indiscriminado a todas las actividades agropecuarias.

Adicionalmente, hasta 1995 el país contará con altos niveles de subutilización de la capacidad de generación eléctrica (28% de la energía eléctrica demandada en 1987 y 1988). Este sobredimensionamiento en la infraestructura del sector es atribuible (1) al pobre comportamiento de la demanda (con crecimiento muy inferior al previsto una década atrás), (2) al exagerado crecimiento de la capacidad instalada a raíz de la situación deficitaria en 1980-81, (3) a la falta de coordinación entre las empresas, y (4) al estímulo a la autogeneración industrial originado por el desmesurado crecimiento en las tarifas. Como ya se observó, esta situación puede corregirse mediante la adopción de incentivos tarifarios que promuevan la reducción de la autogeneración y que incrementen el consumo en los sectores productivos. En particular, el gobierno se encuentra considerando la posibilidad de reducir las tarifas aplicables a la energía que deje de autogenerarse y pase a demandarse a las empresas eléctricas. Sin embargo, el mecanismo propuesto resulta demasiado engorroso, ya que implica la instalación de medidores a la salida de las plantas de autogeneración. Un incentivo tarifario a toda la demanda adicional del sector industrial —por encima del crecimiento tendencial— podría producir los mismos resultados a un menor costo.

Demografía, Empleo y Salarios

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

Los resultados del Censo de 1985, que han sido publicados recientemente, han confirmado la magnitud de las transformaciones demográficas y educativas experimentadas por el país en las últimas décadas. Según esos resultados, la tasa de crecimiento de la población en los últimos doce años fue ligeramente inferior al 1.70%, en contraste con la tasa del 3% registrada en el período intercensal anterior. Simultáneamente con la disminución del crecimiento demográfico, prosiguieron las tendencias de urbanización iniciadas varias décadas atrás y se consolidó el proceso de mejoramiento educativo de la población. No obstante, los indicadores de analfabetismo distan aún de ser aceptables y se han ampliado las brechas en materia de educación entre el campo y la ciudad.

La evolución reciente de los indicadores laborales ha reflejado ya el proceso de recuperación económica iniciado en los primeros meses de

1986. Sin embargo, los guarismos de desempleo continúan siendo muy preocupantes y su disminución a los niveles de fines de la década pasada sólo será factible manteniendo tasas de crecimiento económico bastante altas durante varios años. Además, los bajos niveles de ocupación están golpeando no sólo a las grandes ciudades, sino, incluso con más fuerza, a los centros urbanos de tamaño intermedio, que parecen haber sido menos favorecidos por el proceso de recuperación económica reciente.

Los salarios reales de los distintos sectores urbanos han alcanzado en meses recientes niveles semejantes a los más altos que se registraron en 1984. En ambas ocasiones el aumento de las remuneraciones aparece asociado a desaceleraciones en el ritmo de inflación. Sin embargo, como en aquella oportunidad, cabe esperar que en la medida en que se regrese a ritmos de inflación acordes con las tendencias de mediano plazo, las mejoras recientes en el salario real tiendan a erosionarse. Por estas razones, *Coyuntura Económica* considera que

las negociaciones sobre salario mínimo deben apuntar a un alza que contrarreste este efecto erosivo. No obstante, tales negociaciones no deben realizarse bajo el supuesto de que el conjunto de los salarios de la economía tiende a moverse de acuerdo con el salario mínimo, como parece haber estado implícito en años pasados. En realidad, el cubrimiento y efectividad de dicho salario mínimo son relativamente moderados y, en consecuencia, esta variable no debe ser el objeto único de las deliberaciones. El Consejo Nacional de Salarios debe constituirse más bien en un foro de discusión tripartita sobre aspectos más amplios que afectan a las clases trabajadoras del país, tales como la legislación laboral, los sistemas de seguridad social y las políticas de erradicación de la pobreza.

II. DEMOGRAFIA

Los resultados recientemente publicados del Censo de 1985 han permitido confirmar la magnitud de las transformaciones demográficas que ha experimentado el país en las últimas décadas. De dichos resultados se deduce, en primer lugar, que en el último período intercensal se redujeron en forma muy apreciable las tasas de crecimiento poblacional. En efecto, la tasa de crecimiento cayó de cerca del 30/o registrado entre 1964 y 1973 a sólo 1.680/o entre este último año y 1985. La disminución en los ritmos de crecimiento demográfico ha sido común a la población residente en las cabeceras de municipio y en el resto del país. Así, en las primeras, que pueden asimilarse a población urbana, las tasas pasaron de 4.50/o aproximadamente a menos de 2.80/o en los dos últimos períodos intercensales; y en el resto

del país, que comprende básicamente la población urbana, de cerca de 1.20/o a una tasa negativa equivalente al 0.170/o anual. Como resultado de estos comportamientos se desprende, además, que Colombia continuó transformándose aceleradamente en un país urbano. Al respecto, es de interés recordar que en 1951 todavía cerca del 620/o de la población residía en zonas rurales. Trece años más tarde esa proporción había caído por debajo del 480/o y en 1973 era ya de sólo el 40.90/o. El Censo de 1985 muestra que actualmente sólo el 32.80/o de la población vive en el campo.

Según lo indican las estadísticas del Cuadro VI-1, el fenómeno de desaceleración del crecimiento demográfico ha afectado en forma relativamente homogénea a las cuatro grandes ciudades del país, las cuales crecieron en promedio en los últimos doce años a un ritmo anual del 3.20/o, bien por debajo del 6.30/o que se registró entre los años de 1951 y 1964, cuando las tendencias de expansión de las grandes ciudades fueron particularmente intensas. La desaceleración del crecimiento demográfico no parece en cambio haber afectado al grupo de las ciudades intermedias. En efecto, las tasas promedio de crecimiento registradas para estas ciudades en el último período resultan superiores a las de fines de los sesentas y principios de los setentas, aunque no difieren significativamente de aquéllas para las cuatro grandes ciudades. Este comportamiento implica, por supuesto, que las tendencias de crecimiento de las ciudades grandes e intermedias han tendido a homogenizarse entre sí. Sin embargo, no cabe decir lo mismo para las distintas ciudades intermedias,

CUADRO VI-1
TASAS DE CRECIMIENTO POBLACIONAL ANUAL
POR PERIODOS INTERCENSALES Y POBLACION EN 1985

	1951-1964	1964-1973	1973-1985	Población en 1985 (miles)
Población total	3.24	3.01	1.68	27.867
— Cabecera	5.62	4.49	2.77	18.727
— Resto	1.32	1.19	- 0.17	9.140
Total 4 grandes ciudades¹	6.26	4.26	3.25	7.701
1. Bogotá	6.87	4.72	3.71	3.983
2. Medellín	6.09	3.93	2.49	1.468
3. Cali	6.42	4.13	3.27	1.351
4. Barranquilla	4.54	3.27	2.54	900
Total 14 ciudades intermedias¹	4.67	2.60	3.09	3.641
1. Cartagena	4.97	2.88	2.71	431
2. Cúcuta	5.49	5.27	2.62	379
3. Bucaramanga	5.66	2.88	1.44	352
4. Manizales	4.44	0.35	2.25	299
5. Ibagué	3.97	2.74	2.87	293
6. Pereira	3.85	1.13	2.73	288
7. Pasto	2.58	3.04	4.29	244
8. Montería	3.88	2.27	3.14	224
9. Santa Marta	6.28	2.35	4.49	218
10. Neiva	4.53	3.38	4.03	195
11. Valledupar	8.72	4.04	4.59	192
12. Armenia	4.41	0.64	2.13	187
13. Villavicencio	4.41	5.12	5.73	178
14. Popayán	4.21	1.95	4.71	158

¹ Ordenadas según su tamaño poblacional en 1985.

Fuente: Censos DANE. Las tasas con relación a 1973 de población total, cabecera y resto se basaron en estimativos de la Misión de Empleo a partir de los trabajos de López Toro para ese año.

ya que, especialmente entre las de menor tamaño relativo, se registran tasas de crecimiento superiores al 40/o, que están bien por encima del promedio, mientras que otras crecen a tasas relativamente moderadas, como Bucaramanga (1.40/o), Armenia (2.10/o) o Manizales (2.30/o).

La transformación de Colombia en un país urbano se manifiesta además en el tamaño actual de sus principales ciudades. Así, mientras que la ciudad de mayor tamaño en 1951 superaba tan sólo los 700 mil habitantes, en la actualidad las cuatro principales ciudades tienen poblaciones cercanas

o superiores al millón de habitantes. De igual forma, el tamaño medio de las ciudades intermedias pasó de menos de los 80 mil habitantes por ciudad en 1951 a más de 260.000 en 1985.

Los resultados iniciales del Censo de 1985 publicados hasta ahora per-

miten conocer además las principales tendencias recientes de migración. En el Cuadro VI-2 se puede apreciar la proporción de la población de 5 años y más que migró a partir de 1980. El cuadro revela que el 6.2% de la población migró entre departamentos y que el 0.6% de la población actual llegó al país proveniente

CUADRO VI-2

ORIGEN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS ENTRE 1980 Y 1985
(Como % de la población del lugar de destino en 1985)

	El mismo Depto.	Origen de la migración		Otro país	Total de la mi- gración
		Otro departamento Capital	Resto		
Total del país¹	—	2.9	3.3	0.6	6.8
Cuatro grandes ciudades²	10.3	4.4	3.7	0.8	19.2
1. Bogotá	0.1	6.5	5.2	0.8	12.6
2. Medellín	29.4	1.7	1.1	0.6	32.8
3. Cali	6.2	3.3	3.2	0.8	13.5
4. Barranquilla	15.5	3.7	4.2	0.9	24.3
Catorce ciudades intermedias²	11.3	3.4	3.0	0.7	18.4
1. Cartagena	1.7	2.2	3.0	0.8	7.7
2. Cúcuta	14.8	3.5	2.4	2.0	22.7
3. Bucaramanga	33.8	3.3	2.1	0.7	39.9
4. Manizales	9.9	3.2	2.4	0.2	15.7
5. Ibagué	4.2	4.0	2.6	0.3	11.1
6. Pereira	20.4	4.8	6.7	0.6	32.5
7. Pasto	4.2	0.9	0.8	0.8	6.7
8. Montería	3.6	2.3	2.1	0.3	8.3
9. Santa Marta	2.3	3.7	2.9	0.5	9.4
10. Neiva	4.4	5.4	2.7	0.2	12.7
11. Valledupar	2.4	3.7	4.6	0.3	11.0
12. Armenia	2.8	4.9	4.8	0.4	12.9
13. Villavicencio	3.5	7.0	4.7	0.3	15.5
14. Popayán	3.8	2.8	1.8	0.2	8.6

¹ No incluye migraciones dentro de un mismo departamento.

² Ordenadas según su tamaño poblacional en 1985.

Fuente: Censo DANE 1985.

del extranjero. Cuando el análisis se circunscribe a las cuatro principales ciudades se observa una mayor intensidad en los fenómenos migratorios. En efecto, el 20% de la población mayor de 5 años que reside actualmente en esas ciudades vivía en otros lugares en 1980. Aproximadamente la mitad de ese 20% vivía en otras poblaciones del mismo departamento, y el resto residía en otras regiones o por fuera del país. Los flujos migratorios hacia las 14 ciudades intermedias parecen haber sido de similar intensidad pero han provenido en menor proporción de fuera de sus respectivos departamentos.

Cuando se consideran los flujos migratorios por ciudades específicas, Medellín se destaca entre las cuatro grandes ciudades como el centro de mayor atracción migratoria. En efecto, sólo un 66% de la población actual de esa ciudad residía allí en 1980. La mayor proporción de migrantes provino del mismo departamento y el resto, en su gran mayoría, de otras regiones del país. En contraste, Bogotá ha sido un centro de menor atracción migratoria en relación con su propio tamaño. Además, en este caso la migración proviene en su mayoría de otros departamentos (debido, posiblemente, a que Cundinamarca se considera para este fin como un departamento distinto al Distrito Especial).

Entre las ciudades intermedias, se destacan como polos de atracción migratoria Bucaramanga, Pereira y Cúcuta, entre otras ciudades. En estos tres casos, proporciones muy apreciables de las poblaciones actuales respectivas vivían en otros lugares, especialmente en el mismo departamento. Es notorio que a pesar de

este poder de atracción, estas ciudades no hayan registrado mayores tasas de crecimiento poblacional en el último período intercensal, lo cual sugiere que, posiblemente, han sido al mismo tiempo centros de expulsión de población hacia otros lugares. Ambos fenómenos pueden estar muy influidos además por la integración espacial de estos centros urbanos con otras localidades que para fines censales se consideran por aparte, aunque en la práctica conforman un mismo conglomerado urbano. Por supuesto, lo anterior aplica también a los flujos migratorios hacia las cuatro grandes ciudades provenientes de sus mismos departamentos.

La migración desde las ciudades hacia las zonas rurales fue mínima en los últimos cinco años y ocurrió posiblemente sólo gracias a la colonización. En efecto, sólo un 2.8% de la actual población rural residía en 1980 en capitales de departamento, pero Caquetá, Meta y las comisarías aparecen como receptores de migrantes al tener entre un 11.5% y un 14% de población que vivía en otros departamentos en el período de referencia.

A la par que se desaceleró el crecimiento demográfico y se modificó la distribución regional de la población, en los últimos años se registraron también cambios de gran importancia en la composición por edades de la población. En realidad, los tres fenómenos estuvieron interrelacionados. De una parte, la desaceleración del crecimiento global redujo la importancia relativa de los grupos más jóvenes de la población y aumentó el tamaño de los grupos intermedios, influidos estos últimos por las más

elevadas tasas de crecimiento de los años cincuentas y sesentas. En efecto, como se aprecia en el Gráfico VI-1, que representa pirámides poblacionales simplificadas, la importancia relativa de los grupos menores de 15 años disminuyó en 8.4 puntos porcentuales entre 1964 y 1985, y casi en esa misma proporción aumentó la importancia de los grupos comprendidos entre los 15 y los 45 años de edad. Este fenómeno ocurrió con una fuerza mucho mayor en las zonas urbanas, y en especial, en las cuatro grandes ciudades. Así, en los principales centros urbanos la participación relativa de los menores de 15 años cayó del 46.60/o en 1964 a sólo el 33.20/o en 1985, mientras que el tamaño relativo de los grupos intermedios se elevó del 40.20/o al 53.30/o. Este hecho refleja la velocidad con que ocurrió la transición demográfica en las grandes ciudades, pero a ello se sumaron además los efectos de la migración desde otras regiones, que posiblemente afectaron con mayor fuerza precisamente a los grupos intermedios de edades.

III. EDUCACION

El Censo de 1985 contiene información muy detallada sobre tres aspectos del sistema educativo: alfabetismo, escolarización y nivel educativo de la población.

Las tasas de analfabetismo (medidas sobre la población mayor de 10 años) han descendido en forma notable desde 1964. De una tasa de 26.60/o en dicho año se pasó a un nivel de 170/o en 1973 y de 120/o en 1985 (Cuadro VI-3). A pesar de esta mejoría, la situación actual está muy lejos de ser óptima. En el sector rural, todavía un 230/o de los mayores

de 10 años no saben leer ni escribir. En las áreas urbanas, aunque la tasa actual es sólo la mitad de la prevalente en 1964, es poco satisfactoria (70/o), sobre todo en vista de los esfuerzos que dedicó el gobierno anterior a su reducción. Además, aunque la diferencia entre las tasas de analfabetismo en el campo y la ciudad se hace cada vez menor, aún continúan existiendo unos diferenciales exagerados por nivel de urbanización. En efecto, en 1985 la tasa de analfabetismo rural triplicaba a la registrada en el sector urbano.

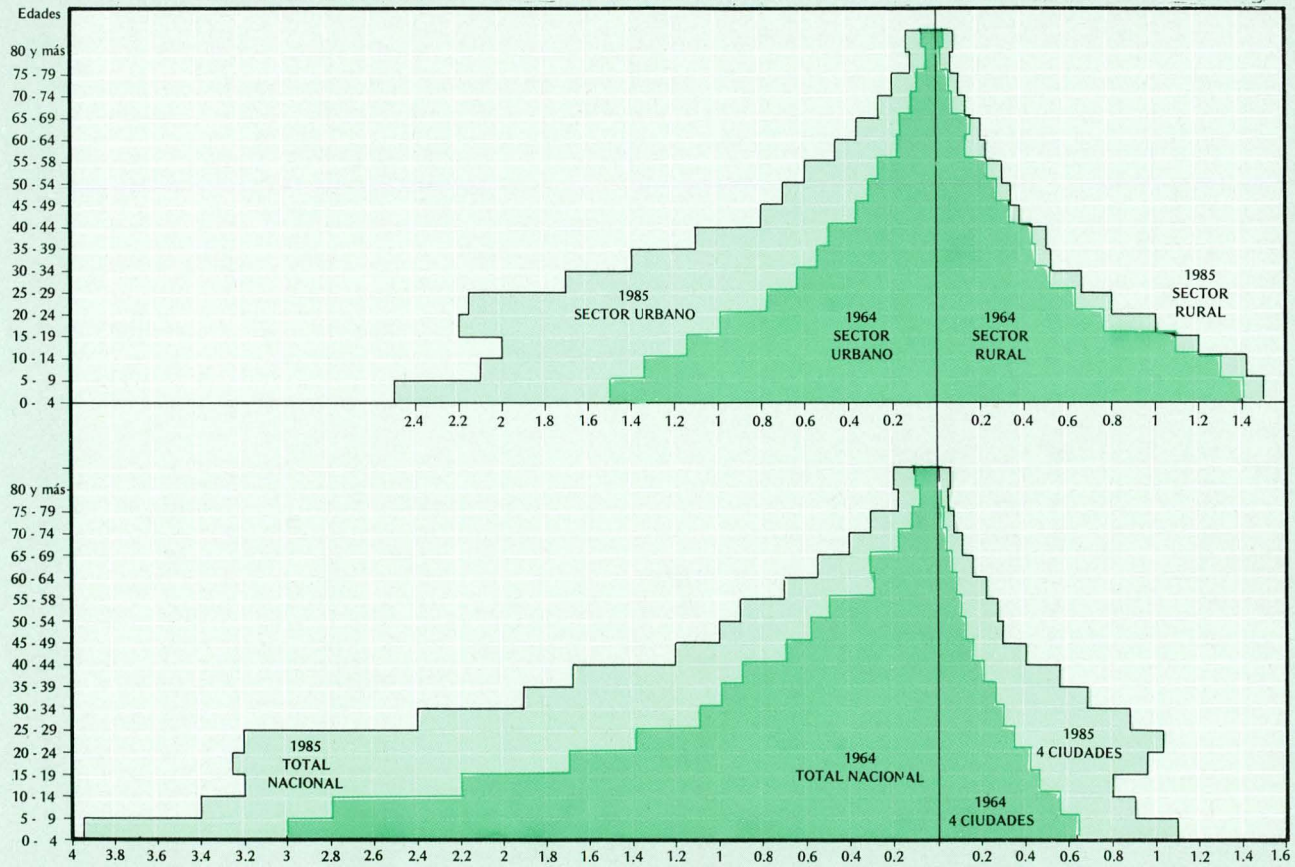
Por otra parte, es muy positivo constatar que las diferencias de alfabetismo por sexo tienden a desaparecer. En áreas rurales, el analfabetismo femenino es sólo medio punto superior al masculino, mientras que en 1964 la diferencia era de cuatro puntos. No obstante, a nivel urbano la disminución en el diferencial no ha sido tan notable, puesto que aún en 1985 la tasa de analfabetismo femenina supera en más de un punto a la masculina.

Las grandes ciudades registran niveles de analfabetismo muy bajos: 3.70/o en Bogotá, 4.70/o en Medellín y 4.80/o en Cali. Para los cuatro principales centros urbanos, la tasa agregada es de 4.50/o, mientras que en las 14 ciudades intermedias la cifra llega casi al 80/o. Las ciudades de la costa presentan niveles de analfabetismo superiores a los de las ciudades del interior, y en general se advierte que la tasa correspondiente varía en relación inversa al tamaño de las ciudades.

El mejoramiento en los índices de analfabetismo se encuentra muy relacionado con la evolución en las ta-

GRAFICO VI-1

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE EDADES DE LA POBLACION 1964 - 1985



Fuente: Censos DANE.

CUADRO VI-3
EVOLUCION DE LAS TASAS DE ANALFABETISMO Y ESCOLARIDAD
1964-1985

	Analfabetismo			Escolaridad		
	(o/o población 10 años y más)			(o/o poblac. entre 5 y 24 años)		
	1964	1973	1985	1964	1973	1985
Total	26.6	17.3	12.0	n.d	39.9	53.0
— Hombres	25.4	17.2	11.9	n.d	40.3	52.9
— Mujeres	27.8	17.5	12.1	n.d	39.4	53.1
Cabecera	14.4	10.3	7.2	n.d	48.8	60.0
— Hombres	12.0	8.5	6.4	n.d	51.1	61.1
— Mujeres	16.4	11.8	7.9	n.d	46.8	59.1
Resto	40.6	29.7	23.4	n.d	25.3	38.4
— Hombres	38.7	30.0	23.1	n.d	24.7	37.3
— Mujeres	42.7	29.3	23.6	n.d	26.0	39.6
Cuatro grandes ciudades	9.8	5.2	4.5	n.d	50.1	61.0
Catorce ciudades intermedios	n.d.	—	7.8	n.d	—	58.0

Fuente: Censos DANE y cálculos FEDESARROLLO.

sas de escolaridad. En efecto, al igual que las tasas de alfabetismo, el índice de escolaridad ha sufrido una notable mejoría. En 1973 el nivel de escolaridad para el total de la población entre 5 y 24 años era de 40%; 49% en zonas urbanas y 25% en el sector rural. Hoy estas proporciones se han elevado al 53%, 52% y 38% respectivamente. Así mismo, las cuatro principales ciudades presentaban en 1973 una tasa de escolaridad de 50%, proporción que ascendió a 61% en 1985.

El Censo de 1985 muestra también que en el sector urbano los

hombres presentan tasas de escolaridad ligeramente superiores a las de las mujeres, mientras que en el sector rural ocurre el fenómeno contrario, posiblemente porque la mano de obra femenina es requerida con menor intensidad en las labores productivas.

La enorme difusión de los sistemas educativos formales en las décadas pasadas trajo como consecuencia una transformación sustancial de los niveles educativos medios de la población. Según veremos en seguida, esta transformación fue muy pronunciada entre 1964 y 1985, aunque tendió a

favorecer mucho más los grandes centros urbanos, dando así como resultado una ampliación en los diferenciales de educación media entre el campo y la ciudad.

Según se aprecia en el Cuadro VI-4, en 1964 el 26.60/o de la población total mayor de 10 años no tenía ninguna educación. En el sector rural, la tasa ascendía al 40/o y en áreas urbanas era de 14.40/o. El 61/o de la población total mayor de 10 años tenía alguna educación primaria, en su gran mayoría incompleta, y sólo un 9/o tenía algún tipo de educación secundaria, aunque sólo el 1/o la había completado. La proporción de personas con algún tipo de educación superior no alcanzaba el 1/o, y sólo el 0.5/o de la población había estudiado más de cuatro años en una universidad. Sin embargo en el sector urbano la proporción de universitarios era ya de 1.6/o, un 15/o de la población tenía estudios de bachillerato y un 65/o tenía estudios de primaria. En contraste, en el sector rural predominaba la población con educación primaria (57/o) y sólo un 0.20/o de la población había cursado el bachillerato completo. La población con educación media era tan escasa como las personas con educación superior. Estas cifras contrastaban aún más con las de las cuatro ciudades, donde el 74/o de la población mayor de 10 años tenía educación primaria, el 22/o educación secundaria y el 3/o había cursado estudios universitarios. En 1964, los hombres presentaban mayores niveles educativos que las mujeres, tanto en el sector urbano como en el sector rural.

En los resultados del censo de 1973 se puede apreciar ya la mayor

extensión alcanzada por el sistema educativo. En efecto, la proporción de personas sin ningún tipo de estudios bajó a un 20/o de los mayores de 10 años, y aunque la tasa de educación primaria se mantuvo casi constante, la población con educación media subió al 19/o, frente al 9/o en 1964. Además, en 1973 un 2.20/o de la población mayor de 10 años tenía ya estudios superiores, cuando esta proporción era de sólo 0.90/o en 1964. Sin embargo, las diferencias en instrucción por nivel de urbanización continuaron siendo abismales. Mientras que en el sector urbano un 28/o de la población tenía educación media, en áreas rurales la proporción era de menos del 5/o. De igual forma, las tasas de educación superior eran de 3.30/o en zonas urbanas contra 0.10/o en el campo.

Conjuntamente con la extensión del sistema educativo, entre 1964 y 1973 se dio un cambio radical en las tasas de instrucción femeninas. Ya en 1973 éstas superaron a los niveles masculinos de educación primaria y secundaria en el campo y las ciudades, aunque todavía en el nivel universitario los hombres superaban a las mujeres en una proporción de 4 a 1. Esta educación masiva de las mujeres fue una de las condiciones que posibilitó el incremento de las tasas de participación en la década de los setenta, como se verá más adelante.

De otra parte, en 1973, las cuatro grandes ciudades registraban una proporción de personas educadas mucho mayor que el resto del país en los niveles medio y superior: 32/o y 60/o, respectivamente. La tasa de educación primaria era en consecuencia inferior a la del total del país, lo mis-

CUADRO VI-4

EVOLUCION DE LOS NIVELES EDUCATIVOS, 1964-1985

(o/o de la población de 10 años y más)

	Sin educación			Primaria			Secundaria			Superior		
	1964	1973	1985	1964	1973	1985	1964	1973	1985	1964	1973	1985
Total	26.6	20.0	11.4	61.1	59.4	50.8	8.9	19.2	30.4	0.9	2.2	5.1
— Hombres	25.4	18.9	11.5	61.7	57.0	51.5	10.2	18.3	24.5	1.5	3.0	5.0
— Mujeres	27.9	21.2	11.4	60.5	61.8	50.1	7.7	20.1	27.9	0.3	1.3	3.9
Cabeceras	14.4	12.2	7.3	64.5	57.8	44.9	15.2	27.6	33.9	1.6	3.3	6.2
— Hombres	12.0	10.4	6.7	64.4	54.8	44.8	18.5	27.7	32.9	2.9	4.9	7.4
— Mujeres	16.4	13.8	7.8	64.6	60.5	45.0	12.5	27.5	34.8	0.6	1.9	5.2
Resto	40.6	33.9	21.1	57.2	62.1	64.4	1.7	4.5	8.7	0.1	0.1	0.4
— Hombres	38.6	31.5	21.1	59.1	60.2	64.8	1.9	4.3	8.4	0.2	0.2	0.4
— Mujeres	42.8	36.9	21.1	55.2	64.5	63.8	1.4	4.8	9.8	0.03	0.1	0.3
Cuatro grandes ciudades	n.d	7.9	4.6	n.d	55.1	41.1	21.5	32.2	42.7	3.0	5.5	10.5
— Hombres	n.d	5.9	4.4	n.d	49.8	40.5	23.0	31.3	42.1	4.9	6.9	12.4
— Mujeres	n.d	9.7	5.2	n.d	60.0	41.6	20.3	33.1	43.2	1.4	4.2	8.8
Catorce ciudades intermedias	—	—	9.9	—	—	43.9	—	—	37.6	—	—	6.0

Fuente: Censos DANE y cálculos FEDESARROLLO.

mo que la proporción de la población sin educación.

En 1985, las tendencias que se venían gestando se acentuaron en forma definitiva. La proporción de personas sin instrucción bajó a sólo un 110/o, 70/o correspondiente a áreas urbanas y 210/o al sector rural. Así mismo, el 500/o de la población mayor de 10 años tenía ya educación primaria: 450/o en las ciudades y 640/o en el campo, y de estos últimos el 140/o había completado el ciclo. El 300/o de la población tenía instrucción secundaria: 340/o en áreas urbanas y 8.70/o en el sector rural. La población con estudios superiores era del 50/o: 60/o en las ciudades y sólo 0.40/o en el campo. Sin embargo, es evidente, que según el último censo, han aumentado las diferencias en nivel educativo por grado de urbanización, como se evidencia en el Cuadro VI-4. En las cuatro grandes ciudades, el 110/o de la población ha cursado estudios universitarios y el 430/o tiene instrucción secundaria, proporción ésta que supera a la de personas con educación primaria, que es en este caso de 410/o. Entre tanto, en las 14 ciudades intermedias todavía el número de bachilleres no ha superado el de las personas con sólo educación primaria, aunque las proporciones son cercanas: 37.60/o y 43.90/o. Además, a mayor tamaño de los centros de las ciudades, los niveles de instrucción también son superiores. En Bogotá, por ejemplo, un 130/o de la población ha cursado estudios universitarios, un 440/o tiene educación secundaria y un 380/o estudios de primaria. Menos del 40/o de la población no tiene ningún tipo de educación.

El país ha vivido así en los últimos veinte años un proceso de calificación masiva de la fuerza de trabajo urbana, el cual ha sido más dinámico en las mayores ciudades, probablemente por una combinación de efectos de concentración, demostración y competencia. En contraste, el proceso de reeducación de la fuerza de trabajo rural apenas ha sido un débil reflejo de lo que ha ocurrido en las áreas urbanas. Aunque ha habido algunos logros, las tasas de analfabetismo continúan siendo muy altas, la proporción de personas sin educación no ha disminuido como debiera, la tasa de escolaridad no llega al 500/o de la población entre 5 y 24 años, debido a la inexistencia de centros educativos de niveles superiores a la primaria. De igual forma, la proporción de personas con bachillerato completo en el sector rural es inferior al 20/o y prácticamente no se encuentra personal con estudios universitarios. Por consiguiente, la política educativa debe dirigirse preferencialmente a eliminar los enormes diferenciales educativos entre el campo y el sector urbano, más que a continuar extendiendo el sistema educativo en las ciudades, puesto que una de las razones de la baja productividad de la mano de obra rural es precisamente su bajo nivel educativo.

IV. CARACTERISTICAS ECONOMICAS DE LA POBLACION EN 1985

En esta sección se presenta un análisis de corte transversal sobre las características económicas de la población en 1985. Infortunadamente, no es posible establecer comparaciones intertemporales entre los datos de actividad económica de los distintos censos, puesto que las diferencias en

la formulación de las preguntas encaminadas a establecer la actividad económica de la población censada introducen sesgos en los resultados. Por ejemplo, es conocido que en el censo de 1973 existe una clara subvaloración de la población económicamente activa y una sobrevaloración de las tasas de desempleo. No obstante, a pesar de estos problemas, es posible identificar tendencias muy generales y de largo plazo en el comportamiento de la población en edad de trabajar y económicamente activa, tales como el aumento de la tasa de participación femenina, que es evidente desde 1964, como veremos más adelante.

En el censo de 1985 se puede apreciar que la tasa de participación nacional era de 49.40/o, correspondiente a 47.70/o en áreas urbanas y 53.50/o en zonas rurales. Para el agregado de las cuatro principales ciudades, la tasa era de 50.70/o debido a la mayor proporción de personas en las edades de mayor participación laboral. En el indicador de 14 ciudades intermedias, la tasa era del 46.20/o. Cabe advertir que estas cifras son claramente inferiores a las registradas en las Encuestas de Hogares, debido a diferencias metodológicas, como se verá más adelante.

Para el total del país, las tasas de participación femenina son equivalentes a un tercio de las masculinas, mientras que las tasas de desempleo son muy similares para ambos sexos. Sin embargo, en el sector urbano la participación femenina es superior a su equivalente rural, debido posiblemente a la mayor integración entre las labores propiamente productivas y las del hogar, los menores niveles educativos y la ausencia de oportuni-

dades de trabajo en el campo. Las tasas de participación masculinas rurales son, en cambio, superiores a las urbanas, debido a que las actividades productivas comienzan a edades más tempranas como resultado de las menores tasas de escolaridad y la existencia de mercados laborales amplios para la mano de obra no calificada.

El censo de 1985 ha confirmado que las tasas de desempleo son muy superiores en el sector urbano a las registradas en el sector rural, otorgando nueva evidencia a la hipótesis de que el mecanismo de ajuste en los mercados laborales rurales no es el empleo sino los ingresos, la calidad de las ocupaciones y la intensidad de uso de la fuerza de trabajo.

El último censo contiene también valiosa información sobre el nivel de preparación actual de los trabajadores en el país. El Cuadro VI-5 muestra cuál es el nivel educativo de la población ocupada total y por regiones, según esta fuente de información. En el total nacional, un 11.50/o de la población ocupada mayor de 12 años no tiene ninguna educación, un 490/o ha cursado estudios de primaria, el 300/o tiene instrucción secundaria, y el 7.70/o de los ocupados son universitarios. Dado que las tasas de participación laboral aumentan con la educación, es razonable que la proporción de ocupados con estudios de bachillerato y superiores sea mayor que la misma proporción medida sobre la población total, que presentamos en la sección anterior.

En las cabeceras municipales es menor la proporción de ocupados con ninguna educación o sólo primaria, y en cambio es mayor el porcentaje de personas con estudios medios

CUADRO VI-5
DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA
POR NIVELES EDUCATIVOS
(Porcentajes)

	Nin- guna	Prima- ria	Secun- daria	Univer- sitaria	Sin infor- mación	Total
Total	11.5	49.2	29.8	7.7	1.8	100.0
— Hombres	12.0	51.3	27.8	7.2	1.7	100.0
— Mujeres	10.4	44.9	33.9	8.8	2.0	100.0
Sector urbano	6.3	41.6	39.7	11.2	1.2	100.0
— Hombres	6.3	43.1	38.6	11.0	1.0	100.0
— Mujeres	6.2	39.1	41.7	11.6	1.4	100.0
Sector rural	22.0	64.4	9.7	0.6	3.3	100.0
— Hombres	21.9	65.5	9.1	0.6	2.9	100.0
— Mujeres	22.2	61.2	11.6	0.7	4.3	100.0
Cuadro grandes ciudades	3.6	37.3	43.0	15.4	0.7	100.0
— Hombres	3.3	38.1	42.6	15.3	0.7	100.0
— Mujeres	4.0	35.9	43.7	15.6	0.8	100.0
Catorce ciudades intermedias	7.2	44.9	37.7	9.3	0.9	100.0
Bogotá	2.7	34.7	43.5	18.4	0.7	100.0
Medellín	4.4	40.9	42.2	11.9	0.6	100.0
Cali	3.6	40.8	42.2	12.2	0.2	100.0
Barranquilla	6.0	36.0	43.7	13.9	0.4	100.0

Fuente: DANE, Censo 85.

y superiores. En el sector rural el fenómeno es exactamente al contrario, ya que la proporción de ocupados con educación superior no llega al 10%. En contraste, en las cuatro grandes ciudades un 150% de los ocupados tiene instrucción universitaria, un 430% educación secundaria, un 370% estudios primarios y sólo el 3.60% no tiene ninguna educación.

Es de interés observar que, según los datos del censo, las mujeres que

trabajan tienen niveles de educación mayores que los hombres, tanto en el campo como en las ciudades. En efecto, la proporción de mujeres ocupadas con educación media y universitaria supera al indicador masculino, al tiempo que las cifras para educación primaria y ningún nivel son inferiores a las de los hombres. Este fenómeno muestra que las tasas de participación laboral femeninas responden más al mejoramiento educativo que las masculinas.

V. TENDENCIAS DE LARGO PLAZO DE LA OFERTA LABORAL

La transición demográfica ha tenido una influencia definitiva sobre la oferta laboral. Su ritmo de crecimiento y su composición se vieron afectadas por los fenómenos demográficos que vivió el país en los últimos 30 años. Adicionalmente, la revolución educativa cambió radicalmente la calificación de la fuerza de trabajo y permitió la entrada de nuevos grupos de población al mercado laboral.

Con la disminución de la mortalidad infantil desde los años cincuentas, el ritmo de crecimiento de la población total se elevó entre 1951 y 1964 a un 3.20% anual. Sin embargo, el aumento de la población en edad de trabajar fue inferior a esta cifra, 2.75%, debido al cambio en la composición por edades de la población (Cuadro VI-6). Conjuntamente con la transición demográfica, se presentó un proceso de urbanización

acelerada que elevó el crecimiento poblacional en las cabeceras municipales a casi el 4.80% anual en el mismo período, mientras que la población rural aumentaba a un ritmo inferior, del orden del 10%.

En el período intercensal siguiente, 1964-1973, el ritmo de crecimiento de la población total aminoró, llegando al equivalente de un 30% anual, debido a que a la baja en las tasas de mortalidad vino a sumarse una disminución inicial en las tasas de natalidad, que compensó parcialmente el primer efecto. Por supuesto, esta disminución en el crecimiento poblacional no afectó el ritmo de crecimiento de la población mayor de 12 años, que aumentó a tasas del 3.95% anual en el mismo período, reflejando las tendencias de expansión demográfica del período anterior. Además, el proceso de urbanización continuó en forma acelerada, de manera que el crecimiento poblacional urbano se mantuvo muy alto, con tasas próximas al 4.50%, mientras

CUADRO VI-6

CRECIMIENTO ANUAL INTERCENSAL DE LA POBLACION EN EDAD
DE TRABAJAR (PET) Y DE LA FUERZA DE TRABAJO (PEA)
(%)

	1951-1964		1964-1973		1973-1985	
	PET	PEA	PET	PEA	PET	PEA
TOTAL	2.75	2.43	3.95	3.72	2.21	2.47
Cabeceras	4.78	4.28	5.54	5.75	3.22	3.35
Resto	0.94	0.89	1.83	1.16	0.33	0.90
Cuatro grandes ciudades	—	—	2.15	5.03	4.76	5.14

Fuente: Censos DANE y cálculos FEDESARROLLO.

que en el campo el crecimiento demográfico siguió siendo moderado (1.20/o). Debido además a la concentración de los migrantes en las edades más productivas, la PET urbana se incrementó a una tasa aún más elevada que la población total de las ciudades, llegando al 5.54/o anual.

Estas tendencias se moderaron en los años posteriores. En efecto, durante el período intercensal 1973-1985, la disminución en las tasas de natalidad contrarrestó completamente el efecto de las menores tasas de mortalidad, de manera que el crecimiento de la población total disminuyó en forma notable: 1.68/o anual. El proceso migratorio continuó, aunque relativamente con menor intensidad y en el sector rural la población decreció en forma absoluta. Además, la disminución en las tasas de natalidad, que se venía dando desde veinte años atrás, se reflejó también en un menor dinamismo de la población mayor de 12 años, que creció a una tasa relativamente moderada, del 2.20/o anual, correspondiente a 3.20/o en el sector urbano y 0.33/o en áreas rurales.

La dinámica de la población económicamente activa siguió las mismas tendencias en forma rezagada. Entre 1951 y 1964, creció a una tasa anual de 2.43/o, inferior a la registrada por la PET, y a un ritmo mucho más acentuado en las ciudades (4.30/o) que en el campo (0.90/o). En el siguiente período intercensal ocurrieron dos fenómenos de manera simultánea: se aceleró el crecimiento global de la fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, se hicieron aún más marcadas las diferencias entre los ritmos de expansión de la

PEA urbana y rural. Así, el dinamismo de toda la fuerza de trabajo se elevó al 3.70/o anual y en las cabeceras llegó a la cifra extraordinaria de 5.80/o por año. Esta tasa resultó incluso superior a la correspondiente a la población en edad de trabajar en las zonas urbanas, debido a que fue impulsada no sólo por factores demográficos, tales como el cambio en la composición por edades de la población, sino, especialmente, por una mayor participación laboral de las mujeres, propiciada por el cambio en las estructuras familiares y educativas y por el surgimiento de nuevas posibilidades laborales. Simultáneamente, en el campo, la fuerza de trabajo creció a un ritmo moderado, de sólo 1.20/o, e inferior al crecimiento de la población en edad de trabajar. Así las cosas, en el campo se presentaron tendencias de participación laboral opuestas a las de las ciudades, explicables en parte por la extensión del sistema escolar pero, sobre todo, por el efecto de la migración, que se concentró en los grupos de edades de mayor participación laboral.

Finalmente, en el período intercensal comprendido entre 1973 y 1985 se revirtieron parcialmente las tendencias del período anterior. Así, el ritmo de crecimiento de la PEA en todo el país se redujo en forma apreciable, para situarse nuevamente en un nivel semejante al del período 1951-1964. La tasa de crecimiento de la fuerza laboral urbana se redujo aún más rápidamente, ya que pasó de crecer 5.80/o por año en el período intercensal anterior, a sólo 3.40/o entre 1973 y 1985. Sin embargo, es de interés señalar que no ocurrió lo mismo en las cuatro grandes ciudades del país. En efecto, en estos centros

urbanos el ritmo de crecimiento de la PEA se mantuvo casi inmodificado entre un período y otro, en niveles ligeramente por encima del 5.00/o. No obstante, incluso en este caso también se redujo el dinamismo de las *tasas* de participación, que si bien continuaron aumentando, lo hicieron a un ritmo muy inferior al del período intercensal anterior. Así, se deduce de observar que, mientras la tasa de aumento de la población en edad de trabajar pasó del 2.20/o al 4.80/o en las cuatro grandes ciudades. En cambio, en las zonas rurales se dio el fenómeno opuesto, ya que el dinamismo de la PEA se redujo sólo ligeramente, mientras que la tasa de cre-

cimiento de la población mayor de 12 años había caído abruptamente entre uno y otro período.

En síntesis, las estadísticas censales más recientes muestran que, en materia de oferta laboral, en el último período intercensal se moderaron notablemente las tendencias explosivas que se venían registrando anteriormente en el país, sobre todo en las zonas urbanas, tomadas en conjunto. Aun así, dichas estadísticas muestran que la expansión de la oferta laboral continuó siendo relativamente elevada y que, además, se dio de manera muy concentrada en las cuatro grandes ciudades del país.

CUADRO VI-7
COMPARACION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION Y DESEMPLEO
SEGUN EL CENSO DE 1985 Y LA ENCUESTA DE HOGARES
DE SEPTIEMBRE DEL MISMO AÑO EN LAS PRINCIPALES CIUDADES

	Tasa de participación global		Tasa de desempleo	
	ENH	CENSO	ENH	CENSO
Bogotá D.E.	56.5	54.0	12.6	5.4
Medellín Metropolitana	51.7	47.1	15.4	7.2
Cali y Yumbo	59.4	50.9	15.3	6.6
Barranquilla y Soledad	50.0	45.3	17.3	8.9
Bucaramanga Metropolitana	53.8	51.7	10.4	3.5
Cúcuta Metropolitana	53.6 ^a	48.8	10.6 ^a	3.8
Manizales Metropolitana	47.4	47.1	15.1	6.6
Pereira y Dosquebradas	51.9 ^a	49.5	10.6 ^a	5.6
Montería	53.4 ^a	45.1	11.8 ^a	4.3
Ibagué	50.5 ^a	46.2	14.9 ^a	6.7
Villavicencio	52.8 ^b	52.0	9.0 ^b	2.7
Pasto	58.3	50.3	15.8	6.9
Cartagena	49.3	43.0	18.5	7.9

Fuente: DANE, Censo 1985 y Encuesta Nacional de Hogares etapa 49.

^a Diciembre de 1985.

^b Julio de 1985.

Infortunadamente, la información del Censo no resulta igualmente útil para analizar las tendencias de largo plazo de la ocupación en el país ni para complementar las fuentes más frecuentes pero de menor cubrimiento con que se cuenta regularmente desde mediados de la década pasada en esta materia. En efecto, tal como puede apreciarse en el Cuadro VI-7, las tasas de desempleo (e incluso las de participación) son muy diferentes según el Censo de 1985 y según la Encuesta Nacional de Hogares de septiembre del mismo año (Etapa 49). Además, aunque las cifras de las más grandes ciudades guardan la misma ordenación en ambas fuentes, este orden se ve distorsionado a medida que disminuye el tamaño de los centros urbanos, debido probablemente a problemas de diseño de las muestras correspondientes.

Estas diferencias tan grandes —las tasas de desempleo de la ENH triplican a las censales— no pueden explicarse por la definición de los períodos de referencia, que coincidentalmente son una misma semana, sino exclusivamente por diferencias de tipo metodológico en el diseño de las preguntas. Mientras que el censo sólo incluyó dos preguntas que indagan sobre la situación laboral, la encuesta de hogares contiene un módulo completo de siete preguntas para captar el desempleo en todas sus posibles manifestaciones y tres módulos adicionales para investigar las características de la población ocupada y del desempleo. Además, a lo largo de toda la encuesta hay pruebas de consistencia para asegurar una correcta clasificación de los individuos según su situación laboral. En consecuencia, esta fuente resulta mucho más confiable para analizar la situación labo-

ral actual, a pesar de su cubrimiento más limitado. En consecuencia, en las secciones siguientes se utiliza exclusivamente esta información para discutir la evolución reciente de los indicadores laborales.

VI. EVOLUCION RECIENTE DE LOS INDICADORES DE EMPLEO

De acuerdo con las previsiones de *Coyuntura Económica*, la tasa de desempleo en las cuatro principales ciudades del país descendió en el tercer trimestre de 1986, después del deterioro que había experimentado en el período anterior. En efecto, este indicador pasó del 150/o al 13.30/o entre estas dos fechas. Aunque este comportamiento podría parecer inconsistente con la evolución de la actividad productiva en el mismo período anterior. En efecto, este indicador pasó del 150/o al 13.30/o entre estas dos fechas. Aunque este comportamiento podría parecer inconsistente con la evolución de la actividad productiva en el mismo período, puede ser explicado sin dificultad con base en los resultados de las investigaciones de la Misión de Empleo¹. Cabe observar, en primer lugar, que las tasas de desempleo del segundo trimestre de cada año están afectadas por el comportamiento estacional de la participación, que tiende a elevarlas en relación con otros trimestres. Además, aunque tanto la oferta laboral como la demanda en las diversas ocupaciones son sensibles a los niveles de actividad económica, el primer fenómeno tiende a adelan-

¹ Véanse en particular los Capítulos 3 y 4 del Informe Final de la Misión, en *Economía Colombiana*, separata No. 10, agosto-septiembre de 1986.

GRAFICO VI-2
EVOLUCION DE LOS INDICADORES LABORALES
—CUATRO PRINCIPALES CIUDADES Y TRES CIUDADES INTERMEDIAS—



Fuente: DANE, ENH 1976-1986. Series suavizadas y desestacionalizadas por FEDESARROLLO.
 Grandes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.
 Ciudades intermedias: Bucaramanga, Manizales y Pasto.

tarse al segundo, especialmente en los segmentos formales de la economía, frente a los cambios en la situación económica, mientras que el empleo asalariado en los sectores secundarios lo hace en forma relativamente lenta. En estos sectores se acude primero a aumentos en la productividad, y sólo gradualmente a nuevos enganches, primero de carácter temporal y luego finalmente en forma permanente. Mediante estos mecanismos, las empresas postergan la contratación definitiva de personal hasta cuando las fases de crecimiento de la demanda y la producción se encuentran bien afianzadas, reduciendo así los costos de enganche y despido y, posiblemente, elevando la movilidad laboral interna a las firmas. Este conjunto de factores explican así por qué las tasas de desempleo se elevaron hasta el segundo trimestre del año y descendieron en el trimestre siguiente. Además, según estos argumentos, de mantenerse las tendencias de la actividad productiva, cabe esperar que esta disminución reciente se consolide en los próximos trimestres.

No obstante esta reducción, los niveles de desempleo continúan siendo preocupantes. El Gráfico VI-2 muestra con claridad que la situación actual de los mercados laborales dista mucho de la que se tenía con anterioridad a la crisis económica que se inició en 1980. Como también lo ha señalado la Misión, para reducir las tasas de desempleo a niveles del orden del 80% se requiere mantener ritmos de crecimiento económico alrededor del 6.20% durante los próximos cuatro años. Los ritmos de crecimiento actuales, que probablemente se sitúan cerca del 50%, tan sólo lograrían mantener inalterado el *núme-*

ro absoluto de desempleados que hay en la actualidad. A tales ritmos, las tasas de desempleo podrían continuar reduciéndose, pero sólo de manera muy moderada, para situarse cerca del 11.40% a finales de la década en las cuatro principales ciudades del país.

En el Gráfico VI-2 se muestran también los indicadores laborales para el agregado de tres ciudades intermedias (Bucaramanga, Pasto y Manizales). Puesto que la situación laboral en estas ciudades es muy poco conocida, resulta de interés analizar dichos indicadores en comparación con los de las grandes ciudades. En primer lugar, puede apreciarse que las ciudades intermedias se caracterizan por tener mercados laborales mucho más inestables que los de los grandes centros urbanos. Ese comportamiento no tiene carácter estacional, sino cíclico (la información se presenta desestacionalizada), y por lo tanto, sugiere una mayor sensibilidad de esas regiones a las variaciones en la situación económica.

En segundo término, cabe destacar que las tendencias de comportamiento en ambos casos son semejantes y que no existen diferencias *sistemáticas* en los niveles de participación u ocupación en los dos grupos de ciudades. Esto es indicativo, por supuesto, de que ambos están afectados por determinantes comunes a través del tiempo, como son los factores demográficos y educativos discutidos en las secciones anteriores de este capítulo, o como los factores económicos que influyen en la participación y la demanda de trabajo. Sin embargo, dentro de estas grandes tendencias comunes, puede apreciarse que los indicadores de las ciudades inter-

medias muestran un comportamiento rezagado en cerca de un año al de las grandes ciudades a través del ciclo económico. Así, mientras que en las grandes ciudades la participación adquirió un gran dinamismo desde 1978, en las ciudades intermedias sólo lo hizo a partir de 1979, y otro tanto ocurrió en la fase de disminución de la participación de principios de los ochentas, o en la de nueva recuperación posterior que le siguió. Puesto que este patrón también se observa para las tasas de ocupación, posiblemente es indicativo, no de un funcionamiento distinto de los mercados de trabajo en esas ciudades, sino de la existencia de rezagos en la difusión de los ciclos de demanda agregada entre las grandes ciudades y las intermedias. Finalmente, los gráficos muestran que en los dos últimos años, tanto la participación como la ocupación en las ciudades intermedias se han comportado en forma menos favorable que en las grandes ciudades, lo cual sugiere que el moderado crecimiento de los últimos años no ha sido homogéneo entre las distintas regiones. Esto no es sorprendente, ya que dos de las ciudades incluidas como intermedias han sido afectadas desfavorablemente por el deterioro del comercio en las zonas de frontera. Así lo confirma, al menos en el caso de Bucaramanga, la Encuesta de Opinión Empresarial de Fenalco y FEDESARROLLO para el sector comercio, como se comentó en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*.

En síntesis, la evolución de los indicadores laborales en las ciudades intermedias revela tendencias semejantes a las grandes ciudades pero una mayor susceptibilidad a los cambios en la situación económica y un

comportamiento rezagado en relación con aquéllas. En la actualidad, los niveles de participación y ocupación se encuentran por debajo de los correspondientes a las cuatro principales ciudades, tanto como resultado de estas características, como por fenómenos coyunturales, como la situación del comercio fronterizo.

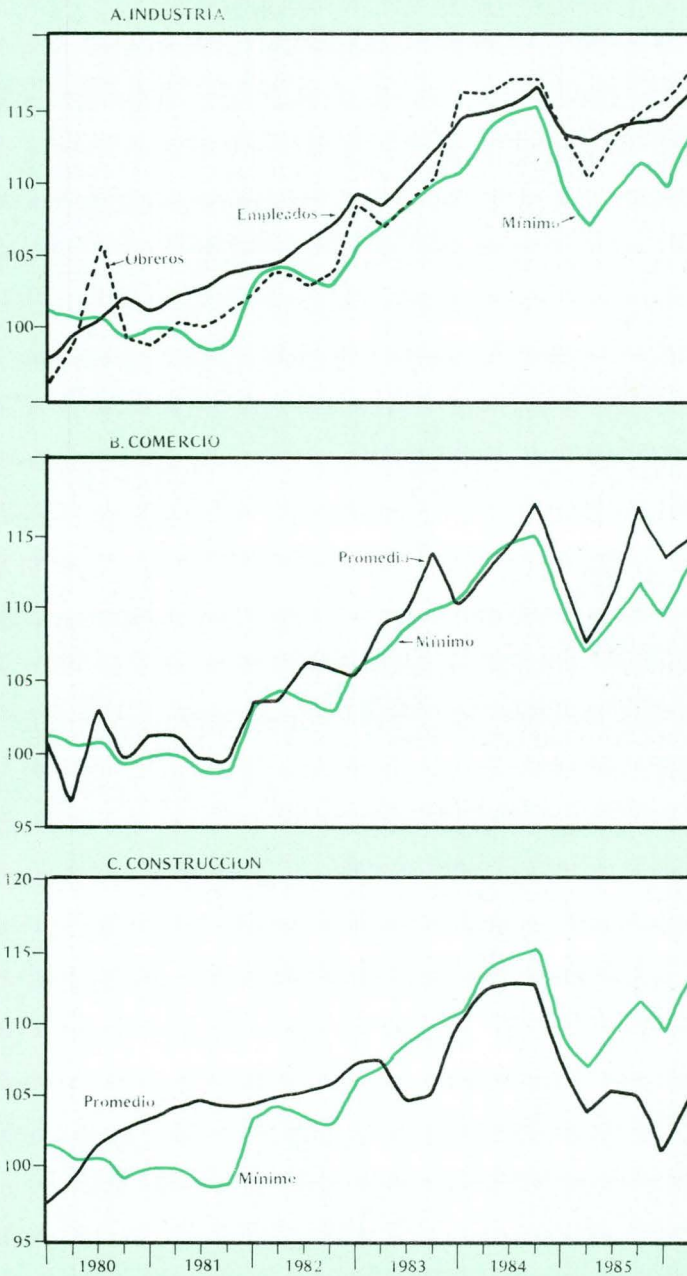
VII. EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES Y POLITICA SALARIAL

A. Evolución de los salarios reales

El comportamiento reciente de los salarios en los distintos sectores económicos no se aparta de los patrones característicos desde mediados de la década pasada. Según lo han mostrado los estudios de la Misión de Empleo, los salarios reales de los trabajadores del sector formal urbano de la economía se encuentran influidos esencialmente por dos factores. De manera tendencial, por el aumento gradual en el nivel de educación media y de experiencia de los trabajadores, lo cual explica el crecimiento promedio del 20/o al 30/o anual en el mediano plazo. El segundo factor de importancia en la evolución de los salarios son las tasas de inflación. También en el mediano plazo, los salarios tienden a reflejar las tendencias de la inflación. Sin embargo, la velocidad de ajuste es relativamente lenta, de forma que las variaciones súbitas en los ritmos de inflación se reflejan con toda su fuerza en el nivel de los salarios reales en el corto plazo, y sólo a través del tiempo logran ser corregidas con ajustes semejantes de los salarios nominales.

El Gráfico VI-3 muestra la evolución de los salarios reales en los prin-

GRAFICO VI-3
EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES PROMEDIO Y MINIMO
EN LOS SECTORES URBANOS
 (Indices 1980 = 100)



Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera, Encuesta de Comercio al por Menor y Encuesta de Costos de la Construcción. Salarios mínimos legales desestacionalizados.

cipales sectores productivos del área urbana de la economía. Todos ellos parecen ajustarse bastante bien a los patrones explicados en el párrafo anterior. En particular, todos muestran una tendencia ascendente del orden del 2 al 30/o por año, y unas variaciones cíclicas que reflejan el comportamiento de la inflación. Así, tienden a crecer ligeramente más rápido en los períodos de descenso rápido del ritmo inflacionario (mediados de 1983 ó 1984 y desde principios de 1986), y a deteriorarse en las fases de mayor inflación (primer semestre de 1985). Sin embargo, dentro de este patrón común, los salarios de la industria han sido más estables que los de otros sectores. Además, dentro del sector industrial, las remuneraciones reales de los empleados se han comportado de forma más estable que las de los obreros. Las variaciones del salario real en los sectores del comercio o la construcción han sido mucho más inestables y las de este último sector parecen haber sido afectadas, además, por los ciclos de la actividad constructora, especialmente desde 1984.

Cuando se consideran los niveles actuales de los salarios reales en los distintos sectores, se observa que no difieren sensiblemente del pico más alto alcanzado a mediados de 1984, cuando se vieron fortalecidos por las tendencias descendentes de la inflación. Sin embargo, como en esa oportunidad, es bien probable que esa mejoría se vea rápidamente erosionada en los meses siguientes, al recuperarse los ritmos normales de crecimiento de los precios. Por consiguiente, como señalaremos más adelante, el nivel actual de los salarios reales no constituye una buena base para fijar criterios sobre las alzas no-

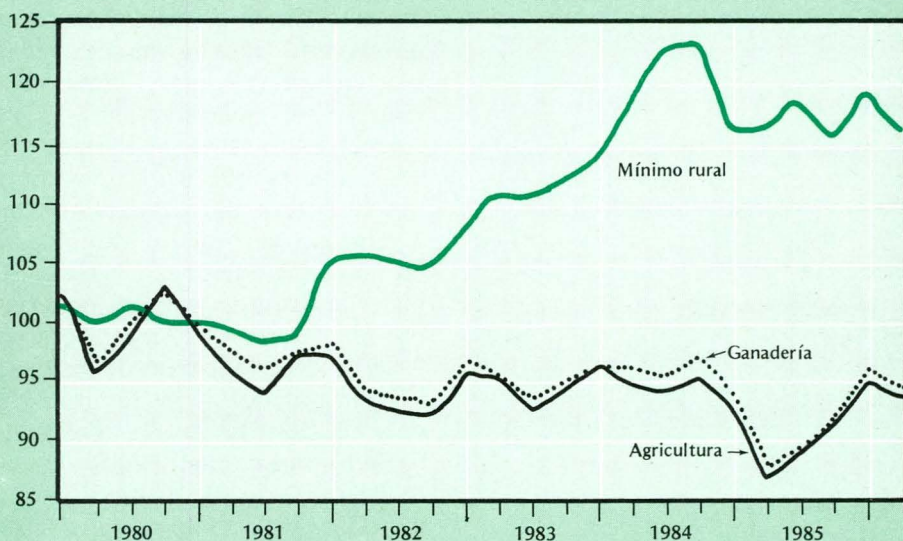
minales que deberán concederse a los trabajadores a principios de 1987.

El Gráfico VI-4 muestra cuál ha sido el comportamiento de los salarios en el sector rural de la economía. A diferencia de lo ocurrido en las áreas urbanas a través del tiempo, los ingresos de los trabajadores del campo han tendido a perder poder adquisitivo en forma persistente en la década de los ochenta. Este fenómeno se ha debido sólo en parte al comportamiento de la inflación. Su verdadero origen está, más bien, en la falta de dinamismo de las actividades de producción agropecuaria, que ha dado como resultado un crecimiento muy lento de la demanda laboral en el campo. Como los mercados laborales rurales son mucho más flexibles que los mercados urbanos, ello ha repercutido no en un aumento del desempleo, sino en un deterioro de las remuneraciones.

B. Política salarial

Como ha sido costumbre desde fines de la década pasada, en el mes de diciembre tienen lugar las conversaciones del Consejo Nacional de Salarios, orientadas a definir los porcentajes de ajuste del salario mínimo que regirá durante el año siguiente. De ordinario, se ha considerado que estas conversaciones determinan cuál ha de ser el ajuste promedio de *todos* los salarios de la economía. Sin embargo, las investigaciones recientes han mostrado que, en realidad, su papel es mucho más modesto, debido al cubrimiento relativamente reducido de dicho salario y a la relativa autonomía de las remuneraciones medias frente al mínimo legal.

GRAFICO VI-4
EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES PROMEDIO
Y MINIMO EN LOS SECTORES RURALES
(Indice 1980 = 100)



Fuente: DANE, jornales agropecuarios. Salario mínimo legal desestacionalizado.

Como se aprecia en el Cuadro VI-8, en marzo de 1985, el 22% de la población ocupada ganaba menos del salario mínimo, que en ese momento era de \$13.000. Sólo un 30% de los ocupados se encontraba en un rango de ingresos próximo al salario mínimo, mientras que cerca de la mitad de los trabajadores ganaba por encima de ese nivel. De esta manera, el cubrimiento del salario mínimo era, a lo sumo, muy limitado. Esto se debe en parte, naturalmente, a que un porcentaje muy considerable de la población ocupada en el país trabaja por cuenta propia o en pequeños negocios donde no son aplicables o no rigen en la práctica las normas salariales legales. En efecto, como lo muestra el Gráfico VI-3, la influencia del salario mínimo sólo parece ser importante en los sectores formales

de la economía representados en las muestras mensuales del DANE de la industria y el comercio formal. En estos sectores, la relación entre el salario mínimo y los salarios promedios ha sido relativamente estrecha en los últimos años. No puede decirse lo mismo de la construcción ni, mucho menos, de las actividades agropecuarias. En el caso de la construcción, la evolución de los salarios mínimos y promedios reales ha sido divergente en algunas épocas (mediados de 1980 a mediados de 1981) y han llegado a presentarse grandes diferencias relativas de sus índices respectivos (fines de 1985). En los sectores rurales, las divergencias son mucho más importantes y, sobre todo, persistentes a través del tiempo, al punto que durante los últimos cinco años las tendencias de los salarios

CUADRO VI-8

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION
OCUPADA POR RANGOS
DE INGRESO MENSUAL**

Ingreso	Porcentaje de la población ocupada
Hasta \$4.500	7.80
De \$ 4.500 a \$10.000	14.38
De \$10.000 a \$15.000	29.82
De \$15.000 a \$20.000	15.82
De \$20.000 a \$25.000	7.08
De \$25.000 a \$30.000	7.33
De \$30.000 a \$40.000	5.73
De \$40.000 a \$50.000	3.17
De \$50.000 a \$60.000	1.63
Más de \$60.000	4.71
Sin remuneración, no informa	2.50

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, marzo de 1985 (Siete ciudades) y cálculos FEDESA-RROLLO.

reales y medios han sido en realidad opuestas (Gráfico VI-3). Si bien semejante comportamiento ha sido exclusivo de los sectores agropecuarios en los últimos años, también se ha presentado en épocas pasadas en los sectores urbanos formales cuando los ajustes de los salarios mínimos se han apartado significativamente de las tendencias propias de las remuneraciones².

Por consiguiente, las determinaciones sobre salario mínimo han tenido un papel mucho más moderado que el que normalmente se les asigna.

En realidad, no existe ninguna evidencia que justifique considerar los ajustes del salario mínimo como el determinante principal de las remuneraciones medias en ningún sector de la economía. Tales ajustes son quizás sólo uno de muchos elementos que intervienen en la determinación de las remuneraciones. Su papel sólo es importante en algunos sectores formales que utilizan preponderantemente mano de obra con bajos niveles de calificación y se acogen a las reglamentaciones legales. Además, de acuerdo con las normas sobre la materia, el mínimo legal es la base de determinación de los pagos a los pensionados de los sectores público y privado. En consecuencia, el salario mínimo puede jugar un papel redistributivo y de protección de los ingresos reales entre ciertos grupos muy específicos de la población, y como tal debe tratarse en las deliberaciones.

Se hace necesario entonces adoptar una posición más realista en las discusiones del Consejo Nacional de Salarios, que permita acordar más fácilmente que en el pasado cuál ha de ser el salario mínimo y que, además, dé margen a los participantes para dirigir su atención hacia otros temas de mayor importancia en materia laboral. Con tal objetivo, sería deseable que se unificaran las funciones del Consejo de Salarios con las del Consejo Nacional del Trabajo, que en la práctica se ha limitado a ratificar las decisiones del primero, a pesar de que fue originalmente creado para proponer al gobierno medidas de carácter social de diversa índole y para vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales y en materia de seguridad social. La unificación de estos dos Consejos permitiría a los

² Véase al respecto el Gráfico 6.5 del Informe Final de la Misión de Empleo, *op. cit.*, pág. 119.

trabajadores participar en forma mucho más influyente en el diseño de diversas políticas que les afectan de manera mucho más decisiva que el salario mínimo y en cuya discusión no tienen en la actualidad ninguna injerencia. En particular, los trabajadores podrían jugar un rol decisivo en la definición de las políticas de erradicación de la pobreza absoluta, que será la columna vertebral de la estrategia social del actual gobierno.

Ya en materia de salario mínimo, *Coyuntura Económica* considera que el Consejo Nacional de Salarios debe tener en cuenta, no sólo el papel restringido de esa variable, sino, también, las circunstancias que han rodeado la evolución reciente de las remuneraciones reales. Como ya se mencionó, el nivel actual de dichas remuneraciones no debe tomarse como base para conceder ajustes por debajo de los ritmos tendenciales de

inflación, ya que su recuperación reciente se ha debido al comportamiento inusual de la inflación. Como se discute en la sección de precios del capítulo de Actividad Económica General, para el próximo año puede esperarse que la inflación se sitúe en niveles del orden del 21 al 23%/o. En consecuencia, para que el salario mínimo sirva de instrumento redistributivo en los sectores formales de la economía, debe elevarse unos dos puntos más que la inflación esperada, es decir, entre el 23 y el 25%/o. Por lo demás, un alza real de dos o tres puntos en los salarios mínimos simplemente mantendría inmodificados los diferenciales con los salarios promedios de la economía que, como hemos visto, tienden a elevarse a un ritmo semejante, por efecto del aumento en la experiencia y el nivel educativo de la fuerza de trabajo a través del tiempo.