

VOLUMEN XVII No. 1

ABRIL 1987

FEDESARROLLO

BIBLIOTECA

04 MAYO 1987



FEDESARROLLO

coyuntura económica

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA



DIRECTOR EJECUTIVO
José Antonio Ocampo Gaviria

EDITOR COYUNTURA ECONOMICA
Eduardo Lora Torres

INVESTIGADORES

Luis Ignacio Aguilar
Mauricio Cárdenas Santa María
Catalina Crane de Durán
María Errazuriz
María del Pilar Esguerra Umaña
Fanny Kertzman
José Leibovich
Alberto Melo
Jorge Vivas Reyna

SECRETARIA GENERAL
Alicia Silva de Rojas

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Darío Fajardo Montaña
Hernando Gómez Buendía
Jaime Saldarriaga
Tomás Uribe Mosquera

PUBLICACIONES

María Teresa Umaña Herrera

ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL

Catalina Crane de Durán
Germán Mancera Méndez

ASISTENTES DE INVESTIGACION

Guillermo Bonilla Muñoz
María Margarita Uricoechea Iriarte

DIRECTORA DE LA BIBLIOTECA

Lucía Fenney Pérez Moreno

CONSEJO DIRECTIVO

Germán Botero de los Ríos
Jorge Cárdenas Gutiérrez
José Alejandro Cortés
Henry Eder Caicedo
Alvaro Hernán Mejía
José Vicente Mogollón
Juan Gonzalo Restrepo
Oliverio Phillips Michelsen
Jorge Mejía Salazar
Carlos Caballero Argáez
Javier Ramírez Soto
Carlos Antonio Espinosa Soto

Sara Ordoñez de Montoya
Rodrigo Botero Montoya
Hernando Gómez Otálora
Francisco Ortega Acosta
Roberto Junguito Bonnet
Jaime Carvajal Sinisterra
Miguel Urrutía Montoya
Benjamín Martínez Moriones
Alejandro Figueroa
Rodrigo Escobar Navia
Guillermo Perry Rubio

coyuntura económica



VOLUMEN XVII
No. 1
Abril 1987

Coyuntura Económica es una publicación de la
Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9-91 - Teléfonos: 211 80 18 - 211 81 25 - 211 83 73
211 82 67 - 211 67 34 - 211 67 14
Apartado aéreo No. 75074 - Bogotá, D.E., Colombia
Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374

Composición y artes: Gráficas Ambar - Teléfono 295 58 07
Impresor: Editorial Presencia, Calle 23 No. 24-20 - Teléfono 268 18 17, Bogotá

Esta Revista está impresa en papel Propalcote mate de 90 gramos
manufacturado con fibra de caña de azúcar

coyuntura económica

Editorial	3
Análisis Coyuntural	
Actividad Económica General	9
Sector Externo	48
Finanzas Públicas	80
Moneda y Crédito	106
Informes de Investigación	
Distribución del ingreso y sus determinantes en el sector rural colombiano, <i>Luis Ignacio Aguilar y Juan José Perfetti</i>	123
Revaluación de la inseguridad alimentaria en Colombia, <i>Tomás Uribe Mosquera</i>	157
Informe Especial	
Márgenes de preferencia y comercio administrado en el Grupo Andino (Costos y beneficios para Colombia), <i>Javier Fernández Riva y Myriam Navarro Cárdenas</i>	197

Editorial

Los estimativos oficiales más recientes han confirmado que los principales sectores productivos tuvieron resultados muy aceptables en 1986. En particular, la industria y el comercio registraron tasas de crecimiento superiores al 6%, confirmando así los cálculos preliminares elaborados por FEDESARROLLO a finales del año. El buen desempeño de la economía en 1986 estuvo propiciado por la situación de las ventas externas de café, que no sólo contribuyó de manera directa a aumentar los ingresos del país, sino que, también indirectamente, estimuló la entrada de otros ingresos externos y contribuyó a crear un clima interno muy favorable, que fue decisivo para elevar la producción.

Infortunadamente, el mercado externo del café ha dado un giro radical, socavando así las bases de la reciente recuperación y exigiendo, por consiguiente, importantes ajustes en todos los frentes de la política económica.

Las menores ventas externas del grano se reflejarán, en primera instancia, en un deterioro de la situación externa del país, tanto de inmediato como en el mediano plazo. En efecto, las operaciones corrientes de la balanza de pagos, que arrojaron un superávit superior a los US\$500 millones en 1986, serán deficitarias en cuantías entre US\$600 y US\$800 millones en los cuatro próximos años. Aunque el acervo actual de reservas internacionales es relativamente holgado para cubrir las necesidades de liquidez del país, resulta moderado frente al tamaño de tales desequilibrios, los cuales deberán ser cubiertos con recursos de crédito externo. Para lograrlo, es imperioso que el gobierno emprenda de inmediato una ambiciosa campaña de contratación de nuevos empréstitos, con metas incluso superiores a las que se ha fijado recientemente, en especial para los años 1989 y 1990. La situación actual de los indicadores de endeudamiento y el buen desempeño del país a los ojos de la comunidad fi-

nanciera internacional ponen de presente que es viable adelantar una política agresiva de contrataciones, y que, en cambio, resultaría más complejo y costoso optar por la alternativa de reestructurar globalmente la deuda. Esto no quiere decir, sin embargo, que deba renunciarse a la posibilidad de establecer nuevos mecanismos de reprogramación de las deudas externas de algunas entidades del sector público del orden departamental y municipal, para lo cual se cuenta con la valiosa experiencia de la Resolución 33 de 1984, aplicada a la deuda privada.

El giro que ha dado la situación del sector externo del país requiere además que se revise la política de control de importaciones. Como es bien sabido, el presupuesto de importaciones que se estableció para 1986 tuvo en cuenta, no sólo que existía una buena disponibilidad de divisas, sino, también, que las demandas de importaciones se encontraban en un punto inusualmente alto debido al represamiento de años anteriores. En la actualidad, cuando estas circunstancias han desaparecido, es prudente que se restablezca el límite mensual de US\$300 millones que rigió durante 1985. Además, para facilitar la asignación de dicho cupo, deben trasladarse nuevamente al régimen de licencia previa todas aquellas importaciones libres que puedan ser objeto de demandas especulativas o que constituyan bienes de consumo de carácter suntuario. Las medidas anteriores deben ser reforzadas también con la fijación de plazos mínimos para el pago de las importaciones al exterior. De esta manera, no sólo se limitarían algunas demandas de importación, sino que se impediría que se produzca una aceleración de pagos al

exterior que elevaría las necesidades de recursos cambiarios.

En segundo lugar, la depresión de los precios externos del café bien puede traducirse en una caída de los ingresos reales de los caficultores y, con ello, en una disminución de la demanda agregada. Frente a esta situación, el gobierno debe aplicar una política fiscal compensatoria, que contribuya a mantener la demanda a través de un mayor volumen de gasto público en bienes nacionales. Es inevitable que esta política conduzca a revertir parcialmente el proceso de disminución de los desequilibrios del sector público consolidado, especialmente si se toma el año de 1986 como base de comparación. Sin embargo, conviene recordar que el esfuerzo de ajuste de 1986 fue un resultado de las medidas que de forma acertada se tomaron para acomodar desde un punto de vista macroeconómico el fortalecimiento de la cuenta corriente externa del país, resultante del aumento en los precios internacionales del café. En desarrollo de estas políticas, el Fondo Nacional del Café arrojó un superávit equivalente al 3.40% del PIB y el resto del sector público disminuyó su déficit del 6.60% del PIB en 1985 al 3.90% en 1986. En las nuevas circunstancias, la política fiscal debe modificarse nuevamente para impedir ahora que el deterioro del sector externo origine una caída en la demanda agregada y la actividad económica.

Es preciso señalar además que el desequilibrio esperado para 1987 entre la totalidad de los gastos y la suma de los ingresos del sector público consolidado tiene un carácter más contable que real. En efecto, por la

sola influencia de la inflación sobre el pago de intereses nominales de la deuda pública se generará un déficit equivalente al 2.10/o del PIB. Esto no implica, sin embargo, un uso deficitario de recursos productivos de la economía ni da lugar a un aumento en los saldos *reales* de la deuda. Por consiguiente, el sector público puede mantener un déficit hasta de esta magnitud de manera indefinida, sin consecuencias adversas de carácter financiero ni real sobre el resto de la economía.

Por último, la caída de los precios externos del grano también tiene implicaciones en materia monetaria, puesto que al propiciar una caída de reservas internacionales abre margen para una mayor generación de crédito doméstico de carácter no inflacionario. Esta circunstancia facilitará por lo tanto el manejo de la política monetaria en 1987 y, en particular, permitirá que la Tesorería de la Nación haga uso de los cuantiosos recursos que tiene actualmente depositados en el Emisor, aumentando en forma apreciable el gasto en inversión en programas de carácter social, tal como se lo ha propuesto el gobierno.

Sin embargo, las menores presiones de expansión monetaria deben aprovecharse también para revisar algunas de las políticas monetarias y financieras actuales. Debe propenderse, de una parte, por mejorar la capacidad de intermediación financiera del sistema bancario, con el ánimo de contribuir a su recuperación y facilitar la irrigación del crédito doméstico. Con ese propósito, las autoridades monetarias deben autorizar una reducción del encaje ordinario sobre

las cuentas corrientes de los bancos y deben explorar nuevos mecanismos para lograr la disminución de los costos que implica la mala calidad de la cartera bancaria vigente. De otro lado, deben acudir nuevamente a los mecanismos de control administrativo para lograr una reducción de las tasas de interés, tanto sobre las operaciones de captación como de préstamo. En la actualidad, se presenta un conjunto particularmente favorable de circunstancias para lograr este fin. Existe, en primer lugar, una buena disponibilidad de liquidez y un buen margen para expandir el crédito. Se cuenta, en segundo término, con una alta tasa de cambio real que permite mantener niveles moderados de devaluación, previniendo así eventuales fugas de recursos hacia el exterior. Se tiene, por último, que la reforma tributaria reciente desestimuló la demanda de crédito y aumentó en cambio los incentivos para canalizar el ahorro privado a través del sistema financiero. Dado este conjunto de circunstancias, las autoridades económicas deben utilizar nuevamente los mecanismos de control para acelerar el proceso de disminución global de todas las tasas efectivas de interés, que en forma moderada ya se ha dado de manera espontánea. La disminución de los rendimientos financieros contribuiría a estimular el crecimiento económico, puesto que incentivaría la inversión y facilitaría el proceso de recuperación financiera de las empresas productivas. Sin embargo, las menores tasas de interés también serían favorables al sistema bancario, porque acelerarían la recuperación de cartera, disminuirían el riesgo crediticio y, en general, aumentarían su capacidad de intermediación financiera.

En el futuro, no será posible lograr altos niveles de crecimiento económico, sin revisar estas y otras áreas de la política económica. De hecho, ya para 1987 las perspectivas de crecimiento son poco alentadoras, puesto que el PIB aumentará tan sólo entre un 3.5 y un 4.3%, y esto a pesar de que la mayoría de los sectores económicos cuenta aún con un cierto dina-

mismo heredado de la buena situación pasada. El desempeño de la producción en los próximos años podría ser aún más pobre, si no se adoptan de inmediato las políticas adecuadas para estabilizar el sector externo, crear nuevas fuentes de demanda y consolidar los procesos de recuperación de los sectores productivos y financieros del país.

Análisis Coyuntural



**Federación Nacional de
Cafeteros de Colombia**

**Más que una empresa,
una empresa
por Colombia**

1927 - 60 años - 1987

Actividad Económica General

I. COMPORTAMIENTO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

A. Situación y perspectivas de la industria

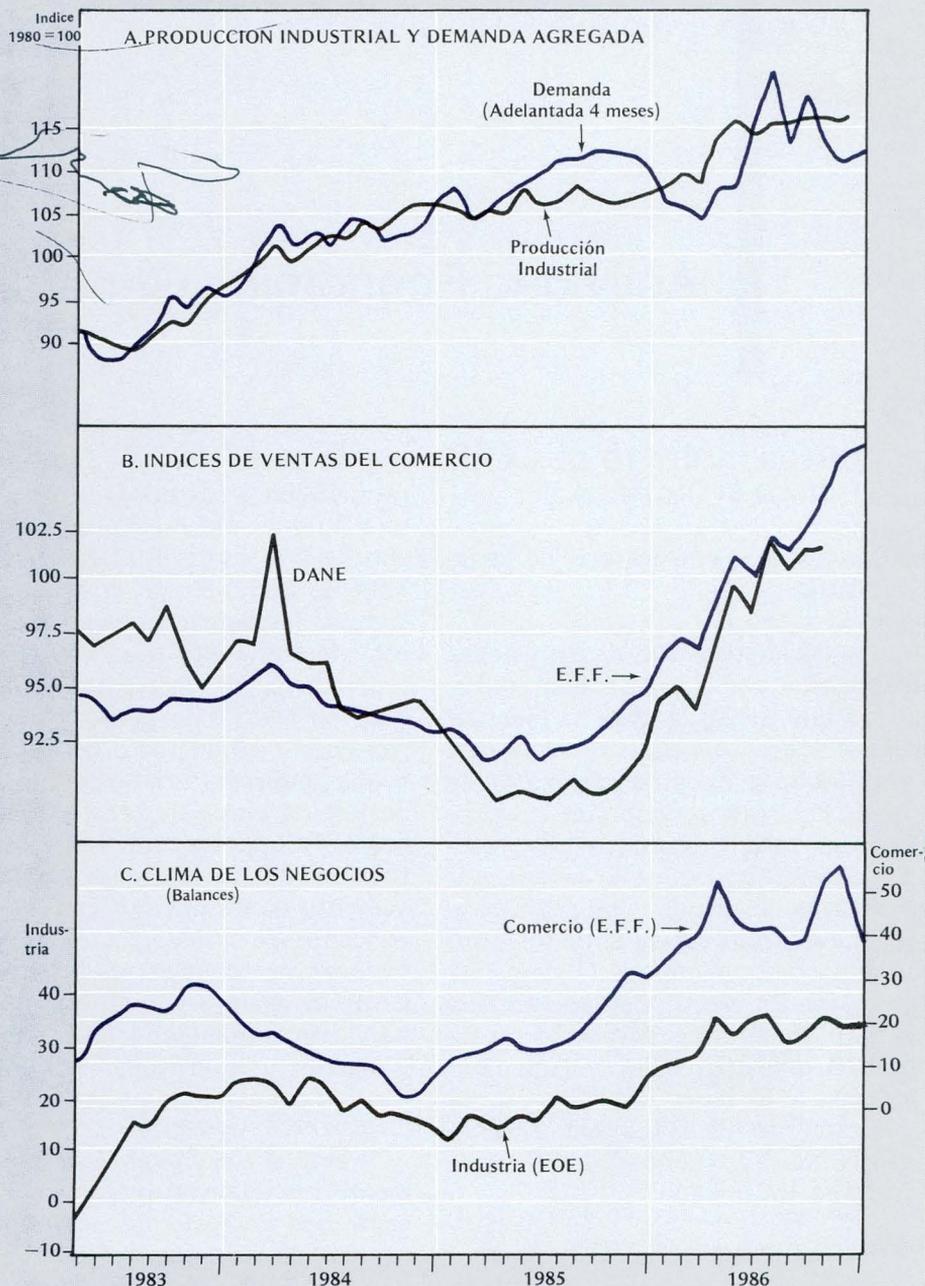
Las estadísticas más recientemente publicadas por el DANE han confirmado que, según la Muestra Mensual Manufacturera de esa entidad, la producción de la industria creció 70% en 1986. Esta tasa corresponde a la proyección "alta" de crecimiento estimada por *Coyuntura Económica* al comenzar el año de 1986, con base en la evolución esperada de los principales componentes de la demanda agregada. En efecto, como se aprecia en la parte alta del Gráfico I-1, la actividad industrial estuvo claramente influida a lo largo de 1986 por la situación de demanda, de acuerdo con el indicador denominado "balance del sector privado".

Según esta variable, utilizada regularmente en los análisis de FEDESARROLLO, la capacidad de gasto del sector privado está determinada por el balance entre los ingresos y los pa-

gos del sector privado con los sectores público y externo de la economía. El gran dinamismo que tuvo dicho balance en los primeros meses de 1986 se debió al mayor valor de los ingresos de origen externo que fueron efectivamente transferidos a los productores de café a través de los mayores precios del grano que se fijaron en el mes de enero de 1986. En forma indirecta, el fortalecimiento de los ingresos cafeteros contribuyó además a impulsar el balance del sector privado, al propiciar un rápido aumento de los ingresos externos por concepto de transferencias y exportaciones de servicios no financieros. Estos ingresos se vieron estimulados por las menores expectativas de devaluación y la pérdida de atractivo relativo del mercado negro de divisas.

Frente al efecto impulsor que ejercieron los ingresos externos sobre la capacidad de gasto del sector público, los pagos efectuados por el gobierno a dicho sector se comportaron en forma poco dinámica. Si bien es cierto que el gasto público tuvo alguna tendencia de crecimiento en tér-

GRAFICO I-1 SITUACION DE LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO



Fuentes: DANE, Encuesta al Comercio FEDESARROLLO-Fenalco (E.F.F.), Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO (EOE) y estadísticas del Banco de la República y la Federación de Cafeteros.

minos reales, tal cosa ocurrió sólo de forma moderada y pasajera en los primeros meses de 1986. En efecto, al concluir el año, el total del gasto público en términos reales no se apartó apreciablemente del nivel que se había tenido en 1985.

Una parte de la mayor capacidad de gasto del sector privado no contribuyó a estimular la producción de bienes y servicios de origen nacional, ya que se desvió hacia la adquisición de mayores importaciones. En efecto, el valor real de las compras externas registró un fuerte crecimiento durante el año y, en especial, a partir del segundo trimestre, que fue el efecto combinado de un mayor volumen de las importaciones excluyendo combustible y del encarecimiento real de su costo en pesos por efecto de la devaluación. De igual forma, otra porción de la capacidad de gasto del sector privado debió destinarse al pago de impuestos, saliendo así del ciclo de gasto doméstico en bienes y servicios. El valor real de los impuestos pagados creció incluso más rápido que el conjunto de los ingresos de todo tipo percibidos por el sector privado, de modo que, en la práctica, contribuyó a desacelerar la demanda real.

En suma, sin embargo, la capacidad de gasto real del sector privado se mantuvo en niveles relativamente elevados durante todo el año. No obstante, el punto más alto, registrado hacia los meses de febrero y marzo, no volvió a alcanzarse posteriormente, debido a la disminución en los volúmenes de café vendidos por los productores y al efecto crecientemente depresivo que ejerció el conjunto de las operaciones con el sec-

tor público. Así las cosas, la *tendencia* del indicador de demanda analizado fue en realidad descendente durante la mayor parte del año.

Como se observa en el gráfico, este fenómeno se reflejó sólo parcialmente en la producción industrial. En primer lugar, debido al rezago característico de unos cuatro meses que media entre la demanda y esa producción, el impacto de la mayor capacidad de gasto fue favorable al rápido crecimiento industrial durante todo el primer semestre del año. En segundo lugar, aunque a partir de entonces podría haberse presentado una tendencia descendente en la producción, no ocurrió así, en virtud de las excepcionales circunstancias en que se encontraba operando la industria. En efecto, la insuficiente disponibilidad de algunas materias primas, típica de los años anteriores, no se presentó en ningún momento en 1986. Por otro lado, tampoco se registraron restricciones por falta de capacidad productiva o por escasez de capital de trabajo, como podía temerse. En cambio, la producción industrial se vio favorecida por el dinamismo de las exportaciones de manufacturas, por un clima de opinión muy optimista, como no se conocía en lo corrido de la década, y por una situación general de recuperación de las empresas productivas y financieras.

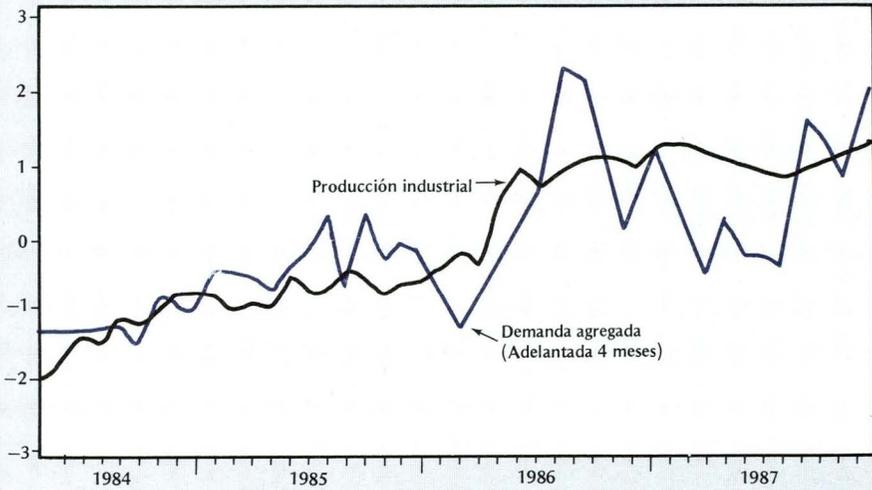
Según las estadísticas del DANE, los sectores más dinámicos en 1986 fueron los comprendidos en el sector de bienes de capital, cuya tasa compuesta de crecimiento fue del 11.90%. En este tipo de industrias, los mayores aumentos de producción se registraron en maquinaria no eléctrica, productos metálicos y equi-

po y material de transporte. En todos estos casos las tasas de variación superaron el 12% anual. El conjunto de industrias de bienes intermedios tuvo también un comportamiento muy favorable, con una tasa de crecimiento global del 10% y aumentos muy destacados en las ramas básicas de metales no ferrosos, productos plásticos y derivados del petróleo, entre otros. Finalmente, las industrias de bienes de consumo tuvieron el menor crecimiento de todas (4.20%), aun cuando los sectores de textiles y cuero y sus productos alcanzaron aumentos por encima del 10%. En forma un tanto paradójica, la recuperación de la demanda no impulsó apreciablemente a las ramas productoras de alimentos, bebidas, tabaco y prendas de vestir, todas las cuales tuvieron crecimientos por debajo del 3%. La razón de este comportamiento puede encontrarse, en parte, en la inelasticidad característica de este tipo de demandas. Sin embargo, también influyó desfavorablemente el aumento del contrabando de productos de consumo desde Venezuela y la ampliación de todo tipo de importaciones legales de bienes de consumo. Por último, es posible que por razones estadísticas haya quedado subvaluado el verdadero crecimiento de la producción de algunos subsectores productores de alimentos, para los cuales no se dispone de índices adecuados de precios.

Las perspectivas de la industria para el presente año no se encuentran aún totalmente despejadas. Es evidente que los buenos resultados de 1986 han permitido que se mantenga un clima favorable de expectativas entre los productores, que puede haber permitido mantener en estos primeros meses del año los niveles de

producción de fines de 1986. Sin embargo, como ya se señaló, las tendencias de la demanda agregada han venido siendo descendentes desde el segundo trimestre del año pasado. Las estadísticas disponibles sobre los distintos componentes del "balance del sector privado" para los dos primeros meses de 1987 sugieren que dicho patrón descendente se mantuvo en enero pero, aparentemente, se revirtió en el mes de febrero como resultado de un mayor volumen de ventas internas de café y una contracción en el valor real de las importaciones. Sin embargo, esta observación es insuficiente para determinar las tendencias de los meses futuros. Antes bien, hay bases para pensar que el descenso de la demanda agregada podría persistir aún por un tiempo, debido a la erosión que necesariamente sufrirá el precio real interno del café por el descalabro de las cotizaciones externas y en razón del aumento que muy posiblemente experimentarán las importaciones de bienes durante la mayor parte de 1987. Si bien es probable que los esfuerzos del gobierno por aumentar el gasto en programas de inversión tenga un efecto expansivo, ello será insuficiente para contrarrestar los anteriores elementos depresivos, al menos en los meses iniciales del año. Por consiguiente, como puede verse en la proyección que se presenta en el Gráfico 1-2, el comportamiento de la demanda posiblemente incidirá en forma algo adversa sobre la producción industrial en el primer semestre del año, y tendrá un efecto positivo pero muy modesto posteriormente. Aun cuando este ejercicio es meramente hipotético, pues las tendencias de algunos de los componentes de la demanda son aún inciertas, sí sugiere

GRAFICO I-2
PROYECCION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL



Fuente: DANE, Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO. Escalas normalizadas.

ren con claridad que para el presente año no puede esperarse un desempeño de los sectores industriales tan extraordinario como el de 1986.

B. Situación del comercio

Los indicadores disponibles sobre la evolución de las ventas del comercio indican que en 1986 se presentó una recuperación muy notoria de las actividades comerciales. Según el DANE, el incremento real de las ventas sin combustibles hasta el mes de noviembre había sido del 10%. Excluyendo además los vehículos y sus repuestos, la variación hasta ese mes había sido del 7.9% en términos reales. Por su parte, un índice de ventas, elaborado a partir de la información de la Encuesta al Comercio de FEDESARROLLO y Fenalco, muestra que esa tendencia de crecimiento se mantuvo al concluir el año. Como

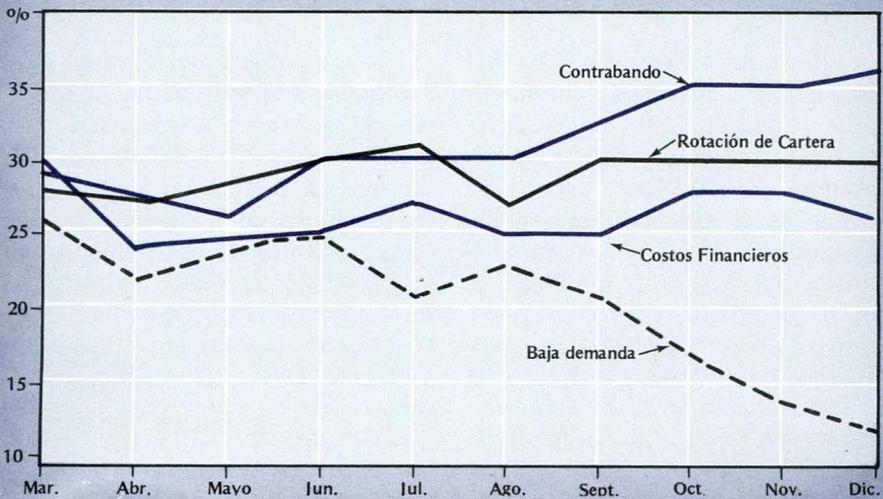
se aprecia en el Gráfico I-1, los dos índices tienen un comportamiento muy coincidente desde mediados de 1982 y en ambos se aprecia un dinamismo sin precedentes de las ventas desde el segundo semestre de 1985.

El factor más determinante de esta evolución fue, sin duda, el dinamismo de la demanda interna. Como se puede observar en el Gráfico I-1, las tendencias de las ventas del comercio se asemejan a las del balance del sector privado desde el tercer o cuarto trimestre de 1985. Tal semejanza se encuentra también en la evolución anterior de las dos series hasta el primer trimestre de 1984, pero es inexistente en el período intermedio, que fue el más crítico para el sector comercio. Conviene recordar que durante esta fase, el desempeño del sector estuvo afectado, entre otros factores, por la restricción a las impor-

taciones, la expansión del comercio informal y subsidiado y la generalización de las ventas directas de fábrica. El primero de estos impedimentos desapareció en 1986, en razón de la mayor disponibilidad de divisas y de los nuevos criterios para el otorgamiento de licencias por parte de INCOMEX. En efecto, según esta entidad, los registros de importación destinados al comercio aumentaron en un 70% en 1986. Muy posiblemente, ninguno de los otros impedimentos mencionados se corrigió en 1986; sin embargo, la actividad comercial se ajustó a las nuevas condiciones de intermediación, una vez consolidadas, y pudo responder adecuadamente a la evolución de la demanda. La Encuesta al Comercio de FEDESARROLLO y Fenalco confirma esta apreciación: entre los meses de marzo y diciembre pasados, el problema de "baja demanda" fue citado cada

vez menos por los comerciantes como un obstáculo al desarrollo de su actividad (Gráfico I-3). Sin embargo, a lo largo de 1986 ganó importancia un problema diferente: el contrabando, que a fines de año fue mencionado por más del 35% de los comerciantes como una restricción de consideración. Según la Encuesta, las ramas de la actividad comercial más afectadas por el contrabando a nivel nacional fueron, en su orden, repuestos, electrodomésticos, maquinaria y bebidas y tabaco. En todos estos casos su incidencia fue superior al 45%. Sin embargo, el contrabando también afectó con relativa severidad a las ramas de ferretería, textiles, cuero y calzado, farmacias y droguerías, y químicos, para las cuales la incidencia del problema fluctuó entre el 35 y el 30% de los casos. En contra de una opinión bastante generalizada, el contrabando no constituyó

GRAFICO I-3
PROBLEMAS DEL COMERCIO - 1986



Fuente: Encuesta al Comercio FEDESARROLLO-Fenalco.

un problema severo para el comercio de alimentos, lo cual es consistente con los análisis anteriores de *Coyuntura Económica* sobre la materia. Como se mostró en la entrega de diciembre pasado, el volumen del contrabando de alimentos al país difícilmente superó el 3 % del mercado nacional en 1986 y, además, estuvo muy concentrado regionalmente.

Los resultados de la Encuesta FEDESARROLLO-Fenalco indican, finalmente, que la situación económica mejoró en forma sensible durante 1986 en los sectores de ferreterías, metales y materiales de construcción. También los textiles tuvieron un excelente desempeño en 1986, ya que aunque los niveles de ventas crecieron menos rápidamente que en 1985, sobrepasaron los valores que habían alcanzado en 1981, recuperándose así totalmente de la larga depresión que sufrieron entre 1981 y 1984. Las confecciones, en cambio, no han respondido muy positivamente al impulso de la demanda; aunque sus ventas crecieron ligeramente en 1986, se mantuvieron en niveles relativamente bajos, no obstante los indicios de recuperación del comercio con Venezuela. Cabe destacar que el sector de papelerías y librerías registró en cambio un muy buen desempeño en 1986, continuando así con la tendencia que ha mostrado ininterrumpidamente desde 1981. En contraste, de acuerdo con la Encuesta, las ventas de vehículos se encuentran todavía en niveles muy inferiores a los de 1980.

El análisis sobre las perspectivas del sector industrial es extensivo a las actividades comerciales. Si, como ya se discutió, las autoridades económicas permiten que se mantengan las

tendencias descendentes de la demanda, será difícil que continúe la recuperación del comercio en 1987. Además, como hemos visto, todo parece indicar que una parte importante de la demanda se está desviando hacia la adquisición de bienes de contrabando, limitando así las posibilidades del comercio. En estas circunstancias, las perspectivas del sector son mucho menos promisorias que lo que podría sugerir el clima de optimismo aún reinante entre los comerciantes consultados por la Encuesta FEDESARROLLO-Fenalco.

C. Estimativos de crecimiento del PIB en 1986 y perspectivas para 1987

En el Cuadro I-1 se presentan los estimativos del DANE sobre crecimiento económico en 1986 y las proyecciones de FEDESARROLLO para 1987. Según los cálculos efectuados por el DANE, la economía colombiana creció un 5.00% en 1986, que constituye la tasa más alta alcanzada en lo corrido de esta década. Aunque este es un resultado indudablemente positivo, resulta relativamente modesto cuando se adopta una perspectiva de largo plazo, debido a los retrasos que sufrió el crecimiento económico desde 1980. En efecto, el Gráfico I-4 muestra que, como resultado de la recesión de la primera mitad de la presente década, el nivel del PIB se alejó cada vez más de su máximo potencial de largo plazo. Así, en 1985, la producción global era tan sólo un 86% de la que se hubiera logrado de haberse mantenido el crecimiento regular de la economía desde 1979. Como la tasa de crecimiento del PIB en 1986 fue apenas semejante a dicho ritmo de crecimiento regular, esa brecha permaneció inmo-

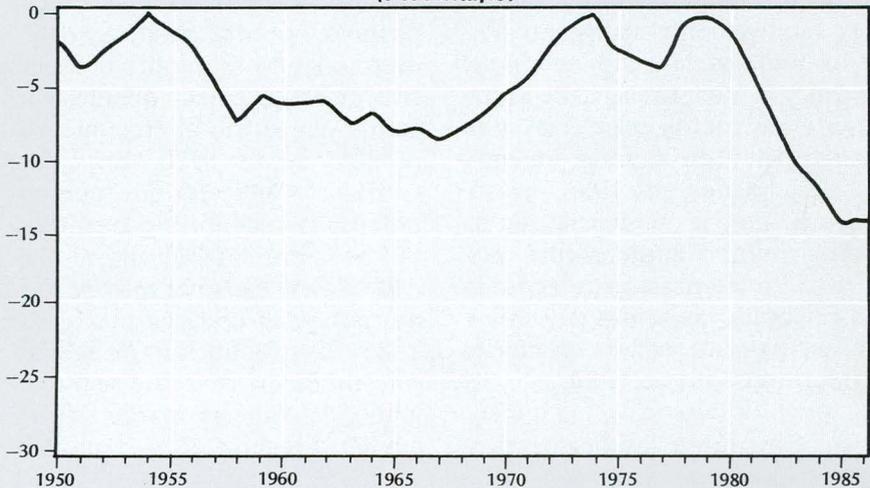
CUADRO I-1

ESTIMATIVOS DE CRECIMIENTO ECONOMICO, 1985-1987

	1985	1986	Proyección 1987	
			Baja	Alta
Agropecuario	1.8	2.1	2.5	3.0
Minería	30.0	27.1	23.0	25.0
Industria	3.0	7.0	2.5	3.5
Construcción	2.5	-5.8	3.0	4.0
Comercio	0.5	6.1	2.9	3.9
Transporte	-1.0	7.0	4.0	5.0
Servicios gobierno	2.4	4.0	2.5	3.5
Resto sectores	3.2	4.4	3.5	4.0
Total valor agregado	2.6	4.9	3.5	4.3
Derechos sobre importaciones	-6.0	8.8	5.0	7.0
TOTAL PIB	2.3	5.0	3.5	4.3

Fuentes: 1985-1986: DANE y DNP, 1987: FEDESARROLLO.

GRAFICO I-4

 DESVIACIONES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
 CON RESPECTO A SU NIVEL POTENCIAL
 (Porcentajes)


Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO a partir de estadísticas del Banco de la República hasta 1970 y el DANE posteriormente. Según la metodología de Okun, el PIB potencial se define por la recta que une los puntos de máxima desviación del PIB con respecto a su tendencia de largo plazo.

dificada. Para eliminar totalmente la diferencia entre el PIB y su nivel potencial en un término relativamente amplio de, por ejemplo, 10 años, sería necesario sostener un ritmo de crecimiento anual del orden del 6.60%. Frente a esta cifra, el crecimiento logrado en 1986 es comparativamente modesto.

De acuerdo con el análisis de las secciones anteriores, la industria y el comercio tuvieron crecimientos destacados. Sin embargo, en el segundo caso, la tasa que aparece en el cuadro (6.10%) es sustancialmente inferior a lo que arrojan las encuestas del mismo DANE o de FEDESARROLLO, ya que estas últimas se refieren exclusivamente a ventas, no al valor agregado por el conjunto de operaciones de intermediación comercial. Entre los demás sectores para los cuales se presentan estimativos de crecimiento, cabe destacar la agricultura, la minería y el comercio. El primero tuvo un desempeño muy poco satisfactorio, atribuible a la disminución de los cultivos transitorios en el segundo semestre del año y a las menores producciones de café, caña de azúcar y ganado vacuno. En contraste, la minería registró nuevamente un crecimiento extraordinario, como resultado del aumento en la extracción de carbón e hidrocarburos provenientes de los grandes proyectos que venían gestándose desde años atrás. Sin embargo, la conclusión de estos proyectos afectó adversamente el nivel de actividad constructora en 1986, como se refleja en la caída de 5.80% que registró esta rama de producción.

Los estimativos de crecimiento para 1987, que se presentan en el mismo Cuadro 1-1, muestran que habrá un

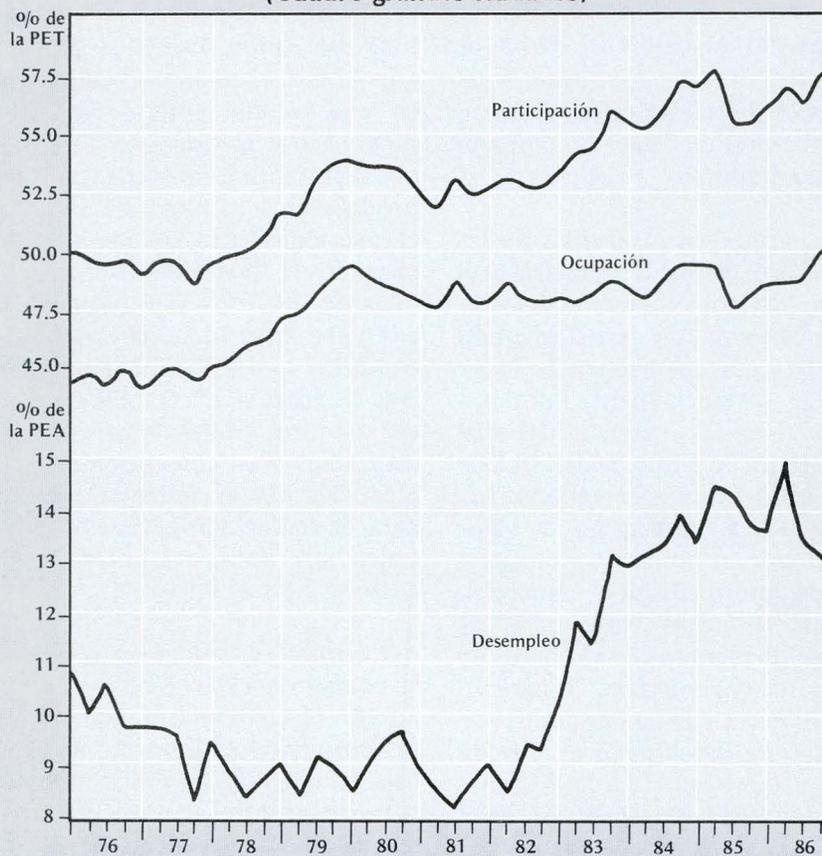
retroceso en el proceso de recuperación de la economía, que será extensivo a casi todos los sectores. Así, el crecimiento industrial será, a lo sumo, del 3.50%, frente al 7.00% del año anterior. Además, como vimos en una sección anterior de este capítulo, el origen de este crecimiento no será tanto una expansión de la producción a lo largo del año, como el mantenimiento de los niveles alcanzados a finales de 1986. Algo semejante ocurrirá con el comercio, cuyo crecimiento se ha estimado entre 2.9 y el 3.90%. Estas tasas reflejan, en esencia, la evolución esperada de la oferta global de bienes comercializables. Por consiguiente, estarán afectadas por el desempeño previsto para el sector agropecuario, que posiblemente implicará un crecimiento entre el 2.5 y el 3.00%.

En suma, el crecimiento global de la economía estará entre el 3.5 y el 4.30%, el cual será claramente insuficiente para empezar a acortar la brecha que, según vimos, media actualmente entre el nivel efectivo de producción de la economía y su máximo potencial.

II. EMPLEO Y SALARIOS

Uno de los efectos más negativos de la fase de recesión que atravesó la economía colombiana en la primera mitad de la década actual fue el aumento de los niveles de desempleo. A partir de finales de 1979, la generación de nuevos puestos de trabajo perdió el dinamismo que habría registrado en los años inmediatamente anteriores (Gráfico 1-5). De hecho, entre este año y 1985 se registró en realidad una disminución en la proporción de personas en edad de trabajar con alguna ocupación. De esta

GRAFICO I-5
EVOLUCION DE LOS INDICADORES LABORALES
(Cuadro grandes ciudades)



Fuente: DANE - Datos desestacionalizados.

manera, según se desprende de cálculos recientemente realizados por el DANE con base en las estadísticas del Censo de 1985, la demanda de trabajo creció a una tasa anual de sólo 2.3%, cuando las tendencias demográficas exigían sostener un crecimiento del orden de 2.5% para mantener inmodificada la proporción de personas ocupadas en relación con el total en edad de trabajar. Naturalmente, ello dio origen a un aumento en los niveles de desempleo en ese período. Sin embargo, el factor que más impulsó este fenómeno fue el aumento que simultáneamente se

produjo en los niveles de participación laboral, vale decir en el deseo de las personas en edad de trabajar de encontrar alguna ocupación. Considerado este factor, el ritmo de generación de puestos de trabajo entre 1979 y 1985 tendría que haber sido del 3.1% anual para haber dejado inalteradas las tasas de desempleo en el conjunto de las cuatro principales ciudades. Con el crecimiento ya mencionado del 2.3% que efectivamente se dio, el resultado fue un aumento sin precedentes tanto en el número como en la tasa de desempleados. El número absoluto de los desemplea-

dos paso así de 234.500 personas en diciembre de 1979 a cerca de 431.600 seis años más tarde, lo que, en términos de crecimiento geométrico implicó un ritmo sorprendente, del 10.70% de aumento por año en el desempleo. De igual forma, la tasa de desempleo calculada para las cuatro principales ciudades pasó de 8.50% al 130% entre las dos fechas.

La recuperación de la actividad económica que se presentó en 1986 vino a aliviar parcialmente esta situación. Aunque el efecto de generación de nuevos puestos de trabajo no se sintió de inmediato al empezar la recuperación, al concluir el año ya había adquirido toda su fuerza, dando origen a un aumento del orden del 6.70% en el total de ocupados en relación con el año anterior. De esta manera, los hechos vinieron a corroborar lo que por ese mismo tiempo encontraron las investigaciones realizadas por la Misión de Empleo: que el crecimiento económico constituye la variable clave en la determinación del empleo y que, sin ese elemento, es imposible esperar mejoras sustanciales y permanentes en la situación laboral. Sin embargo, el acelerado ritmo de generación de puestos de trabajo no logró traducirse en una caída apreciable de las tasas de desempleo. De hecho, la caída fue de sólo medio punto porcentual cuando se consideran las tasas de desempleo de fin de año (que pasaron de 13 a 12.50%) y aún menor cuando se toma el promedio de las tasas para todo el año (en este caso cayeron de 13.950% a 13.770%). En estos resultados volvieron a incidir, como en los años anteriores, los fenómenos demográficos y de participación laboral. De una parte, la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar se aceleró

con respecto a los años anteriores, alcanzando un ritmo del 2.90%. De otro, la participación registró un nuevo empuje, como reflejo en parte de las mejores expectativas de generación de empleos. Combinando ambos elementos, se encuentra que la oferta laboral creció así a una tasa muy alta, del 60% en las cuatro principales ciudades, dejando así poco margen para disminuir el desempleo en términos relativos y ninguno para reducirlo en valores absolutos. En efecto, entre diciembre de 1985 y ese mismo mes un año más tarde, el número de desempleados aumentó en unas 7.000 personas.

Dentro de estos patrones generales, la situación laboral evolucionó en forma bastante heterogénea en las cuatro principales ciudades en el último año. Paradójicamente, los indicadores laborales mejoraron muy poco e incluso empeoraron en las ciudades cuyos mercados laborales fueron más dinámicos. Así, tanto en Bogotá como en Barranquilla, las tasas promedio de desempleo para todo 1986 aumentaron en relación con 1985, a pesar de que el número de puestos de trabajo aumentó a tasas del 7.30% y 10.60% respectivamente. Sin embargo, como ocurrió en el conjunto de las cuatro ciudades, la recuperación económica y de las perspectivas laborales produjo también mayores niveles de participación, que anularon el efecto anterior. Como efectivamente lo muestran las estadísticas del DANE en que se basa este análisis, la oferta laboral aumentó a una tasa del 70% en Bogotá y del 12.80% en Barranquilla. En contraste, en Cali y en Medellín la reactivación económica tuvo un impacto mucho más moderado tanto sobre la generación de puestos de trabajo como sobre la oferta labo-

ral, permitiendo que se redujeran en forma apreciable las tasas de desempleo. Así, en el caso de Cali, en 1986 la demanda laboral creció 6.1% y la oferta tan sólo 4.1%; como resultado la tasa de desempleo del mes de diciembre ~~cayó~~ del 13.7% en 1985 al 12.1% en 1986. En la ciudad de Medellín, el mercado laboral fue mucho menos dinámico: los puestos de trabajo aumentaron 3.2% y la oferta laboral creció tan sólo 1.1%. De esta manera, aunque la reactivación económica no se sintió con toda su fuerza en esta ciudad, se logró reducir la tasa de desempleo de fin de año desde 15.7% hasta 14%.

Si el análisis anterior se extiende a las ciudades intermedias representadas por Bucaramanga, Manizales y Pasto, se encuentra que el patrón de comportamiento laboral de estas últimas es semejante al ya descrito para Cali y Medellín. Así, en el conjunto de estas tres ciudades intermedias, durante 1986 los puestos de trabajo aumentaron a una tasa relativamente moderada del 4.4%, pero la oferta laboral lo hizo aún más despacio, a un ritmo del 2.2%. En consecuencia, las tasas de desempleo registraron una mejoría apreciable, pasando de 12.4% a fines de 1985 a 10.5% un año más tarde. De esta forma, el conjunto de las ciudades intermedias registró al concluir 1986 niveles relativos de desempleo inferiores a los de cualquiera de las cuatro grandes ciudades del país.

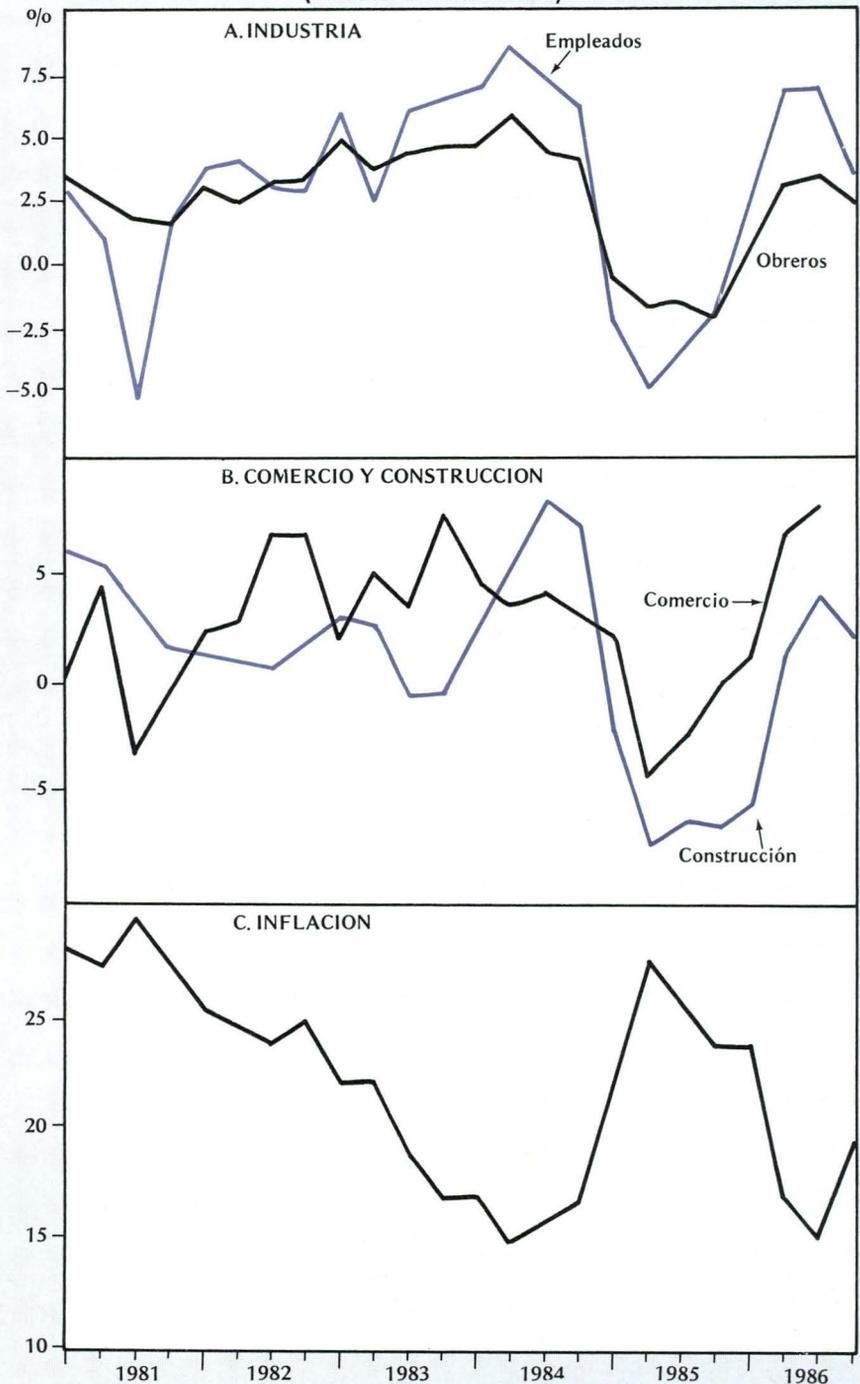
En el Gráfico I-6 se presentan las variaciones experimentadas por diferentes tipos de salarios en términos reales y se comparan con las tasas de inflación registradas entre 1981 y fines de 1986. Como ha sido analizado en otras oportunidades por *Coyuntura Económica*, la evolución de los

salarios reales en Colombia resulta esencialmente de la combinación de dos factores. De una parte, de una tendencia de crecimiento de largo plazo, que se sitúa entre el 2 y el 3% anual, y en la cual se reflejan las mejoras de productividad de la mano de obra por efecto del aumento en la experiencia y en los niveles educativos de los trabajadores. De otro lado, los salarios reales aparecen influidos por las fluctuaciones inesperadas o de corto plazo en los ritmos de inflación. Adicionalmente, y en forma bastante marginal, algunos tipos de salarios pueden verse influidos en algunas coyunturas específicas por cambios apreciables en los indicadores de desempleo.

En consonancia con este marco analítico simplificado, en el gráfico puede verse que durante 1986 los salarios reales en la industria tuvieron primero una fase de recuperación, propiciada por la desaceleración en el ritmo de inflación, que permitió restablecer la pérdida sufrida en el año anterior por el fenómeno contrario. Posteriormente, cuando la inflación se fue acercando a sus tasas inerciales, de alrededor del 20%, las tasas de variación de los salarios reales también se adecuaron a su ritmo tendencial de largo plazo, del 2 al 3%.

Aunque los salarios en el sector comercio son característicamente más inestables que en la industria, también es posible detectar el mismo patrón anterior. Sin embargo, en este caso, los aumentos reales recientes superaron en forma holgada las pérdidas de la fase anterior, de suerte que el índice de salarios reales se situó a fines de 1986 en un punto sustancialmente por encima de lo que sería compatible con las tendencias

GRAFICO I-6
EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES E INFLACION
(Variaciones anuales)



mencionadas de largo plazo. No se dispone aún de información más actualizada para precisar si esta tendencia logró consolidarse posteriormente o si, por el contrario, ha sido corregida por una desaceleración en los ritmos de ajuste nominal.

Por último, los salarios reales del sector de la construcción, aparecen con una volatilidad mayor y con una tendencia menos definida de crecimiento que los anteriores. En efecto, este tipo de remuneración experimentó una pérdida aguda a casi todo lo largo del período comprendido entre el segundo trimestre de 1984 y el último de 1985, que sólo resultó compensada en forma parcial por las mejorías alcanzadas posteriormente. En contraposición con los casos anteriores, el salario real de los obreros de la construcción no ha tenido así ninguna tendencia definida de crecimiento en años recientes y se encuentra en la actualidad en un punto apenas comparable al de cuatro años atrás.

III. SECTOR EXTERNO

A. Resultados de balanza de pagos de 1986

El desempeño del sector externo colombiano en 1986 estuvo dominado por la situación del mercado cafetero mundial. Los precios externos del grano tuvieron una fase ascendente entre octubre de 1985 y enero de 1986, cuando comenzaron a anticiparse los efectos de la menor producción brasileña por efecto de las sequías. De acuerdo con los mecanismos previstos en el Pacto de Cuotas entonces vigente, el mercado entró a funcionar libremente a mediados de febrero, lo cual llevó a que se revirtieran parcialmente las

alzas de los meses anteriores. A pesar de los esfuerzos que hicieron los países exportadores para detener estas nuevas tendencias, el año concluyó con unas cotizaciones semejantes a las que se tenían antes de iniciarse la corta bonanza. En definitiva, el precio promedio para el café colombiano durante 1986 tan sólo superó en un 32% el de 1985, mucho menos de lo que esperaba la mayoría de los analistas al iniciarse la bonanza. Sin embargo, el efecto del aumento de precios fue reforzado con un incremento del 14% en las cantidades exportadas, que llegaron a 11.4 millones de sacos, el nivel más alto en la historia cafetera reciente. Como resultado conjunto de estas dos variables, las ventas de café colombiano pasaron de US\$1.712 millones en 1985 a un valor estimado de US\$2.973 millones en 1986. El crecimiento relativo fue así del 74%, que resulta mayor que el que se obtendría de combinar las alzas de precios promedios y de volumen, debido a que las ventas se concentraron en los meses de más altos precios, en razón de la estrategia de manejo del mercado que siguió la Federación de Cafeteros (véase al respecto el capítulo de Sector Externo).

Sin embargo, los ingresos externos de origen comercial se elevaron aun más en 1986, debido a que, simultáneamente, se registraron aumentos de importancia en todos los otros rubros de exportación. El aumento más notorio se dio en el renglón de hidrocarburos, que creció un 47% por efecto de los mayores ritmos de explotación del crudo proveniente de los pozos de la región del Arauca. No obstante, este crecimiento fue moderado frente a las perspectivas que se tenían a comienzos del año, debido a

CUADRO I-2
BALANZA DE PAGOS
(Millones de US\$)

	1985	1986
	Preliminar	Estimado
I. CUENTA CORRIENTE	-1220	529
A. BALANZA COMERCIAL	149	1838
Exportaciones	3883	5638
Café	1712	2973
Menores	1217	1326
Hidrocarburos	410	604
Carbón	121	212
Níquel	58	70
Oro	365	453
Importaciones	3734	3800
Bienes de consumo	347	524
Bienes intermedios	2106	1765
Petróleo y derivados	459	133
Otros	1647	1632
Bienes de capital	1281	1511
B. BALANZA SERVICIOS	-1833	-2081
Ingresos	1227	1293
Egresos	3060	3374
C. TRANSFERENCIAS	464	772
II. CUENTA DE CAPITAL	1850	1092
A. CAPITAL DE LARGO PLAZO	2058	2312
Inversión directa	729	689
Inversión de cartera	- 1	39
Endeudamiento externo	1330	1584
Aportes organismos int.	0	0
B. CAPITAL CORTO PLAZO	- 208	- 1220
Sector oficial	243	- 783
Sector financiero	- 266	- 230
Otros sectores	- 185	- 207
III. CONTRAPARTIDAS	- 39	51
IV. ERRORES Y OMISIONES	-307	-225
V. VARIACION RESERVAS NETAS	284	1446

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, febrero de 1987.

que se lograron menores volúmenes de venta y en razón de los precios excesivamente bajos a los cuales se colocó el crudo vendido por Ecopetrol. Algo semejante, aunque de menor importancia ocurrió con el carbón, cuyas ventas externas finalmente registraron un crecimiento del 75%. Las exportaciones de los demás productos y las compras de oro por parte del Banco de la República también contribuyeron favorablemente al aumento de los ingresos externos. En el primer caso el crecimiento fue del 9%, atribuible al buen desempeño de las ventas de productos manufacturados, ya que aquellas de productos agrícolas continuaron afectadas por el deterioro de las cotizaciones internacionales. En relación con las compras del oro, el aumento del orden del 24% fue particularmente notorio, en vista de la total eliminación del sobreprecio que venía otorgándose en años anteriores.

El aumento de más de US\$1.700 millones que experimentaron todos los ingresos externos de tipo comercial se reflejaron casi en su totalidad en el saldo de la balanza comercial, dado que las importaciones, como un todo, tuvieron una variación muy pequeña, al pasar de US\$3.734 millones en 1985 a un monto estimado en US\$3.800 millones en 1986. Este resultado fue posible gracias a las menores compras de petróleo y derivados, que cayeron de US\$459 millones en 1985 a US\$133 millones en el último año. El conjunto de las demás importaciones crecieron así a una tasa estimada del 12%, en virtud del aumento del 15% en el presupuesto mensual de importaciones fijado desde principios del año y de las políticas de traslado

de posiciones del régimen de licencia previa al de libre ocurrida a lo largo de 1985 y en los dos primeros meses de 1986. Los rubros más favorecidos por estas decisiones de política fueron los de bienes de consumo y de capital, que aumentaron a tasas del 51% y 18% respectivamente. El dinamismo de los primeros afectó tanto a los bienes de consumo duradero como no duradero, en tanto que el de los segundos tuvo lugar en las compras externas de maquinaria y equipo con destino a la industria, la agricultura y el transporte. En contraste, las compras de materias primas descendieron ligeramente, no obstante el crecimiento de las producciones industriales y agrícolas a lo largo del año. Estos resultados muestran así que la liberación de importaciones no era necesaria para garantizar el crecimiento de los sectores productivos en el corto plazo, ya que el suministro de materias primas había llegado ya a un punto satisfactorio desde principios de 1985. Aunque el crecimiento de las compras de bienes de capital es más justificable, en vista de la depresión que habían experimentado en años pasados, hay indicios en cambio de que el rápido crecimiento de las compras externas de bienes de consumo puede haber sido desfavorable para la producción de algunos bienes de origen nacional.

El conjunto de los demás rubros de la cuenta corriente cambiaron muy poco en relación con el año anterior, de suerte que el balance total de las transacciones corrientes se mejoró casi en igual magnitud que la balanza comercial. Así, la cuenta corriente pasó de mostrar un déficit equivalente a US\$1.220 millones en 1985 a dar un superávit estimado en

US\$529 millones en 1986. Tal cosa fue posible, en esencia, gracias a que las transferencias recibidas del exterior aumentaron en una cuantía suficiente para compensar el mayor costo neto de los servicios financieros y no financieros. Como es conocido, el origen de las mayores transferencias fue la pérdida de atractivo relativo de los activos denominados en monedas extranjeras, al disminuir el ritmo de devaluación y desaparecer las expectativas de una crisis cambiaria. Ello no sólo incentivó la repatriación de algunos capitales sino que, además, indujo una disminución en el tamaño del mercado negro de divisas, aumentando así las ventas de monedas extranjeras al Banco de la República que, en forma equívoca, resultan en parte contabilizadas como transferencias externas. Por su parte, el deterioro del balance de servicios con el resto del mundo respondió a tendencias de largo plazo, dentro de las cuales se incluye el aumento en el saldo de la deuda externa del país.

El fortalecimiento de la cuenta corriente se vio compensado en casi un 50% por una disminución en las entradas netas de capital externo. En efecto, el balance de las transacciones de capital pasó de US\$1.850 millones en 1985 a unos US\$1.092 millones en 1986, frente al aumento de unos US\$1.700 en el balance de transacciones corrientes. El desempeño de la cuenta de capital fue debido, en su mayor parte, a las operaciones financieras de corto plazo. El resultado de estas operaciones fue deficitario tanto en 1985 como en 1986, pero el balance negativo pasó de US\$208 millones a US\$1.220 entre el primero y el segundo año. Es inte-

resante observar, sin embargo, que esta evolución fue el efecto de decisiones de política orientadas a reducir este tipo de endeudamiento, y no a tendencias autónomas en contra de la balanza de pagos colombiana. En desarrollo de esta política, que buscó facilitar el manejo cambiario sin sacrificar la disponibilidad de recursos financieros de mediano y de largo plazo, se canceló una parte de la deuda externa del Fondo Nacional del Café, se pagó el crédito de balanza de pagos que había otorgado el Fondo Andino de Reservas en 1985 y se agilizó la cancelación de otras deudas de carácter comercial de los sectores público y privado. En forma del todo consistente con esta política, simultáneamente se mantuvieron los flujos netos de endeudamiento de largo plazo. De hecho, estos flujos aumentaron debido a que en los últimos días del año fue recibido el tramo final de US\$318 millones del crédito Jumbo contratado con la banca comercial, que se había programado para principios de 1987.

El resultado final de todas las transacciones de la balanza de pagos del país en 1986 fue una acumulación de US\$1.410 millones en las reservas internacionales a disposición del Banco de la República. Al concluir el año, se tenía así un acervo equivalente a US\$3.478 millones, comparable con el de 1983 y suficiente para cubrir cerca de once meses de importaciones de bienes.

B. Problemas de política de 1987

El deterioro de los precios externos del café desde fines de 1986 y la ausencia de un sistema de cuotas para regular el mercado del grano en

los meses futuros han puesto nuevamente de manifiesto la vulnerabilidad del sector externo colombiano. Según las proyecciones de balanza de pagos que se presentan en el capítulo sobre el Sector Externo de esta revista, las ventas externas de café se reducirán a la mitad en 1987, alcanzando un valor estimado en sólo US\$1.450 millones. De mantenerse las tendencias actuales en los demás componentes de la cuenta corriente, puede esperarse que el balance de esta cuenta sea negativo en unos US\$800 millones en el presente año, lo cual representa un retroceso de casi US\$1.300 millones con respecto a 1986, es decir tanto como el valor actual de todas las exportaciones menores. En estas circunstancias es preciso preguntarse cuáles cambios de política son necesarios para mantener la estabilidad cambiaria del país en el corto plazo y para evitar la aparición de presiones que dificulten el manejo del sector externo en el mediano plazo. A continuación se discuten los criterios que deben regir el manejo cambiario, el control de importaciones y la política de endeudamiento externo.

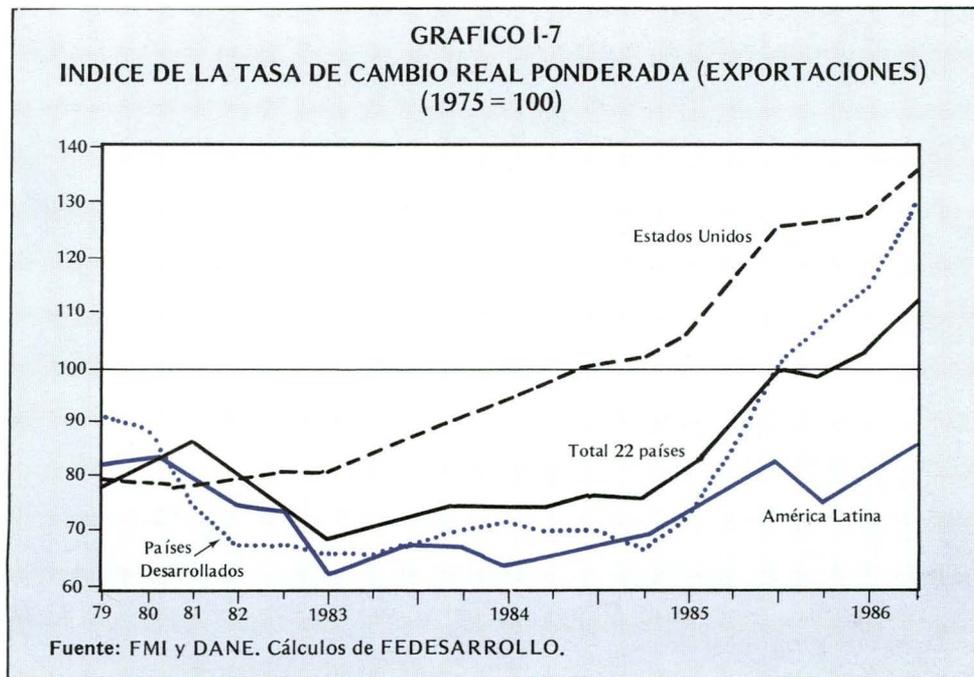
1. El manejo cambiario

Según se aprecia en el Gráfico I-4, los niveles actuales del tipo de cambio real son los más altos de la historia reciente del país. Si se toma como punto de referencia el año de 1975, el tipo de cambio real para el conjunto de las exportaciones menores supera en 110% su nivel de paridad, mientras que para aquellas dirigidas a Estados Unidos es 370% más alto y para las destinadas a los demás países desarrollados un 300% mayor. El tipo de cambio real para las exportaciones es inferior al de 1975 única-

mente en relación con el conjunto de países de América Latina, pero esto se debe al tipo artificialmente bajo que regía en Venezuela en ese año y a la importancia de ese país en el comercio colombiano de exportación.

En estas circunstancias, el propósito de la política cambiaria debe ser mantener estos logros y mejorar la efectividad del tipo de cambio como herramienta de promoción de las exportaciones, antes que elevar sustancialmente la tasa de cambio real. De hacerse esto último, se continuaría incurriendo en los costos de corto plazo de la devaluación, cuando aún no han llegado a cosecharse íntegramente sus beneficios de mediano y de largo plazo. Así, continuaría incrementándose el peso real de la deuda externa para el país, se encarecería aún más el componente importado de la inversión real, se crearían presiones adicionales para elevar el precio relativo de los bienes con mayor contenido importado, acelerándose así el ritmo global de inflación, y se introduciría un elemento adverso al dinamismo de la demanda agregada en el corto plazo. Frente a esta variedad de costos que se percibirían con relativa rapidez, continuarían aún siendo muy graduales los beneficios de diversificar y ampliar las exportaciones menores, consolidar los procesos de sustitución de algunas importaciones, especialmente de bienes intermedios, y captar el rendimiento fiscal de la devaluación a través de la participación del gobierno en los excedentes cafeteros y mineros.

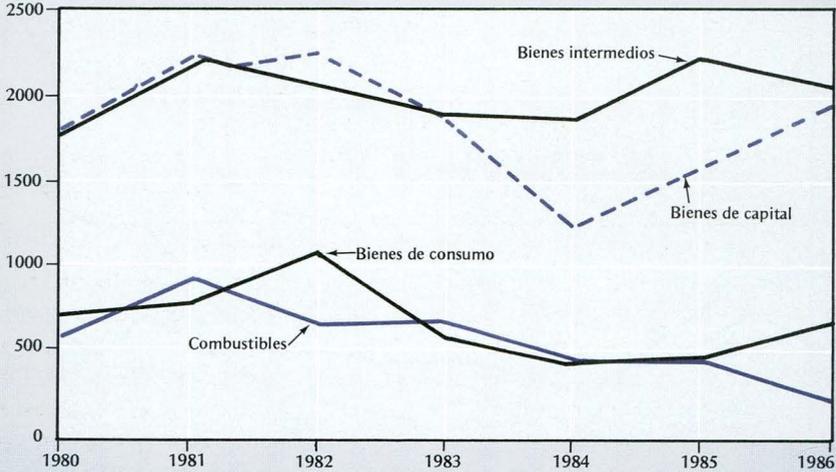
Por consiguiente, FEDESARROLLO considera que el ritmo de devaluación debe estabilizarse en un ni-



vel del 23 al 25%, suficiente para mantener o elevar ligeramente el actual tipo de cambio real, incluso ante la eventualidad de que llegue a revertirse parcialmente la pérdida de valor del dólar frente a las monedas de terceros países, que contribuyó decisivamente a la devaluación real del último año. Sin embargo, adicionalmente es necesario actuar en algunos frentes complementarios para aumentar los beneficios de la devaluación real que ya se ha logrado. En particular, debe abandonarse la política de ajustar el ritmo de devaluación mensual según el comportamiento de la inflación interna o de los tipos de cambio cruzados frente a las monedas europeas. Como se ha señalado en otras oportunidades, este manejo reduce la efectividad del tipo de cambio para estimular las exportaciones menores porque introduce un elemento de incertidumbre

en la programación de las transacciones externas por parte de los agentes privados. Por otro lado, como también se ha argumentado reiteradamente en *Coyuntura Económica*, es preciso que el gobierno diseñe un mecanismo *flexible y permanente* para que le sean transferidos los excedentes cafeteros que se originan en la devaluación real del tipo de cambio. Una medida de este tipo tiene su justificación en el hecho de que el manejo cambiario tiene por objeto promover la producción de exportaciones nuevas, que pueden ser colocadas rentablemente en el mercado externo, y no aquellas que, como el café, enfrentan restricciones de demanda externa. En estas circunstancias, la transferencia debe tener por objeto compensar al sector público por el encarecimiento del servicio de la deuda que resulta de la devaluación real, dándole así mayor

GRAFICO I-8
IMPORTACIONES REGISTRADAS CLASIFICADAS,
SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO
 (Miles de US\$)



Fuente: INCOMEX - Subdirección de importaciones.

margen de acción para adelantar políticas discrecionales de gasto público.

2. El control de importaciones

En el Gráfico I-5 se representan las series de valor de las importaciones registradas, clasificadas según uso o destino económico. El gráfico pone de presente, en primer lugar, la mayor estabilidad que han tenido los registros de importación para materias primas frente a los otros componentes, como resultado no sólo de los criterios de asignación de licencias sino, también, de la relativa rigidez de la demanda de este tipo de bienes. En contraste, las importaciones de bienes de consumo y de capital han tenido grandes variaciones a lo largo de la década, en reflejo tanto de factores de demanda como de decisiones de política para contener-

las, especialmente en 1984 y, en menor medida en 1985. Esto sugiere, por supuesto, que las posibilidades de recortes futuros se encuentran nuevamente en estos dos tipos de bienes. En el caso de los bienes de consumo, es cierto que el nivel actual se encuentra aún por debajo de los promedios de principios de la década. Sin embargo, como es bien conocido, esos fueron años de excesiva liberación en este tipo de compras. Además, las mayores adquisiciones recientes de bienes de consumo en gran parte comprenden bienes de carácter suntuario (vehículos de transporte particular, armas y equipo militar) o bienes sustituibles cuya importación fue liberada como resultado de negociaciones con el GATT o el Grupo Andino. Por su parte, las importaciones de bienes de capital se encuentran en un nivel comparable al de los cuatro primeros años de

la década, que puede considerarse muy alto, pues estaba muy influido por la importancia del componente extranjero de los grandes proyectos de inversión pública adelantados por la administración Turbay.

De acuerdo con lo anterior, es evidente entonces que existe margen para recortar las importaciones, especialmente las de bienes de consumo y de capital. Como lo han manifestado las autoridades económicas en comunicado de prensa de la Junta Monetaria, el actual nivel de importaciones "resulta claramente holgado frente a las necesidades de crecimiento del país, si se tiene en cuenta que en 1987 la demanda por importaciones no será superior a la de 1986. Esto último obedece a menores necesidades de importación de hidrocarburos, a que los inventarios, claramente disminuidos por las restricciones de 1984-85, fueron plenamente normalizados durante 1986 (la reposición de los mismos será la normal en 1987), y a que el represamiento de importaciones de bienes de capital ya se ha eliminado". Frente a estas consideraciones, resulta sorprendente que la propia Junta Monetaria haya decidido mantener inmodificado el presupuesto mensual de importaciones en US\$345 millones, que había sido "fijado en momentos de alta disponibilidad de divisas"¹. FEDESARROLLO considera que si bien este nivel sería sostenible en el presente año, puede comprometer la estabilidad del sector externo en el mediano plazo, en la medida en que se acumulen mayores presiones cambiarias para pagar esas compras. El actual gobier-

no debe evitar incurrir en el mismo error de la administración pasada, que tardó un tiempo excesivo en imponer controles a las compras externas a pesar de las evidentes señales de deterioro de la balanza de pagos, conduciendo así al país al borde de la crisis cambiaria en 1984. De acuerdo con los propios considerandos de la Junta Monetaria, es prudente que se fije de inmediato un presupuesto mensual de US\$300 millones, como el que se tenía en 1985, antes de la coyuntura pasajera de abundancia de divisas. Además, para hacer compatible este presupuesto con las necesidades de importación de aquellos bienes que se encuentran bajo el régimen de previa, es necesario limitar la demanda de importaciones de carácter libre que, de otra forma, desplazarían a las primeras. En esa dirección, es recomendable que se trasladen nuevamente al régimen de previa aquellos ítems en los que puedan presentarse presiones especulativas y que se restrinja la renovación de licencias que queden sin utilizar en el período para el cual fueron expedidas. Finalmente, con el doble fin de disminuir la demanda de importaciones de bienes finales y mejorar la posición de financiamiento externo de carácter comercial, es conveniente que se restablezcan plazos *mínimos* para el pago de las compras externas de bienes de consumo y de capital.

3. Política de endeudamiento externo

De acuerdo con las proyecciones de balanza de pagos que se discuten en el capítulo de Sector Externo, a partir del presente año se presentarán déficit de cuenta corriente que oscilarán entre US\$600 millones y poco más de US\$800 millones, y los cuales

¹ Junta Monetaria, Comunicado de Prensa, febrero 20 de 1987.

CUADRO I-3
ESTIMACION DE LAS NECESIDADES
DE FINANCIAMIENTO EXTERNO DE LARGO PLAZO, 1987-1990
 (Millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990
I. Déficit en cuenta corriente	-529	788	593	837	783
II. Amortizaciones de la deuda vigente	1013	1337	1536	1728	1733
A. Deuda pública	943	1167	1366	1487	1492
B. Deuda privada	70	170	170	241	241
III. Necesidades totales de financiamiento de largo plazo (I + II)	484	2130	2129	2565	2516
IV. Desembolsos programados de crédito público	1623 ^a	1851	1978	1829	1220
V. Capital privado bruto ^b	689	400	300	300	300
VI. Faltantes (sobrantes) de financiamiento (III-IV-V)	-1828	-81	-149	436	996
Indicadores de endeudamiento					
I. Deuda neta ^c	9336	9769 ^d	10112 ^d	10699 ^d	11232 ^d
II. Deuda neta/exportaciones ^e	1.7	2.0	1.8	1.7	1.7

a Comprende endeudamiento público y privado de largo plazo, e inversión de cartera.

b Incluye inversión extranjera directa y, desde 1987, ingresos brutos de capital privado *directo* a largo plazo.

c Deuda externa total menos reservas internacionales.

d Deuda neta del año anterior más déficit en cuenta corriente menos inversión extranjera directa

e Incluye compras de oro.

deberán ser financiados con recursos de crédito externo. Adicionalmente, la deuda vigente en la actualidad exigirá efectuar amortizaciones de capital que aumentarán desde unos US\$1.300 millones en el presente año hasta aproximadamente US\$1.700 millones en 1989 y 1990. En estos dos últimos años no sólo se acumularán las obligaciones de pago de las deudas externas contratadas por el

gobierno anterior (incluyendo el crédito Jumbo), sino también las amortizaciones de las deudas privadas reprogramadas a través del mecanismo de la Resolución 33 de 1984. (Cuadro I-3).

En suma, teniendo en cuenta tanto las necesidades de la cuenta corriente como las obligaciones de pago, el país tendrá necesidades tota-

les de financiamiento de largo plazo del orden de los US\$2.100 millones en 1987 y 1988 y de aproximadamente US\$2.500 millones en 1989 y 1990. Para satisfacer estas necesidades, se cuenta esencialmente con dos fuentes de recursos: la inversión extranjera directa y los desembolsos de créditos externos de largo plazo con destino al sector público. En forma marginal, también podría disponerse de desembolsos de crédito de largo y corto plazo con destino al sector privado, pero la experiencia de los últimos años muestra que su monto es reducido y muy vulnerable a la situación de los mercados financieros internacionales y a la posición externa del país.

En relación con los recursos de inversión extranjera, es prudente esperar una reducción sustancial con respecto a los niveles que se tuvieron en años recientes, cuando se estaban desarrollando los grandes proyectos mineros de explotación de carbón e hidrocarburos. Por su parte, el gobierno ha dado a conocer recientemente una proyección de los desembolsos de crédito público para los próximos cuatro años, que incluye tanto financiamiento ya contratado como en miras de contratación. Según se aprecia en el cuadro, estas fuentes de recursos permitirían cubrir completamente las necesidades de financiamiento en 1987 y 1988, pero dejarían faltantes crecientes y de magnitud relativamente apreciable en 1989 y 1990. La conclusión de bulto de este ejercicio es, por supuesto, que el gobierno debe fijarse metas más ambiciosas de financiamiento para los dos últimos años de cuatrienio y que, dado el rezago normal que existe entre la decisión de buscar recursos y el momento en que

ellos finalmente se desembolsan, es imperativo que actúe de inmediato en esa dirección. Sin embargo, este ejercicio pone de presente también que cualquier desajuste entre las metas fijadas para los dos primeros años y los recursos que efectivamente se consigan puede acarrear problemas de balanza de pagos. No es nada improbable que ello ocurra, pues, como es bien sabido, los porcentajes de cumplimiento de los programas de endeudamiento rara vez sobrepasan el 80% y en su ejecución además se presentan normalmente rezagos notables. En consecuencia, el programa de financiamiento externo del gobierno debe sufrir una revisión mucho más sustancial para que pueda hacer frente a las necesidades de la balanza de pagos.

Es preciso observar que tal estrategia no implica desconocer las posibilidades de endeudamiento del país. En efecto, como se observa al final del Cuadro 1-3, los indicadores de tamaño del endeudamiento neto permanecerán estables y a niveles manejables en los próximos años. Esto significa, sencillamente, que los déficits esperados de cuenta corriente son viables y que la política de financiamiento externo de largo plazo debe montarse sobre esa base. Esto implica también que no sería prudente diseñar una estrategia de financiamiento bajo el supuesto de que se requiere una reestructuración global de la deuda externa. Esta estrategia implicaría costos financieros mayores y un proceso de negociación más complejo que el de consecución de nuevos recursos. Además, involucraría necesariamente a los organismos internacionales de crédito, con todas las secuelas que ello aca-

rea sobre el manejo de la política económica interna. Nada de lo anterior descarta, sin embargo, la conveniencia de reestructurar algunas deudas individuales, especialmente de las entidades regionales y locales del sector público. Para el efecto, se cuenta ya con la experiencia de la Resolución 33 de 1984, que no sólo facilitará el diseño de un mecanismo semejante para el sector público sino que, además, haría más expeditos los procesos de negociación con las entidades acreedoras.

Finalmente, conviene observar que la proyección anterior de necesidades de crédito supone que todo el financiamiento *neto* de largo plazo se utiliza para cubrir los requerimientos de la cuenta corriente, es decir, que no se presentan necesidades de financiamiento adicional para cubrir salidas netas de capital públicas o privadas de corto plazo ni para elevar el saldo actual de las reservas internacionales. Esto implica que la política de financiamiento externo de largo plazo debe complementarse con medidas para controlar las operaciones cambiarias que puedan dar origen a salidas de capitales por razones comerciales o especulativas. A este respecto, debe hacerse énfasis en la necesidad de restablecer los plazos mínimos para el pago de importaciones, como ya se señaló, y en continuar controlando las operaciones externas de algunas empresas públicas, en particular el Fondo Nacional del Café, Ecopetrol y Carbocol, y de todas aquellas entidades que gozan de regímenes cambiarios especiales y que por su tamaño tienen una gran incidencia en las operaciones cambiarias del país. En esta dirección apunta correctamente la Resolución 3 de 1987 que obliga a las em-

presas extranjeras del sector petrolero a reintegrar el producto de las exportaciones del crudo, cerrando así un canal de pérdida de recursos financieros para el país.

IV. FINANZAS PUBLICAS

A. Las finanzas del gobierno central en 1986

En los años de 1984 y 1985, la frágil situación del sector externo colombiano creó un ambiente propicio para el ajuste fiscal ya que, de acuerdo con la filosofía oficial, el exceso de gasto del sector público era uno de los factores causantes del desequilibrio externo y, de contera, un elemento desfavorable a la iniciativa privada y al aumento de la producción. Como es bien sabido, en el año de 1986 se alteraron en forma radical las circunstancias del sector externo, dando origen a una presión para aumentar las reservas internacionales, generando recursos adicionales para el fisco y estimulando la actividad productiva por los más diversos canales. No obstante, nada de esto llevó a modificar los objetivos anteriores del manejo fiscal. En esta nueva oportunidad, la contención del gasto e, incluso, la constitución de enormes excedentes de Tesorería sin utilizar, fueron expresamente utilizados con el propósito de facilitar el manejo monetario.

Según operaciones efectivas, el total de gastos del gobierno central creció en 30.70% en 1986. Esta tasa, por sí misma, podría sugerir una cierta tendencia al relajamiento de los controles en materia fiscal, ya que implica un crecimiento real del orden del 80% en el total del gasto. Nada más reñido con la verdad. En efecto,

es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que durante 1985 el gobierno aplicó una política de contención a ultranza en los pagos de Tesorería, que implicó trasladar al año siguiente parte de la presión efectiva de pagos, como fue analizado en la edición de octubre pasado de *Coyuntura Económica*. En segundo término, en 1986 se presentaron gastos de carácter extraordinario e imposterables, asociados a los comicios electorales. Adicionalmente, una parte importante del crecimiento del gasto tuvo su origen en el aumento de los pagos por concepto de intereses de la deuda, como resultado de la devaluación del año anterior y de la política de sobreendeudamiento interno, como veremos más adelan-

te. Frente a este conjunto de factores, el propósito de contención del gasto se manifestó, finalmente, en los pagos de inversión, que constituyen en la práctica la única variable discrecional con que cuentan las autoridades económicas en el corto plazo para ese propósito. En efecto, la inversión creció sólo un 15% en términos nominales, lo cual es particularmente notable, si se recuerda que en los años inmediatamente anteriores ya se habían producido recortes apreciables en este tipo de gasto en términos reales. (Cuadro I-4).

Simultáneamente, el conjunto de ingresos corrientes del gobierno central se elevó en 46.3%, es decir más de 20 puntos porcentuales en térmi-

CUADRO I-4
BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL
OPERACIONES EFECTIVAS
Enero – Diciembre
(Millones de pesos)

	1985	1986	Variación %
I. Ingresos corrientes	437912	640460	46.3
II. Gastos corrientes	384559	520410	35.3
A. Funcionamiento	348739	454375	30.3
B. Intereses de la deuda	32986	54922	66.5
C. Otros pagos	2834	11113	292.2
III. Ahorro	53353	120050	125.0
IV. Inversión	111794	128644	15.1
V. Déficit	58439	8594	-85.3
VI. Financiamiento del déficit	58439	8594	-85.3
A. Crédito interno neto	64882	115025	77.3
1. Banco de la República	24978	70000	180.3
2. Crédito cafetero	—	14194	—
3. Mercado financiero	57951	44433	-23.3
4. Amortizaciones (menos)	18047	13602	-24.6
B. Crédito externo neto	452	-40621	—
C. Variación de depósitos (menos)	6895	65810	—

Fuente: DNP-UIP-DAF.

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

	1985	1986	Variación %	Proyección 1987	Variac. %
Renta y complementarios	162843	222497	36.6	270.000 ^b	21.3
Ventas	127267	189720	49.1	245.000	29.1
– Internas	89914	127010	41.3	162.000	27.5
– Importaciones	37353	62710	67.9	83.000	32.4
Aduanas y recargos	50449	81249	61.1	107.000	31.7
Gasolina y ACPM	34636	46493	34.2	60.000	29.1
Timbre nacional	18775	24286	29.4	31.000	27.6
Impuesto CIF 8%	21171	38695	82.8	51.000	31.8
Ad-valorem café 6.5%	11952	30088	156.7	23.000	-23.6
Otros ^a	42198	81112	92.2	109.000	34.4
TOTAL RECAUDO BRUTO	469430	714140	52.1	896.000	25.5

Fuente: DIN y estimativos FEDESARROLLO.

^a Comprende CIF 2% importaciones, proturismo 5%, timbre salidas al exterior e ingresos no tributarios (tasas y multas, rentas contractuales y fondos especiales).

^b Incorpora el efecto del aumento esperado en devoluciones como resultado de la reforma tributaria de 1986.

nos reales. También en este caso, esta evolución vino a reforzar tendencias pasadas, como quiera que desde 1983 se han observado aumentos más acelerados en los recaudos tributarios que en el conjunto de precios de la economía. Así, al considerar el efecto acumulado de la mayor tributación en el último cuatrienio, se encuentra que ha habido un aumento del orden del 60% en términos reales, que sólo es comparable con el registrado a fines de la década del sesenta cuando se creó el impuesto a las ventas y se estableció el régimen de retenciones y anticipos. Este resultado refleja, por supuesto, la efectividad de las diversas medidas que en materia tributaria se adoptaron

durante la administración Betancur y los esfuerzos que se han hecho para evitar su posterior erosión.

En el Cuadro I-5 se presentan los resultados que en materia de recaudos ha registrado la Dirección de Impuestos Nacionales en los dos últimos años. Como allí se aprecia, el dinamismo de los tributos tiene un carácter generalizado a todos los rubros, aun cuando naturalmente es mayor para aquellos provenientes del sector externo, que se vieron fortalecidos en el último año por la elevación de los precios de venta externa del café, el mayor volumen de transacciones externas y el efecto rezagado de la devaluación acelerada del

tipo de cambio en 1985. Por estas razones, se registraron tasas muy altas de crecimiento de los recaudos por concepto del impuesto *ad-valorem* de café (156.7%), ventas sobre importaciones (67.9%), aduanas y recargos (61.1%) y CIF del 8% sobre importaciones (82.8%). En este último caso, la tasa de crecimiento referida refleja también el retraso con el que empezó a recaudarse el tributo en 1985, después de su introducción. Además, es posible que el conjunto de los demás impuestos aplicados a las importaciones se haya favorecido por la recomposición de las compras externas hacia artículos con mayores gravámenes y a favor del sector privado, como resultado de la liberación.

Aunque las tasas de crecimiento de los tributos internos fueron un poco inferiores en todos los casos, resultan quizás más significativas, ya que los aumentos se basaron en gran medida en factores de crecimiento vegetativo de los ingresos y gastos internos y en los esfuerzos por mejorar la administración del recaudo. Así, el impuesto a las ventas de origen interno se elevó en 41.3% y aquel proveniente de la renta aumentó en 36.6%, tasas que, en ambos casos, superan el crecimiento de los ingresos nominales de la economía en su conjunto (que puede estimarse en un 27%). Este fenómeno puede reflejar en parte factores de progresividad y, en el caso de las ventas, el encarecimiento relativo de algunos artículos con alto gravamen, como los vehículos. Sin embargo, también, pone de manifiesto que las reformas de años anteriores han mantenido toda su efectividad, en contraste con lo sucedido en ocasiones anteriores

cuando se introdujeron modificaciones a los regímenes tributarios.

El efecto conjunto del buen comportamiento de los ingresos y de las políticas de contención del gasto fue la virtual eliminación del déficit económico del gobierno central desde el punto de vista de sus operaciones efectivas. En efecto, dicho déficit cayó de unos \$58.000 millones en 1985 a sólo cerca de \$8.600 millones en el último año. El ajuste fiscal resulta aún más notorio si se recuerda que los valores *nominales* correspondientes de esa misma variable en 1983 y 1984 fueron del orden de los \$108.000 y \$127.000 millones respectivamente. Cabe señalar que las propias autoridades económicas son conscientes en la actualidad de que el gobierno central ha cargado un peso excesivo en la corrección de los desequilibrios de todo el sector público, lo cual se ha traducido en un recorte importante de sus programas de inversión, que aspira a ser corregido, al menos parcialmente, en 1987²

Frente a esta apreciable disminución del déficit del gobierno central, la estrategia de financiamiento de la Tesorería no fue modificada en conformidad. Si bien las necesidades brutas de financiamiento se vieron elevadas por un aumento muy apreciable en los pagos efectuados por concepto de crédito externo, el uso de los recursos financieros internos fue excesivo, dando origen así a una acumulación de depósitos sin utilizar. En efecto, a pesar de que la Tesorería dispuso de \$70.000 millones de crédito primario concedido por

² Véase el documento CONPES DNP-2302-UPG, "Lineamientos del Programa Macroeconómico 1987".

Ley 7a. de 1986 y de algo más de \$14.000 millones provenientes del acuerdo cafetero, que le habrían bastado para cubrir todas sus necesidades de financiamiento, acudió al mercado financiero para elevar la colocación de TAN y bonos. Por este medio obtuvo recursos en cuantía de \$44.000 millones que, en último término, quedaron congelados como depósitos en el Banco de la República, junto con otros \$21.000 millones adicionales provenientes de otras fuentes de origen interno. Adicionalmente, el gobierno dejó también sin utilizar porciones de varios créditos externos desembolsados en el curso del año, entre ellos el crédito Jumbo, los créditos sectoriales del Banco Mundial para la agricultura, y las exportaciones y la colocación de bonos en el mercado japonés. De esta manera, al concluir 1986 la Tesorería tenía recursos propios o destinados a otras entidades por cuantía de \$193.620 millones, equivalentes a una vez y media todos los pagos por concepto de inversión realizados durante el año. Todo esto sin contar que el gobierno nacional se benefició sólo con una proporción mínima de los recursos de la bonanza cafetera que, según el acuerdo cafetero del mes de enero, debían originar préstamos a la Tesorería por cuantía hasta de \$35.000 millones y transferencias por otro tanto. El préstamo no pudo hacerse operativo por la imposibilidad de incorporarlo al presupuesto de la vigencia, de modo que los recursos terminaron siendo invertidos en Títulos de Regulación del Excedente Cafetero. Por su parte, la transferencia sólo se hizo efectiva en unos \$11.000 millones y quedaron adeudándose otros \$17.000 millones, para llegar al porcentaje previsto en el acuerdo. En síntesis, la política de

financiamiento del déficit no se adecuó a las necesidades de la Tesorería ni a las posibilidades alternativas de recursos. Como resultado, acabó incurriéndose en costos innecesarios al acudir al mercado financiero interno en busca de recursos que no fueron utilizados y al permitir que parte de los recursos de origen cafetero destinados al gobierno fueran colocados en papeles cuyo costo también debió ser asumido indirectamente por el fisco nacional, a través de la Cuenta Especial de Cambios³.

B. Perspectivas para 1987

En el Cuadro I-6 se presenta la proyección de FEDESARROLLO sobre las finanzas del gobierno central en 1987. En materia de ingresos corrientes, la tasa implícita de crecimiento proviene del estimativo de los diferentes tributos, que se presenta en las columnas finales del Cuadro I-5. En este último puede verse que el total de recaudos aumentará un 25.50% en 1987, tasa esta bien inferior a la alcanzada en los años anteriores y, en particular, en 1986.

El origen de esta desaceleración en los recaudos es múltiple. En relación con aquellos de origen interno se ha supuesto que las bases de tributación crecerán en línea con el PIB nominal, es decir un 28 0/0. Sin embargo, las tasas efectivas de tributación sufrirán modificaciones, especialmente en el caso del impuesto a la renta y complementarios por efecto de la reciente reforma tributaria. Como se discute en el capítulo de Finanzas Públicas, los cálculos oficiales sobre el efecto de la reforma parecen

³ Véase el *Informe Financiero* de la Contraloría del pasado mes de diciembre.

CUADRO I-6

PROYECCION DEL DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL

Operaciones efectivas
(Miles de millones de pesos)

	1986	1987	Variación %
I. Ingresos corrientes	640.5	804.0	25.5
II. Gastos corrientes	520.4	685.0	31.6
III. Ahorro	120.1	119.0	- 0.9
IV. Inversión	128.6	185.0	44.0
V. Déficit	8.5	66.0	-

Fuente: Véanse cuadros anteriores.

sobreestimados por una variedad de razones, lo cual se refleja en la tasa del 21.3 % que aparece en el cuadro. En ella se capta no sólo el efecto sobre los recaudos brutos sino, también, el aumento previsto en las devoluciones por retenciones en 1986.

Con respecto a los impuestos de origen externo, las proyecciones son consistentes con la evolución de las importaciones diferentes de combustibles esperada para este año⁴ y una variación del 24% en el tipo de cambio promedio. En el caso del impuesto *ad-valorem* a las exportaciones de café, se tiene en cuenta, además, el efecto que la nueva situación externa del grano tendrá sobre los reintegros efectivos de divisas por este concepto.

En contraste con lo sucedido en los últimos años, en 1987 los gastos corrientes del gobierno central crecerán más rápido que los ingresos, produciendo un virtual estanca-

miento en el ahorro. Sin embargo, el crecimiento de los gastos corrientes reflejará, esencialmente, las tendencias de crecimiento de los salarios del sector público (26%) y las obligaciones por concepto de intereses de la deuda. No hay así ninguna expansión del aparato de funcionamiento en respuesta a los objetivos de gasto social del actual gobierno. Se supone que estas nuevas necesidades se canalizarán exclusivamente a través de un mayor gasto en inversión que, de acuerdo con el objetivo del gobierno, crecerá en un 44%.

El resultado final de estos comportamientos será una ampliación del déficit del gobierno central, el cual se elevará a unos \$66.000 millones en 1987, en comparación con unos \$8.500 millones en 1986. La existencia de un amplio margen monetario —como se discute en la siguiente sección— y la necesidad de contrarrestar la caída de la demanda proveniente del sector cafetero sugieren, sin embargo, que este mayor déficit puede acomodarse macroeconómicamente en forma muy holgada.

⁴ Véase el Capítulo de Sector Externo.

V. EL CONTROL MONETARIO Y LA INFLACION

El objetivo de la política monetaria durante 1986 fue contrarrestar las presiones de expansión monetaria que directa e indirectamente se generaron por el fortalecimiento de las ventas externas de café. En forma directa, la monetización de todos los ingresos externos *adicionales* por concepto de exportaciones cafeteras hubiera elevado por sí sola en 60 puntos porcentuales la tasa de crecimiento de la base monetaria⁵. Sin embargo, esta no era la única presión expansiva, ya que la bonanza cafetera trajo consigo una recuperación de los ingresos cambiarios originados en transferencias por repatriación de capitales y por la contracción del mercado de divisas y, simultáneamente, redujo el atractivo de los Certificados de Cambio, por estar denominados en dólares y haber desaparecido las expectativas de una rápida devaluación. El primero de estos efectos implicó una presión adicional sobre la base monetaria equivalente al 180/o de su valor a fines de 1985 y el segundo un crecimiento adicional de otros 9 puntos porcentuales. Así las cosas, directa e indirectamente, las presiones monetarias generadas por la bonanza representaron un crecimiento del orden del 870/o de la base.

Dado el carácter pasajero y eminentemente coyuntural de este fenómeno, las autoridades económicas descartaron desde un principio la opción de utilizar el sector externo

de la economía como canal para drenar estas presiones. Tal cosa habría podido hacerse mediante una combinación de políticas que hubieran aumentado las importaciones de bienes y servicios, disminuido las exportaciones de bienes diferentes a café, acelerado el pago de todo tipo de deudas al exterior y, en fin, estimulado las salidas netas de divisas de origen oficial. Además, estas políticas podrían haberse complementado con un ritmo más lento de devaluación del tipo de cambio, para disminuir así el efecto monetario de la acumulación de reservas internacionales en poder del Banco de la República. Sin embargo, tal estrategia se dejó de lado, ya que habría implicado sacrificar la acumulación potencial de reservas internacionales y debilitado nuevamente los esfuerzos de recuperación del tipo de cambio real. Por consiguiente, las únicas medidas que se tomaron para disminuir el influjo neto de divisas estuvieron orientadas a acelerar la cancelación de algunos créditos de corto plazo o de carácter comercial, con un efecto nulo sobre la posición de reservas o de endeudamiento externo en el mediano plazo.

La autoridad monetaria también descartó la opción de acudir al manejo de los encajes bancarios para acomodar un mayor crecimiento no inflacionario de la base monetaria. Esta opción que, de hecho, implicaba desplazar al sistema financiero de las actividades de intermediación, hubiera entorpecido el proceso de recuperación del sistema bancario y restringido la irrigación de créditos a los sectores productivos, impidiendo así que la favorable coyuntura externa se transmitiera a toda la economía.

⁵ Este cálculo se basa en suponer que los US\$1261 estimados como mayores ventas de café se hubieran monetizado a la tasa de cambio promedia del año.

De esta manera, las opciones que quedaban eran, en esencia, la restricción del crédito primario otorgado por el Banco de la República a los diferentes agentes económicos —el gobierno en particular— y la ampliación de los pasivos no monetarios colocados por el mismo Banco para captar los remanentes de liquidez en poder del público. Para llevar a la práctica estas opciones, las autoridades económicas concentraron sus esfuerzos en tres frentes; en primer lugar, en captar directamente parte de los excedentes de liquidez en poder del sector cafetero; en segundo término, en ampliar la colocación de títulos en el mercado monetario libre, y, por último, en manejar las finanzas de la Tesorería con fines contractionistas, aumentando sus disponibilidades en el Banco Central. Aunque habrían podido utilizarse otros instrumentos monetarios de contracción, el margen de acción en estos otros frentes estuvo limitado por compromisos adquiridos con los organismos internacionales de crédito y por consideraciones de distribución del peso del ajuste entre los sectores económicos. En particular, las autoridades evitaron acudir al manejo de los depósitos de importación, los plazos para el pago de las compras externas o el uso de los Certificados de Cambio con descuento, porque cualquiera de estas medidas estaba proscrita por un compromiso adquirido con el Fondo Monetario Internacional y porque su peso habría recaído sobre el sector importador, ya seriamente castigado por la sustancial elevación del tipo de cambio real.

Para captar los excedentes de liquidez en poder del sector cafetero, a lo largo del año se llevaron a efecto

los términos del acuerdo logrado entre el gobierno y dicho sector en el mes de enero. En esta materia, el acuerdo fue muy efectivo desde un principio, al contrario de lo que ocurrió en el campo de las transferencias de recursos hacia el gobierno, como vimos en la sección anterior. El esfuerzo de contracción monetaria se dio de forma continua y acumulativa de suerte que, al fin del año, el acuerdo cafetero era responsable de haber conjurado una expansión de origen primario por valor de \$118.400 millones, equivalentes al 28.2% de la base monetaria o a aproximadamente las dos terceras partes del excedente cafetero generado por la bonanza, tal como fue definido en el acuerdo mencionado. Esta contracción se dio a través de la adquisición de Títulos de Regulación del Excedente Cafetero (TREC) clase A (\$62.297 millones) destinados a capitalizar el Fondo Nacional del Café y financiar el Fondo de Monedas Extranjeras, FODEX; TRECs clase B, también con destino al FODEX (\$25.000 millones), y Títulos de Participación (\$31.103 millones) con recursos que iban originalmente destinados al gobierno y a las entidades cafeteras por partes iguales, aproximadamente. Los recursos del FODEX permitieron, a su vez, que diversas entidades descentralizadas efectuaran pagos al exterior por el equivalente a US\$254 millones. Adicionalmente, en virtud del acuerdo cafetero, el Fondo Nacional de Garantías de Instituciones Financieras recibió \$37.700 millones, de un máximo de \$40.000 millones previstos para ese destino con el fin de respaldar la emisión de Títulos de Ahorro Cafetero (cuya cuantía, sin embargo, no llegó a los \$30.000 millones). Estos últimos recursos tuvieron así un papel expansivo, ya que

fueron utilizados por el sistema financiero.

Según las estadísticas del Cuadro I-7, la colocación de títulos en el mercado monetario libre dió lugar a una contracción cercana a los \$80.000 millones, equivalentes a un 19.3% de la base monetaria. Tal cosa se logró a través de la colocación de Títulos Canjeables y de Participación en un mercado libre de oferta y demanda, y en el cual tuvieron gran incidencia los bancos y corporaciones financieras, por un lado, y los inversionistas que anteriormente tenían recursos en Certificados de

Cambio, por otro. Los primeros acudieron a este mercado de títulos del Banco de la República para colocar sus excedentes de liquidez a tasas remunerativas, levemente por debajo de las pagadas por ellos en la captación de CDT. Los segundos encontraron en los Títulos Canjeables una alternativa de inversión más rentable que la inicial, que venía perdiendo su atractivo al disminuir las expectativas de devaluación, aunque también denominada en dólares. A través de los Títulos de Participación y los Títulos Canjeables se logró así contrarrestar parte de las presiones expansivas que en forma directa o indirecta fueron

CUADRO I-7
ORIGEN DE LAS VARIACIONES EN LA BASE MONETARIA EN 1986
(Millones de pesos)

	Variaciones	
	Absolutas	Relativas (%o)
A. Activo Banco de la República	390925	94.8
1. Reservas internacionales	373429	90.6
2. Crédito doméstico	15949	3.9
— Neto al gobierno	— 15257	— 3.7
— Bruto a bancos	— 16729	— 4.1
— Bruto a entidades de fomento	62196	15.1
— Bruto al sector privado	— 14261	3.5
3. Otros activos netos	1547	0.4
B. Pasivos no monetarios	276983	67.2
1. Operaciones de mercado abierto	79661	19.3
2. Certificados de Cambio	— 37755	9.2
3. Depósitos de giro	12462	3.0
4. Resoluciones 28 y 60 de 1984	7057	1.7
5. Obligaciones externas de largo plazo	34845	8.5
6. Otros	62313	15.1
7. Acuerdo cafetero	118400	28.7
C. Moneda de Tesorería en circulación	2487	0.6
D. Variación de la base monetaria (A — B + C)	116429	28.2

generadas por la nueva situación del sector externo.

Como ya se mencionó, el manejo de las finanzas del gobierno con fines contraccionistas fue el tercero de los frentes de acción escogidos por las autoridades para lograr el objetivo del control monetario. Aunque según el Cuadro I-7, el efecto contraccionista de las operaciones del gobierno fue relativamente moderado —\$15.257 millones, equivalentes al 3.70% de la base—, tal resultado esconde en realidad dos tendencias de signo opuesto. Por un lado, el gobierno central, a través de la Tesorería, realizó un esfuerzo gigantesco de contracción, que le llevó a aumentar sus depósitos en el Emisor en \$93.852 millones a lo largo del año y a dejar recursos de crédito externo sin utilizar por \$45.592 millones, provenientes del crédito Jumbo destinado a Carbocol y Ecopetrol, principalmente, del crédito sectorial agrícola del Banco Mundial, del crédito de apoyo a las exportaciones y de la colocación de bonos en el mercado japonés, entre otros. Teniendo en cuenta que el gobierno hizo uso de diferentes recursos de crédito primario y, en particular del cupo de \$70.000 millones otorgado por la Ley 7a. de 1986, la contracción efectiva neta realizada por la Tesorería fue, en definitiva, del orden de \$45.716 millones. Por otro lado, sin embargo, el resto de las entidades públicas jugaron un papel expansionista desde el punto de vista monetario, que en gran parte compensó el esfuerzo del gobierno central. El origen de esta tendencia fue, en esencia, la concesión de los acuerdos de pago a través del FODEX para la cancelación de deudas externas, mencionado arriba. Sin embargo, conviene obser-

var que parte del esfuerzo contraccionista atribuido al gobierno central fue ejercido en realidad por aquellas otras entidades del sector público a los que estaban dirigidos recursos de crédito externo que quedaron sin utilizar.

En suma, la política de control monetario logró cabalmente su objetivo al concluir el año, cuando el crecimiento de la base monetaria se situó en el 28.20% anual (Cuadro I-8). Además, la tasa de crecimiento del conjunto de los medios de pago fue todavía más reducida (22.80%) ya que la liquidez secundaria avanzó en forma relativamente lenta con respecto a finales del año anterior. La baja del multiplicador implícita en este comportamiento encuentra su explicación en tres factores. El primero de ellos de origen estadístico: como a finales de 1985 la expansión monetaria de carácter estacional había sido excesiva, el crecimiento observado en los últimos meses de 1986 quedó comparativamente disminuido. En segundo lugar, sin embargo, la política monetaria también tuvo influencia, ya que al encarecer las sanciones por desencaje y elevar el costo de los recursos de crédito primario obligó a los bancos a ejercer mayor control sobre su situación de tesorería a fin de año. En tercer lugar, la disminución del multiplicador al concluir el año estuvo favorecida también por la recuperación del coeficiente de efectivo a depósitos, es decir, por un desplazamiento de la demanda de dinero de cuentas corrientes hacia efectivo, que limitó las posibilidades de creación de liquidez secundaria por parte del sistema bancario.

Los logros de la política monetaria fueron mucho menos rotundos a lo

CUADRO I-8

INDICADORES DE EVOLUCION Y COMPOSICION DE LA LIQUIDEZ
(Millones de pesos)

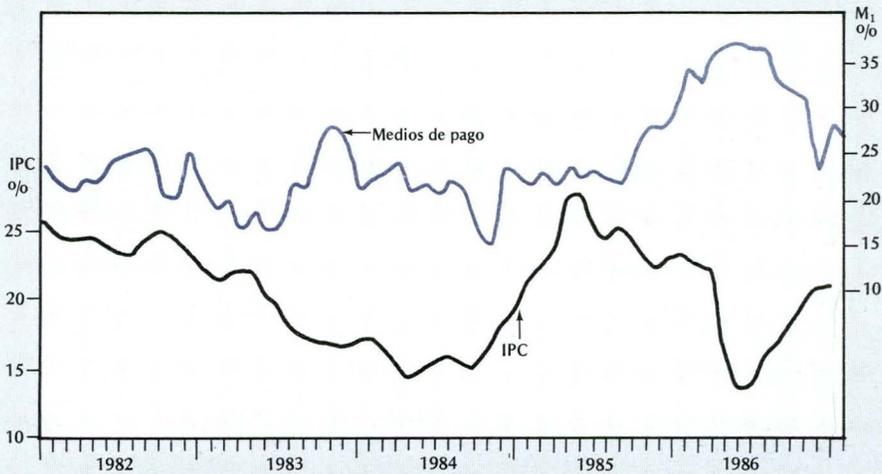
	Saldos a fin de		Variación %
	1985	1986	
I. Base monetaria (A+B-C+D)	412205	528634	28.2
A. Reservas internacionales (en pesos)	339438	712867	110.0
B. Crédito primario bruto	341220	358716	5.1
C. Pasivos no monetarios	276588	553571	100.1
D. Moneda de Tesorería	8135	10622	30.6
II. Liquidez secundaria	229979	259836	13.0
III. Medios de pago (I + II)	642184	788470	22.8
IV. Cuasidineros	970326	1288107	32.7
V. Oferta monetaria ampliada (III + IV)	1612510	2076577	28.8

Fuente: Banco de la República.

largo del año. En efecto, como se aprecia en el Gráfico I-9, los ritmos de crecimiento de los agregados monetarios fueron, en promedio, mucho más altos a lo largo de 1986 que en el año anterior o que en diciembre último. De hecho, tanto la base como los medios de pago registraron crecimientos cada vez más rápidos desde el último trimestre de 1985 hasta mediados de 1986, los cuales sólo fueron revertidos gradualmente a partir de entonces. Paradójicamente, sin embargo, como el mismo gráfico lo indica, las tasas de inflación registraron una tendencia opuesta, llegando a su punto más bajo de toda la década a mediados de 1986. Esta aparente contradicción encuentra su explicación tanto en factores reales como monetarios. En relación con lo primero, es preciso recordar que los

ciclos recientes de la inflación en Colombia han estado determinados por la evolución de la oferta de alimentos no procesados. Como ha sido analizado en números anteriores de esta revista, durante el primer semestre de 1986 se presentó una fase de expansión de la oferta de alimentos que a su vez respondía a los altos precios relativos que habían tenido estos productos un año atrás. La posterior reversión de esa tendencia ha venido dando origen a la aceleración de la inflación observada desde mediados de 1986. Por su parte, desde un punto de vista monetario, los más altos ritmos de expansión de los medios de pago no dieron origen a la aparición de excedentes de liquidez en poder del público, que habrían podido generar mayores ritmos de inflación, porque simultáneamente se amplió la

GRAFICO I-9
EVOLUCION DE LOS MEDIOS DE PAGO Y DE LA INFLACION
(Año completo)



Fuente: Banco de la República y DANE. Cálculos de FEDESARROLLU.

demanda de dinero como resultado de la recuperación de la economía, de la caída en las tasas de interés y de las menores expectativas de devaluación.

Como se analiza detalladamente en el capítulo de Moneda y Crédito, el panorama monetario será muy diferente en el presente año, en razón del giro que ha dado nuevamente la situación del sector externo del país. La previsible caída en el acervo de reservas internacionales implicará la aparición de un margen de expansión monetaria equivalente al 20% de la base actual, que debe agregarse al proveniente del ritmo de inflación tendencial de la economía, para un total no inferior al 40% del valor de la base a finales de 1986.

De acuerdo con la argumentación que se desarrolla en dicho capítulo,

la utilización de ese margen, que ya se encuentra comprometido casi totalmente, deberá favorecer la generación de crédito primario neto, especialmente para la Tesorería, sobre la opción de disminuir los saldos actuales de los diferentes pasivos no monetarios del Emisor. La irrigación de recursos primarios para el gobierno no está justificada por la necesidad de elevar el gasto en inversión para desarrollar programas de carácter social y para contrarrestar parcialmente los efectos depresivos de la demanda proveniente del sector cafetero. Cabe señalar además, que dicha irrigación de recursos podrá hacerse mediante la utilización de parte de los depósitos que la Tesorería tiene a su disposición en el Emisor y no mediante la creación de cupos de crédito. Por otra parte, como también se analiza en el capítulo respectivo, parte del margen monetario debe utilizarse pa-

ra reducir el actual coeficiente de reservas de los bancos. Como allí se observa, tal medida facilitaría la disminución del margen global de intermediación, lo cual sería favorable a la reducción de las tasas de interés activas. Así, se estima que una disminución de tres puntos en el encaje permitiría reducir en unos dos puntos las tasas de interés activas cobradas por los bancos, sin modificar por ello su rentabilidad. Dicha disminución es compatible además con un crecimiento de la base monetaria de un 23%, y un aumento de los medios de pago del 27%, que no implican presiones expansivas indeseadas.

La actual coyuntura monetaria es favorable además para la readopción de una política de controles administrativos a las tasas de interés, semejante a la que se tuvo en el primer semestre de 1986, pero incluso de mayor alcance. En efecto, la existencia de un amplio margen monetario para la generación de crédito y la disminución de la tasa de paridad externa de interés son dos de los factores macroeconómicos favorables para una reducción de las tasas de interés aún mayor que la que se logró en aquella oportunidad. Desde un punto de vista financiero, existe también una circunstancia favorable adicional como resultado de la reforma tributaria de finales de 1986, puesto que ella redujo el incentivo de las empresas a endeudarse y, simultáneamente, elevó el atractivo para colocar los ahorros privados en el sistema financiero. Dados este conjunto de factores, en el capítulo de Moneda y Crédito se presenta un paquete de medidas dirigido a lograr un control efectivo de las tasas de interés, basado en la experiencia del primer semestre de 1986. En él se contempla disminuir la tasa

efectiva de interés de captación al 30.14% y la de colocación al 38%, es decir más de dos puntos por debajo de los límites establecidos en enero de 1986. Además se señalan las medidas complementarias que deben tomarse para evitar la aparición de distorsiones entre los diferentes tipos de intermediarios y para hacer extensiva la disminución de los intereses a las operaciones de crédito comercial y a través de tarjetas. Cabe observar que la disminución de tasas de interés abriría además un margen para una expansión mayor de los medios de pago que la arriba citada, puesto que estimularía las tenencias de dinero y, en particular, de cuentas corrientes. Por este canal, contribuiría a reducir los costos de captación de recursos del sistema bancario y facilitaría la adopción de las medidas de control propuestas para la tasa activa de interés.

VI. LOS RETOS DE POLITICA Y EL PROGRAMA MACROECONOMICO PARA 1987

Según se desprende de las secciones anteriores de este capítulo, el cambio en las condiciones del sector externo por la caída en los precios del café plantea dos retos de política macroeconómica para 1987: de un lado mantener el crecimiento económico alcanzado durante 1986 y, de otro, estabilizar la posición cambiaria de corto y de mediano plazo del país. Lo primero requiere, en esencia, encontrar nuevas fuentes de expansión de la demanda exógena que replacen la pérdida de dinamismo que tendrá el valor interno de la cosecha cafetera, medido en términos de su capacidad de compra. Estas fuentes pueden incluir aumentos en el gasto público, en la inversión privada o en las ex-

portaciones menores y de servicios, por un lado, o recortes en las importaciones, por otro. En relación con el objetivo de estabilización cambiaria, es preciso impedir que el deterioro de la situación comercial externa del país dé origen a presiones especulativas sobre las demandas de importaciones, los movimientos financieros de carácter comercial y la disponibilidad de los agentes económicos internos y externos a contratar nuevas fuentes de crédito externo de mediano y de largo plazo. En adición a estos dos grandes retos de carácter macroeconómico, el gobierno se ha planteado un tercer derrotero, que consiste en llevar a cabo ambiciosos programas de lucha contra la pobreza y de rehabilitación de zonas de conflicto, dentro de un marco de "economía social" favorable al crecimiento. En otras palabras, el gobierno está frente al reto, impuesto por él mismo, de conciliar la política económica con una ambiciosa política de carácter social, que demandará recursos estimados en \$187.000 millones en 1987 y en no menos de \$1.0 billón en todo el cuatrienio⁶.

Frente a estos retos, las intenciones de política del gobierno para el presente año se encuentran consignadas en el documento CONPES titulado "Lineamientos del Programa Macroeconómico 1987"⁷. De acuerdo con este documento, las piezas claves para desarrollar una estrategia económica coherente en las actuales circunstancias son tres: "(i) garantizar un nivel de desembolsos de crédito

externo que, a la vez que contribuya al financiamiento de la inversión pública, permita al finalizar el año un nivel adecuado de reservas internacionales; (ii) incrementar el ahorro doméstico, público y privado, con el fin de reducir las necesidades de ahorro externo y (iii) reorientar el gasto público hacia bienes y servicios producidos internamente con el fin de contrarrestar el efecto negativo del sector externo sobre la demanda agregada, mantener el dinamismo de la actividad productiva y aumentar los recursos para el financiamiento de los programas sociales. Esta estrategia requiere arbitrar recursos entre el sector descentralizado y el gobierno central, abriéndole campo a la inversión en este último"⁸.

La estrategia anterior contiene, sin embargo, al menos cuatro tipos de problemas para responder a los retos de política arriba enumerados. En primer lugar, se detecta un problema global de orientación. El programa parte de una concepción ortodoxa del funcionamiento de la economía, según la cual los desajustes externo y fiscal son, en último término, el resultado de insuficiente ahorro doméstico. En consecuencia, frente al "shock" externo resultante de la caída de los precios del café hace énfasis en la necesidad de aumentar el ahorro público y privado. Infortunadamente, este enfoque no es compatible con el objetivo de estabilización de la demanda frente a dicho shock externo que, como hemos visto, requiere aumentar otras fuentes de gasto exógeno para sustituir la menor demanda proveniente del sector exportador cafetero. Las implicaciones de este enfoque son diversas. En rela-

⁶ Véase María Mercedes de Martínez, "Estrategia de Desarrollo hacia una Economía Social" en *Economía Colombiana*, enero 1987.

⁷ Documento DNP 2302-UPG, febrero 4 de 1987.

⁸ *Op. cit.*, pp. 14-15.

ción con las finanzas públicas, conduce a fijarse metas de gastos totales del sector público consolidado que, en términos reales, prácticamente no difieren de los niveles del año anterior, renunciando así a utilizar activamente esta herramienta de estabilización de la demanda. En relación con el sector externo, se deja de lado la posibilidad de contener directamente las compras externas con el fin de reorientar la demanda hacia la producción doméstica. Antes bien, el programa considera que es deseable mantener el actual cupo de importaciones y permitir un crecimiento del 11% en las compras externas que efectivamente se realicen durante el año. Por último, en relación con la política social, no resulta compatible un enfoque macroeconómico que hace énfasis en la contención del gasto público para aumentar el ahorro fiscal, con las intenciones de política en materia social que, como hemos visto, suponen realizar gastos en cuantías extraordinariamente altas. Además, como se señala más adelante, no parece factible lograr este objetivo reasignando recursos dentro del sector público.

En segundo término, la estrategia propuesta contiene un problema general de definición y cuantificación de variables de política. El programa no precisa cuáles son las variables que servirán para controlar la ejecución del programa ni define metas precisas para las principales variables objetivo. Así, el programa no ofrece ningún tipo de cuantificación, excepto de manera muy global para el conjunto de las operaciones del sector público consolidado y para las partidas componentes de la balanza de pagos. Sin embargo, aún en tales casos, las cifras que se presentan deben en-

tenderse más como proyecciones (en algunos casos con varias alternativas posibles) que como metas o guías de política. El programa no contempla tampoco metas globales o sectoriales de crecimiento económico ni ofrece pautas indicativas para la toma de decisiones en el sector privado ni para ejecutar las intenciones de política en las entidades individuales del sector público.

En tercer lugar, puede advertirse un problema de selección de instrumentos de política para llevar a cabo la estrategia. El programa hace énfasis en los instrumentos relacionados con la política fiscal y, en particular, con el manejo del gasto y el financiamiento públicos. En cambio, concede mucha menor importancia a los instrumentos específicos de tipo monetario y mucho menos financiero, o a las herramientas de control sobre las importaciones, las operaciones cambiarias y las transacciones financieras externas. De esta forma, se constata la inclinación que han tenido las autoridades económicas desde 1984 en centrar la política económica en el manejo fiscal y en simplificar el número de instrumentos utilizados en las demás áreas. Así, en el manejo monetario y financiero se dejan sin función instrumentos que pueden ser de gran efectividad, como los controles a las tasas de interés, los encajes sobre el sistema bancario y el manejo de diversos pasivos no monetarios de suscripción obligatoria en el sector privado (particularmente entre los importadores de bienes y servicios). De igual forma, en el campo de las políticas del sector externo, el programa no contempla cambio alguno en el presupuesto de importaciones, en los regímenes de licencia previa y libre importación, en los plazos de gi-

ro para el pago de las compras externas ni en ninguno de los instrumentos de control directo del financiamiento externo privado. Así las cosas, la enorme batería de instrumentos de política que el país ha venido desarrollando con éxito en las últimas dos décadas se deja sin utilizar, para acudir en forma casi exclusiva a los instrumentos más convencionales de manejo macroeconómico en las diversas áreas, como lo dictan los cánones de la ortodoxia y los organismos internacionales de crédito.

Por último, la estrategia padece de un gran distanciamiento con las verdaderas posibilidades de acción de las autoridades económicas. Esta deficiencia es notoria en cuanto hace a la reorientación de recursos del sector descentralizado hacia el gobierno central para financiar los grandes proyectos de gasto social de la actual administración. Esta recomendación carece de realismo al menos por tres razones. De un lado, porque la mayoría de las entidades descentralizadas se encuentran en déficit y no tienen cubiertas sus necesidades de financiamiento, mucho menos por lo tanto podrán transferir recursos *financieros* al gobierno central. De otra parte, porque las autoridades económicas no cuentan con discrecionalidad política ni legal para recortar los gastos corrientes ni de capital de esas enti-

dades, lo cual además puede resquebrajar la armonía del equipo económico. Por consiguiente, las posibilidades de redistribuir el *gasto real* al interior del sector público son limitadas. Por último, porque aun si los recursos financieros y/o reales pudieran transferirse, no es claro en absoluto cómo va a trasladarse también la *capacidad administrativa*, operativa y de ejecución de las entidades descentralizadas hacia el gobierno central para que éste pueda ocuparse de los programas que piensa realizar. Esta triple falta de realismo lleva a poner en duda la posibilidad de conciliar el manejo macroeconómico con las políticas sociales dentro de la estrategia propuesta por el gobierno⁹.

En síntesis, aunque es loable la intención del gobierno de continuar elaborando programas macroeconómicos anuales, es claro que el promulgado para el presente año no contiene todos los elementos que requeriría para servir como una guía en el manejo de las diferentes políticas, puesto que no precisa suficientemente sus objetivos, no cuantifica ni desagrega las metas perseguidas, no prevé un uso eficiente de toda la batería de instrumentos de política a su disposición y, finalmente, no reconoce las limitaciones prácticas que puede encontrar su ejecución.

⁹ A este respecto véanse también las ponencias de Hernando Gómez y César Vallejo incluidas en el número 5 de *Debates de Coyuntura Económica*, FESCOL/FEDESARROLLO, marzo de 1987.

Sector Externo

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

El desempeño del sector externo en 1986 estuvo dominado por la evolución del mercado cafetero. Las cotizaciones promedias del grano alcanzaron un nivel extraordinario según los patrones de la década actual, aunque con una tendencia descendente desde la eliminación del sistema de cuotas en el mes de febrero. Teniendo en cuenta además el favorable comportamiento del volumen de ventas, los ingresos totales por este concepto alcanzaron una cifra próxima a los US\$3.000 millones, dando origen a una mejoría de cerca de US\$1.700 millones, tanto en el saldo de las operaciones comerciales como en el total de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Aunque los reintegros cafeteros fueron inferiores, debido en parte a la disminución de la deuda externa del Fondo Nacional del Café, el saldo comercial de la balanza cambiaria registró un fortalecimiento del orden de los US\$500 millones con respecto a 1985, y el saldo neto de las opera-

ciones en cuenta corriente de dicha balanza se elevó de US\$140 millones a US\$930 millones. Considerando además los resultados del balance de capitales, el efecto final de todas las operaciones externas del país fue un aumento de casi US\$1.200 millones en el saldo de las reservas internacionales brutas.

A pesar de este desempeño reciente, la brusca caída de los precios externos del café ha puesto nuevamente de manifiesto la vulnerabilidad del sector externo colombiano. Si bien la posición actual de reservas es relativamente holgada en el corto plazo, las perspectivas a partir de 1988 exigen la adopción inmediata de medidas de política en diversos frentes para evitar que se repita la experiencia de los últimos cuatro años. Así, es preciso que se reduzca a US\$300 millones el presupuesto mensual de importaciones y que se adopten disposiciones complementarias para reducir la demanda de importación de bienes de consumo y de capital. En materia de pagos externos, es oportuno que se restablezcan los plazos mí-

nimos para el pago de algunas importaciones y se refuerzan los controles cambiarios sobre las empresas que gozan de regímenes especiales. Adicionalmente, se requiere adecuar la política de financiamiento externo de largo plazo a las nuevas perspectivas del país, adoptando de inmediato una política agresiva de contratación de crédito externo nuevo con destino, esencialmente, a las entidades del sector público.

II. SITUACION CAMBIARIA

A. Evolución del tipo de cambio

La tasa de cambio ascendió a \$219 por dólar al finalizar 1986, lo que representó una devaluación nominal del 27.1% durante todo el año. El ritmo de devaluación fue, sin embargo, relativamente inestable. En términos anuales equivalentes, la variación mensual de la tasa de cambio osciló entre un 21% y un 39%, como resultado de la política de ajustar el ritmo de devaluación al comportamiento de los determinantes de la tasa de cambio real (Cuadro II-1).

El ritmo de devaluación compensó ampliamente el diferencial entre la inflación interna y la externa, de forma que la moneda se depreció en términos reales frente al nivel registrado en 1985. Más aún, la apreciación de las monedas europeas y japonesas frente al dólar permitió una devaluación real del peso cercana al 18% entre el último trimestre de 1986 y noviembre pasado, de acuerdo con la ponderación de las 22 monedas más relevantes en el comercio exterior colombiano según la importancia de los países respectivos en nuestras importaciones. Cuando se ponderan de

acuerdo con el destino de las exportaciones menores, la depreciación real resultante fue menor (12%), debido a la mayor participación de la moneda venezolana, cuya cotización relevante para nuestras exportaciones se depreció considerablemente durante 1985 (Cuadro II-2).

Al considerar distintos grupos de países, se observa que la mejoría en la competitividad en el comercio con los Estados Unidos fue de un 9% en el período señalado, en tanto que frente a los demás países desarrollados fue del 30%, monto atribuible en su mayor parte a la devaluación del dólar en esos mercados. En el contexto latinoamericano, la variación en la tasa de cambio real durante el año resulta diferente según el tipo de ponderación que se utilice en el cálculo. Si se considera la participación de este grupo de países en nuestras importaciones, la depreciación real del peso alcanzó un 14%, en virtud de la escasa devaluación que acompañó los programas anti-inflacionarios en Brasil, Perú y Argentina. Este efecto se reforzó por el mantenimiento durante la mayor parte del año de la paridad del Bolívar relevante para nuestras importaciones procedentes del vecino país. En contraste, cuando los países latinoamericanos se ponderan de acuerdo con el destino de nuestras exportaciones menores se obtiene una *revaluación* real de la moneda colombiana. En este caso, la devaluación del bolívar en el mercado libre venezolano y el continuo traslado de los productos exportados por Colombia a dicho mercado originaron por sí solos una apreciación real del peso que no logró contrarrestarse con la depreciación frente a los demás países de la región.

CUADRO II-1
EVOLUCION DE LA TASA DE CAMBIO OFICIAL

	1983		1984		1985		1986		1987	
	\$/US	Variación anual equivalente %	\$/US	Variación anual equivalente %	\$/US	Variación anual equivalente %	\$/US	Variación anual equivalente %	\$/US	Variación anual equivalente %
Enero	71.45	21.7	90.63	28.2	116.06	32.6	175.00	21.35	222.79	22.86
Febrero	72.81	25.4	92.53	28.3	120.01	42.6	178.10	23.46	226.73	23.41
Marzo	74.19	25.3	94.47	28.3	126.03	82.9	181.53	25.72		
Abril	75.60	25.3	96.45	28.3	132.58	79.0	186.56	38.82		
Mayo	77.04	25.4	98.47	28.3	138.70	71.9	190.46	28.18		
Junio	78.51	25.4	100.40	26.2	142.90	43.0	193.76	22.89		
Julio	80.00	23.3	102.65	30.5	147.79	49.7	197.59	26.48		
Agosto	81.68	28.3	104.81	28.4	152.06	40.7	200.72	20.76		
Septiembre	83.40	28.4	107.01	28.3	157.90	57.2	205.56	33.10		
Octubre	85.15	28.3	109.26	28.4	162.43	40.4	210.30	31.46		
Noviembre	86.94	28.4	111.55	28.3	166.64	35.9	214.64	27.78		
Diciembre	88.77	28.4	113.89	28.3	172.20	48.3	219.00	27.29		

Fuente: Bolsa de Bogotá.

CUADRO II-2

INDICE DE TASAS DE CAMBIO REALES PONDERADAS
(Base 1980 = 100)

Deflactados con Indices de Precios al Consumidor

Período	Estados Unidos	Otros países desarrollados ponderados por		Países de América Latina ponderados por ^a		Total 22 países ponderados por	
		Exportaciones menores	Importaciones	Exportaciones menores	Importaciones	Exportaciones menores	Importaciones
1970 -73	128.5	92.2	101.2	124.1	122.3	113.5	115.5
1975	127.1	113.0	114.7	120.8	115.4	119.9	120.1
1977	106.3	94.9	101.8	101.8	96.9	100.7	103.0
1979	100.5	102.7	103.3	94.7	95.7	98.9	100.9
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	99.8	83.9	85.4	103.6	102.0	95.5	93.9
1982	100.1	75.8	76.8	96.7	84.8	90.0	87.5
1983 -I	102.4	76.1	77.6	89.2	74.9	88.0	87.2
-II	102.5	74.1	75.6	75.0	72.4	81.7	85.8
-III	107.3	74.1	75.8	79.1	76.8	84.5	88.4
-IV	111.7	76.5	78.7	81.9	78.8	87.5	91.7
1984 -I	116.1	79.0	81.4	80.5	80.8	88.9	95.0
-II	118.7	80.5	83.1	76.1	81.7	88.1	96.9
-III	123.7	78.3	80.7	78.8	84.4	89.5	97.9
-IV	127.9	78.3	81.3	81.9	85.5	91.7	99.9
1985 -I	128.9	74.6	77.3	83.0	86.2	90.9	98.3
-II	135.3	82.7	85.4	87.0	88.0	97.1	104.9
-III	148.1	96.2	99.1	94.3	93.8	108.1	117.2
-IV	159.9	113.6	117.4	99.6	100.5	119.2	131.4
1986 -I	160.2	121.6	126.0	90.1	100.3	117.4	135.2
-II	163.1	129.7	134.7	97.3	104.2	124.0	140.1
-III	172.8	145.3	151.4	102.9	112.0	134.0	153.4
Nov.	174.6	147.0	152.6	99.0	114.8	133.0	155.2

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO sobre datos de las "Estadísticas Financieras Internacionales" del FMI y del DANE. Ver Metodología en Coyuntura Económica Vol. XIII, No. 1, marzo de 1983, p. 110.

^a Desde 1983 se utiliza un promedio ponderado de las tres tasas de cambio vigentes en Venezuela (Ver Coyuntura Económica Vol XIV, No. 3, octubre de 1984, Cuadro III-2 p. 55).

Es importante observar, sin embargo, que estos cálculos no cubren el mes de diciembre, cuando se registró una devaluación de casi el 50% en la tasa preferencial del mercado cambiario venezolano. No obstante, la devaluación en el vecino país puede

traer algunos efectos favorables para la economía colombiana. En particular, en la medida en que se estrecha el diferencial entre las cotizaciones libre y preferencial en Venezuela, es de esperarse que se vea desestimulado el contrabando de productos ve-

nezolanos con alto contenido de insumos importados a la tasa preferencial. El consecuente encarecimiento de dichas mercancías puede reducir su demanda en nuestro país, al tiempo que disminuye las ganancias realizadas por los exportadores venezolanos cuyas actividades, en la mayoría de los casos, tienen un alto riesgo al ser de carácter ilegal. Para las exportadores colombianos, la devaluación del bolívar en el mercado preferencial tendrá pocos efectos, ya que, con la excepción de unos pocos productos, a la mayor parte de nuestros artículos de exportación se les aplica desde hace meses la cotización del mercado libre.

El manejo de la tasa de cambio del peso colombiano en los dos últimos años ha permitido elevar el tipo de cambio real bien por encima del nivel de 1975, superando incluso las metas que algunos analistas sugerían como deseables para lo que resta de esta década¹. En estas circunstancias, el propósito de las políticas futuras en esta materia debe ser el de consolidar estos logros, antes que el de imponerse metas sustancialmente más elevadas de devaluación real. De hacerse esto último se continuaría incurriendo en los costos de corto plazo de la devaluación, cuando aún no ha llegado a cosecharse íntegramente sus beneficios de mediano y largo plazo. Así, continuaría incrementándose el peso real de la deuda externa para el país, se encarecería aún más el componente importado de la inversión real, se crearían presiones adicionales para elevar los precios de los bie-

nes y servicios urbanos que directa o indirectamente utilizan insumos importados y se introduciría un elemento recesivo en la evolución de la demanda en el corto plazo. Frente a esta variedad de costos que se percibirían con relativa rapidez, continuarían aún siendo muy graduales los beneficios de diversificar y ampliar la las exportaciones menores, consolidar los procesos de sustitución de algunas importaciones especialmente de bienes intermedios², y captar el rendimiento fiscal de la devaluación a través de la participación del gobierno en los excedentes cafeteros y mineros. Por consiguiente, antes que proseguir en un acelerado proceso de elevación real del tipo de cambio, el gobierno debe buscar recoger los frutos de la devaluación real que se ha tenido hasta ahora.

FEDESARROLLO considera así que no sería justificable que el ritmo de devaluación superara el 23%, o a lo sumo el 25% en 1987. En efecto, una tasa de este orden sería suficiente para lograr el objetivo de mantener o aun incrementar ligeramente el tipo de cambio real, incluso en el evento de que se revierta parcialmente la devaluación reciente del dólar frente a las monedas de terceros países y se recuperen las tasas de cambio reales de los países latinoamericanos que contuvieron las variaciones de su tipo de cambio nominal durante 1986.

Además, FEDESARROLLO encuentra que es recomendable actuar en tres frentes complementarios al manejo cambiario para mejorar su eficacia. En primer lugar, en el del

¹ Véase, Ocampo, José Antonio, "La política macroeconómica en el corto y en el mediano plazo", *Coyuntura Económica*, diciembre 1986.

² Véase el capítulo de industria en la entrega anterior de esta revista.

manejo mismo del ritmo de devaluación, abandonando la política de ajustar mes a mes la tasa de devaluación según la evolución de la inflación externa e interna y el comportamiento de los tipos de cambio de las terceras monedas. Como se ha comentado en varias ocasiones en *Coyuntura Económica*, tal manejo reduce la efectividad del tipo de cambio para estimular las exportaciones porque introduce un elemento innecesario de incertidumbre en las transacciones externas desde el punto de vista de los agentes privados. En segundo lugar, es necesario reforzar la efectividad del manejo cambiario como estímulo a la sustitución de importaciones, con un perfeccionamiento de las políticas de control a las importaciones, en particular de bienes de consumo y de capital, que, según veremos, han registrado tasas muy altas de crecimiento. En tercer lugar, es preciso insistir en la conveniencia de adoptar un mecanismo *flexible y permanente* para transferir al gobierno los excedentes cafeteros que se originan en la devaluación real del tipo de cambio, ya que éste es el único medio de que el sector público se beneficie de la política cambiaria.

B. Resultados cambiarios y de balanza de pagos

Durante 1986 la cuenta corriente de la balanza de pagos arrojó un superávit de US\$529 millones, monto superior en más de US\$1.700 millones al registrado en 1985 (véase el Cuadro II-9 más adelante). Este resultado es atribuible esencialmente al incremento en el superávit comercial, que pasó de US\$149 a US\$1.838 millones, ya que el aumento que registraron las transferencias fue absorbido por el mayor déficit de servicios.

En términos cambiarios, la mejora fue menos notable, ya que el superávit de la cuenta corriente (US\$934) superó en sólo US\$790 millones el resultado de 1985 (Cuadro II-3). Según las estadísticas cambiarias, el mejoramiento se debió tanto al mayor superávit comercial, como a los resultados en el balance de servicios no financieros y transferencias. En el primer caso, la elevación en el precio internacional del café y el aumento en las cantidades exportadas llevaron los reintegros por exportaciones del grano a US\$2.337 millones, cifra que si bien es muy inferior al valor del café efectivamente exportado, representa un incremento del 48% frente a lo obtenido en 1985. La diferencia entre el valor exportado y los reintegros efectuados al Banco de la República fue de US\$ 636 millones, de los cuales la mayor parte correspondió al pago anticipado de la deuda de corto plazo del Fondo Nacional del Café, tal y como lo acordaron el gobierno y el gremio al comenzar la bonanza del año pasado.

Por su parte, los reintegros de los demás rubros de exportación se elevaron a US\$1.458 millones, monto que representa un crecimiento del 16% frente a lo obtenido en 1985, y que es resultado de las mayores ventas de hidrocarburos, carbón y productos manufacturados. Entre tanto, las compras de oro fueron de US\$460 millones, cifra que supera en un 13% la obtenida en 1985, pese a que en 1986 se eliminó gradualmente el sobreprecio que otorgaba el Banco de la República desde marzo de 1984. Sin embargo, la producción de este metal se vio favorecida por los altos precios internacionales que se registraron a lo largo del año pasado.

CUADRO II-3
BALANZA CAMBIARIA
 Enero – Diciembre
 (Millones de dólares)

	1985	1986	1985-1986 %
I. Balance en cuenta corriente	143.5	934.1	550.9
A. Balance comercial	983.2	1445.5	47.0
1. Exportaciones de bienes	2829.4	3794.4	34.1
a. Café	1575.0	2336.6	48.4
b. Otros	1254.4	1457.8	16.2
2. Compras de oro	407.4	459.9	12.9
3. Importaciones de bienes	2253.6	2808.8	24.6
B. Balance de servicios y otras transacciones corrientes	-839.7	-511.4	-
1. Servicios de capital (Neto) ^a	-1092.4	-1060.6	-
a. Ingresos	80.8	119.4	47.8
b. Egresos	1173.2	1180.1	0.6
2. Servicios no financieros y transferencias	109.6	433.1	295.2
a. Ingresos	668.4	1047.7	56.7
b. Egresos	558.8	614.6	10.0
3. Servicios vinculados al sector energético	143.1	116.1	-18.9
a. Ingresos ^b	444.5	418.1	-5.9
b. Egresos ^c	301.4	302.0	0.2
II. Balance de capitales	302.3	213.6	-29.3
A. Inversión directa	105.0	50.0	-52.3
B. Crédito neto al sector privado	26.3	-107.8	-
C. Crédito neto al sector público	171.0	271.4	58.7
III. Otros movimientos de divisas ^d	-20.1	50.4	-
IV. Variación en Reservas Brutas	425.7	1198.1	181.1
V. Saldo en Reservas Brutas	2313.1	3511.3	51.8

^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.

El aumento del conjunto de los ingresos por exportación resultó parcialmente compensado por la aceleración en los giros de importación, que ascendieron a US\$2.809 millones en 1986, en contraste con US\$2.253 millones durante 1985. El crecimiento en los giros por importaciones no reflejó, sin embargo, un aumento en las importaciones efectivas, sino esencialmente los efectos de la eliminación a comienzos de 1986 de los plazos mínimos de giro establecidos en 1984. La financiación obligatoria de las importaciones fue utilizada durante el período de ajuste de las cuentas externas con el fin de retrasar el egreso de divisas, con lo que en la práctica se represaron los giros por importaciones. Durante 1986, para contrarrestar el efecto de los mayores reintegros por exportaciones, se decidió acelerar los giros por importaciones haciendo uso de esa acumulación de giros pendientes. Según los manifiestos de Aduanas, las importaciones efectivas fueron de US\$3.800 millones, nivel muy similar al de 1985 (US\$3.733 millones). No obstante, las importaciones diferentes de hidrocarburos crecieron un 120%, para alcanzar un total de US\$3.667 millones, como resultado de la liberación de importaciones de 1985 y 1986. Este aumento no se reflejó en el total, gracias a que la mayor producción doméstica de crudo y derivados permitió reducir simultáneamente las compras externas de petróleo.

Como un todo, el superávit comercial de la balanza cambiaria fue de US\$1.445 millones durante 1986, monto superior en un 47% al obtenido en 1985. Sin embargo, el balance de servicios y transferencias también contribuyó a la mejoría en la cuenta corriente por operaciones

cambiarías. En particular, los ingresos por servicios no financieros y transferencias se elevaron a US\$ 1.048 millones durante el año pasado, en comparación con US\$668 millones registrados en 1985. Dicho incremento reflejó el proceso de repatriación de capitales y de estrechamiento del mercado negro de divisas propiciados por el cambio en las expectativas, que resultó de la mejoría en las cuentas externas del país y de la recuperación del tipo de cambio real. Los demás rubros de la cuenta de servicios presentaron muy pocas variaciones en comparación con 1985 así, el déficit de servicios financieros se mantuvo en niveles cercanos a los US\$1.060 millones, en tanto que las operaciones asociadas al sector energético registraron un superávit de US\$116 millones. En suma, el déficit de servicios y transferencias cambiarías se redujo de US\$480 millones en 1985 a US\$511 millones en 1986. Como ya se mencionó, este mejoramiento no se aprecia en los estimativos disponibles de la balanza de pagos, según los cuales las mayores transferencias debieron destinarse a cubrir el mayor valor de los egresos de servicios. Las comparaciones entre la balanza cambiaria y de pagos únicamente permiten deducir que dicho mayor valor no dio origen a mayores pagos efectivos, pero no hace posible identificar el tipo de servicios en que se presentó esta situación.

La mejoría en la cuenta corriente, tanto desde el punto de vista de la balanza de pagos como de las operaciones cambiarías, fue parcialmente contrarrestada por un deterioro de la cuenta de capitales. Según los movimientos cambiarios, la reducción fue moderada, ya que pasó de un saldo

de US\$302 millones en 1985 a uno de US\$214 millones un año más tarde. En este resultado se combinaron dos tendencias opuestas. De un lado, los mayores desembolsos netos de créditos destinados al sector público y, de otro, la contracción en los recursos originados en inversión directa y en créditos netos al sector privado. Sin embargo, desde un punto de vista de balanza de pagos, el deterioro de la cuenta de capitales fue notoriamente más acentuado, toda vez que el superávit cayó de US\$1.850 millones en 1985 a US\$1.092 millones en 1986. La discriminación de estas operaciones permite establecer que el origen de este comportamiento fue, en esencia, el mayor ritmo de cancelaciones de créditos de corto plazo del sector oficial. Ellos incluyen el pago de deuda del Fondo Nacional del Café, ya mencionado y algunas otras operaciones de las entidades descentralizadas que no dieron origen a movimientos cambiarios.

El efecto final de los superávit que registraron las cuentas corrientes y de capital fue ampliamente favorable al país. Así, si se considera el resultado de las operaciones cambiarias, se tiene un aumento de US\$ 1.198 millones en el saldo de las reservas brutas a disposición del Banco de la República. El indicador análogo para las operaciones de balanza de pagos son las reservas netas, cuyo aumento fue aún mayor (US\$1.446 millones), debido a la disminución que se logró en los pasivos externos del Banco de la República.

III. SITUACION CAFETERA

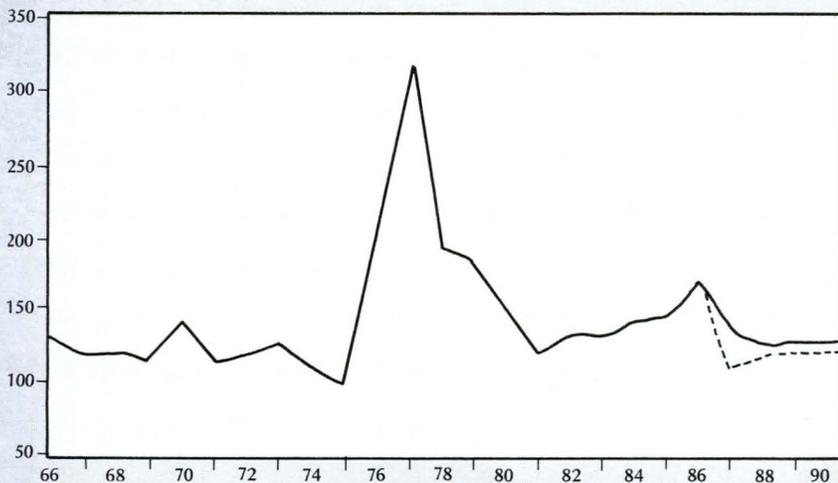
A. Evolución del precio internacional

Durante 1986, la cotización del café en el mercado internacional se

elevó considerablemente como efecto anticipado de la sequía que afectará la cosecha brasileña durante el año cafetero 1986/87. De esta manera, el precio internacional se ubicó en términos reales en un nivel muy elevado, según los patrones históricos de los últimos veinte años (Gráfico II-1).

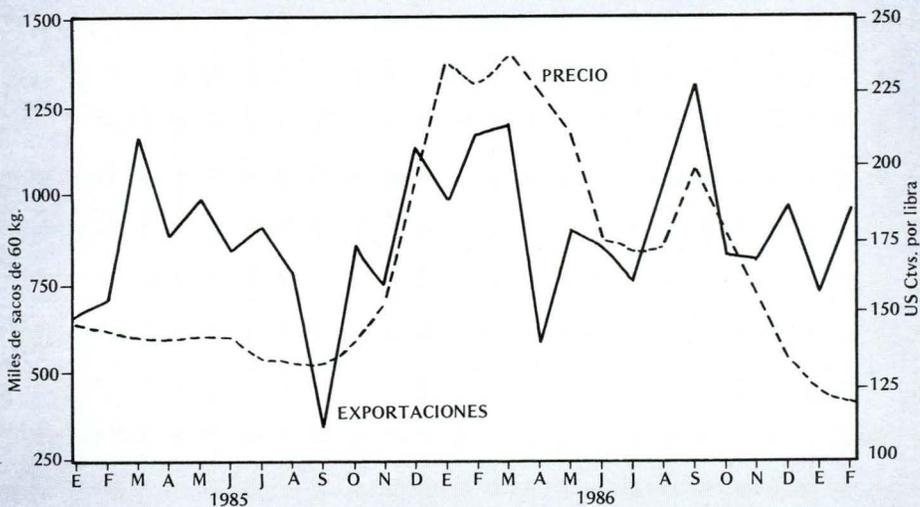
Sin embargo, las cotizaciones del grano registraron fuertes fluctuaciones a lo largo de 1986 (Gráfico II-2). En particular, los precios tuvieron una fase ascendente entre octubre de 1985 y enero de 1986, cuando comenzaron a anticiparse los efectos de la menor producción brasileña. Durante este lapso, la tendencia al alza no logró atenuarse con la ampliación de la cuota global de exportación; antes bien, al persistir un nivel alto en las cotizaciones, el mercado entró a funcionar libremente a mediados de febrero de 1986, cuando se suspendieron las cuotas de exportación. En respuesta, los países productores incrementaron rápidamente los volúmenes vendidos, lo que se reflejó inmediatamente sobre los precios internacionales, que cayeron continuamente entre los meses de marzo y julio. Como resultado, la mayor parte de la elevación de los precios de comienzos de año se erosionó durante esos meses. En estas circunstancias, los países productores trataron de revertir la tendencia descendente moderando el volumen de ventas y coordinando la comercialización del grano en el mercado internacional. Sin embargo, dichos esfuerzos totalmente ineficaces, ya que para ese entonces la industria torrefactora de los países consumidores había acumulado grandes inventarios y, además, las fuerzas especulativas en los mercados internacionales comenzaron a antici-

GRAFICO II-1
PRECIOS INTERNACIONALES DEL CAFE
 (Centavos de dólar de 1985/lb.)



Fuente: Banco Mundial.

GRAFICO II-2
EXPORTACIONES DE CAFE Y PRECIO INTERNACIONAL



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

par una caída aún mayor en las cotizaciones ante las expectativas de una gran recuperación en la cosecha brasileña del siguiente año cafetero. De esta manera, con excepción de un fugaz repunte durante el mes de septiembre, los precios internacionales cayeron a un ritmo acelerado durante los últimos meses del año. En diciembre último su nivel apenas era comparable en dólares nominales con el registrado en los meses previos a la corta bonanza; en términos reales se encontraba ya sustancialmente por debajo de ese punto, debido a la pérdida del valor del dólar frente al conjunto de las monedas de los países desarrollados.

Durante los primeros meses del presente año el mercado continuó deteriorándose, de forma que en febrero la cotización promedio se ubicó por debajo del límite inferior de la franja dentro de la cual se deben mover los precios cuando opera el mecanismo de cuotas. En estas circunstancias, los países productores buscaron reintroducir rápidamente dicho mecanismo. Infortunadamente, la falta de un acuerdo previo alrededor de la distribución de la cuota global permitió a los países consumidores, encabezados por los Estados Unidos, obstaculizar las negociaciones e impedir el restablecimiento del orden en el mercado internacional.

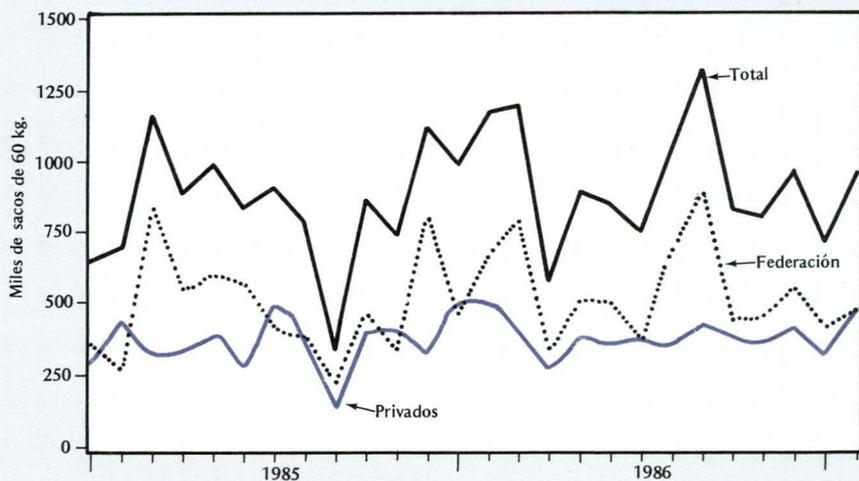
B. Comportamiento de las exportaciones colombianas

La factura por exportaciones de café se elevó considerablemente durante 1986 como resultado del incremento en el precio internacional y del mayor volumen vendido. En efec-

to, el aumento del 320/o en el precio promedio del café "otros suaves" entre 1986 y 1985, fue reforzado con un incremento del 140/o en las cantidades exportadas, que ascendieron a 11.380 miles de sacos de 60 kilogramos, alcanzando el mayor nivel en la historia cafetera reciente.

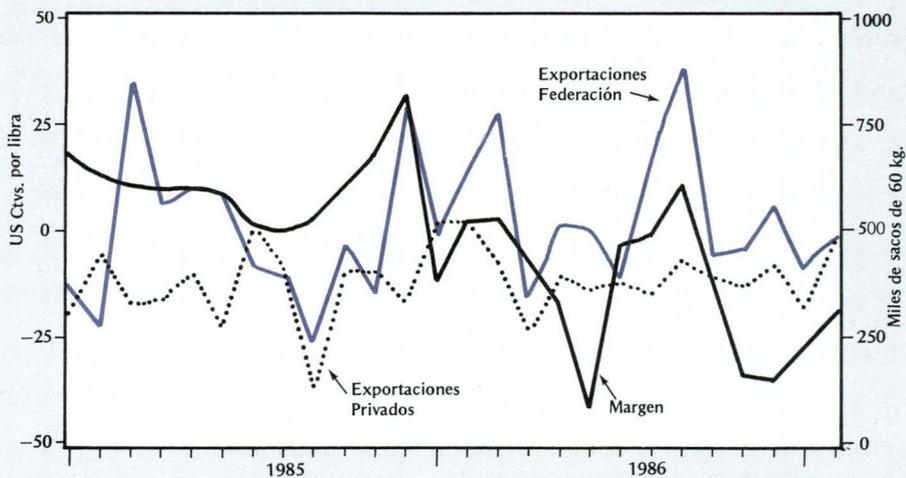
La evolución mensual del volumen exportado mostró grandes variaciones durante el año, atribuibles en su mayor parte al comportamiento de las ventas de Fedecafé. Por su parte, las ventas de los exportadores privados tuvieron una gran estabilidad y representaron, al igual que en 1985, un 420/o de las ventas totales (Gráfico II-3). De esta manera, estas últimas no reflejaron las fuertes oscilaciones en el margen bruto en las actividades de exportación de los agentes privados. Dicho margen, que se calcula como la diferencia entre el precio por libra de los cafés "otros suaves" más US¢2, y el precio de reintegro, tomó durante la mayor parte del año valores negativos que promediaron los US¢16 por libra. Sin embargo, esta situación se compensó con el uso del sistema del diferencial, que reconoció a los tostadores divergencias en el precio de venta de hasta 15 centavos de dólar por libra (Gráfico II-4). Cabe preguntarse, sin embargo, cuáles fueron los factores que determinaron las fluctuaciones en los embarques de grano por parte de Fedecafé. Cuando se compara la serie de precios con la de volúmenes exportados se encuentra un paralelo que parece sugerir que la política de comercialización de esta entidad trató de regular las ventas para moderar las grandes fluctuaciones ascendentes y descendentes de los precios. No obstante, los resultados de esta estrategia fueron poco satisfactorios como

GRAFICO II-3
EXPORTACIONES DE CAFE POR TIPO DE EXPORTADOR



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

GRAFICO II-4
MARGEN BRUTO DE EXPORTACION Y EXPORTACIONES DE CAFE



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros y cálculos FEDESARROLLO.

lo evidencian las variaciones de precios que de todas formas se presentaron.

C. Perspectivas

En las actuales circunstancias, las perspectivas del mercado cafetero no son muy alentadoras. Las tendencias depresivas se han mantenido desde el anuncio de la abundante cosecha brasileña del año cafetero 1987/88 y han sido reforzadas por la imposibilidad de reintroducir las cuotas de exportación, debido al enfrentamiento que se registró entre Estados Unidos y Brasil. Así las cosas, el mercado continúa regido por el libre juego de las fuerzas de oferta y demanda, aun cuando las cotizaciones muestran un franco deterioro. Sin embargo, no es evidente que el mercado se encuentre condenado a un mayor decaimiento durante el presente año. En particular, según estadísticas de la OIC, los inventarios en los países productores ascendieron al inicio del año cafetero 1986/87 a 42.4 millones de sacos, monto que no sólo es el menor registrado durante los últimos seis años, sino que además se ubica muy por debajo de los volúmenes acumulados durante los 15 años previos a la bonanza cafetera de 1975-1979 (Cuadro II-4). De otra parte, las existencias representan en la actualidad un 62.3% de las exportaciones mundiales, proporción que en términos históricos no resulta de ninguna manera exagerada y que, antes bien, es muy inferior a la registrada durante el período 1960-1975, y durante los últimos cuatro años. Más aún, la evolución de este indicador durante los próximos años dependerá de la magnitud de la cosecha brasileña, de las perspectivas de reducción en los inventarios y del comportamiento del

consumo mundial. Según estimativos del Banco Mundial, de estabilizarse la producción brasileña en torno a 25 millones de sacos, al finalizar la presente década los inventarios se situarían alrededor de los 38 millones de sacos, equivalentes a sólo el 50% de las exportaciones en ese año. En estas condiciones, no existirían condiciones objetivas para una caída aún mayor de los precios y, antes bien, podría esperarse una recuperación de los mismos. No obstante, de continuar el pesimismo que actualmente prima en el mercado internacional, las cotizaciones internacionales podrían mantenerse en los niveles *reales* más bajos de los años ochenta. Según se aprecia en el Gráfico II-1, el precio real medido en dólares de 1985 caería drásticamente entre 1986 y 1987, no sólo por el efecto de los menores precios nominales sino también como resultado de la devaluación del dólar. Sin embargo, si la producción brasileña supera este pronóstico, tal y como lo aseguran las autoridades norteamericanas, es posible que los precios reales se deterioren aún más. En efecto, en la actualidad el mercado parece reflejar las expectativas de una cosecha abundante en el Brasil durante el resto de la década. Si dichas expectativas se validan o, más aún, se quedan cortas frente a lo que ocurra con la producción de dicho país, es posible que el deterioro en las cotizaciones sea mayor, dado el patrón de sobre-reacción que caracteriza la formación de precios en el mercado cafetero.

IV. POLITICA COMERCIAL

A. Importaciones

Los registros de importación aprobados por el INCOMEX ascendieron

CUADRO II-4
COMPORTAMIENTO DE LAS EXISTENCIAS INICIALES DE CAFE
EN PAISES PRODUCTORES
(Millones de sacos)

Años	Brasil	Colombia	Total Productores	Exportaciones totales	Inventarios/Exportaciones %
1955/56	2.7	0.1	11.2	38.3	29.2
1960/61	44.3	0.9	60.9	44.2	137.8
1965/66	57.1	3.5	69.7	50.2	128.8
1970/71	39.5	5.6	59.2	53.1	111.5
1975/76	28.1	2.4	49.2	56.6	86.9
1980/81	16.5	3.8	32.7	59.4	55.1
1981/82	9.3 ^a	6.3	34.5	63.7	54.2
1982/83	20.0 ^a	10.0	52.3	65.8	79.5
1983/84	13.9 ^a	11.3	51.8	70.0	74.0
1984/85	16.7 ^a	12.7	55.7	69.0	80.7
1985/86	11.1 ^a	12.3	49.0	64.2	76.3
1986/87	14.3 ^b	9.8	42.4	68.0	62.3
1987/88	—	—	33.3	71.8	46.4
1988/89	—	—	37.0	73.5	50.3
1989/90	—	—	37.8	75.2	50.3

^a Existencias en abril 1.

^b Existencias en octubre 1.

Fuente: OIC 1987/88, 1989/90 según proyección del Banco Mundial.

durante 1986 a US\$4.874 millones en comparación con US\$4.689 millones en 1985. Este ligero crecimiento (4%) estuvo acompañado de un gran cambio en la composición de las importaciones. En efecto, aquellas destinadas a la industria se redujeron en un 5.3% entre 1985 y 1986, mientras que las licencias aprobadas al sector comercio aumentaron en un 56% durante el mismo período. (Cuadro II-5). Con las mayores importaciones para el comercio, las autoridades económicas buscaron compensar el mayor control relativo que afectó este sector en el período de mayor contención de las compras ex-

ternas. Sin embargo, en la actualidad la distinción entre industria y comercio no es totalmente significativa, ya que, como lo han manifestado las directivas del INCOMEX, el criterio de aprobación de licencias en la actualidad es la disponibilidad interna de los bienes más que el tipo de agente importador. A su turno la contracción en las importaciones oficiales refleja el colapso de la inversión pública y la reducción del componente importado en los proyectos estatales.

Según la forma de pago también se registraron grandes cambios en la composición de las importaciones. El

CUADRO II-5
REGISTROS DE IMPORTACIONES SEGUN CARACTER DEL IMPORTADOR
FORMA DE PAGO Y REGIMEN
Enero – Diciembre
(Millones de dólares, FOB)

	1984	1985	1986	Variación % 1985/84	Variación % 1986/85
I. Carácter					
a. Industria	1952.8	2699.0	2556.9	38.2	- 5.3
b. Comercio	769.1	916.0	1429.3	19.1	56.0
c. Oficial	1260.5	1073.9	888.2	-14.8	-17.3
II. Forma de pago					
a. Reembolsables	3423.9	3722.8	4586.0	8.7	23.2
b. No reembolsables	558.5	966.1	288.3	73.0	-70.2
III. Regimen					
a. Libre	841.3	695.1	2066.9	-17.4	197.4
b. Previa	3141.1	3993.8	2807.4	27.1	-29.7
IV. Total	3982.4	4688.9	4874.3	17.7	4.0

Fuente: INCOMEX.

crecimiento de las compras externas se concentró en las de carácter reembolsable, toda vez que las no reembolsables experimentaron una severa disminución como resultado de las menores adquisiciones de hidrocarburos por parte de Ecopetrol y de la disminución en el ritmo de inversiones de las compañías extranjeras asociadas en la exploración y explotación del petróleo. Debido a este comportamiento, el crecimiento global de los registros de importación no reflejó el aumento del 15% en el presupuesto total de importaciones, que se fijó en US\$345 millones mensuales para 1986. El aumento de las compras externas fue de sólo 4%, bien por debajo del mencionado 15%.

No obstante lo anterior, los efectos de la liberación de importaciones

se manifestaron plenamente durante el año pasado. En efecto, el traslado al régimen de libre de un grupo significativo de posiciones arancelarias dio lugar a un notable crecimiento de este tipo de importaciones, que se elevaron a US\$2.067 millones durante 1986, en comparación con US\$695 millones registrados en 1985. De esta forma, las importaciones libres pasaron a representar un 15% del total en 1985 a un 42% en 1986. Por su parte, las importaciones efectuadas mediante licencia previa se redujeron en un 30%, por efecto de esta reclasificación y de algunos retrasos que se presentaron en la asignación de los permisos en los primeros meses de la administración Barco.

Los efectos de la liberación acordada por el gobierno pasado con los organismos multilaterales de crédito

se aprecian con mayor claridad cuando se analiza la evolución de importaciones según uso o destino económico (Cuadro No. II-6). En particular, resulta sorprendente el notable crecimiento de las importaciones de bienes de consumo, que contrasta con la contracción de las importaciones de materias primas y bienes intermedios. Como un todo, las primeras se elevaron a US\$643 millones durante 1986, monto que supera en un 48% el registrado durante 1985. Este crecimiento se debió en gran parte a las mayores compras de productos alimenticios, máquinas y aparatos

de uso doméstico, vehículos de transporte particular y armamento militar. El dinamismo de algunos de estos rubros pone de presente que la liberación de ciertos bienes de consumo trajo como resultado un crecimiento excesivo de las compras externas, posiblemente estimuladas por presiones especulativas y, en algunos casos, por la existencia de demandas represadas desde años atrás.

Por su parte, la contracción en las importaciones de materias primas y productos intermedios se explica, ante todo, por la reducción en las com-

CUADRO II-6
IMPORTACIONES APROBADAS SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO
Enero – Diciembre
(Millones de dólares)

	Importaciones oficiales			Importaciones totales		
	1985	1986	Variación % 1986/85	1985	1986	Variación % 1986/85
I. Bienes de consumo	89.9	126.5	40.7	435.2	642.5	47.6
– No duradero	20.6	5.1	-75.2	235.4	328.4	39.5
– Duradero	69.3	121.4	75.2	199.9	314.0	57.1
II. Materias primas y bienes Intermedios	613.6	297.2	-51.6	2646.3	2254.7	-14.8
– Combustibles	347.6	133.6	-61.6	433.2	201.4	-53.5
– Agricultura	18.0	6.5	-63.9	206.5	170.7	-17.3
– Industria	248.0	157.1	-36.7	2006.5	1882.6	- 6.2
III. Bienes de capital	359.6	452.1	25.7	1568.1	1942.6	23.9
– Construcción	69.9	10.3	-85.3	240.1	49.5	-79.4
– Agricultura	2.6	6.5	150.0	46.9	75.4	60.8
– Industria	248.8	366.3	47.2	854.8	1314.5	53.8
– Transporte	38.3	69.0	80.2	426.3	503.3	18.1
IV. Diversos (no clasificados)	10.8	13.1	21.3	39.3	34.5	-12.2
V. Total	1073.9	888.9	-17.2	4688.9	4874.2	4.0

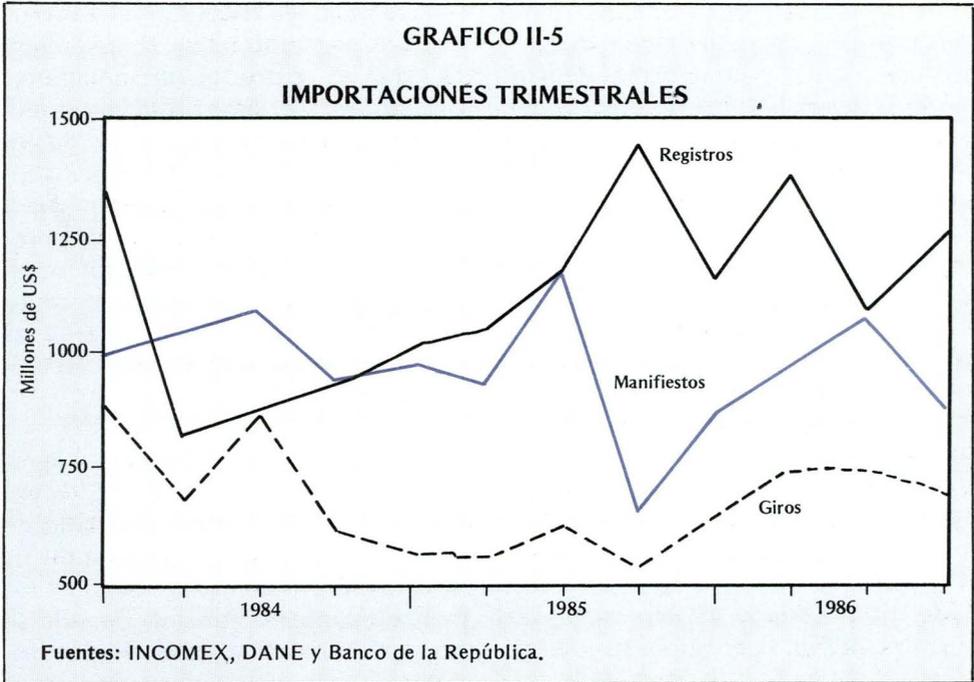
Fuente: INCOMEX.

pras de combustibles, atribuible a la mayor producción doméstica de hidrocarburos. No obstante, las importaciones de materias primas para la agricultura y la industria reforzaron esta tendencia, al sufrir disminuciones del 17.3% y 6.2% respectivamente. De cualquier manera, estos resultados no son sorprendentes, pese a que la producción en el país se recuperó significativamente durante 1986. En efecto, tal y como se analizó en la pasada edición de *Coyuntura Económica*, una parte importante del crecimiento de la industria se explica por la consolidación de la sustitución de importaciones en sectores productores de bienes intermedios. Así mismo, es posible que debido a la prioridad que se otorgó a estas importaciones en los períodos de restricción, los empresarios hubieran acumulado existencias de insumos importados con las cuales enfrentaron la expansión de la actividad productiva de 1986. Tampoco debe olvidarse que las cotizaciones internacionales de productos básicos han estado en una fase descendente en los últimos años.

Finalmente, las importaciones aprobadas de bienes de capital durante 1986 alcanzaron un total de US\$1.943 millones, en contraste con US\$1.568 millones en 1985. Este resultado refleja el crecimiento en las importaciones de maquinaria para la agricultura (60.8%), para la industria (53.8%) y en menor medida para el transporte (18.1%). En contraste, las importaciones de materiales de construcción se redujeron drásticamente (79.4%), en virtud de la contracción en la actividad constructora en los grandes proyectos del sector minero.

El comportamiento de los diferentes grupos de importaciones de bienes para el sector oficial fue muy disímil en 1986. En primer lugar, cabe destacar que las compras externas de combustibles se contrajeron sustancialmente (61.6%), lo que, debido a su gran importancia, influyó decisivamente en el comportamiento del total. En efecto, una vez se excluye este rubro, se advierte que las demás compras externas de carácter oficial tuvieron un crecimiento del 4%, atribuible a las adquisiciones de bienes de capital destinados a la industria y al transporte y a los bienes de consumo no duradero, dentro de los cuales se clasifica el equipo militar, cuyo aumento fue muy apreciable. En contraste, se registraron disminuciones en las compras externas de materias primas para la agricultura y la industria y en las importaciones de bienes de consumo no duradero, en este último caso gracias a las buenas cosechas de productos alimenticios y a las mayores compras externas de granos y otros alimentos por parte del sector privado.

En el Gráfico II-5 se observa la evolución trimestral de los tres indicadores de la evolución de las importaciones de que dispone el país: los registros de INCOMEX, los manifiestos de aduanas y los giros correspondientes realizados a través del Banco de la República. Según se aprecia, estos dos últimos indicadores registraron un notable crecimiento durante los tres primeros trimestres de 1986, que se revirtió sólo parcialmente en el último trimestre. Por su parte, aunque los registros de INCOMEX no tuvieron una tendencia definida a lo largo del año, estuvieron en promedio bien por encima de los manifiestos de Aduana. Esta ten-



dencia, que se inició en el cuarto trimestre de 1985, sugiere que existe en la actualidad un acervo apreciable de licencias de importación aún sin utilizar, que podrían hacerse efectivas en el presente año, en respuesta al deterioro del sector externo del país, presionando indebidamente la balanza de pagos. Es posible, además, que en los próximos meses se presente también una demanda adicional de licencias de importación por similares razones que, en caso de ser satisfecha, reforzaría aún más este efecto. En estas circunstancias, sería equivocado persistir en la política de mantener inmodificado el actual presupuesto mensual de importaciones, como fue anunciado por el gobierno en el mes de febrero. La incertidumbre sobre los ingresos externos del país en los primeros meses no hacen aconsejable mantener una política de importaciones que fue diseñada para

un período de holgura relativa de divisas, como fue el año de 1986. Tal actitud llevaría a repetir la experiencia de los primeros años de la administración Betancur, cuando se mantuvo por un tiempo excesivo la política de libertad de importaciones que se traía del gobierno anterior y se puso en riesgo la estabilidad cambiaria del país, al punto de exigir la imposición de drásticos controles a las compras externas en 1984.

Para evitar la reaparición de este escenario es preciso que se limite a US\$300 millones el cupo mensual de asignación de licencias reembolsables autorizado a INCOMEX por la Junta Monetaria. Además, estas medidas deben complementarse con el inmediato restablecimiento de los plazos mínimos de giro para las importaciones de bienes de consumo y de capital que, como hemos visto, regis-

tran en la actualidad un gran dinamismo. Los plazos mínimos de giro pueden ayudar a controlar la demanda de estos dos tipos de bienes, que se ha visto favorecida por la política de liberación de importaciones de los años anteriores, y contribuir a diferir los egresos cambiarios por ese concepto. En adición a estas medidas, el gobierno debe evitar adquirir cualquier nuevo compromiso de liberación de importaciones con los organismos internacionales de crédito, ya que tal cosa limitaría su margen de acción futuro para adoptar medidas más severas de restricción de importaciones y, eventualmente, para revertir algunas de las disposiciones de liberación de los dos últimos años. Esto último puede ser necesario para lograr cumplir el presupuesto de importaciones y, al mismo tiempo, satisfacer adecuadamente las demandas de bienes intermedios, repuestos, etc., que se encuentran en régimen de previa y que corren el riesgo de ser desplazados por las compras externas que están en el régimen de libre.

B. Exportaciones menores

1. Comportamiento reciente

La recuperación de las exportaciones no tradicionales siguió su curso durante 1986, como lo pone de presente el crecimiento del 15.7% en los registros del INCOMEX. Esta variación resulta considerablemente superior a la observada en 1985 (5.8%) y evidencia el proceso de consolidación de los rubros de exportación diferentes a café y petróleo, después de un largo período (1980-1984) de disminuciones en el valor de las ventas externas de los productos no tradicionales. Sin embargo, cuando

se excluyen el carbón y el ferroníquel, se encuentra que el crecimiento de las exportaciones menores fue inferior: 11.6%. Además el crecimiento de las exportaciones menores no fue uniforme entre los distintos sectores productivos. En particular, y al igual que en 1985, los productos industriales y mineros registraron un gran dinamismo, en tanto que las exportaciones agropecuarias permanecieron virtualmente estancadas (Cuadro II-7).

El valor de las exportaciones agropecuarias se redujo en un 0.5% entre 1985 y 1986 como resultado de una disminución en los precios de los principales productos agrícolas en los mercados internacionales. Cuando se ponderan los principales nueve productos según su participación en el valor de las exportaciones en 1985, se encuentra que la reducción promedio en sus precios fue cercana al 4% entre 1986 y 1985. Esta situación se explica, entre otros factores, por un aumento en la oferta exportable de productos primarios de origen en los países en desarrollo y por la persistencia de las políticas proteccionistas que los países industrializados han mantenido a través de altos subsidios a la producción de estos bienes. Una vez se deduce el efecto depresivo de las cotizaciones internacionales, se encuentra que el *quantum* exportado de los nueve principales productos agropecuarios se elevó 5.3% en 1986, mostrando así un avance favorable del volumen de ventas externas de productos primarios.

Al analizar la evolución de los registros por productos, se encuentra que la mayor contracción relativa se presentó en el valor de las exporta-

CUADRO II-7

COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MENORES
Enero – Diciembre

	Volumen (Miles de toneladas)			Valor (Millones de dólares)		
	1985	1986	1986/85 o/o	1985	1986	1986/85 o/o
I. Sector Agropecuario				570.8	567.8	-0.5
– Banano ^a	1041.1	1002.0	- 3.8	224.8	221.0	-1.7
– Flores	57.7	69.9	21.2	141.4	154.8	9.4
– Azúcar ^b	378.9	261.2	-31.1	40.5	37.1	8.4
– Algodón ^c	52.4	51.8	- 1.1	64.0	46.9	-26.7
– Tabaco negro	11.7	11.3	- 3.3	22.0	20.5	- 6.8
– Cacao en grano	2.9	2.6	-10.2	6.5	5.3	-18.4
– Mariscos	3.3	4.4	31.1	29.4	36.5	24.4
– Carne	6.4	12.1	88.5	11.4	20.2	76.2
– Hortalizas y frutas	10.7	15.9	48.7	5.5	9.1	64.5
– Otros	42.9	15.1	-62.9	25.3	16.4	-35.2
II. Sector Minero				206.3	285.7	38.5
– Carbón	3881.8	6114.9	57.5	158.4	234.5	48.0
– Platino	2	1	-50.0	14.6	7.5	-48.3
– Piedras preciosas	5	5	-	27.4	36.0	31.5
– Otros	11.3	144.7	-	5.9	7.7	30.0
III. Sector Industrial				748.4	912.3	21.9
– Alimentos y bebidas	107.6	115.7	44.8	53.1	59.6	12.3
– Hilados y tejidos	30.3	30.0	- 1.2	82.2	93.9	14.2
– Confecciones	5.7	7.4	30.9	72.0	115.0	59.7
– Maderas ^d	12.5	11.4	- 8.5	21.2	30.2	42.3
– Cuero ^d	5.9	6.7	13.4	65.3	98.2	50.4
– Artes gráficas	20.2	22.1	9.5	70.0	80.8	15.4
– Industria Química	147.8	144.7	- 2.1	158.7	181.8	14.6
– Cemento	1577.1	1627.6	3.2	46.5	43.4	- 6.7
– Ferroníquel	25.9	44.0	69.6	53.9	62.5	15.9
– Otros	53.6	103.8	93.7	125.5	146.9	17.1
IV. Total				1528.5	1765.8	15.7
V. Total sin carbón y ferroníquel				1316.2	1468.8	11.6

^a Incluye cajas de cartón corrugado.

^b Incluye azúcar crudo y caña de azúcar.

^c Incluye algodón de fibra corta y larga.

^d Incluye manufacturas.

Fuente: INCOMEX.

ciones de algodón (-26.7%), cacao (-18.4%), azúcar (-8.4%) y tabaco (-6.8%). El colapso de las exportaciones azucareras es atribuible al recorte en la cuota de importación estadounidense que obligó a reducir en un 31% las cantidades despachadas. Por su parte, el comportamiento de las exportaciones de algodón reflejó una caída del 27% en el precio internacional, mientras que reducciones simultáneas en cantidades y precios explican los resultados para el tabaco y el cacao. En contraste con los anteriores, algunos productos agropecuarios de exportación registraron cierto dinamismo. Tal es el caso de las flores, cuyo valor se incrementó en un 9.4%, pese a la caída en los precios internacionales. Asimismo, los mariscos mantuvieron las altas tasas de crecimiento observadas en 1985, con lo cual se consolidaron como el quinto renglón en importancia dentro del sector. Las exportaciones de carne y hortalizas y frutas se recuperaron durante 1986 después de su postración durante los primeros años de la presente década, en tanto que las ventas de banano —el principal producto de exportación agropecuaria después del café— se mantuvieron virtualmente estancadas.

El aumento en los registros de exportación de carbón permitió un crecimiento del 38% en las ventas de productos mineros en el exterior. Adicionalmente, las exportaciones de piedras preciosas y otros minerales de menor importancia como el plomo, los fosfatos y la brea, registraron un significativo crecimiento, que logró compensar holgadamente el menor valor de las exportaciones de platino.

Durante 1986, el valor de los registros de exportaciones manufactureras ascendió a US\$912 millones, monto que supera en un 22% el obtenido en 1985 y que constituye el más alto que se haya registrado en el país hasta el presente. El dinamismo en este grupo de exportaciones fue compartido por casi la totalidad de los sectores que lo componen y es atribuible básicamente a la recuperación de los mercados vecinos. Los rubros más dinámicos fueron, en su orden, las confecciones (con un crecimiento del 60% en el valor exportado), el cuero y sus manufacturas (50%), la madera y sus manufacturas (42%) y los productos de la industria química y editorial (15%). Por su parte, las exportaciones de ferrocromo estuvieron afectadas por la evolución de sus precios de venta. En efecto, la caída en el precio internacional implicó un crecimiento en el valor exportado de sólo el 16%, pese a que las cantidades despachadas aumentaron en un 70% durante el año.

Desde otro ángulo, es de interés observar que el crecimiento de las exportaciones menores (sin carbón) se concentró en aquellos productos que operan bajo el sistema de "Plan Vallejo". En efecto, este tipo de exportaciones se elevó el año anterior a US\$904 millones, monto que equivale al 62% del total y que representa un aumento del 18% frente al observado en 1985. Por su parte, los productos diferentes de "Plan Vallejo" tuvieron un crecimiento más moderado, del 5%.

Cuando se analiza la evolución de las exportaciones menores por países de destino (Cuadro III-8) resulta sorprendente la recuperación del merca-

CUADRO II-8
EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES MENORES SIN CARBON
POR MERCADOS DE DESTINO
Enero – Diciembre
(Millones de dólares)

	1980	1984	1985	1986	Variación % 1986/85
Estados Unidos	445.6	503.4	540.9	577.5	6.8
Japón	57.9	42.5	42.2	53.5	26.8
Canadá	11.1	9.5	10.6	13.4	12.6
Europa	368.1	283.7	302.2	270.1	-10.6
– Alemania Federal	62.7	35.7	54.9	57.2	4.2
– Francia	49.4	35.6	36.7	37.3	1.6
– España	25.8	13.7	11.1	24.3	118.9
– Holanda	54.1	51.9	47.3	47.6	0.6
– Italia	27.9	40.5	39.0	19.4	-50.3
– Reino Unido	38.0	22.5	19.0	16.4	-13.7
– Otros	110.2	83.8	94.2	67.9	-27.9
América Latina	649.9	350.4	341.7	585.8	71.4
Grupo Andino	386.2	190.7	238.7	341.2	42.9
– Venezuela	277.5	109.9	141.3	181.0	28.1
– Ecuador	77.3	51.8	63.9	67.8	6.1
– Perú	29.2	27.4	32.7	90.0	178.0
– Bolivia	2.1	1.6	0.8	1.5	87.5
Resto Aladi	104.8	37.3	35.4	64.4	81.9
– Brasil	9.0	3.2	3.0	8.3	177.0
– Chile	63.4	18.8	22.1	33.7	52.5
– México	16.4	3.4	4.7	8.6	83.0
– Argentina	14.0	11.4	5.4	13.4	148.1
– Otros	2.0	0.2	0.2	0.4	100.0
Centroamérica y Antillas	159.7	122.4	67.6	180.2	166.6
Resto de países	23.0	7.8	29.7	29.8	0.3
Total	1555.5	1197.3	1267.3	1530.1	20.7

Fuente: INCOMEX.

do latinoamericano durante 1986, pese a que la devaluación real del peso fue moderada frente a este conjunto de países. En efecto, después de una continua contracción durante la presente década, las exportaciones

no tradicionales a los países de América Latina se elevaron en 1986 a US\$586 millones, monto aún inferior al registrado en 1980 (US\$650 millones) pero que supera en un 71% al observado en 1985. En la

configuración de este resultado contribuyó significativamente el dinamismo de los mercados peruano y venezolano, permitiendo un crecimiento del 43% en las exportaciones con destino al Grupo Andino.

Así mismo, las exportaciones menores a Brasil, Chile, México y Argentina crecieron aceleradamente, con lo que se alcanzaron registros similares a los de 1980 (excepto Chile). Con todo, el mercado más dinámico en la región fue el de América Central y el Caribe, países a los cuales se vendieron US\$180 millones, en comparación con US\$68 millones en 1985. En contraste, las exportaciones menores a Europa sufrieron una contracción del 11%, pese a la magnitud de la devaluación real del peso frente a estos países. La disminución de las ventas al viejo continente es atribuible al estancamiento en el comercio de exportación con Francia, Alemania y Holanda, y al colapso de las importaciones de productos colombianos en Italia y el Reino Unido. A diferencia de lo ocurrido en los mercados europeos, las exportaciones menores con destino a los Estados Unidos, Canadá y Japón presentaron un moderado crecimiento. En el primer caso las ventas se elevaron en 1986 a US\$578 millones, un 6.8% más de lo registrado en 1985, con lo que se consolidó la importancia de los Estados Unidos como principal mercado para los productos de exportación no tradicionales. Las compras de productos colombianos en el Japón han ido creciendo en los últimos años, aunque todavía son inferiores no sólo a las observadas en 1980, sino también al potencial que este mercado ofrece para nuestro país.

2. Perspectivas y política de exportaciones menores

Las perspectivas de crecimiento en las exportaciones menores durante los próximos años son alentadoras, ya que como resultado de la depreciación real de la moneda colombiana, la recuperación de las economías vecinas y la reactivación del comercio internacional, se presentarán las condiciones para un crecimiento sostenido en las ventas de productos colombianos al exterior. En efecto, durante los dos primeros meses de 1987 las exportaciones no tradicionales crecieron en un 22% frente a igual período en 1986. Dentro de estas, las exportaciones manufactureras crecieron en un 33%, en tanto que los registros de exportaciones agropecuarias se incrementaron en un 18.7%, revirtiéndose así el estancamiento de estos rubros en 1986. De mantenerse estas tendencias, podría lograrse el objetivo de crecimiento del 15% que el gobierno se ha propuesto para las exportaciones menores (sin carbón) durante el presente año.

Es improbable que el manejo de los incentivos a las exportaciones menores tenga algún papel de importancia frente a este reto. La ambigüedad de criterios en la asignación de subsidios ha seguido siendo la norma en la presente administración, en particular en cuanto hace al CERT, según veremos en seguida. Además, aunque se aumentó en un punto el coeficiente del impuesto CIF sobre las importaciones destinado a PROEXPO, al mismo tiempo se hizo cargo a esta entidad de cubrir la totalidad del costo del CERT. Si bien esta medida es justificable porque facilita el manejo del conjunto de instrumentos de promoción en una sola

entidad, su eficacia en último término dependerá de la capacidad técnica y administrativa de asignación y manejo de los recursos de PROEX-PO, sobre lo cual las experiencias pasadas y recientes dejan mucho que desear.

Los niveles porcentuales del CERT fueron modificados en enero pasado mediante el Decreto 107. De acuerdo con el Programa Macroeconómico aprobado por el CONPES, "con la reciente reestructuración del CERT se redujo la dispersión, haciéndolo más selectivo y privilegiando productos con mayor potencial de ser exportados, sin modificar el nivel promedio"³. En la práctica, sin embargo, la aplicación de estos lineamientos no implicó cambios de importancia en la estructura de los porcentajes ni condujo a dar mayor claridad a la política de subsidios. Así, la dispersión se redujo sólo en forma moderada, al bajar el nivel máximo del CERT del 14% al 12%. Sin embargo, se mantuvieron los niveles previamente existentes de 9 y 5% y se creó además una tasa del 3%. En relación con la selectividad, los avances también fueron modestos, ya que por regla general, los niveles de CERT se redujeron unos dos puntos para la mayoría de los productos. Las únicas reducciones sustanciales para productos de alguna importancia se dieron en los casos de arroz, confitería, tabaco (excepto rubio), algodón e hilados de algodón, papel, algunas pocas manufacturas de la industria editorial y molinillos de café. En contraste, los productos a los cuales se les concedieron mayores subsidios fueron muy pocos y de reducida importan-

cia (excepto algunas líneas de vestuario). Así las cosas, los productos que en realidad fueron privilegiados en términos relativos fueron aquellos a los que se les mantuvo inmodificado el CERT que tenían anteriormente. Los más importantes entre ellos fueron las flores exportadas a países distintos de Estados Unidos, los azúcares y melazas, el cacao y sus preparados, los cueros procesados, los carbones coquizables, la mayoría de los productos de la industria química, algunos textiles y unas pocas manufacturas de menor significación.

Infortunadamente, no fueron dados a conocer los criterios específicos con los cuales se efectuaron estas modificaciones, ni se garantizó a los exportadores que los niveles establecidos se conservarán en el futuro en forma estable. Por consiguiente se mantuvieron estas dos fuentes de ineficiencia en este instrumento de promoción. En síntesis, puede decirse que, en contra de lo que había anunciado, el nuevo gobierno no introdujo ninguna reforma de importancia al manejo del CERT, ni eliminó los factores de incertidumbre que le fueron introducidos durante la administración anterior.

V. POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

A. Requerimientos de la cuenta corriente

Después de registrar un superávit de US\$529 millones de dólares durante 1986, la cuenta corriente de la balanza de pagos se tornará deficitaria durante el resto de la presente década. Este hecho impone restricciones al financiamiento externo, ya

³ Documento DNP-2302-UPG, febrero 4 de 1987.

que si se quiere evitar la pérdida de reservas las autoridades deberán conseguir recursos suficientes para cubrir el desequilibrio en la cuenta corriente y la significativa amortización programada de los empréstitos recibidos por el país en los últimos años.

El déficit en la cuenta corriente se elevará a unos US\$800 millones durante 1987, como resultado de la caída en el valor de las exportaciones de café, cuyo monto se ha estimado en US\$1.450 millones durante el presente año, en comparación con US\$2.793 registrados en 1986 (Cuadro III-9). Sin embargo, otros rubros de exportación, en particular los hidrocarburos, tendrán un dinamismo capaz de contrarrestar parcialmente las menores exportaciones de grano. Por su parte, se espera un crecimiento moderado en las importaciones efectivas como reflejo del incremento moderado en los registros aprobados durante 1986 y de las nuevas medidas que deberán tomarse para controlar las compras externas. Como un todo, el superávit comercial se reducirá aproximadamente en un 50% entre 1986 y 1987, cuando ascenderá a unos US\$900 millones. Adicionalmente, los egresos por servicios financieros se elevarán por encima de los US\$1.800 millones, en comparación con US\$1.618 millones que se destinaron al pago de intereses, utilidades y dividendos durante 1986. Finalmente, la incertidumbre que prevalece en torno a la situación del sector externo impedirá que los resultados de la cuenta de servicios no financieros sean tan positivos en 1987 como en el año anterior. De esta manera, se tendrá el déficit en cuenta corriente ya citado, de unos US\$800 millones, que implicará un aumento

idéntico de las obligaciones netas de capital del país con el exterior. Sin embargo, puesto que la inversión externa directa producirá recursos al país equivalentes a unos US\$400 millones en 1987, la *deuda externa neta* de carácter propiamente financiero sólo se elevará en los US\$400 millones restantes. Según se observa en el mismo Cuadro III-9, ello implicará que el *saldo* de dicha deuda externa neta se elevará de US\$9.336 millones estimados en 1986 a unos US\$9.769 millones al finalizar 1987. En relación con las exportaciones de bienes (incluyendo oro), estos saldos equivalen a 1.7 y 2.0 veces dichas exportaciones, lo cual indica que si bien habrá un deterioro en el presente año, los niveles globales de endeudamiento neto aún se mantendrán dentro de un margen que convencionalmente se considera manejable (2.0).

Para los últimos tres años de la década la proyección que se presenta en el Cuadro II-9 estima desequilibrios en la cuenta corriente del orden de US\$600 millones en 1988, y US\$800 millones en 1989 y 1990, pese a que como un todo el superávit comercial irá incrementándose hasta 1989 como resultado de la maduración de las inversiones en petróleo y carbón y la expansión del 90% anual de las exportaciones menores frente al crecimiento sostenido del 80% anual en las importaciones totales entre 1988 y 1990. Entre tanto, sin embargo, la cuenta de servicios y transferencias continuará deteriorándose en virtud del incremento en el pago de intereses atribuible al aumento en el saldo de la deuda, y debido a los mayores egresos netos por servicios no financieros. De esta manera, la deuda neta se incrementará continuamente entre 1988 y

CUADRO II-9
BALANZA DE PAGOS 1985-1990
(Millones de dólares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I. Balance en Cuenta Corriente	-1220	529	-833	-593	-837	-783
A. Balanza comercial	149	1838	939	1345	1473	1332
1. Exportaciones	3538	5185	4567	5295	5771	6053
a. Café	1712	2973	1450	1565	1736	1803
b. Hidrocarburos	410	604	1281	1703	1730	1730
c. Carbón	121	212	279	374	463	518
d. Ferroníquel	58	70	90	54	99	102
e. Otros	1217	1326	1467	1599	1743	1900
2. Compras de oro	365	453	400	400	400	400
3. Importaciones FOB	3733	3800	4028	4350	4698	5121
a. Combustibles	459	133	130	135	142	156
b. Otros	3274	3667	3898	4215	4556	4965
B. Servicios no financieros y transferencias (neto)	- 15	- 143	- 40	-128	-313	-350
C. Servicios financieros (neto)	-1354	-1452	-1732	-1810	-1997	-1765
a. Ingresosa						
a. Ingresos ^a	96	186	131	174	174	174
b. Egresos ^a	1450	1618	1863	1984	2171	1939
II. Deuda neta ^b	10554	9336 ^c	9769 ^c	10112 ^c	10699 ^c	11232 ^c
III. Deuda Neta/Exportaciones ^d	2.7	1.7	2.0	1.8	1.7	1.7

^a Incluye intereses, utilidades y dividendos.

^b Deuda externa total menos reservas internacionales.

^c Deuda neta año anterior más déficit en cuenta corriente menos inversión extranjera directa

^d Incluye compras de oro.

Fuente: 1985-1986 Banco de la República y Planeación Nacional.
1987-1990 FEDESARROLLO.

1990, año este en el que se estima ascenderá a unos US\$11.200 millones. Aún así, el crecimiento en esta última variable será inferior al que registren las exportaciones, razón por la cual el tamaño de la deuda neta en términos de las exportaciones disminuirá al finalizar la década a un nivel similar al observado en 1986.

B. Amortizaciones de deuda externa

En lo que resta de la década los requerimientos brutos de financiación en el exterior se verán aumentados

no sólo por los desequilibrios en la cuenta corriente sino también por los vencimientos de la deuda externa. En efecto, la amortización de la deuda externa estará muy concentrada en los próximos años, como resultado de los términos en los que fue contratado el grueso del endeudamiento externo durante la presente década. Como ha sido analizado en repetidas ediciones de *Coyuntura Económica*, en la composición de la deuda externa colombiana ha ido ganando participación el sector público, que actualmente posee un 75% de las obli-

gaciones externas. Dentro de él, las empresas descentralizadas del nivel nacional registran el mayor dinamismo en la adquisición de pasivos en el exterior. Más aún, las empresas descentralizadas del sector eléctrico y minero son las más endeudadas en moneda extranjera. Paralelamente, se ha dado un cambio en la exposición en el país de las diferentes entidades prestamistas. En particular, la banca comercial ha tendido a perder importancia frente a los organismos internacionales de crédito, excepto en 1986 en razón de la utilización de los recursos del crédito Jumbo. Sin embargo, esta tendencia no ha dado lugar, como sería de esperarse, a un mejoramiento en las condiciones promedio de contratación. Antes bien, se han acortado los períodos de gra-

cia y se han estrechado los plazos de amortizaciones, incidiendo desfavorablemente sobre las perspectivas de la cuenta de capitales para los próximos años. En el Cuadro II-10 se presenta una proyección de la estructura de vencimientos de la deuda externa vigente a diciembre pasado. Según esta proyección —que subestima las amortizaciones futuras al no considerar el aumento en el saldo de la deuda durante los próximos años— el país deberá hacer amortizaciones por US\$1.337 millones en 1987, US\$1.536 millones en 1988 y cerca de US\$1.730 millones en 1989 y 1990.

Dada la estructura de la deuda, la mayor parte de dichas amortizaciones corresponderán a la deuda públi-

CUADRO II-10
PROYECCION DE LOS VENCIMIENTOS DE LA DEUDA EXTERNA
VIGENTE EN DICIEMBRE DE 1986
(Millones de dólares)

	1986 ^c	1987	1988	1989	1990
I. Total deuda pública	943	1167	1366	1487	1492
a. Organismos multilaterales	289	307	339	405	494
b. Entidades bilaterales	118	172	180	197	185
c. Banco comercial	422	593	766	812	751
d. Proveedores	108	91	81	72	62
e. Bonos	6	43	1	1	—
II. Total deuda privada	70	170	170	241	241
a. Sin reestructurar ^a	70	170	170	170	170
b. Reestructurada por Resolución 33 ^b	—	—	—	71	71
III. Total vencimientos	1013	1337	1536	1728	1733

^a Para el período 1987-1990 se supone una amortización anual igual al 10,5% de la deuda privada *directa* vigente a finales de 1986 y no reestructurada.

^b Para el monto reestructurado (US\$572 millones) se supone que los vencimientos se distribuyen equitativamente por un período de 8 años a partir de 1989.

^c Estimativos.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO sobre estadísticas del Banco de la República.

ca y, particularmente, a la contratada con la banca comercial. A estos últimos prestamistas, habrá necesidad de repagar US\$593 millones en 1987 y US\$776 millones en promedio entre 1988 y 1990, que incluyen el inicio de la amortización del crédito "Jumbo" por US\$957 millones desembolsados el año pasado. Según los términos en que fue contratado este crédito sindicado con la banca comercial, deberá pagarse en un 20% de su valor en 1988, 80% en 1989, 200% anualmente entre 1990 y 1993 y el 100% final en 1994. Por su parte los vencimientos con la banca multilateral se elevarán en 1989 y 1990 como resultado de la maduración de los créditos que otorgó el Banco Mundial durante el período de ajuste de las cuentas externas del país. Finalmente, la amortización de la deuda privada se elevará al término de la década, cuando se venza el período de gracia exigido en la reestructuración a través de los mecanismos de la Resolución 33 de 1984 de la Junta Monetaria. Sin embargo, los vencimientos de la deuda privada externa serán moderados (US\$241 millones anuales al finalizar la década), ya que sólo se ha incluido la contratada directamente, no aquella otorgada por el sistema financiero nacional, que opera en la práctica sobre una base rotatoria de un monto de fondos que se supone constante.

C. Desembolsos de crédito externo hasta 1990

El gobierno presentó recientemente una proyección del endeudamiento público durante los próximos cuatro años, en la cual se discrimina el total de desembolsos esperados según prestatarios, prestamistas y sectores económicos de destino. Según esta

proyección (Cuadro II-11), los desembolsos se elevarán a US\$1.886 millones anuales en promedio entre 1987 y 1989, pero disminuirán a US\$1.220 millones en 1990. El total de recursos que se obtendrán entre 1987 y 1990 se destinará en un 49% a las entidades descentralizadas del orden nacional, un 28% a los municipios y un 16% al Gobierno Nacional. Asimismo, un 43% de los recursos será aportado por el Banco Mundial, un 25% por el BID y un 16% por organismos bilaterales. Por su parte, la exposición de la banca comercial se reducirá notablemente, ya que su participación en los desembolsos adicionales será sólo del 8%.

La mayor parte de estos recursos se destinará a financiar al sector eléctrico y minero donde se encuentran en marcha varios proyectos de inversión que han generado grandes déficit, especialmente en el sector hidroeléctrico. La infraestructura de transportes y comunicaciones se beneficiará con un 19% de los desembolsos a realizarse. Entre tanto, la agricultura y los acueductos y el desarrollo regional recibirán cada uno montos cercanos a los US\$770 millones durante los próximos cuatro años. Resulta sorprendente, sin embargo, que la educación y la salud sólo reciban un 3.2% de los desembolsos proyectados para el resto de la década, máxime cuando el gobierno ha resaltado la importancia de estos frentes de gasto en la estrategia de lucha contra la pobreza absoluta.

D. Requerimientos de financiamiento externo e implicaciones de política

En el Cuadro II-12 se presenta una estimación simplificada de los re-

CUADRO II-11
PROYECCION DEL ENDEUDAMIENTO PUBLICO, 1987-1990
 (Millones de dólares)

	1987	1988	1989	1990	Total 1987-90	Participación en el Total
TOTAL DESEMBOLSOS	1851	1978	1829	1220	6878	100.0
I Prestatarios						
— Gobierno Nacional	565	344	187	35	1131	16.4
— Entidades descentralizadas nacionales	626	990	1014	731	3361	48.9
— Departamentos ^a	39	12	10	10	72	1.0
— Municipios ^a	520	546	493	383	1942	28.2
— Banco de la República	101	86	125	60	373	5.4
II Prestamistas						
— BID	282	467	387	392	1728	25.1
— Banco Mundial	664	239	843	621	2967	43.1
— Gobiernos extranjeros	392	322	224	150	1088	15.8
— Banca Comercial	298	127	84	36	545	7.9
— Proveedores	216	226	92	21	550	8.0
III. Por sectores						
— Eléctrico y Minero	637	900	866	630	3034	44.0
— Transporte y Comunicaciones	370	381	335	219	1305	19.0
— Agricultura	258	153	203	135	748	10.9
— Acueductos y Desarrollo Regional	130	236	251	203	819	11.9
— Salud y Educación	73	69	59	18	219	3.2
— Industria	53	57	50	15	175	2.5
— Otros ^b	331	182	66	0	577	8.4

^a Incluye las entidades descentralizadas del respectivo orden.

^b Incluye defensa y programas generales.

Fuente: Contraloría General de la República y Planeación Nacional.

querimientos de financiamiento para el presente cuatrienio y de las posibles fuentes con que serán cubiertos. Como allí se observa, el total de requerimientos se situará alrededor de los US\$2.100 millones en los dos primeros años, y se elevará luego a US\$2.500 millones. De este total, sólo puede aspirarse a cubrir una proporción relativamente modesta con recursos de capital privado, incluyen-

do en ellos la inversión extranjera directa y los ingresos brutos de financiamiento de largo plazo contratado directamente por las empresas no financieras del sector privado. Como es sabido, la principal motivación de la inversión directa en los últimos años fueron los grandes proyectos del sector energético. En ausencia de nuevos programas de esta magnitud, es de esperarse una disminución en la

CUADRO II-12
REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO
 (Millones de dólares)

	1987	1988	1989	1990
I Déficit en cuenta corriente	833	593	837	783
II Vencimientos deuda externa	1337	1536	1728	1733
Total requerimientos	2170	2129	2565	2516
(Menos) capital privado bruto ^a	400	300	300	300
(Menos) desembolsos programados	1851	1978	1829	1220
Faltante (sobrante)	(81)	(149)	436	996

^a Incluye inversión extranjera directa e ingresos brutos de capital privado directo a largo plazo.
 Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

inversión de riesgo de origen externo. En relación con el financiamiento directo de largo plazo para el sector privado tampoco cabe mucho optimismo, en vista de la pérdida de atractivo de este tipo de recursos y de la reticencia actual de la banca comercial externa en este campo. Así las cosas, la principal fuente de financiamiento de largo plazo serán, por fuerza, los desembolsos de créditos para el sector público. En el Cuadro II-12 se observa cuál sería la situación global de financiamiento externo si el gobierno lograra cumplir a cabalidad con la programación de desembolsos presentada en la sección anterior. Con estos supuestos, en los años de 1987 y 1988 no se tendrían faltantes de recursos financieros de largo plazo. Sin embargo, para 1989 y 1990, los empréstitos que esperan recibir las autoridades no bastarían para cubrir las necesidades de fi-

nanciamiento, configurándose un faltante de US\$436 millones en 1989 y US\$996 millones en 1990. Este ejercicio pone así de presente que es necesario revisar las metas de desembolsos para los próximos años, con el fin de llegar a cubrir totalmente los faltantes previstos. Ello implica proponerse metas más ambiciosas, no sólo para los años de 1989 y 1990, sino para todo el cuatrienio pues, como la experiencia enseña, los programas de desembolsos no suelen cumplirse a cabalidad y, además, en su ejecución se presentan normalmente retrasos de alguna importancia.

Es importante señalar, sin embargo, que el ejercicio anterior descansa en dos supuestos fundamentales desde el punto de vista del manejo de la política económica actual. De un lado, supone que las importaciones registran un crecimiento moderado,

especialmente en 1987 (60/o), de forma que es posible consolidar un superávit importante de operaciones comerciales externas. De otro, que no se presenta ninguna necesidad de financiamiento externo adicional para cubrir salidas de capital públicas o privadas de corto plazo o para elevar el saldo actual de las reservas internacionales a disposición del país. Ambos supuestos son cruciales para adelantar una política sana de financiamiento externo en la actualidad. En la práctica implican que el gobierno no puede estar dispuesto a negociar nuevas liberaciones de importaciones con el objeto de conseguir recursos de crédito externo, por un lado, y que deben reforzarse las medidas para controlar las operaciones cambiarias que puedan dar lugar a salidas de capitales, por otro. A este último respecto, debe hacerse énfasis en la necesidad de continuar controlando las operaciones externas de algunas importantes entidades públicas, en particular el Fondo Nacional del Café, Ecopetrol y Carbocol y de todas aquellas otras entidades que gozan de regímenes cambiarios especiales y que por su tamaño tienen una gran incidencia en las operaciones externas del país. Finalmente, conviene señalar la conveniencia de las medidas que, como la Resolución No. 3 de 1987 de la Junta Monetaria, exigen a las empresas extranjeras del sector petrolero el reintegro de las divisas por la exportación del crudo, ya que tal cosa apunta en la misma dirección de reducir las salidas de capitales.

En los últimos meses se ha generalizado la idea de que el gobierno debe propender por una renegociación global de la deuda externa. Las proyecciones presentadas arriba no sus-

tentan esta posición, puesto que las metas de consecución de nuevos recursos que ellas implican son viables en la actualidad. Es preciso tener presente que las ventajas que conlleva la búsqueda explícita de recursos tienen menores costos financieros y condicionamientos de política que la alternativa de la reestructuración global. Esta última sólo puede lograrse mediante un complejo proceso de negociaciones en el que, por necesidad, deben intervenir los organismos internacionales de crédito y un sinnúmero de bancos y otras entidades financieras. La experiencia reciente de negociación del crédito Jumbo muestra cuáles son las implicaciones prácticas de ese proceso. Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que deba descartarse la posibilidad de realizar reestructuraciones *selectivas* de algunas deudas del sector público. Como ha sido observado por varios analistas desde hace algún tiempo, es conveniente que se diseñe un mecanismo de reestructuración de deudas del sector público semejante al establecido por la Resolución 33 de 1984 para el sector privado. La experiencia adquirida en esta materia puede facilitar enormemente los procesos de reestructuración individual entre las entidades públicas y los acreedores externos, libre de condicionalidades macroeconómicas y a un costo financiero muy inferior que en el caso de la reestructuración global.

En síntesis, puede afirmarse que la política de financiamiento externo constituye un elemento clave para el diseño de una política económica coherente en el mediano plazo. En las circunstancias actuales, tal política debe dirigirse a asegurar los recursos de crédito externo ya proyectados por el gobierno para lo que resta de

la década, a obtener recursos adicionales para 1989 y 1990, especialmente de parte de la banca comercial, y a evitar las pérdidas de financiamiento que puedan originarse en salidas de capitales de corto plazo de los sectores público y privado. Además, todo esto debe lograrse sin sacrificar otras áreas de la política económica, en particular la referente al control de importaciones, en el frente externo, y la relativa a la discrecionalidad

en el manejo del gasto público, especialmente de carácter social, en el frente interno. Todo esto requiere adoptar una estrategia de negociación externa frente a los organismos de crédito muy diferente a la que se ha seguido en los últimos años, que se ha basado en aceptar implícitamente todos los presupuestos teóricos y de política de las entidades multilaterales de crédito.

Finanzas Públicas

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

El déficit del gobierno central se redujo significativamente durante 1986 como resultado del fortalecimiento en los ingresos corrientes y el estancamiento en los gastos totales en términos reales. El dinamismo de los ingresos tributarios fue especialmente marcado en aquellos de origen externo. La devaluación de la moneda, la recuperación del comercio exterior y los altos precios del café fueron los factores individuales que más contribuyeron en este resultado. Además, la tributación de origen interno reforzó el crecimiento de los recaudos. En este caso, la ampliación en la cobertura de las retenciones y el acentuado y continuo crecimiento del IVA propiciaron el buen desempeño de la tributación. Entre tanto, la austeridad en los gastos se manifestó especialmente en la inversión, que sufrió una nueva contracción en términos reales. Los gastos corrientes mantuvieron un crecimiento moderado ya que los menores gastos de funcionamiento no lograron compensar el mayor pago de

intereses sobre la deuda interna y externa.

Las finanzas del sector público consolidado mostraron tendencias muy similares a las del gobierno central. A los resultados comentados en el párrafo anterior se unieron otra serie de efectos favorables entre los que sobresale el fortalecimiento del Fondo Nacional del Café y el notable esfuerzo de ajuste de algunas de las entidades nacionales. Como un todo para el sector público, en 1986 prácticamente desapareció el déficit fiscal, después de que dos años atrás representaba un 7.20% del PIB. Los resultados fueron aún más significativos si se considera que durante los últimos dos años se incrementó considerablemente el costo de la deuda a raíz de la aceleración de la devaluación. Por ello, fue necesario que el ahorro antes del pago de intereses se elevara considerablemente con el fin de permitir el ajuste en las cuentas fiscales.

Adicionalmente, el presente análisis de las finanzas públicas incluye una sección en la que se discuten los

ajustes necesarios para calcular la magnitud *real* del déficit. Los ajustes tienen por objeto eliminar las distorsiones que generan la inflación y la devaluación sobre las necesidades de financiamiento del sector público, con el objeto de aislar el verdadero componente real del déficit. Al aplicar la metodología desarrollada se encuentra que el sólo componente inflacionario de los intereses origina en la actualidad un déficit cercano al 2.1% del PIB, que no constituye desequilibrio real en las finanzas públicas. Teniendo en cuenta este ajuste se encuentra así que en 1986 las finanzas públicas fueron superavitarias en términos reales.

Finalmente, el capítulo contiene una síntesis de las principales modificaciones que sufrió el régimen tributario con la pasada reforma, plasmada en la Ley 75 de 1986. El análisis que se realiza evalúa la conveniencia de dichas modificaciones en función de los objetivos perseguidos. Se concluye que hubo una evidente simplificación en el régimen y una mayor neutralidad frente a las decisiones de los agentes económicos. Sin embargo, el objetivo de estimular la capitalización empresarial y fomentar el ahorro y la inversión productiva en el país no se alcanzó con la desgravación del componente inflacionario de ingresos y gastos financieros y con la eliminación de la doble tributación. Más aún, el mecanismo utilizado para introducir esta última modificación redujo la progresividad del régimen tributario. De esta manera, la nueva ley no respondió a criterios distributivos. Además tampoco consideró a cabalidad los posibles efectos adversos sobre recaudos, que a la postre pueden manifestarse en nuevos ajustes del sistema fiscal.

II. RESULTADOS FINANCIEROS DEL GOBIERNO CENTRAL EN 1986

A partir del balance financiero del gobierno central se pueden observar las principales tendencias en las finanzas públicas durante 1986 (Cuadro III-1). En primer lugar, resulta sobresaliente el dinamismo en los ingresos que alcanzó, incluso, cifras superiores a las esperadas. En segundo término, es evidente que se mantuvo la austeridad en los gastos de funcionamiento y de inversión, con lo que resulta inexacto afirmar que el gasto público se aceleró a finales de la administración pasada. Sin embargo, el pago de intereses sobre la deuda pública mostró un crecimiento significativo como resultado de la aceleración de la devaluación y del incremento en el saldo de la deuda interna y externa. En suma, el déficit del gobierno central se redujo en forma muy acentuada y con ello las necesidades netas de financiamiento.

Según las operaciones efectivas, los ingresos corrientes del gobierno nacional se incrementaron en un 46% durante 1986, en tanto que los gastos corrientes crecieron en un 35.3% en el mismo período, debido al represamiento de que habían sido objeto durante 1985 para ceñirse a las metas del FMI. Como resultado, el ahorro corriente se elevó a \$120 mil millones, cifra que supera en un 125% la obtenida durante 1985. En estas circunstancias, el reducido crecimiento en la inversión pública (15%) permitió una rápida corrección del déficit fiscal así medido, que se redujo de \$58.4 miles de millones en 1985 a la cifra muy moderada de \$8.6 miles de millones en 1986.

CUADRO III-1
BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL
Enero-Diciembre
(Millones de pesos)

	Operaciones efectivas			Causación del gasto		
	1985	1986	Variac. o/o	1985	1986	Variac. o/o
I Ingresos corrientes netos	437.912	640.460	46.3	469.430	714.140	52.1
II Gastos corrientes	384.559	520.410	35.3	416.360	553.531	32.9
A. Gastos de funcionamiento	348.739	454.375	30.3	381.444	494.760	29.7
B. Intereses de la deuda	32.986	54.922	66.5	34.916	58.771	68.3
C. Otros pagos	2.834	11.113	292.3	—	—	—
III Ahorro	53.353	120.050	125.0	53.070	160.609	202.6
IV Inversión	111.794	128.644	15.1	213.330	260.374	22.1
V. Déficit	58.439	8.594	- 85.3	160.260	99.765	- 37.7

Fuente: DNP - UIP - DAF y Contraloría General de la República.

Estas tendencias son similares a las que se obtienen al analizar la causación del gasto. En efecto, las dos metodologías muestran tasas muy semejantes de crecimiento para los gastos de funcionamiento y los pagos por intereses de la deuda e, incluso, para los gastos de inversión. En este último caso, sin embargo, existen diferencias muy apreciables en los valores absolutos de los pagos de Tesorería y de los gastos causados, que se deben a la inclusión en estos últimos de algunas partidas que no generan movimientos de fondos. Así, en 1985 aparece incluida la refinanciación del IDEMA y la capitalización de la Caja Agraria y en 1986 los recursos del crédito Jumbo destinados en forma de crédito al sector descentralizado. Además, en ambos años se consideran los valores de los sumi-

nistros directos con financiamiento del exterior, que no afectan a la Tesorería. Debido a estas partidas, los déficit del gobierno desde el punto de vista de causación fueron más abultados que los obtenidos por operaciones efectivas, aún cuando el de 1986 fue significativamente menor al del año anterior.

El comportamiento de los ingresos tributarios durante 1986 se caracterizó por un elevado crecimiento de todos sus componentes, y particularmente, de los asociados al sector externo. Sin embargo, la tributación de origen interno también se elevó muy apreciablemente en términos reales, pese a que su nivel en 1985 ya era extraordinariamente alto. De esta manera, las reformas introducidas durante la administración pasada de-

mostraron tener efectos duraderos pese a la opinión contraria de un amplio grupo de analistas y a la experiencia de reformas anteriores.

El dinamismo en los recaudos de origen externo, que se elevaron a \$223.9 miles de millones durante 1986, en comparación con \$127 mil millones en 1985, es en parte el resultado de la sobretasa del 8% a todas las importaciones, introducida en diciembre de 1984, y cuyos efectos reales se reforzaron desde mediados de 1985 a raíz de la liberación de importaciones y la aceleración de la devaluación. Sin embargo, por idénticas razones también fueron muy dinámicos los recaudos de aduanas y recargos, que aumentaron en un 61% durante 1986 y el impuesto a las ventas recaudado en las aduanas, cuyo crecimiento fue el del 44.6%. Adicionalmente, la tributación de origen externo se vió fortalecida durante 1986 por el comportamiento del mercado cafetero, que permitió triplicar el recaudo del impuesto ad-valorem a las exportaciones del grano (Cuadro III-2).

Los impuestos de origen interno mostraron un crecimiento del 37.4% durante 1986, variación que, si bien es inferior a la de la tributación al comercio exterior, también resulta apreciable. De esta manera, se constata que no se ha erosionado la ampliación de la base impositiva lograda con la introducción del IVA a comienzos de 1984 y con el aumento durante 1985 de las retenciones en la fuente sobre un amplio conjunto de pagos y abonos. Por el contrario, los recaudos del impuesto a la renta y complementarios se incrementaron en un 36.6% entre 1985 y 1986 como resultado del dinamismo de las

retenciones en la fuente, que crecieron un 56%. Así mismo, la parte del impuesto a la renta que se recauda por vía diferente a las retenciones también se incrementó considerablemente durante 1986 pese a que el año gravable de 1985 sobre el cual aplican, se caracterizó por estancamiento de la actividad productiva. Sin embargo, es importante destacar que la ampliación en la cobertura de las retenciones puede estar dando origen a grandes inequidades en la estructura tributaria, ya que se han acumulado grandes sumas retenidas que no han sido declaradas por los contribuyentes. Este resultado parece deberse en parte a que, con la eliminación de la declaración de renta para los asalariados, las retenciones adicionales —diferentes a la del salario— no generan una devolución correspondiente. Así, la mayor eficiencia administrativa puede estar escondiendo inequidades para asalariados que, por ejemplo, pagan retención en la compra de finza raíz o en operaciones de ahorro financiero y que no solicitan su devolución.

Por su parte, el notable crecimiento en la parte del IVA recaudada por la DIN, no es independiente de la reactivación económica pues parece reflejar un incremento más que proporcional en la demanda de bienes gravados en comparación con los no-gravados (alimentos), que es consustancial a un período de recuperación de la demanda de los hogares. Sin embargo, el aumento del recaudo del IVA también se ha visto favorecido por el notable aumento experimentado por los precios relativos de algunos bienes con alta incidencia en el tributo, como los automóviles, por efecto de la devaluación.

CUADRO III-2

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL

-RECAUDOS DIN-

Enero-Diciembre
(Millones de pesos)

	1984	1985	1986	Var. %/ 1985/84	Var. %/ 1986/85
Ingresos tributarios	303.705	434.450	645.247	43.0	48.5
Renta y complementarios	120.839	162.843	222.497	34.8	36.6
- (Retenciones)	37.368	63.048	98.440	68.7	56.1
Ventas	88.096	127.267	189.720	44.5	49.1
- DIN	62.269	89.914	127.010	44.4	41.3
- DGA	25.827	37.353	62.710	44.6	67.9
Aduanas y recargos	40.522	50.449	81.249	24.5	61.1
CIF 2% Importaciones	2.879	6.055	10.154	110.3	67.7
CIF 8% Importaciones	-	21.171	38.695	-	82.8
Ad-valorem café 6.5%	8.454	11.952	30.088	41.4	156.7
Ad-valorem gasolina y ACPM	30.609	34.636	46.493	13.2	34.2
Pro-turismo	1.107	1.162	2.065	5.0	77.7
Timbre	11.026	18.775	24.286	70.3	29.4
Ingresos no tributarios	13.729	34.981	68.893	154.8	96.8
Total ingresos corrientes	317.435	469.430	714.140	47.9	52.1
(-) Devoluciones y papeles	18.903	25.648	19.994	35.7	22.0
Total ingresos netos	298.531	443.782	694.146	48.7	56.4
Memo:					
Tributación de origen interno	225.850	307.330	422.351	36.0	37.4
Tributación de origen externo	77.682	126.980	222.896	63.5	75.5

Fuente: DIN.

Las operaciones de financiación (Cuadro III-3) reflejaron durante 1986 la prioridad que las autoridades le dieron al cumplimiento de las metas monetarias en detrimento de un adecuado comportamiento de los pagos de Tesorería. En particular, se recibieron recursos de crédito por magnitudes que no se compaginaron con el represamiento en los pagos por in-

versión del gobierno central. En efecto, las autoridades demoraron los pagos con el fin de acumular los recursos de crédito que tenían a su disposición, logrando así un crecimiento inusitado en los depósitos de la Tesorería. Este comportamiento refleja los inconvenientes de la Ley de Presupuesto, ya que el gobierno puede gastar sobre ingresos recono-

CUADRO III-3

FINANCIACION DEL DEFICIT DEL GOBIERNO NACIONAL

Operaciones efectivas
Enero-Diciembre
(Millones de pesos)

	1985	1986	Variac. %/o
A. Crédito interno neto	64.882	115.025	77.3
1. Banco de la República	24.978	70.000	180.3
– Cupos de crédito	24.978	70.000	180.3
– Fondo de inversiones públicas	–	–	–
– Cuenta Especial de Cambios	–	–	–
2. Crédito cafetero	–	14.194	–
3. Mercado financiero	57.951	44.433	–
– Bonos	19.874	4.572	– 77.0
– TAN	38.077	39.861	4.7
4. Amortizaciones (menos)	18.047	13.602	–
B. Crédito externo neto	452	– 40.621	–
1. Desembolsos	31.162	27.184	– 12.8
2. Amortizaciones (menos)	30.710	67.805	120.8
C. Variación de depósitos (menos)	6.895	65.810	–
D. Total financiación neta	58.439	8.594	– 85.3

Fuente: Informe Mensual de Tesorería - Cálculos DNP - UIP - DAF.

cidos, pero se tiene que endeudar (a través de los TAN) para hacer uso efectivo de los recursos que tiene garantizados con retenciones en la fuente. Así las cosas, el gobierno central no utilizó \$65.810 millones del financiamiento que recibió en 1986 con lo que los pagos se distanciaron significativamente de los giros correspondientes a los diferentes componentes del gasto público. Más aún, si a esta cifra se le suma lo que se tenía acumulado al finalizar 1985, y aquellos recursos de crédito externo desembolsados en el curso de 1986 a través del gobierno, y que quedaron sin utilizar, se tiene que al concluir

1986 la Tesorería tenía recursos propios o destinados a otras entidades por cuantía de \$193.620 millones, equivalentes a una vez y media los pagos por concepto de inversión realizados durante el año.

En el financiamiento recibido jugó un papel significativo la ampliación en los cupos de crédito del Banco de la República, que ascendieron a \$70 mil millones durante 1986. A su turno, la transferencia de parte de los excedentes de la bonanza cafetera al gobierno nacional se realizó por medio de una operación de capital por un monto de \$14.194 millones,

que complementó los \$44.400 millones obtenidos mediante la colocación de bonos de deuda pública (especialmente TAN) en el mercado financiero nacional. En suma, el crédito interno neto al gobierno nacional se elevó a \$115 millones en 1986, monto superior en un 77o/o al obtenido en 1985. Con ello fue posible cubrir holgadamente las amortizaciones de la deuda externa, que excedieron en más de \$40 mil millones los desembolsos de la banca extranjera, y dejar los remanentes ya citados para engrosar los saldos disponibles de la Tesorería en el Emisor.

III. SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO

En el Cuadro III-4 se presentan los principales componentes del balance de las operaciones del sector público consolidado en los años de 1984 a 1986. Las cifras se basan en cálculos efectuados por el Departamento Nacional de Planeación, los cuales fueron modificados para excluir los ingresos de capital y los préstamos netos, ya que estas dos partidas constituyen en realidad operaciones financieras y, en consecuencia, distorsionan el cálculo del déficit desde un punto de vista real.

El rasgo más notorio en el desempeño del sector público consolidado entre 1984 y 1986 fue la virtual eliminación del déficit, que en el primero de estos años llegó a representar el 7.2o/o del PIB. Aunque parte del ajuste se realizó en 1985, la reducción más pronunciada se logró en 1986, gracias al esfuerzo conjunto de todos los grandes grupos de entidades públicas, con la notable excepción de las empresas.

En el caso del gobierno nacional, la disminución del déficit entre 1985 y 1986 fue equivalente a 1.5o/o del PIB, en adición al ajuste que por una magnitud semejante ya había tenido lugar entre 1984 y 1985. Como ya se analizó en la sección anterior de este capítulo, tal resultado se debió, esencialmente, al fortalecimiento de los ingresos corrientes, frente al estancamiento de los gastos totales. La contribución del Fondo Nacional del Café a la disminución del déficit en 1986 fue aún más importante —1.9o/o del PIB—, por efecto de la política de ahorro de los excedentes que se generaron a raíz de la bonanza de los precios externos del grano. Cabe mencionar, sin embargo, que aunque el Fondo tuvo una contribución decisiva para la reducción del déficit global, sólo fue directamente responsable de una parte de la misma. En efecto, si se lo excluye del consolidado, se advierte que el déficit de todas formas cayó del 6.6o/o del PIB en 1985 al 3.9o/o en 1986. Por último, el conjunto de las entidades nacionales, el sector de la seguridad social y los gobiernos locales y regionales, agrupados como “resto del sector público”, contribuyeron también a la disminución del déficit con el equivalente a 2.2 puntos porcentuales en relación con el PIB. Prácticamente todo este esfuerzo fue realizado por los gobiernos locales y regionales, a través principalmente de un recorte severo en los gastos de inversión.

Sin embargo, no todo el ajuste logrado en las finanzas de las entidades anteriores se manifestó en una reducción del déficit consolidado, ya que, simultáneamente, se elevó la brecha entre los gastos totales y los ingresos corrientes de las empresas

CUADRO III-4

BALANCE DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO
1984-1986
(Porcentajes del PIB)

	1984	1985	1986 ^P
A. Ahorro en cuenta corriente antes del pago de intereses	7.0	10.5	14.0
— Gobierno nacional	- 0.7	1.4	2.6
— Empresas públicas	2.9	3.7	4.5
— Fondo Nacional del Café	- 0.5	1.7	4.2
— Resto del sector público	4.3	3.7	2.8
B. Gastos de capital	11.6	12.4	10.9
— Gobierno nacional	2.2	2.9	2.5
— Empresas públicas	4.0	4.2	5.2
— Fondo Nacional del Café	0.0	0.0	0.7
— Resto del sector público	5.4	5.2	2.5
C. Superavit o déficit antes del pago de intereses	- 4.6	- 1.9	3.1
— Gobierno nacional	- 2.9	- 1.5	0.1
— Empresas públicas	- 1.1	- 0.5	- 0.7
— Fondo Nacional del Café	0.5	1.7	3.5
— Resto del sector público	- 1.1	- 1.5	0.3
D. Pago de intereses	2.6	3.2	3.6
— Gobierno nacional	1.0	1.0	1.1
— Empresas públicas	0.8	1.2	2.1
— Fondo Nacional del Café	0.4	0.2	0.1
— Resto del sector público	0.5	0.7	0.3
E. Superávit o déficit total^a	- 7.2	- 5.1	- 0.5
— Gobierno nacional	- 3.9	- 2.5	- 1.0
— Empresas públicas	- 1.9	- 1.7	- 2.8
— Fondo Nacional del Café	0.1	1.5	3.4
— Resto del sector público	- 1.6	- 2.2	0.0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

^P Cifras preliminares.

^a No incluye ingresos de capital ni préstamos netos.

públicas no financieras. Aunque la muestra de empresas representadas en uno y otro año no es la misma, las cifras del cuadro sugieren que el déficit de las empresas aumentó en 1.10% del PIB y que en ese resultado tuvo una gran incidencia el pago de intereses por concepto de la deuda. No es sorprendente que esto haya ocurrido, ya que, como es sabido, las empresas del sector público concentran gran parte de la deuda externa del país, cuyo costo total se vio muy aumentado en 1986 debido tanto a los mayores niveles de endeudamiento como al efecto de la devaluación real del peso ocurrida el año anterior. Los gastos de inversión de las empresas, aunque también crecieron, tuvieron un papel menor en este resultado, dado que simultáneamente se elevó en una magnitud no muy diferente el ahorro propio de las empresas para financiarlos. De otra parte, algunas empresas realizaron de todas formas importantes esfuerzos para corregir sus desequilibrios. Así, en las empresas del sector eléctrico el déficit se redujo como consecuencia de los ajustes de tarifas y de la menor inversión en proyectos de generación de energía. En el caso de Ecopetrol, también se logró una reducción apreciable del déficit (0.60% del PIB), gracias al aumento de las exportaciones y a la conclusión de algunos esfuerzos de inversión iniciados en años anteriores. En cambio, Carbocol vio aumentado su déficit, en razón de la caída en los precios de venta externa del carbón, a pesar de que también en este caso disminuyó el gasto en inversión.

Dejando de lado la discriminación por entidades, es de interés observar

cuáles fueron las características globales del ajuste ocurrido entre 1984 y 1986. En primer lugar, se destaca el aumento en el ahorro, antes del pago de intereses, que pasó de representar el 70% del PIB en 1984 al 140% en 1986. Este resultado pone en evidencia que el ajuste fiscal llevó efectivamente a elevar el esfuerzo de ahorro, como se lo propusieron las autoridades económicas. Sin embargo, la mayor disponibilidad de recursos propios no llevó al conjunto del sector público a aumentar su gasto en formación de capital. Este sólo se elevó marginalmente y de forma temporal en 1985, para caer debajo de su nivel inicial al año siguiente. Una mayor parte de los nuevos ahorros resultaron canalizándose en cambio hacia el pago de intereses, especialmente hacia afuera de la economía, representando así un drenaje de recursos reales. Aún así, el resultado final de todas las operaciones del sector público fue la eliminación casi total del déficit entre 1984 y 1986.

Durante el presente año, los menores ingresos por exportaciones cafeteras llevarán a revertir parcialmente este proceso, puesto que incidirán desfavorablemente sobre las finanzas del Fondo Nacional del Café y, en forma indirecta, sobre las del gobierno central, como principal receptor de todo tipo de impuestos. Así las cosas, el déficit podría ascender al equivalente a unos 3.5 puntos porcentuales del PIB en 1987. Sin embargo, desde un punto de vista macroeconómico, el gobierno no debe enfrentar esta nueva coyuntura con la única mira de defender los logros obtenidos en materia fiscal en el pasado. Esta actitud conduciría a producir nuevos recortes en el gasto

público, especialmente en inversión de todo el sector público consolidado, que reforzarían los efectos depresivos de la distorcida cafetera. Las actuales circunstancias exigen, en cambio, que la política fiscal cumpla un papel *compensatorio*, sustituyendo con mayor gasto público la menor demanda agregada proveniente del sector externo. Sólo de esta forma, el balance del sector pública contrarrestará las alteraciones que necesariamente sufrirá el balance de la cuenta corriente por razones exógenas, dejando así inmodificada la posición del sector privado.

IV. EL DEFICIT FISCAL AJUSTADO POR INFLACION

A. Efectos de la Inflación sobre las finanzas públicas

El análisis tradicional de las finanzas públicas en el país se ha centrado en el comportamiento del déficit fiscal expresado a precios corrientes o, recientemente, como proporción del PIB. Sin embargo, este tipo de enfoque tiene serias deficiencias que ya han sido extensamente ilustradas en la literatura económica. En particular, existe un claro problema de ilusión monetaria en las cifras nominales de déficit fiscal que no permiten discriminar los efectos reales de los nominales. La corrección de los efectos de la inflación sobre el déficit fiscal puede hacerse utilizando dos metodologías diferentes. En primer lugar, mediante un ajuste sobre los flujos, deduciendo el componente inflacionario de los intereses pagados. Alternativamente, se puede lograr el mismo resultado a través de un ajuste

sobre la variación en los saldos de la deuda pública, diferenciando la parte que corresponde al déficit fiscal propiamente dicho del efecto puro de ganancias o pérdidas de capital. En otras palabras, se trata de corregir las distorsiones que genera la inflación sobre las necesidades de financiamiento del sector público a partir del cambio en la posición deudora neta en términos reales¹. La importancia de este tipo de ajustes se ilustra con el cálculo de la corrección por inflación del déficit fiscal para 1987. Al utilizar la metodología de flujos se encuentra que el componente inflacionario de los intereses sobre la deuda interna se elevará durante el presente año a un 1.40% del PIB². Por su parte, el componente inflacionario en dólares (40%) para una deuda externa de US\$10.500 millones será de US\$402 millones que equivalen a un 1.20% del PIB³. Con ello el componente inflacionario de los intereses se elevará a un monto cercano al 2.60% del PIB. De esta manera, si el déficit nominal es inferior a esta proporción, las finanzas públicas serán superavitarias en términos reales.

Es importante señalar, sin embargo, que este no es el único tipo de efectos de la inflación sobre las finanzas públicas. Otro tipo de dis-

¹ Manuel Marfán, "La Política Fiscal Macroeconómica" en René Cortázar (Ed.). Políticas Macroeconómicas. *Una perspectiva latinoamericana*, CIEPLAN, Santiago, 1986.

² Monto equivalente a \$104.113 millones que corresponden al 22% (tasa de inflación esperada) de \$518 mil millones (saldo de la deuda interna).

³ Valorados a la tasa de cambio promedio esperada (\$235 por dólar).

torsiones, corregidas plenamente en el país desde 1979, son las que provoca la inflación sobre la tributación —el llamado “inflation-creeping” o “fiscal-drag”— atribuibles al ascenso a escalas de tarifas más altas por el incremento en los ingresos nominales. Por su parte, la tributación de las sociedades también se ve afectada por una incorrecta valoración en la depreciación del capital fijo o en el cambio de inventarios. Un caso claro de este tipo de efectos lo constituye la tributación (o deducción) de ingresos (gastos) por intereses nominales. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con las distorsiones que genera la inflación sobre la contabilización del déficit fiscal, sus efectos sobre la tributación están siendo corregidos con modificaciones al régimen tributario. Como veremos más adelante, la reforma tributaria aprobada recientemente por el Congreso avanza considerablemente en esta dirección.

Adicionalmente, la literatura ha destacado los efectos negativos sobre el recaudo real que surgen del rezago existente entre la generación el pago de impuestos. Este tipo de distorsiones —que tiende a minimizarse en casos como el colombiano en los que la inflación es estable— han sido reducidos significativamente en virtud del establecimiento de múltiples retenciones en la fuente y anticipos. Por ello, resulta claro que una buena parte de los efectos fiscales de la inflación pueden y han sido corregidos en el país. De la misma manera, es necesario corregir la medición del déficit de una manera simple que ha sido ampliamente aceptada en los países latinoamericanos que experimentan altas tasas de inflación.

B. Los saldos de la deuda del sector público

Como se discutió otras, para obtener el déficit ajustado por inflación es necesario partir de la posición deudora neta del sector público. Este tipo de información es difícil de obtener para el consolidado del sector público, por lo cual el ejercicio se limitó al gobierno nacional y a un conjunto de empresas descentralizadas para las cuales fue posible conseguir los estados financieros detallados desde 1982. Las empresas escogidas (CVC, CORELCA, ICEL, Fondo Vial Nacional, CARBOCOL, ECOPETROL e ISA) son altamente representativas de la situación del sector. En efecto, el saldo de la deuda externa en manos de este grupo de empresas a finales de 1985 equivalía al 71.30% del saldo total a cargo del sector público excluyendo el gobierno nacional⁴. Más aún, estas empresas representaron en los años estudiados casi la totalidad de la deuda externa en manos de las entidades descentralizadas nacionales.

Como se aprecia en el Cuadro III-5, la deuda del gobierno nacional está equitativamente distribuida entre las fuentes internas y las externas. Al cierre de 1986, el saldo de estas últimas ascendió a \$612.314 millones, un monto similar al de las 7 entidades descentralizadas escogidas y que representa el 55% de la deuda neta del gobierno nacional. La mayor parte de la deuda interna está conformada por obligaciones con el Banco de la República, dentro de las cuales so-

⁴ Tampoco se incluye la deuda externa a cargo del Banco de la República ni la garantizada por el sector público pero en manos de particulares.

CUADRO IIf-5
SALDOS DE LA DEUDA PUBLICA 1982 - 1986
(Millones de pesos)

	1982	1983	1984	1985	1986
GOBIERNO NACIONAL					
(+) Deuda externa	196.637	235.165	303.024	508.524	612.314
(+) Deuda interna	54.948	146.152	288.694	455.031	577.367
Banco de la República ^a	33.462	100.754	215.826	287.723	357.723
TAN a entidades públicas	—	—	3	32.669	92.906
TAN a entidades privadas y otros	21.486	45.398	72.865	134.639	126.738
(+) Exigibilidades	16.153	24.013	33.445	37.038	48.049
(-) Disponibilidades	7.337	20.618	24.413	51.330	122.120
Deuda neta total	260.401	384.712	600.750	949.263	1.115.610
Deuda neta excluyendo TAN a entidades públicas	260.401	384.712	600.747	916.594	1.022.704
EMPRESAS					
					(Junio)
(+) Deuda externa (capital)	93.414	149.483	258.948	544.562	653.365
(+) Deuda interna (capital)	15.030	32.258	50.884	80.395	107.086
(+) Exigibilidades	63.092	80.405	124.490	217.071	235.701
(-) Disponibilidades	15.266	14.147	58.172	32.499	36.250
Deuda neta	156.270	247.997	376.150	809.529	959.902

^a Empresas: CVC, CORELCA, ICEL. Fondo Vial Nacional, CARBOCOL, ECOPEL e ISA.
Fuente: Contraloría General de la República.

bresalen los cupos ordinarios y extraordinarios de Tesorería, los créditos extraordinarios de reactivación económica en 1983 y 1984, el crédito Ley 55 de 1985, el cupo de sustitución de la Ley 34 de 1984, la garantía de los TAN, los recursos del Fondo de Inversiones Públicas y la emisión de \$70.000 millones por medio de la Ley 7 de 1986. Como un todo, los pasivos con el Banco de la República se elevaron a \$357.723 millones al finalizar el año pasado. Entre tanto, el saldo de la deuda interna no monetaria fue de \$219.644 millones, representado en su mayoría (58%) por los TAN. Sin embargo, para fines de consolidación es ne-

cesario descontar los Títulos de Ahorro Nacional de clase B y C, de forzosa inversión para las entidades públicas y el Fondo Nacional del Café, respectivamente. Del total de TAN en circulación \$128.188 millones) un 72.5% (\$92.906 millones) se encuentran en manos de otros organismos públicos. En lo que hace a las exigibilidades y disponibilidades de la Tesorería, su comportamiento se puede dividir en dos períodos. Hasta 1984 la diferencia entre exigibilidades y disponibilidades era estrecha, reflejando movimientos normales en la Caja de la Tesorería. A partir de 1985, las autoridades han buscado cumplir las metas fiscales demorando

los pagos y por lo tanto, acumulando depósitos de la Tesorería en el Banco de la República. El monto de las disponibilidades en 1986 refleja este fenómeno, así como el sometimiento de la política fiscal al cumplimiento de las metas monetarias.

De esta manera, el saldo de la deuda neta del gobierno nacional (excluyendo los TÁN en manos de entidades públicas) ascendió a \$1.022.704 millones a finales de 1986. Al igual que lo ocurrido con las empresas públicas, la mayor variación en el saldo de esta deuda se dio entre 1984 y 1985 a raíz de la devaluación realizada dentro del marco del programa de ajuste macroeconómico.

En la evolución de los saldos de la deuda para las 7 empresas escogidas resalta la importancia del crédito externo como su principal fuente de financiamiento, seguido de las exigibilidades que corresponden, principalmente, a cuentas pendientes de pago. A mediados de 1986, la deuda externa en manos de las 7 empresas mencionadas ascendía a \$653.365 millones (un no despreciable 10.8% del PIB), en tanto que las exigibilidades se elevaban a \$235.701 millones. Tal y como lo sugieren varios estudios realizados en el país⁵, la importancia del crédito interno como fuente de financiación de las entidades descentralizadas es reducida debido a su difícil acceso a los recursos de emisión primaria y a que sólo recientemente —a través de la FEN— han tratado de penetrar el mercado de capitales doméstico. Así mismo,

sus disponibilidades en caja o en bancos han sido pequeñas. Como un todo, los saldos de la deuda neta se han incrementado considerablemente en los últimos años y especialmente durante 1985 a raíz de la acelerada devaluación de la moneda.

C. El déficit fiscal corregido por inflación

Para efectuar la corrección por inflación del déficit fiscal es necesario partir de la variación en la deuda neta de año a año y tratar de descontar la parte de esa variación que es atribuible o la inflación y a la devaluación por encima de la inflación, en el caso de la deuda denominada en moneda extranjera. Una alternativa para realizar este cálculo se presente en el Cuadro III-6. Para el gobierno nacional el cambio en la deuda neta se eleva considerablemente entre 1983 y 1985 para luego descender en 1986. Como veremos, una buena parte de la variación en la deuda neta entre 1983 y 1985 es explicada por los efectos de la inflación y la devaluación. En 1983 es necesario adicionarle a la variación de la deuda neta los ingresos no tributarios de la CEC, que aunque contabilizados en su momento como un ingreso corriente, constituían una fuente de financiamiento del déficit fiscal.

El componente puramente inflacionario del crecimiento en la deuda neta es calculado como la tasa de inflación durante el año correspondiente, multiplicada por los saldos totales de la deuda neta al final del año anterior. Es decir, se trata de cuantificar la parte del aumento en la deuda que corresponde exclusivamente a la valorización de la deuda, que en términos contables representa el pago de

⁵ Véase Guillermo Perry y Mauricio Cárdenas, *Diez años de reformas tributarios en Colombia*, Universidad Nacional - FEDESARROLLO, Bogotá, 1986.

CUADRO III-6

DEFICIT FISCAL AJUSTADO POR INFLACION Y DEVALUACION REAL
(Millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986
GOBIERNO NACIONAL (excluyendo TAN a entidades públicas)				
Variación deuda neta	124.311	216.035	315.847	106.110
(+) Recursos de la CEC ^a	54.934	—	—	—
(-) Efecto de la inflación sobre los saldos ^b	43.227	70.018	135.169	198.871
(+) Impuesto inflacionario ^c	4.337	14.585	43.068	49.524
Subtotal	140.355	160.602	223.746	- 43.237
(-) Efecto de la devaluación real ^d	506	398	122.941	69.163
Déficit ajustado por inflación (como %o del PIB)	139.849	160.204	100.805	-112.400
	4.57	4.18	2.10	- 1.86
(-) Recursos de la CEC	54.934	—	—	—
(-) Impuesto inflacionario	4.337	14.585	43.068	49.524
Variación en la deuda neta real	80.578	145.617	57.737	-161.024
EMPRESAS PUBLICAS^e (jun.)				
Variación deuda neta	91.727	128.153	433.379	150.373
(-) Efecto de la inflación sobre los saldos ^b	25.941	45.135	84.634	80.769
Sub-total	65.786	83.018	348.745	69.604
(-) Efecto de la devaluación real ^d	240	126	105.356	59.036
(-) Efecto de la devaluación sobre exigibilidades ^f	114	95	35.355	16.998
Déficit ajustado por inflación (como %o del PIB)	65.432	82.797	208.034	- 6.430
	2.14	2.17	4.34	- 0.12

^a Para 1983 se incluyen los recursos no-tributarios de la CEC que se contabilizan como ingreso corriente del gobierno nacional.

^b Tasa de inflación por saldo de la deuda neta total en el período anterior.

^c Calculado como la tasa de inflación multiplicada por el saldo neto de las operaciones con el Banco de la República en el período anterior (Deuda interna con el Banco de la República menos disponibilidades de Tesorería).

^d Calculado como:

$$\left(\frac{1 + t \text{ dev. nominal}}{1 + t \text{ inflación}} - 1 \right) \times (\text{saldo deuda externa}_{t-1})$$

lo cual supone que la deuda externa está denominada en dólares en su totalidad. Además se sobreestima el efecto por no estar las amortizaciones. La devaluación nominal se calcula según la variación en la tasa de contabilización de reservas.

^e Incluye CVC, CORELCA, ICEL, FONDO VIAL NACIONAL, CARBOCOL, ECOPETROL e ISA.

^f Se aplica sobre el 70%o de las exigibilidades el efecto de la devaluación real, de manera similar a la definida en d.

Fuente: Cuadro III-5 y Cálculos de FEDESARROLLO.

intereses nominales que llevan implícitos la tasa de inflación. Sin embargo, en un sentido estricto, el componente inflacionario no se le debe descontar a toda la variación en la deuda neta. Parte de esa deuda corresponde a obligaciones con el Banco de la República contratadas a tasas de interés real negativas, dado que el interés nominal es prácticamente nulo (1% en la mayoría de los casos). Para ello, el componente inflacionario de esta deuda no incrementa las necesidades de financiamiento del sector público sino que por el contrario constituye un impuesto que paga la sociedad. La inflación reduce el valor real de los activos monetarios del sector privado, por lo que se produce una transferencia real de recursos al sector público. En este caso, la tasa impositiva equivale a la tasa de inflación, y la base del impuesto corresponde al financiamiento monetario recibido por el gobierno. De esta manera, a la corrección por inflación sobre los saldos es necesario descontarle lo que la sociedad paga por haberle otorgado al Estado la facultad de emitir moneda (el llamado "señoraje").

La variación que se obtiene en la deuda neta después de realizar estos ajustes no es completa ya que para algunos pasivos la valoración correspondiente es superior a la inflación. Esto es lo que ocurre con la deuda externa cuando se registra una devaluación real de la moneda. Solamente al realizar este último tipo de ajuste se puede llegar a un déficit correctamente definido en el cual se ha descontado el componente de la variación en la deuda neta que es atribuible exclusivamente a la inflación y a la devaluación real. Para el go-

bierno nacional, el déficit así ajustado presenta una tendencia que se acumula a lo observado según la medición tradicional al tiempo que hace explícita la verdadera magnitud de la corrección del desequilibrio en las finanzas públicas en los últimos años. En efecto, el déficit real pasó de 4.6% a 4.2% del PIB entre 1983 y 1984. Durante 1985 —cuando se registró la mayor variación en la deuda neta— el déficit ajustado por devaluación se redujo a 2.1% del PIB. En ese año la variación en la deuda neta (\$313.847 millones) se explica en un 29% por los efectos netos de la inflación y en un 39% por los efectos de la devaluación real que para el caso fue del 41%⁶. El año pasado, el significativo aumento en los recaudos de impuestos y la contención del gasto dieron origen a un *superavit* en las finanzas del gobierno nacional cuando se efectúan los ajustes señalados. En efecto, la variación en la deuda neta (\$106.110 millones) resultó inferior al puro efecto inflacionario sobre los saldos acumulados (\$149.347 millones). Si a lo anterior se le suma el efecto de la devaluación real (\$69.163 millones) se hace evidente la aparición de un *superavit* fiscal equivalente al 1.9% del PIB.

Con todo, el déficit ajustado por inflación no es equivalente a la variación en la deuda neta real. La diferencia entre estas dos magnitudes la conforman los recursos de la CEC y el impuesto inflacionario que si bien se incluyen dentro del déficit ajusta-

⁶ En ese año la elevación de la tasa de contabilización de reservas —la tasa a la cual el gobierno compra las divisas para efectuar sus pagos en moneda extranjera— fue muy superior a la de la tasa de cambio oficial, con lo cual se corrigió en parte el diferencial existente entre ambas cotizaciones.

do, no contribuyen a aumentar la deuda neta. En el primer caso, por definición, se trata de recursos que el gobierno no está obligado a devolver. Por su parte, el impuesto inflacionario reduce el valor real de la deuda del gobierno con el Banco de la República.

El ajuste por inflación en el déficit de las 7 empresas descentralizadas escogidas utiliza la misma metodología. En este caso, sin embargo, no existe un impuesto inflacionario, ya que este tipo de entidades tiene muy pocas obligaciones con la autoridad monetaria. Así mismo, el efecto de la devaluación real debe calcularse no sólo sobre los saldos de la deuda externa sino también sobre una parte (que se supone en un 70%) de las exigibilidades que representan cuentas por pagar en moneda extranjera (básicamente intereses). Al realizar los cálculos correspondientes se observa que el déficit ajustado por inflación para este conjunto de empresas se eleva de 2.1% del PIB en promedio durante 1983 y 1984 a 4.3% en 1985, pese a que en este último año la variación en la deuda neta superó en más de 3 veces la observada en 1984. Los resultados ponen de presente la magnitud de los efectos de la devaluación real de 1985 sobre las empresas descentralizadas. Para las 7 empresas estudiadas, un 33% del incremento en el saldo de la deuda neta corresponde a este tipo de efectos. Al igual que para el gobierno nacional, durante el primer semestre de 1986 las finanzas de este grupo de empresas resultan *superavitarias* en un 0.12% del PIB cuando se realizan los ajustes correspondientes.

En conclusión, los resultados de este ejercicio permiten apreciar en su

verdadera magnitud los efectos del ajuste fiscal sobre la demanda agregada. Los esfuerzos de corrección de los desequilibrios de las finanzas públicas en condiciones inflacionarias y de devaluación acelerada dieron origen a la aparición de un superavit fiscal desde un punto de vista estrictamente real. De esta manera, el sector público llegó a ser en 1986 un prestamista neto en términos reales, ya que los ingresos que recibió superaron la magnitud de sus gastos reales, es decir aquellos incurridos en la utilización de bienes, servicios y factores productivos reales de la economía. Así las cosas, en 1986 el sector público como un todo no tuvo exceso alguno de gasto sino que, antes bien, fue un factor de contracción real de la demanda agregada.

Para 1987 es de esperar que el componente inflacionario de los intereses se eleve al 2.1% del PIB. Adicionalmente, si se considera el impuesto inflacionario —equivalente al 0.7% del PIB—, resulta claro que sólo con un déficit nominal superior al 2.8% del PIB se producirá algún aumento en el saldo real de la deuda pública. En estas circunstancias, si las autoridades buscan contrarrestar los efectos de la caída en los precios internacionales del café reduciendo el déficit nominal a niveles inferiores, las finanzas públicas serán nuevamente una fuente de contracción económica.

V. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1986

A. Síntesis de las medidas

El acontecimiento más importante en materia de finanzas públicas durante 1986 lo constituyó, sin lugar a

dudas, el promulgamiento por parte del Congreso Nacional de una nueva reforma al sistema impositivo en el país. Con el nuevo esquema se pretende darle a la tributación a la renta una mayor equidad horizontal (a rentas iguales corresponden impuestos iguales, independientemente de su origen), neutralidad frente a las decisiones económicas de los contribuyentes y hacer más eficiente su administración en vista de la simplificación del régimen. Asimismo, y en concordancia con el espíritu de las modificaciones introducidas desde 1982, la reforma busca incentivar una mayor capitalización de las empresas, con el ánimo de favorecer la generación de ahorro y la inversión productiva en el país.

Para lograr los objetivos de equidad, neutralidad y facilidad administrativa, la reforma eliminó la mayor parte de las exenciones y descuentos que beneficiaban en una mayor proporción a los contribuyentes de ingresos altos sometidos a tratamiento de excepción. En particular, para las personas naturales se eliminaron: (a) la exención sobre las prestaciones sociales de los asalariados, excepto las cesantías para contribuyentes con ingresos mensuales inferiores a \$300.000; (b) los descuentos personales y especiales; (c) la deducción de los aportes del trabajador al ISS y Cajas de Previsión Social; (d) el descuento sobre retenciones en la fuente por salarios, y (e) ciertas rentas exentas que beneficiaban un conjunto diverso de contribuyentes (en especial los gastos de representación pagados a la mayoría de los empleados públicos, intereses provenientes de los bonos de deuda pública interna, parte exenta de la ganancia ocasional proveniente de la venta de activos fijos,

descuento por dividendos recibidos y la exención de que gozaban algunos ingresos recibidos por los marinos).

En compensación, las personas naturales se favorecieron de una modificación en las tarifas con lo que, sin duda, disminuirán los impuestos para este grupo de contribuyentes. La reducción de las tarifas y la eliminación de los beneficios le imprime una mayor progresividad y racionalidad al sistema, pero no garantiza necesariamente la reducción de la evasión tributaria, pese a la opinión contraria del gobierno.

En relación con las sociedades, la reforma eliminó los beneficios tributarios concedidos a ciertas actividades económicas (reforestación, ganadería, empresas de navegación en el oriente colombiano, nuevas explotaciones agropecuarias en las zonas de colonización, etc.), exceptuando las que gozan el sector editorial y la Flota Mercante Grancolombiana. Asimismo, las nuevas medidas aprobaron la eliminación de la doble tributación, la reducción de las tarifas para las sociedades anónimas, su unificación en tres años en un nivel del 30% para los diversos tipos de sociedades, y la eliminación gradual tanto del gravamen sobre el componente inflacionario de los rendimientos financieros, como del ajuste sobre la deducibilidad de los gastos financieros. De esta manera, la reforma buscó eliminar la incidencia del régimen tributario sobre las decisiones de inversión, dándole además una mayor neutralidad al impuesto sobre la renta frente a las diversas formas de asociación.

La reducción en las tarifas de las personas naturales y las sociedades

anónimas se compensará por la adopción de otros mecanismos, entre los que sobresale la inclusión de nuevos contribuyentes en la base del impuesto de renta. Así, en lo sucesivo quedarán gravadas las actividades industriales y de mercadeo que realizan las cajas de compensación familiar, los fondos mutuos y de empleados y las asociaciones gremiales. A estas entidades se les aplicará una tarifa preferencial (20%), lo mismo que a las entidades financieras sin ánimo de lucro. Además, quedarán gravadas con la tasa ordinaria los fondos de inversión y de valores, la totalidad de las empresas de economía mixta y TELECOM. Los efectos de la mayor cobertura del impuesto serán reforzados por la ampliación del mecanismo de retención, la limitación de la deducción de costos para los profesionales independientes y la mejoría en la administración y procedimientos tributarios.

Aparte de las modificaciones expuestas, la reforma contiene otras normas relativas a los avalúos catastrales y la unificación de los gravámenes a las importaciones. También modifica la tributación del sector petrolero y obliga a PROEXPO a asumir los costos del CERT. Asimismo, como se discute más adelante, la nueva Ley tributaria otorga una amnistía patrimonial que permite incluir activos omitidos y excluir los pasivos inexistentes sin perjuicio del contribuyente. A continuación se analizan los efectos e implicaciones más destacados de la reforma en sus diferentes áreas.

B. La simplificación del Régimen Tributario

Uno de los principales defectos de la legislación tributaria vigente hasta

1986 lo constituía, sin lugar a dudas, su excesiva complejidad. Esta característica restringía la equidad y progresividad del régimen al tiempo que dificultaba considerablemente la labor administrativa en la recaudación de impuestos. Por ello, la simplificación le imprime una mayor transparencia al régimen tributario, fortalece la equidad horizontal y acentúa el carácter redistributivo del mismo. Entretanto, la descongestión en la administración tributaria puede hacer más eficiente el funcionamiento de los mecanismos de retención e incrementa los controles sobre la evasión y la elusión de impuestos.

Sin embargo, la simplificación tributaria no tiene la virtud de la neutralidad que ilumina el resto de la reforma. En efecto, la simplificación es claramente adversa a las rentas de trabajo, al quitarles los beneficios de una variedad de exenciones y deducciones, a pesar de que algunas de ellas constituyen un elemento análogo a costos que sí son deducibles para las rentas de capital. De una forma más general, la simplificación es doblemente adversa a las rentas de trabajo, puesto que busca eliminar una serie de beneficios que tradicionalmente han favorecido a las rentas de trabajo cuando, simultáneamente, en otras áreas se reduce la tributación de los ingresos de capital mediante la eliminación de la doble tributación o la deducción de la inflación sobre la valorización de activos.

Es importante destacar que durante su discusión en el Congreso la eliminación de rentas exentas y deducciones se modificó en algunos aspectos, en relación con lo propuesto inicialmente por el gobierno. En particular, el legislativo, al tener en consi-

deración las críticas de algunos analistas⁷ exceptuó la tributación a la renta entre otros a: (a) las cesantías y sus intereses; (b) los gastos de representación de los altos funcionarios del Estado y los rectores y profesores de universidades oficiales; (c) el exceso sobre el salario básico percibido por los miembros de las fuerzas armadas. Igualmente, se mantuvo la deducción hasta por \$1.000.000 por intereses y corrección monetaria sobre préstamos para la adquisición de vivienda y sobre los primeros \$170.000 recibidos mensualmente por concepto de pensiones de jubilación, vejez e invalidez. En el caso de las cesantías, la exención se otorgó plenamente a los contribuyentes con un salario mensual promedio inferior a \$300.000, de acuerdo con lo propuesto inicialmente por el ponente. Sin embargo, tal y como lo señaló oportunamente FEDESARROLLO, una ruptura brusca en un nivel particular de ingresos resultaba antitécnica, por lo que el legislativo optó por mantener una parte no gravada en una proporción decreciente para los contribuyentes con ingresos mensuales entre \$300.000 y \$550.000.

De otra parte, en el debate en torno a la propuesta gubernamental se hicieron explícitos los defectos en la construcción inicial de la escala de tarifas. De haberse mantenido la tabla presentada por el gobierno, los beneficios de la reforma hubieran quedado inequitativamente concentrados en los contribuyentes que pertenecen a los rangos bajos y altos de declarantes. Este defecto fue corre-

gido por el ponente, quien propuso una nueva tabla en la que la reducción de las tarifas es general y progresiva. Según estimativos de FEDESARROLLO⁸, dicha reducción es total para los contribuyentes con ingresos mensuales inferiores a \$100.000, entre el 50 y 100% para quienes devengan como salario este último monto, del 20 al 30% cuando los ingresos mensuales son de \$150.000 y del 10 al 20% para el grueso de los asalariados con mayores ingresos. De esta manera, las menores tarifas acompañadas del mantenimiento de ciertas exenciones y descuentos, producirá, sin duda, una reducción en los recaudos por personas naturales.

C. Modificaciones en la tributación de las sociedades

Con el objetivo de lograr una mayor neutralidad y de incentivar al ahorro y la inversión productiva en la economía, se modificó sustancialmente el régimen tributario para las sociedades. Para lograr estos objetivos, la reforma establece una tarifa del 30% para todas las sociedades, independientemente de su naturaleza. Dicha unificación será, sin embargo, gradual; para el año gravable 1986 la tarifa para las sociedades anónimas será del 33%, monto que disminuirá anualmente en un punto porcentual hasta llegar a unificarse con los demás tipos de sociedades. Adicionalmente, para tener derecho a la reducción de las tarifas durante el año gravable de 1986, las sociedades anónimas deberán destinar la totalidad del beneficio obtenido para esta medida a cualquiera

⁷ Véase por ejemplo, *Debates de Coyuntura Económica*, No. 4, FEDESARROLLO, FESCOL, noviembre de 1986.

⁸ Véase FEDESARROLLO, "Un análisis del Proyecto de Reforma Tributaria", en *Debates...*, op. cit.

de las siguientes finalidades o combinación de ellas: (a) aumentar de manera permanente el capital de la empresa; (b) constituir una reserva no distribuible para la expansión del negocio; y (c) adquirir bonos señalados por el gobierno.

Además de las modificaciones en el tratamiento de los intereses, la eliminación de la doble tributación constituye el elemento central en la estrategia que busca lograr una mayor capitalización de las sociedades. Bajo el mecanismo escogido, los dividendos y participaciones percibidos por los socios no constituyen renta ni ganancia ocasional. En este punto, la reforma no recoge las recomendaciones de un grupo amplio de analistas, para los cuales la forma más idónea de eliminar la doble tributación consiste en gravar la totalidad de las utilidades en cabeza de la sociedad, para luego efectuar descuentos proporcionales sobre los impuestos que haya originado su distribución hacia los socios. Alternativamente, la tributación de la totalidad de las utilidades (distribuidas y no distribuidas) se puede efectuar en cabeza de los socios de acuerdo con su participación en la sociedad⁹. En este caso, las empresas simplemente operan como agentes retenedores del impuesto. El canal escogido por el gobierno, que deja exclusivamente en manos de la sociedad el pago del impuesto, elimina por completo la progresividad del sistema, mientras que ésta es mayor cuando se adopta cualquiera de los mecanismos mencionados. Por

otra parte, si las empresas están en capacidad de trasladar los efectos del impuesto elevando precios, la eliminación de la tributación de las utilidades y dividendos recibidos por los socios no sólo reduce la progresividad del sistema —debido a la igualación de las tarifas máximas para personas naturales y jurídicas— sino que convierte al impuesto de renta pagado por las sociedades en un tributo regresivo, asimilable a un impuesto indirecto.

De otra parte, la reforma incluyó una modificación sustancial en el tratamiento tributario de los rendimientos y gastos financieros. Ampliando el mecanismo establecido para el UPAC desde su creación y extendido luego en 1983 a otros activos, la reforma estableció que para las personas naturales y sucesiones ilíquidas, no constituye renta ni ganancia ocasional la parte que corresponde al componente inflacionario de los rendimientos financieros. Dicho componente se determina como la proporción que resulte de dividir la tasa de corrección monetaria por la tasa de interés anual correspondiente. Igualmente, cuando este tipo de contribuyentes soliciten costos y deducciones por gastos financieros, se aplicará el mismo procedimiento para determinar el componente que corresponde exclusivamente a la inflación y que por lo tanto no es deducible. En el caso de las sociedades, la corrección por inflación se hará de una manera gradual. Para el año gravable de 1986 no constituye renta el 10% del componente inflacionario de los rendimientos financieros, en tanto que igual porcentaje no constituye costo o deducción cuando se trate de gastos financieros en moneda nacional o extranjera. Sucesivamente, dicho

⁹ Véase al respecto, Mauricio Carrizosa, *Hacia la recuperación del mercado de capitales en Colombia*, Bogotá: Bolsa de Bogotá, 1986, Cap. III. José Antonio Ocampo y Guillermo Perry, "La reforma fiscal, 1982-1983, *Coyuntura Económica*, marzo de 1983.

porcentaje se elevará anualmente en 10 puntos, hasta alcanzar en 1995 la corrección total por inflación de los rendimientos y gastos financieros. De otra parte, se exceptúa de esta norma a los intermediarios financieros, a las compañías de "leasing" y a los créditos de constructores otorgados por las corporaciones de ahorro y vivienda. Esta distinción, que no fue incluida en el proyecto presentado por el gobierno, es fundamental para garantizar la conveniencia de la medida. Sin embargo, la corrección por inflación no se acompañó de un tratamiento adecuado para los pasivos en moneda extranjera. En efecto, para este tipo de pasivos se dejó abierta a las empresas la alternativa de deducir la totalidad de las pérdidas cambiarías, o la opción de llevar dicha pérdida al mayor valor de los activos depreciables, en ambos casos con obvios beneficios fiscales. De esta manera, la reforma castigó comparativamente el endeudamiento en moneda nacional, creando una situación de privilegio para aquel en moneda extranjera.

Los efectos de este conjunto de medidas sobre el ahorro y la inversión no son evidentes y bien podrían resultar opuestos a los esperados. En el frente del ahorro, el efecto positivo de la reducción en la tributación de las sociedades puede verse atenuado por diversos factores. En primer lugar, si las empresas trasladan los impuestos de renta a los consumidores a través de mayores precios, la reducción en las tarifas implicará un abaratamiento de los bienes y por consiguiente estimulará el consumo, antes que el ahorro. En segundo lugar, la eliminación de la doble tributación propiciará la distribución de las utilidades entre los socios, y por

este canal incentivará también el consumo, en detrimento del ahorro de las empresas, que anteriormente encontraban en la retención de las utilidades una importante fuente de financiamiento.

En materia de inversión, los efectos también son cuestionables. Es claro que la reforma inducirá una recomposición de las fuentes de financiamiento, disminuyendo la importancia del endeudamiento frente a la capitalización. Sin embargo, de esto no se sigue que favorecerá la inversión real. En el mediano plazo, lo más posible es que produzca un desincentivo, porque las empresas se verán obligadas a aplicar sus recursos propios a disminuir sus niveles de endeudamiento. En el largo plazo, cuando este proceso haya concluido, el efecto es incierto, ya que la rentabilidad de los proyectos de inversión puede tanto aumentar como disminuir como resultado conjunto de la no deducibilidad del componente inflacionario de los costos financieros y de las menores tasas de tributación¹⁰.

D. Ajustes por inflación

Además del ajuste sobre los rendimientos y gastos financieros, la reforma incluye otra serie de modificaciones tendientes a reducir la incidencia de la inflación sobre el régimen tributario. En particular, se mantiene el reajuste anual por el 100% de la inflación, medida a través del IPC, de los valores absolutos (o sea, los rangos de ingreso), expresados en las normas relativas a los impuestos de renta y ventas. En este ca-

¹⁰ Véase FEDESARROLLO "Un análisis...", *Op. cit.*

so, a diferencia del régimen anterior, los valores reajustados se darán a conocer al comenzar el año gravable para el cual van a regir. Asimismo, se reitera el mismo tipo de reajuste para el costo de los bienes muebles e inmuebles con carácter de activos fijos. Cuando se trata de activos fijos declarados por personas naturales, la reforma otorga privilegios adicionales, ya que permite postergar hasta el momento de la venta, la valorización resultante de la inflación acumulada desde su adquisición¹¹. De esta manera, los contribuyentes se benefician por no tener que incrementar la base impositiva anualmente, razón por la cual no había sido efectivo este mecanismo. De otra parte, el ajuste en el valor comercial de los activos fijos no se tomará en cuenta para fines catastrales y, en el caso de las acciones que se coticen en bolsa, el ajuste no podrá ser superior al promedio de su precio en bolsa en diciembre de 1986. Por último, cuando se trate de venta en la vivienda adquirida por los contribuyentes con anterioridad a 1987, se mantiene la opción de reducir el impuesto de ganancias ocasionales en una proporción que se incrementa de acuerdo con la antigüedad en la compra del inmueble. Dicha exención será total para inmuebles adquiridos con anterioridad a 1978.

E. Amnistías

En el frente de las amnistías, la reforma otorgó grandes concesiones especialmente en aspectos relacionados con la labor administrativa y con el tratamiento de los patrimonios. En este último caso, para el año gravable

de 1986 se permite incluir activos omitidos y excluir pasivos inexistentes sin que ello ocasione sanciones ni investigaciones, con la condición de que la renta gravable declarada no resulte inferior a la del año inmediatamente anterior. Asimismo, esta amnistía no ampara aquellas situaciones que hayan dado origen a requerimientos especiales notificados con anterioridad a la vigencia de la ley. Adicionalmente, podría llegar a suceder que a través de esta amnistía llegaran a beneficiarse rentas obtenidas durante 1986 que estén representadas en dinero, ya que no es necesario acreditar el patrimonio poseído a finales de 1985.

En relación con los aspectos administrativos, se fallarán a favor del interesado los recursos con más de diez años de interposición. Igual cosa ocurre con los recursos que tengan entre cinco y diez años, cuando el contribuyente pague el 50% del mayor impuesto determinado. Esta medida fue reforzada con el otorgamiento de una amnistía de las demandas presentadas al contencioso administrativo y la exoneración de investigaciones y sanciones para contadores y administradores. De igual manera, se exonera de la liquidación de revisión a las personas naturales, que habiendo presentado su declaración de renta por los años gravables de 1984 y 1985, hubieren cancelado la totalidad del impuesto a cargo a más tardar en febrero de 1987. También fueron exonerados los intereses corrientes y de mora sobre las deudas de impuesto de renta, ventas y timbre. Por último, la reforma otorga una no despreciable amnistía por el pago del 75% del impuesto a las ventas adeudado por las entidades del sector público al entrar en vigencia la ley.

¹¹ Además de adicionar el valor de las mejoras y contribuciones por valorización que se hubiesen pagado.

G. Avalúos catastrales

La reforma tributaria modifica una serie de normas en materia catastral que fueron incorporadas en el Congreso, con base en un articulado que el mismo ponente había presentado al comienzo de la legislatura. En la nueva ley se sustituye el avalúo catastral por el "avalúo fiscal" (60% del primero) para efecto de los impuestos de orden nacional (patrimonio, renta presuntiva, ganancias ocasionales, etc.). Infortunadamente, se retrocede así en forma considerable frente a la Ley 14 de 1983 que establecía el descuento tributario por pagos del impuesto predial, lo cual constituye una forma más técnica de eliminar la cascada tributaria que el nuevo mecanismo del "avalúo fiscal". En particular, con los descuentos se garantizaba que cada predio fuera gravado una sola vez con arreglo a un único criterio que tenía en consideración elementos de progresividad. En cambio, el sistema de "avalúo fiscal", al establecer una exención uniforme y dos tributos, no sólo es menos transparente sino que disminuye la progresividad.

Aparte de definir el concepto de "avalúo fiscal", la nueva reglamentación amplía de 5 a 7 años el período de actualización de catastros establecido por la Ley 14 de 1983 y restringe su reajuste durante los años intermedios del 50 al 90% fijado en dicha Ley a un porcentaje entre el 40% y el 60% del índice de precios de vivienda calculado por el DANE. Más aún, en determinadas circunstancias se faculta a los municipios para utilizar el *avalúo fiscal* como base en el impuesto predial. De acuerdo con lo establecido en la reforma de 1983, el CONPES podrá

revisar y fijar tasas generales o diferenciales para la renta presuntiva, cuando considere que la incidencia de los avalúos catastrales sobre dicha renta sea particularmente onerosa en algunos sectores de la economía. De esta manera, tal y como fue señalado durante el debate, las normas establecidas son antitécnicas ya que además de no garantizar la corrección de la doble tributación sobre los predios, tendrán un efecto desfavorable no sólo sobre los recaudos nacionales sino también sobre las finanzas municipales.

F. Tributación del sector petrolero

Aparte de la plena tributación a la renta por parte de Ecopetrol, la reforma incluye algunas modificaciones en los gravámenes al sector petrolero. En particular, se eliminaron las exenciones normal y especial a que tenían derecho algunas explotaciones pese a haber terminado la amortización total del costo de las respectivas inversiones. Sin embargo, se mantiene el requisito de reinversión para las empresas que hubieren hecho uso de dichas exenciones, so pena de gravar la parte no reinvertida.

Adicionalmente, la reforma cobija la resignación a favor de la Nación de 8 puntos porcentuales de las regalías que Ecopetrol pacte en los contratos de asociación. A su vez, cuando se trate de sus propias operaciones, Ecopetrol deberá pagar al gobierno nacional por concepto de regalías un monto no inferior al 20% de sus utilidades comerciales. Este drenaje de recursos de Ecopetrol podrá tener repercusiones negativas sobre las actividades de exploración cuando simultáneamente se registra un retroceso en la perforación de pozos en el país

por parte de las compañías extranjeras. Con el fin de evitar una nueva insuficiencia de petróleo a mediados de la próxima década, Ecopetrol debe liderar, por su cuenta, las inversiones en perforación con el objetivo de incrementar las reservas probadas en el país. Sin embargo, la reasignación de las regalías no contribuye al logro de este objetivo, como lo expresó Ecopetrol. Por esta razón, se facultó al CONPES para decidir sobre la utilización de dichas regalías con el fin de atenuar su impacto desfavorable sobre la situación financiera de Ecopetrol y, por ende, sobre la actividad exploratoria nacional.

H. El impacto sobre los recaudos

Según los estimativos gubernamentales, las disminuciones en el recaudo tributario que originarán algunas de las modificaciones introducidas se verán compensadas por otras medidas incluidas en la nueva Ley tributaria, de forma que el efecto sobre recaudos será, cuando menos, neutro. Dichos estimativos no pueden ser cuidadosamente evaluados debido a inexistencia de información. Sin embargo, una revisión de la proyección gubernamental puede resultar ampliamente ilustrativo (Cuadro III-7).

Con seguridad, la medida que individualmente causará un menor recaudo será la reducción en las tarifas para personas naturales, medida que se acompaña con una disminución de la retención sobre salarios. Estas dos modificaciones acarrearán una disminución de los recaudos de 1987 en aproximadamente \$45.500. Adicionalmente, tendrán un efecto negativo sobre la tributación: (a) la disminución de las tarifas (del 40% al 33%) para las sociedades anónimas;

(b) la eliminación de la doble tributación de participaciones y dividendos, así como la reducción en las retenciones asociadas a estos conceptos; (c) la eliminación del gravamen sobre el componente inflacionario de los rendimientos financieros, en su totalidad para las personas naturales y en un 10% para las sociedades no financieras; (d) la eliminación de la cesión de rentas y del impuesto por renta de goce; (e) la reducción de los anticipos como resultado de las menores tarifas y (f) otras medidas entre las cuales se incluyen la eliminación de la limitante sobre pagos por compensaciones a favor de los socios de las sociedades limitadas, el mantenimiento de la exención de ganancia ocasional para viviendas adquiridas con anterioridad a la vigencia de la reforma, etc. Según se aprecia en el Cuadro III-7, la disminución probable en el recaudo atribuible a este grupo de medidas será de aproximadamente \$54.844 millones, con lo que el efecto total de las medidas que causan un menor recaudo será de \$100.344 millones.

En la reforma, este efecto se trata de compensar con la adopción de ciertas disposiciones que aumentan el recaudo. Entre éstas, merecen destacarse: (a) el aumento en la tarifa de importenta para las sociedades limitadas (del 18 al 30%); (b) la eliminación de los descuentos tributarios para personas naturales y jurídicas; (c) la eliminación y limitación de algunas deducciones para las personas naturales, entre las que se destacan la limitación de las deducciones para los profesionales independientes al 50% de sus ingresos brutos y al 90% para los constructores; (d) la eliminación de buena parte de las rentas exentas de personas naturales

CUADRO III-7
IMPACTO ESPERADO SOBRE LOS RECAUDOS EN 1987
DE LA REFORMA TRIBUTARIA
(Millones de pesos)

I. DISMINUCIONES TOTALES	100.344
A. Disminución en tarifas impropormenta	62.594
— Personas naturales	29.700
— Retención sobre salarios	15.800
— Sociedades anónimas	14.494
— Cajas de compensación y fondos de empleados	300
— Efecto sobre anticipos	2.300
B. Menor ganancia sobre los rendimientos financieros	4.900
— Personas naturales	1.800
— Sociedades	3.100
C. Eliminación de la doble tributación	18.250
— Participaciones	10.000
— Dividendos	2.200
— Efecto conjunto sobre retenciones	6.050
D. Menores compensaciones a favor de los socios de limitadas	13.100
E. Otras	1.500
II. AUMENTOS TOTALES	121.650
A. Aumento en tarifas para sociedades limitadas	18.000
B. Eliminación de los descuentos tributarios	30.700
C. Eliminación y limitación de algunas deducciones	10.000
D. Eliminación de exenciones y su efecto sobre retenciones	15.200
E. Gravamen pleno a las ganancias ocasionales de las sociedades	3.400
F. Incremento en retenciones	36.600
G. Nuevas empresas públicas (TELECOM) como contribuyentes	2.800
H. Aumento en los ingresos de los socios de limitadas	4.950
III. Efecto Neto (II-I)	21.306

Fuente: D.I.N. Min-Hacienda.

y jurídicas y su efecto sobre retenciones para el primer grupo de contribuyentes; (e) la aplicación plena del gravamen sobre las ganancias ocasionales de las sociedades, y (f) la inclusión de algunas empresas públicas (TELECOM) como nuevos contribuyentes del impuesto de renta.

Asimismo, la reforma otorgó al gobierno la facultad de establecer nuevas retenciones en la fuente por compras, honorarios, loterías, comisio-

nes, intereses y servicios dentro de los 2 años siguientes a la fecha de promulgación de la nueva Ley y en un monto que no supere el 3% de los respectivos pagos o bonos. En uso de esta atribución, el gobierno podrá incrementar los recaudos en aproximadamente \$36.600 millones, de forma que esta facultad constituye la principal medida compensatoria. En suma, los estimativos gubernamentales proyectan aumentos totales de \$121.650 millones en la tributación,

como efecto de las medidas que generan un mayor recaudo. En términos netos, la reforma generaría así un incremento de \$21.306 millones en los ingresos corrientes del gobierno central. Es importante señalar, sin embargo, que dichos resultados pueden estar sobreestimados ya que el margen para establecer nuevas retenciones, la principal fuente de crecimiento en los recaudos, será reducido, puesto que durante 1985 y 1986

su cobertura se amplió sustancialmente, constituyendo, como vimos, el componente más dinámico de la tributación interna en el país. Además, es posible que no se capte la totalidad del beneficio esperado por la eliminación de los descuentos tributarios, ya que una porción importante de los mismos ya no estaba siendo utilizada por los contribuyentes no declarantes.

Moneda y Crédito

I. INTRODUCCION

En 1986, la política monetaria sorteó con éxito la amenaza de desbordamiento de los medios de pago que enfrentó la economía a raíz del gran crecimiento en las reservas internacionales asociado con la bonanza cafetera. La bonanza ha tocado a su fin, sin embargo, y es preciso enfrentar nuevos desafíos hacia el futuro. Debido a la nueva situación en el sector externo, originada por la caída en los precios del café y por el fracaso del pacto de cuotas, la economía está amenazada por una posible recesión. En estas condiciones, se impone adelantar una política anticíclica de carácter expansivo para lo cual en materia monetaria se propone un paquete de medidas para ampliar la irrigación de crédito primario, mantener las tasas de interés a niveles bajos mediante el restablecimiento de los controles administrativos y facilitar la generación de crédito bancario disminuyendo el encaje legal sobre las exigibilidades del sistema financiero.

II. LOS AGREGADOS MONETARIOS Y LA POLITICA MONETARIA EN 1986

En 1986 los medios de pago crecieron 22.80% respecto del saldo a finales del año anterior. Este crecimiento es el resultado de un aumento del 28.20% en la base monetaria y un descenso de 4.20% en el multiplicador monetario. Por su parte, la oferta monetaria ampliada creció el 28.80% y, en su interior, el componente de los cuasidineros lo hizo en 32.80%.

Las cifras anteriores evidencian que la política de control monetario cumplió con la meta de contener el crecimiento de los medios de pago, como lo requería la situación de bonanza, en la cual el crecimiento de las reservas internacionales amenazaba con resolverse en desbordamiento monetario. Si se examina el Cuadro IV-1, el cual relaciona los cambios en la base monetaria entre diciembre de 1985 y diciembre de 1986, se puede apreciar cómo se combinaron los

efectos de la política monetaria y el comportamiento de los agentes económicos para producir los resultados arriba señalados.

Como es bien sabido, la fuente principal de crecimiento de la base monetaria fueron las reservas internacionales, las cuales aumentaron en el equivalente de \$373.429 millones. Si no se hubiese llevado a cabo un esfuerzo de neutralización de dicho crecimiento, la base hubiese crecido en 90.6% respecto de su valor en diciembre de 1985.

Para contrarrestar el notable incremento en las reservas internacionales, la política monetaria buscó disminuir la irrigación de crédito doméstico y aumentar los saldos de los pasivos no monetarios. Empero, a pesar de que varios de sus rubros exhibieron un comportamiento contraccionista, el crédito doméstico contribuyó a la expansión de la base con el 3.9% de la misma (\$15.949 millones).

El crédito neto a la Tesorería se contrajo en \$45.716 millones, pero el crédito al resto del sector público creció en \$30.459 millones, un aumento inusitado que obedeció, principalmente, a la puesta en operación de los mecanismos de sustitución de deuda externa por deuda interna, en beneficio de algunos institutos descentralizados. En su calidad de administrador del Fondo de Monedas Extranjeras (FODEX), el Banco de la República pagó obligaciones externas de institutos descentralizados, subrogando a su favor todos los derechos que correspondían a las entidades prestamistas del exterior. En desarrollo del contrato correspondiente, el Banco registró al final del año créditos a instituciones descentraliza-

das por la suma de \$34.917 millones. Sin embargo, en definitiva, estas operaciones de financiamiento a través del FODEX no tuvieron efecto monetario alguno, ya que simplemente impidieron que aumentara aún más el saldo de las reservas internacionales por concepto de las exportaciones de café. Este se logró en desarrollo del Acuerdo Cafetero, transfiriendo parte de los excedentes de origen externo al FODEX, quien a su vez los destinó a cancelar deuda externa de las entidades descentralizadas.

El crédito bruto a los bancos se redujo en \$16.729 millones. A este resultado contribuyó, de una manera importante, la disminución de \$19.324 millones en la utilización por parte de los bancos del cupo extraordinario de redescuento. Otra operación de crédito que vale la pena destacar en este rubro fue la utilización del cupo de capitalización y democratización de las instituciones financieras establecido por las Resoluciones 42 de 1983 y 60 de 1984 de la Junta Monetaria. El saldo de estos redescuentos se elevó en \$14.101 millones. Por otra parte, en desarrollo de la Resolución 33 de 1984, hubo también un aumento importante en la intermediación de recursos destinados a pagar en el futuro la deuda externa del sector privado, lo cual tuvo un carácter ligeramente contraccionista, puesto que la colocación de Títulos Canjeables con ese propósito superó el monto de los créditos concedidos para adquirirlos.

El crédito a las entidades de fomento fue notablemente expansionista (\$ 62.196 millones). Entre las transacciones involucradas en este rubro se destaca el crédito al Fondo

CUADRO IV-1
ORIGEN DE LA BASE MONETARIA Y SU VARIACION EN 1986
 (Millones de pesos)

	1985	1986	Variaciones	
			Absolutas	Relativas ¹ (%)
A. Activo Banco de la República	680658	1071583	390925	94.8
1. Reservas internacionales	339438	712867	373429	90.6
2. Crédito doméstico	335582	351531	15949	3.9
— Neto al gobierno	227806	212549	-15257	-3.7
— Bruto a bancos	63851	47122	-16729	-4.1
— Bruto a entidades de fomento	42137	104333	62196	15.1
— Bruto al sector privado	1788	-12473	-14261	3.5
3. Otros activos netos	5638	7185	1547	0.4
B. Pasivos no monetarios	276588	553571	276983	67.2
1. Operaciones de mercado abierto	56	79717	79661	19.3
2. Certificados de cambio	72564	34809	-37755	9.2
3. Depósitos de giro	49019	61481	12462	3.0
4. Resoluciones 28 y 60 de 1984	29345	36402	7057	1.7
5. Obligaciones externas a largo plazo	57586	92431	34845	8.5
6. Otros	68018	130331	62313	15.1
7. Acuerdo cafetero	—	118400	118400	28.7
C. Moneda de Tesorería en circulación	8135	10622	2487	0.6
D. Base monetaria (A-B+C)	412205	528634	116429	28.1

¹ Con respecto, en todos los casos, al valor total de la base en 1985.

Fuente: Banco de la República.

de Garantías de las Instituciones Financieras, al cual el Banco de la República otorgó préstamos por la suma de \$29.362 millones provenientes de recursos de origen cafetero, en desarrollo del Acuerdo de enero. Del total de los préstamos de este Fondo, el 51% se destinó a apoyo patrimonial al Banco de Colombia y el 24% a favor de la Corporación Granfinanciera. Por su parte, el crédito neto al FAVI aumentó en \$17.243 millones, debido, sobre todo, a que, como ya es costumbre, el Banco de la Repú-

blica financió el déficit de disponibilidad del FAVI para atender la baja estacionalidad de depósitos de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, en el mes de diciembre. Por su parte, el crédito a las corporaciones financieras aumentó en \$13.166 millones y el crédito neto a los fondos financieros se incrementó en \$5.351 millones. Finalmente, el crédito al sector privado contribuyó a los propósitos de contracción al disminuir en \$14.261 millones.

Pasando al capítulo de pasivos no monetarios, es preciso señalar que el esfuerzo contraccionista se benefició del crecimiento de éstos, que fue equivalente al 67.2% del valor de la base a fines de 1985. El fenómeno más notable en este terreno fue el aumento del saldo de las operaciones con títulos del Banco de la República (\$221.416 millones) que por sí sólo originó una contracción equivalente al 53.7% del valor de la base. Las operaciones se llevaron a cabo con cuatro papeles, a saber, Certificados de Cambio, Títulos de Regulación del Excedente Cafetero, Títulos de Participación y Títulos Canjeables por Certificados de Cambio. El primero de los papeles mencionados tuvo un desempeño expansionista (\$37.755 millones), debido a que, al disminuir las expectativas de devaluación, los tenedores de Certificados de Cambio prefirieron liquidarlos. Los Títulos de Regulación del Excedente Cafetero contribuyeron, en cambio, de una manera significativa a la contracción: la Federación Nacional de Cafeteros, en su carácter de administradora del Fondo Nacional del Café, suscribió títulos de este tipo por un valor de \$87.297 millones, distribuidos en \$56.399 millones en clase A y \$30.898 de clase B, que en buena parte se destinaron a financiar las operaciones del FODEX descritas arriba. Por su parte, el saldo de Títulos de Participación se incrementó en \$80.129 millones, de los cuales \$30.960 millones (el 38.6%) fueron suscritos por la Federación de Cafeteros, \$13.472 millones (16%) por los bancos y el resto (\$35.697 millones) por otras entidades. Finalmente, el saldo de los Títulos Canjeables por Certificados de Cambio aumentó en \$91.746 millones. Aquí se destacan las nuevas suscripciones rea-

lizadas por las empresas privadas (\$65.070 millones, o sea el 70.9%) y por las entidades oficiales y del sector eléctrico (\$26.698 millones).

El segundo factor en importancia en el interior de los pasivos no monetarios fue el crecimiento de la deuda externa del Banco de la República en la suma de \$34.485 millones, por efecto del desembolso de US\$100 millones del crédito Jumbo en cabeza del Emisor y por la valorización de obligaciones en moneda extranjera ya existentes. Le sigue en magnitud la contracción hecha a través de los pasivos con el sector privado, representados fundamentalmente por los depósitos previos de giro llevados a cabo por los importadores. Como se puede ver, el papel de estos depósitos fue secundario, por contraste con el que desempeñaron en la bonanza de la década pasada. Como lo señala la Contraloría General de la República¹, en la bonanza del año pasado los importadores se encontraron con una situación en la cual, el hecho de estarse sosteniendo una tasa de cambio real alta eliminaba el atractivo que habían tenido los depósitos en la anterior bonanza, que tenía su raíz en la circunstancia según la cual los precios de los bienes importados crecían a un ritmo inferior a los de los producidos domésticamente.

Como se puede apreciar a partir de todo lo anterior, el esfuerzo de contracción hecho por la autoridad monetaria descansó fundamentalmente sobre las operaciones con pasivos no monetarios. El elemento principal en el éxito de estas operaciones fue la

¹ *Informe Financiero*, diciembre de 1986, p. 100.

ejecución del acuerdo cafetero suscrito entre los productores del grano y el gobierno, en enero de 1986. En su desarrollo, el gremio cafetero suscribió títulos del Banco de la República por un valor total de \$118.256 millones, equivalente al 53.4% de las nuevas suscripciones durante el año. Que se hubiese contado con el acuerdo como instrumento para fortalecer las operaciones de mercado abierto fue tanto más afortunado cuanto que la política de control monetario se enfrentaba con una seria restricción derivada de la poca viabilidad que tenía una política de aumento en los encajes legales en razón de las dificultades enfrentadas por el sector financiero, el cual no se ha recuperado plenamente de la crisis que lo azotó en años anteriores. Tampoco estaba abierta la puerta de la revaluación como un medio de que la acumulación de reservas internacionales se resolviera en un menor aumento de la base monetaria, pues el equilibrio del sector externo requería que se mantuviera el logro de haber eliminado el retraso cambiario previamente existente. Por cierto que el cambio en la coyuntura externa del país a raíz de la caída en los precios del café viene a poner de presente que fue correcta la decisión de acumular reservas, fundada en la convicción de que la bonanza sería transitoria.

Debe señalarse, sin embargo, que sólo en el último trimestre, y particularmente en el mes de diciembre, logró la autoridad monetaria desacelerar significativamente la tasa de crecimiento de los medios de pago. Como se recordará, la tasa de crecimiento de M_1 estaba en el orden del 40% en julio, disminuyó a 30% en noviembre y en diciembre cayó, brusca-

mente, a 22.8%. Este descenso se logró gracias a la política de atacar frontalmente el crecimiento estacional de diciembre, política que queda como una lección interesante de la experiencia de este año, para ser aplicada cuando se presenten situaciones similares en el futuro. La medida clave para combatir el crecimiento estacional fue la elevación de los costos del cupo ordinario y del desenganche, con lo cual se encarecieron recursos que tradicionalmente habían sido relativamente baratos.

A pesar de que la política monetaria centró sus baterías en la reducción de la liquidez primaria, el multiplicador monetario también descendió, como ya se informó arriba, en 4.2% (de 1.558 a 1.492). Este resultado se logró gracias al aumento en el coeficiente de reservas (de 0.390 a 0.452) que compensó el efecto expansionista del bajo crecimiento del efectivo en poder del público (18.9% en 1986, comparado con 25.7% en 1985). Al primero de estos fenómenos contribuyó la elevación de los encajes sobre los depósitos de los establecimientos públicos del orden nacional, los mayores encajes de los depósitos especiales y la ya mencionada elevación de los costos del cupo ordinario y del desenganche.

III. LAS PERSPECTIVAS Y PROBLEMAS DE LA POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA EN 1987

El agudo deterioro de los precios externos del café ha determinado un cambio notable en las perspectivas generales de la economía colombiana, que exige revisar los criterios del

manejo monetario y financiero. Como se subraya en otros capítulos del Análisis Coyuntural de esta Revista, el significado macroeconómico fundamental del desplome de los precios cafeteros es la aparición de un "choque" exógeno de demanda de signo adverso, el cual, por el peso del componente correspondiente de la demanda agregada (el valor interno de la cosecha cafetera), como por los efectos multiplicadores que le son propios, debe resultar en una contracción del gasto agregado en bienes nacionales. Esta pérdida de dinamismo de la demanda agregada conduciría a revertir el proceso de recuperación de la actividad productiva que ha vivido el país desde principios de 1986, si no se toman las medidas apropiadas de política para evitarlo. Las políticas monetarias y financieras deben contribuir así a estimular la demanda agregada, asegurando una irrigación adecuada de liquidez a la economía, buscando reducir los costos financieros con miras a estimular la producción y la inversión y concediendo un mayor margen de generación de crédito al sector bancario para consolidar su recuperación y facilitar el logro de los propósitos anteriores.

En línea con esta argumentación, en la primera parte de esta sección se analizan las posibilidades de crecimiento de la base monetaria en 1987, teniendo en cuenta la caída esperada de reservas internacionales y los compromisos de utilización del margen monetario. La principal conclusión que se deriva de ese ejercicio es que, no obstante el efecto contractivo que implica la caída en el saldo de las reservas en dólares, no existe prácticamente ningún margen de acción para elevar la asignación de

crédito primario neto de manera discrecional, porque la totalidad del margen posible de expansión de la base ya se encuentra comprometido. Esto sugiere que, si bien el mantenimiento de la liquidez primaria no constituirá un área especialmente difícil para la política económica en el presente año, tampoco ejercerá un papel central en el desarrollo de una política anticíclica. En cambio, en materia de controles a las tasas de interés, en la parte siguiente de la sección se muestra que existen condiciones macroeconómicas y financieras propicias para lograr una nueva reducción por la vía administrativa. Al respecto se hace énfasis en que la reforma tributaria debe facilitar este proceso al reducir la demanda de recursos prestables y aumentar su oferta. Así las cosas, se plantea que la tasa efectiva de interés de captación puede situarse en 30.14% y la de colocación en 38%, es decir más de dos puntos por debajo de los límites establecidos en enero de 1986. Se señalan además las medidas complementarias que deben tomarse para asegurar la efectividad de esta decisión, dentro de un marco de globalidad de los efectos y flexibilidad del manejo posterior. Por último, en relación con el encaje de los bancos, se argumenta que es conveniente una reducción de unos 2 a 3 puntos en el coeficiente efectivo, dejando inalterado el margen global de intermediación bancario y facilitando la disminución propuesta de las tasas de interés.

A. Perspectivas de la base monetaria en 1987

De acuerdo con las proyecciones de balanza de pagos elaboradas por diversas entidades, es de esperar que

en 1987 se produzca una caída de reservas internacionales entre los US\$300 y los US\$500 millones. Estas cifras resultan consistentes con las perspectivas de la cuenta corriente que se discuten en el capítulo de Sector Externo y el desenvolvimiento previsible de las operaciones de capital. La disminución del monto de las reservas internacionales será un factor de contracción de la base, en una cuantía que estará alrededor de los \$104.800 millones, si se toma una cifra intermedia entre las dos citadas y se supone una tasa de cambio media de \$262 por dólar. Si, por otra parte, se admite como meta de crecimiento de la base monetaria el 23% (el año anterior fue 28%), se deduce que, en principio, se cuenta con un margen de expansión del orden de los \$220.000 millones, que podrá ser utilizado aumentando la irrigación de crédito de origen primario o disminuyendo el saldo de los pasivos no monetarios del Emisor.

Un análisis muy somero de la posible evolución de los diferentes rubros que componen la base revela, sin embargo, que en la práctica dicho margen ya se encuentra asignado en su totalidad y que, por consiguiente, la política monetaria tan sólo tiene campo de acción para modificar su distribución entre los agentes económicos involucrados. Para mostrar que esto es así, se ha construido el escenario hipotético de expansión de la base monetaria que aparece como Cuadro IV-2.

En este cuadro se destaca, en primer lugar, que las reservas internacionales, valoradas en pesos aumentarán en cerca de \$66.000 millones, debido a que el efecto contractivo

producido por la disminución de su monto en dólares quedará contrarrestado por la valorización del saldo. En parte, ésta es sólo una operación contable que no genera emisión y que por lo tanto, aparece contrarrestada con la valorización de algunas otras partidas de la base monetaria que también tienen componentes en dólares. Entre ellas cabe destacar una variedad de operaciones de esterilización monetaria que forman parte de los pasivos no monetarios, tales como las colocaciones de Certificados de Cambio y Títulos Canjeables por Certificados de Cambio, o como las obligaciones externas de largo plazo del Banco de la República. Sin embargo, en parte también, la valorización de las reservas internacionales constituye una ganancia para la Cuenta Especial de Cambios, y a través de este canal sirve para financiar los egresos de dicha cuenta por las operaciones con títulos del Emisor y otros gastos, que sí son emisión efectiva. De existir alguna ganancia en las operaciones de la CEC, como posiblemente ocurrirá en 1987, quedan unos remanentes que no son emisión, y los cuales se dirigen al Fondo de Estabilización Cambiaria y el Fondo de Inversiones Públicas, que aparecen formando parte del rubro de "otros pasivos no monetarios".

En segundo término, puede apreciarse que a través de la generación de crédito doméstico de origen primario se utilizarán unos \$107.000 millones del margen disponible. En este cálculo se supone que el déficit del gobierno central en 1987 —estimado en \$66.000 millones en el capítulo de Actividad Económica General de esta revista— será financiado en \$17.000 millones con recursos de

CUADRO IV-2

ESCENARIO HIPOTETICO DE EXPANSION DE LA BASE MONETARIA EN 1987

(Miles de millones de pesos)

	1986	1987	Variación	
			Absoluta	Relativa (%)
A. Reservas internacionales	712.9	779.2	66.3	9.3
B. Crédito doméstico ^a	358.7	465.6	107.0	29.8
1. Crédito al sector público	212.5	291.5	79.0	37.2
2. Crédito a bancos	47.1	55.1	8.0	17.0
3. Crédito a entidades de fomento	104.3	139.3	35.0	33.6
4. Crédito al sector privado	- 12.5	- 12.5	0.0	-
5. Otros activos netos ajustados	7.2	- 7.8	- 15.0	-
C. Pasivos no monetarios	553.6	623.6	70.0	12.6
1. Operaciones de mercado abierto	79.7	88.7	9.0	11.2
2. Certificados de cambio	34.8	45.8	11.0	31.6
3. Depósitos de giro	61.5	76.5	15.0	24.4
4. Resoluciones 28 y 60 de 1984	36.4	45.4	9.0	24.7
5. Obligaciones externas de largo plazo	92.4	115.4	23.0	24.9
6. Acuerdo cafetero	118.4	101.4	- 17.0	- 14.3
7. Otros pasivos no monetarios	130.6	150.6	20.0	15.3
D. Moneda de Tesorería	10.6	12.6	2.0	18.9
E. Base monetaria (A+B-C+D)	528.6	633.8	105.3	19.9

^a Incluye otros activos netos ajustados.

Fuente: Estimativos FEDESARROLLO a partir de estadísticas del Banco de la República para 1986.

origen cafetero que el Fondo Nacional del Café le adeuda al gobierno, y la parte restante con disminución de los depósitos que la Tesorería tiene actualmente a su disposición en el Banco de la República. Se supone igualmente que las demás entidades del sector público utilizarán crédito primario por otros \$30.000 millones, también a cuenta de recursos congelados en la actualidad en el emisor y a través de los mecanismos de financiación de sus obligaciones externas. Con estas sumas se llega así a una utilización de recursos primarios por

parte del sector público estimada en \$79.000 millones, como aparece en el cuadro. El resto de la generación prevista de crédito primario resulta de las necesidades de financiamiento de los fondos financieros —el Agropecuario en particular— y algunas operaciones ya establecidas con el sector financiero.

Por último, en relación con los pasivos no monetarios, se advierte que habrá un efecto contractivo neto de unos \$70.000 millones, que en parte compensa la expansión de las reser-

vas internacionales valoradas en pesos y el crédito doméstico. Como ya se explicó, este efecto contractivo resulta en su mayor parte de la valorización de operaciones de esterilización monetaria denominadas en dólares, y tiene por consiguiente un carácter más contable que práctico. Las variaciones restantes en los pasivos no monetarios resultan de suponer que no se alteran los criterios de manejo de la política monetaria en materia de colocación de títulos. Esta implicará mantener el saldo actual de las operaciones de mercado abierto propiamente dichas y dejar inalteradas las condiciones de operación de los demás pasivos no monetarios. En consecuencia, aumentará ligeramente la colocación de Certificados de Cambio por efecto de las mayores expectativas de devaluación, los depósitos de giro como resultado de las mayores importaciones y la devaluación, y los títulos de Resoluciones 28 y 60 por efecto del crecimiento vegetativo del encaje requerido, del cual pueden representar hasta siete puntos. En relación con el Acuerdo Cafetero, se ha supuesto que se mantiene el saldo actual de los títulos suscritos, excepto en la cuantía ya mencionada de los \$17.000 millones que se adeudan al gobierno. Esto es consistente, a su vez, con un resultado financiero relativamente equilibrado de las operaciones del Fondo Nacional del Café en 1987, como parece razonable suponer dadas las posibilidades de las ventas externas y el actual nivel efectivo del precio interno del grano.

El resultado de este ejercicio hipotético es que, dados los supuestos mencionados, la base monetaria crecería en un 20% aproximadamente,

ocupando así prácticamente todas las posibilidades de expansión para llegar al 23% de aumento. Aun cuando estos cálculos están sujetos a márgenes de error resultantes de la sencillez de los supuestos utilizados, muestran en todo caso que las nuevas perspectivas del sector externo no darán origen en 1987 a una situación deflacionaria desde el punto de vista monetario, que tendría que ser corregida con un esfuerzo explícito de expansión de la liquidez. Bastará con una política monetaria de carácter pasivo, que no implica modificar los criterios de manejo actuales, para conseguir un crecimiento de la base monetaria en línea con las necesidades de liquidez de la economía. En desarrollo de esta política, las autoridades monetarias podrán satisfacer los requerimientos de financiamiento de la Tesorería para que el gobierno aumente en un 44% el gasto en inversión y mantenga la tendencia de crecimiento vegetativo del gasto en funcionamiento, de acuerdo con los estimativos de gasto discutidos en el capítulo de Actividad Económica General. De esta manera, la política monetaria podrá contribuir a compensar parcialmente el retroceso de la demanda, como también lo hará irrigando crédito adicional para fines de fomento, según se tiene previsto. Así las cosas, puede decirse en conclusión que el mantenimiento de la liquidez primaria necesario para contribuir al estímulo de la demanda de manera no inflacionaria puede lograrse sin alterar en forma apreciable las bases de manejo actual de la política monetaria. El manejo de la liquidez primaria no constituye así un área especialmente crítica para la política económica en 1987.

B. Las tasas de interés

Sin embargo, la política anticíclica que la coyuntura actual requiere no debe limitarse a mantener la liquidez de la economía, sino que debe extenderse a las variables financieras, para estimular por este canal la producción, propiciar la inversión y apoyar el proceso de recuperación del sistema financiero. En esta dirección, es preciso insistir en la necesidad de mantener bajas las tasas de interés, por medio del restablecimiento de los controles administrativos sobre las mismas.

El clima económico general es apropiado para la adopción de límites administrativos a las tasas de interés de captación y colocación de los intermediarios financieros. Los factores de mercado que contribuyen a la determinación del nivel de las tasas de interés se mueven en un sentido favorable a la adopción inmediata de dichos límites. Analizando la coyuntura presente, el restablecimiento de los controles es posible y oportuno por las razones que se discuten a continuación.

En primer lugar, existe un elemento nuevo de la situación económica, del cual debe esperarse una influencia importante sobre las tasas de interés, en el sentido de su disminución. Nos referimos a los efectos de la reforma tributaria aprobada en diciembre del año pasado por el Congreso Nacional. Como es bien sabido, la reforma establece la exoneración del gravamen impositivo sobre la parte que corresponde al componente inflacionario de los rendimientos financieros que provengan de entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, de títulos de deuda

pública, bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas. La exoneración se estableció tanto para las personas naturales (de una manera inmediata), como para las sociedades (en cuyo caso va a operar de una forma gradual). La consecuencia esperable es un aumento del ahorro financiero por parte de las familias y las empresas, lo cual debe generar una presión hacia abajo de las tasas de interés. Además, la reforma eliminó la doble tributación para socios y accionistas de las empresas y la posibilidad de deducir como costo el componente inflacionario de los pagos de intereses, medidas con las cuales se busca promover la capitalización de las empresas y disminuir el recurso de las mismas al endeudamiento como forma de financiación. A pesar de las limitaciones técnicas de los instrumentos adoptados para lograr el anterior objetivo², puede razonablemente esperarse que la adopción de la medida en cuestión conduzca a una disminución de la demanda de fondos prestables, lo cual también se traduciría en una presión hacia abajo sobre las tasas de interés.

En segundo término, el crecimiento estacional de la liquidez asociado normalmente con los primeros meses del año ya se ha manifestado en una mayor oferta tanto en el mercado de dinero de corto plazo como en el de préstamos hacia la baja, como lo demuestra el que la tasa de interés promedio de los depósitos a término de los bancos y las corporaciones financieras para la semana del 16 al 22 de

² Ver un análisis de tales limitaciones en FEDESARROLLO "Un Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria" en FEDESARROLLO y FESCOL, "El Proyecto de Reforma Tributaria", *Debates de Coyuntura Económica*, No. 4, noviembre, Bogotá, pp. 3-17.

marzo fue 25.80%, retornando así a valores que no se habían presentado desde junio de 1986.

En tercer lugar, nada indica que estemos ante un cambio estructural en el proceso inflacionario, que implique una modificación de las expectativas inflacionarias y, por esta vía, induzca un ajuste de la tasa de interés nominal. Si se examina el estado actual de los rendimientos financieros antes de impuestos de los activos líquidos rentables y si se supone que las expectativas de inflación para el presente año son del 22% de crecimiento anual del Índice de Precios al Consumidor, se encuentra que, con la sola excepción de los depósitos de ahorro tradicionales y de las cuentas UPAC, todos los activos financieros exhiben rendimientos reales positivos. De tal manera que tampoco en este terreno deben esperarse presiones hacia el alza de las tasas de interés.

En cuarto y último término, tampoco debe esperarse una presión significativa hacia el alza proveniente de las operaciones de mercado abierto, pues como ya se ha señalado arriba, la política monetaria podrá seguir una conducta pasiva para mantener inmodificados los saldos en circulación.

Sólo en un aspecto la política de restablecer los límites a las tasas de interés parece contener un elemento de riesgo. Es el que se refiere a la relación entre la tasa de interés doméstica y la tasa de interés externa de paridad (que resulta de combinar la tasa de interés en el mercado internacional y la devaluación esperada doméstica). Aunque la conjunción de menores tasas de interés internacio-

nales, un ritmo de devaluación más moderado del año anterior (comparado con el de 1985) y el ascenso de la tasa doméstica durante el segundo semestre de 1986 hicieron que la tasa de paridad externa y la doméstica se mantuvieran a niveles comparables entre sí en el pasado inmediato, existe la posibilidad de que se establezca una brecha de alguna consideración si las expectativas del público se orientan hacia una mayor devaluación. Lo anterior plantea, así, un problema delicado de coordinación entre una política de control de las tasas de interés y la política cambiaria. Por el momento, la tasa de interés doméstica y la de paridad están a niveles comparables. En efecto, la tasa efectiva correspondiente a la "nominal" arriba referida para los CDT's, que es de 30.6%, está todavía por encima de la tasa de paridad externa, si se supone que la devaluación esperada coincide con la efectiva en el último trimestre (23.4%, aproximadamente) y se tiene en cuenta que los certificados de depósito a término a tres meses de los bancos norteamericanos pagaban 5.56% hacia mediados de marzo. Esto quiere decir, que existen también razones financieras para mantener el ritmo de devaluación a un nivel que no debe ser muy superior al actual, reforzando así las razones de tipo real y fiscal discutidas en el capítulo del Sector Externo de esta revista.

Por último, aunque este no es el lugar para discutir en detalle la cuestión de la conveniencia y necesidad de una política permanente de control de las tasas de interés, sí es apropiado traer a colación un aspecto de la discusión que no ha sido puesto de relieve en la literatura existente. Este aspecto es el siguiente: con frecuen-

cia se piensa que el control sobre las tasas de interés es una medida contraria a los intereses de los bancos, por cuanto obstaculiza la maximización de ganancias por parte de los mismos. Empero, esta es apenas una verdad a medias, en la medida en que desconoce que una política de control no sólo implica limitaciones sino también ventajas bien definidas que pueden contribuir a elevar la rentabilidad bancaria. Es preciso llamar la atención sobre tres de tales ventajas. En primer lugar, la existencia de tasas de interés más bajas debería significar un mayor volumen de captación de recursos baratos para los bancos comerciales. En efecto, es bien sabido que una reducción en la tasa de interés debe conducir a un aumento de la demanda de medios de pago y, en particular, de la demanda de depósitos en cuenta corriente. La mayor captación de depósitos en cuenta corriente que se haría posible a una tasa de interés más baja significaría un mayor volumen de captación precisamente del tipo de recursos cuyo costo financiero para los bancos es nulo. En segundo lugar, un mayor volumen de recursos disponibles hace posible un aumento en el volumen de crédito, lo cual a la tasa de interés más baja traería consigo una mayor recuperación de cartera. En las actuales circunstancias en que la calidad de la cartera ha sido un problema serio para la banca, el mencionado efecto haría una contribución positiva al proceso de recuperación. En tercer lugar, la reducción en las tasas de interés disminuye el riesgo de no pago por parte de los prestatarios y, por esta vía, también contribuye al saneamiento de la cartera que tan urgentemente se sigue necesitando. A este respecto, se ha establecido una clara correlación entre el interés que

se cobra y el perfil de riesgo del prestatario. Stiglitz y Weiss³, por ejemplo, muestran que aumentos en las tasas de interés activas traen consigo dos efectos que contribuyen a elevar el riesgo para el intermediario: por una parte, los prestatarios escogidos tienden a ser más riesgosos y, por otra parte, el comportamiento de un prestatario dado será más propenso al riesgo al escoger, entre proyectos alternativos, los de mayor rendimiento posible que son también, por lo general, los de mayor riesgo,

A la luz de la anterior discusión, FEDESARROLLO propone que el restablecimiento del control sobre las tasas de interés se lleve a cabo de acuerdo con las siguientes directrices:

- a) La tasa de interés activa máxima debe establecerse en 38.08% anual efectivo. En términos puramente "nominales" (por contraposición a efectivos) este nivel sería equivalente a una tasa del 31%, lo cual implicaría una reducción de dos puntos respecto de las tasas nominales máximas (de 33% anual) que fueron fijadas durante el episodio de control del primer semestre de 1986. En el marco de las consideraciones generales presentadas arriba, el nivel específico que aquí se propone para la tasa de interés activa es apropiado y viable por dos razones precisas: (1) la reforma tributaria significa un cambio estructural de tal magnitud respecto de las condiciones que prevalecieron en el primer semestre

³ Ver Joseph Stiglitz y Andrew Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, junio de 1981.

de 1986, que por sí sola justifica el descenso en un punto en la tasa "nominal": (2) el descenso de otro punto adicional en la tasa "nominal" sería posible, sobradamente, con un descenso de dos o tres puntos porcentuales en el encaje legal promedio, que es la otra medida que proponemos como parte del conjunto de políticas para la coyuntura actual y a la cual se hace referencia más adelante.

- b) La tasa de captación efectiva máxima a través de certificados de depósito a término emitidos por los bancos y corporaciones financieras debe fijarse en 30.14% (lo cual equivale a 25.5% anual "nominal"). Bajo el supuesto de que las tasas de interés internacionales se mantengan al nivel actual, la tasa pasiva del 30.14% acomodaría, sin mayor dificultad, expectativas de devaluación hasta del 25%. Por otra parte, la tasa de interés real seguiría siendo bastante alta contribuyendo, de esta manera, a estimular el ahorro financiero.
- c) A las compañías de financiamiento comercial debe permitírseles una tasa de captación ligeramente más alta que aquella de los CDT's de bancos y corporaciones financieras con el fin de preservar la competitividad de estas entidades. El hecho es que cuando, al tomarse las medidas de control el año pasado, se estableció la misma tasa de captación para los CDT's de bancos y corporaciones financieras, de un lado, y para los documentos por pagar de las compañías de financiamiento comercial, por el otro, se produjo un efecto

de reducción en el atractivo de los documentos por pagar. Las compañías de financiamiento comercial no tienen el nivel de aceptación entre los ahorradores característico de los bancos y corporaciones financieras y, por esta razón, requieren tener abierta la posibilidad de pagar una prima adicional a los ahorradores en documentos por pagar, para poder competir con los CDT's. La prueba de la validez de esta afirmación reside en que, cuando las tasas de captación han sido libres, la de los documentos en cuestión se ha colocado entre 0.6 y 2.3 puntos porcentuales por encima de la de CDT's. Se propone, en consecuencia, que la tasa máxima de captación a través de los documentos por pagar sea de 31.54% anual efectivo.

- d) Poniendo en práctica un criterio de flexibilidad, las autoridades deben manifestar y ejercer la disposición de introducir modificaciones a los niveles y la estructura de las tasas de interés adoptadas si surgen problemas imprevistos. Es necesario, además, en un espíritu de concertación, atender los reclamos de los intermediarios financieros acerca de situaciones generadas por el control, si existe una juiciosa fundamentación técnica y de política económica que los avale.

Si, como aquí se propone, se reinstala el control sobre las tasas de interés, debe aprenderse de las lecciones del episodio anterior de control que se llevó a cabo entre enero y junio de 1986. En primer lugar, es apropiado observar algunos criterios que se aplicaron durante dicho episodio con el fin de evitar

distorsiones. Así el control debe ser global, en el sentido de cobijar a todos los intermediarios financieros; en segundo lugar, debe referirse, en la medida de lo posible, a las tasas efectivas y debe afectar, por lo tanto, los costos indirectos de los préstamos.

Pero hay otras lecciones que deben tenerse en cuenta. Así, por ejemplo, las medidas que se tomaron inicialmente, en enero de 1986, sólo reglamentaron las tasas de interés "remuneratorias", o de plazo, y no las moratorias y por sobregiros, ni las correspondientes a préstamos o avances en efectivo concedidos por los intermediarios financieros con tarjetas de crédito. Las disposiciones complementarias sobre estas materias sólo vinieron a tomarse en el mes de marzo, cuando se expidió la Resolución 35 de 1986. En esta norma se aclaró que la tasa de interés moratoria sería la autorizada por la Superintendencia Bancaria (63.99% en ese momento) según Circular 083/84 de esta última entidad y que esa misma tasa aplicaría a los sobregiros. De igual forma, esta disposición aclaró que continuaba vigente la tasa de interés del 2% por mes vencido, establecido por la Resolución 4 de 1975, para los préstamos en efectivo de los establecimientos bancarios a través de tarjetas de crédito.

Las medidas de control sólo se dirigieron a afectar las tasas de interés sobre operaciones financieras, dejando así de lado aquellas aplicables a las operaciones comerciales a crédito. Paradójicamente, estas últimas sólo vinieron a controlarse cuando se eliminaron las restricciones sobre las primeras. Las medidas sobre la materia fueron adoptadas en julio 23 por

Resolución 1190 del Ministerio de Desarrollo. En ella se estableció que las tasas de interés efectivas para ventas a plazos deben regirse por la tasa activa del crédito ordinario de libre asignación, que, para esa fecha, era todavía el 41.12% del período de control. Además, en esa norma, que continúa vigente, se reglamentaron las operaciones de compraventa a plazo para evitar la utilización de sistemas duales de fijación de precios (para crédito y al contado) y otros mecanismos utilizados por los comerciantes para elevar el costo efectivo de la financiación.

Respecto de aquellas disposiciones que vinieron a complementar las medidas de enero de 1986, habría que decir que, por un lado, debe mantenerse en vigencia la Resolución 35 de 1986 de la Junta Monetaria y, por otro, debe modificarse la Resolución 1190, del 23 de julio de 1986, del Ministerio de Desarrollo, de tal manera que se establezca como tope para las tasas de interés efectivas para operaciones comerciales de crédito, el de 38.08%. Debería también reducirse al 4% los descuentos que las instituciones que expiden tarjetas de crédito pueden hacer a los establecimientos comerciales y de servicios, con cargo a las ventas cuyo pago se haga mediante tarjeta de crédito.

E. El encaje legal

Finalmente, las medidas anteriores deben ser complementadas con una modificación de los coeficientes de reservas exigidas a los bancos. Hay dos razones por las cuales se debe estudiar seriamente la posibilidad de reducir los encajes legales sobre las exigibilidades del sistema financiero.

CUADRO IV-3
REDUCCION POSIBLE EN LA TASA DE INTERES ACTIVA
COMO FUNCION DE REDUCCIONES EN EL ENCAJE

Puntos de encaje que se liberan	Encaje promedio	Puntos de interés activo que se reducen	Tasa de interés activa
0	29.6	0	42.0
1	28.6	.728	41.3
2	27.6	1.456	40.5
3	26.6	2.184	39.8
4	25.6	2.912	39.1
6	23.6	4.368	37.6
8	21.6	5.824	36.2
10	19.6	7.280	34.7

La primera tiene que ver con el obvio carácter expansivo de la medida. La segunda —tal como se sugirió en la discusión sobre tasas de interés— es que la disminución del encaje legal contribuye a hacer viable la reducción en las tasas de interés que la reactivación de la economía requiere.

Se ha calculado⁴ que una reducción de N puntos en el encaje permitiría reducir la tasa de interés activa en 0.728 N puntos, sin afectar el margen de intermediación activo sobre colocaciones comerciales asociadas con reducciones sucesivas del encaje. Como se puede observar en el Cuadro IV-3, la disminución de tres puntos porcentuales en el encaje promedio permitiría, por sí sola, una reducción de 2.18 puntos porcentuales en la tasa de interés activa actualmente vigente.

Puesto que la reducción del encaje tendría un efecto expansivo global

sobre los medios de pago, debe hacerse compatible con el crecimiento proyectado de la base monetaria. Sin embargo, un ritmo de crecimiento de la base monetaria del 23%, como el utilizado en los escenarios discutidos en este capítulo, da campo para una disminución de 2 a 3 puntos en el coeficiente efectivo de encaje de los bancos sin efectos expansionistas indeseados. En efecto, con la mayor de estas dos cifras y suponiendo el multiplicador monetario de fines de 1986, la reducción del encaje implicaría un crecimiento adicional de menos de 3% del total de medios de pago. Se llegaría así a una tasa de crecimiento de los medios de pago del 26.5%, que es perfectamente compatible con las tendencias de crecimiento de los precios de carácter inercial y un mayor nivel de actividad económica del orden del 5%. Conviene señalar, además, que si se adoptan las medidas de disminución de las tasas de interés aquí propuestas, dicha tasa de crecimiento de los medios de pago puede resultar incluso ligeramente restrictiva, en vista del estímulo que recibiría la demanda de dinero.

⁴ Adolfo Barajas y Tomás Uribe. Los costos de la Intermediación Financiera y las Tasas de Interés, FEDESARROLLO, Documento interno de trabajo, 1987.

Informes de Investigación

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

Distribución del Ingreso y sus Determinantes en el Sector Rural Colombiano*

*Luis Ignacio Aguilar
Juan José Perfetti*

El análisis empírico de la distribución de ingresos, tanto en el sector urbano como en el rural, lleva consigo problemas de definición y de manejo de información muy difíciles de superar. En Colombia, una comparación intertemporal de la concentración del ingreso es poco menos que imposible, puesto que, para mencionar sólo la dificultad más común, las metodologías en que se basa la información difieren ampliamente en las diversas fuentes.

Para el sector rural, en especial, es particularmente difícil adoptar una definición del ingreso que considere los distintos elementos que componen la renta de un hogar, puesto que se tropieza siempre con obstáculos en la determinación del origen y destino de ciertos tipos de ingreso, dadas las características de producción y consumo en el campo, y en el manejo de la información primaria en aspectos como el autoconsumo.

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Distribución del Ingreso y Educación en el Sector Rural Colombiano", financiado por el CIID, que contó también con la colaboración de Germán Botero Arboleda y Jorge Vivas. Los autores agradecen los comentarios de José Antonio Ocampo, como también la asistencia en el manejo de los archivos de información por parte de Jaime Gómez y Argemiro Morales.

No obstante estas dificultades, el objeto de este trabajo es estimar la concentración del ingreso y sus determinantes en el sector rural, a partir de una clasificación de las fuentes de ingreso de una muestra de hogares entrevistados en 1982.

Este trabajo está organizado en cinco partes. Con el fin de obtener una perspectiva histórica de la distribución de los ingresos en el sector rural, en la primera sección se reseña la literatura existente para el caso colombiano. En la segunda sección se describe la fuente de información utilizada y las características de las variables utilizadas. En la tercera parte se descompone el coeficiente Gini según las diversas fuentes para determinar el grado de concentración del ingreso. En la cuarta, utilizando funciones de generación de ingresos, se investigan los determinantes de la desigualdad del ingreso rural. Finalmente, a modo de conclusión, se ofrecen algunos elementos de análisis para tener en cuenta, tanto en futuras investigaciones sobre el tema, como en el diseño de políticas que pueden ser adoptadas para mejorar la distribución en el sector rural colombiano.

I. REVISION DE LITERATURA

El objetivo de este capítulo es revisar los estudios que han sido realizados sobre el te-

ma de la distribución del ingreso en Colombia, haciendo énfasis en lo relativo a la distribución del ingreso rural. El análisis de la evolución histórica de esta variable tropieza con limitantes de diversa índole, entre los cuales se destacan, particularmente, la escasez y la falta de continuidad de las fuentes de información estadística primaria y la insuficiente homogeneidad metodológica de los estudios existentes en lo que se refiere a la estimación de los ingresos. Además, la mayor parte de los estudios realizados hasta el presente han hecho énfasis, bien en la distribución del ingreso para el país en su conjunto, o bien en la correspondiente al sector urbano, sin otorgar expresa atención al sector rural.

No obstante lo anterior, en este capítulo se sintetizan las conclusiones de los principales estudios hechos en el pasado sobre el tema de la distribución, con el fin de destacar los determinantes de su comportamiento en perspectiva histórica y las raíces de la situación actual. Los diversos estimativos de la distribución del ingreso en el sector urbano y para el país en su conjunto servirán, además, de patrón de comparación de la distribución del ingreso rural. La discusión que sigue ha sido organizada cronológicamente en tres grandes períodos, según la fecha de elaboración de los diferentes estudios¹.

A. Período 1947-1960

¹ La información disponible sobre distribución del ingreso para este período está

¹ Varios autores han elaborado reseñas bibliográficas de diferentes estudios sobre la distribución del ingreso en Colombia. Entre ellos: Urrutia, M., "Reseña de los estudios de distribución de ingresos en Colombia", en *Revista del Banco de la República*, No. 560, Bogotá, 1970. Urrutia, M., Berry, A., *La distribución del ingreso en Colombia*, La Carreta, Medellín, 1975. Berry, A., Soligo, R., *Economic Policy and Income Distribution in Colombia*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1980. Arango, C., *Reseña crítica de los Estudios sobre la distribución del ingreso en Colombia en la década de los años 70*, Tesis de grado, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Economía, Bogotá, 1982.

contenida en los informes de tres misiones extranjeras². Infortunadamente, la comparabilidad de sus resultados está limitada por las diferencias metodológicas y la escasa y heterogénea desagregación de las estadísticas obtenidas. No obstante, es enorme el aporte de estos estudios al problema de la distribución, pues constituyen una primera aproximación general a la medición del nivel de ingreso por grupos y actividades económicas, a la vez que son un punto de referencia histórico para estudiar la evolución de la distribución en las décadas siguientes.

El objetivo de la Misión del Banco Mundial³ fue formular un programa de desarrollo para Colombia. Dos de sus principales temas de estudio fueron así el comportamiento histórico del nivel de vida en Colombia en el período 1920-1947 y la situación de la coyuntura hacia 1947.

La Misión consideró que en el período 1920-1947 el desarrollo económico y el crecimiento del ingreso per cápita en Colombia habían sido significativos, pero que los frutos del crecimiento habían sido repartidos en forma muy desigual, favoreciendo a los dueños del capital y de la tierra, a la clase media y a los obreros especializados, en detrimento particularmente de los agricultores.

La Misión estimó que el 88% de los perceptores de ingreso recibía menos del 60% del ingreso total en 1947, mientras que un 2.5% de perceptores percibía el 30% del ingreso total. El ingreso promedio de los trabajadores agrícolas y pequeños propietarios del sector era el más bajo

² Véase Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Bases de un programa de fomento para Colombia*, Banco de la República, Bogotá, 1950. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico Colombia*, ONU, México, 1957. Misión Economía y Humanismo, *Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo de Colombia*, Aedita, Bogotá, 1958.

³ BIRF, *Bases de un Programa...*, op. cit.

en toda la sociedad y se consideraba apenas cercano al nivel de subsistencia. La pobreza en el campo, según la Misión, estaba asociada, en primer lugar, a la desigual distribución de la propiedad de la tierra y, en segundo lugar, a la falta de educación.

El segundo estudio que efectuó una estimación de la distribución del ingreso en Colombia fue el elaborado por la CEPAL⁴ en los años de 1954 y 1955. Su objetivo fue caracterizar los patrones del desarrollo histórico de la economía colombiana en el período 1925-1953 y elaborar proyecciones alternativas del crecimiento económico de Colombia hasta 1970.

Al igual que la Misión del Banco Mundial, la CEPAL estimó que tanto el ingreso como el consumo per cápita habían crecido significativamente en el período 1925-1953, pero que también la desigualdad en la distribución del ingreso se había acentuado.

Los estimativos de la CEPAL sobre el estado de la distribución del ingreso en 1953 se basaron en las siguientes fuentes de información: una investigación de los ingresos y gastos de una muestra de familias urbanas, un trabajo similar, pero más reducido, sobre familias rurales, censos de industria y minería, y estudios especiales sobre los distintos sectores económicos.

La distribución del ingreso para 1953 en Colombia era, según este estudio, muy desigual, pues si "se ordenara en forma ascendente por tramos de ingreso, la población y el ingreso por habitante correspondiente, podría comprobarse que el 49% de la población del grupo inferior recibía un ingreso medio por persona de 364 pesos y comprendía el 25.5% del ingreso nacional neto. El grupo siguiente comprendería el 46% de la población con un ingreso medio por habitante de 490 pesos, de modo que recibiría un 34% del ingreso nacional neto. El grupo de ingresos más altos represen-

tado por las familias de contribuyentes que pagan impuesto a la renta comprenderían un 5% de la población y absorberían un 41% del ingreso nacional neto"⁵.

La CEPAL identificó nuevamente a las familias de trabajadores y pequeños propietarios del sector agrícola como el grupo de más bajos ingresos de la sociedad colombiana. Estos bajos niveles de ingreso se explicaban por el "alto grado de subutilización de los recursos de mano de obra, tierra y capital, asociado al retraso en el desarrollo tecnológico y en la organización de la producción"⁶.

La Misión de Economía y Humanismo⁷ estudió también la distribución del ingreso en Colombia en la década del cincuenta, basándose en las evaluaciones del ingreso nacional del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República y de la CEPAL. La innovación que introdujo esta Misión en el manejo de la información estadística consistió en deflactar la serie de ingresos nominales, pues las misiones anteriores habían elaborado sus análisis utilizando estadísticas a precios corrientes.

Según los resultados de la Misión, "más del 80% de la población tiene un nivel inferior a las 3/4 partes del ingreso medio y menos del 10% tiene un nivel superior al ingreso medio. Mientras que en los tres países (Estados Unidos, Dinamarca, Italia) los ingresos superiores por cabeza son cuatro veces el promedio, en Colombia son de 8 a 9 veces"⁸. Lo anterior es explicado por una mayor participación de las utilidades e intereses en el ingreso, en detrimento de las remuneraciones al trabajo.

⁵ *Ibid.*, págs. 76-77.

⁶ *Ibid.*, pág. 26.

⁷ Misión Economía y Humanismo, *Estudios sobre...*, *op. cit.*

⁸ *Ibid.*, pág. 28.

⁴ CEPAL, *Análisis y proyecciones...*, *op. cit.*

En un estudio posterior⁹, se encontró también que la distribución del ingreso en la agricultura empeoró a lo largo del período 1930-1960 y que este empeoramiento estuvo asociado, aparentemente, con la desigual distribución de la tierra, con el sesgo contra la agricultura de la mayor parte de las políticas adoptadas durante el período de auge de la sustitución de importaciones, y con la expansión de la agricultura comercial a partir de 1950, caracterizada por una participación decreciente del factor trabajo (fenómeno que también se observó en otros sectores de la economía en ese período)¹⁰.

En conclusión, la distribución del ingreso en Colombia en la década del cincuenta era muy desigual y esta desigualdad venía acentuándose desde los años veinte. Las misiones coincidieron en identificar al sector rural como el grupo más pobre de la población y en señalar la influencia de la desigual distribución de la tierra y la falta de educación en la situación general de pobreza en el campo.

B. Década del sesenta

Los diversos estudios sobre distribución del ingreso realizados en la década del sesenta, en contraste con aquellos llevados a cabo en las décadas anteriores, dispusieron de un acervo estadístico apreciable, que les permitió calcular la distribución del ingreso por deciles (véase Cuadro 1) y estimar alguna medida sintética de desigualdad.

⁹ Véase Urrutia, M., Berry, A., *La Distribución del ingreso...*, op. cit., págs. 83-128.

¹⁰ Según Weiskoff, R. ("Income distribution and economic growth in Puerto Rico, Argentina and México", en Foxley, A., *Income Distribution in Latin America*, Cambridge University Press, 1976), el empeoramiento en la distribución del ingreso rural en los años cincuenta en algunos países latinoamericanos como México, Argentina y Puerto Rico también estuvo asociado con el desarrollo de la agricultura comercial.

En 1961, una nueva misión extranjera, esta vez del Programa Fiscal Conjunto OEA-BID¹¹ investigó la distribución del ingreso en Colombia. Para este cálculo se utilizaron como fuentes de información los datos de las declaraciones de renta, remuneración del trabajo de cuentas nacionales, la distribución del ingreso de los empleados y obreros de la encuesta de presupuestos familiares de 1952 e información sobre salarios agrícolas.

De acuerdo con los resultados obtenidos por esta Misión, la distribución del ingreso para Colombia en 1961 era muy desigual, pues un 40% de las personas percibían sólo el 12.1% de los ingresos, en tanto que el 3.6% obtenía el 24.7% del total.

En 1968, en desarrollo de la Misión de Reforma Tributaria¹², se calculó la distribución de ingresos para el año de 1964. Los datos fundamentales para el cálculo provenían de las declaraciones de renta de los residentes en Bogotá, de las cuentas nacionales de 1964 y del censo de población para ese mismo año.

Partiendo de los datos de declaraciones de renta por trabajo y capital y, de acuerdo con diversos supuestos, tanto sobre la distribución de individuos por categorías de trabajo, como de la remuneración promedio para algunas categorías, se determinó la distribución del ingreso total.

La Misión consideró que dicha distribución era muy desigual: "aproximadamente el 18% de los beneficiarios de ingresos reciben el 60% del ingreso total, y el 4% más del 35% del total"¹³. Esta Misión comparó sus resultados con los ob-

¹¹ Taylor, M., *Estudio fiscal de Colombia*, Unión Panamericana, Washington.

¹² McLure, Ch., "Incidencia de la Tributación en Colombia", en Musgrave, R., Gillis, M., *Propuesta de una reforma fiscal para Colombia*, Ediciones del Banco de la República, Bogotá, 1974, págs. 13-24.

¹³ *Ibid.*, pág. 23.

CUADRO 1
DISTRIBUCION DEL INGRESO SEGUN DISTINTAS ESTIMACIONES, 1961-78

Porcenta- je de la población acumu- lada	1961 (a) Taylor todo el país	1964 (b) Urrutia urba- no	1964 (c) Urrutia y Berry rural	1964 (d) McLure todo el país	1970 (e) DANE todo el país	1971 (f) Urrutia urba- no	1971 (g) DANE rural	1972 (h) Urrutia rural	1972 (i) Urrutia todo el país	1974 (j) Selowsky rural	1974 (i) Selowsky todo el país	1978 (k) Urrutia todo el país
10	1.5	0.5	0.9	—	—	1.1	1.5	1.2	0.9	3.0	1.9	—
20	—	1.0	4.2	—	—	2.5	3.8	3.6	3.0	7.6	5.2	4.8
30	—	3.0	8.5	—	—	5.3	8.0	5.5	6.0	13.8	9.4	—
(30.5)				(9.3)								
40	12.0	6.5	13.5	10.5	9.4	9.0	13.2	9.5	9.5	20.9	14.3	15.0
50	18.0	11.0	19.0	15.0	—	13.5	19.0	15.0	14.5	29.8	20.4	21.4
60	23.0	17.0	26.0	20.0	—	20.0	26.0	18.5	20.0	38.6	26.9	28.8
70	30.0	25.5	34.0	27.0	28.0	28.5	35.0	25.0	27.0	47.5	34.9	—
80	40.0	37.0	45.0	36.0	39.0	39.5	46.5	32.5	37.5	59.4	45.6	46.3
90	58.0	53.0	59.5	48.0	55.0	56.5	60.0	43.0	51.0	73.5	60.7	60.9
95	72.0	67.0	—	60.0	68.0	—	71.5	53.0	—	81.9	72.0	—
100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gini		0.55	0.57		0.53		0.54	0.63	0.58	0.42	0.50	

Fuentes:

- Milton Taylor, Programa Fiscal Conjunto CEA-BID, *Estudio Fiscal de Colombia*, Unión Panamericana, 1967.
- Miguel Urrutia y Elsa Villalba, *Distribución de Ingresos Urbanos para Colombia en 1964*, Bogotá, 1970.
- Miguel Urrutia y Albert Berry, *La Distribución del Ingreso en Colombia*, Editorial La Carreta, 1975.
- Charles G. McLure, "Incidencia de la Tributación en Colombia" (1964), en Musgrave y Gillis, *Propuesta de una Reforma Fiscal para Colombia*, Ediciones del Banco de la República, Bogotá, 1974.
- Córdova, P., *La Distribución de Ingresos en Colombia*, DANE, 1971.
- Miguel Urrutia, *Los de Arriba y los de Abajo: La Distribución del Ingreso en Colombia en las Últimas Décadas*, 1981.
- Encuesta Nacional de Hogares, 1971. DANE.
- En Urrutia (1981). Los datos se refieren a las personas económicamente activas que reciben un ingreso.
- En Urrutia (1981). Datos sobre la población económicamente activa.
- Marcelo Selowsky, *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*. Banco Mundial, 1979. En este caso la distribución se refiere al porcentaje acumulado de hogares por ingreso familiar per cápita.
- Datos sobre la población empleada.

tenidos por el Programa Fiscal Conjunto para el año de 1961 y encontró mucha coincidencia en sus estimativos.

Para el año de 1964 Urrutia y Berry efectuaron otra estimación de la distribución del ingreso¹⁴. La información básica provino de dos trabajos realizados previamente por los autores para el sector urbano¹⁵ y el rural¹⁶ respectivamente.

Para el cálculo de los ingresos urbanos la fuente básica de información fueron las encuestas sobre empleo y desempleo realizadas por el CEDE entre los años de 1967 y 1969 en las principales ciudades del país. Estos datos se ajustaron según los resultados del censo de población del año de 1964. Los autores encontraron que el grado de concentración del ingreso en el área urbana era sustancial, pues el "uno y medio por ciento de la fuerza de trabajo controla aproximadamente el 15% del ingreso total", en tanto que "el 30% de la fuerza de trabajo más pobre solamente gana alrededor del 4.5% del ingreso total"¹⁷ (véase el Cuadro 1).

Para calcular la distribución del ingreso en el sector rural en 1964 se utilizaron principalmente las estadísticas del censo agropecuario de 1960, el censo de población de 1964, una muestra agropecuaria de 1966 e información sobre los salarios de los trabajadores. La distribución del ingreso rural resultante era más desigual que la del urbano: "el 1.5% más rico de la fuerza de

trabajo rural tiene el 27% del ingreso cuando ese mismo porcentaje tiene sólo 15% en el área urbana, y los deciles superiores reciben el 65% del ingreso en comparación con el 60% en el área urbana"¹⁸. Este estudio estimaba, además, que el 50% de la población rural recibía ingresos anuales inferiores a \$3.400 en 1964 (1.3 veces el ingreso per cápita de ese año) mientras que la proporción de la población urbana con ingresos inferiores a dicha suma era sólo del 25%. Además, el deterioro de los salarios agrícolas era tal que su nivel a comienzos de los años sesenta era apenas similar al de mediados de los años treinta.

Con base en lo anterior, Urrutia y Berry concluyeron que "de este modo, aunque menos desigual que la distribución rural, la distribución global del ingreso en Colombia continúa mostrando un importante grado de concentración"¹⁹ y estimaron que los coeficientes Gini²⁰ resultantes eran de 0.55 para el sector urbano y de 0.57 para el rural²¹.

La explicación de la desigual distribución del ingreso agrícola según Urrutia y Berry debía buscarse más en la concentración de la propiedad rural que en otros factores como la habilidad del finquero o la capacidad de trabajo realizado. Esta conclusión fue luego confirmada en otro estudio²² que, partiendo de los datos del censo agropecuario de 1960 y simulando cam-

¹⁴ Véase Urrutia, M., Berry, A., *La distribución del ingreso...*, *op. cit.*

¹⁵ Véase Urrutia M., de Sandoval, C., "La distribución del ingreso urbano para Colombia en 1984", en *Revista del Banco de la República*, No. 503, sept. 1969, págs. 1277-1280.

¹⁶ Berry, A., Padilla, A., "La distribución del ingreso proveniente de la agricultura en Colombia - 1960", CID, Universidad Nacional de Colombia, Documento de Trabajo, No. 1, 1960.

¹⁷ Urrutia, M., Berry, A., *La distribución del ingreso...*, *op. cit.*, pág. 45.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 47.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 53.

²⁰ Una descripción de la metodología del cálculo del coeficiente de Gini como medida de la desigualdad se presenta en el capítulo III.

²¹ En algunos países latinoamericanos como Argentina, Perú y Chile, la situación de distribución de ingresos en los años sesenta era similar a la de Colombia, esto es, el ingreso rural estaba más desigualmente distribuido que el urbano. En otros países como México y Puerto Rico, el ingreso rural estaba distribuido menos desigualmente. Pero una característica común a los diferentes países latinoamericanos era el más bajo ingreso promedio en el sector rural comparado con el urbano.

bios en la propiedad de la tierra, obtuvo variaciones significativas en el coeficiente de Gini²³.

Con respecto a los resultados de estos trabajos, es preciso observar que el cálculo de la distribución de ingresos en el sector rural puede basarse en dos definiciones alternativas de la población perceptora de ingresos, según se incluyan o no a los propietarios de tierra que viven en las ciudades. En el primer caso, la medición se refiere al ingreso agropecuario, mientras que en el segundo se circunscribe al ingreso rural propiamente dicho. En el estudio de Urrutia y Berry anteriormente mencionado, la distribución es aquella del sector agropecuario; en tanto que en las estimaciones efectuadas a partir de las encuestas de hogares, generalmente se trata del ingreso rural.

Para concluir, puede afirmarse que los estudios referentes a la década del sesenta coincidieron en señalar que, dentro del patrón global de alta concentración del ingreso en el país, la distribución en el sector rural (o agropecuario) era más desigual²⁴ que en el área urbana²⁵ y que en el total del país²⁶.

C. Década del setenta

A pesar de que en la década de los sesenta se hizo énfasis en la recolección de información sobre ingresos a través de encuestas de hogares, las estimaciones de distribución en esta década no resultaron estrictamente comparables entre sí, debido a deficiencias en el cubrimiento y calidad de las distintas fuentes de información. Por lo demás, la estructura de las encuestas fue, con frecuencia, diferente, dificultando aún más el trabajo de comparación intertemporal.

Córdova²⁷, a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares de 1970, estimó la distribución de ingresos de la población económicamente activa del país. Según sus resultados, los coeficientes de Gini total y del sector urbano eran de 0.53 y del sector rural²⁸ de 0.42²⁹. De acuerdo con este estudio, el ingreso rural promedio

ingreso rural colombiano comparada con la distribución urbana", ICA, Boletín de Investigación, No. 18, 1971, ofrece una conclusión distinta: el cálculo del coeficiente de Gini para el sector urbano es de 0.56 y para el rural de 0.44. Sin embargo, la fuente de información de los ingresos (Ministerio de Salud Pública, *Estudio de recursos humanos para la salud y educación media en Colombia*, Aedita, Bogotá, 1958) no es confiable.

²² Véase de Sandoval, C., "Efectos de una redistribución de la tierra sobre la distribución del ingreso rural", CID, Universidad Nacional de Colombia, Documento de Trabajo, No. 2, 1970.

²³ El índice de Gini para los ingresos rurales pasó de un valor inicial, según el censo, de 0.59 a 0.41, una vez redistribuida la tierra entre los asalariados del campo.

²⁴ En Prieto, R., "Estructura del gasto y distribución del ingreso familiar en cuatro ciudades colombianas 1967-1968", CEDE, Universidad de Los Andes, Bogotá, 1971, se calculó un Gini de 0.47 para el total de las cuatro principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). Adicionalmente se encontró que el nivel de educación y la edad del jefe del hogar eran las variables explicativas más importantes de la desigualdad del ingreso en el sector urbano.

²⁵ Un artículo de Urrego, G., "Distribución del

²⁶ Véase Berry, A., "Changing income distribution under development: Colombia", en *Review of Income and Wealth*, Series 20, No. 3, 1974, págs. 289-316.

²⁷ Véase Córdova, P., "La distribución de ingresos en Colombia", *Boletín Mensual de Estadística*, DANE, Abril 1971.

²⁸ En la encuesta de hogares sólo se consideraron en el área rural los residentes en núcleos de menos de 1.500 habitantes. No se incluyeron en el sector rural los propietarios rurales que viven en las ciudades.

²⁹ El resultado de un coeficiente de Gini menor en el campo que en la ciudad puede deberse a la posible subestimación de ingresos en el sector rural, como lo sugiere Córdova, pues en muchos casos no se declaran o se subdeclaran los ingresos provenientes de capital, la tierra y los ingresos no monetarios.

en 1970 era de \$586 mensuales, que equivalía a tan sólo el 43.09% del ingreso promedio en el sector urbano, lo que muestra un gran diferencial de ingresos entre el campo y la ciudad. Entre las causas de la desigual distribución del ingreso, Córdova destacó la alta concentración en la propiedad del capital y la tierra y la desigual distribución de la educación.

Ranis³⁰, en un estudio sobre las relaciones entre las trayectorias de crecimiento y la evolución de la distribución del ingreso, calculó el coeficiente de Gini para varios años de las décadas del sesenta y el setenta mediante el método de descomposición de dicho coeficiente. Como en todos los estudios que realizan comparaciones intertemporales de distribuciones de ingreso, también allí se previno contra una lectura acrítica de las cifras. En dicho trabajo se encontró que los coeficientes de Gini rurales se ubicaban consistentemente por debajo de los urbanos en el período analizado. De acuerdo con el autor, los ingresos rurales en las encuestas de hogares —que son la fuente de información de este estudio— se encuentran subestimados³¹, lo que conduce a menores valores del Gini rural. Sin embargo, el autor añade que la información disponible lleva a pensar que, aunque a todo lo largo del período analizado se mantuvo una gran desigualdad en la distribución del ingreso, posiblemente se registró un deterioro a comienzos de la década del setenta. La reducida capacidad de la agricultura para absorber trabajo, debido al mayor impulso dado a los cultivos comerciales en detrimento de los tradicionales es, para Ranis, la causa de la persistente desigualdad del ingreso³².

En un estudio sobre la evolución de la distribución del ingreso en Colombia en la

década del setenta, Urrutia³³ estimó dicha variable para el año de 1972 con una metodología similar a la de 1964³⁴, con el fin de poder comparar los posibles cambios ocurridos durante ese período. Para la distribución urbana se utilizó como base de cálculo la encuesta de ingresos y gastos de 1971 (EH4) del DANE, cuya información se ajustó de acuerdo con el crecimiento poblacional, con los cambios en el ingreso per cápita y con las variaciones en los precios. El coeficiente de Gini estimado para 1972 fue de 0.54. Para estimar la distribución de ingresos agropecuarios en 1972 se partió de los resultados de una investigación del Banco de la República sobre crédito agrícola, complementada con información del Censo Agropecuario de 1970-1971 del DANE y el de Población de 1973. El valor del coeficiente de Gini calculado para el sector rural fue de 0.63³⁵.

Al compararse la distribución del ingreso rural en 1972 con la de 1964 se “puede afirmar con cierto margen de seguridad que la distribución del ingreso proveniente de la actividad agropecuaria no mejoró en ese período y es posible que se haya empeorado”³⁶. Se debe anotar, sin embargo, que a pesar de un deterioro de la distribución, hubo un mejoramiento de los niveles absolutos de ingresos promedios en todos los deciles de población.

El Gini de la distribución del ingreso total nacional calculado por Urrutia para 1972 fue de 0.58, ligeramente superior al

³³ Véase Urrutia, M., *Los de arriba y los de abajo: La distribución del ingreso en Colombia en las últimas décadas*, FEDESARROLLO, Fondo Editorial Cerec, Bogotá, 1984.

³⁴ Véase Urrutia, M., Berry, A., *La distribución...*, op. cit.

³⁵ Los valores obtenidos para 1964 por Urrutia y Berry de los coeficientes de Gini urbano y rural fueron de 0.55 y 0.57 respectivamente.

³⁶ de Sandoval, C., Urrutia, M., “Distribución del ingreso proveniente de la actividad agropecuaria en Colombia”, FEDESARROLLO, Nov. 1980, mimeo.

³⁰ Véase Ranis, G., “Distribución del ingreso y crecimiento en Colombia”, en *Desarrollo y Sociedad*, No. 3, 1980, págs. 65-69.

³¹ *Ibid*, pág. 79.

³² *Ibid*., págs. 90 ss.

de 1964 (0.57). El cambio favoreció a los extremos de la distribución de los deciles intermedios.

Posteriormente, con el fin de analizar la evolución de los ingresos durante la década de los setenta, Urrutia estudió el comportamiento de los salarios urbanos y rurales por categorías de trabajadores. Con base en una muestra sobre el ingreso familiar de hogares ricos y pobres de la ciudad de Cali y comparando las encuestas de hogares del DANE de 1971 y 1978, concluyó que durante los años setenta hubo una disminución en la pobreza urbana "sin embargo, esto sucedió en gran parte en detrimento de la clase media"³⁷.

Un escenario demográfico totalmente nuevo vino, sin embargo, a favorecer la situación de la población rural en los años setenta: aunque el proceso migratorio se desaceleró, la fuerza de trabajo en el campo dejó de crecer en esta década y la demanda de trabajo rural se mantuvo relativamente constante, lo cual permitió que el grado de subempleo agrario cayera sustancialmente, que la productividad por trabajador se incrementara y que los ingresos reales de los campesinos aumentaran en forma no despreciable. Además, durante la época de la bonanza cafetera se adoptó una nueva tecnología en la producción del grano que aumentó la demanda rural de trabajo, al menos durante la época de auge de la nueva variedad, al tiempo que los términos de intercambio del sector agrícola se recuperaron fuertemente³⁸. Por todo ello es posible afirmar que el mejoramiento en los ingresos reales de los jornaleros agrícolas se tradujo en "una mejoría en la calidad de vida de algunos de los grupos más pobres de nuestra sociedad"³⁹ y en una reduc-

ción del número de familias en el país con niveles de vida inaceptables.

En un estudio sobre la distribución de los servicios públicos por grupo de ingreso, Selowsky⁴⁰ estimó la distribución del ingreso total y por sectores para el año de 1974. Su fuente de información fue una encuesta de hogares realizada específicamente para dicho estudio. De acuerdo con los resultados obtenidos por Selowsky, la distribución del ingreso en el sector rural en 1974 era menos desigual que en el urbano: el coeficiente de Gini rural era de 0.42 en tanto que para el área urbana era de 0.54⁴¹. A pesar de que el estimativo del coeficiente de Gini era menor en el sector rural, el nivel de ingreso per cápita promedio en las zonas rurales continuaba siendo inferior al urbano.

Por último, en un estudio sobre la economía de las familias urbanas en Colombia, Bourguignon⁴² estimó la distribución del ingreso basándose en la encuesta sobre fuerza de trabajo urbana de 1975 del DANE. Según sus resultados, la distribución de los ingresos de los hogares colombianos aparece muy desigual, pues el decil más rico recibe alrededor del 40% del ingreso total de los hogares mientras que el decil más pobre recibe menos del 0.8%. El coeficiente de Gini fue calculado en 0.52. Bourguignon estimó, además, las distribuciones de ingreso según diferentes definiciones de la unidad perceptora de ingreso (hogares, por miembros del hogar, etc.), sin encontrar diferencias sustanciales entre ellas⁴³.

⁴⁰ Véase Selowsky, M., *Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia*, Oxford University Press, 1979.

⁴¹ El menor valor del coeficiente de Gini en el sector rural se explica en este estudio por la exclusión para el cálculo de la distribución del ingreso rural de los propietarios de tierras que viven en la ciudad.

⁴² Véase Bourguignon, F., "Algunos aspectos de la economía de las familias urbanas en Colombia", en *Desarrollo y Sociedad*, No. 5, 1981, págs. 95-124.

³⁷ Urrutia, M., *Los de arriba...*, op. cit., págs. 107-108.

³⁸ Ocampo, J., Bernal, J., Avella, M., Errázuriz, M., "La consolidación del capitalismo moderno (1945-1985)", en *Introducción a la historia económica de Colombia*, FEDESARROLLO, Bogotá, Mimeo, págs. 144-145.

³⁹ Urrutia, M., *Los de arriba...*, op. cit., pág. 37.

Las diferentes estimaciones de la distribución del ingreso en la década de los setenta no permiten extraer una conclusión definitiva acerca de si hubo una disminución de la concentración o si la distribución rural era más inequitativa que la urbana. Urrutia⁴⁴, partiendo de la distribución estimada para 1972, sostiene que no hubo un empeoramiento en la distribución del ingreso total y que si mejoraron los ingresos reales de las familias más pobres, en tanto que Ranis⁴⁵, a partir de las estimaciones para algunos años de la década de los sesenta y principalmente de los setenta, sostiene que en esta última década se presentó una tendencia al deterioro en la distribución. En esta misma dirección, Berry y Soligo⁴⁶ afirman que hubo un empeoramiento en la distribución del ingreso en el sector rural, debido tanto a la desigual distribución de la tierra como a las políticas gubernamentales en favor de los grandes propietarios. Los mismos autores sostienen que para el país en su conjunto la distribución se deterioró en la década del setenta.

II. FUENTE DE INFORMACION Y DEFINICION DE LAS VARIABLES

En lo que resta de este trabajo se desarrolla un nuevo análisis empírico sobre la distribución del ingreso en el campo, sus componentes y sus determinantes. La diferenciación clásica entre los factores de capital y trabajo y sus respectivas remunera-

ciones es un punto de partida conveniente para iniciar esta discusión. Esta clasificación, que suele llamarse *funcional* (aunque este término tiene también otros significados), es útil para estudiar el proceso distributivo al nivel máximo de agregación. Las aplicaciones concretas de este tipo de enfoque en las cuentas nacionales distinguen entre el excedente bruto de explotación y la remuneración a los asalariados y su participación en el producto total.

Este enfoque es adecuado para destacar la estructura desigual del ingreso entre las clases sociales y sus implicaciones macroeconómicas. Así, en las teorías postkeynesianas de la distribución se define a los trabajadores como los dueños exclusivos de la fuerza de trabajo y se supone que no tienen ninguna propensión al ahorro, ya que esta es la función social primordial de los propietarios de capital. Bajo estos supuestos simplificadores, se derivan ciertas conclusiones importantes en torno a los determinantes del crecimiento económico y la distribución "funcional" de la renta nacional⁴⁷. Algunos modelos más complejos asociados a este enfoque suponen que los trabajadores también ahorran y, por lo tanto, intervienen en el proceso de crecimiento económico como propietarios del capital y participan en la distribución de los beneficios. Estos modelos indican que, bajo ciertos supuestos adicionales, las conclusiones en torno a los determinantes del crecimiento y la distribución del ingreso no son muy diferentes a las que se derivan del modelo original⁴⁸.

Pese a sus evidentes virtudes, este tipo de enfoque no es muy útil en el estudio

⁴³ Según Datta y Meerman (Data, G., Meerman, J., "Household Income or Household Income per Capita in Welfare Comparisons", World Bank Staff Working Paper, No. 378, marzo, 1980) los resultados en términos de desigualdades difieren de acuerdo con la unidad de medición del ingreso que se considere tanto en países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. Esto tiene especiales implicaciones en el diseño de política redistributiva.

⁴⁴ Véase Urrutia, M., *Los de arriba...*, *op. cit.*

⁴⁵ Véase Ranis, G., "Distribución...", *op. cit.*

⁴⁶ Véase Berry, A., Soligo, R., "The distribution of income in Colombia: an overview", en Berry, A., Soligo, R., (ed), *Economic Policy...*, *op. cit.*, págs. 1-45.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, Kaldor, N., "Alternative theories of distribution", en *The review of economic studies*, Vol. 23, 1955, págs. 83-100; Passinetti, L., *Crecimiento económico y distribución de la renta*, Alianza, 2a. ed., 1983, pág. 129.

⁴⁸ Véase en Passinetti, L., *Crecimiento...*, *op. cit.*, especialmente el capítulo "Tasa de beneficio y distribución de la renta en relación con la tasa de crecimiento económico".

empírico de la distribución del ingreso entre las personas o entre los hogares. En efecto, la información proveniente de las encuestas de hogares no sólo indica que estas unidades económicas tienen generalmente una diversidad de fuentes de ingreso, sino también que tales fuentes no se pueden agregar de tal forma que se puedan identificar las remuneraciones a los distintos factores de producción.

Estos problemas se evitan en un enfoque alternativo que diferencia las fuentes de ingreso de acuerdo con la función económica del perceptor (distribución "funcional" en otro sentido), es decir, según su papel dentro del proceso económico. Este intento de división del ingreso sustituye así la distinción clásica de remuneración a los factores por otra que pueda identificarse claramente al analizar la distribución del ingreso de los agentes económicos⁴⁹.

Este trabajo utiliza este tipo de enfoque. Debido a la dificultad de identificar los factores y sus correspondientes perceptores finales, retoma el concepto de "función", entendido como el papel de las personas o de los hogares en el proceso económico. La desventaja es, por lo tanto, la renuncia al análisis de la remuneración de los factores propiamente dichos. Sin embargo, la identificación de las diferentes fuentes de ingreso por hogar permite estudiar en detalle la estructura y concentración de los ingresos en el sector rural colombiano⁵⁰.

⁴⁹ Véase Clark, J.B., *The distribution of wealth. A theory of wages, interest and profits*, N.Y. y Londres, 1908. A este respecto véase también Friedman, M., "Choice, Chance and Personal Distribution of Income", en *Journal of political economy*, Vol. 61, 1953, pág. 277, allí se afirma: "Esta ausencia de una teoría satisfactoria sobre la distribución personal del ingreso y de un puente teórico que la conecte a la distribución funcional del ingreso es un inmenso bache en la teoría económica moderna".

⁵⁰ Como "sesgo de la distribución" se ha denominado el estudio de la distribución personal del ingreso con base en la función económica de las personas. La expresión sesgo proviene

La clasificación de fuentes de ingreso utilizada en este trabajo comprende las siguientes categorías: salarios, trabajo independiente, actividad comercial, actividad agrícola y pecuaria. Este enfoque permite así identificar el origen de los ingresos desde un punto de vista "funcional" para cada unidad perceptora (el hogar).

A. Fuente de información y procesamiento de los datos

La base de datos que se utiliza en este trabajo proviene de "formas de producción, organización, ingresos y migración en el sector rural colombiano"⁵¹. Esta fuente de información es el resultado de encuestas de hogares de tipo recordatorio realizadas en 1982 en 176 veredas y cabeceras de 18 municipios en todo el país.

La encuesta definió dos criterios básicos de clasificación del conjunto de municipios rurales del país. El primero de ellos tiene que ver con la forma de producción que caracteriza al municipio, la cual puede ser tecnificada, mixta y tradicional. El segundo criterio se refiere al nivel socio-económico del municipio, que puede ser "alto" o "bajo".

En relación con el primero, la forma de producción está determinada según el tipo de producto cuyo cultivo es predominante en el municipio, pues se supone que existe una relación directa entre el producto y su forma de producción. De esta forma, los llamados "productos comerciales" son clasificados en la forma de producción *tecnificada*. La forma de producción *mixta* comprende la papa, el maíz, el trigo, la cebada, el cacao y el tabaco. Por su parte, la forma

de la dificultad de identificar el factor con el perceptor. Véase Stobbe, A., "Moeglichkeiten und Fragestellungen einer y Verteilungstheorie", en Klanberg, F., Krupp H-J., *Einkommensverteilung*, Francfort, 1981, págs. 33-52.

⁵¹ Instituto SER de Investigación, "Formas de producción, organización, ingresos y migración en el sector rural colombiano", Proyecto 214, Bogotá, 1982.

CUADRO 2

**PARTICIPACION DE LOS HOGARES EN LAS FUENTES DE INGRESO
EN EL SECTOR RURAL COLOMBIANO
(%)**

	Tecnificado		Mixto		Tradicional		Total
	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	
Asalariado } 1	10.4	2.4	4.2	6.5	5.2	4.9	34.0
Asalariado—							
Pecuario } 1	0.6	5.3	0.4	1.2	1.5	1.4	10.4
Asalariado—							
Pecuario—							
Agrícola } 2	0.2	2.1	1.7	1.1	2.8	1.3	9.2
Asalariado—							
Agrícola } 1	1.1	0.7	1.7	2.1	1.1	2.4	9.1
Pecuario—							
Agrícola } 2	0.4	1.8	3.0	0.7	2.4	0.6	8.9
Agrícola } 2	1.2	0.5	0.9	0.9	1.3	2.6	7.4
Otros } 2	4.6	3.4	2.7	3.5	2.5	3.7	20.4
Total	18.5	16.2	14.6	16.0	16.8	16.9	100.0

de producción *tradicional* abarca el plátano, la yuca, el frijol y otras especies de café diferentes al caturra.

En cuanto al nivel socio-económico, la clasificación de los municipios se establece con la ayuda de un índice que sintetiza la información relativa al nivel de alfabetización, proporción de viviendas con servicios de agua y energía e ingreso per cápita.

La combinación de los dos criterios permite clasificar a cada uno de los municipios rurales del país en uno de los seis siguientes estratos: tecnificado alto, tecnificado bajo, mixto alto, mixto bajo, tradicional alto y tradicional bajo. Como se puede ver, la regionalización del país no se hace con criterios geográficos (aunque algunos de los estratos puedan ubicarse en determinadas zonas geográficas) sino de producción y desarrollo socio-económico.

Según estos criterios de clasificación, la participación porcentual de los 831 municipios que existen en el país se estructura así⁵².

Estrato	Nivel socio-económico	
	alto	bajo
Tecnificado	5.7	4.3
Mixto	12.7	8.5
Tradicional	31.6	37.2
Total	50.0	50.0

Para la realización de la encuesta se eligieron aleatoriamente tres municipios re-

⁵² Véase Vélez, E., Becerra, C., Jiménez, V., "Una regionalización funcional de los municipios colombianos", Instituto SER de Investigación, Doc. IFT-090, Bogotá, 1985.

presentativos para cada uno de los 6 estratos, y dentro de cada uno de ellos alrededor de 130 hogares. Finalmente, en el proceso de crítica de la información fue necesario descartar algunos hogares, de suerte que la muestra total final quedó conformada por 1.732 hogares, distribuidos por estratos como aparece en la última fila del Cuadro 2, al que nos referiremos más adelante.

Puesto que la encuesta no indagó directamente sobre el valor de los ingresos de las familias, sino sobre el conjunto de actividades productivas para un período de referencia de un año, fue preciso calcular posteriormente los ingresos correspondientes a las distintas fuentes, según se discute en seguida⁵³. La información sobre otras variables, tales como edad, educación, tenencia de la tierra y región, se tomó directamente de la encuesta.

El ingreso por *trabajo asalariado*, disponible en la encuesta a nivel individual, se estimó calculando un ingreso asalariado promedio y multiplicándolo por el número de meses trabajados por año más las bonificaciones recibidas.

La información sobre el ingreso *comercial* fue obtenida por la encuesta a nivel de hogar. Puesto que se contaba con información sobre los ingresos brutos por ventas y sobre los gastos, fue posible estimar el ingreso neto total de origen comercial para el año completo.

El ingreso *independiente* se obtuvo en la encuesta a nivel individual. Su estimación se hizo con base en los diferentes trabajos realizados, multiplicando el valor medio del rango en el que fluctuaron los pagos por la duración promedio de las obras.

La información para los ingresos *pecuarios* se recogió a nivel agregado de hogar. Se

consideraron 7 especies animales y 7 tipos de productos. Puesto que se contó con inventarios iniciales y finales de cada uno de ellos, e información sobre ventas brutas y gastos, fue posible calcular el ingreso pecuario total como la suma de los ingresos netos (ventas brutas menos gastos) más el autoconsumo. El valor de este último fue calculado, tanto para la actividad pecuaria como para la agrícola, con base en las cantidades consumidas multiplicadas por un precio promedio obtenido de los precios de venta de los productos en el respectivo municipio.

El ingreso *agrícola* también se obtuvo a nivel de hogar. La encuesta consideró 90 productos agrícolas. Dependiendo de la forma de tenencia, fue posible determinar la proporción de ingresos correspondientes al productor. La obtención de los ingresos totales agrícolas fue el resultado de restar a los ingresos brutos los gastos de producción más el autoconsumo.

Para los análisis posteriores se eliminaron los hogares que percibían rentas totales negativas o nulas (resultado de restar los ingresos de los egresos), y no se incluyeron los que no reportaron ninguna fuente de ingreso.

B. Descripción de las variables utilizadas en el análisis

En esta sección se describe la información obtenida por la encuesta para las variables más relevantes utilizadas en los análisis estadísticos posteriores. Además de dar una visión general de la estructura de los ingresos y sus determinantes en el sector rural colombiano, la descripción que sigue es útil para cualificar los resultados obtenidos.

1. **Fuentes de ingresos.** En el Cuadro 2 se presentan las diferentes combinaciones de fuentes de ingresos de los hogares. Como allí se observa, el 34% de los hogares recibe exclusivamente ingresos por salario. Una alta proporción de estos trabajadores se encuentra en el estrato tecnificado alto, aunque también tie-

⁵³ Los detalles de estimación para cada uno de los tipos de ingreso pueden consultarse en FE-DESARROLLO, "Distribución de ingresos..." *op. cit.*, Capítulo I.

CUADRO 3

**JEFE DEL HOGAR: DISTRIBUCION DE LA EDUCACION
POR ESTRATOS SOCIOECONOMICOS
(%)**

	Tecnificado		Mixto		Tradicional		Total
	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	
Analfabetas	4.2	8.4	3.6	3.2	6.0	2.7	28.4
Primaria Inc.	8.9	5.2	7.7	8.9	8.4	9.9	49.5
Primaria Com.	3.9	1.6	1.8	2.7	1.5	2.6	14.3
Secund. Inc.	1.4	0.7	0.9	0.7	0.5	1.4	5.6
Secund. Com.	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.4	1.5
Postsecund.	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.6
Total	18.6	16.3	14.6	15.9	16.7	16.9	100.0

nen importancia en los estratos alto y bajo de tipo mixto y tradicional. Con una diferencia considerable, sigue en importancia la combinación de ingresos salariales y pecuarios (10.4% de los hogares). Esta conjunción tiene una relevancia mayor en el estrato tecnificado bajo. Después de los anteriores, continúan, en orden de importancia, las combinaciones de ingresos pecuarios y agrícolas, y de salariales y agrícolas. Como es de esperar, estas combinaciones son muy importantes en el estrato tradicional, debido a la poca disponibilidad de tierra en zonas minifundistas, que obliga a las familias a recurrir a fuentes adicionales de ingreso. Esta hipótesis parece comprobarse observando que la combinación que sigue muy de cerca a las anteriores es la de pecuario y agrícola, cuya mayor participación se encuentra en el estrato mixto, en el cual, dado el carácter tecnológico más avanzado de la producción, no se necesitan ingresos adicionales a los de la actividad agropecuaria propiamente dicha.

Por consiguiente, el trabajo asalariado, bien sea como fuente exclusiva de ingre-

nos o en conjunción con otras fuentes, desempeña el papel preponderante en la generación de renta en el campo.

2. **Educación.** Aunque en el análisis estadístico posterior se utilizarán solamente tres categorías dentro de la variable educación (analfabetas, primaria y postprimaria), en el Cuadro 3 se muestra la distribución de los jefes de hogar según seis posibilidades: analfabeta, primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa y postsecundaria. Se observa que el 28% de los jefes del hogar es analfabeta y el 49.5% tiene sólo primaria incompleta, es decir, tres cuartas partes de los jefes del hogar tienen niveles mínimos de educación formal o no tienen ningún tipo de educación. Si a los porcentajes anteriores se suma el 14% de los jefes de hogar que tienen primaria completa, se cubre más del 92% de los casos.

Al examinar la distribución por estratos socioeconómicos se observa que en los niveles comprendidos entre la primaria incompleta y la secundaria incompleta, la educación está distribuida a favor del

estrato tecnificado y en contra del tradicional. Sin embargo, llama la atención que el estrato tecnificado es el que posee el mayor porcentaje de analfabetas. Una de las probables explicaciones de este sesgo inesperado es el tipo de requerimiento de mano de obra que puede tener la agricultura tecnificada. En esta clase de agricultura seguramente se necesita una proporción importante de mano de obra que no precisa ser calificada.

El Cuadro 4 es una comparación de los niveles educativos con los niveles de ingreso de los hogares en cada uno de los estratos en los que se divide la muestra. Los coeficientes que allí se presentan son el resultado de dividir la proporción del ingreso de los hogares en cada estrato y según nivel de educación, por la participación de los hogares presentada en el Cuadro 3. Si la proporción de hogares en una celda cualquiera corresponde a su proporción del ingreso, el coeficiente debe ser 1. Por el contrario, si los hogares reciben más (menos) ingreso que su proporción en la población, el coeficiente tiene que ser mayor (menor) que 1.

En el total, desde el punto de vista de los estratos, es el tradicional el que obtiene una menor participación y el conjunto de los tecnificados el que recibe mayor participación, como cabría esperar. El estrato mixto en conjunto ocupa una posición intermedia pero es sorprendente la alta participación del estrato mixto bajo en el ingreso. El patrón de comportamiento más consistente con el supuesto de que los hogares más educados deben percibir una mayor proporción del ingreso se presenta en el estrato mixto alto. Esta conducta señala la relevancia de la calificación de la mano de obra en las regiones con tecnología agrícola mixta, hecho que se corrobora en la observación de los coeficientes entre la población con primaria incompleta en el estrato mixto en comparación con el estrato tecnifica-

do. En los demás estratos, la correspondencia entre educación e ingreso es menos marcada y estable.

Por último, si se toman los totales según niveles educativos, no se manifiestan diferencias entre los hogares con jefe analfabeta y con primaria incompleta. Sin embargo, a partir de este nivel, si se observa que los años de educación mejoran el nivel de ingreso.

3. **Tenencia de la tierra.** En el Cuadro 5 se presenta la distribución de los hogares según tipo de propiedad, por niveles educativos y por estratos. Puede apreciarse que más de la mitad de los hogares en el sector rural no tienen tierra en propiedad. La mayor proporción de estos hogares se encuentra en la zona tecnificada. Una tercera parte tiene algún tipo de propiedad, distribuidos en proporciones no muy diferentes entre los tres estratos económicos, con una ligera ventaja para los hogares que viven en la región tradicional. Es de interés observar, además, que los jefes de hogar sin propiedad tienen niveles educativos más altos que los de aquellos que son propietarios, debido, en particular, a que concentran la mayor parte de los individuos que tienen estudios de post-primaria.

Del análisis de las principales variables consideradas en esta sección se pueden extraer así algunas conclusiones. Por una parte, los hogares que viven en la zona tecnificada tienen una mayor participación en el ingreso. Por otra parte, la fuente de ingresos asalariada, bien sea exclusivamente o en combinación con otras fuentes, ocupa el primer lugar entre todas las fuentes de ingreso en la composición de la renta de los hogares. En relación con la educación, su nivel promedio en el sector rural es extremadamente bajo, pues más de la mitad de los jefes del hogar, o son analfabetas, o no han terminado la escuela primaria. Sin embargo, con excepción de los hogares analfabetas y los que tienen primaria

CUADRO 4

RELACION DE LA PARTICIPACION DE LOS HOGARES
EN LA POBLACION SOBRE LA PARTICIPACION EN EL INGRESO
SEGUN NIVEL DE EDUCACION POR ESTRATOS SOCIOECONOMICOS

	Tecnificado		Mixto		Tradicional		Total
	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	
Analfabetas	1.1	1.2	0.6	0.7	0.3	0.7	0.9
Primaria Inc.	1.2	1.0	0.7	1.2	0.8	0.5	0.9
Primaria Com.	1.1	1.3	0.9	1.9	1.0	1.1	1.2
Secund. Inc.	1.6	1.3	2.2	2.6	1.4	0.9	1.6
Secund. Com.	3.5	1.0	2.3	1.0	3.5	1.5	2.1
Postsecund.	1.0	1.0	3.5	2.0	1.0	0.0	2.2
Total	1.2	1.2	0.9	1.3	0.8	0.7	1.0

CUADRO 5

PARTICIPACION DE LOS HOGARES SEGUN TIPO DE PROPIEDAD
EN LOS NIVELES EDUCATIVOS Y EN LAS REGIONES
(%)

	Sin prop.	Propietarios	Arrendatarios	Otros	Total
Educación					
Analfabetas	14.5	9.9	0.8	3.0	28.4
Primaria	33.2	21.8	2.7	6.0	63.8
Postprimaria	5.2	1.9	—	0.1	7.7
Región					
Tecnificada	20.9	9.7	1.5	3.1	35.2
Mixta	16.2	10.9	1.0	2.6	30.7
Tradicional	15.8	12.9	1.2	4.0	33.9
Total	52.9	33.5	3.7	9.7	100.0

incompleta, la participación en el ingreso favorece a los más educados. Por último, algo más de la mitad de los habitantes del sector rural no tienen propiedad, y la participación por regiones de la tercera parte que tienen propiedad sobre la tierra, es aproximadamente igual. Los jefes de hogar sin propiedad muestran un nivel educativo

mayor que los demás subconjuntos considerados en la variable tenencia de la tierra.

III. LA CONCENTRACION DEL INGRESO

En esta sección se presenta un análisis de los determinantes de la distribución del

ingreso, basado en el método de descomposición del coeficiente de Gini, que permite identificar la participación de las distintas fuentes de ingreso en la desigualdad total. En el capítulo siguiente, con la construcción de funciones de generación de ingresos, se cuantificará la incidencia de diferentes variables explicativas en la determinación del ingreso rural en Colombia.

A. El coeficiente de Gini y su descomposición⁵⁴

1. El coeficiente de Gini

Como se sabe, el coeficiente de Gini es una medida de la diferencia que existe entre una distribución determinada del ingreso y una situación hipotética en la cual toda la población recibe el mismo nivel de renta. La descripción más completa de esta diferencia es la curva de Lorenz, que muestra la parte del ingreso total que le corresponde a un grupo acumulado de receptores. Así, por ejemplo, para la encuesta base de este estudio se observa que la parte del ingreso total que corresponde al 20% más pobre del sector rural es muy reducida: algo más del 2%. Por su parte, el 50% de la población recibe el 16.4% del ingreso y el 80% más pobre el 48.7% (Gráfico 1).

El coeficiente de Gini se calcula dividiendo la superficie encerrada entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz por la superficie total del triángulo

recto formado por las coordenadas y la línea de equidistribución. Si la concentración del ingreso es absoluta, es decir, que a un receptor le corresponde la totalidad del ingreso, el coeficiente de Gini sería 1, puesto que la superficie del área entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz coincidiría con el triángulo. Si no existiera concentración, lo que significaría que a cada receptor le correspondería exactamente una parte proporcional del ingreso, el coeficiente sería 0. En este caso no existiría el área entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución. Por lo tanto, un coeficiente de Gini cualquiera se encuentra entre los valores 0 y 1, siendo mayor la concentración cuando el coeficiente es cercano a 1 y menor cuando se acerca a 0.

Se debe tener en cuenta que no existe relación unívoca entre diferentes curvas de Lorenz y los valores del coeficiente de Gini. Por ejemplo, se puede presentar el caso en que un mismo coeficiente corresponde a dos distribuciones: una en la cual la mayoría de la población con ingresos más bajos posee un mayor porcentaje del ingreso que en otra. Para que esto ocurra es preciso que las dos curvas de Lorenz se crucen, ya que sólo así se tendrían las mismas superficies entre la diagonal y cada una de las curvas.

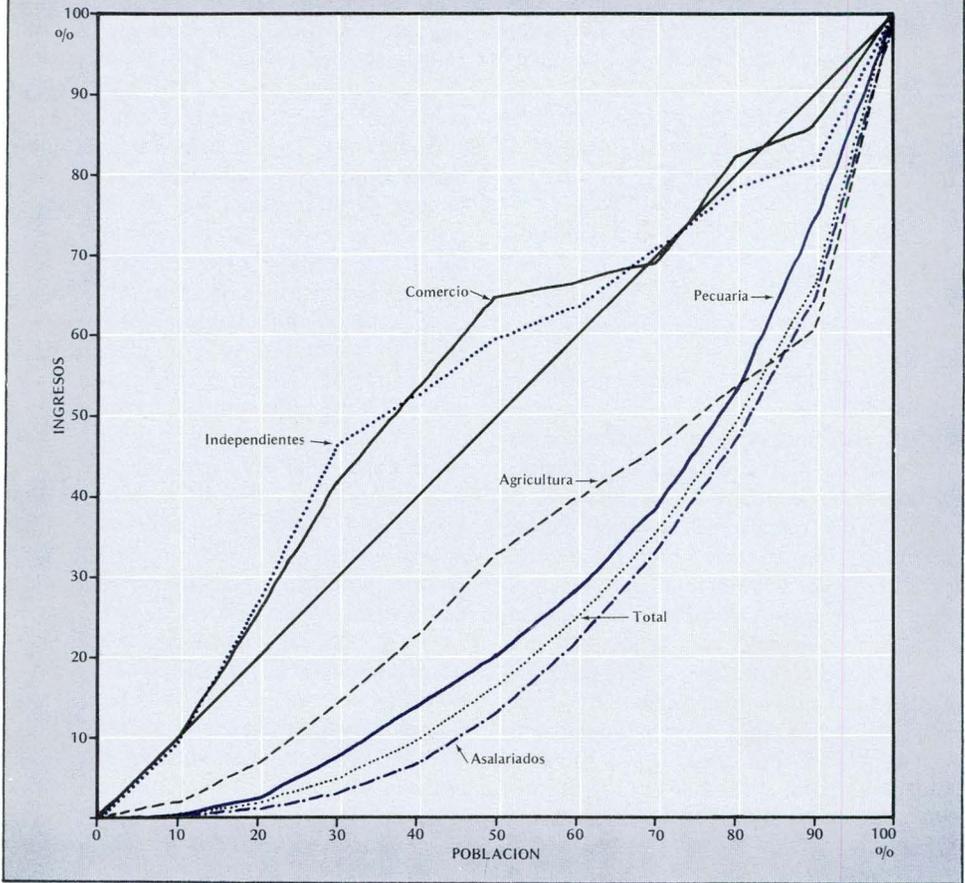
2. La descomposición del coeficiente de Gini

a. Elementos de la descomposición

El coeficiente de Gini puede ser descompuesto de tal forma que muestre la proporción en la que cada fuente de ingresos contribuye a la desigualdad total. Así, el Gini total se convierte en la suma ponderada de la misma medida de desigualdad para cada tipo de renta. Las ponderaciones dependen de la participación del ingreso correspondiente en el total y de un coeficiente de correlación. Este coeficiente expresa la razón entre las covarianzas de los montos de cada tipo de ingreso con el rango que ocupa el receptor en las distribuciones del ingreso total y de la fuente correspondiente. El rango se entiende como el ordenamiento

⁵⁴ Se sigue en este estudio la metodología propuesta por Fei, J., Ranis, G., Kuo, S., "Growth and the Family Distribution of Income by Factor Components", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 43, 1978, págs. 17-53 y Pyatt, G., Chen, C., Fei, J., "The Distribution of Income by Factor Components", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 45, 1980, págs., 451-473. La metodología ha sido aplicada para el sector urbano colombiano por Fields, G., "Income inequality in urban Colombia: A decomposition analysis", en *Review of Income and Wealth*, Series 25, 1979, págs. 327-341. Asimismo existe un estudio para el total del país por Ranis, G., "Distribución del ingreso...", *op. cit.*

GRAFICO 1
CURVAS DE LORENZ DE LOS INGRESOS RURALES, 198



del perceptor o del componente de ingreso en una escala que va de 1 a n, en donde n denota el número total de perceptores, organizados de ingresos más bajos a más altos.

Formalmente expresado se tiene:

$$G(Y) = \sum_k \phi_k R(Y, x_k) G(x_k)$$

en donde G es el coeficiente de Gini cuyo valor se expresa como:

$$G(x_k) = (2/ny) \text{cov}(x_k, r(x_k))$$

Y es el ingreso total, y es el ingreso promedio de la fuente, n es el número de perceptores, ϕ_k corresponde a la participación porcentual de la fuente de ingresos en el ingreso total y $R(Y, x_k)$ es la razón de covarianzas, definida como:

$$R(Y, x_k) = \frac{\text{cov}(x_k, r(Y))}{\text{cov}(x_k, r(x_k))}$$

En esta expresión el numerador es la covarianza entre el monto del ingreso recibido por la fuente k y el rango que ocupa el receptor correspondiente en la distribución

total de la renta. Por su parte, el denominador indica la covarianza entre el monto del ingreso y el rango del individuo dentro de la distribución de esa fuente de renta⁵⁵.

El método de descomposición admite así que el ordenamiento de los receptores puede ser diferente en las distintas fuentes de ingreso. Supóngase el caso en el cual existan dos fuentes de ingreso agrícola y trabajo independiente, por ejemplo, que generen exactamente el mismo ordenamiento de sus perceptores, es decir, el que recibe mayores ingresos agrícolas recibe al mismo tiempo los mayores ingresos por trabajo independiente y así sucesivamente con los siguientes perceptores. En este caso:

$$R(Y, x_k) = 1$$

y se podría prescindir de esa ponderación⁵⁶. De esta manera, el coeficiente correspondiente sólo adquiere significado cuando los ordenamientos son diferentes para una y otra fuente y, por lo tanto:

$$R(Y, x_k) < 1$$

La interpretación sugerida por Ranis⁵⁷ es que la razón de covarianzas es el grado en el cual una fuente de ingreso está concentrada en las familias más ricas. Intuitivamente se observa, por ejemplo, que en el caso de $R(Y, x_k) = 1$, el ordenamiento de los hogares en la distribución de los ingresos respectivos y totales es idéntica y la afirmación de Ranis es válida. Sin embargo, no es posible postular una interpretación única de este coeficiente, puesto que las

magnitudes de las covarianzas no tienen un significado claro⁵⁸.

b. Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso

El Cuadro 6 resume los resultados del análisis de descomposición del coeficiente de Gini con base en una muestra de 1.732 hogares. En primer lugar, se encuentra que el coeficiente de Gini para la totalidad de los ingresos del sector rural es de 0.49, que implica un alto grado de concentración de los ingresos rurales.

Según los estudios reseñados en la primera sección, se encontraba que el ingreso rural en las últimas décadas estaba mejor distribuido que el urbano, lo cual podía atribuirse a que parte de los perceptores de ingresos rurales altos no vivían en el campo sino en las ciudades. Además, se encontraba que el nivel de ingreso promedio del campo era menor que el de las ciudades. Por consiguiente, la pobreza era mayor en el campo pero los niveles de ingreso no tenían una dispersión muy grande, lo que reducía el valor del Gini.

El coeficiente de Gini estimado en este estudio es más alto que el obtenido en los estudios anteriores que excluían a los propietarios residentes por fuera del sector rural. El índice sugiere así un empeoramiento de la distribución en el sector rural. Al respecto, se debe tener en cuenta que el 87% de la encuesta se realizó en zonas propiamente "rurales", es decir, por fuera de cabeceras municipales con determinado número de habitantes y actividades económicas similares a ciudades de mayor tamaño. Esta selección difiere de encuestas anteriores en las que lo "rural" se mide solamente por el número de habitantes y en las que puede existir un sesgo a favor de las cabeceras municipales, cuyas actividades económicas pueden tener características urbanas.

⁵⁵ Ver Pyatt, G., et al., "The distribution...", *op. cit.*, págs. 454 ss.

⁵⁶ Una estimación con el supuesto $R(Y, x_k) = 1$ para Colombia se encuentra en Ranis, G., "Distribución del Ingreso...", *op. cit.* Sin embargo, siguiendo a Pyatt, G., et al., "The distribution...", *op. cit.*, dada la estructura de la descomposición, el coeficiente de Gini para el total de los ingresos es sesgado.

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 84.

⁵⁸ Ver Pyatt, G., "On the interpretation and disaggregation of Gini coefficients", en *The economic journal*, 86, 1976, págs. 243-255.

CUADRO 6
ANÁLISIS DE DESCOMPOSICIÓN DEL COEFICIENTE
DE GINI PARA EL SECTOR RURAL COLOMBIANO
1982

	Asala- riado	Comer- cial	Indepen- diente	Pecua- rio	Agrícola	Total
Participación (ϕ)	0.756029	0.003165	0.001453	0.145821	0.093530	1.000000
Razón de						
Covarianzas (R)	0.878449	-0.104000	-0.078150	0.501789	0.414571	
Gini (G)	0.596947	0.9777167	0.982477	0.855987	0.882107	0.492857
Observaciones						1732

$$G(Y) = \sum_k \phi_k R(Y, x_k) G(x_k)$$

$$R(Y, x_k) = \frac{\text{cov}(x_k, r(Y))}{\text{cov}(x_k, r(x_k))}$$

$$G(x_k) = (2/ny) \text{cov}(x_k, r(x_k))$$

Como se puede observar en el mismo cuadro, la fuente de ingreso por hogar mejor distribuida es la asalariada, aunque con un coeficiente de Gini superior al del ingreso total. Este tipo de rentas genera el 76% del total de ingresos de los hogares. Por el contrario, los ingresos pecuarios y agrícolas, que siguen en importancia (14% y 9% respectivamente) están altamente concentrados, con coeficientes de Gini superiores a 0.85. Estas tres fuentes de ingresos representan conjuntamente un 95% de los ingresos totales del campo y, por lo tanto, determinan la estructura global de los ingresos y su distribución. Puesto que el ingreso comercial y el independiente representan sólo el 0.5% restante, no es sorprendente que estas rentas estén muy concentradas, pues son recibidas por muy pocos hogares.

Para interpretar las relaciones de covarianzas conviene recordar que formalmente son coeficientes de ajuste en los cálcu-

los de descomposición del Gini total que tienden a reducir o aumentar el peso de los índices de concentración respectivos. En el caso del ingreso comercial y del independiente, los valores negativos reducen el índice de concentración. En cambio, a medida que la razón se acerca a 1, está implícito que la respectiva fuente de ingreso está concentrada entre las familias más ricas.

El análisis anterior se puede repetir visualmente en las curvas de Lorenz, ordenadas por el criterio de los ingresos totales, que se representan en el Gráfico 1. La curva de los ingresos totales es la que determina el valor del coeficiente de Gini. Por debajo de ella se encuentran la curva de los ingresos por salario, que tiene casi la misma estructura de los ingresos totales pero con una mayor concentración, y la de los ingresos pecuarios que se comporta de la misma forma pero con menor concentración. En el conjunto se puede observar que todas las fuentes de renta reducen la concen-

tración de los ingresos salariales. Sin embargo, los casos más notorios son los de los ingresos por actividades comerciales e independientes, que se concentran entre los hogares de menores ingresos. Sin embargo, ello influye poco en el resultado global ya que, como se anotó, la proporción de estos ingresos en el total es muy reducida. En un grado menor, los ingresos agrícolas están también mejor distribuidos que el ingreso total.

El gráfico sirve también para entender el significado de las relaciones de covarianza (R). El valor cercano a 1 (0.88) de esta relación para las rentas salariales indica que el ordenamiento de hogares con esa fuente de ingreso casi es igual a la de los ingresos totales. Por el contrario, los valores negativos de los coeficientes de las fuentes de ingresos comercial e independiente indican que tienen una estructura diferente a la de los ingresos totales, es decir, que las familias más pobres participan con mayor intensidad en esas fuentes.

El Cuadro 7 indica la participación de cada una de las fuentes de ingreso y del total de los hogares clasificados por deciles. Allí se observa que los ingresos por actividad comercial e independiente están concentrados en las familias más pobres de la población. En efecto, aunque el decil más rico recibe el 14% del ingreso comercial y el 18% del independiente, el 50% de la población más pobre participa con el 65% y el 60% de esas mismas rentas.

Para los ingresos agrícolas y pecuarios se puede afirmar que la concentración es muy alta. Considerando por separado unos y otros, en el gráfico y en el cuadro se observa que en el 10% más rico están mayormente concentrados los ingresos agrícolas que los pecuarios, pero que en los deciles más pobres, los agrícolas están mejor distribuidos. El coeficiente de covarianzas es, por consiguiente, mayor para las rentas pecuarias. Por su parte, los ingresos por salario muestran una estructura similar a la de los ingresos totales.

CUADRO 7
PARTICIPACION DE LA FUENTE DE INGRESO Y DEL TOTAL
DE LOS DECILES DE POBLACION (HOGARES)
(%)

Decil (menor a mayor)	Salario	Comercio	Independ.	Pecuario	Agrícola	Total
1	0.21	9.91	9.88	0.52	2.20	0.48
2	0.94	15.22	17.34	2.26	4.85	1.57
3	2.04	16.65	19.77	4.97	7.29	3.03
4	3.83	11.48	5.87	6.36	8.47	4.66
5	6.21	11.57	7.12	6.54	10.04	6.64
6	8.82	1.76	3.89	7.87	6.78	8.47
7	11.12	2.40	7.05	10.58	6.42	10.57
8	13.84	13.10	7.60	14.16	7.48	13.28
9	18.16	3.73	3.16	21.33	7.19	17.53
10	34.83	14.19	18.33	25.39	39.29	33.78
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

El Cuadro 8 muestra la composición, según fuentes, de los ingresos de cada decil en la distribución total. Allí se aprecia que, a pesar de la baja participación del ingreso agrícola y del pecuario en el total, el 20% más pobre percibe más de la mitad de sus ingresos por la actividad agropecuaria. El ingreso salarial, por el contrario, no alcanza al 50% de participación, mientras que en los deciles más ricos representa la mayor fuente de renta. Esta composición indica así que la pobreza en el campo se concentra entre los hogares cuya actividad principal es la agropecuaria.

El análisis de esta sección permite concluir que el coeficiente de Gini total está determinado en gran medida por la alta proporción de ingresos de origen asalariado y su concentración en los hogares más ricos. La concentración del ingreso agropecuario, aunque es alta, no acentúa la con-

centración del ingreso total, puesto que la participación de los hogares perceptores no coincide uniformemente con los de mayores ingresos totales. El ingreso independiente y comercial, aunque tiende a concentrarse en los hogares más pobres, alivia muy poco la desigualdad, debido a su muy reducida importancia.

IV. FUNCIONES DE GENERACION DE INGRESOS

El análisis del coeficiente de Gini y su descomposición permitió mostrar la situación de desigualdad del sector rural colombiano y la contribución de cada una de las fuentes de ingreso a dicha situación. En esta sección se presenta un análisis de carácter econométrico que tiene por objeto encontrar los determinantes de la distribución de la renta. La presentación se divide en dos partes; en la primera se describen

CUADRO 8
COMPOSICION DEL INGRESO POR FUENTES
DE LOS DECILES DE POBLACION (HOGARES)
(%)

Decil (menor a mayor)	Salario	Comercio	Independ.	Pecuario	Agrícola	Total
1	32.17	6.50	2.97	15.83	42.53	100.00
2	45.41	3.07	1.60	21.03	28.89	100.00
3	50.85	1.74	0.95	23.94	22.52	100.00
4	62.10	0.78	0.18	19.92	17.01	100.00
5	70.77	0.55	0.16	14.38	14.15	100.00
6	78.81	0.07	0.07	13.56	7.50	100.00
7	79.55	0.07	0.10	14.60	5.68	100.00
8	78.79	0.31	0.08	15.55	5.27	100.00
9	78.33	0.07	0.03	17.74	3.83	100.00
10	77.95	0.13	0.08	10.96	10.88	100.00
Total	75.60	0.32	0.15	14.58	9.35	100.00

las variables utilizadas y en la segunda se muestran los resultados obtenidos mediante la aplicación de funciones de generación de ingresos con variables categóricasy con variables de capital humano, respectivamente.

A. Variables utilizadas en el análisis

El análisis desarrollado se refiere al hogar como unidad receptora de ingresos del sector rural. Sin embargo, para algunas variables se supone que el jefe del hogar es representativo de las características del conjunto de miembros del hogar. Las variables utilizadas se definen a continuación.

Educación. La educación del jefe es una aproximación para indicar la educación del hogar. No se puede saber la proporción de los ingresos generados por el jefe del hogar debido a la imposibilidad de determinar a quién se debe imputar la generación de los ingresos agropecuarios. Sin embargo, el supuesto no es arbitrario, pues la comparación de la estructura de la educación de jefes del hogar con la de toda la población no difiere sustancialmente, aunque se observa una clara tendencia a que los miembros más jóvenes sean más educados⁵⁹. Para algunos de los análisis que siguen se clasificaron los niveles educativos en cuatro subconjuntos: analfabetas, primaria, secundaria y postsecundaria. En otros, se consideraron los años de educación.

Edad. Se agruparon las edades de los jefes en cinco subconjuntos, a saber: edades comprendidas entre los 13 y los 20 años, entre los 21 y los 30, entre los 31 y los 40, entre los 41 y los 50 y, finalmente, entre los 51 años y más. La escogencia del jefe para caracterizar la edad no presenta problemas en el análisis agregado, ya que desde el punto de vista de la hipótesis del ci-

clo de vida o del capital humano, la edad del jefe o su experiencia son las variables adecuadas para el análisis de generación de ingresos.

Tenencia de la tierra. La encuesta considera cuatro tipos de tenencia, que se incluyen como variables para el análisis. Los tipos considerados de tenencia son: ningún tipo de tenencia, propietario, arrendatario y otra forma.

Región. Bajo la expresión "región" se consideran los tres grandes estratos de división de la muestra: tecnificado, mixto y tradicional.

Número de personas en el hogar. Para los análisis estadísticos se agrupa el número de personas en cuatro subconjuntos que corresponden a personas mayores de 7 años: un solo miembro (el jefe del hogar en ese caso), dos miembros, de tres a cinco y de seis a doce personas.

B. Funciones de generación de ingresos

Para efectuar el análisis se eligieron tres modos de agrupación de la información. En primer lugar, la muestra total, en segundo lugar, el subconjunto que considera al grupo de hogares que tienen ingresos por salario aunque perciban ingresos por otras fuentes y, en tercer lugar, los hogares que, por lo menos, reciben rentas por la actividad agropecuaria.

Este tipo de agrupación se utiliza para dos formas metodológicas alternativas de explicar el comportamiento del ingreso en el campo: por una parte, por medio de la consideración de variables categóricas o cualitativas y, por otra, mediante el uso de variables cuantitativas que buscan comprobar la hipótesis de la importancia de la educación y la experiencia en la desigualdad del ingreso en el sector rural colombiano, hipótesis más conocida como del capital humano.

1. Regresiones con variables categóricas

En el Cuadro 9 se presentan los coeficientes de las funciones de forma categó-

⁵⁹ Según FEDESARROLLO, "Distribución del Ingreso...", *op. cit.*, en especial los capítulos IV y VI, los jefes del hogar representan el 27% de la muestra total y la estructura de la educación de los jefes difiere, en el peor de los casos (subgrupo de los analfabetas), en 5 puntos porcentuales en relación con el total de la muestra.

CUADRO 9
FUNCIONES DE GENERACION DE INGRESOS
VARIABLES CATEGORICAS
 Variable dependiente: Logaritmo del ingreso

	Total	Asalariado	Agropecuario
Intercepto	**10.719 (102.94)	**10.861 (115.83)	**10.666 (66.36)
Número de personas (Desviación de 2)			
1	**−0.740 (4.45)	**−0.709 (3.96)	**−0.883 (3.86)
3-5	**0.196 (2.48)	**0.237 (3.18)	*0.194 (1.70)
6 y más	**0.758 (8.47)	**0.664 (8.02)	**0.745 (6.00)
Edad (Desviación de 41-50)			
13-20	0.516 (1.36)	0.378 (1.26)	0.877 (1.54)
21-30	0.168 (1.55)	0.138 (1.47)	−0.005 (0.03)
31-40	0.104 (1.25)	*0.138 (1.85)	0.089 (0.74)
51 y más	**−0.143 (1.98)	−0.067 (1.01)	−0.098 (1.02)
Región (Desviación de Tradicional)			
Tecnificada	**0.526 (7.66)	**0.493 (7.95)	**0.651 (6.71)
Mixta	**0.247 (3.51)	**0.265 (4.12)	**0.333 (3.45)
Tenencia (Desviación de Sin Propiedad)			
Propietarios	**−0.407 (6.36)	**−0.140 (2.26)	**−0.416 (4.15)
Arrendatarios	*−0.235 (1.60)	*−0.265 (1.74)	−0.206 (1.16)
Otra forma	**−0.323 (3.38)	**−0.199 (2.35)	**−0.355 (2.57)
Educación (Desviación de Primaria)			
Analfabetas	−0.045 (0.68)	−0.088 (1.48)	0.003 (0.048)
Post-primaria	**0.633 (5.73)	**0.711 (7.20)	**0.745 (4.09)
R2	0.156	0.161	0.146
Observaciones	1730	1300	1015

Las cifras entre paréntesis son los estadísticos t.

* Significación del 90%.o.

** Significación del 95%.o.

rica para la muestra total, el subconjunto asalariado y el subconjunto agropecuario.

Los resultados de los coeficientes se interpretan para cada variable como desviaciones de una categoría que sirve de patrón. Puesto que la variable dependiente es el logaritmo del ingreso, los coeficientes deben ser interpretados como la variación logarítmica en el ingreso producida por el hecho de que un hogar cualquiera tenga o no la característica a que hace referencia la variable independiente respectiva. Conviene recordar que las variaciones logarítmicas se aproximan a las variaciones relativas cuando sus valores son cercanos a cero.

Los coeficientes de correlación de estas estimaciones muestran un ajuste ligeramente mejor para el subconjunto asalariado (16.10%) que para la muestra total, la cual a su vez presenta un R^2 mayor que el subconjunto agropecuario⁶⁰. Esto indica que, tomadas en su conjunto, las variables independientes tienen su mayor nivel de explicación para el subconjunto de los hogares que perciben salarios.

La variable número de personas es significativa y presenta una estabilidad muy grande en los diferentes grupos. Así, los hogares compuestos por un solo miembro perciben un 40% menos que los que tienen dos miembros y, los hogares con 6 y más miembros casi que duplican sus ingresos en relación con los hogares con dos personas. Aunque estos coeficientes indicarían que el ingreso *per cápita* dismi-

nuye con el tamaño del hogar, conviene tener presente que tal cálculo sería poco significativo porque asignaría la misma importancia a cualquier miembro, independientemente de su edad.

La variable región tiene también un comportamiento estable y conforme a lo esperado, puesto que los hogares que residen en la zona tecnificada obtienen un 60% de ingresos más que los que viven en la tradicional. Asimismo, los hogares residentes en la zona mixta, aunque reciben rentas menores que los que viven en la tecnificada, percibieron alrededor de un 30% más que los residentes en la región tradicional.

A pesar de que las categorías en la variable tenencia de la tierra son estadísticamente significativas, los resultados son contrarios a lo esperado, pues los hogares con propiedad de la tierra tienen ingresos menores en un 50% a los que no tienen propiedad, e inferiores también a los correspondientes a los arrendatarios y con otras formas de tenencia. Una explicación posible es considerar la composición de los diferentes tipos de ingresos de los hogares en el sector rural y la participación de cada uno de ellos en el total. Puesto que una tercera parte de los hogares percibe exclusivamente ingresos salariales y este tipo de ingresos determina la concentración del ingreso en el sector rural, la propiedad de la tierra parece ser una limitante más bien que un complemento de los ingresos familiares. Por lo tanto, el tamaño de la tierra se convierte en un elemento explicativo de la mala distribución del ingreso en el campo. En los coeficientes se observa que para el subconjunto de los hogares con rentas salariales, la propiedad de la tierra es la variable con menor valor, lo que ayuda a mantener la interpretación precedente. Esta hipótesis se ve reforzada si se tiene en cuenta que, según la composición de las fuentes de ingresos de los hogares, los deciles más pobres de la población tienen una alta proporción de ingresos agrícolas, y que este tipo de hogares se concentra en regiones tradicionales, generalmente minifundistas.

⁶⁰ Los valores del coeficiente de correlación encontrados no están muy lejos de los que aparecen en otros estudios de corte transversal sobre distribución del ingreso. Ver Fields, G., "Income Inequality...", *op. cit.* Fields, G., Schultz, P., "Regional Inequality and Other Sources of Income Variation in Colombia", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 18, 1980, págs. 447-467; Fields, G., Schultz, P., "Income Generating Functions in a Low Income Country: Colombia", en *Review of Income and Wealth*, Vol. 28, 1983, págs. 71-87.

Alternativamente, puede plantearse también que la propiedad de la tierra limita la movilidad laboral en el campo e impide que los propietarios accedan a actividades o zonas geográficas donde podrían obtenerse mayores ingresos. De igual forma, podría ocurrir que los propietarios de tierras constituyan el exceso de oferta de trabajo en mercados laborales insuficientemente flexibles para absorberlos y sean, de esta forma, el "ejército de reserva" del campo. Finalmente, una explicación que no se puede eliminar es que exista un sesgo en la información como resultado de los métodos de estimación utilizados para calcular los ingresos totales. En cualquier caso, estos resultados empíricos sobre el efecto de la propiedad de la tierra abren espacio para futuras investigaciones.

Por su parte, el grupo de categorías dentro de la variable edad es estadísticamente poco significativa, si bien los signos de los coeficientes son los esperados en la mayoría de los casos.

Finalmente, los resultados para la variable educación son de enorme interés, puesto que muestran que los hogares cuyo jefe ha terminado la primaria, tienen casi el doble de ingresos que los que tienen solamente primaria. Sin embargo, los coeficientes para el grupo de analfabetas, que son una gran proporción en el campo, como se vio en la primera sección, no son estadísticamente significativos. Esto indica que la variable educación sólo es determinante de los ingresos a partir de un umbral mínimo, situado aparentemente cerca de la primaria completa. En otras palabras, saber leer y escribir e, incluso, tener algunos años de primaria, no parece contribuir a elevar los ingresos. Un análisis más detallado de estas variables se realiza en los párrafos siguientes.

2. Regresiones de capital humano

En esta sección se busca encontrar parámetros de comportamiento con base en los criterios de la teoría del capital humano, sobre la importancia de la educación y la experiencia en el sector rural colombiano.

La hipótesis del capital humano, como se sabe, asemeja la educación a la inversión en un proyecto rentable de capital físico. El gasto realizado en educación corresponde a la inversión, que dada una tasa de interés, se justifica realizar si los ingresos futuros cubren el gasto correspondiente. Aunque las tasas de retorno son diferentes para los distintos niveles educativos, se espera que, en general, a un mayor nivel de educación corresponda un mayor nivel de ingreso. Por lo tanto, según esta teoría, los diferenciales de educación son cruciales para explicar la existencia de distintos niveles de ingreso. La hipótesis del capital humano considera que el aprendizaje durante el trabajo productivo es otro factor importante. Como determinante adicional del "capital humano", la experiencia es un activo que debe ser remunerado y entra también como una variable explicativa de los diferentes niveles de ingreso de las personas.

Para probar esta hipótesis, la educación se aproxima aquí con base en los años de escolaridad formal del jefe. Al comienzo de este capítulo se ha justificado la razón de ser de esta aproximación. En el análisis categórico, la educación había entrado como una variable cualitativa, indicando solamente el rango de educación en el que se encontraba. Igualmente, la variable edad del jefe del hogar se incluye en estas nuevas funciones como una aproximación de la experiencia y no como una variable de rango. La forma cuadrática de la variable edad también ha sido incluida con el objeto de captar los posibles rendimientos decrecientes de la experiencia, a partir de cierto límite.

Por su parte, los parámetros estimados en el caso de las variables de tenencia de la tierra, región y número de hijos, deben entenderse como desviaciones del ingreso en relación con un grupo de referencia, como en el ejercicio con las regresiones categóricas.

Para aprovechar al máximo el número de observaciones, se han generado dos variables adicionales, que son el resultado de

multiplicar los años de educación por las variables dicótomas de región y tenencia de la tierra, respectivamente. Estas nuevas variables expresan, así, los años de educación del jefe del hogar según pertenezca a la región tecnificada, mixta o tradicional, y según la forma de tenencia.

a. La muestra total

El Cuadro 10 presenta los resultados del análisis de regresión para el total de la muestra. En él se observa que los hogares que residen en la región que tiene el tipo de agricultura tecnificado obtienen ingresos superiores en un 50% a los que viven en la tradicional; sin embargo, son los únicos para los cuales la educación no es determinante en la generación de sus ingresos. En cambio, en el estrato mixto, cada año adicional de educación reporta un aumento de los ingresos en importancia mayor para los propietarios que para los que no tienen propiedad.

La estabilidad en los coeficientes de las variables dicótomas de número de personas es nuevamente muy significativa y tiende a confirmar todas las conclusiones del ejercicio anterior sobre el efecto del tamaño del hogar.

Por otra parte, este ejercicio muestra otra vez que los arrendatarios tienen mayores ingresos que los propietarios y que los hogares con otras formas de tenencia, y que todos ellos tienen rentas inferiores a los hogares sin propiedad.

b. Subconjunto asalariado

Llama la atención en este subgrupo la importancia de la educación, como puede observarse en la columna (1) del Cuadro 11. El coeficiente de los años de educación es significativo y muestra que un año más de educación del jefe incrementa los ingresos del hogar en un 80%.

El número de personas en el hogar es nuevamente significativo en todos los experimentos. Los signos corresponden a los

esperados y la estabilidad de los coeficientes indica que a medida que aumenta el número de miembros en el hogar, el ingreso es mayor.

Para los hogares que reciben alguna remuneración por salario, el signo de la variable tenencia de la tierra indica nuevamente que los mayores ingresos los reciben los hogares sin propiedad. La primera interpretación de este fenómeno discutida anteriormente es aún más relevante para la submuestra de asalariados.

La variable dicótoma región muestra la importancia del estrato cuyo tipo de agricultura es la tecnificada. Proporcionalmente, los hogares de esta región perciben algo más del 50% que los que viven en el estrato tradicional.

Al dividir el subconjunto por años de educación según la región, son los hogares de la región mixta los que obtienen mayores rendimientos por educación. Esto parece indicar que la calificación de la mano de obra es más importante, en conjunto, en las zonas en transición que en las regiones tecnificadas. Se dice que en conjunto, puesto que el estrato tecnificado puede requerir mayor calificación de algunos pocos trabajadores (recuérdese la gran participación de los analfabetas en el ingreso de la región tecnificada).

Los casos de los jefes que no tienen propiedad y de los propietarios son los únicos significativos cuando se diferencia el efecto de la educación para las distintas formas de tenencia de la tierra. Esta subdivisión indica así que los rendimientos de la educación son mayores para quienes son propietarios o sin tenencia, en comparación de aquellos que son arrendatarios o que tienen otras formas de tenencia.

c. Subconjunto agropecuario

A diferencia de los resultados para el subconjunto de hogares con ingresos salariales, en este grupo la edad del jefe, como indicador de la "experiencia", es un

CUADRO 10
FUNCIONES DE GENERACION DE INGRESOS
CAPITAL HUMANO – MUESTRA TOTAL
 Variable dependiente: Logaritmo del Ingreso

	(1)	(2)	(3)	(4)
Intercepto	**10.777 (40.17)	**10.805 (39.91)	**10.814 (39.80)	**10.894 (40.80)
Años de educación	**0.058 (5.12)			**0.0674 (5.27)
Edad	0.005 (0.50)	0.004 (0.42)	0.003 (0.33)	0.005 (0.47)
Edad2	*-0.0002 (1.61)	-0.0002 (1.54)	-0.0002 (1.45)	-0.0002 (1.57)
Región x Educación				
Tecnificado		0.010 (0.58)		
Mixto		**0.103 (5.30)		
Tradicional		**0.061 (3.13)		
Tenencia x Educación				
Sin propiedad			**0.057 (3.82)	
Propietarios			**0.082 (4.24)	
Arrendatarios			0.016 (0.24)	
Otra forma			-0.004 (0.13)	
Número de personas (Desviación de 2)				
1	** -0.687 (4.17)	** -0.693 (4.22)	** -0.678 (4.12)	** -0.681 (4.12)
3-5	**0.173 (2.23)	**0.172 (2.21)	**0.181 (2.32)	**0.169 (2.16)
6 y más	**0.701 (7.98)	**0.685 (7.81)	**0.709 (8.07)	**0.703 (7.98)
Tenencia (Desviación de Sin Propiedad)				
Propietarios	** -0.408 (6.40)	** -0.417 (6.55)	** -0.470 (5.26)	** -0.415 (6.48)
Arrendatarios	* -0.263 (1.80)	* -0.239 (1.64)	-0.065 (0.28)	* -0.271 (1.85)
Otra forma	** -0.323 (3.39)	** -0.328 (3.45)	-0.185 (1.38)	** -0.342 (3.58)
Región (Desviación de Tradicional)				
Tecnificada	**0.530 (7.82)	**0.651 (6.86)	**0.537 (7.92)	**0.417 (7.01)
Mixta	**0.242 (3.46)	0.113 (1.10)	**0.241 (3.44)	
R2	0.167	0.171	0.168	0.162
Observaciones	1730	1730	1730	1710

Las cifras entre paréntesis son los estadísticos t.

* Significación del 90%.

** Significación del 95%.

CUADRO 11

**FUNCIONES DE GENERACION DE INGRESO
CAPITAL HUMANO - SUBCONJUNTO ASALARIADO**
Variable dependiente: logaritmo del ingreso

	(1)	(2)	(3)	(4)
Intercepto	**10.832 (44.51)	**10.901 (44.50)	**10.876 (44.22)	**10.877 (45.2)
Años de educación	**0.075 (7.39)			
Edad	0.004 (0.48)	0.003 (0.36)	0.003 (0.34)	0.002 (0.27)
Edad2	-0.0001 (1.34)	-0.0001 (1.25)	-0.0001 (1.23)	-0.0001 (1.16)
Región x Educación				
Tecnificado		**0.035 (2.16)		
Mixto		**0.123 (7.12)		
Tradicional		**0.066 (3.85)		
Tenencia x Educación				
Sin propiedad			**0.072 (5.82)	**0.074 (6.68)
Propietarios			**0.097 (5.04)	**0.097 (5.04)
Arrendatarios			-0.030 (0.48)	
Otra forma			0.050 (1.24)	
Número de personas (Desviación de 2)				
1	** -0.681 (3.85)	** -0.725 (4.11)	** -0.675 (3.83)	** -0.669 (3.79)
3-5	**0.222 (3.05)	**0.224 (3.08)	**0.226 (3.11)	**0.226 (3.11)
6 y más	**0.618 (7.60)	**0.607 (7.48)	**0.620 (7.63)	**0.622 (7.67)
Tenencia (Desviación de Sin Propiedad)				
Propietarios	** -0.141 (2.30)	** -0.153 (2.50)	** -0.202 (2.41)	** -0.186 (2.33)
Arrendatarios	* -0.254 (1.68)	-0.227 (1.50)	0.019 (0.08)	
Otra forma	** -0.189 (2.24)	** -0.195 (2.31)	* -0.149 (1.23)	
Región (Desviación de Tradicional)				
Tecnificada	**0.496 (8.11)	**0.565 (6.70)	**0.499 (8.16)	**0.498 (8.18)
Mixta	**0.252 (3.94)	0.08 (0.90)	**0.245 (3.83)	**0.248 (3.89)
R2	0.173	0.179	0.174	0.175
Observaciones	1.300	1.300	1.300	1.300

Las cifras entre paréntesis son los estadísticos t.

* Significación del 90%o

** Significación del 95%o

determinante significativo del ingreso del hogar. Esto conduce a postular la existencia de un "ciclo de vida" para los jefes de este tipo de hogares. De acuerdo con el Cuadro 12, los ingresos tienden a aumentar entre un 2 y un 3% con cada año de edad, pero están sujetos también a retornos decrecientes del 0.03% a partir de un ciclo de vida productiva que alcanza su máximo alrededor de los 40 años.

La variable número de miembros en el hogar tiene nuevamente el efecto esperado, pero los valores absolutos de los coeficientes son mayores que para el subconjunto asalariado. De esta manera, aunque los hogares de un mismo tamaño tienen mayores ingresos que aquellos que perciben rentas agropecuarias (véase el intercepto de las regresiones), el "rendimiento" de un miembro marginal es superior en el segundo caso.

Como en los ejercicios anteriores, para el subconjunto agropecuario se encuentra también que el hecho de no tener propiedad de origen a la generación de mayores ingresos del hogar. En este subconjunto, estos resultados pueden ser efecto de la importancia del estrato tradicional y de la concentración de los hogares más pobres en los mismos. La propiedad de la tierra puede ser, en muchos casos, un obstáculo para la obtención de fuentes de ingreso adicionales y, en particular, para la participación en los mercados de trabajo asalariado.

Como se ha visto en todos los experimentos anteriores, los hogares residentes en las regiones tradicionales reciben, en comparación con los estratos tecnificado y mixto, menores ingresos. Estos resultados aparecen confirmados nuevamente para el subconjunto agropecuario. En este grupo, sólo por el hecho de residir en la región tecnificada se perciben ingresos cercanos al doble de los que se obtienen en la tradicional.

Finalmente, los mayores rendimientos a la educación en el subconjunto agropecuario se obtienen en la región mixta. Ade-

más, la educación, discriminada por la forma de la tenencia de la tierra, favorece a los propietarios. Los coeficientes obtenidos para las demás formas de tenencia no son significativos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este estudio de la distribución de los ingresos en el sector rural colombiano se realizó con base en una muestra de hogares seleccionada por estratos socioeconómicos y por tipos de tecnología agrícola. De esta forma se obtuvo una regionalización del sector rural de acuerdo con criterios distintos a los tradicionales de división geográfico-política.

Los ingresos se obtuvieron diferenciados por la función del hogar perceptor en la economía. Así se constituyeron cinco fuentes de ingreso que conforman el ingreso total (salarios, ingresos de actividades comerciales, independientes, pecuarias y agrícolas).

La estimación y el análisis de los componentes del ingreso total de los hogares es el aspecto más novedoso de este trabajo. La información analizada reveló que una tercera parte de los hogares percibe ingresos exclusivamente salariales y que tres cuartas partes de los ingresos del sector rural son rentas asalariadas (asociadas o no con otras fuentes de ingreso).

Con base en la estimación de los ingresos de los hogares, se calculó un coeficiente de Gini de 0,49, el cual es indicativo de una gran desigualdad en el campo. Comparado con los estudios anteriores realizados en Colombia, este coeficiente sugiere que la distribución ha empeorado recientemente, revirtiéndose así el proceso de mejoramiento que aparentemente se había dado después de la década del cincuenta. Es cierto que la comparación intertemporal de estos estimativos no es fácil, puesto que las aproximaciones metodológicas a las distintas fuentes son muy diversas. Sin embargo, la forma de definición de los perceptores de

CUADRO 12
FUNCIONES DE GENERACION DE INGRESO
CAPITAL HUMANO – SUBCONJUNTO AGROPECUARIO
Variable dependiente: Logaritmo del Ingreso

	(1)	(2)	(3)	(4)
Intercepto	**10.240 (25.23)	**10.247 (25.13)	**10.381 (24.98)	**10.276 (25.54)
Años de educación	**0.051 (3.11)			
Edad	*0.026 (1.67)	*0.026 (1.67)	0.022 (1.43)	*0.025 (1.63)
Edad ²	**−0.0003 (2.40)	**−0.0003 (2.40)	**−0.0003 (2.16)	**−0.0003 (2.35)
Región x Educación				
Tecnificado		−0.010 (0.36)		
Mixto		**0.110 (3.84)		**0.130 (5.49)
Tradicional		**0.055 (1.93)		0.039 (1.56)
Tenencia x Educación				
Sin propiedad			0.021 (0.58)	
Propietarios			**0.083 (3.92)	
Arrendatarios			−0.010 (0.15)	
Otra forma			−0.010 (0.24)	
Número de personas (Desviación de 2)				
1	**−0.766 (3.40)	**−0.735 (3.27)	**−0.754 (3.35)	**−0.744 (3.31)
3-5	*0.202 (1.81)	*0.191 (1.72)	**0.215 (1.92)	*0.190 (1.71)
6 y más	**0.698 (5.78)	**0.679 (5.64)	**0.716 (5.93)	**0.685 (5.69)
Tenencia (Desviación de SinPropiedad)				
Propietarios	**−0.462 (4.63)	**−0.465 (4.66)	**−0.605 (4.44)	**−0.411 (4.51)
Arrendatarios	*−0.277 (1.57)	*−0.233 (1.32)	−0.177 (0.66)	
Otra forma	**−0.384 (2.96)	**−0.382 (2.95)	*−0.312 (1.76)	**−0.334 (2.72)
Región (Desviación de Tradicional)				
Tecnificada	**0.664 (7.01)	**0.795 (6.17)	**0.675 (7.13)	**0.703 (7.06)
Mixta	**0.323 (3.38)	0.166 (1.17)	**0.326 (3.40)	
R ²	0.158	0.163	0.160	0.163
Observaciones	1.015	1.015	1.015	1.015

Las cifras entre paréntesis son los estadísticos t.

* Significación del 90%.

** Significación del 95%.

ingreso utilizada en este trabajo permite salvar algunos de esos obstáculos. Por una parte, en este estudio se considera al sector rural como el espacio en donde se desarrollan actividades principalmente agropecuarias, en contraposición a otros trabajos en los que el sector está definido en relación con el número de habitantes. Por otra, en este trabajo se cuenta a los hogares residentes en el campo como los perceptores de ingresos rurales, excluyendo a los perceptores que viven en las ciudades. Con estas cualificaciones, el coeficiente de Gini es uno de los más altos obtenidos para el sector rural.

Al descomponer el coeficiente de Gini por la concentración y la participación de las fuentes de ingresos se encontró que el ingreso asalariado marca el patrón de concentración de los ingresos totales. Los ingresos agrícolas y pecuarios muestran altos índices de concentración, pero su participación conjunta sólo alcanza un poco más del 24%, en comparación con el 75% del ingreso asalariado. De igual forma, aunque los ingresos comerciales e independientes están distribuidos a favor de los deciles más pobres de la población, su participación es tan escasa que no alcanza a reducir la concentración del ingreso total. La estructura del ingreso por deciles mostró además que la pobreza en el campo se encuentra concentrada entre los hogares cuyos ingresos son más dependientes de las actividades agropecuarias.

Otros estudios habían mostrado que la pobreza en el campo respondía en gran parte a la mala distribución de la tierra y a la falta de educación. Con base en funciones de generación de ingresos en este trabajo se encontró, en cambio, que los hogares con propiedad reciben menos ingresos que los que no tienen tenencia de la tierra. Este resultado lleva a postular algunas hipótesis alternativas. En primer lugar, que la propiedad de la tierra puede ser un obstáculo para la generación de ingresos pues limita la movilidad de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, que el reducido tamaño de las tierras en propiedad, en conjunción con la imposi-

bilidad de encontrar otras fuentes de remuneración, limita la productividad del trabajo y reduce los ingresos familiares. En tercer lugar es posible que, dadas las características de recolección de la información, la encuesta haya subestimado los ingresos de los propietarios en relación con los demás tipos de hogares. Sin embargo, el resultado es semejante tanto para la muestra total de hogares como para los subconjuntos de hogares que perciben ingresos por salario o por actividad agropecuaria.

Desde el punto de vista de la educación, esta investigación ratificó que los niveles educativos del sector rural son muy bajos. Una cuarta parte de los jefes de hogar son analfabetas y más de la mitad tienen niveles ínfimos de educación formal. Además, se encontró que los años de educación, a partir de cierto umbral, son una fuente de generación de mayores ingresos en el campo, y que para los hogares que obtienen rentas salariales, la educación desempeña un papel más importante que para el resto.

Los ejercicios econométricos realizados en este estudio comprobaron la validez de la hipótesis del capital humano para el grupo de hogares que perciben ingresos por actividad agropecuaria. En estos hogares, tanto los años de educación como la experiencia del jefe tienen una influencia favorable y significativa en la generación de ingresos.

La región en la que se encuentra ubicado el hogar es también otro de los elementos importantes en la determinación de la renta. En efecto, se encontró que por el sólo hecho de residir en la zona tecnificada, los hogares tienen mayores posibilidades de percibir ingresos más altos. Además, en la región tecnificada se concentra la mayor parte del total de ingresos rurales. La combinación de la variable región con la variable educación, mostró, sin embargo, que es en las zonas de tecnología mixta donde la educación rinde la mayor remuneración.

Finalmente, el análisis econométrico mostró que el número de hijos sigue siendo

uno de los principales determinantes de la distribución de los ingresos en el sector rural, especialmente en el subconjunto de hogares con rentas agropecuarias.

Del estudio agregado de la estructura de los ingresos y de sus determinantes en el sector rural surgen algunas recomendaciones. En primer lugar, puesto que la educación ocupa un lugar importante en la generación de ingresos, el gasto en esta actividad cobra una gran validez. Sin embargo, dados los distintos resultados de acuerdo con la región y la fuente de ingreso, no sería aconsejable emprender programas indiscriminados de gasto en educación sin contemplar además otras actividades complementarias de desarrollo tecnológico.

En segundo lugar, los diferentes resultados obtenidos, tanto por región como por tenencia de la tierra, ponen de presente que se requiere un estudio más detallado de las relaciones entre los determinantes del ingreso en zonas más delimitadas del país. Las conclusiones de carácter general sobre el sector rural carecen de validez cuando no se distinguen las características de cada región. Este resultado es tanto más importante cuando se refiere a políticas generales de desarrollo rural como las relacionadas, por ejemplo, con la propiedad de la tierra.

20

COLECCION
estudios
CIEPLAN

FINANCIAMIENTO EXTERNO NEGATIVO /

R. FFRENCH-DAVIS

CAUSAS ENDEUDAMIENTO EXTERNO /

P. MELLER

AHORRO-INVERSION Y RELACIONES FINANCIERAS /

J. P. ARELLANO Y M. MARFAN

PAPEL DE EMPRESARIOS EN EL DESARROLLO /

O. MUÑOZ

EMPALME CUENTAS NACIONALES /

M. MARCEL Y P. MELLER

EVOLUCION DEL EMPLEO Y DESEMPLEO /

E. JADRESIC

Suscripción: 3 números US\$ 28 C. Aéreo.

Colección Estudios CIEPLAN aparece los meses de junio y diciembre.

Editado por CIEPLAN, Av. C. Colón 3494, Casilla 16496, Correo 9, Santiago Chile.

FE DE ERRATAS

Informe de Investigación: "Revaluación de la Inseguridad Alimentaria en Colombia",
por Tomás Uribe M.

- Página 157,
Llamada *, Línea 11: Léase 'Food' en vez de 'Foot'.
- Página 160,
Cuadro 1, 'Media 0-7': Léase 4122, 2665, 3473, 4114 y 2660 en vez de 6904, 3573,
5780, 7132 y 3750.
- Página 157,
Primer Párrafo
Completo, Línea 11: Léase '16.30/o vs. 19.40/o' en vez de '19.40/o vs. 16.30/o'.
- Página 168,
Primer Párrafo
Completo, Línea 9: Léase 'utilizados' en vez de 'autorizados'.
- Página 169,
Primer párrafo, Línea 4: Léase '310/o' en vez de '710/o'.
- Página 172,
Cuadro 6, Parte A: Léase 'Muestra Urbana' en vez de 'Muestra Nacional'.
- Página 183
Primer Párrafo
Completo, Línea 9: Léase '*... se produjo un mejoramiento sustancial...*'

Revaluación de la Inseguridad Alimentaria en Colombia

Tomás Uribe Mosquera*

RESUMEN

Es propósito de este estudio el analizar la distribución socioeconómica del ingreso, de la energía, de la proteína y de otros siete nutrientes, junto con su adecuación dietética a noviembre de 1981. Con base en la Encuesta Nacional de Alimentación, Nutrición y Vivienda de dicha fecha, también se revalúa la magnitud de la población con riesgo de seguridad alimentaria en Colombia y el costo necesario para remediarlo. Este y aquélla fueron estimados por última vez para el año de 1972. Concluye el estudio que se ha dado un adelanto muy apreciable y un cambio radical en la distribución urbana-rural de la inseguridad alimentaria, si bien una minoría significativa de la población colombiana aún permanece en situación "de riesgo". El papel que los pre-

cios relativos, la redistribución del ingreso y el crecimiento pueden haber desempeñado en semejante evolución se analiza cualitativamente en relación con los datos de 1972 y 1981.

I. INTRODUCCION

La inseguridad alimentaria en Colombia sólo ha sido evaluada hasta el momento por García (1979, 1981), con base en los datos de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE de 1972. El presente estudio utiliza una nueva encuesta de corte transversal, realizada al cabo de casi una década por la misma entidad gubernamental, durante un período de ejecución igualmente corto (1 semana). Además, ambas bases de datos son representativas en distintos niveles de agregación: a nivel nacional, en cada habitat (urbano y rural), en cada una de las principales ciudades de Colombia (1972) o regiones geográficas más importantes (1981)¹ y, finalmente, en los respectivos componentes rurales y urbanos (1981). Por todo ello, reviste este nuevo análisis especial interés.

Contrariamente a su predecesora, sin embargo, la Encuesta Nacional de Alimen-

* Este artículo es una versión revisada de un informe en inglés, elaborado por el autor para las siguientes entidades: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard (Programa Takemi de Salud Internacional) y Universidad de las Naciones Unidas (UNU). A todas van sus más sinceros agradecimientos. El autor también agradece el apoyo de FEDESARROLLO y del International Kellogg Fellowship Program in Food Systems (KIFP/FS), así como la colaboración de Adolfo Barajas y Juan Pablo Jofré y la juiciosa labor de edición de Eduardo Lora, Director de Coyuntura Económica.

¹ Las regiones oriental, central, atlántica y pacífica, además de Bogotá D.E..

tación, Nutrición y Vivienda de 1981 no da a conocer el conjunto de los gastos del hogar sino solamente el consumo de alimentos (para una muestra de 9.000 hogares) y la ingesta de los mismos (para una submuestra de 2.991 hogares). La ingesta se informa sobre una base recordatoria de 24 horas, mientras que el consumo incluye compras en el mercado, autoconsumo, alimentación en el trabajo y transferencias informales de alimentos. En ambos casos, se realizan algunos ajustes para tener en cuenta las visitas al hogar y las comidas tomadas por fuera del mismo. Los datos primarios de la encuesta fueron convertidos a consumo, adecuación e ingesta de energía y nutrientes mediante los esfuerzos combinados del DANE y del Programa DRI-PAN bajo la dirección de Pardo (1984)². La adecuación fue calculada por este último en relación tanto con los patrones dietéticos del PAN (1981)³ como a aquéllos establecidos en 1980 por el Comité de Recomendaciones Dietéticas Diarias del Departamento de Alimentación y Nutrición de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos. En lo referente a vivienda, la información de la encuesta de 1981 se concentra principalmente en las condiciones de alojamiento y en los servicios y bienes de consumo disponibles dentro de la vivienda.

El perfil biodemográfico del hogar y otras características relacionadas con el capital humano y el bienestar general también reciben bastante atención. En cambio, el ingreso nominal del hogar resulta mucho menos confiable. Su magnitud parece haber sido subestimada en un margen amplio —hasta en un 40%—, fuera de que una proporción significativa de los entrevistados informaron devengar cero ingreso u omitieron del todo esta información; no menos de 2.267 hogares, o sea más del 25% de la

muestra, se hallan en una u otra situación. Estas limitaciones han impedido el aprovechamiento más amplio de esta encuesta, tan rica en otros aspectos. Sanint *et. al.* (1984) pretendieron resolver el sesgo de subestimación mencionado mediante el uso del conjunto del consumo de alimentos como un 'proxy' del ingreso en la parte inferior de la escala (allí donde excedía el ingreso nominal). Esto, sin embargo, da lugar a una base incongruente a lo largo de gran parte de la escala de ingreso, además de que el mismo sesgo puede también afectar sustancialmente la información dada por los hogares de mayores ingresos.

Para la mayoría de los efectos del presente estudio, se consideró entonces preferible no usar el ingreso nominal, sino, antes bien, construir una 'variable instrumental' de aquel, basada en la riqueza del hogar⁴. Ya que la nueva variable puede ser interpretada como un 'proxy' del ingreso *permanente*, este es el nombre que, con cierta laxitud, se usará de ahora en adelante. Por la misma razón, su utilización permite una mayor congruencia teórica⁵, a la vez que aporta una solución a la restricción ya anotada, de "valores limitados".

Ambas divisiones del ingreso (nominal y permanente) se ajustaron luego en valor

4 Construida con base en cuanto se sabe del capital humano y físico del hogar: características demográficas, educación del jefe del hogar e indicadores de morbilidad infantil y lactancia, en cuanto al primero; artículos de consumo duradero y calidad de la vivienda, en cuanto al segundo. Para mayores detalles, se remite al apéndice.

5 Bajo la hipótesis del ingreso permanente (Friedman, 1979), el consumo permanente se relaciona fundamentalmente con el ingreso permanente, antes que con el nominal. Así también ocurre con la inversión y la riqueza. El consumo permanente, a su vez, por definición excluye precisamente el componente transitorio (alimentario y no alimentario) que hace falta excluir de datos transversales. El uso de una variable instrumental del ingreso nominal basada en la riqueza debería entonces aparecer como claramente ventajosa desde un punto de vista teórico (Véase sin embargo la llamada 10).

² Incluidos los siguientes nutrientes: proteína, calcio, hierro, vitamina A, tiamina, rivotflabina, niacina y ácido ascórbico (vitamina C).

³ Estos eran esencialmente una adaptación a Colombia de las recomendaciones expedidas por los Comités Conjuntos de Expertos FAO/OMS de 1962, 1967, 1971 y 1973.

absoluto —mas no en cuanto a su distribución— para fines de una mayor congruencia con las Cuentas Nacionales, siguiéndose la metodología empleada por García (1979, 1981)⁶.

Los principales resultados estadísticos de este trabajo se presentan en los cuadros y gráficos que se discuten en la siguiente sección, y cuyo contenido se relaciona brevemente a continuación. Los Cuadros 1, 2 y 4 a 8 muestran la distribución de algunas de las variables más importantes por deciles de ingresos permanentes con igual población de personas. Incluyen el ingreso⁷, el consumo de energía y nutrientes (en la muestra), la ingesta de energía y nutrientes (en la submuestra) y sus respectivas adecuaciones dietéticas en relación con los patrones del PAN de 1981. Si bien estos se armonizan generalmente en mucho menor grado que las recomendaciones dietéticas de los Estados Unidos de 1980, con los estándares actuales FAO/OMS/UNU de 1984, subsiste el hecho de que fueron aplicados por García (1979, 1981) para evaluar la magnitud de la seguridad alimentaria en 1972. Es entonces necesario volver a utilizar esos patrones para fines comparativos. El Cuadro 2 y las Figuras 2-A, 2-B y 2-C contrastan las distribuciones del ingreso nominal y del consumo calórico de 1972 y 1981, medidas a lo largo de los muy irregulares estratos de ingreso del

DANE de 1972. El Cuadro 4 indica la “brecha calórica” por decil en 1981, mientras los Cuadros 10 y 11 se proponen evaluar el riesgo de seguridad alimentaria en 1981 y 1972, respectivamente. Finalmente, el Cuadro 3 informa para cada decil el tamaño total del hogar y el número de sus miembros pertenecientes a las categorías “materno-infantiles” nutricionalmente vulnerables (infantes, preescolares, mujeres embarazadas y madres lactantes) en 1981, y el Cuadro 9 precisa los principales parámetros (propensión a consumir alimentos y elasticidad-gasto del consumo de calorías) usados para el análisis de los datos de 1972.

II. DISCUSION DE LOS RESULTADOS

A. La congruencia del ingreso y de la escala de ingreso

La mayor parte del análisis que sigue depende de la comparación entre sí de estratos de hogares basados en el ingreso. Por consiguiente, es previamente necesario verificar la congruencia de la respectiva estratificación, tanto directa como indirectamente, es decir por medio de los correspondientes resultados de consumo e ingesta.

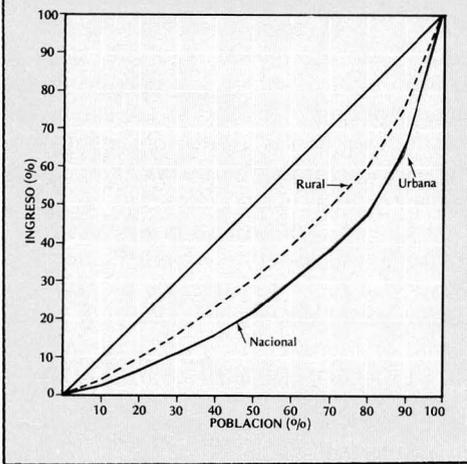
Ambas mediciones del *ingreso* —nominal y permanente— subestiman el nivel promedio de ingresos de los dos deciles más altos. Así lo sugiere la Figura 1: una relación de menos de 8 entre el quintil más alto y el más bajo es difícilmente creíble en un país en desarrollo con tanta desigualdad como Colombia. Cabe esperar alguna subestimación como consecuencia de la dificultad de tener en cuenta el ingreso financiero y otras fuentes “invisibles” de los hogares de mayores ingresos. La aguda reducción (38%) que aquí se observa en la participación relativa de tales hogares en el ingreso durante 1972-81⁸ (Cuadros 1 y 2), lleva a una presunción adicional de subestimación sistemática, quizás atribuible al temor creciente de los más ricos por su seguridad física o sus posesiones materiales dentro del incierto clima social y político de Colombia hacia principios de la década.

⁶ Se supuso que el crecimiento del ingreso *per cápita* de los hogares durante 1972-81 había seguido un curso paralelo al del crecimiento del ingreso *per cápita* en Colombia (de acuerdo con las Cuentas Nacionales) durante el mismo período, es decir 58.9% globalmente o 5.3% por año. Cuando esta tasa de crecimiento se aplica al ingreso promedio (nominal) *per cápita* de 1972, puede calcularse inmediatamente el correspondiente factor de ajuste. Este último también se aplica, por construcción, al ingreso permanente.

⁷ Salvo indicación contraria, se utiliza el ingreso permanente antes que el nominal. Se hace excepción, sin embargo, para los dos deciles más altos del Cuadro 1, cuyo nivel de ingreso resultaría subestimado significativamente en el evento de utilizarse el indicador de ingreso permanente.

⁸ Del 18.0 al 11.1% del ingreso social.

GRAFICO 1
DISTRIBUCION DEL INGRESO - 1981



Por otra parte, los valores individuales y promedio del ingreso permanente en todos los demás deciles (0-7) son virtualmente los mismos para la muestra principal y la submuestra, lo cual constituye un testimonio de la congruencia del indicador y de su aptitud para preservar el ordenamiento relativo⁹ e indicar así cambios relativos en el ingreso. Afortunadamente, esto es generalmente suficiente para comparar entre sí variables que han sido estimadas y definidas sobre percentiles, deciles u otros estratos de ingreso congruentes. El consumo y la ingesta son dos de estas variables, además

⁹ La distribución comparativa por percentiles de los hogares que informaron un ingreso no nulo, basada tanto en el ingreso nominal como en el permanente, también confirmó la preservación del ordenamiento.

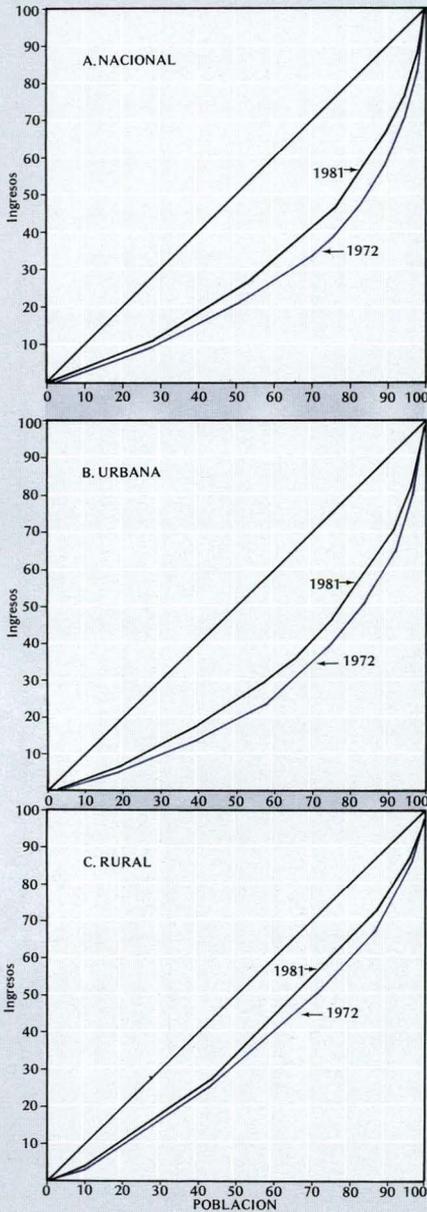
CUADRO 1

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA EN 1981
(Ingreso mensual en pesos de 1981: US\$1 = 60 pesos)

Hábitat	Nacional	Urbano (Muestra)	Rural	Nacional	Urbano (Submuestra)	Rural
Decil:						
9	20657	25137	8343	21207	27022	8786
8	10048	10931	5710	8824	11381	7429
7	5742	6958	3902	5718	6925	3878
6	4780	5711	3397	4788	5718	3379
5	4391	4885	3028	4084	4892	3038
4	3546	4238	2728	3533	4228	2727
3	3078	3668	2479	3080	3679	2477
2	2656	3125	2230	2654	3123	2232
1	2244	2573	1972	2240	2562	1970
0	1697	1820	1581	1683	1787	1579
Media 0-9	5888	6904	3537	5780	7132	3750
D.S.	5710	6918	2055	5798	7503	2413
Media 0-7	3523	6904	3537	5780	7132	3750
D.S.	1376	1693	763	1347	1695	757

Fuente primaria: Encuesta Nacional de Alimentación, Nutrición y Vivienda de 1981 del DANE. (Deciles 0-7 basados en el ingreso permanente per cápita; deciles 8-9, en el ingreso nominal. Todas las cifras incluyen el autoconsumo).

GRAFICO 2
DISTRIBUCION
DEL INGRESO NACIONAL,
URBANO Y RURAL



del mismo ingreso. El correspondiente análisis comparativo puede darse a través del tiempo, del habitat y de la escala socioeconómica.

Los *resultados* son internamente congruentes aún si se observa cierto grado de variabilidad. En parte, ello puede indicar simplemente que, pese a su conformidad, aún cabe mejorar el indicador de ingreso permanente¹⁰. Además, puede deberse a que el consumo y la ingesta, si bien se expresan convencionalmente en términos per cápita, tan sólo pueden ser evaluados científicamente a la luz de las escalas de equivalencia-adulto (en necesidades de energía, proteína y otros nutrientes). Tales equivalencias dependen a su vez de la edad, del peso, del estado de salud, del sexo y de la etapa biológica de cada persona y, por lo tanto, del tamaño y perfil biodemográfico del hogar. A su vez, el tamaño y la composición del hogar varían ampliamente a lo largo de la escala socioeconómica, tal como lo ilustra el Cuadro 3 para el caso particular de los miembros "materno-infantiles" (infantes, preescolares, mujeres embarazadas y madres lactantes). Estos representan un porcentaje significativo del hogar para el conjunto de la población (21.8%) pero alcanzan una proporción mayor aún (31.5%) en el décil más bajo. Cuando los dos habitats principales de Colombia se tienen en cuenta por separado, los valores correspondientes son 19.4% vs. 16.3% (medio urbano) y 35.7% vs. 36.1% (medio rural).

Estas circunstancias ayudan a explicar por qué, por ejemplo, la razón promedio del número de "adultos equivalentes" del hogar (a que da lugar la suma de las necesidades de energía de sus distintos miembros) al tamaño del mismo hogar se concentra casi siempre en torno a 0.73 pero declina hasta 0.71 entre los hogares urba-

¹⁰ También puede denotar ciertas limitaciones asociadas con la correspondiente hipótesis, v.g. mercados perfectos para todas las formas de capital (incluido el de crédito) y otros condicionantes teóricos.

CUADRO 2

ANALISIS COMPARATIVO DEL CONSUMO DE ENERGIA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA
1972-1981

(Ingreso/Cap. Anual en miles de pesos de 1970. Energía en KCal.)

Año:	1981						1972					
	Nacional		Urbano		Rural		Nacional		Urbano		Rural	
Habitat:	Ingreso	Energía	Ingreso	Energía	Ingreso	Energía	Ingreso	Energía	Ingreso	Energía	Ingreso	Energía
X	50.3	3128	49.5	3099	n.a.	n.a.	42.2	3325	42.2	3344	41.8	3596
IX-IX	n.a.	n.a.	n.a.	22.7	4306.0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
IX	28.9	3076	25.6	3040	n.a.	n.a.	20.0	3045	20.2	3086	12.4	2479
VIII	17.9	2888	18.4	2751	15.0	3240	13.8	2810	14.4	2881	10.8	2544
VII	14.2	2806	15.7	2715	13.0	3409	9.3	2577	9.3	2609	8.7	2478
VI	12.9	2775	12.0	2642	9.0	3156	7.1	2441	7.4	2536	6.1	2155
V	8.8	2629	9.1	2523	7.9	2849	5.3	2292	5.4	2359	4.9	2191
IV	7.6	2502	7.3	2377	7.6	2803	3.8	2116	4.0	2201	3.4	1990
III	5.7	2304	7.3	2151	4.4	2520	2.9	1974	3.2	2074	2.6	1896
II	3.8	2046	5.9	1881	3.5	2171	2.0	1796	2.2	1786	1.9	1773
I	2.6	1747	3.0	1617	2.3	1932	1.3	1530	1.4	1592	1.2	1511
Media:	9.1	2407	11.1	2387.0	5.2	2468	5.7	2132	7.4	2307	3.0	1882
I-IV (R):	6.2	2305					3.3	1990				
I-III (L)	4.5	2131					2.3	1843				
I-VII (R):			8.4	2279					4.5	2165		
I-IV (L):			6.6	2114					3.1	2003		
I-IV (R):					4.4	2369					2.3	1821
I-II (L):					3.2	2115					1.7	1713

R: "Resto de la sociedad": Todos los niveles excepto los de "Más altos ingresos" A-I.

L: "Niveles de más bajos ingresos" B-I: la mitad inferior de la escala.

Las cifras de "clase" para 1972 son tomadas de García (1979, 1981). Las medias están ponderadas por el tamaño de la población de la clase. Para efectos comparativos, solamente se utilizan el ingreso nominal anual en pesos de 1970 (deflactor para 1970-81: 8.535) y el consumo de energía tomado de la muestra principal, para 1981. Fuente primaria: Encuestas Nacionales de Hogares del DANE.

Los estratos de ingreso del DANE ("Clases") de 1972 están basados en niveles absolutos de ingreso y por lo tanto no son comparables entre sí. Los percentiles de 1981 fueron agregados para lograr una compatibilidad aproximada, para fines de comparación a través del tiempo.

CUADRO 3
EL TAMAÑO Y COMPOSICION MATERNO-INFANTIL DEL HOGAR
EN COLOMBIA EN 1981

	Tamaño	Materno- infantil	Infantes	Pre-escolar	Embarazo	Lactantes
Habitat	Nacional					
Decil:						
9	3.78	0.55	0.07	0.38	0.07	0.03
8	4.06	0.63	0.09	0.41	0.06	0.07
7	4.42	0.71	0.11	0.46	0.06	0.08
6	4.80	0.81	0.12	0.53	0.07	0.09
5	4.96	0.89	0.11	0.63	0.06	0.09
4	5.42	1.05	0.15	0.69	0.07	0.14
3	5.62	1.22	0.17	0.82	0.09	0.14
2	6.43	1.58	0.20	1.08	0.11	0.19
1	6.97	1.89	0.21	1.32	0.11	0.25
0	8.18	2.58	0.34	1.71	0.14	0.39
Media:	5.46	1.19	0.16	0.80	0.08	0.15
D.S.:	1.38	0.65	0.08	0.44	0.03	0.11
Habitat:	Urbano					
Decil:						
9	3.75	0.55	0.06	0.38	0.08	0.03
8	4.01	0.59	0.08	0.40	0.06	0.05
7	4.39	0.71	0.12	0.45	0.06	0.08
6	4.66	0.79	0.11	0.56	0.06	0.06
5	4.87	0.81	0.14	0.52	0.07	0.09
4	5.04	0.97	0.11	0.70	0.09	0.09
3	5.35	1.07	0.14	0.73	0.08	0.11
2	5.87	1.08	0.14	0.75	0.11	0.11
1	6.64	1.55	0.17	1.11	0.15	0.16
0	8.07	2.12	0.27	1.43	0.08	0.27
Media:	5.27	1.02	0.13	0.70	0.70	0.11
D.S.:	1.31	0.48	0.06	0.33	0.33	0.07
Habitat:	Rural					
Decil:						
9	3.22	0.29	0.03	0.17	0.07	0.02
8	4.48	0.54	0.09	0.32	0.06	0.03
7	4.79	0.83	0.15	0.52	0.05	0.11
6	5.24	1.02	0.15	0.68	0.08	0.11
5	5.80	1.47	0.24	0.95	0.10	0.18
4	6.24	1.70	0.21	1.19	0.08	0.22
3	6.31	1.79	0.24	1.19	0.10	0.28
2	6.79	2.01	0.23	1.33	0.14	0.31
1	7.36	2.40	0.30	1.64	0.12	0.34
0	8.05	2.91	0.36	1.92	0.12	0.51
Media:	5.83	1.50	0.20	0.99	0.09	0.21
D.S.:	1.44	0.83	0.10	0.57	0.03	0.15

Todos los datos fueron derivados de la Encuesta Nacional de Hogares de 1981 del DANE (Muestra Principal). "Materno-infantil" incluye: Infantes ≤ 1 año, Pre-escolares ≤ 5 años, Mujeres embarazadas y madres lactantes.

nos del "decil 0" y hasta tan sólo 0.69 entre sus homólogos rurales. Por ello, las cifras unitarias per cápita subestiman los respectivos valores por "adulto equivalente" a todo lo largo de la escala, pero más aún en su parte inferior. Se da entonces un cambio de escala al recorrerse los distintos deciles. Este cambio es particularmente notorio cuando se pasa de la adecuación —la cual tiene en cuenta las equivalencias-adulto— al consumo y a la ingesta per cápita. Sólo en forma excepcional, sin embargo, es de esperarse que provoque un cambio en el ordenamiento relativo. Aun en ese evento, tan sólo los estratos pequeños de ingreso, v.g. percentiles, se ven claramente afectados. No hay entonces una limitación seria para el análisis comparativo.

Las desviaciones individuales observadas frente al patrón predominante de comportamiento del hogar a lo largo de la escala de ingresos probablemente obedecen a una lógica propia. Así es como los hogares del "decil 0" ingieren y consumen más que sus homólogos del "decil 1" en el campo (Cuadro 7), lo cual puede reflejar la singular importancia relativa del autoconsumo en la parte inferior de la escala: solamente entre los 5 percentiles más bajos es semejante su participación a la de las compras comerciales de alimentos y otras fuentes. A nivel nacional, este curioso fenómeno se extiende al consumo mas no a la ingesta (Cuadro 5). Finalmente, otras desviaciones parciales probablemente no son más que el resultado de la reagrupación dentro del mismo decil de un número altamente variable y a veces pequeño de unidades de observación tomadas de núcleos muestrales en todo el país, hasta un mínimo de 90 hogares por decil rural en la serie de datos de "ingesta". Presumiblemente, estas discrepancias tan sólo podrán resolverse mediante una desagregación regional de los datos.

B. Cambios en la distribución de energía e ingreso

A nivel nacional, se observa que entre 1972 y 1981 mejora la distribución del ingreso en su conjunto, gracias a una dismi-

nución consecutiva en la participación individual de los estratos de ingreso más ricos y a un aumento paralelo y también consecutivo en aquella de los demás estratos, con una sola excepción parcial¹¹ (Figuras 2-A, 2-B y 2-C).

Esta redistribución es acorde con la evidencia encontrada por Reyes *et. al.* (1986) para 1974-84 e informada por la Misión de Empleo, que dirigió Hollis Chenery (Misión de Empleo, 1986).

El que los más ricos perdieran terreno se desprende de la caída en la participación en el ingreso total del 17% más alto a nivel nacional: el 51% en 1972 pero sólo el 43% en 1981 (Figura 2-A). El resto de la sociedad simultáneamente elevó su participación del 49% al 57%. Una evolución análoga se dio en los sectores urbano y rural. El 16% más rico de los hogares urbanos contaba con el 49% del ingreso en 1972 pero tan sólo con el 41% en 1981. Los porcentajes correspondientes para sus homólogos rurales (el 13% más rico en el medio rural) fueron 32% y 23% (Figura 2-C).

Reviste mayor importancia aun el que la mitad más pobre de la población registrara generalmente un mayor avance en el consumo que la suma de todos aquellos que ganaron terreno —una circunstancia de interés especial en la medida en la cual la redistribución del ingreso que ella sugiere a favor de los más pobres se mantiene *independientemente de si hubo o no hubo subinformación de parte de los más ricos*. Este patrón también se verifica a nivel nacional, donde la participación del 52% más bajo de la población en el ingreso social se elevó del 21.5 al 26% —un mejoramiento del 21%, comparado con un 17% para el

¹¹ El estrato rural III (Cf. la Figura 2-C). Los estratos más ricos están aquí denominados como "niveles de más altos ingresos" o "A-I" en las Figuras 2-A, 2-B y 2-C; los demás estratos reciben la denominación de "resto de la sociedad"; la mitad más pobre es aquella denominada "niveles de más bajos ingresos", o B-I.

conjunto de los "ganadores" de la sociedad. También se da en el sector urbano, donde la participación del 57% más bajo se elevó del 23.5 al 29% —una ganancia del 25% comparada, nuevamente con 17% para el conjunto de los "ganadores". De hecho, en el medio ambiente urbano, el argumento se aplica a las tres cuartas partes de la población y cobra cada vez más fuerza al descenderse la escala. Este fenómeno se ilustra en la Figura 3.

El escenario resultante no se halla plenamente correspondido en el campo, sin embargo. El 10% más bajo incrementó su participación en el ingreso rural en una proporción más modesta, del 12.5% (estrato rural I del DANE), aquella del tercio siguiente de la población perdió terreno. Esto último es particularmente sorprendente en vista del hecho de que el estrato III, al iniciarse en la mitad más baja y terminar en el cuarto más alto de la población rural, contiene gran parte de los "menos pobres"¹² e incluye probablemente, asimismo, la mayoría de los beneficiarios del DRI (Programa de Desarrollo Rural Integrado).

Para noviembre de 1981 el DRI ya había sido una prioridad explícita del gobierno colombiano durante la mayor parte de dos administraciones sucesivas (1974-78 y 1978-82). ¿Cómo, entonces, se puede explicar esta falta aparente de efectividad? Una causa probable reside en el impacto aparentemente discriminatorio de la política macroeconómica sobre el crecimiento de salarios relativos en el conjunto de la agricultura tradicional durante 1974-78 (Cf. Reyes, *et. al.*, 1986). También es posible que el DRI si hubiera funcionado

pero, al concentrarse sus beneficios en un subconjunto minoritario de la población del estrato III, el correspondiente impacto positivo quedara diluido en lo agregado. Dada la importancia relativa de la población DRI, sin embargo¹³, esta explicación suscita más dudas de las que resuelve.

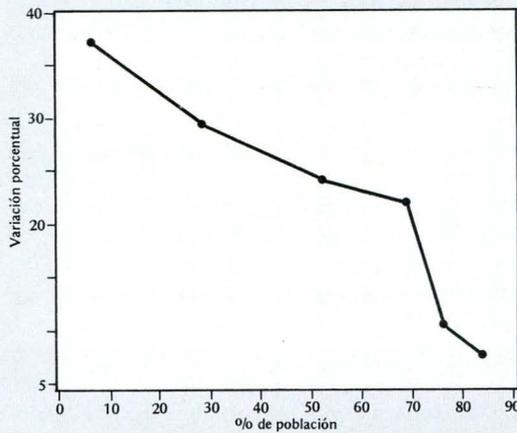
Otra posibilidad es que la mayor parte de los beneficios del DRI hoy por hoy se reflejen en la mejora del 15% siguiente de la población rural (estrato IV). En efecto, la participación de este último grupo progresó en un 32.1% —una recompensa dramática para un estrato de ingreso sustancialmente más rico, que incluye los percentiles 72 a 86 y se armonizaba bastante mejor con el entonces tamaño de la población DRI. Dos interpretaciones alternativas son congruentes con este mismo hecho: se orientaron equivocadamente los beneficios del DRI hacia un grupo de población bastante menos necesitado en el campo o, por el contrario, pasaron sus beneficiarios a un estrato socioeconómico superior gracias al programa, causándose así un empobrecimiento relativo del que era su estrato original. El juicio final sobre la bondad del DRI depende naturalmente de cuál de estas dos hipótesis tenga mayor probabilidad de ser cierta.

De acuerdo con el Cuadro 2, el consumo promedio per cápita de energía se elevó en 12.9% a nivel nacional durante 1972-81, de 2.132 a 2.407 KCal. Las correspondientes tasas de crecimiento en los sectores rural y urbano, si bien eran bastante distintas del promedio nacional, fueron también positivas y condujeron a niveles de consumo aproximadamente similares: 2.387 y 2.468 KCal, respectivamente. La combinación de un aumento en el consumo promedio de energía y de un mejoramiento en la distribución del ingreso permite anticipar un mejoramiento paralelo en la dis-

¹² La mayor parte de la población del estrato III reside en el tercer cuarto de la escala rural de ingreso pero se situaría en la mitad o el cuarto más bajo a nivel nacional. De acuerdo con el Cuadro 2, su nivel promedio de ingreso absoluto la hubiera ubicado hacia la parte superior del estrato III de ingreso nacional en 1972 (del 28 al 52% más bajo de la población colombiana) y en el estrato II en 1982 (del 6 al 28% más bajo).

¹³ Con una cobertura de 200.000 hogares en 1981, o sea aproximadamente 1.1 millones de personas, los beneficiarios del DRI ascendían aproximadamente a un tercio del conjunto de la población del estrato III.

GRAFICO 3
PORCENTAJE DE VARIACION EN LA PARTICIPACION
DE LOS SEIS PRIMEROS ESTRATOS URBANOS
(Estratos DANE 1972) en el Ingreso Social
(1972-1981)



tribución dietética. El Cuadro 2 muestra que, en efecto, ello ocurrió. En particular, el consumo energético de los estratos de ingresos más altos a nivel nacional se estancó (VIII) o cayó (IX y X), mientras que aquel de la mayoría de la población restante se elevó significativamente. Más aún, en ninguna parte resultó más pronunciado este fenómeno que en los cinco estratos más bajos, cada uno de los cuales logró un desempeño superior al del conjunto de la sociedad.

Más generalmente, el incremento en el consumo promedio per cápita urbano, rural y nacional es siempre menor entre los estratos más ricos, tal como fueron definidos previamente (A-I), que en el resto de la sociedad —y es al menos tan alto entre los más pobres (B-I) que en cualquier otro grupo (tab. cit). El desempeño de los más pobres a nivel nacional (estratos I y II del DANE, o sea el 28% más bajo de toda la población colombiana) reviste particular interés, dada la fuerte concentración del fenómeno de desnutrición infantil en esos hogares. Su ganancia promedio del 14.0% en el consumo de energía (14.2% para el 6.5% inferior) es congruente con los resultados de la Encuesta Nacional de

Salud 1977-80 (Mora, 1982) en cuanto a la declinación a lo largo de la década en la desnutrición infantil moderada y severa¹⁴.

Aparte del aumento probable en el ingreso per cápita, también pueden haber contribuido en los resultados anteriores algunos cambios favorables de carácter permanente en los precios relativos de algunos alimentos, especialmente el arroz¹⁵. De hecho, el cambio ocurrido durante 1972-81 en el precio relativo de los alimentos en su conjunto bien podría bastar por sí sólo para explicar el mejoramiento en la distribución nacional de energía. Esto puede ver-

¹⁴ La desnutrición global (peso-talla) moderada y severa, medida de acuerdo con la vieja Escala de Gómez bajó hasta un 8% a partir del nivel bastante más crítico de 16% registrado a mediados de los años 60.

¹⁵ El impacto de las variedades de arroz de alto rendimiento sobre los costos de producción unitarios, el empleo y los precios, así como el que directa o indirectamente tuvo sobre el consumo de energía de los campesinos, de los trabajadores agrícolas y de los consumidores de menores ingresos en Colombia fue estimado por Muchnik (1986), quien lo halló potencialmente muy significativo. También se han dado precios relativos menores en el caso del sorgo y del pollo.

CUADRO 4

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER
ADQUISITIVO DE ALIMENTOS A NIVEL NACIONAL (1972-81)
(Ingreso Nominal/Cap. deflactado en miles de pesos de 1970
mediante el Índice de Precios de los Alimentos)

Estrato 1972	DANE %/ Población acumulada	Poder adquisitivo anual en 1981		Ingreso =: Poder adquisi- tivo anual de 1972	Diferencia porcentual
		Empleados	Obreros		
X	98.0 al 100.0	37522	30971	42284	-11.3 a -26.8
IX	94.0 al 98.0	19406	16018	19970	- 2.8 a -19.8
VIII	89.0 al 94.0	13927	11496	13826	- 1.8 a 0.7
VII	83.0 al 89.0	11931	9848	9304	5.8 a 28.2
VI	76.0 al 83.0	9099	7510	7051	6.5 a 29.1
V	68.0 al 76.0	6892	5688	5260	8.1 a 31.0
IV	52.0 al 68.0	5498	4538	3805	19.3 a 44.5
III	28.0 al 52.0	4486	3703	2906	27.4 a 54.4
II	6.0 al 28.0	3206	2646	2036	30.0 a 57.5
I	0.0 al 6.0	2262	1867	1289	44.4 a 75.5

Fuente: Cuadros 1 y 2.

Para el deflactor, se tomó: 1972= 100.0; 1981 (Obreros)= 191.9; 1981 (Empleados)= 159.8 (Si bien el DANE no establecía demarcación rígida entre "Empleados" y "Obreros", los cinco a seis estratos más altos corresponden probablemente al patrón de "Empleados").

se mediante el uso del índice de costo de alimentos, en lugar del índice general del costo de vida, como deflactor de los ingresos de 1981 para su conversión a pesos de 1972. Ello se muestra en el Cuadro 4 para los dos valores alternativos del índice, es decir, tanto para empleados como para obreros¹⁶.

Con cualquier índice que se use, tan sólo los tres estratos más altos son suscep-

tibles de experimentar un decrecimiento real en su poder adquisitivo de alimentos. El correspondiente cambio relativo para todos los demás estratos es indiscutiblemente positivo. Esta evolución se armoniza estrechamente con la del consumo promedio de energía, el cual mejora significativamente para los estratos I al VII, varía muy poco para los estratos VII-X y declina sustancialmente para el estrato más alto.

La interpretación subyacente es consistente en la mayor parte de la escala, ya que la variación porcentual en el poder adquisitivo de alimentos entre 1972 y 1981 (Cuadro 4) es tanto mayor cuanto más bajo el estrato. Puede dejar de regir en cambio para los estratos más altos en la medida en que estos subestimen su ingreso. Para expli-

¹⁶ Índice (Obreros) 1981 = 191.9; Índice (Empleados) 1981 = 159.8. Índice 1972= 100.0 en ambos casos. Si bien la distinción entre estas dos categorías tradicionales anteriormente usadas por el DANE era algo nebulosa, los cinco a seis estratos más altos a nivel nacional (1/4 a 1/3 de la población) corresponden probablemente al patrón de empleados.

car su comportamiento, precisa entonces buscar otras razones. Una de ellas puede ser la conscientización creciente de los grupos colombianos de mayores ingresos en cuanto a las consecuencias de la sobrenutrición. Tal como se muestra en el Cuadro 5 (A y B), en 1981 los deciles 7-9 (aproximadamente correspondientes a los estratos VIII-X a nivel nacional) estuvieron claramente por encima de un 100% de adecuación de energía y nutrientes para todos los casos, excepto dos: niacina y vitamina A. Parece entonces razonable suponer que la declinación aparente en el consumo de energía y en su ingesta reflejó probablemente un cambio cualitativo en la dieta y no una reducción en la cantidad de alimentos consumidos o ingeridos.

C. El contraste rural-urbano

Como se observa en el Cuadro 2, el ingreso nominal aumentó en un 50% para los pobladores urbanos entre 1972 y 1981. Por muy notable que esto sea, la tasa de crecimiento del ingreso rural promedio fue aún mayor: 75%¹⁷. El respectivo cambio relativo (un diferencial de crecimiento del 50% a favor del campo) no es, ni mucho menos, insignificante.

Aún después del mejoramiento correspondiente, sin embargo, los ingresos rurales permanecían a menos de la mitad (47%) del nivel de los ingresos urbanos en 1981, contra un 40% en 1972. Ello no hace más que confirmar un fenómeno bien conocido, también aplicable a los estratos de más bajos ingresos: el que los pobres rurales tienden a ser "los más pobres entre los pobres". Esta circunstancia también es sugerida por la coincidencia entre los valores registrados para el nivel nacional y para los hogares rurales por cierto número de indicadores en la parte inferior de la escala. Así es como se observa la misma razón de adultos equivalentes per cápita (0.69) en el

sector rural y en el país en su conjunto entre los hogares del decil 0 en 1981.

En cambio, la distribución del ingreso en el campo es mucho más equitativa: la relación del quintil más alto al más bajo es de 4.0, contra 7.9 en la Colombia urbana (Figura 1). El resultado combinado de esta equidad relativa y de la mayor pobreza en el campo es que aquellos hogares rurales pertenecientes a los más altos estratos de ingreso autorizados por el DANE en 1972 representan una menor proporción de la población y devengan una menor proporción del ingreso, dentro de su propio hábitat, que sus homólogos urbanos. Así es como, tanto en 1972 como en 1981, el 72% de los habitantes rurales se ubicaban entre los tres primeros estratos de ingreso y devengaban el 51% del ingreso rural. Al 28% más alto correspondía entonces llenar los siete estratos restantes y reclamar el saldo, es decir una participación ligeramente minoritaria (49%) del ingreso (Figura 2-C). A nivel nacional y en el sector urbano, prevalecía una concentración semejante, mas no tan extrema, de la población hacia la parte inferior de la escala y una concentración mayor, aunque declinante, del ingreso en la parte superior¹⁸.

¿Debe uno esperar entonces que el menor rezago en el ingreso rural se refleje en un menor consumo de energía y nutrientes? Este parecía ser el caso en 1972, aunque las cifras pueden ser engañosas en la medida en que la encuesta de ese año quizás no logró tener adecuadamente en cuenta el autoconsumo. La imagen que emerge para 1981, en cambio, es sumamente mitigada. Ambas situaciones se discuten a continuación.

¹⁸ Los cuatro estratos más bajos (medio urbano: cinco) constituían el 68% de la población (medio urbano: 66%) y también representaban una participación minoritaria de los ingresos a todo lo largo de la escala, si bien aquella se elevó de un 33% del ingreso social en 1972 (medio urbano: 30%) a un 39% (medio urbano: 37%) en 1981 (Figuras 2-A y 2-B).

¹⁷ En pesos constantes de 1970, el ingreso anual pasó de \$7.394 a \$11.103 en medio urbano, y de \$2.975 a \$5.214 en medio rural.

La encuesta de 1972 le atribuyó al autoconsumo un doble papel: como fuente de ingreso y como consumo de alimentos. Sin embargo, el salto del 71% en el consumo rural de energía per cápita que puede inferirse del Cuadro 2 no es fácilmente creíble. Entre otras cosas, es nueve veces mayor que su homólogo urbano (3.5%) e implicaría una elasticidad-ingreso promedio de la demanda de energía en el campo de 0.415 —una cifra singularmente alta, particularmente cuando se compara con los correspondientes estimativos a nivel nacional (0.213) y urbano (0.069). Tendría entonces que aceptarse que las “brechas” rurales de energía y alimentos pasaron de ser mucho más altas que sus análogas urbanas en 1972 según García (1979-81) a ser mucho menores en 1981, tal como se ilustra a continuación. La inferencia alternativa —y mucho más creíble— es que las entrevistas de 1972 sencillamente no lograron captar la mayor parte del autoconsumo¹⁹. Como consecuencia de una elasticidad mucho mayor de la demanda de alimentos, el consumo de energía rural también puede haberse beneficiado sustancialmente más de cambios favorables en los precios relativos (casi 3 veces más en el caso del arroz, como lo ha mostrado Muchnik (1986)).

En 1981, y pese a su desventaja en cuanto al ingreso, el campo consumía e ingería más calorías per cápita (4% y 8% respectivamente)²⁰. Por otra parte, los

consumidores rurales se hallaban rezagados frente a sus homólogos urbanos en el consumo y en la ingesta de tres de los nutrientes más importantes: proteína (–11%, –4%), calcio (–14%, 18%) y vitamina A (–12%, –19%). La imagen es menos clara con el hierro, la niacina y la riboflavina —donde la ventaja urbana en el consumo se torna casi despreciable (riboflavina) o se convierte en rezago (hierro, niacina) cuando se considera la ingesta²¹. Finalmente, los colombianos del medio rural disfrutaron una ventaja indiscutible, como quiera que se mida, en el caso tanto de la tiamina (5%, 20%) como del ácido ascórbico (4%, 15%).

Por cierto, cualquier comparación per cápita probablemente subestima la competitividad del campo —y asimismo exageran las diferencias intersectoriales— dada la brecha persistente entre la biodemografía rural y la urbana (cf. el Cuadro 3). Con todo, estas composiciones ampliamente diferenciadas reflejan con claridad las divergencias en las dietas rural y urbana. Sin duda, los hábitos socioculturales desempeñan un papel explicativo altamente importante. Lo mismo ocurre con el ingreso y los diferenciales de precios relativos, los cuales involucran a la vez el margen habitual de distribución (de la puerta de la finca al vendedor minorista) y un alto grado de dispersión espacial de precios. Cualquier intento de comparar “cantidad” y “calidad” que ignore estos factores determinantes puede conducir a conclusiones engañosas. Por ejemplo, si se tratan el ingreso y los precios como uniformemente iguales para los dos habitats en cada estrato socioeconómico, podría concluirse que los hábitos alimentarios rurales no son eficientes desde un punto de vista nutricional en la

aproximadamente la misma magnitud— que las diferencias porcentuales en el consumo o en la ingesta.

¹⁹ Se realizó un ejercicio para reevaluar el consumo rural de energía de 1972 bajo el supuesto de que el autoconsumo había sido omitido por completo. Arrojó una media revisada de 2.108 KCal./Cap. en 1972, en lugar de 1882 KCal./Cap., implicando así un mejoramiento bastante más creíble del 17% durante 1972-81 en el campo (8% a nivel nacional), junto con una elasticidad también bastante más razonable de 0.228 y una contribución a la brecha alimentaria de 1972 del 52% (en lugar del 66%).

²⁰ Las diferencias de adecuación pueden ser más dicientes en la medida en que tienen en cuenta las equivalencias-adulto de energía y nutrientes. Salvo indicación contraria, sin embargo, tienen el mismo signo —y suelen ser de

²¹ En el caso tanto del hierro como de la niacina, las diferencias urbano-rurales en la adecuación coinciden con las diferencias en la ingesta per cápita —en la cual el campo posee una ventaja— mas no en el consumo per cápita —en donde el campo está rezagado.

CUADRO 5

CONSUMO PER CAPITA DE ENERGIA Y NUTRIENTES EN 1981
(A: MUESTRA NACIONAL)

Energía Nutriente: Decil:	1 Energía (KCal)	2 Prot. (g)	3 Cal. (mg)	4 Vit. A (gR)	5 Hierro (mg)	6 Tiam. (mg)	7 Ribo. (mg)	8 Niac. (mg)	9 Ac.Asc. (mg)
9	2981	82.6	827.0	814.2	20.6	1.35	1.78	16.2	198.9
8	2787	74.8	687.3	638.9	18.7	1.25	1.52	14.8	175.1
7	2654	68.1	620.7	578.7	17.6	1.16	1.39	13.4	160.9
6	2553	64.6	574.8	527.9	16.7	1.13	1.30	12.8	149.3
5	2450	60.6	529.3	449.3	15.8	1.07	1.20	12.3	139.9
4	2361	57.2	486.2	409.0	15.2	1.05	1.12	11.7	133.0
3	2246	53.3	449.5	380.7	14.1	0.99	1.05	11.0	128.9
2	2157	49.6	425.7	357.6	13.1	0.93	0.97	10.5	123.8
IA-1	2042	47.0	399.2	326.3	12.3	0.89	0.93	10.1	119.7
0	1833	41.2	351.7	298.1	11.6	0.84	0.85	9.4	111.9
Media	2407	59.9	535.1	478.1	15.6	1.07	1.21	12.2	144.1
D.S.	351	12.9	145.7	162.1	2.9	0.16	0.29	2.1	27.3

INGESTA PER CAPITA DE ENERGIA Y NUTRIENTES EN 1981
(B: SUBMUESTRA NACIONAL)

9	2331	69.2	593.9	664.9	14.8	1.01	1.43	13.9	141.0
8	2175	63.0	525.7	515.8	14.9	0.94	1.26	12.6	155.1
7	2113	60.6	466.4	457.2	14.3	0.88	1.17	12.3	117.8
5-6	2070	56.8	413.0	409.1	13.6	0.9	1.07	11.6	107.5
4	1998	52.8	386.8	356.3	13.1	0.88	0.99	11.0	108.4
IA-2-3	1925	49.7	336.6	307.4	12.1	0.84	0.88	10.5	105.1
1	1783	46.5	337.5	268.0	10.6	0.77	0.81	9.8	90.5
0	1582	38.8	267.5	233.7	9.9	0.75	0.73	8.5	87.1
Media:	1997	54.3	407.7	329.9	12.9	0.57	1.03	11.2	109.5
D.S.	210	8.9	94.5	130.1	1.7	0.08	0.22	1.5	15.9

Fuente: Cálculos basados en los datos convertidos de la Encuesta Nacional de Hogares de 1981. del DANE.

Para 5-6 y 2-3 se tomó el promedio entre dos filas. Las diferencias entre filas no son estadísticamente significativas excepto para la Vitamina A. (Decil 5: 3792; Decil 6: 4389).

La línea IA delimita los deciles con más y menos del 90% de adecuación promedio de energía y de cada nutriente (Fuente primaria: Cálculos de Pardo (1984), con base en DANE (1981) y en PAN (1981)).

medida en la cual sacrifican la diversidad (y, por lo tanto, la calidad "dietética") en aras de la cantidad. Cabría entonces enfatizar una acción correctiva a través de la educación nutricional. Acontece, sin embargo, que un peso de ingreso "compra" un porcentaje de adecuación mucho mayor (en el caso de la energía y de *cada uno* de los nutrientes) en el campo que en las ciudades²². Tampoco es claro, por otra parte, que esta demostración aparentemente contundente de "eficiencia dietética" implique una mayor racionalidad de los hogares rurales con sujeción a su limitación de ingresos. Con igual propiedad, podría reflejar simples diferencias en los precios relativos de los alimentos, en su disponibilidad física, o en ambas variables.

D. La adecuación de energía y nutrientes en 1981²³

Los Cuadros 5, 6 y 7 proveen estimativos alternativos distintos pero congruentes de la "verdadera ingesta", donde las observaciones de ingesta (parte B de cada cuadro) muestran distribución más concentrada que las de consumo (parte A), tal como era de esperarse: bajo el método recordatorio de 24 horas, se sabe que los individuos tienden a sobreestimar las ingestas más bajas y a subestimar las más altas. La evidencia presentada aquí es congruente con esta observación: mientras los valores extremos en ambas "colas" de la distribución de la ingesta son inferiores a aquellos correspondientes a las "colas" del consumo, la diferencia es bastante más pronunciada arriba de las medias. Las medias de las distribuciones asociadas con el "consumo" son entonces mayores que sus análogas asociadas con la "ingesta", si bien ello tiende generalmente a ser menos cierto con la proteína, el hierro y la niacina.

²² Típicamente entre dos tercios y un 100% más.

²³ El detalle de las adecuaciones porcentuales por decil de ingreso, a nivel nacional, urbano y rural, puede solicitarse al autor, en FEDESARROLLO.

En todo caso, las respectivas tasas de adecuación calculadas por Pardo (1984) son notoriamente similares a la vez en su distribución y en sus niveles medios, excepto en muy pocos casos: el ácido ascórbico a nivel nacional y urbano (una excepción de poca importancia dado su muy alto nivel de adecuación), la tiamina urbana, la proteína rural y la niacina y el calcio en todo el país. En la mayoría de los casos, la ingesta registrada es menor que el consumo informado por los hogares, si bien esta no parece ser una regla general. En efecto, la adecuación basada en la ingesta excede aquella calculada con base en el consumo en el caso de la proteína (116.5 Vs. 110.20%), del hierro (131.9 Vs. 128.60%) y de la niacina (79.2 Vs. 74.20%) —siendo este fenómeno particularmente pronunciado en medio rural— así como en el caso de la riboflavina nacional y urbana. La ocurrencia de estas divergencias amerita ser objeto de investigaciones posteriores.

¿Cuán grandes eran las distintas "brechas dietéticas" en 1981? Globalmente, son tres los nutrientes que no parecen en primera instancia constituir un problema de salud pública a nivel agregado: el hierro, la tiamina (con excepción de las áreas urbanas muy pobres) y, predeciblemente, el ácido ascórbico. Sin embargo la adecuación relativamente buena del hierro se contrapone al conocimiento generalmente aceptado en la materia y es probablemente engañosa, ya que las recomendaciones FAO/OMS (1971) para el hierro son un tercio más bajas en promedio que los estándares actuales FAO/OMS/UNU (1984)²⁴. Aquella de la tiamina, en cam-

²⁴ Con todo, vale la pena anotar la coincidencia de que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar—ICBF estimó una adecuación agregada del 123% (a partir del consumo aparente a nivel nacional) con base en las recomendaciones dietéticas de la Academia Nacional de Ciencias (ICBF, 1981). Esta estimación es muy semejante a la adecuación promedio del consumo y de la ingesta (133%), después de corregir el correspondiente diferencial en las recomendaciones.

CUADRO 6

CONSUMO PER CAPITA DE ENERGIA Y NUTRIENTES EN 1981
(A: MUESTRA NACIONAL)

Energía Nutriente: Decil:	1 Energía (KCal)	2 Prot. (g)	3 Cal. (mg)	4 Vit. A (gR)	5 Hierro (mg)	6 Tiam. (mg)	7 Ribo. (mg)	8 Niac. (mg)	9 Ac.Asc. (mg)
9	3094	84.5	855.5	855.5	21.0	1.38	1.84	16.7	295.5
8	2703	76.4	699.0	699.0	19.1	1.24	1.58	14.9	177.9
7	2692	72.2	670.9	624.7	18.0	1.21	1.58	14.9	177.9
6	2562	67.7	616.1	572.1	17.2	1.11	1.38	13.2	152.4
5	2488	64.7	586.1	533.4	16.4	1.07	1.31	12.6	146.2
4	2335	60.2	537.3	472.4	15.2	1.02	1.20	11.6	129.9
3	2247	57.0	493.6	435.4	14.8	0.99	1.13	11.5	131.1
2	2076	52.8	431.7	376.9	13.9	0.90	1.01	10.4	111.7
1	1909	46.8	388.8	328.1	12.2	0.82	0.91	9.3	103.3
0	1763	41.5	329.5	283.3	11.1	0.72	0.79	8.6	111.7
Media:	2387	62.4	560.9	518.1	15.9	1.05	1.26	12.3	141.9
D.S.:	824	13.4	158.7	176.8	3.1	0.20	0.32	2.5	35.0

IA

INGESTA PER CAPITA DE ENERGIA Y NUTRIENTES EN 1981
(B: SUBMUESTRA URBANA)

9	2290	70.8	602.2	694.6	14.8	0.90	1.45	14.5	150.0
8	2203	64.3	557.9	588.2	14.6	0.92	1.30	12.7	124.2
7	2125	61.8	516.3	474.3	14.0	0.93	1.22	12.2	114.9
6	2065	58.9	472.0	485.3	13.8	0.84	1.09	11.7	110.6
5	2008	58.8	423.1	448.0	13.6	0.82	0.96	11.6	99.5
3-4	1910	52.3	396.1	370.0	12.8	0.81	0.97	10.5	97.4
2	1837	50.0	342.0	304.8	12.1	0.76	0.75	10.1	94.6
1	1604	43.6	286.3	252.1	10.4	0.68	0.65	9.1	80.9
0	1474	38.4	259.3	219.9	9.2	0.61	0.65	9.1	80.9
Media:	1943	55.1	425.1	420.7	12.8	0.81	1.00	11.1	103.6
D.S.	260	9.8	113.1	148.5	1.8	0.10	0.27	1.9	23.5

IA

Fuente: Cálculos basados en los datos convertidos de la Encuesta Nacional de Hogares de 1981 del DANE.

Para 3-4 se tomó el promedio entre estas dos filas.

La línea IA delimita los deciles con más y menos del 90% de adecuación promedio en energía y en cada nutriente (Fuente primaria: Cálculos de Pardo (1984), con base en DANE (1981) y PAN (1981)).

CUADRO 7

CONSUMO PER CAPITA DE ENERGIA Y NUTRIENTES EN 1981
(A: MUESTRA RURAL)

Energía Nutriente: Decil:	1 Energía (KCal)	2 Prot. (g)	3 Cal. (mg)	4 Vit. A (gR)	5 Hierro (mg)	6 Tiam. (mg)	7 Ribo. (mg)	8 Niac. (mg)	9 Ac.Asc. (mg)
9	3229	76.1	680.1	581.0	20.1	1.40	1.56	1.56	187.7
8	2856	65.8	580.4	477.7	18.2	1.30	1.40	14.0	169.8
7	2793	62.6	547.1	458.8	17.5	1.23	1.25	13.5	162.1
6	2566	59.2	480.0	410.7	15.7	1.16	1.11	13.0	156.2
5	2441	54.2	483.2	387.7	14.0	1.06	1.09	11.7	148.9
4	2431	54.1	467.4	401.2	14.3	1.08	1.07	11.8	145.6
3	2250	50.5	437.9	359.1	13.3	1.01	1.01	11.0	137.3
IA 2	2170	47.8	411.1	338.2	12.4	0.96	0.96	10.6	128.8
1	2016	42.5	384.7	323.9	11.8	0.90	0.87	9.8	122.9
0	1932	40.4	358.4	296.4	12.2	0.94	0.92	10.2	123.1
Media:	2468	55.3	483.0	403.4	15.0	1.10	1.12	12.1	148.2
D.S.:	405	11.1	97.2	84.7	2.8	0.17	0.22	1.9	21.2

IA

INGESTA PER CAPITA DE ENERGIA Y NUTRIENTES EN 1981
(B: SUBMUESTRA RURAL)

9	2570	67.6	419.5	494.8	17.8	1.17	1.35	14.7	156.0
7-8	2327	60.1	398.3	401.1	15.3	1.08	1.11	12.6	124.2
5-6	2196	55.0	373.0	346.6	13.3	0.98	0.99	12.1	133.1
4	2078	53.0	347.0	330.6	13.4	0.93	0.97	11.7	123.7
3	1971	49.6	352.5	275.1	11.7	0.87	0.89	10.7	106.7
IA 2	1935	48.2	315.3	292.2	10.9	0.89	0.87	10.1	103.7
1	1732	41.5	263.9	263.9	10.0	0.78	0.80	9.3	90.9
0	1668	40.0	265.8	256.5	10.7	0.90	0.78	10.8	95.8
Medias:	2100	53.0	350.7	340.8	13.2	0.97	0.99	11.7	119.1
D.S.:	286	8.6	56.8	76.4	2.5	0.12	0.17	1.5	21.2

IA

Fuente: Cálculos sobre los datos convertidos de la Encuesta Nacional de Hogares de 1981 del DANE. Para 5-6 y 7-8 se tomó el promedio entre dos filas.

La línea IA delimita los deciles con más y menos del 90% de adecuación promedio en energía y en cada nutriente. (Fuente primaria: Cálculos de Pardo (1984), con base en DANE (1981) y PAN (1981)).

bio, no da lugar a duda²⁵. Más aún, sería de esperar que fuera mayor en el campo —tal como acontece efectivamente— en la medida en que la ingesta de tiamina probablemente depende de la disponibilidad local de germen de cereales, oleaginosas y nueces.

En contraste, siempre, o casi siempre, se observa una carencia sustancial en otros dos nutrientes: la vitamina A —con una brecha de un tercio— y la niacina. El primer caso es bien conocido (Mora, 1982); el segundo lo es bastante menos. Sin embargo, el análisis tradicional de la Hoja de Alimentos no permite evaluar su inadecuación correctamente en ninguno de los dos casos: mientras que la disponibilidad estimada de cada cual cubre aproximadamente el 90% de las necesidades a lo largo del tiempo cuando se mide en relación con las recomendaciones dietéticas de 1980 (ICBF, 1981) —o el 114% con referencia a los anteriores patrones de 1967— la adecuación del hogar es por lo menos un tercio inferior cuando se calcula con base en la ingesta o el consumo “reportados” en 1981.

Finalmente, el papel que desempeña el ingreso en la satisfacción de las necesidades de los cuatro últimos agentes dietéticos queda ilustrada con claridad por el hecho de que una adecuación del 90% o más se alcanza dentro de los límites de la escala de ingreso, ya sea en los dos o tres deciles más bajos (energía y proteínas)²⁶, ya sea en la parte mediana o superior del campo de variación correspondiente (calcio: deciles

²⁵ Si algo se sabe, es que el estimativo de la Hoja de Balance de Alimentos del ICBF (92%) es bastante generoso ya que se traduce en un nivel aproximado del 138% bajo las anteriores recomendaciones FAO/OMS de 1967, comparado con el promedio de 105% aquí estimado (Ibid.).

²⁶ A primera vista, la baja adecuación en proteína (por debajo del 90%) parece estar limitada a los dos deciles más bajos (Cuadros 2 a 4). La “línea de corte”, sin embargo, subiría hasta incluir el cuarto decil, de aplicarse las mucho más elevadas recomendaciones dietéticas de 1980.

3-9; rivoblavina: 5-9). Este hecho indica que existen, todo a la vez, una necesidad especial, un riesgo nutricional y una oportunidad para la toma de acciones focales y costo-efectivas entre los más pobres, particularmente en cuanto respecta a la deficiencia dietética proteínocalórica. El mismo fenómeno también sugiere una tendencia positiva en la inseguridad alimentaria de los hogares colombianos, ya que el nivel de “seguridad mínima” de 1970 KCal./Cap-día anteriormente utilizado por el ICBF y aplicado por García (1979, 1981)²⁷ habría colocado la proporción de la población colombiana en situación “de riesgo” en 1972 en torno al 40% en promedio, solamente con base en el consumo de energía.

Pese a la muy aproximada comparabilidad de estas cifras, sin embargo, dicha afirmación es tan sólo tentativa, en la medida en que se necesita consultar muchas otras dimensiones para analizar las diferencias existentes entre habitats y a lo largo de la escala socio-económica. Respecto al primer tipo de comparación, el porcentaje de individuos en situación de riesgo alimentario en el campo era casi cuatro veces mayor que en las ciudades en 1972 (72 Vs. 19%) pero se redujo a sólo dos tercios en 1981 (20 Vs. 30%); véase la discusión sobre el contraste rural-urbano). En cuanto al segundo análisis comparativo, se debe tener presente que, al variar la biodemografía del hogar a lo largo de la escala de ingresos, así acontece también con las recomendaciones dietéticas. Se requiere entonces un análisis más desagregado para llegar a una conclusión más confiable. En efecto, el

²⁷ Una ingesta de 1970 KCal./Cap.-Día coincide virtualmente con el 90% de las recomendaciones dietéticas rurales promedio, las cuales pueden derivarse de la muestra o submuestra (2192)KCal para la submuestra, dada una adecuación promedio del 95.8%, de acuerdo con el Cuadro 4), y sólo excede en un 2.5 ó 4% el 90% los estimativos análogos para los niveles nacional y urbano: 2134 KCal. y 2103 KCal, de acuerdo con los Cuadros 2 y 3, dadas las respectivas adecuaciones promedio (93.6 y 92.4%).

CUADRO 8
A: LA BRECHA DE ENERGIA PER CAPITA EN 1981
DE ACUERDO CON EL CONSUMO
(KCal/Cap.-día)

Habitat	Nacional	Urbano	Rural
Decil:			
6-9	0.0	0.0	0.0
5	2.5	0.0	0.0
4	93.3	28.4	0.0
3	133.2	219.5	n.a.
2,2-3	230.3	315.7	111.5**
1	285.8	396.6	246.6
0	367.6	553.6	330.3
Media 0-9:	111.3	151.4	80.0
KCal/Día:*	3.0	2.7	0.7
Miles TM Cereales:*	322.0	289.8	75.1

B: LA BRECHA DE ENERGIA PER CAPITA
DE ACUERDO CON LA INGESTA EN 1981
(KCal/Cap.-día)

Habitat	Nacional	Urbano	Rural
Decil:			
8-9	0.0	0.0	0.0
5-7	38.6**	66.4**	40.2***
4,3-4	116.3	153.6**	44.9
3	153.5	n.a.	112.5
2	224.8	227.0	193.1
1	275.9	479.1	282.0
0	380.9	496.6	329.6
Media 0-9:	132.5	164.3	105.2
KCal/Día:*	3.6	3.0	1.0
Miles TM Cereales:*	386.3	322.0	101.9

* A nivel del país. ** Promedio entre dos filas. *** Promedio entre tres filas.

Fuente: Derivado con base en los Cuadros 5, 6 y 7 y en Pardo (1984).

guarismo anteriormente anotado del 40% fue calculado por García como un promedio rural-urbano. De leerse directamente a partir de la distribución nacional de calorías, habría surgido una estimación menor (28%) para 1972. Esto no es más que una manifestación de aquello que, de ahora en adelante, será aquí denominado la "trampa de la agregación".

E. Cambios en las brechas de energías y alimentos

¿Cuál era la brecha alimentaria en Colombia en 1981 y cómo se comparaba con aquella de 1972? García (1979-1981) situó esta última entre 165.000 y 400.000 TM anuales de cereales en 1972, con base en un faltante diario estimado de 1.600 a 3.800

millones de calorías. El 68o/o de estas cifras correspondía al área rural. Dados los precios que prevalecían entonces, este faltante representaba de US\$38 a 92 millones, es decir cerca del 4 al 9o/o de las importaciones o exportaciones de 1972 (siendo ambas un poco superiores a US\$990 millones). Por imperfecto que sea, sin lugar a dudas, el "proxy" energético provee una aproximación burda y práctica del orden de magnitud del problema. Tanto en aras de una mayor sencillez como para preservar el análisis comparativo, se ha seguido aquí este mismo enfoque.

El Cuadro 8 (A y B) ilustra la cuantificación, paso a paso, de la brecha diaria de energía per cápita: primero para cada decil, y luego para el conjunto de la escala socio-económica. El cálculo se efectúa a nivel nacional y en cada uno de los sectores urbano y rural, con base en el consumo y la ingesta informados por los hogares. La última línea debajo de cada habitat expresa la brecha alimentaria correspondiente, en miles de TM de cereales²⁸.

A nivel nacional, se estima un faltante diario per cápita de 11 a 133 KCal. —o sea un déficit global diario de 3.000 a 3.600 millones de KCal.— según que se tome como la "verdadera ingesta" el consumo o la ingesta informados por los hogares. Esta brecha, a su vez, equivale a 313.000 ó 386.000 TM de cereales, los cuales en 1981 habrían costado respectivamente US\$41 y 50 millones o, a lo sumo, el 1o/o del total de importaciones de dicho año (US\$4.763 millones)²⁹. Sin embargo, el déficit ener-

gético global se incrementa cuando se calcula con base en los faltantes urbano y rural por separado. Según este método, la brecha global asciende a 231 ó 270 KCal./Cap.-día, es decir a 3.400 ó 4.000 millones de KCal./día, de lo cual el 60o/o proviene de las ciudades. Esta mayor brecha energética se traduce en un requerimiento correspondiente más alto de cereales: 365.000 ó 412.000 TM, por valor respectivo de US\$48 y 54 millones a precios de 1981 (ese valor sigue siendo, con todo, alrededor del 1o/o de las importaciones del año).

El que la desagregación del análisis eleva aparentemente la brecha de alimentos y nutrientes es predecible en la medida en la cual la seguridad alimentaria es fundamentalmente un asunto "micro", de interés para cada individuo en cada momento y lugar. Por ende, cualquier medición "macro" es susceptible de subestimar la verdad en lo cual reside la "trampa de la agregación". El cálculo más desagregado ha de proporcionar por ello la mejor estimación. Por la misma razón, la estimación de 1972 tiene que estar seriamente subestimada, al provenir de una base de datos fuertemente agregada en su parte inferior, con el 52o/o de la población nacional concentrada en los tres últimos estratos (el 39o/o, tratándose de las ciudades, y el 72o/o, en el caso del campo). En efecto, la concentración aún mayor de la población rural en la parte baja puede explicar la participación desproporcionada del campo en la brecha alimentaria global calculada por García (66o/o, Vs. tan sólo 24o/o en 1981) de forma casi tan convincente como la presunción mencionada de que el autoconsumo estuvo virtualmente ausente de los datos de 1972.

Es notable la declinación aparente entre 1972 y 1981 en el costo de erradicar la subalimentación, al menos si se mide, de manera burda, por el valor en dólares de los cereales requeridos para cerrar la brecha energética en todos los deciles de ingreso (o por lo que representaría ese valor como porcentaje de las importaciones totales). Sin embargo, el cambio involucra si-

²⁸ (García, 1979-1981) supuso un promedio un promedio de 350 KCal./100 g., el cual se utiliza aquí nuevamente para fines de comparabilidad. Esta cifra se halla en la parte alta del "dominio admisible", en la medida en que coincide con el contenido energético del centeno colombiano (348), es ligeramente inferior a aquel de arroz (359) —el principal cereal en la dieta nacional— y excede los del trigo (326), del maíz (323) y de la avena (311), con márgenes razonablemente pequeños.

²⁹ O también, alternativamente, el 0,5o/o del total de las exportaciones (US\$3.458 millones).

CUADRO 9

PROPENSION PROMEDIO AL CONSUMO DE ALIMENTOS EN LOS GASTOS DEL HOGAR
Y ELASTICIDAD-GASTO DEL CONSUMO DE CALORIAS
EN LOS CINCO ESTRATOS MAS BAJOS DE 1972

Estrato de 1972 del DANE:	%o de Po- blación		Propensión Nacional (Elastici- dades)	%o de Po- blación		Propensión Urbana (Elastici- dades)	%o de Po- blación		Propensión Rural (Elastici- dades)
	%o	Acumu- lado		%o	Acumu- lado		%o	Acumu- lado	
V	7.7	76.5	0.50 (.2658)	9.1	65.8	0.45 (.2583)	5.6	92.3	0.60 (.2781)
IV	16.5	68.5	0.52 (.2880)	17.8	56.7	0.48 (.2768)	14.4	86.7	0.63 (.3062)
III	23.5	52.0	0.58 (.3087)	19.9	38.9	0.53 (.2938)	29.3	72.3	0.65 (.3214)
II	22.0	28.5	0.62 (.3393)	14.7	19.0	0.58 (.3412)	33.2	43.0	0.66 (.3437)
I	6.5	6.5	0.65 (.3982)	4.3	4.3	0.59 (.3827)	9.8	9.8	0.69 (.4033)

Los datos fueron derivados de García (1979) de la siguiente manera:

Propensiones: Tomados directamente (I-IV) o extrapoladas (V) del Cuadro 9, página 145.

Elasticidades: Reconstruidas por el autor basándose en la metodología descrita en la llamada 52, página 156.

multáneamente una nueva y más amplia base de referencia (el sistema de alimentos de Colombia, del cual es componente particular el comercio exterior de alimentos, incluidas las importaciones) y un efecto combinado de precio y cantidad. Al variar estos últimos continuamente a lo largo del tiempo, la comparación puede no ser siquiera aproximadamente válida mientras no se tenga también en cuenta la correspondiente *distribución*. En efecto, la noción de variabilidad es central para el concepto de seguridad alimentaria, lo cual conduce a mirar el "riesgo de seguridad alimentaria" de la población colombiana en 1972 y 1981.

F. Revisión de la inseguridad alimentaria

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición de Colombia definió la seguridad alimentaria como la "seguridad que se da a todos los grupos socioeconómicos, en todas partes y en todos los momentos del año, en el sentido de que estarán efectivamente

disponibles para su consumo alimentos en la cantidad y diversidad requeridas para la satisfacción continua de sus necesidades nutricionales" (PAN, 1979). En esta definición, las dimensiones asociadas de oferta y acceso están ambas involucradas en el concepto de "disponibilidad efectiva", mientras el énfasis en la continuidad destaca la importancia del factor de riesgo. Por otra parte, el planteamiento del PAN sugería que la seguridad alimentaria estaba orientada preferentemente hacia los más pobres —ya que ningún grupo de la sociedad debería ser excluido— y que su objetivo final era nutricional. En una forma u otra, todos estos aspectos se hallan en las distintas definiciones oficiales de seguridad alimentaria actualmente en vigor, v.g. las de la FAO (CFS, 1983), el Banco Mundial (1986) y la Subregión Andina (Acuerdo de Cartagena, 1983 y 1984).

La dificultad resultante siempre ha sido el resumir los múltiples aspectos de una definición tan amplia mediante un criterio de

medición uniforme que no sacrifique información valiosa sobre el panorama global. Hasta donde ello pueda lograrse, ésta es justamente la virtud de la definición econométrica del “riesgo de seguridad alimentaria” utilizada por Valdés (1981) y García (Ibídem), entre otros. En ella, se parte de la tendencia en el tiempo de un indicador apropiado de la disponibilidad efectiva, v.g. el consumo aparente, la oferta neta de alimentos y —a veces— la misma producción de alimentos por sí sola. La distribución probabilística de las desviaciones en relación con dicha tendencia se vuelve parte de la medición. Específicamente, se estiman la magnitud y probabilidad asociadas con variaciones “realistas” por debajo de la tendencia, y se traducen estos faltantes a cambios negativos en la adecuación de energía y nutrientes. La forma en que dichas variaciones son medidas por la distribución del ingreso local, especialmente en su parte más baja, es lo que más importa en definitiva, en la medida en la cual dicha distribución pueda conocerse. La causa teórica de la inseguridad alimentaria así definida, es decir, la variabilidad agregada en la oferta de alimentos, es de una naturaleza más general de lo que parecería ya que su impacto sobre los necesitados se evalúa a través del respectivo aumento de precios. Cualquier causa alternativa de variabilidad o riesgo que produzca el mismo efecto de precios generaría entonces los mismos resultados finales en términos de inseguridad alimentaria incremental.

El ejercicio correspondiente fue realizado por García para el año de 1972 con base en diversas estimaciones econométricas y supuestos. Para fines de comparación, ninguna de estas premisas ha sido modificada para el análisis del año 1981, aun cuando las más críticas se enuncian explícitamente, para información del lector. De los cuatro faltantes alternativos en la producción u oferta anual de alimentos considerados inicialmente (1, 3, 5 y 10%), el análisis tan sólo retuvo dos (3 y 5%). Una baja del 1% no se consideró suficientemente grande para acarrear un costo significativo, mientras que la probabilidad asociada con

una desviación hacia abajo del 10% o más era muy pequeña (0.001 a 0.005) hasta el punto de ser despreciable³⁰. Por otra parte, García supuso una política gubernamental consistente en no realizar importaciones adicionales, lo cual equivale a postular un escenario de “economía cerrada”. En dicho escenario, se maximiza el impacto doméstico del faltante alimentario presunto ya que una disminución de oferta se traduce así en una reducción idéntica en la demanda³¹. Dado el faltante, el incremento resultante en el precio de los alimentos puede entonces derivarse de la elasticidad precio de la demanda de alimentos, bajo distintas estimaciones alternativas (−0.2694, −0.3415 y −0.43875)³².

Luego, se calculó el efecto diferencial del alza de precios sobre el consumo de los estratos más bajos. La reducción porcentual resultante en el consumo per cápita de alimentos en cada uno de dichos estratos se supuso igual al respectivo incremento porcentual de precios —otro supuesto fuerte (elasticidad unitaria) que tiende a maximizar el impacto, a nivel del hogar, del respectivo faltante agregado. A partir del incremento de precio y de la participación

³⁰ A título de comparación, los faltantes de 3 y 5% tendrían una probabilidad anual de 0.09 a 0.215 y 0.02 a 0.10, respectivamente, o la probabilidad de ocurrir una vez cada 4 ó 5 a 10 u 11 años.

³¹ Este hecho, sin embargo, se compensa parcialmente mediante una circunstancia paralela: el análisis del impacto estuvo basado en una desviación de *exactamente* un 3 ó un 5% —ocurrencia ésta con probabilidad cero— en vez de una desviación de *al menos* 3 a 5%, si bien esto último era claramente lo que se pretendía. Se introdujo así un sesgo hacia abajo ya que, por ejemplo, el valor esperado de una desviación del 3% o más es superior al 3% (sería aquí del 4.5%, es decir mitad más grande).

³² Según cálculos de García (1979, 1981), basados en parámetros originalmente estimados por Prieto (1977) y Musgrave (1978). Los precios de los alimentos se elevarían en un 6.8 a 11.0% con un faltante del 3% y en un 11.4 a 18.6% con una disminución del 5%, según cual fuere la elasticidad.

CUADRO 10

EL RIESGO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN 1972:
DISMINUCION EN EL CONSUMO PROMEDIO DE ENERGIA Y AUMENTO
EN LA POBLACION "DE RIESGO" COMO RESULTADO DE UNA FALTANTE
DE OFERTA AGREGADA DE ALIMENTOS DEL 3 O 5% O
DE UN AUMENTO CONMESURADO EN EL PRECIO DE LOS ALIMENTOS
(KCal/Cap)

Habitat:			A: NACIONAL		
Estrato DANE 1972	o/o de Po- blación		Consumo antes del Aumento o Faltante	Consumo de 1981 Después del Aumento o Faltante	
	o/o	Acum.		(30/o)	(50/o)
V	7.7	76.2	2292	2258-2271	2235-2257
IV	16.5	68.5	2116	2081-2095	2057-2080
III	23.5	52.0	1974	1935-1950	1908-1934
II	22.0	28.5	1796	1755-1770	1726-1753
I	6.5	6.5	1530	1486-1503	1456-1485
Habitat:			B: URBANO		
V	9.1	65.8	2359	2329-2335	2308-2328
IV	17.8	56.7	2201	2169-2181	2158-2167
III	19.9	38.9	2074	2039-2052	2014-2037
II	14.7	19.0	1786	1747-1762	1720-1747
I	4.3	4.3	1592	1552-1568	1525-1551
Habitat:			C: RURAL		
V	5.6	92.3	2191	2147-2164	2116-2145
IV	14.4	86.7	1990.0	1948-1964	1919-1946
III	29.3	72.3	1896.0	1852-1869	1822-1851
II	33.2	43.0	1773.0	1729-1746	1698-1727
I	9.8	9.8	1511.0	1465-1482	1433-1463

Todos los estratos de ingreso de 1972 con consumo promedio de energía inferior al "mínimo de seguridad" de 1970 KCal/Cap. del ICBF se consideraron en situación "de riesgo".

El consumo antes del aumento o faltante fue tomado de García (1979, 1981).

El consumo después del aumento o faltante se obtuvo mediante la aplicación de las elasticidades del Cuadro 9, dados los niveles de consumo anteriores. Los límites superiores e inferiores corresponden respectivamente a la elasticidad estimada más alta y más baja. Los aumentos de precio respectivos eran de 6.8/11.00% con un faltante del 30% y de 11.4/18.60% con un faltante del 50% (ver texto).

del consumo de alimentos en los gastos del hogar para cada estrato, se calculó entonces la caída global en los gastos per cápita. La disminución en el consumo de energía per cápita para cada estrato se desprende de dicha caída y de la respectiva elasticidad-gasto del consumo de energía (estimada para cada estrato, con base en las regresiones semilogarítmicas de García³³). En el Cuadro 10 se observan los límites superior e inferior de los niveles de consumo de energía en 1972 (basados en la estimación más alta y más baja de la elasticidad, respectivamente), ajustados hacia abajo para tener en cuenta un faltante alimentario agregado del 3 ó 50% frente a las estimaciones originales.

Tal como puede advertirse en el cuadro, el impacto final en 1972 depende casi tanto de la elasticidad como de la magnitud del mismo faltante. En efecto, hay dos combinaciones que producen un impacto casi idéntico: la elasticidad estimada más alta (-0.4875) con el menor faltante (3%), y la más baja (-0.2694) con el mayor faltante (50%). En todos los casos, sin embargo, la línea de corte que divide los grupos "en riesgo" de los hogares más "holgados" asciende un estrato en el campo, elevándose así por encima del 87% de la población rural. A primera vista, no ocurre ningún cambio discernible en el sector urbano pero esto se debe a la "trampa de la agregación" ya que un examen más cuidadoso de los datos revela un aumento aproximado de 100% en la población urbana "en riesgo", hasta el 190%, con lo cual el total nacional asciende al 520%³⁴

El Cuadro 11 muestra las adecuaciones de energía y nutrientes que se desprenden de la aplicación de los mismos supuestos de

³³ Cf. el Cuadro 9.

³⁴ Con base en la *lectura directa* de la distribución nacional de calorías, la población "en riesgo" a nivel nacional se eleva hasta el 520%, para un aumento neto del 120% frente a la estimación anterior (400%). Dado un incremento rural algo superior al 140%, esto acarrea una variación del 100% en el total urbano.

García a los datos de 1981. Tal como puede verse, los hogares potencialmente "en riesgo" desde el punto de vista de la energía (por debajo del 90% de la ingesta recomendada) ocupan ahora los últimos tres deciles a nivel nacional y los últimos cuatro en el sector urbano, en lugar de los últimos dos y tres respectivamente. En esta ocasión no se ve ningún impacto perceptible en el campo, según la agregación (deciles) y el criterio (línea de corte del 90%) utilizados. De aceptarse ambos, el riesgo de seguridad alimentaria *incremental* asociado con un faltante de alimentos del 3 al 50% a nivel agregado debería entonces considerarse como de aproximadamente la misma magnitud en 1981 que en 1972 (100% Vs. 120%). Sin embargo, la distribución urbano-rural del fenómeno es diametralmente opuesta. En efecto, mientras que el campo era de lejos el sector más débil de acuerdo con García, en 1981 aparece mucho más apto que el sector urbano para resistir cualquier riesgo "razonablemente probable" de seguridad alimentaria.

G. La evolución del riesgo de seguridad alimentaria

¿Qué tanta fe debe ponerse en estos resultados y qué inferencias se pueden sacar en cuanto a la evolución de la inseguridad alimentaria durante 1972-1981? Ya se arguyó que los datos de 1972 subestimaban seriamente el consumo rural. Además, tanto el nivel de agregación como los criterios empleados fueron sustancialmente diferentes en 1981. Esta última medición es, sin duda, superior a la anterior con respecto a ambos conceptos. En efecto, la línea de corte de 1972 (1970 KCal./Cap) no sólo no tuvo en cuenta las equivalencias-adulto, sino que además se aplicó a una desagregación altamente irregular (y en general mucho menor). Ambas diferencias acarrear un sesgo hacia abajo en la medición final del impacto en 1972.

Con todo, ¿Cuál sería el resultado de repetir el ejercicio de 1981 con el mismo criterio de corte de 1970 KCal./Cap. para fines de comparabilidad y congruencia a tra-

CUADRO 11
EL RIESGO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN 1981:
DISMINUCION EN LA ADECUACION PORCENTUAL PROMEDIO DE
ENERGIA Y AUMENTO EN LA POBLACION "DE RIESGO"
COMO RESULTADO DE UNA FALTANTE DE OFERTA AGREGADA DE
ALIMENTOS DEL 3 O 5% O DE UN AUMENTO CONMESURADO
EN EL PRECIO DE LOS ALIMENTOS

Hábitat:

A: NACIONAL

Decil:	Estrato DANE 1972	Adecuación en 1981 antes del Aumento o Faltante	Adecuación de 1981 después del Aumento o Faltante (3%/o) (5%/o)	
6	IV	103.2	101.5-102.2	100.3-101.4
5	IV	99.9	98.3-99.3	97.1-98.2
4	III	96.2	94.3-95.0	93.0-94.2
3	III	94.4	92.5-93.3	91.3-92.5
2	II	90.7	88.6-89.4	87.2-88.5
1	II	88.3	86.3-87.0	84.9-86.2
0	I,II	83.3	81.1-82.0	79.7-81.0

Hábitat:

B: URBANO

Decil:	Estrato DANE 1972	Adecuación en 1981 antes del Aumento o Faltante	Adecuación de 1981 después del Aumento o Faltante (3%/o) (5%/o)	
6	IV	102.8	101.4-101.5	98.4-101.4
5	IV	100.0	98.6-99.1	97.9-98.6
4	III	98.8	97.4-97.9	96.9-97.3
3	III	91.1	89.5-90.1	88.4-89.8
2	II	86.8	85.3-85.9	84.3-89.5
1	II	82.8	81.0-81.7	79.7-80.9
0	I,II	76.1	74.3-75.0	73.1-74.1

Hábitat:

C: RURAL

Decil:	Estrato DANE 1972	Adecuación en 1981 antes del Aumento o Faltante	Adecuación de 1981 después del Aumento o Faltante (3%/o) (5%/o)	
6	IV	105.4	103.0-103.9	101.3-102.9
5	IV	102.6	100.2-101.1	98.6-100.2
4	III	101.4	99.1-100.0	97.5-99.0
3	III	95.1	92.8- 93.7	91.2-92.7
2	II	95.3	92.9- 93.8	91.3-92.8
1	II	89.1	86.9- 87.7	85.3-86.8
0	I,II	85.4	83.0- 83.9	81.4-82.9

Se construyó usando los datos de los Cuadros 5, 6 y 7, y los cálculos de Pardo (1984), y siguiendo la metodología de García (1979, 1981). El uso de los límites inferiores diferentes para el consumo de energía (90% de las recomendaciones o 1970 KCal/Cap.) produce dos estimativos diferentes de la población "en riesgo".

Los límites inferiores y superiores de la adecuación "ex-post" corresponden a las elasticidades-precio. Los aumentos respectivos en los precios son de 6.8/11.0% en el caso de un faltante del 3% y de 11.4/18.6% cuando el faltante es de 5%.

vés del tiempo?³⁵. ¿Cómo afectaría esto el riesgo de seguridad alimentaria *actual e incremental* y, asimismo, la inseguridad alimentaria *potencial*, es decir el total de los dos? El Cuadro 11 sugiere que los grupos "en riesgo" según este método se habrían elevado del 10 al 20% de la población a nivel nacional y en el campo, sin cambio aparente en las ciudades (20%). Aun cuando este resultado parece contradecir los hallazgos anteriores basados en la adecuación —e implican una distribución urbano-rural del riesgo incremental de seguridad alimentaria más semejante a la estimada por García—, ello es tan sólo aparente.

En primer lugar, cualquier distribución discreta (V.g. deciles) resulta incapaz de tener debidamente en cuenta cambios reales continuos, quedando estos convertidos en "saltos". Por consiguiente, una fluctuación pequeña de un estrato a otro puede surtir un mayor impacto discreto que una variación más grande dentro de un mismo estrato. En segundo lugar, cualquier comparación per cápita discrimina en contra del campo, tal como ya se planteó en la discusión del contraste urbano-rural. Finalmente, y tal como lo sugiere la llamada 35, el emplear un nivel absoluto de consumo no sólo acarrea la misma discriminación sino que también la extiende a los resultados del final del período (1981).

Sin embargo, la regla de corte de KCal./Cap. de 1970 no queda necesariamente invalidada por tener un sesgo "anti-rural y anti-1981". En la medida en que las conclusiones alcanzadas con esta regla le atri-

buyan una mayor importancia comparativa al consumo en 1981 que en 1972 o al campo que al sector urbano, el sesgo las refuerza en lugar de debilitarlas. En el caso opuesto, en cambio, cabe cuestionar su validez. Por consiguiente, la estimación de la distribución urbano-rural de la inseguridad alimentaria en 1981 calculada con base en el 90% de la recomendación dietética de energía, *no puede considerarse refutada* por la aproximación alternativa (basada en 1970 KCal.). Finalmente, allí donde los dos criterios en competencia proveen estimaciones o conclusiones convergentes, éstas y aquellas salen fortalecidas.

Cualquiera que sea el criterio, la magnitud incremental de inseguridad alimentaria a nivel nacional es la misma (10%). La inseguridad alimentaria efectiva es menor bajo una regla de corte de 1970 KCal./Cap. (10%) que con aquélla basada en el 90% de la recomendación dietética de energía (20%) y también lo es, asimismo, el riesgo potencial de seguridad alimentaria correspondiente (20% Vs. 30%). Por otra parte, estas estimaciones alternativas muestran un progreso muy apreciable frente a la situación de 1972, medido tanto en términos efectivos o históricos (40%) como en los del riesgo potenciales (52%). La conclusión indiscutible es que *durante la década de los setenta disminuyó la inseguridad alimentaria*, como resultado del mejoramiento en las distribuciones de energía e ingreso, si bien el riesgo incremental provocado por una variabilidad agregada en la oferta de alimentos —o por cualquier otra causa con un efecto similar sobre los precios— aún afectaba una proporción comparable de la población en 1981. Más aún, si bien este riesgo afectaba a la misma proporción de la población que en 1972, en la práctica se traducía en una brecha alimentaria incremental bastante más costea-ble (menos del 0.5% de las importaciones de 1981 Vs. el 1 al 2% en 1972), gracias al desarrollo concomitante del sistema y comercio de alimentos de Colombia.

Otra conclusión legítima es la declinación de la inseguridad alimentaria rural du-

³⁵ La comparabilidad puede ser más aparente que real en la medida en que el contenido de equivalentes-adultos (EA) de cualquier consumo per cápita (aquí, 1970 KCal./Cap.) tuvo necesariamente que decrecer en 1972-81 debido a la dramática "transición demográfica" que llevó la tasa de crecimiento de población de Colombia del 2.2% en 1950 al 3.4% en 1964 y al 1.7% en 1985. Por razones análogas, el contenido EA de este nivel de consumo es menor en el sector urbano que en el campo (cf. el Cuadro 3). La regla de 1970 KCal./Cap. subestima entonces el consumo de 1981 frente a su homólogo de 1972, así como el consumo rural frente a su homólogo urbano.

rante 1972-1981. La inseguridad alimentaria efectiva en 1981 estaba limitada al decil más bajo, con la regla de 1970 KCal., y a los dos más bajos, con su homólogo del 90% de la recomendación dietética. En ambos casos, esto es mucho menos que el 72% de la población rural, tal como se había encontrado con el mismo criterio para 1972. Por cierto, puede objetarse que, si dichos datos omitían en gran parte el autoconsumo (como es de presumirse), el factor de corrección resultante (según la llamada 19) reduciría el total humano "en riesgo" hasta un 10% (estrato rural I del DANE)³⁶. Si se aplica la línea de corte de 1970 KCal. —la cual es aquí más favorable a 1981 y al campo, y permite realizar por ende comparaciones congruentes— no habría cambios significativos durante este período en términos de los estratos "en riesgo".

Sin embargo, el mejoramiento sustancial que se produjo efectivamente en el interior de los estratos más bajos es manifiesto con base en el Cuadro 2, cuando se comparan los datos de 1981 con las cifras ajustadas de 1972 (indicadas en la llamada 36). La evolución de la participación rural en la brecha alimentaria (del 68% a menos del 40%) refuerza la hipótesis según la cual un mejoramiento sustancial en la seguridad alimentaria rural³⁷.

¿Qué tan creíble es esto a la luz de la información disponible en las Cuentas Nacionales? El período 1972-1978 es totalmente compatible con este panorama, con una tasa anual de crecimiento promedio del 6.2% en el valor agregado agrícola bruto (contra 5.9% para el PIB de Colombia) y una ganancia del 41% en los términos de

intercambio sectoriales. Después de 1978, en cambio, la agricultura creció más lentamente que la economía nacional y sus términos de intercambio se deterioraron. Aún así, para el período 1972-81 en su conjunto, los crecimientos anuales compuestos del sector y de la nación fueron comparables, en torno al 5.2%, y se logró preservar una ganancia neta del 31.2% en los términos de intercambio, lo cual basta para sustentar la conclusión general³⁸.

Similar presunción de mejoramiento se aplica al sector urbano. Si se usa la regla de corte de 1970 KCal., el 19 y 20% más bajo estaban respectivamente "en riesgo" en 1972 y en 1981, lo cual indica aproximadamente la misma inseguridad alimentaria efectiva. Sin embargo, el consumo promedio de energía por estrato era claramente más alto en 1981 (cf. los Cuadros 2, 10 y 11). Conjuntamente con el hecho de que la regla de corte tiende a discriminar en contra de los datos de 1981, estas dos circunstancias sugieren la probabilidad de un *progreso urbano*.

No obstante este progreso, entre 1972 y 1981 se duplicó la participación urbana en la brecha alimentaria global³⁹. Fue igual o superior el aumento de esta participación en la inseguridad alimentaria (efectiva)⁴⁰. Finalmente, el sector urbano sufría manifiestamente de un mayor problema distribucional en 1981 (Cf. el Cuadro 1). Todo ello indica algún grado de *pérdida relativa*

³⁸ Hay alguna evidencia de que el cambio de tendencias que comenzó en 1978 continuó afectando a la agricultura moderna en la primera mitad de los ochenta, pero no al sector tradicional, el cual es más susceptible al riesgo alimentario (Reyes, *et. al.*, 1986).

³⁹ Del 32% al 62% (con base en el mismo criterio de corte) o al 66% (bajo el criterio alternativo del 90% de la recomendación dietética).

⁴⁰ Del 30% de la población total efectivamente "en riesgo" en 1972 al 80 ó 60% de la misma en 1981, respectivamente, de acuerdo con el criterio.

³⁶ El consumo promedio de energía per cápita se elevaría a 1692, 1986 y 2124 KCal./Cap. para los estratos I, II y III, respectivamente.

³⁷ Aun si la participación rural en la brecha alimentaria de 1972 se ajusta hacia abajo para tener en cuenta el autoconsumo (de dos tercios a la mitad con base en la llamada 19), el déficit correspondiente aún experimenta una disminución relativa de consideración durante 1972-81 (de la mitad a un cuarto del total nacional).

de acceso al ingreso y los alimentos frente al sector rural, aun si la evidencia disponible *no* sugiere que esta tendencia negativa se haya mantenido en la presente década (Cf. Reyes *et. al.*, 1986). Nuevamente, esto puede explicarse en parte por algunos cambios en los precios relativos, v.g. como consecuencia de la eliminación gradual durante la segunda mitad de los años setentas de ciertos subsidios clave que anteriormente se aplicaban al consumo de alimentos o energía, en forma tanto directa (combustibles para uso doméstico) como indirecta (transporte público) (Uribe, 1983). En ambos casos, los consumidores urbanos se vieron mayormente afectados.

III. CONCLUSION

El análisis desarrollado en este trabajo confirma la evolución positiva, también detectada por otros investigadores, en la distribución del ingreso entre 1972 y 1981. Muestra asimismo que se ha dado, paralelamente, un mejoramiento en la distribución de energía a lo largo de la escala socioeconómica. También concluye que ha disminuido la inseguridad alimentaria de los colombianos, pues afectaba al 40% más bajo de la población en 1972 pero únicamente al 10 ó 20% más pobre en 1981, dependiendo la estimación del criterio de medición que se utilice. Sin embargo, en cualquiera de estos dos años, se encuentra un riesgo de seguridad alimentaria incremental —ocasionado por la variabilidad probable en la oferta agregada o en los precios de los alimentos— del mismo orden de magnitud humana, quedando así expuesto un 10 ó 12% adicional de la población a dicho riesgo.

Por otra parte, en contraste con lo que indicaban diagnósticos anteriores, la inseguridad alimentaria se ha concentrado en el medio urbano, donde se extiende al 20 ó 30% de la población (30 ó 40% si se tiene en cuenta el riesgo incremental en cualquier año), mientras que en el medio rural sólo el 10 al 20% más pobre, se halla en situación de riesgo. Se observa asimismo un cambio apreciable en la distribución espa-

cial de la inseguridad alimentaria, la cual pasó de ser rural en un 70% en 1972 a ser mayoritariamente urbana (en un 60% o más) en 1981. Esta situación se da pese a que el ingreso urbano en 1981 era el doble del rural y no obstante la mayor calidad y diversidad de la dieta urbana, habida cuenta de su adecuación en proteínas, calcio y vitamina A, entre otros nutrientes esenciales.

Este estudio destaca, además, el papel fundamental del ingreso y de su distribución en la evolución tanto del consumo de energía y nutrientes como de la misma inseguridad alimentaria. Vincula asimismo la disminución de la inseguridad con los cambios ocurridos a lo largo del período 1972-81 en los precios relativos de algunos productos y sectores; especialmente agroalimentarios o con contenido energético. Entre los primeros resalta el caso del arroz, cuyo precio relativo cayó a la par con los costos de producción unitarios, debido a un sostenido proceso de cambio tecnológico.

Finalmente, se concluye que el costo de cerrar la brecha alimentaria nacional a través de una transferencia de ingreso o de cereales cayó más rápido aun que la inseguridad alimentaria, pues pasó de representar entre 4 y 9% de las importaciones totales de 1972 al 1% de las de 1981. También se redujeron concomitantemente las necesidades de suministro relacionadas con el riesgo —o la brecha— incremental: menos del 0.5% en 1981, contra el 1 al 2% en 1972.

La reducción proporcional en los requerimientos de recursos para el "cierre" de la brecha de alimentos —o sea para la solución de la inseguridad alimentaria a través del ingreso— y la manifiesta importancia de cambios permanentes en los precios de determinados bienes, especialmente cuando se logran mediante la inversión en tecnología, abren un abanico de políticas para el mismo fin. La lucha contra la inseguridad alimentaria es ahora más costeable y puede basarse en pautas técnicas más precisas y confiables.

Si bien este estudio pone así de presente que existen valiosas oportunidades potenciales para la conformación de una política alimentaria global y para la planeación del desarrollo social, aún precisa investigar mayormente algunos aspectos clave del problema.

Por una parte, la mayoría de las inferencias son descriptivas y exigen por consiguiente un esfuerzo adicional de cuantificación. Además, una faceta tan importante como es el comportamiento del hogar —y especialmente el hecho de si las decisiones de consumo son racionales desde un punto de vista nutricional— no ha sido enfrentado de manera central sino en forma tangencial. Adicionalmente, una gama de necesidades biológicas complejas y que involucran un gran número de nutrientes y de procesos sistémicos se reduce por necesidad a la de-

manda de energía, siendo ésta una simplificación extrema de la realidad a la cual no es conveniente sujetar el análisis.

Finalmente, y si bien este informe va bastante más allá que muchos otros en la desagregación del análisis a lo largo del espacio (habitats) y de la escala socioeconómica, un nivel excesivo de agregación prevalece aún en ambas dimensiones, pese a que la seguridad alimentaria es un fenómeno esencialmente “micro”. La desagregación del análisis de acuerdo con una tercera dimensión importante —el tiempo— es igualmente necesaria dada la naturaleza transversal de la base de datos, aunque la construcción y utilización de un indicador de “ingreso permanente” puede consultar en parte, teóricamente, esta preocupante restricción.

REFERENCIAS

- ACUERDO DE CARTAGENA (1983): Decisión 182 sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Ambiente, XXXVI Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo, Lima, Perú.
- ACUERDO DE CARTAGENA (1984): “Formación de los Sistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria y Sistema Andino”, Novena Reunión del Consejo Agropecuario del Acuerdo, Lima, Perú.
- BANCO MUNDIAL (1986): “Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries”, un Estudio de Políticas del Banco Mundial, Washington, D.C., EE.UU.
- CFS (1983): “Informe del Director General sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Una Revaluación de Conceptos y Enfoques”, Octava Sesión del Comité de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, Italia.
- FRIEDMAN, Milton (1957): *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press, Princeton, NJ, EE.UU.
- GARCIA García, Jorge (1979): “¿Es importante la seguridad alimentaria para Colombia?”, *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XI, No. 3, Sept.-Dic., Bogotá, Colombia.
- , (1981): “The Nature of Food Insecurity in Colombia”, en *Food Security for Developing Countries*, pp. 123-142, Westview press, Boulder, Colorado, EE.UU.
- FAO/OMS (1962): “Necesidades de Calcio”, Informe de un Comité Mixto de Expertos, Serie de Informes Técnicos 230, Ginebra, Suiza.
- , (1967): “Necesidades de Vitamina A, Tiamina, Riboflavina y Niacina”, Informe de un Comité Mixto de Expertos, Serie de Informes Técnicos 462, Ginebra, Suiza.
- , (1971): “Necesidades de Acido Ascórbico, Vitamina D, Vitamina B₁₂, Fosfato y Hierro”, Informe de un Comité Mixto de Expertos, Serie de Informes Técnicos 452, Ginebra, Suiza.
- , (1973): “Necesidades de Energía y Proteína”, Informe de un Comité Mixto Ad Hoc de Expertos, Serie de Informes Técnicos 522, Ginebra, Suiza.
- FAO/OMS/UNU (1984): “Necesidades de Energía y Proteína”, Consulta Técnica Conjunta de Expertos, Serie de Informes Técnicos 724, Ginebra, Suiza.
- ICBF (1981): Hoja de Balance de Alimentos, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Bogotá, Colombia.

- MISION DE EMPLEO (1986): "El Problema Laboral Colombiano: Diagnóstico, Perspectivas y Políticas", Informe Final, en *Revista de la Contraloría General de la República*, Serparata No. 10, Agosto-Septiembre.
- MORA, José Obdulio (1982): "Situación Nutricional de la Población Colombiana en 1977-80", *Estudio Nacional de Salud*, Vol. I, Bogotá, Colombia.
- MUCHNIK de Rubinstein, Eugenia (1986): "The Impact of Technological Change in Rice on Calorie Intake by Low-Income Households in Colombia", Estudio Preparado para IFPRI, Washington, D.C., EE.UU.
- MUSGROVE, Philip (1978): *Consumer Behavior in Latin America: Income and Spending of Families in Andean Cities*, The Brookings Institution, Washington, D.C., EE.UU.
- NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES FOOD AND NUTRITION BOARD COMMITTEE ON DIETARY ALLOWANCES (1980): *Recommended Dietary Allowances*, Ninth Edition, Washington, D.C., EE.UU.
- PAN (1979): "Proyecto de Seguridad Alimentaria para la Costa Pacífica", Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia (Mimeo).
- . (1981): "Recomendaciones de Consumo de Calorías y Nutrientes para la Población Colombiana", Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- PARDO Téllez, Franz (1984): "Análisis I de la Encuesta Nacional de Alimentación, Nutrición y Vivienda DANE-DNP-DRI-PAN: La Situación Socio-Alimentaria de la Población Colombiana", Bogotá, Colombia (Mimeo).
- . (1984): "Análisis II de la Encuesta Nacional de Alimentación, Nutrición y Vivienda DANE-DNP-DRI-PAN: La Estructura del Patrón Alimentario de la Población Colombiana", Bogotá, Colombia (Mimeo).
- PRIETO Durán, Rafael (1977): "Gasto e Ingreso Familiar Urbano en Colombia", *Ensayos ICIEL*, No. 4, Agosto.
- REYES, Alvaro; GOMEZ, Martha Isabel de, y RAMIREZ, Clara (1986): "Evolución de la Distribución del Ingreso en Colombia", Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, Colombia (Mimeo).
- SANINT, L., RIVAS, L., DUQUE, M., SERE, C. (1984): "Food Consumption Patterns in Colombia. A Cross-Sectional Analysis of the DANE-DNP-DRI-PAN-1981 Household Survey", en *Trends in CIAT - Commodities*, Centro Internacional de Agricultura Tropical, Cali, Colombia.
- URIBE Mosquera, Tomás (1983): "Programas Formales y Política Implícita de Alimentación y Nutrición en la Subregión Andina. Bases para una Estrategia Regional", en *Lineamientos de una Estrategia Andina de Alimentación y Nutrición*, Junta del Acuerdo de Cartagena, PADT de Alimentos, Lima, Perú.
- VALDES, Alberto (1981): Editor de *Food Security for Developing Countries*, Westview Press, Boulder, Colorado, EE.UU.

ANEXO

CONSTRUCCION DEL INDICADOR DE INGRESO PERMANENTE

I. FORMA GENERAL

El indicador de ingreso permanente es de la forma:

$$Y^* = C + [\tilde{P} \tilde{C} \tilde{H} \tilde{C}] \begin{Bmatrix} A^P \\ A^H \end{Bmatrix} + [\tilde{P} \tilde{C} \tilde{H} \tilde{C}] \begin{Bmatrix} B^P \\ B^H \end{Bmatrix} E \quad D-R \quad (1)$$

$\begin{matrix}
 nx1 & nx1 & nx19 & 19x1 & nx19 & 19x21 & 21x4 & 4x1
 \end{matrix}$

donde:

1. $Y_{n \times 1}$ es el vector de ingreso permanente per cápita del hogar de acuerdo con esta definición (n es el número de observaciones, o sea hogares). El asterisco indica la transformación: $y^* = \text{Log } e(y + 1)$.
2. $PC_{8 \times n} = [PC_{ij}]$ y $HC_{11 \times n} = [HC_{ij}]$ son dos vectores de indicadores de riqueza del hogar PC_i (capital físico) y HC_i (capital humano), tal como se muestra a continuación ($\tilde{P}C_{n \times 8}$ y $\tilde{H}C_{n \times 11}$ son sus transpuestos):

Capital físico

- $PC_1 = \text{QUALTRMT}$ indica la calidad del tratamiento de aguas.
- $PC_2 = \text{QUALSURE}$ indica la calidad de eliminación de desechos.
- $PC_3 = \text{QUALMAT}$ indica la calidad de los materiales del piso.
- $PC_4 = \text{QUALTITL}$ indica la calidad del título sobre la vivienda del hogar.
- $PC_5 = \text{QUALAPLI}$ indica la calidad de los electrodomésticos y, más generalmente, del stock de bienes de consumo duradero en el hogar.
- $PC_6 = \text{QUALCOOK}$ indica la calidad de los combustibles para cocción.
- $PC_7 = \text{QUALKICH}$ indica la calidad de las facilidades de cocción.
- $PC_8 = \text{PCAUTO1}$ es un indicador de ingreso/consumo, antes que de riqueza. Mide la participación del autoconsumo dentro del ingreso total del hogar.

Capital humano

- $HC_1 = \text{HEDUC}$ indica el nivel educativo del jefe de hogar.

- $HC_2 = \text{PC-LIT}$ mide la 'tasa de alfabetismo' del hogar.
- $HC_3 = \text{SIKCHILD}$ es la proporción de preescolares con síntomas serios o compuestos de patología infantil (tos, gripe, diarrea, etc.).
- $HC_4 = \text{D-WN}$ es una variable dummy que indica la presencia en el hogar de infantes o preescolares ya destetados.
- $HC_5 = \text{PEOPSAM}$ es el tamaño del hogar.
- $HC_6 = \text{PC-MCH}$ mide la participación porcentual de la población materno-infantil en el hogar (mujeres embarazadas, madres lactantes, infantes y preescolares).
- $HC_7 = \text{MOMHEAD}$ es una variable dummy que indica si el jefe de hogar es mujer.
- $HC_8 = \text{DUMMY-CH}$ es una variable dummy que indica la presencia de infantes o preescolares en la población del hogar.
- $HC_9 = \text{D-FA}$ es una variable dummy que indica la presencia de al menos una mujer de edad fértil en el hogar.
- $HC_{10} = \text{D-FT}$ es una variable dummy que indica si, entre las mujeres de edad fértil o mayores, una por lo menos ha sido efectivamente fértil.
- $HC_{11} = \text{FERTIL}$ es un índice global de fertilidad (número de niños por cada mujer de edad fértil en el hogar).
3. $D-R_4 \times 1 = [D-R_k]$ es un vector de variables dummy regionales respectivamente atinentes a la Costa Atlántica ($D-R_1$), a la región Oriental ($D-R_2$), a Bogotá ($D-R_3$) y a la región Central ($D-R_4$) de Colombia. (La Costa Pacífica, al no aparecer, sirve de región de referencia).

4. La matriz $E_{21 \times 4}$ sirve para definir los distintos tipos de productos cruzados en que participan las dummies regionales, en forma tanto individual como combinada. La combinación puede ser aditiva (la suma de 2, 3 ó 4 dummies queda factorizada en el producto) o multiplicativa (cuando se factoriza el producto de cualquiera de las combinaciones anteriores con la 'dummy rural'). Para entenderla mejor, conviene partir en consecuencia la matriz E en siete submatrices, como se ilustra a continuación'

$$\tilde{E}_{4 \times 21} = [\tilde{E}^1_{4 \times 4} \quad \tilde{E}^2_{4 \times 6} \quad \tilde{E}^3_{4 \times 2} \quad \tilde{E}^4_{4 \times 1} \\ \tilde{E}^{1,RL}_{4 \times 4} \quad \tilde{E}^{2,RL}_{4 \times 3} \quad \tilde{E}^{3,RL}_{4 \times 1}]$$

donde:

i/ E^1 es la matriz identidad de dimensión 4×4 y $E^{1,RL}$ es aquella matriz que se obtiene al sustituir cada elemento '1' de la diagonal por la variable dummy D-RL. E^1 define productos cruzados sencillos entre cada indicador de capital físico o humano y cada dummy regional. $E^{1,RL}$ hace posible multiplicar aquellos productos cruzados por D-RL¹

ii/ E^2 es la matriz 6×4 que abarca todas las combinaciones de fila posibles entre dos '1' y dos '0', en orden secuencial. Define asimismo todos los productos cruzados posibles entre un indicador de capital físico o humano y la suma de dos dummies regionales (hay un total de 6 combinaciones entre 2 elementos provenientes de un conjunto de cuatro). Por lo tanto:

$$E^2 = \begin{pmatrix} 1 & 1 & 0 & 0 \\ 1 & 0 & 1 & 0 \\ 1 & 0 & 0 & 1 \\ 0 & 1 & 1 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 1 \\ 0 & 0 & 1 & 1 \end{pmatrix}$$

Por analogía, $E^{2,RL}$ debería ser una matriz 6×4 idéntica a E^2 con la diferencia de que cada '1' queda sustituido

por D-RL. Esto sería redundante, sin embargo, ya que en ningún producto cruzado pueden entrar simultáneamente D-RL y D-R₃. Ello conduce a una representación más parsimoniosa, la cual involucra tan sólo aquellas combinaciones entre filas que son admisibles.

$$E^{2,RL} = \begin{pmatrix} D-RL & D-RL & 0 & 0 \\ D-RL & 0 & 0 & D-RL \\ 0 & D-RL & 0 & D-RL \end{pmatrix}$$

iii/ E^3 se podría definir como la matriz 4×4 que abarca todas las combinaciones de fila posibles entre tres '1' y un '0'—dando así lugar a todos los productos cruzados entre un indicador de capital físico o humano y la suma de tres dummies regionales. Debido sin embargo a que, en la práctica, tan sólo resultaron útiles dos de las citadas combinaciones, y en aras de una mayor parsimonia, se redujo su dimensión a 2×4 . Asimismo, la exclusión de las tres combinaciones que llevan a una factorización de D-RL y D-R³ en producto cruzado convierte $E^{3,RL}$ en una matriz 1×4 :

$$E^3 = \begin{pmatrix} 1 & 0 & 0 & 1 \\ 0 & 1 & 1 & 0 \end{pmatrix}$$

$$E^{3,RL} = [D-RL \quad D-RL \quad 0 \quad 0]$$

iv/ E^4 es una matriz 1×4 de unos '1' que define el único producto cruzado con las 4 dummies regionales. No siendo posible su factorización adicional por D-RL dada D-R₃—no hay matriz $E^{4,RL}$ análoga.

¹ Se le dió un tratamiento especial al elemento diagonal (,3), el cual corresponde a la dummy regional D-R₃ (o sea Bogotá). El elemento D-RL x D-R₃ no tiene sentido alguno ya que Bogotá es abrumadoramente urbano. El problema se resolvió al dividir D-RL por D-R₃ en la diagonal, sustituyéndose así el producto de ambas por la primera (sin multiplicarla por ninguna dummy regional).

5. $C_{n \times 1}$, $A^P_{8 \times 1}$, $A^H_{11 \times 1}$, $B^P_{8 \times 21}$ y $B^H_{11 \times 21}$ son vectores o matrices de elementos reales que definen combinaciones lineales de indicadores de capital físico o humano (y de los correspondien-

tes productos cruzados) y las equiparan con los respectivos elementos de Y^* .

II. ESTIMACION

Y^* se estima a partir de la siguiente ecuación de regresión GLS (mínimos cuadrados generalizados):

$$\hat{Y}^* = \hat{c} + [PC_i \ HC_i] \begin{matrix} \left| \begin{matrix} A^P_j \\ \hat{A}^H_j \end{matrix} \right| \\ \begin{matrix} 1 \times 19 \\ 19 \times 1 \end{matrix} \end{matrix} + [PC_i \ HC_i] \begin{matrix} \left| \begin{matrix} \hat{B}^P_{jk} \\ \hat{B}^H_{jk} \end{matrix} \right| \\ \begin{matrix} 1 \times 19 \\ 19 \times 21 \end{matrix} \end{matrix} \begin{matrix} E & D-R \\ 21 \times 4 & 4 \times 1 \end{matrix} \quad (2)$$

donde \hat{c} , $\hat{A}^P_{8 \times 1}$, $\hat{A}^H_{11 \times 1}$, $\hat{B}^P_{8 \times 21}$ y $\hat{B}^H_{11 \times 21}$ son respectivamente las estimaciones de los siguientes parámetros: el intercepto, los coeficientes de los indicadores de capital físico o humano, y los coeficientes de los 21 productos cruzados correspondientes, arriba definidos por medio de E.

na y rural), las primeras estimaciones fueron las únicas que se utilizaron para la estratificación de los datos. También son, por ello, las únicas que se presentan. Los resultados de las estimaciones regionales sirvieron sin embargo para la identificación de los productos cruzados más apropiados en el caso de cada indicador de capital físico o humano.

Si bien el mismo modelo se aplicó tanto a Colombia en su conjunto (a nivel nacional, urbano y rural) como a cada región (tomada como un todo o dividida en urba-

Para la significancia estadística de todos los estimadores, se aplicaron las siguientes convenciones:

Símbolo:	NS	*	**	***	****
Nivel de significancia estadística	>100%	100%	50%	10%	<100%

Estadísticas de las regresiones²

	R²_{Ajust.}	F
Nacional:	0.4194	85.19****
Urbano:	0.4229	107.25****
Rural:	0.2950	26.06****

Estimaciones de los parámetros³

	\hat{c}	\hat{A}^P_1	\hat{A}^P_2	\hat{A}^P_3	\hat{A}^P_4	\hat{A}^P_5	\hat{A}^P_6	\hat{A}^P_7	\hat{A}^P_8
Nacional:	8.143	0.051	0.097	0.019	0.080	0.941	0.108	-.026	-.004
(N)	128.05	3.79	3.2	0.58	1.82	13.5	2.22	-1.54	-4.3
	****	***	***	NS	*	****	*	NS	****

² La estadística Durbin-Watson no estaba disponible con el procedimiento estadístico utilizado.

COYUNTURA ECONOMICA

Urbano:	7.974	na	0.073	na	0.12	0.959	0.23	na	-.011
(U)	87.81		2.27		4.21	12.48	4.7		-5.71
	****		**		****	****	****		****

Rural:	8.16	0.148	0.009	0.189	na	na	na	na	-.002
(R)	109.71	2.99	0.5	3.0					-1.77
	****	***	****	***					*

\hat{A}^H_1 \hat{A}^H_2 \hat{A}^H_3 \hat{A}^H_4 \hat{A}^H_5 \hat{A}^H_6 \hat{A}^H_7 \hat{A}^H_8 \hat{A}^H_9 \hat{A}^H_{10} \hat{A}^H_{11}

Nacional	.045	0.002	-.002	-.35	-.09	-.034	-.072	na	-.302	-.099	-.072
	15.89	4.52	-0.21	-5.58	-11.17	-2.74	-2.53		-5.44	-1.6	-3.2
	****	****	NS	****	****	***	**		****	NS	***

Urbano	.048	0.002	na	-.277	-.099	na	-.062	-.106	-.415	-.107	-.077
	7.24	4.36		-7.28	-11.09		-2.46	-4.2	-5.62	-2.34	-5.01
	****	****		****	****		**	****	****	**	****

Rural	.03	0.001	na	-.373	-.031	na	-.13	-.163	-.205	-.148	-.088
	4.75	0.79		-3.89	-2.82		-1.88	-2.51	-1.63	-1.56	-5.65
	****	NS		****	***		*	**	NS	NS	****

$\hat{B}^P_{Nación}^4$

	1	2	3	4	6	7	10	11	14	15	17
2						-.047		-.077			
						-1.65		-.3.73			
						*		***			
3									-.103	.145	.153
									-1.57	2.63	2.53
									*	**	**
4	-.082	-.096					.04				
	-1.37	-1.55					0.79				
	NS						NS				
5	.116	-.137	-.016	-.133							
	1.13	-1.21	-0.16	-1.48							
	NS	NS	NS	NS							
6		-.077		-.194	.001						
		-1.2		-3.3	0.02						
		NS		***	NS						
7								.071	.084	.116	
								2.42	2.57	4.01	
								***	***	****	
8	.003	-.004	-.003	-.005							
	2.18	-3.09	-1.06	-3.03							
	***	***	NS	***							

³ Los valores t aparecen por debajo de las estimaciones de los parámetros.

⁴ Tan sólo se muestran filas, columnas y elementos no vacíos.

\hat{B}^H Nación⁶

	1	2	3	4	8	9	11	12	14	15	16
3									-.04	-.42	-.009
									-1.8	-1.59	-0.48
									*	NS	NS
4	.068	.186	.172	.21							
	0.78	2.11	1.8	2.61							
	NS	**	*	***							
5	.025	.026	.006	.021			.021				.041
	2.41	2.26	0.5	2.14							6.82
	**	**	NS	**			*				****
6	.03			.049	.008						
	1.1			1.68	0.33						
	NS			*	NS						
7							-.033		-.219		
							-0.81		-2.7		
							NS		***		
8	-.065		-.23	-.029							-.028
	-0.66		-2.5	-0.38							-0.76
	NS		***	NS							NS
10				-.04				-.071			
				-0.57				-1.02			
				NS				NS			
11			-.046					-.003			
			-1.2					-0.13			
			NS					NS			
17			-.009								
			-0.48								
			NS								

$\hat{B}^H_{\text{Urbano}}^6$

	1	2	3	4	12
1	-.02 -2.2 **				-.0004 -.05 NS
2	.043 3.8 ****	.048 3.66 ***	.018 1.47 NS	.027 2.4 NS	

$\hat{B}^P_{\text{Urbano}}^5$

	1	2	3	4	6	10	12	14
1		.12 3.33 ***						.04 1.97 **
2		-.102 -1.8 *					-.02 -0.62 NS	
5	.209 1.72 *	-.096 -0.74 NS	-.08 -.77 NS	-.12 1.2 NS				
6		-.17 -2.2 **		-.17 -2.8 **	-.17 -1.45 NS			
8	.807 2.84 **	.005 1.78 *				.003 1.2 NS		

⁵ Tan sólo se muestran filas, columnas y elementos no vacíos.

⁶ Tan sólo se muestran filas, columnas y elementos no vacíos.

$\hat{B}^P_{Rural^5}$

	1	2	4	9
1	.009 0.14 NS			-.15 -2.69 ***
3	-.197 -2.8 **			-.01 -0.14 NS
5	.646 2.72 ***	.366 1.91 *	.099 0.55 NS	
7	.067 1.8 *			.03 0.93 NS
8	.002 1.25 NS	-.007 -4.9 ****	-.007 -4.4 ****	

$\hat{B}^H_{Rural^7}$

	1	2	4	5	7	9
2		.002 1.57 NS			.001 0.62 NS	
3	-.04 -2.13 **	-.04 -1.85 *	-.01 -0.57 ***			
4	.255 1.99 **	.273 2.16 **	.452 3.65 ***			
5			.009 0.68 NS	-.005 -0.38 NS		
7	-.192 -1.96 **				-.023 -0.27 NS	
8			-.145 -1.68 *		.56 0.71 NS	
9			.034 0.24 NS		.021 0.16 NS	
10	-.195 -1.65 NS				-.069 -.67 NS	

⁷ Tan sólo se muestran filas, columnas y elementos no vacíos.

CUADERNOS DE ECONOMIA

Año 23

Diciembre 1986

Nº 70

SUMARIO

ANÁLISIS DE LA BALANZA COMERCIAL: UN ENFOQUE DE EQUILIBRIO GENERAL <i>Ricardo Caballero y Vittorio Corbo</i>	285
MODELO AGREGADO DE LA BALANZA COMERCIAL: CHILE 1974-1982 <i>Jorge Desormeaux y Luis Eduardo Bravo</i>	315
SALARIOS REALES Y EMPLEO BAJO DISTINTOS REGÍMENES MACROECONÓMICOS. UNA APLICACIÓN PARA CHILE Y BRASIL <i>Andrés Solimano</i>	343
OPCIONES DE POLÍTICA PARA EL SECTOR FINANCIERO <i>Francisco Rosende y Rodrigo Vergara</i>	373
RESEÑA DE LIBROS	399

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE

Cuadernos de Economía aparece tres veces al año.
El valor de la Suscripción anual es:

CHILE	\$ 1.500
EXTRANJERO	US\$ 36 (Incluye envío en América Latina)
	US\$ 6 (Envío aéreo para USA y Europa)

Números sueltos o atrasados:

CHILE	\$ 550
EXTRANJERO	US\$ 12 (Incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción con cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden de:

Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Economía - Publicaciones
Casilla 274-V, Correo 21, Santiago-Chile

Informe Especial

LECTURAS DE ECONOMIA

ISSN 0120-2596

Resolución del Ministerio de Gobierno 002650 de 1980
Medellín, No. 21. Septiembre-diciembre de 1986

TABLA DE CONTENIDO

Alain Lipietz

Caracteres seculares y coyunturales de
la intervención económica del Estado

Rodney Maddock

Liberalismo económico e intervención
estatal: ¿la mano o la pata invisible?

Humberto Vélez

Rafael Reyes, o los inicios del Estado
moderno en Colombia

Alvaro Tirado

La economía y lo social en la reforma
constitucional de 1936

Pierre Salama

Dolarización y heterodoxia
en América Latina

Hugo López

Diagnóstico y políticas para
el sector informal en Colombia

Mariano Arango

Logros y perspectivas de la reforma
agraria en Colombia

José Antonio Ocampo

Empleo, desempleo e ingresos de la fuerza
de trabajo universitaria. 1976-1985

Notas. Documentos

Rodney Maddock

James Buchanan: un Nobel sin respeto
por las instituciones

Libros. Revistas

1. Reseñas

• Blaug, Mark. *La metodología de la economía, o cómo explican los economistas*. Reseñado por José Félix Cataño. 239. • Botero Herrera, Fernando. *La industrialización en Antioquia: génesis y consolidación, 1900-1930*. Reseñado por Eduardo Posada Carbó. 241. • Roncaglia, Alessandro. *Sraffa y la teoría de los precios*. Reseñado por Eduardo Bolaños. 243.

2. Índice de tablas de contenido.
Revistas de Colombia

3. Índice de tablas de contenido.
Revistas del exterior

4. Resúmenes de artículos

Márgenes de Preferencia y Comercio Administrado en el Grupo Andino

(Costos y beneficios para Colombia)

*Javier Fernández Riva
Myriam Navarro Cárdenas*

I. INTRODUCCION

Entre las muchas razones del fracaso del Grupo Andino está la de que los países miembros se han mostrado muy poco dispuestos a incurrir en los costos inmediatos asociados con la liberación del comercio dentro de una unión aduanera, representados por la disminución de ciertas producciones en las que no pueden competir con sus socios, a pesar de que tales costos son un prerrequisito para obtener los beneficios de largo plazo de la liberación, esto es, la ampliación del mercado y una asignación más eficiente de los recursos escasos. La observación de este hecho por demás evidente ha llevado a algunas personas de mentalidad práctica a plantear diversas soluciones "realistas" que tienen como denominador común el que en ellas se descarta la liberación del comercio entre los países miembros y se adopta algún esquema de comercio administrado, donde las importaciones que cada país hace desde el Grupo están sujetas a cuotas, pero al mismo tiempo pueden beneficiarse de márgenes de preferencia para el comercio entre los socios. La idea general es que cada uno pueda seguir defendiendo a sus productores domésticos incluso frente a los otros países participantes en el esquema, pero conceda un descuento arancelario a las

importaciones provenientes del Grupo Andino.

Dentro de un esquema de comercio administrado como el descrito, las importaciones efectuadas desde el Grupo Andino no representarían una amenaza para la producción nacional de ninguno de los miembros, puesto que cada uno podría fijar una cuota tan baja de importaciones desde la región y un arancel general tan alto, como considere necesario para garantizar que incluso tras el descuento arancelario concedido al Grupo Andino sus propios productores tengan asegurado el mercado doméstico. Pero, en el caso de que algo se vaya a importar de todas maneras, porque los productores domésticos no alcanzan a abastecer el mercado, se estaría dando una preferencia a los socios del Grupo Andino. En otras palabras, los exportadores andinos no competirían con los productores nacionales de los países miembros, que estarían adecuadamente defendidos frente a cualquier importación, sino sólo con los exportadores del resto del mundo.

Intuitiva y sentimentalmente lo anterior suena muy bien. Si somos incapaces de ejecutar proyectos de integración de gran aliento, como sería la creación de un mercado común o siquiera de un área de li-

bre comercio, al menos tratemos de apoyarnos mutuamente, concediéndonos algunas preferencias comerciales frente al resto del mundo. Pero la intuición y el sentimiento constituyen una base bien endeble para la toma de decisiones económicas. La pregunta pertinente es ¿cuál es el beneficio neto que un país como Colombia puede derivar de ese esquema?

La pregunta anterior puede descomponerse en las siguientes: 1) ¿de qué dependen, en general, los costos y beneficios de un esquema de integración que excluye la liberación del comercio subregional y se basa casi exclusivamente en cuotas de importación y el otorgamiento de márgenes de preferencia? y, 2) teniendo en cuenta las características específicas del comercio de Colombia con sus socios dentro del Acuerdo de Cartagena, y los márgenes de preferencia ya obtenidos y otorgados, ¿cuál sería el resultado probable para el país de congelar ese esquema, renunciando a los objetivos de largo plazo de liberación dentro del Grupo Andino, así como a la alternativa de acabar del todo con los márgenes de preferencia subregionales y tratar el comercio con el Grupo de igual manera que el comercio con el resto del mundo?

En la sección siguiente se discuten los aspectos conceptuales de la respuesta a la primera de las dos preguntas planteadas, y se propone una metodología para la evaluación. El resto de estas notas se destina al ejercicio de evaluar empíricamente, utilizando la metodología propuesta, el impacto probable que un esquema como el descrito tendría para Colombia.

No sobra señalar que el interés del problema aquí tratado dista de ser puramente académico. En el Proyecto de Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena, cuya firma estaba programada para febrero 16 y fue aplazada a última hora, el esquema de comercio administrado constituye una de las innovaciones más importantes, sobre la que descansan las expectativas de llegar finalmente a un nuevo acuerdo entre los países andinos.

II. MEDICION DE BENEFICIOS Y COSTOS: ASPECTOS CONCEPTUALES

A. Características distintivas del esquema

El beneficio neto que puede esperar un país de su participación en un esquema de integración comercial del tipo de "zona de libre comercio" difiere sustancialmente del que puede esperar de su participación en un esquema de comercio administrado. En el primer caso, aunque puede existir alguna ganancia de tipo monopolístico debido a la obtención de márgenes de preferencia para las exportaciones del país en cuestión, el beneficio bruto consiste esencialmente en el aumento de la eficiencia que lograría al reasignar sus recursos en favor de aquellas producciones en que cuente con ventaja regional comparativa y al introducir, vía la liberación del comercio dentro de la zona, algunos elementos dinámicos de competencia. Por su parte, el costo bruto comprende, además de los posibles efectos de transferencia monopolística a los países socios, esto es, de tener que comprarles a precios mayores que los que ofrece el resto del mundo, todas las distorsiones introducidas por la posible elevación de la barrera proteccionista frente a terceros países, y todos los costos asociados con el proceso mismo de reasignación, incluyendo el posible desempleo temporal de recursos.

Dentro de un esquema de comercio administrado como el planteado para el Grupo Andino se excluiría la importación de productos competitivos con la producción doméstica de cada país, excepto en los casos donde la demanda no puede ser plenamente atendida por esa producción, sea cual sea el precio interno. Por ende, no podrían esperarse ganancias en eficiencia atribuibles a la reasignación de los recursos domésticos de acuerdo con criterios de ventaja comparativa. La ganancia bruta sólo se podría medir, desde el punto de vista del país exportador, como la transferencia recibida de sus socios al poder cobrarles precios mayores que los que se cargarían en ausencia de márgenes de preferencia, más

cualquier beneficio imputable a la diferencia entre el valor de mercado y el costo social de las exportaciones incrementales. A su vez, el costo bruto estaría estrictamente limitado a la transferencia de ingresos del país hacia sus socios en el esquema, al concederles márgenes de preferencia para sus exportaciones, que les permiten vender a mayores precios que el resto del mundo. Desde el punto de vista del país es indiferente si tales márgenes sirven para compensar a los socios por sus mayores costos de producción o si representan la transferencia de ganancias monopolísticas.

Hechas estas precisiones conceptuales, en el resto de esta sección se define en forma operacional el beneficio y el costo de un esquema de comercio administrado, siguiendo el enfoque de simplificar al máximo el problema de la medición.

B. Beneficios del comercio administrado

Mediante un esquema de comercio administrado, con márgenes de preferencia regionales, no hay posibilidad de que las exportaciones del país a sus socios puedan aumentar a costa de la producción doméstica de esos socios, pues sólo se permiten importaciones de faltantes. Pero, de todas maneras, las exportaciones se benefician de ciertos márgenes de preferencia con respecto al resto del mundo. Entre el caso extremo donde los márgenes de preferencia no sean en absoluto necesarios para colocar las exportaciones, y representen para Colombia simplemente la posibilidad de obtener de sus socios una transferencia monopolística, y el otro caso extremo, donde en ausencia de tales márgenes las exportaciones simplemente no serían viables, hay toda una gama de posibilidades. Por esa razón, la medición del beneficio social de un esquema de este tipo podría ser bastante complicada, pues requeriría evaluar el efecto neto incremental de los márgenes sobre el valor de las exportaciones colombianas al Grupo, así como el costo social de tales exportaciones incrementales.

El problema de medición se simplifica considerablemente cuando se reconoce que

lo que realmente interesa para evaluar el esquema de comercio administrado no es la medición del valor social neto del volumen de exportaciones que se lograría con ese esquema sino cuál sería el costo máximo de lograr ese mismo volumen de exportaciones por cualquier mecanismo alternativo. El beneficio imputable al mecanismo de comercio administrado no puede exceder el ahorro de costo que se logra al dejar de utilizar un mecanismo alternativo pertinente para lograr el mismo volumen de exportaciones. Puesto que un examen preliminar de la situación sugiere que incluso ese beneficio máximo potencial no alcanzaría a compensar los costos brutos del esquema, para la evaluación basta y sobra con conocer ese beneficio potencial máximo, sin que sea necesario entrar en el difícil proceso de medir al centavo el beneficio social efectivo.

Para una mayor claridad de este importante punto metodológico vale la pena recurrir a un ejemplo numérico. Supóngase que dentro de un esquema de comercio administrado y con márgenes de preferencia, Colombia logra exportar a Venezuela 100 millones de dólares anuales. Una forma complicada e incorrecta (en economía estos términos son sinónimos) de plantear el problema de la determinación del beneficio bruto sería la de medir cuánto, exactamente, de esas exportaciones es atribuible a los márgenes de preferencia, y cuál es el valor social neto de las exportaciones incrementales imputables a esos márgenes. La forma alternativa y correcta de plantear el problema es simplemente preguntarse cuánto sería lo máximo que nos costaría lograr el mismo volumen de exportaciones en ausencia de los márgenes, v.g., mediante subsidios a los productores colombianos. Esta sustitución de una medición precisa por una simple acotación, cuando la decisión puede tomarse con base en esa acotación de beneficios y costos, está en la esencia de la técnica económica.

Supóngase ahora que el valor de los márgenes de preferencia asociados con esas exportaciones es de 20 millones de dólares.

Desde el punto de vista nuestro los compradores venezolanos, por ejemplo, estarían subsidiando a los exportadores colombianos en esa suma. La alternativa pertinente en caso de que no lo hicieran no sería, obviamente, la desaparición de las exportaciones sino colocar esas exportaciones por 20 millones de dólares menos, ya sea que eso simplemente reduzca el ingreso neto de los exportadores colombianos o que éstos deban ser compensados con subsidios otorgados por Colombia por esa suma. El beneficio del esquema no puede ser superior a 20 millones, esto es, al valor de los márgenes de preferencia obtenidos.

Para evitar complicar innecesariamente la exposición, en lo que sigue se omitirán los subíndices de tiempo, países, y bienes. Para los cálculos posteriores se utilizará una extensión obvia del modelo, con una adecuada desagregación de los flujos de comercio por años, países y productos.

Sean:

X = Exportaciones físicas de Colombia al Grupo.

P_x = Precio FOB en dólares de las exportaciones colombianas al Grupo.

P_x^* = Precio FOB hipotético en dólares de las exportaciones colombianas al Grupo si no existieran márgenes de preferencia: corresponde al precio internacional.

Usando las definiciones anteriores el beneficio bruto máximo de lograr, a través de los márgenes de preferencia subregionales, un mayor valor de exportaciones colombianas al Grupo Andino puede expresarse así:

$$(1) \text{ BENEFICIO} = X.P_x - X.P_x^*$$

Esto es, el beneficio bruto, expresado en dólares, sería igual al exceso de valor de las exportaciones al Grupo con respecto al que tendrían si se realizaran sin ningún tipo de preferencia. La fórmula anterior tiene en

cuenta que, en ausencia de márgenes de preferencia, los precios de exportación al Grupo no podrían exceder los correspondientes precios internacionales.

C. Costos brutos del comercio administrativo

A su vez, el costo bruto del esquema, esto es, el atribuible al otorgamiento a los países socios de un acceso restringido pero preferencial al mercado colombiano, en comparación con el caso donde fueran tratados como cualquier otro abastecedor mundial, puede expresarse como el aumento del valor en dólares de las importaciones provenientes del Grupo, debido a los márgenes de preferencia.

Sean:

M = Importaciones físicas de Colombia desde el Grupo.

P_m = Precio CIF en dólares de las importaciones colombianas desde el Grupo.

P_m^* = Precio CIF hipotético en dólares de las importaciones colombianas desde el Grupo si no existieran márgenes de preferencia: corresponde al precio internacional CIF Colombia.

Usando las definiciones anteriores el costo bruto para Colombia puede estimarse así:

$$(2) \text{ COSTO} = M.P_m - M.P_m^*$$

Esto es, el acceso preferencial concedido al mercado colombiano tendría un costo bruto, expresado en dólares, igual al exceso del costo de las importaciones desde el Grupo Andino con respecto al que tendrían en ausencia de márgenes de preferencia.

D. Síntesis: beneficio neto

Para la discusión conceptual y el estudio empírico de las secciones siguientes es con-

veniente reescribir de manera diferente las ecuaciones (1) y (2), usando las siguientes definiciones:

$$a = (P_x/P_x^*) = 1 + \text{margen de preferencia obtenido en nuestras exportaciones al Grupo.}$$

$$b = (P_m/P_m^*) = 1 + \text{margen de preferencia otorgado en las importaciones que hacemos desde el Grupo.}$$

Sustituyendo las definiciones anteriores en las ecuaciones (1) y (2) se obtiene, tras un proceso de reordenamiento de términos:

$$(3) \text{ BENEFICIO BRUTO} = X.P_x [a - 1]/a$$

$$(4) \text{ COSTO} = M.P_m .b/(1 + b)$$

De esta manera, se tiene que el balance de beneficio máximo a costo depende, además de los valores directamente observables del comercio de Colombia con el Grupo, de los márgenes de preferencia recibidos y otorgados. Esos márgenes se pueden obtener examinando los aranceles aplicables entre los socios del Grupo y los aplicables a terceros países, y realizando algunos ajustes para tener en cuenta el margen efectivamente concedido o utilizado.

En la sección siguiente se explica la metodología seguida para la estimación de los parámetros "a" y "b".

III. METODOLOGIA PARA LA ESTIMACION DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS MAXIMOS ASOCIADOS CON LOS MARGENES DE PREFERENCIA

A. Procedimiento de estimación del costo bruto

Para medir los márgenes de preferencia otorgados por Colombia a sus socios del Grupo Andino, y el costo bruto asociado con esos márgenes se procedió de la siguiente forma:

a) Se hizo una desagregación de las importaciones de Colombia desde cada uno de sus países socios en 1985, según los registros del INCOMEX, obteniendo para cada país socio una lista de productos que incluye alrededor del 90% de las importaciones colombianas correspondientes. En la mayoría de los casos, dada la alta concentración de las importaciones colombianas desde el Grupo Andino, menos de diez productos representan más del 80% de las importaciones totales.

b) Mediante inspección directa del Arancel de Aduanas de Colombia se estableció, para cada producto, el arancel y las sobretasas aplicables a las importaciones desde terceros países y los correspondientes aranceles y sobretasas aplicables a las importaciones de cada país socio, a diciembre de 1986.

Si t^* es el arancel general aplicable en Colombia a las importaciones de terceros países, y t es el aplicable a las importaciones originarias del país andino, la relación teórica de precios $P_m/P_m^* = b$, esto es, la relación teórica entre precios de importación desde el Grupo y desde terceros países está determinada por la condición de indiferencia para el importador: que los precios después de impuestos sean iguales:

$$(5) \quad P_m (1 + t) = P_m^* (1 + t^*)$$

que implica

$$(6) \quad P_m/P_m^* = (1 + t^*)/(1 + t) = b$$

c) Aplicando directamente la fórmula (4) para el cálculo de los costos brutos obtenida en la Sección II, se llegó a un primer estimativo del costo para Colombia de esos márgenes de preferencia, país por país de origen. Esto es, del recargo en el costo de las importaciones realizadas por Colombia en 1985, desde cada uno de los países andinos, si éstos hubieran utilizado plenamente el margen de preferencia concedido por Colombia, según los datos arancelarios más recientes.

Para los propósitos del ejercicio es indiferente si el margen se utiliza para cubrir altos costos de producción, comercialización o transporte desde el país andino exportador o si refleja un beneficio monopolístico, cuando el país en cuestión, a pesar de ser competitivo internacionalmente, toma ventaja del margen de preferencia para cobrar un precio superior al que hubiera cargado en el caso de tener que vender a Colombia en igualdad de condiciones que cualquier otro exportador.

d) Seguidamente se procedió a hacer una corrección del margen de preferencia, para tener en cuenta que los márgenes no son efectivos si las importaciones son efectuadas por entidades estatales exentas del pago de gravámenes arancelarios. En aquellos casos donde las importaciones son realizadas por entidades públicas colombianas como IDEMA y ECOPE-TROL, el margen arancelario se redujo a cero. Sin embargo, incluso en el caso de importaciones del IDEMA subsiste una preferencia imputable a los recargos aduaneros que si son pagados por el IDEMA, pero que no se aplican a las importaciones del Grupo Andino.

e) Debido a problemas de información, se destacó la posibilidad de efectuar ajustes adicionales por concepto de posible subutilización de los márgenes, debido a razones diferentes a las expuestas en el literal anterior. El problema no consiste solamente en la dificultad para conseguir precios internacionales de los principales productos importados por Colombia desde el Grupo, aunque es cierto que tales precios sólo están fácilmente disponibles en unos pocos casos. También tiene que ver con la dificultad de tener en cuenta posibles diferencias en la calidad de los productos o en condiciones de venta diferentes al precio. No parece probable que un exportador extranjero deje de tomar ventaja de la existencia de un margen de preferencia, aunque es muy posible que la explota-

ción de esa circunstancia no se traduzca exclusivamente en el precio.

f) Con base en la corrección efectuada a los márgenes de preferencia se llegó a un estimativo final del costo directo para Colombia por ese concepto. Ese costo efectivo es inferior al costo teórico calculado mediante simple aplicación del margen de preferencia teórico.

El costo atribuible a los márgenes de preferencia concedidos por Colombia se mide, entonces, como

$$(7) \text{ COSTO} = M.Pm (b - 1)/b$$

donde "b" ha sido determinado para 1985, para cada producto y cada país andino desde donde Colombia importa, mediante la ecuación (6) y los ajustes adicionales ya explicados.

B. Procedimiento de estimación del beneficio máximo

Para estimar el beneficio bruto máximo de los márgenes de preferencia concedidos a Colombia se procedió, a su vez, de la siguiente forma:

a) Se identificaron las principales exportaciones colombianas a cada uno de los países del Grupo Andino en 1985. En general, las exportaciones colombianas al Grupo están mucho más diversificadas que las importaciones, de manera que para garantizar un cubrimiento mínimo del 90%, país por país, fue necesario ampliar la lista hasta un máximo de 141 productos, en el caso de Venezuela.

b) Mediante inspección directa del Arancel de Aduanas de cada uno de los países andinos se determinó el arancel general y los recargos aduaneros aplicables a las importaciones de esos productos en diciembre de 1986. A diferencia del Arancel Colombiano, donde se consigna el arancel general y se explica mediante notas el arancel aplicable a las importaciones provenientes de cada país

del Grupo Andino, en los libros de Arancel de los otros países sólo se consigna el arancel general, de manera que no es posible derivar directamente el margen de preferencia concedido a Colombia.

En el caso de Venezuela, El Arancel de Aduanas contempla, para varios productos, no sólo aranceles ad valorem sino también aranceles específicos, v.g., tantos bolívares por kilo. Puesto que esos derechos específicos no son aplicables a las importaciones provenientes del Grupo (a menos que el producto en cuestión esté en la lista general de excepciones de Venezuela o en su lista de excepciones dirigida a Colombia), fue necesario efectuar un ajuste para estimar el arancel ad valorem equivalente. Para ello se procedió así: i) Se estimó un precio FOB de exportación por kilo para cada producto sujeto a gravámenes específicos mediante simple división del valor en dólares por el dato de toneladas exportadas, según los registros del INCOMEX, ii) Se efectuó un ajuste simple para llegar al precio CIF promedio, multiplicando el precio FOB por un factor plausible (en la mayoría de los casos, 1.1), iii) Se convirtió a dólares el arancel específico en bolívares, dividiendo por 13.5 que es la tasa de cambio más generalmente aplicable, iv) Se dividió el arancel específico convertido a dólares por el precio promedio en dólares para llegar a un estimativo final del arancel ad valorem equivalente al arancel específico y v) Se sumó el valor anterior al arancel ad valorem consignado directamente en el Arancel de Aduanas de Venezuela.

c) Se encontró para cada país y cada producto el tratamiento concedido a las importaciones provenientes de Colombia, determinando primero a qué "nómina" pertenecía el producto (Lista Común, Lista de Desgravación Automática, Programa Petroquímico, Metalmecánico o Automotor, o Lista de Excepciones) y el arancel pactado para las importacio-

nes procedentes de Colombia dentro de la lista respectiva.

d) Se cruzó la información sobre los aranceles generales aplicables a terceros países, con la obtenida mediante el laborioso proceso descrito en el punto anterior, para llegar finalmente a un estimativo del margen de preferencia obtenido en las exportaciones colombianas al Grupo Andino, país por país y producto por producto.

Si T^* es el arancel general aplicable a terceros países (en cada uno de los países socios de Colombia en el Grupo) y T es el aplicable a las importaciones originarias de Colombia, la relación teórica de precios $P_x/P_{x^*} = a$, esto es, la relación teórica entre precios de importación en ese país desde Colombia y desde terceros, está determinada por la condición de indiferencia para el importador: que los precios después de impuestos sean iguales:

$$(8) \quad P_x \cdot (1 + T^*) = P_{x^*} \cdot (1 + T) \text{ que implica:}$$

$$(9) \quad P_x/P_{x^*} = (1 + T^*)/(1 + T) = a$$

e) Multiplicando el valor de las exportaciones de Colombia a cada país por el margen (esto es, aplicando la fórmula (3) de la sección anterior) se llegó a un primer estimativo del beneficio potencial máximo de ese margen para Colombia. Este valor probablemente sobreestima el verdadero beneficio, principalmente porque es posible que algunas importaciones efectuadas desde Colombia por sus socios en el Grupo sean realizadas por entidades públicas externas de impuestos, al igual que ocurre con algunas importaciones efectuadas por Colombia desde el Grupo. La carencia de información confiable sobre estos casos, y la estrategia de garantizar que cualquier posible error de estimación esté sesgado en favor de la sobreestimación de los beneficios recibidos por Colombia de ese esquema, llevó a la decisión de calcu-

lar los beneficios brutos con base en los márgenes de preferencia teóricos otorgados a Colombia.

El beneficio directo atribuible a los márgenes de preferencia otorgados a Colombia se mide, entonces, como:

$$(10) \text{ BENEFICIO DIRECTO} \\ = X.Px. (a - 1)/a$$

donde "a" ha sido determinado para 1985, para cada producto y cada país andino desde donde Colombia importa, mediante el procedimiento anterior.

En la sección siguiente se consignan los resultados obtenidos, en relación con el costo bruto y el beneficio máximo, aplicando la metodología descrita.

IV. COSTOS Y BENEFICIOS DIRECTOS DEL ESQUEMA

A. Costos del otorgamiento de márgenes de preferencia

Utilizando la metodología descrita con detalle en la sección anterior, se han construido los Cuadros 1 a 4 donde se presentan las principales importaciones que Colombia efectuó en 1985 desde cada uno de los países andinos, así como el margen de preferencia concedido en cada caso, y el costo total de ese margen de preferencia. El costo se calculó sobre una muestra de 8 posiciones de importación desde Bolivia (que cubre el 100% de las importaciones colombianas desde ese país), de 25 artículos para Ecuador (cobertura de 93.5%), de 50 artículos desde Perú (cobertura de 94.4%) y de 25 artículos desde Venezuela (cobertura de 93.9%). Por brevedad, en la mayoría de los cuadros se han agrupado los artículos que fueron incluidos en la muestra y resultaron finalmente con un margen de preferencia nulo. A continuación se resumen los principales resultados del ejercicio:

a) En 1985 el costo total potencial de los márgenes otorgados por Colombia a sus

socios andinos, a los niveles de tales márgenes vigentes en diciembre de 1986, y antes de tener en cuenta los necesarios reajustes por concepto de importaciones oficiales exentas, estuvo en la vecindad de 95.5 millones de dólares, y fue equivalente a un 19.5% del valor total de las importaciones colombianas efectuadas desde el Grupo.

b) Sin embargo, una buena parte de tales importaciones está exenta de derechos arancelarios, principalmente por tratarse de importaciones de petróleo efectuadas por Ecopetrol y, en menor grado, por ser importaciones de aceites de pescado efectuadas a través del IDEMA, ya sea directamente o para particulares. Aunque IDEMA carga a los particulares los derechos arancelarios que hubieran tenido que pagar si ellos importaran directamente, ese pago constituye una transferencia interna y no un costo social neto. Por lo que concierne al IDEMA, es natural que el Instituto tenga en cuenta la exención para garantizar que adquiere el aceite de la fuente externa más barata. Por cierto, lo anterior ilustra uno de los mecanismos mediante los cuales la estructura efectiva de preferencias regionales puede apartarse sustancialmente de la estructura teórica.

Al ajustar por los márgenes efectivos en los casos de petróleo y aceite de pescado se tiene que el costo bruto total de los márgenes sería de unos 56.6 millones de dólares, esto es, alrededor de un 11.6% de las importaciones provenientes de la subregión.

c) El costo relativo ajustado más alto es atribuible a las importaciones procedentes del Ecuador, con un margen teórico promedio de 29.2% y un margen ajustado promedio de 28.9%, después de tener en cuenta la exención para importaciones de aceite de pescado a través del IDEMA. Siguen en importancia relativa los costos de las importaciones de Perú y Bolivia, con márgenes ajustados de 23.3% y 20.2%. En el caso de

CUADRO 1

COSTOS BRUTOS DEL COMERCIO ADMINISTRADO - BOLIVIA 1985
(EFECTO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA OTORGADOS POR COLOMBIA)

Posición	Descripción	Importación 1985 US\$	Participación %/o	Para terceros			Para Bolivia			b	Costo para Colombia US\$	%o
				Aran- cel	Recar- gos	Total = t*	Aran- cel	Recar- gos	Total =t			
80010100	Estaño en bruto sin alear	4,830,811	87.87	10	18	28	0	3	3	1.2427	943,518	84.88
80020100	Barras y perfiles de estaño	281,010	5.11	25	18	43	0	3	3	1.3883	78,604	7.07
81040101	Antimonio en bruto desperdicios y desechos	217,330	3.95	10	18	28	0	3	3	1.2427	42,447	3.82
8010006	Nueces o castañas de Brasil	95,700	1.74	35	18	53	0	3	3	1.4854	31,275	2.81
90038900	Otras monturas de gafas	26,933	0.49	40	18	58	0	3	3	1.5340	9,375	0.84
87020199	Dms. vehículos automóviles	6,500	0.12	200	18	218	20	3	23	2.5854	3,986	0.36
28130801	Anhídrido arsenioso	8,000	0.15	30	18	48	0	3	3	1.4369	2,432	0.22
22090400	Prepar. alcoholic. comp. para preparación bebidas	31,200	0.57	70	18	88	70	18	88	1.0000	0	0.00
	SUB-TOTAL	5,497,484	100.00							1.2022	1,111,637	100.00
	Demás productos	0	0.00								0	0.00
	TOTAL	5,497,484	100.00								1,111,637	100.00

Fuente: Registros de importación del INCOMEX y Arancel de Aduanas de Colombia.

CUADRO 2

**COSTOS BRUTOS DEL COMERCIO ADMINISTRADO - ECUADOR 1985
(EFECTO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA OTORGADOS POR COLOMBIA)**

Posición	Descripción	Importación 1985 US\$	Participación o/o	Para terceros			Para Ecuador			b	Costo para Colombia- US\$	o/o
				Aran- cel	Recar- gos	Total = t*	Aran- cel	Recar- gos	Total = t			
16040500	Prepar. y conservas de pescados tipo sardina	15,598,825	24.47	60	10	70	0	3	3	1.6505	6,147,772	33.50
23010101	Harina y polvo de pescado	16,243,397	25.48	20	18	38	0	3	3	1.3398	4,119,702	22.45
18010100	Cacao en grano entero o partido crudo	9,035,646	14.17	15	18	33	0	3	3	1.2913	2,038,116	11.11
16040100	Preparados y conservas de atún	4,240,450	6.65	55	10	65	0	3	3	1.6019	1,593,381	8.68
29040305	Sorbitol (Hexanohexol, sorbita)	2,610,975	4.10	20	18	38	0	3	3	1.3398	662,204	3.61
15040401	Grasa y aceite de pescado semi-refinado	927,954	1.46	40	18	58	0	3	3	1.5340	323,022	1.76
30030201	Medicam. contengan antibióticos o sus derivados	1,272,150	2.00	20	18	38	0	3	3	1.3398	322,647	1.76
33040000	Mezc. entre si de 2 o más sust. odorif., nat. o art.	616,495	0.97	60	18	78	0	3	3	1.7282	259,759	1.42
38110501	Herbic. a base de 3.4 de dicloropropionanilida	1,294,800	2.03	10	18	28	0	3	3	1.2427	252,891	1.38
16048999	Demás preparados y conservas de pescado	600,600	0.94	55	10	65	0	3	3	1.6019	225,680	1.23
76020200	Perfiles de aluminio	744,000	1.17	25	18	43	0	3	3	1.3883	208,112	1.13
24020202	Cigarrillos de tabaco rubio	509,770	0.80	50	18	68	0	3	3	1.6311	197,232	1.07
30030499	Demás medicam. dosificados para uso veterinario	774,978	1.22	15	18	33	0	3	3	1.2913	174,807	0.95
85050101	Taladoras y amoladoras	457,745	0.72	45	18	63	0	3	3	1.5825	168,495	0.92

CUADRO 2

COSTOS BRUTOS DEL COMERCIO ADMINISTRADO - ECUADOR 1985
(EFECTO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA OTORGADOS POR COLOMBIA)

Posición	Descripción	Importación 1985 US\$	Partici- pación %o	Para terceros			Para Ecuador			b	Costo para Colombia US\$	%o
				Aran- cel	Recar- gos	Total = t*	Aran- cel	Recar- gos	Total =t			
84410300	Cabezas de máquinas para uso doméstico	529,848	0.83	25	18	43	0	3	3	1.3883	148,209	0.81
38110401	Fungicida a base de compuestos de cobre	642,500	1.01	10	18	28	0	3	3	1.2427	125,488	0.68
16040400	Preparados y conservas de sardinas	328,050	0.51	55	10	65	0	3	3	1.6019	123,267	0.67
18030000	Cacao en masa o en panes (pasta de cacao)	300,000	0.47	35	18	53	0	3	3	1.4854	98,039	0.53
38110599	Los demás herbicidas	450,700	0.71	10	18	28	0	3	3	1.2427	88,027	0.48
68130200	Hil., cord., cuer., tren. y cinta de amianto trab.	216,000	0.34	40	18	58	0	3	3	1.5340	75,190	0.41
30020299	Demás sueros y vacunas microbianas para uso veter.	435,551	0.68	2	18	20	0	3	3	1.1650	61,703	0.34
87020599	Los demás chasises cabin.	506,800	0.80	25	18	43	25	18	43	1.0000	0	0.00
87010101	Tract. de carret. para semirrem. con mot. de comb. int.	245,500	0.39	15	18	33	15	18	33	1.0000	0	0.00
84530000	Maq. aut. para el trat. de la información y sus unidad.	712,710	1.12	20	18	38	20	18	38	1.0000	0	0.00
48110100	Papel para decorar habit.	309,420	0.49	40	18	58	40	18	58	1.0000	0	0.00
	SUB-TOTAL	59,604,864	93.51							1.2922	17,413,744	94.90
	Demás productos	4,138,802	6.49							1.2922	935,774	5.10
	TOTAL	63,743,666	100.00								18,349,519	100.00
	Tras ajuste en aceite de pescado									1.2887	18,135,904	

Fuente: Registros de importación del Incomex y Arancel de Aduanas de Colombia.

CUADRO 3
COSTOS BRUTOS DEL COMERCIO ADMINISTRADO - PERU 1985
(EFECTO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA OTORGADOS POR COLOMBIA)

Posición	Descripción	Importación 1985 US\$	Partici- pación %/o	Para terceros			Para Perú			b	Costa para Colombia US\$	%/o
				Aran- cel	Recar- gos	Total = t*	Aran- cel	Recar- gos	Total =t			
56021100	Cable para discontinuas de fibras acrílicas	12,614,975	14.62	30	18	48	0	3	3	1.4369	3,835,634	18.81
79010100	Cinc en bruto sin alear	14,772,940	17.12	10	18	28	0	3	3	1.2427	2,885,340	14.15
56011100	Fib. acríl. descont. sin cardar ni peinar	7,166,410	8.30	30	18	48	0	3	3	1.4369	2,178,976	10.69
74010399	Dms. cobre refinado	5,509,538	6.38	10	18	28	0	3	3	1.2427	1,076,082	5.28
74030200	Alambres de cobre	2,706,439	3.14	25	18	43	0	3	3	1.3883	757,046	3.71
38110401	Fungicidas a base de compuestos de cobre	3,650,900	4.23	10	18	28	0	3	3	1.2427	713,066	3.50
84230111	Mar. apar. sondeo o perf. sin medio popul.	3,283,000	3.80	10	18	28	0	3	3	1.2427	641,211	3.14
15040401	Grasas y aceites de pescado semi-refinados	1,782,050	2.06	40	18	58	0	3	3	1.5340	620,334	3.04
36020300	Explosivos a base de nitrato de amonio	1,613,715	1.87	40	18	58	0	3	3	1.5340	561,736	2.75
29230504	Glutamato monosódico	1,795,610	2.08	30	18	48	0	3	3	1.4369	545,963	2.68
28300202	Oxicloruros e hidroxiclo- ruros de cobre	1,634,290	1.89	30	18	48	0	3	3	1.4369	496,913	2.44
36040300	Mechas - detonadoras	1,283,785	1.49	40	18	58	0	3	3	1.5340	446,887	2.19
55058900	Otr. hilad. alg. sin acond. para venta al por menor	1,012,876	1.17	35	18	53	0	3	3	1.4854	331,005	1.62
55010001	Algod. de fibra larga sin cardar ni peinar	897,063	1.04	20	18	38	0	3	3	1.3398	227,516	1.12
85010311	Grupos generad. corrien. alter. de más de 30 kwa.	1,107,341	1.28	10	18	28	0	3	3	1.2427	216,278	1.06
39070799	Demás tambores, bidones, botellas, frascos, etc.	510,863	0.59	60	18	78	0	3	3	1.7282	215,251	1.06
84611201	Válvulas de compuerta de diámetro hasta 100 mm.	591,143	0.68	40	18	58	0	3	3	1.5340	205,778	1.01
74050000	Hojas delgadas de cobre	689,923	0.80	25	18	43	0	3	3	1.3883	192,985	0.95

CUADRO 3
COSTOS BRUTOS DEL COMERCIO ADMINISTRADO - PERU 1985
(EFECTO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA OTORGADOS POR COLOMBIA)

Posición	Descripción	Importación 1985 US\$	Partici- pación %/o	Para terceros			Para Perú			b	Costo para Colombia US\$	o/o
				Aran- cel	Recar- gos	Total = t*	Aran- cel	Recar- gos	Total = t			
56041100	Fibras textiles acrílicas discontinuas	1,412,140	1.64	30	18	48	10	18	28	1.1563	190,830	0.94
84010100	Acuotubulares	620,000	0.72	30	18	48	0	3	3	1.4369	188,514	0.92
53050400	Pelos peinados, incluidos los tops	673,175	0.78	25	18	43	0	3	3	1.3883	188,301	0.92
7018902	Ajos en fresco o refrig.	777,300	0.90	25	10	35	0	3	3	1.3107	184,249	0.90
15120100	Aceit. y gras. pesc. o mamíferos marinos	524,120	0.61	40	18	58	0	3	3	1.5340	182,447	0.89
68130200	Hilo, cordón, cuerda, trenza y cinta de amianto	522,412	0.61	40	18	58	0	3	3	1.5340	181,852	0.89
28010002	Cloruro	918,677	1.06	10	18	28	0	3	3	1.2427	179,429	0.88
34020199	Demás productos orgánicos tensoactivos	484,536	0.56	40	18	58	0	3	3	1.5340	168,668	0.83
3010400	Filetes congelados	532,600	0.62	40	10	50	0	3	3	1.4563	166,881	0.82
28270001	Protóxido de cobre (masicot, litargirio)	528,526	0.61	30	18	48	0	3	3	1.4369	160.700	0.79
16048999	Dms. preparados y conservas de pescado	394,000	0.46	55	10	65	0	3	3	1.6019	148,048	0.73
25150100	Mármoles en bruto	527,330	0.61	15	18	33	0	3	3	1.2913	118,947	0.58
79010200	Zinc en bruto aleado	608,903	0.71	10	18	28	0	3	3	1.2427	118,926	0.58
78010299	Dms plomo aleado	591,101	0.68	10	18	28	0	3	3	1.2427	115,449	0.57
55050300	Hil. algo sin acond. con más de 40000 M a 80000 M/kl.	342,957	0.40	35	18	53	0	3	3	1.4854	112,077	0.55
22050400	Otros vinos de uvas	253,050	0.29	55	18	73	0	3	3	1.6796	102,390	0.50
25110100	Sulfato de bario natural	446,320	0.52	15	18	33	0	3	3	1.2913	100,674	0.49
79068900	Otras manufac. de zinc	248,965	0.29	40	18	58	0	3	3	1.5340	86,665	0.43
28380112	Sulfato de plomosulfato de plomo	283,000	0.33	30	18	48	0	3	3	1.4369	86.047	0.42

CUADRO 3
COSTOS BRUTOS DEL COMERCIO ADMINISTRADO - PERU 1985
(EFECTO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA OTORGADOS POR COLOMBIA)

Posición	Descripción	Importación 1985 US\$	Participación o/o	Para terceros			Para Perú			Costo para Colombia		
				Aran- cel	Recar- gos	Total = t*	Aran- cel	Recar- gos	Total =t	b	US\$	o/o
53018900	Otras lanas sin cardar ni peinar	414,750	0.48	10	18	28	0	3	3	1.2427	81,006	0.40
87090000	Motociclos y velocípedos con motor auxiliar	208,170	0.24	50	18	68	0	3	3	1.6311	80,542	0.39
53050201	Tops	218,275	0.25	25	18	43	0	3	3	1.3883	61,056	0.30
78010102	Plomo en bruto sin alear y refinado	309,467	0.36	10	18	28	0	3	3	1.2427	60,443	0.30
74010301	Cobre electrolítico ref.	289,258	0.34	10	18	28	0	3	3	1.2427	56,496	0.28
74030101	Alambrón de cobre	200,535	0.23	25	18	43	0	3	3	1.3883	56,094	0.28
84060500	Motor explos., otros vehíc. Terres. comb. inter.	441,855	0.51	10	18	28	10	3	13	1.1327	51,780	0.25
41040001	Piel. Caprino preparadas, simplemen. curt.	197,500	0.23	20	18	38	0	3	3	1.3398	50,091	0.25
87060412	Partd. de amort. conjunt. de guiavaril. ejevar. etc.	317,160	0.37	5	18	23	10	3	13	1.0885	25,785	0.13
84530000	Mar. autom. para tratam. de la inform. y sus unid.	619,944	0.72	20	18	38	20	18	38	1.0000	0	0.00
38198905	Mezc. base de protóxido de plomo y plomo metal.	497,730	0.58	30	18	48	30	18	48	1.0000	0	0.00
29040103	Monoalcoholes saturados - isopropílico	1,017,665	1.18	20	18	38	20	18	38	1.0000	0	0.00
28170102	Hidróxido de sodio en solución acuosa	3,388,500	3.93	10	18	28	10	18	28	1.0000	0	0.00
	SUB-TOTAL	81,432,782	94.36							1.2389	19,452,387	95.39
	Demás productos	4,871,186	5.64							1.2389	939,248	4.61
	TOTAL	86,303,968	100.0								20,391,635	100.00
	Tras ajuste en grasas y aceites de pescado									1.2326	19,862,047	

Fuente: Registros de importación del Incomex y Arancel de Aduanas de Colombia.

CUADRO 4

COSTOS BRUTOS DEL COMERCIO ADMINISTRADO - VENEZUELA 1985
(EFECTO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA OTORGADOS POR COLOMBIA)

Posición	Descripción	Importación 1985 US\$	Partici- pación %/o	Para terceros			Para Venezuela			b	Costo para Colombia US\$	%/o
				Aran- cel	Recar- gos	Total =t*	Aran- cel	Recar- gos	Total = t			
27090000	Aceite crudo de petró- leo o mineral bituminos.	185,825,958	55.66	10	18	28	0	3	3	1.2427	36,294,132	65.18
39020101	Polietileno de alta dens.	16,783,750	5.03	30	18	48	0	3	3	1.4369	5,103,167	9.16
76020100	Barras de aluminio	14,388,858	4.31	25	18	43	0	3	3	1.3883	4,024,855	7.23
28400303	Tripolifosfato de sodio	5,408,590	1.62	30	18	48	0	3	3	1.4369	1,644,504	2.95
83130000	Tapón met. y accesor. simil. para envases de metal común	3,823,752	1.15	50	18	68	0	3	3	1.6311	1,479,428	2.66
39010401	Resinas de alta densid.	3,277,500	0.98	30	18	48	0	3	3	1.4369	996,537	1.79
39020200	Poliestirenos	2,452,294	0.73	30	18	48	0	3	3	1.4369	745,630	1.34
27102401	Aceites bases lubric.	4,489,485	1.34	5	18	23	0	3	3	1.1942	729,998	1.31
74070101	Barra cobr. no rev. de diam. inter. hasta de 100 mm.	1,642,567	0.49	30	18	48	0	3	3	1.4369	499,429	0.90
84230101	Aparat. y maq. de extrac. autopropulsados	2,960,000	0.89	10	18	28	8	3	11	1.1532	393,125	0.71
38140101	Deterg. dispers. inhibidor. de oxidac., etc.	1,559,106	0.47	15	18	33	0	3	3	1.2913	351,678	0.63
27108901	Aceites aislantes para uso eléctrico	1,318,883	0.40	15	18	33	0	3	3	1.2913	297,492	0.53
87010300	Tractores de orugas	1,012,000	0.30	5	18	23	0	3	3	1.1942	164,553	0.30
	Otros 12 productos discriminados (1)	68,368,757	20.48							1.0000	0	0.00
	SUB-TOTAL	313,311,500	93.85							1.1683	52,724,529	94.69
	Demás productos	20,530,807	6.15							1.1683	2,957,297	5.31
	TOTAL	333,842,307	100.00								55,681,825	100.00
	Tras ajuste en petróleo crudo									1.0524	17,453,405	

(1) Para completar un porcentaje acumulado de 93.85% de las importaciones.

Fuente: Registros de importación del Incomex y Arancel de Aduanas de Colombia.

Venezuela, el costo ajustado, aunque en términos absolutos es de un orden de magnitud similar al de las importaciones de Ecuador y Perú (US\$17.5 millones), el margen promedio es relativamente bajo, de sólo 5.2%.

- d) En los casos de Bolivia y Ecuador, los márgenes de preferencia y, por ende, la transferencia potencial tiene un carácter esencialmente monopolístico, esto es, no representa un sobreprecio orientado a cubrir ineficiencias productivas sino una concesión graciosa de Colombia, por lo demás carente casi completamente de reciprocidad. En efecto, el costo potencial de la transferencia a Bolivia se explica en un 95.7% por los márgenes concedidos a las importaciones de estaño en bruto y en barras, y a las de antimonio, productos tradicionales de exportación de ese país. En el caso de Ecuador, alrededor del 78.2% del costo potencial ajustado se explica por las importaciones de harina de pescado, conservas de pescado, cacao y preparados de cacao, que también son exportaciones tradicionales del Ecuador. En menor medida esa característica de los márgenes también se presenta con las importaciones desde Perú (vg., cobre y artículos de cobre, zinc, etc.) y desde Venezuela (vg., productos químicos derivados del petróleo, aluminio, etc.).

B. Beneficios máximos de la obtención de márgenes de preferencia

De acuerdo con la definición introducida en la sección II, el beneficio máximo obtenido por Colombia debido a los márgenes de preferencia es igual, simplemente, al exceso del valor de un volumen dado de exportaciones colombianas al Grupo por el hecho de que tales márgenes hacen posible cobrar un precio mayor que el internacional, para igual calidad del producto e iguales condiciones generales de venta.

Utilizando la metodología descrita con detalle en la sección anterior, se han construido los Cuadros 5 a 8 donde se presen-

tan las principales exportaciones que Colombia efectuó en 1985 a cada uno de los países andinos, así como el margen de preferencia obtenido en cada caso, y el beneficio total de ese margen de preferencia. El beneficio se calculó sobre una muestra de 24 posiciones de exportación a Bolivia (que cubre el 95.2% de las exportaciones colombianas a ese país), de 88 artículos exportados a Ecuador (cobertura de 87.9%) y de 56 artículos exportados a Perú (cobertura de 90.3%) y de 97 artículos exportados a Venezuela (cobertura de 90.1%). Por brevedad, en la mayoría de los cuadros se han agrupado los artículos que fueron incluidos en la muestra y resultaron finalmente con un margen de preferencia nulo. A continuación se resumen los principales resultados del ejercicio.

- a) El valor máximo del beneficio imputable a los márgenes recibidos por Colombia fue en 1985 de 27.5 millones de dólares, esto es, un 11.4% de las exportaciones colombianas al Grupo Andino en el mismo año.
- b) El mayor beneficio absoluto se obtiene en el caso de las exportaciones a Venezuela, donde es del orden de US\$19.1 millones, equivalentes a un 13.4% de las exportaciones colombianas a ese país. El mayor beneficio relativo se obtiene en las exportaciones a Perú, donde el margen promedio es de 19.4% y el beneficio absoluto de US\$6.2 millones. En el caso del Ecuador el beneficio absoluto es alrededor de US\$2.2 millones, equivalente tan sólo a un 3.5% del valor de las exportaciones colombianas a ese país. En el caso de Bolivia prácticamente no se obtiene ningún beneficio por este concepto.

Conviene recordar que, debido a la carencia de información adecuada, no se está efectuando ningún tipo de descuento por posible existencia de importaciones oficiales exentas en los países socios.

- c) Con respecto a los productos donde se obtienen los mayores márgenes, y que

CUADRO 5

BENEFICIOS DIRECTOS PARA COLOMBIA RESPECTO A BOLIVIA, 1985
(COMO RESULTADO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA RECIBIDOS)

Posición	Descripción	Expor- tación US\$	Partici- pación o/o	Aranceles		Beneficio directo		
				General (T*)	Colombia (T)	a	para Colombia US\$	o/o
84250201	Trillad. cereal desgr. de maíz y despulp. de café	33,470	3.99	20	0	1.2000	5,578	59.14
84250121	Maq. cosechadoras incl. combinada	20,440	2.44	20	0	1.2000	3,407	36.12
92130203	Agujas de metal para grabadoras o reproduct.	6,460	0.77	20	20	1.0000	0	0.00
84280102	Trituradoras y quebrantadoras de granos	5,472	0.65	20	20	1.0000	0	0.00
84250401	Clasificadoras de café	5,000	0.60	20	20	1.0000	0	0.00
84170200	Aparat. y dispos. de destil. y de rectific.	13,700	1.63	20	20	1.0000	0	0.00
82080100	Molinil. de café, uso domest. peso máx. de 10 klg.	9,034	1.08	20	20	1.0000	0	0.00
82030500	Limas y escofinas	16,820	2.01	20	20	1.0000	0	0.00
82010299	Dms. herramts. de mano agric. etc. con filo	14,100	1.68	20	20	1.0000	0	0.00
82010202	Machetes con filo	231,296	27.59	20	20	1.0000	0	0.00
82010102	Azadas, azadones y picos sin filo	10,452	1.25	20	20	1.0000	0	0.00
82010101	Layas y palas sin filo	19,192	2.29	20	20	1.0000	0	0.00
49028900	Diarios y public. periódicas impresos	9,426	1.12	20	20	1.0000	0	0.00
49018900	Otros. librs. follet. e impresos simil.	42,072	5.02	20	20	1.0000	0	0.00
48048900	Otros papeles y cartones unidos por encolados	19,955	2.38	20	20	1.0000	0	0.00
30050100	Catgusts y otr. ligad. esteril. p. sutur. quir.	11,164	1.33	20	20	1.0000	0	0.00
30030299	Dms. med. dosif. y/o acond. p. venta por men, uso hum.	75,486	9.00	20	20	1.0000	0	0.00
30030219	Dtr. med. dosif. y/o acond. que contengan horm.	6,530	0.78	20	20	1.0000	0	0.00
30030201	Med. dos y/o acond. con antib. o sus der. uso hum.	47,714	5.69	20	20	1.0000	0	0.00
30030199	Dms. médic. no dosif. ni acond. para uso hum.	8,120	0.97	20	20	1.0000	0	0.00
27040101	Coques y semicoques de hulla	103,760	12.38	20	20	1.0000	0	0.00
27010102	Hullas bituminosas	49,735	5.93	20	20	1.0000	0	0.00
21060101	Levaduras madres para cultivo	30,875	3.68	20	20	1.0000	0	0.00
5150099	Demás prod. orig. anim. impr. consumo humano	8,000	0.95	20	20	1.0000	0	0.00
	SUB-TOTAL	798,273	95.21			1.0113	8,985	95.26
	Demás productos	40,133	4.79			1.0113	447	4.74
	TOTAL	838,406	100.00				9,432	100.00

Fuente: Registros del Incomex, Arancel de Aduanas de Bolivia y programas de liberación.

CUADRO 6

BENEFICIOS DIRECTOS PARA COLOMBIA RESPECTO A ECUADOR, 1985
(COMO RESULTADO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA RECIBIDOS)

Posición	Descripción	Expor- tación US\$	Partici- pación %	Aranceles		Beneficio directo		%
				General (T*)	Colombia (T)	a	para Colombia US\$	
28030000	Carbón (principalmente negro de humo)	1,504,555	2.35	37	0	1.3700	406,340	18.19
70058901	Otros vidrios c. espes. hasta de 6 mm. inclus.	1,986,537	3.11	100	75	1.1429	248,317	11.12
88020201	Avión hasta de 5700 kg. de peso max. de despegue	713,904	1.12	50	0	1.5000	237,968	10.65
29010501	Benceno	927,828	1.45	27	0	1.2700	197,255	8.83
84101399	Dms. otras centrífugas	445,455	0.70	57	0	1.5700	161,726	7.24
39020502	Clor. poliv. tipo suspen., sn. carga, plastif. etc.	1,795,825	2.81	40	30	1.0769	128,273	5.74
48010403	Otros papel. c. peso sup. de 30 a 60 grs./M2	1,569,076	2.46	35	26.25	1.0693	101,699	4.55
39020200	Poliestirenos	1,286,071	2.01	37	27.75	1.0724	86,833	3.89
84450900	Martillos y martinetes	205,045	0.32	62	0	1.6200	78,474	3.51
39010401	Resinas de polientilentreftalato	425,886	0.67	37	15	1.1913	68,390	3.06
39020599	Dms. cloruros de polivinilo	274,625	0.43	37	15	1.1913	44,100	1.97
39031100	Carboximetilcelulosa	494,504	0.77	37	27.75	1.0724	33,388	1.49
25230002	Cemento blanco	423,600	0.66	40	30	1.0769	30,257	1.35
29152104	Anhidrido aftálico	398,465	0.62	37	27.75	1.0724	26,904	1.20
39190201	Dodecilbenceno	132,636	0.21	37	15	1.1913	21,299	0.95
48010404	Otros papel. c. peso sup. de 60 a 80 grs./M2	289,777	0.45	35	26.25	1.0693	18,782	0.84
70200201	Lana de vidrio	465,682	0.73	17	12.75	1.0377	16,916	0.76
39070799	Dms. tambores, damajuanas, botella, fcos. etc.	142,050	0.22	80	60	1.1250	15,783	0.71
48010405	Otros papel. c. peso sup. de 80 a 120 grs./M2	215,047	0.34	35	26.25	1.0693	13,938	0.62
70040200	Vidr. estr., ondulad. estam. o simil. sin armar	100,911	0.16	60	45	1.1034	9,460	0.42
15110200	Glicerina purif. o ref., química pura	142,360	0.22	22	16.5	1.0472	6,418	0.29
84210109	Otr. jering., pulver. y empolv. peso inf. a 20 kls.	170,785	0.27	15	11.25	1.0337	5,569	0.25
39020701	Clordac. de poliv. sin carga, plást. colorantes	103,500	0.16	37	30	1.0538	5,288	0.24
28450001	Silicatos de sodio	187,600	0.29	10	7.5	1.0233	4,264	0.19
29160401	Acido cítrico	286,200	0.45	22	20.25	1.0146	4,105	0.18
	Otros 63 productos discriminados (1)	41,494,268	22.98			1	0	0.00
	SUB-TOTAL	56,182,192	87.91			1.0351	1,971,748	88.27
	Demás productos	7,724,059	12.09			1.0351	261,975	11.73
	TOTAL	63,906,251	100.00				2,233,720	100.00

(1) para completar un 87.91% de las exportaciones.

Fuente: Registros del Incomex, Arancel de Aduanas de Ecuador y programas de liberación.

CUADRO 7

BENEFICIOS DIRECTOS PARA COLOMBIA RESPECTO A PERU, 1985
(COMO RESULTADO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA RECIBIDOS)

Posición	Descripción	Expor- tación US\$	Partici- pación %	Aranceles		Beneficio directo		
				General (T*)	Colombia (T)	a	para Colombia US\$	%
39020502	Cloruro de polivinilo tipo suspensión	4,295,712	13.12	67.48	18.72	1.4107	1,250,650	20.03
85030102	Pilas eléctricas secas de 1.5 w.	1,261,190	3.85	102.00	28.00	1.5781	462,020	7.40
2010101	Carne de bovino sin deshuesar refrig. o cong.	4,216,440	12.88	28.00	17.00	1.0940	362,350	5.80
39010401	Resinas o polietilentereftalato	2,195,936	6.71	38.86	18.72	1.1696	318,495	5.10
59080099	Dms. tej. recub. de material plástico artif.	737,375	2.25	114.12	35.68	1.5781	270,127	4.33
29160401	Acido cítrico	913,917	2.79	63.24	19.78	1.3628	243,316	3.90
35030100	Gelatinas	832,375	2.54	63.24	19.18	1.3697	224,666	3.60
97038999	De otros juguetes, model. reducid. p. recr.	611,511	1.87	114.12	40.98	1.5188	208,882	3.35
39031100	Carboximetilcelulosa	917,156	2.80	51.58	19.78	1.2655	192,410	3.08
85010900	Convertidores estáticos	448,200	1.37	102.46	24.02	1.6325	173,648	2.78
21070300	Prepads. comp. no alcoh. para la elab. de beb.	345,498	1.06	114.12	25.08	1.7119	143,672	2.30
39010501	Policaprolactama	902,498	2.76	38.86	18.72	1.1696	130,897	2.10
39078999	Manuf. de las materias de pos. 3901 a 3906	395,612	1.21	114.12	46.28	1.4638	125,342	2.01
82030500	Limas y escofinas	363,810	1.11	86.56	24.02	1.5043	121,959	1.95
70200201	Lana de vidrio	419,233	1.28	73.84	25.08	1.3898	117,590	1.88
97020100	Muñecas de toda clase	313,136	0.96	114.12	40.98	1.5188	106,962	1.71
82010202	Machetes con filo	468,257	1.43	60.06	24.02	1.2906	105,435	1.69
82080100	Molinil. de café uso domes., peso máx. 10 kgs.	316,487	0.97	79.14	25.08	1.4322	95,508	1.53
40130299	Dms. guantes de caucho vulcanizado	291,297	0.67	114.12	25.08	1.7119	91,193	1.46
39070799	Dms. frasc., caja, potes, tamb., botell., bols. etc.	229,799	0.70	114.12	35.68	1.5781	84,184	1.35
25230003	Cemento portland (gris)	247,000	0.75	86.56	25.08	1.4915	81,398	1.30
29152104	Anhídrido ftálico.	284,100	0.87	38.86	0.00	1.3886	79,505	1.27
85120501	Cocinas para usos domésticos	215,078	0.66	114.12	40.98	1.5188	73,467	1.18

CUADRO 7
BENEFICIOS DIRECTOS PARA COLOMBIA RESPECTO A PERU, 1985
(COMO RESULTADO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA RECIBIDOS)

Posición	Descripción	Expor- tación US\$	Partici- pación %o	Aranceles		Beneficio directo para Colombia a	Beneficio directo para Colombia	
				General (T*)	Colombia (T)		US\$	%o
98020100	Cierres de cremalleras	190,005	0.58	114.12	40.98	1.5188	64,903	1.04
59040700	Cordel., cuerdas y cordaj. de cabuya o de fique	146,605	0.45	114.12	25.08	1.7119	60,964	0.98
22090211	Aguardiente de caña (ron y similares)	154,360	0.47	197.69	85.12	1.6081	58,370	0.93
85192109	Otro cortacirc. p. tens. nom. hasta 260 volt.	136,479	0.42	113.06	24.02	1.7179	57,036	0.91
38110199	Dms. raticidas, herbicid. etc. p. vta. al por menor	186,343	0.57	78.08	24.02	1.4359	56,568	0.91
84400101	Maq. y par. p. lavar d. uso doméstico	122,416	0.37	116.24	25.08	1.7288	51,607	0.83
30040400	Esparadrapo y venditas adhesivas (curitas)	113,244	0.35	114.12	25.08	1.7119	47,092	0.75
84018900	Otro gener. de vap. de agua y vaprs. otr. clase	146,239	0.45	79.14	25.08	1.4322	44,131	0.71
17040001	Bombones, caramelos, confites y pastillas	126,168	0.39	116.24	46.28	1.4783	40,819	0.65
85192199	Dms. cortacircuitos	82,421	0.25	96.00	0.00	1.9600	40,369	0.65
19080000	Prods. de panadería fina, pastelería, gallet.	119,015	0.36	114.12	46.28	1.4638	37,708	0.60
39020599	Dms. cloruros de polivinilo	127,119	0.39	67.48	18.72	1.4107	37,009	0.59
51040199	Dms. tej. de fibras sintéticas	91,632	0.28	108.82	40.98	1.4812	29,769	0.48
39020701	Clordacet. ce polivin., sin carga, plastif. color	92,519	0.28	67.48	24.02	1.3504	24,008	0.38
84159099	Dms. part. y piez. p. máqu. y apar. p. prod.	94,047	0.29	69.00	43.00	1.1818	14,469	0.23
	Otros 18 productos discriminados (1)	6,488,287	70.48			1.0000	0	0.00
	SUB-TOTAL	29,566,516	90.30			1.1937	5,728,501	91.74
	Demás productos	3,176,647	9.70			1.1937	515,581	8.26
	TOTAL	32,743,163	100.00				6,244,081	100.00

(1) Para completar un 90,30%o de las exportaciones.

Fuente: Registros del Incomex, Arancel de Aduanas de Perú y programas de liberación.

CUADRO 8

**BENEFICIOS DIRECTOS PARA COLOMBIA RESPECTO A VENEZUELA, 1985
(COMO RESULTADO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA RECIBIDOS)**

Posición arancelaria	Descripción	Valor exportaciones US\$	Participación %	Arancel general			Arancel para Colombia				a	Beneficio	%	
				Ad valorem	Esp. Bol/ Kl. ad.val.	Especif. Equiv. (T*)	Ad valorem	Esp. Bol/ Kl. ad val.	Esp. Equiv. (T)	Total				
42030101	Guantes de cuero artificial	5,282,940	3.70	100.00	0	0.00	100.00	4.00	0.00	0.00	4.00	1.9231	2,535,811	13.31
29351101	Epsilon-caprolactama	5,368,600	3.76	30.00	0	0.00	30.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.3000	1,238,908	6.50
44270000	Art. de marq. y de peq. ebanist.	2,365,965	1.66	100.00	0	0.00	100.00	14.00	0.00	0.00	14.00	1.7544	1,017,365	5.34
39031100	Carboximetilcelulosa	2,199,363	1.54	80.00	0	0.00	80.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.8000	977,495	5.13
55010002	Algodón de fibra corta sin cardar ni peinar	5,046,178	3.53	10.00	2	10.48	20.48	0.00	0.00	0.00	0.00	1.2048	857,706	4.50
62030200	Sac. y talegas para envases de cabuya o de fique	1,680,575	1.18	100.00	0	0.00	100.00	1.00	0.00	0.00	1.00	1.9802	831,885	4.37
84410500	Muebles para máq. de coser	1,520,528	1.06	80.00	0	0.00	80.00	14.00	0.00	0.00	14.00	1.5789	557,527	2.93
56041100	Fib. tex. acril. disc. card. y pein.	1,155,354	0.81	80.00	0	0.00	80.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.8000	513,491	2.70
27080001	Brea	651,557	0.46	0.00	20	285.27	285.27	0.01	0.00	0.00	0.01	3.8523	482,424	2.53
17010102	Azúcar de remol. y de caña crud. c. 85%o a 97.5%o de sacarina	3,587,377	2.51	15.00	0	0.00	15.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.1500	467,919	2.46
83070199	Demás apar. para alumbr. eléctrico de metal com.	1,018,415	0.71	100.00	0	0.00	100.00	13.00	0.00	0.00	13.00	1.7699	443,011	2.33
29160401	Acido cítrico	2,404,731	1.68	25.00	0	0.00	25.00	2.00	0.00	0.00	2.00	1.2255	442,471	2.32
42010000	Art. de talabart. y guarn. para toda clase de anim.	1,175,527	0.82	70.00	0	0.00	70.00	14.00	0.00	0.00	14.00	1.4912	387,232	2.03
44230001	Parquets para pisos	726,170	0.51	100.00	0	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.0000	363,085	1.91
82080100	Molinil. de café uso doméstico peso máx. 10 kg.	1,312,665	0.92	35.00	0	0.00	35.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.3500	340,321	1.79
31050301	Abonos que contengan nitrógeno, fósforo y potasio	3,725,926	2.61	10.00	0	0.00	10.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.1000	338,721	1.78
73210199	Demás estruct. y sus partes, de hierro o acero	828,880	0.58	60.00	0	0.00	60.00	4.00	0.00	0.00	4.00	1.5385	290,108	1.52
44280099	Demás manufac. de madera	635,100	0.44	100.00	0	0.00	100.00	11.00	0.00	0.00	11.00	1.8018	282,620	1.48
84650300	Aros de obturación	1,117,576	0.78	35.00	0	0.00	35.00	1.00	0.00	0.00	1.00	1.3366	281,464	1.48
85010605	Maq. gener. de motor polif. de más de 1 hasta 10 HP	568,479	0.40	65.00	18	27.29	92.29	1.00	0.00	0.00	1.00	1.9039	269,885	1.42
68130300	Tej., fielt., pap. y cart. en roll. hoj. o planc.	1,128,126	0.79	35.00	0	0.00	35.00	3.00	0.00	0.00	3.00	1.3107	267,408	1.40
49110102	Estam., grab. foto, dms. impres. relig. y artíst.	517,226	0.36	100.00	0	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.0000	258,613	1.36
42050000	Otras manuf. de cuero nat., artif. o regen.	601,167	0.42	100.00	0	0.00	100.00	14.00	0.00	0.00	14.00	1.7544	258,502	1.36
35030100	Gelatinas	1,272,007	0.89	25.00	0	0.00	25.00	1.00	0.00	0.00	1.00	1.2376	244,225	1.28
38110199	Demás desinf. insec. fungicidas ratic, etc. ven. al por menor	1,019,819	0.71	35.00	0	0.00	35.00	3.00	0.00	0.00	3.00	1.3107	241,735	1.27
12040002	Caña de azúcar	2,241,900	1.57	15.00	0	0.00	15.00	3.00	0.00	0.00	3.00	1.1165	233,937	1.23
98050200	Minas para escribir y dibujar	1,140,732	0.80	25.00	0	0.00	25.00	2.00	0.00	0.00	2.00	1.2255	209,895	1.10
3030299	Dms. crustác. y molus. cong.	724,000	0.51	40.00	0	0.00	40.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.4000	206,857	1.09
28560001	Carburos de calcio	1,009,650	0.71	30.00	0	0.00	30.00	6.00	0.00	0.00	6.00	1.2264	186,397	0.98
41100000	Cuer. artif. o regen. a base de cuero sin desf.	253,768	0.18	25.00	40	223.69	248.69	14.00	0.00	0.00	14.00	3.0587	170,801	0.90

CUADRO 8 Continuación
 BENEFICIOS DIRECTOS PARA COLOMBIA RESPECTO A VENEZUELA, 1985
 (COMO RESULTADO DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA RECIBIDOS)

Posición arancelaria	Descripción	Valor exportaciones US\$	Participación %	Arancel general				Arancel para Colombia				a	Beneficio	%
				Ad va- lorem	Esp. Bol/ Kl.	Especif. Equiv. ad. val.	Total (T*)	Ad va- lorem	Esp. Bol/ Kl.	Esp. Equiv. ad. val.	Total (T)			
84210109	Otr. jering. pulver y empolv. peso inf. a 20 kls.	493,640	0.35	50.00	0	0.00	50.00	0.00	0.00	0.00	1.5000	164,547	0.86	
84249002	Disco p. máq. y ap. agríc. y hort.	474,291	0.33	50.00	0	0.00	50.00	0.00	0.00	0.00	1.5000	158,097	0.83	
97020100	Muñecas de toda clase	297,500	0.21	100.00	50	12.08	112.08	11.00	0.00	0.00	11.00	141,791	0.74	
40140199	Dms. art. p. usos téc. (Discos, arandelas, etc.)	282,177	0.20	100.00	0	0.00	100.00	4.00	0.00	0.00	4.00	135,445	0.71	
85250101	Aislad. de cerámica hasta de 2000 v.	821,845	0.58	25.00	0	0.00	25.00	5.00	0.00	0.00	5.00	131,495	0.69	
27010102	Hullas bituminosas	1,527,548	1.07	10.00	0	0.00	10.00	1.00	0.00	0.00	1.00	124,981	0.66	
85030103	Pilas eléctricas secas de más de 1.5 voltios	250,000	0.18	35.00	20	62.60	97.60	5.00	0.00	0.00	5.00	117,156	0.61	
41080000	Cueros y pieles barn. o metaliz.	309,899	0.22	80.00	0	0.00	80.00	14.00	0.00	0.00	14.00	113,630	0.60	
45040100	Corcho aglomer., en cubos, planch, hojas, etc.	434,282	0.30	20.00	7	16.04	36.04	3.00	0.00	0.00	3.00	105,471	0.55	
15110200	Glic. incl. aguas y lejías pur. o ref.	781,509	0.55	20.00	0	0.00	20.00	4.00	0.00	0.00	4.00	104,201	0.55	
82030500	Limas y escof. para trab. a mano	374,135	0.26	35.00	0	0.00	35.00	0.00	0.00	0.00	1.3500	96,998	0.51	
45040200	Empaquet., discos y arand. de corcho aglomer.	712,661	0.50	20.00	0	0.00	20.00	6.00	0.00	0.00	6.00	83,144	0.44	
25070100	Arcilla bentonita	346,720	0.24	10.00	0.65	20.20	30.20	0.00	0.00	0.00	0.00	80,422	0.42	
40148901	Tap. de caucho vulcan. sin endure.	361,289	0.25	35.00	0	0.00	35.00	8.00	0.00	0.00	8.00	72,258	0.38	
46030000	Art. cest. en forma def. o conf. con art. pos. 4602	236,027	0.17	60.00	0	0.00	60.00	14.00	0.00	0.00	14.00	67,858	0.36	
73400200	Man. col. o mld. de fe o acer. en bruto	290,000	0.20	35.00	0	0.00	35.00	6.00	0.00	0.00	6.00	62,296	0.33	
84170599	Dms. apar. y dispos. de esteril.	230,000	0.16	35.00	0	0.00	35.00	0.00	0.00	0.00	0.00	59,630	0.31	
40140105	Otras empaquet. de caucho vulc.	224,802	0.16	35.00	0	0.00	35.00	1.00	0.00	0.00	1.00	56,617	0.30	
84209000	Part. y piezas p. apar. p. pesar	223,438	0.16	35.00	0	0.00	35.00	1.00	0.00	0.00	1.00	56,273	0.30	
33040000	Mezclas de 2 o más sust. odoríf.	231,965	0.16	40.00	0	0.00	40.00	7.00	0.00	0.00	7.00	54,677	0.29	
84600200	Cajas de fun. p. cauc. y mat. plást.	374,465	0.26	15.00	0	0.00	15.00	1.00	0.00	0.00	1.00	45,587	0.24	
90170199	Dms. ins. y ap. de medic. cirug. odont. y veter.	500,938	0.35	10.00	0	0.00	10.00	0.00	0.00	0.00	0.00	45,540	0.24	
12030400	Semill., espor. y frutos p. prados y pastizales	473,925	0.33	10.00	0	0.00	10.00	0.00	0.00	0.00	0.00	43,084	0.23	
85250199	Dms. aisladores de cerámica	226,535	0.16	25.00	0	0.00	25.00	3.00	0.00	0.00	3.00	39,870	0.21	
84250201	Trill. de cereal, desgr. de maíz, despulpe de café	330,633	0.23	1.00	0	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,274	0.02	
	Otros 42 prod. discrim. (1)	65,480,061	44.19								1.0000	0	0.00	
	SUB-TOTAL	128,570,586	90.05								1.1350	17,362,156	91.13	
	Demás productos	14,212,182	9.95								1.1350	1,690,436	8.87	
	TOTAL	142,782,768	100.00									19,052,592	100.00	

(1) Para completar un 90.05% de las exportaciones.

Fuente: Registros del Incomex, Arancel de Aduanas de Venezuela y programas de liberación.

explican el grueso del beneficio, éstos corresponden en muy buena parte a bienes incluidos en el programa metalmeccánico y en menor medida en el petroquímico.

C. Balance de costos y beneficios

En el Cuadro 9 se resume el balance total de costos y de beneficio máximo para Colombia como resultado de los márgenes de preferencia concedidos y recibidos.

El resultado neto global es una pérdida de 29.0 millones de dólares en 1985. Esa pérdida se explica en un 54.8% por el comercio con Ecuador, en un 46.9% por el comercio con Perú y en un 3.8% por el comercio con Bolivia. La suma de los anteriores porcentajes excede de 100, puesto que en el caso del comercio con Venezuela hay un beneficio neto de US\$1.6 millones.

V. ASPECTOS DISTRIBUTIVOS

A. Subsidios e impuestos a través del manejo del comercio

En la sección anterior se ha mostrado que un esquema de comercio administrado dentro del Grupo Andino; donde se conservan aproximadamente los actuales márgenes de preferencia obtenidos y otorgados por Colombia, tendría un costo neto nada despreciable, representado por una transferencia a los países socios a través de recargos en los precios de las importaciones muy superior a la que obtendría el país a través de preferencias para sus exportaciones. Hay, sin embargo, un aspecto adicional del comercio administrado que vale la pena comentar, especialmente porque si bien tenderá a ser considerado como un inconveniente por la mayoría de los economistas, es probablemente el elemento del esquema más atractivo para los funcionarios negociadores y para algunos exportadores interesados.

A diferencia de lo que ocurre dentro de un proceso de integración orientado a la creación de una zona de libre comercio, dentro de un esquema de comercio administrado las preferencias arancelarias otorgadas a las importaciones de algunos países no constituyen un instrumento dinámico para la ampliación del mercado, sino esencialmente una contraprestación ofrecida para lograr, a su vez, cierto nivel de acceso preferencial para nuestras exportaciones. Aunque la preferencia arancelaria otorgada no necesariamente es apreciada como un costo por los importadores, cuya alternativa pertinente no es muchas veces la rebaja general del arancel, sino tener que pagar un arancel más elevado, no hay duda de que mediante ese mecanismo el país está aceptando pagar por las importaciones un precio externo superior al que resultaría si aplicara a todos sus abastecedores internacionales las mismas reglas de juego. La contrapartida es, desde luego, el subsidio implícito a las exportaciones que se recibe cuando, en reciprocidad, los otros países aceptan aplicar a sus compras desde Colombia ciertos márgenes de preferencia.

De lo anterior resulta que el comercio administrado, con márgenes de preferencia, es en esencia un mecanismo para subsidiar algunas exportaciones a costa de recargos en ciertas importaciones. Pero tiene la peculiaridad de que en ese caso los subsidios y los impuestos implícitos son decididos por los funcionarios que negocian las "reciprocidades comerciales", sin ninguna incómoda intervención del Congreso y, ni siquiera, del Ministerio de Hacienda. Justo es decir que este poder de gravar y subsidiar de los funcionarios no se limita de ninguna manera al caso de las reciprocidades comerciales. En realidad, para ninguna persona medianamente familiarizada con la forma como funciona la economía colombiana constituirá una sorpresa la afirmación de que el grueso de los subsidios y los impuestos efectivos se maneja por fuera del Congreso, mediante simples decisiones administrativas que muchas veces son tomadas directamente o influidas decisivamente por funcionarios de niveles relativamente

CUADRO 9

RESUMEN COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPERACIONES COMERCIALES DE COLOMBIA CON EL GRAN

	Bolivia	Ecuador	Perú	Venezuela	Total
Costo	1.111.637	18.349.519	20.391.635	55.681.825	95.534.616
Costo ajustado	1.111.637	18.135.904	19.862.047	17.453.405	56.562.993
Beneficio	9.432	2.233.720	6.244.081	19.052.592	27.539.825
Costo neto	1.102.205	15.902.184	13.617.966	(1.599.187)	29.023.168
Margen de preferencia concedido	20.22	29.22	23.89	16.83	
Margen de preferencia concedido ajustado	20.22	28.87	23.26	5.24	
Margen de preferencia obtenido	1.13	3.51	19.37	13.50	

Fuente: Cuadros 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8.

bajos. Ese es el caso, por ejemplo, de los aranceles, las licencias de importación, las restricciones a las exportaciones, los cupos y términos de los créditos de fomento y la asignación concreta de tales créditos por parte de entidades oficiales.. Las negociaciones comerciales en el marco de un esquema de comercio administrado constituyen simplemente un caso extremo, donde el elemento de subsidio y de impuesto resulta todavía menos transparente que en los otros casos mencionados. No es de extrañar, entonces, que el esquema sea mirado con especial complacencia por los funcionarios con competencia en el área, y por todos aquellos que aspiran a poder influir directamente en sus decisiones.

B. El caso del comercio con el Grupo Andino

En los Cuadros 10 y 11 se presentan las listas de los productos que explican alrededor del 75 % de los beneficios brutos y de los costos atribuibles a los márgenes de preferencia recibidos y otorgados por Colombia dentro del Grupo Andino. Puede apreciarse que el grueso del subsidio implícito para las exportaciones colombianas del Grupo es pagado por un conjunto bastante

reducido de productos, entre los que se cuentan varios bienes de consumo popular y varias materias primas esenciales. No es posible determinar técnicamente si esa incidencia implícita de los impuestos y subsidios del comercio colombiano con el Grupo es adecuada, puesto que ello depende en última instancia de juicios de valor. Hay, sin embargo, razones para pensar que si tales subsidios e impuestos se hicieran explícitos disminuiría el aparente consenso existente sobre la materia.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. El hoy evidente fracaso del objetivo de creación de una zona de libre comercio dentro del Grupo Andino ha hecho surgir varias propuestas de solución basadas en el "comercio administrativo", que en parte han sido recogidas en el proyecto de Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena. En esencia se trata de regular el comercio intrarregional mediante cuotas o contingentes de importación en cada país, que al mismo tiempo contemplen un margen de preferencia para el comercio intra-grupo. Se piensa que de esa manera podría hacerse compatible el objetivo primordial de

CUADRO 10
PRINCIPALES PRODUCTOS QUE CAUSAN EL COSTO

Posición	Descripción	Margen concedido	Costo para Colombia US\$	% del costo total	% acumulado
16040500	Prepar. y conservas d'pescados tipo sardina	65.05	6.147.772	10.87	10.87
39020101	Polietileno de alta densidad	43.69	5.103.167	9.02	19.89
23010101	Harina y polvo de pescado	33.98	4.119.702	7.28	27.17
76020100	Barras de aluminio	38.83	4.024.855	7.12	34.29
56021100	Cable p'discontinuas de fibras acrílicas	43.69	3.835.634	6.78	41.07
79010100	Zinc en bruto sin alear	24.27	2.885.340	5.10	46.17
56011100	Fib. acril. discount, sin cardar ni peinar	43.69	2.178.976	3.85	50.02
18010100	Cacao en grano entero o partido crudo	29.13	2.038.116	3.60	53.63
28400303	Tripolifosfato de sodio	43.69	1.644.504	2.91	56.54
16040100	Preparados y conservas de atún	60.19	1.593.381	2.82	59.35
83130000	Tapón met. y accesor. simil. P'envas. D'met. común	63.11	1.479.428	2.62	61.97
74010399	Dms. cobre refinado	24.27	1.076.082	1.90	63.87
39010401	Resinas de alta densidad	43.69	996.537	1.76	65.63
80010100	Estaño en bruto sin alear	24.27	943.518	1.67	67.30
38110401	Fungicidas a base de compuestos de cobre	24.27	838.554	1.48	68.78
74030200	Alambres de cobre	38.83	757.046	1.34	70.12
39020200	Poliestirenos	43.69	745.630	1.32	71.44
27102401	Aceites bases lubricantes	19.42	729.998	1.29	72.73
29040305	Sorbitol (Hexanohexol, Sorbita)	33.98	662.204	1.17	73.90
84230111	Maq. apar. sondeo o perf. suel. sin medio propul.	24.27	641.211	1.13	75.03

Fuente: Cuadros 1, 2, 3 y 4.

protección a la producción doméstica de cada país con una preferencia regional.

- Los beneficios y costos de un esquema de comercio administrado como el descrito difieren sustancialmente de los que podrían obtenerse mediante la creación de un área de libre comercio, especialmente porque ya no podría esperarse ningún efecto significativo de reasignación de recursos. Los beneficios consisten esencialmente en un subsidio implícito a nuestras exportaciones, pagado por los compradores de los otros países miembros a través de los márgenes de preferencia, mientras los costos consisten en el recargo de los precios de nues-

tras importaciones, al sacrificar las fuentes internacionales más baratas de abastecimiento.

- Puesto que la exploración preliminar de la situación sugeriría que con los actuales márgenes de preferencia recibidos y otorgados por Colombia el esquema arrojaría una pérdida sustancial, lo que hubiera podido ser un complejo problema de medición se planteó simplemente como uno de acotación de beneficios y costos. La pregunta pertinente es si el máximo valor imputable a los márgenes recibidos compensa el costo de los márgenes otorgados. El máximo valor imputable a los márgenes recibidos es, por su-

CUADRO 11
PRINCIPALES PRODUCTOS QUE CAUSAN EL BENEFICIO

Posición	Descripción	Margen obtenido	Beneficio directo para Colombia US\$	% del beneficio total	% acumulado
42030101	Guantes de cuero artificial	92.31	2.535.811	9,21	9,21
39020502	Cloruro de polivinilo tipo suspensión	41.07	1.250.650	4,54	13,75
29351101	Epsilon-Caprolactama	30.00	1.238.908	4,50	18,25
44270000	Artic. D'marquet, y D'pequeña ebanistería	75,44	1.017.365	3,69	21,94
29031100	Carboximetilcelulosa	80.00	977.495	3,55	25,49
55010002	Algodón de fibra corta sin cardar ni peinar	20,48	857.706	3,11	28,61
62030200	Sac. y talegas P'envas. D'cabuya o D'fique	98,02	831.885	3,02	31,63
84410500	Muebles para máquinas de coser	57,89	557.527	2,02	33,65
56041100	Fib. tex. acril. dicont. card. y peinadas	80,00	513.491	1,86	35,52
27080001	Brea	285,23	482.424	1,75	37,27
17010102	Azu. D'remol. y D'cañ. crud. C' 85% o a 97,5% D'sacar.	15,00	467.919	1,70	38,97
85030102	Pilas eléctricas secas de 1,5 W.	57,81	462.020	1,68	40,64
83070199	Dms. apar. P'alumbr. eléct. D'metal. com.	76,99	443.011	1,61	42,25
29160401	Acido cítrico	22,55	442.471	1,61	43,86
28030000	Carbono (principalmente negro de humo)	37,00	406.340	1,48	45,33
42010000	Art. D'tabalart. y guarnic. P'toda clase D'aním.	49,12	387.232	1,41	46,74
44230001	Parques para pisos	100,00	363.085	1,32	48,06
2010101	Carne de bovino sin deshuesar refriger. o cong.	9,40	362.350	1,32	49,37
82080100	Molinil. D'café uso domést., peso máx. 10. Kg.	35,00	340.321	1,24	50,61
31050301	Abonos que cont. nitrógeno, fósforo y potasio	10,00	338.721	1,23	51,84
39010401	Resinas o polietilentereftalato	16,96	318.495	1,16	53,00
73210199	Dms. estruct. y sus partes, de hierro o acero	53,85	290.108	1,05	54,05
44280099	Dms. manufacturas de madera	80,18	282.620	1,03	55,08
84650300	Aros de obturación	33,66	281.464	1,02	56,10
59080099	Dms. Tej. recub. de material plástico artif.	57,81	270.127	0,98	57,08
85010605	Maq. generad. D'motor. Polif. D' +D'1 hasta 10HP	90,39	269.885	0,98	58,06
68130300	Tej., fielt., pap. y cart. en roll. hoj. o planc.	31,07	267.408	0,97	59,03
49110102	Estam., grav., foto, Dms. impres. relig. y artist.	100,00	258.613	0,94	59,97
42050000	Otras manuf. D'cuero nat., artif. o regen.	75,44	258.502	0,94	60,91
70058901	Otros vidrios C'espes. hasta D'6mm inclus.	14,29	248.317	0,90	61,81
35030100	Gelatinas	23,76	244.225	0,89	62,70
29160401	Acido cítrico	36,28	243.316	0,88	63,58
38110199	Dms. desinf. insect. fung. ratic. etc. ven. al x menor	31,07	241.735	0,88	64,46
88020201	Avión hasta D'5700 kg D'peso máx. de despegue	50,00	237.968	0,86	65,32
12040002	Caña de azúcar	11,65	233.937	0,85	66,17
35030100	Gelatinas	36,97	224.666	0,82	66,99
98050200	Minas para escribir y dibujar	22,55	209.895	0,76	67,75
97038999	De otros juguetes, model. reducid. P'recr.	51,88	208.882	0,76	68,51
3030299	Dms. crustáceos y moluscos congelados	40,00	206.857	0,75	69,26
29010501	Benceno	27,00	197.255	0,72	69,98
39031100	Carboximetilcelulosa	26,55	192.410	0,70	70,67
28560001	Carburos de calcio	22,64	186.397	0,68	71,35
85010900	Convertidores estáticos	63,25	173.648	0,63	71,98
41100000	Cuer. artif. o regen. a base D'cuer. sin desf.	205,87	170.801	0,62	72,60
84210109	Otr. jering., pulver. y empolv. peso inf. a 20 Kls.	50,00	164.547	0,60	73,20
84101399	Dms. otras centrífugas	57,00	161.726	0,59	73,79
84249002	Disco P'máq. y aparato agrícola y hortícola	50,00	158.097	0,57	74,36
21070300	Prepads. comp. no alcoh. P'la elab. D' bebidas	71,19	143.672	0,52	74,88
97020100	Muñecas de toda clase	91,06	141.791	0,51	75,40

Fuente: Cuadros 5, 6, 7 y 8.

puesto, el subsidio implícito a las exportaciones, a través de los márgenes de preferencia. Aunque podrían existir métodos más baratos para lograr el mismo volumen de exportaciones, se acepta como estimación del beneficio ese subsidio implícito.

4. Para medir los beneficios y costos se construyeron listas amplias de las principales importaciones efectuadas por Colombia desde el Grupo Andino, y de sus principales exportaciones al Grupo, en ambos casos para 1985, y para cada producto se determinó el margen de preferencia otorgado o recibido por Colombia, mediante inspección directa de los aranceles vigentes en cada país a diciembre de 1986.
5. El resultado neto global es una pérdida de 29.0 millones de dólares en 1985. Esa pérdida se explica en un 54.8% por el comercio con Ecuador, en un 46.9% por el comercio con Perú y en un 3.8%

por el comercio con Bolivia. La suma de los anteriores porcentajes excede de 100, puesto que en el caso del comercio con Venezuela hay un beneficio neto de US\$1.6 millones.

6. El comercio administrado es, esencialmente, un mecanismo para subsidiar algunas exportaciones mediante el recargo en los costos de algunas importaciones. En forma independiente del balance desfavorable que para el país arrojan los actuales márgenes de preferencia dentro del Grupo Andino, habría razones de transparencia económica y posiblemente, de equidad distributiva para optar por mecanismos de apoyo a las exportaciones diferentes al comercio administrado. Sin embargo, el esquema encaja bien dentro de la tradición de la política económica colombiana de dejar en manos de funcionarios subalternos el manejo discrecional de algunos de los más importantes subsidios implícitos.

HAGA MAS VENTAS POR CORREO, UTILIZANDO EL "SERVICIO DE REEMBOLSO C.O.D." DE ADPOSTAL



Es un servicio que le permite estar en varias ciudades a un mismo tiempo entregando y cobrando a la vez su mercancía! Parece increíble, verdad? Usted hace el envío de sus productos, y en el momento mismo en que su cliente los retira de nuestras oficinas, le giramos su dinero! Además es rápido y seguro!



CORREO DE COLOMBIA
llega seguro y a tiempo!
 MAYOR INFORMACION: TELS. 2415531 Y 2826842

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)
y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Junta de Asesores: Raúl Prebisch (Presidente), Rodrigo Botero, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, Norberto González, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andreu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Santiago Roldán, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, María C. Tavares, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuentes, Luis Yáñez, Gert Rosenthal y Emilio de la Fuente (Secretarios).

Director: Anibal Pinto

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurneri, Juan Muñoz, Angel Serrano (Secretario de Redacción), Carlos Bazdresch, Augusto Mateus y Luis Rodríguez Zúñiga.

Nº 9 (608 páginas)

Enero-Junio 1986

SUMARIO

EL TEMA CENTRAL: «INFLACION, ACELERACION Y CONTENCIÓN»

- *Análisis retrospectivo de los ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985:* Héctor Assael
- *Ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985. Comentarios:* Albert O. Hirschmann
- *Ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985. Comentario:* Felipe Pazos
- *La inflación argentina de los 80 y el Plan Austral:* Carlos Daniel Heymann
 - *El programa antiinflacionario argentino:* Alfredo Eric Calcagno
 - *O choque antiinflacionario brasileiro:* Antonio Kandir
 - *La inflación en el Uruguay:* Israel Wonssewer
- *La evolución de las tendencias inflacionarias en el Ecuador:* Germánico Salgado
- *Costa Rica: Inflación y crecimiento ante la crisis de la deuda externa:* Ennio Rodríguez Cespedes.
- *Causas y efectos de la inflación y de las políticas antiinflacionarias en Venezuela:* Miguel A. Rodríguez F.
 - *La aceleración inflacionaria en Venezuela:* Anibal Lovera
 - *Bolivia: inflación y democracia:* Arturo Núñez del Prado
- *Perú: Análisis de una experiencia heterodoxa de estabilización económica:* Jorge Chávez
 - *La inflación en Perú (1950-1984). Síntesis descriptiva:* Javier Iguíñiz
- *Inflación, conflictos macroeconómicos y democratización en Chile:* José Pablo Arellano y René Cortazar
- *Inflación y política antiinflacionista en la transición democrática española:* José Víctor Sevilla Segura
- *La necesidad de consenso democrático para afrontar la crisis económica:* Antonio García de Blas
- *O processo inflacionario português no pós-25 de abril de 1974:* Daniel Bessa

Intervienen en el Coloquio: Sergio Aranda, Armando Córdova, Carlos Díaz de la Guardia, Víctor Fajardo, Augusto Mateus, Gastón Parra, Anibal Pinto y Hector Silva Michelena.

Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

- **Reseñas temáticas:** examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen quince reseñas temáticas en las que se examinan 234 artículos realizados por: M. Alberto Carrillo, Lilia Domínguez, Aline Frambes-Buxeda, Raúl Leis, Carmelo Mesa Lago, Joao Quartim de Moraes e Isabel Torres (latinoamericanas); José Antonio Alonso, Emilio Arevalo y Juan Antonio Gallego, María Angeles Duran, Manuel Guedán y José Angel Sotillo e Ignacio Santillana (españolas), Joao Bettencourt, Ilona Kovacs, y Stefano Mainardi (portuguesas).
- **Resúmenes de artículos:** 150 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante 1985-86.
- **Revista de Revistas Iberoamericanas:** información periódica del contenido de más de 140 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.

● Suscripción por cuatro números: España y Portugal 3.600 pesetas ó 40 dólares; Europa 45 dólares; América y resto del mundo 50 dólares.

● Número suelto: 1.300 pesetas ó 15 dólares.

● Pago mediante talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.

● Redacción, administración y suscripciones:

Instituto de Cooperación Iberoamericana
Dirección de Cooperación Económica
Revista Pensamiento Iberoamericano
Telef. 244 06 00 Ext. 300
Av. de los Reyes Católicos, 4
28040 MADRID

LA VIDA... NUESTRA RAZON DE SER Y NUESTRO ORGULLO.

Somos para la familia colombiana los dispensadores de la frescura y calidad que favorece su bienestar y su salud. . . y *ésto nos estimula y enorgullece.*

Somos el enlace entre el hombre que fecundiza la tierra y la hace florecer en frutos y la familia que necesita estos frutos. . . y *ésto nos estimula y enorgullece.*

Somos la vitrina donde el hombre admira y adquiere los productos que los hombres logran con las máquinas. . . y *ésto nos estimula y enorgullece.*

Somos la escuela que enseña nuevas técnicas para sacar mejor provecho de la tierra y entregar a la familia colombiana mejores frutos . . . y *ésto nos estimula y enorgullece.*

Somos fuente de trabajo para hombres y mujeres que aprenden con nosotros el delicado arte de manejar alimentos y que, al acumular 10 años de experiencia, se convierten en nuestros socios. . . y *esto nos estimula y enorgullece.*

Somos, en la cadena sin fin que mueve el progreso del país, el eslabón que responde por la alimentación del hombre. . . y *ésto nos estimula y enorgullece.*



Trabajamos por la vida.



Si alguna vez pasó por su mente
la idea de comprar
nuevos equipos...



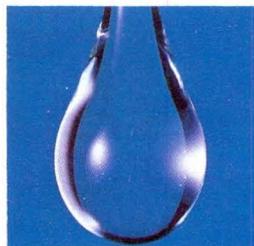
...esta
gota de agua
refrescará su memoria.

*Esta gota de agua, hace que los deseos de progreso
vuelvan a su mente.*

*Porque le recuerda que
la Corporación Financiera Nacional
es la mejor vía para que usted importe esa
maquinaria y equipos que alguna vez pasaron
por su mente.*

*Entonces, para que no sea tan sólo un pensamiento,
consúltenos y déjese financiar por nosotros.*

Le esperamos!



CORPORACION FINANCIERA NACIONAL S.A.
Fuente de progreso.

Comuníquese con nuestras agencias: En Medellín: Parque de Berrio y El Poblado.
En Bogotá: Cra. 7A N° 27-18 Oficina 901. En Cali: Calle 12 N° 5-65 Piso 4°.



Manuelita

Alta Pureza

AZUCARES MIELES ALCOHOLES

OFICINAS PRINCIPALES
Y FABRICA
PALMIRA
Km. 5 Carretera a Buga
Conmutador: (931) 51251 al 67
Apartado 207
Télex 05761

CALI
OFICINAS
Carrera 4a. No. 10-35 Of. 210
Tels. 761815-812810

BOGOTA
OFICINAS Y BODEGAS
Calle 21 No. 68-B-90
Tels. 292 4912-292 2335

MEDELLIN
OFICINAS
Carrera 43 A No. 34-55
Tels. 232 3407-232 2658

BARRANQUILLA
OFICINAS
Calle 72 Carrera 57 Esquina Of. 107
Edificio Fincar
Tels. 456299-457277 Ext. 236

CEMENTO BOYACA

Un cemento que responde



Ventas: 2852292 - 2871088 Carrera 7 No. 32-33 Piso 12
Edificio Seguros FENIX - Bogotá.