

**CE**

# Coyuntura Económica

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA



**FEDesarrollo**

## **DIRECTOR EJECUTIVO**

Miguel Urrutia M.

## **EDITOR COYUNTURA ECONOMICA**

Patricia Correa

## **COMITE EDITORIAL**

Manuel Ramírez

Eduardo Lora

Luis Jorge Garay

Juan José Echavarría

## **SUBDIRECTOR**

Juan José Echavarría

## **SECRETARIA GENERAL**

María del Pilar Medina

## **INVESTIGADORES**

Luis Ignacio Aguilar

María Angélica Arbeláez

Adolfo Barajas

María Elisa Bernal

Catalina Crane

María Errázuriz

María del Pilar Esguerra

Stefano Farné

Eduardo Lora

Carlos Molina

Fabio Alberto Otálora

Juan José Perfetti

Juan Mauricio Ramírez

María Clara Rueda

## **INVESTIGADORES ASOCIADOS**

Alfredo Fuentes Hernández

Hernando Gómez Buendía

Roberto Junguito Bonnet

Juan Luis Londoño

Guillermo Perry Rubio

Jorge Vivas Reyna

Luis Alberto Zuleta Jaramillo

Ricardo Chica Avella

## **ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL**

Catalina Crane

Germán Mancera

## **ASISTENTES DE INVESTIGACION**

Tránsito Porras

Sandra Zuluaga

## **DIRECTORA DE LA BIBLIOTECA**

Lucía Fenney Pérez

## **CONSEJO DIRECTIVO**

Germán Botero de los Ríos

Jorge Cárdenas Gutiérrez

José Alejandro Cortés Osorio

Henry Eder Caicedo

Alvaro Hernán Mejía Pablón

José Vicente Mogollón Vélez

Juan Gonzalo Restrepo Londoño

Oliverio Phillips Michelsen

Jorge Mejía Salazar

Carlos Caballero Argáez

Javier Ramírez Soto

Carlos Antonio Espinosa Soto

Sara Ordóñez

Rodrigo Botero Montoya

Hernando Gómez Otálora

Francisco Ortega Acosta

Roberto Junguito Bonnet

Jaime Carvajal Sinisterra

Miguel Urrutia Montoya

Benjamín Martínez Moriones

Alejandro Figueroa Jaramillo

Rodrigo Escobar Navia

Guillermo Perry Rubio

José Antonio Ocampo Gaviria

Tarifa Postal Reducida

Resolución No. 284 del 25 de enero de 1989

Permiso No. 468

**CE**

# **Coyuntura Económica**

VOL. XX No. 1 • MARZO 1990

Coyuntura Económica es una publicación de la  
**Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO**

**COYUNTURA ECONOMICA**

ISSN 0120-3576

Licencia del Ministerio de Gobierno No. 00374

**FEDESARROLLO**

Calle 78 No. 9-91

Tels. 2128018 – 2118125 – 2118267

2116734 – 2116714

Apartado Aéreo 78504

Bogotá, D.E., Colombia

**ARTES**

Martha Jaramillo

Tel. 2570296

**IMPRESION**

Editorial Presencia Ltda.

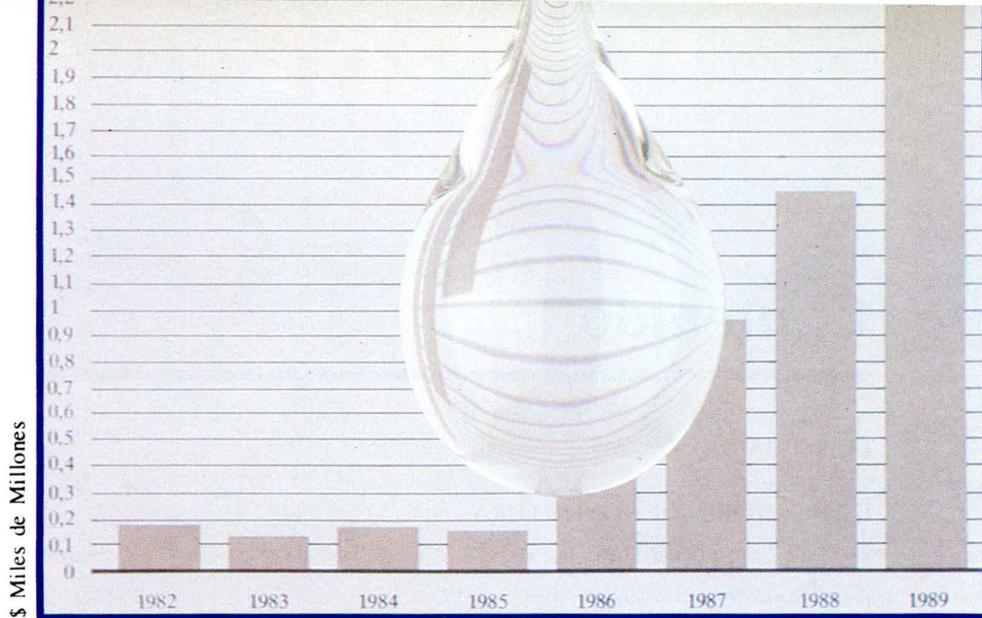
Calle 23 No. 24-20

**Esta revista está impresa en papel  
propalcote mate de 90 gramos  
manufacturado con fibra  
de caña de azúcar**

# Contenido

---

<b>EDITORIAL</b>	<b>5</b>
<b>INDICADORES DE COYUNTURA</b>	<b>9</b>
I. Actividad Productiva	11
II. Situación Laboral	29
III. Sector Externo	31
IV. Situación Fiscal	42
V. Situación Monetaria y Financiera	45
VI. Precios y Salarios	50
<b>ANALISIS COYUNTURAL</b>	<b>53</b>
I. Colombia en la década de los 80	55
II. Balance macroeconómico en 1989 y perspectivas para 1990	58
<b>INFORMES DE ACTUALIDAD</b>	<b>77</b>
La Financiera Energética Nacional, <i>Antonio Hernández Gamarra</i>	79
La coyuntura cafetera internacional en perspectiva <i>José Antonio Ocampo y Rosario Córdoba</i>	87
<b>INFORMES DE INVESTIGACION</b>	<b>105</b>
Relación entre la política macroeconómica y la producción agropecuaria, <i>Catalina Crane</i>	107
Los flujos de capital entre la agricultura y el resto de la economía: Evidencia del caso colombiano, 1965-86, <i>María del Pilar Esguerra</i>	131
La estructura de protección efectiva y el desempeño del sector agropecuario, <i>Juan José Perfetti y María Clara Rueda</i>	149
Inestabilidad laboral y ciclo de vida en Colombia, <i>Hugo López Castaño</i>	173
<b>COMENTARIOS</b>	<b>193</b>
Algunos problemas de las encuestas nacionales de hogares, <i>Stefano Farné</i>	195



# RENTABILIDAD Y SEGURIDAD EN SU INVERSION

La experiencia y solidez adquiridas en estos 30 años por la Corporación Financiera Nacional S.A., le ofrecen la posibilidad de colocar su dinero en diferentes modalidades de inversión en depósitos a término, con la seguridad de obtener una excelente rentabilidad.

Venga hoy mismo, invierta en la Corporación Financiera Nacional S.A. y participe en el fomento del país.

VIGILADO SUPERINTENDENCIA  
FINANCIERA  
Oficio No. 89038696 de Junio 29 de 1989



**CORPORACION FINANCIERA NACIONAL S.A.**  
Fuente de progreso.

## LA COYUNTURA EN 1989

1989 fue un año particularmente inestable en términos de producción y expectativas, lo cual se reflejó en una gran volatilidad de los indicadores de opinión sobre la situación económica arrojados por las encuestas realizadas por FEDESARROLLO. En consecuencia, las proyecciones de esta institución, así como las del propio gobierno, sufrieron cambios significativos a lo largo del año, superiores a los que normalmente se producen debido a la incertidumbre característica de las variables económicas.

Los indicadores más recientes indican que el clima económico durante el último trimestre de 1989, en gran parte influenciado por el deterioro en la situación de orden público y el rompimiento del Pacto Cafetero mundial, fue excesivamente pesimista; dicho negativismo fue especialmente marcado al interior del mismo gobierno, el cual redujo sus proyecciones de crecimiento del PIB para 1989, de 3.6% (estimativo del Plan Financiero de julio), a 3.0% durante los últimos meses del año. Si bien se produjo un deterioro muy marcado, incluso superior al esperado, en la actividad comercial y de la construcción –sectores cuya demanda es particularmente sensible a las expectativas respecto al

ciclo económico–, la pérdida de dinamismo en la industria fue notablemente inferior a la proyectada a comienzos de diciembre. Lo anterior, sumado a un desempeño más favorable de la minería que lo previsto inicialmente, sugieren que la economía creció en 1989 a una tasa cercana al 3.5%.

Pese al cambio favorable que implican las cifras anteriores, de acuerdo con los resultados de la encuesta de opinión que FEDESARROLLO realiza anualmente sobre los determinantes de la inversión en el sector industrial, ésta fue ligeramente inferior a la inversión que se tenía planeada a comienzos de 1989. Igualmente, se observa una disminución en los planes de inversión para 1990 con respecto a 1989. Según los empresarios encuestados, los principales factores que han determinado esta tendencia son la incertidumbre asociada con el futuro comportamiento de la demanda, y con respecto a las medidas del gobierno en materia de política comercial (tanto de exportaciones como de importaciones).

Dado el alto grado de incertidumbre que aún persiste en la economía, las proyecciones de crecimiento del PIB para este año oscilan dentro de un rango amplio: entre 3.2% y 3.9% aproximadamente. Para los primeros meses de 1990 cabe es-

perar un repunte significativo en los sectores industrial, del comercio y la construcción, a juzgar por los resultados de las encuestas de opinión realizadas por FEDESARROLLO (y FENALCO, en el segundo caso). Por el contrario, para las actividades del sector primario se augura un menor dinamismo, particularmente en el renglón de la minería donde el terrorismo ha aparecido nuevamente en escena como elemento fuertemente perturbador.

En lo referente al sector externo, sin duda el hecho más sobresaliente durante 1989 fue el balance positivo en la balanza en cuenta corriente. El deterioro observado en la balanza de servicios financieros (la relación entre intereses pagados y exportaciones aumentó significativamente), fue más que compensado por el superávit comercial y de servicios no financieros. Si bien las exportaciones totales tuvieron un comportamiento muy favorable (crecieron 11%, en contraste con la cifra de 1.6% en 1988), el resultado anterior se explica fundamentalmente por la dramática caída del valor en dólares de las importaciones diferentes a combustibles: 0.7%, según reportes preliminares del DANE.

Ante el temor a un deterioro severo en las finanzas del Fondo Nacional del Café y en el balance corriente del Gobierno Nacional Central (principalmente por el efecto de la caída en la actividad económica sobre los ingresos tributarios), las autoridades económicas reaccionaron de forma que, a la luz de los últimos resultados, resultó excesivamente contraccionista: la inversión pública del Gobierno Nacional Central disminuyó 26% en términos reales, y el déficit del sector público consolidado fue inferior en 0.9 puntos del PIB con respecto a la meta que se tenía inicialmente. En dicho resultado, contribuyó el bajísimo nivel de ejecución de la inversión del sector eléctrico por falta de financiamiento externo (se realizó menos del 60% de lo presupuestado), y el inesperado monto de superávit en Ecopetrol y en el Fondo Nacional del Café.

Finalmente, y este es quizás el fenómeno más preocupante de la coyuntura actual, la tasa de inflación de los productos no agropecuarios y de los

servicios viene presentando una continua tendencia alcista desde 1988, que la ubicó en un nivel cercano al 30% en el mes de febrero del presente año. No sobra anotar que dicho fenómeno se presentó dentro de una coyuntura en la cual la tasa de crecimiento promedio de los medios de pago se situó por debajo de la de 1988 (año último considerado "contraccionista" en términos monetarios), y el déficit del sector público disminuyó. El incremento de los salarios reales, los recientes reajustes de algunas tarifas de servicios públicos, y en los últimos meses, el aumento de la tasa de cambio real, sugieren que el comportamiento del índice de precios puede estar reflejando en gran parte una inflación de costos.

Las perspectivas para 1990 en materia de comercio exterior y finanzas públicas, son las de un incremento en los déficit externo y fiscal equivalentes a 2 y 0.5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. Ello, partiendo de la base de que las medidas recientes de liberación generan un incremento de 15% en las importaciones, y bajo supuestos relativamente pesimistas en materia de ventas externas de café (el incremento reciente del precio externo del grano, a niveles superiores a US\$1/lb, en este momento no parece que vaya a perdurar por mucho tiempo), producción petrolera, y crecimiento general de la economía (3.2%). Igualmente, los cálculos anteriores suponen que la tasa de devaluación nominal e inflación se coloquen en niveles de 30% y 26%, respectivamente (inferiores a los actuales).

## **DEL AJUSTE DE CORTO PLAZO A LA REESTRUCTURACION**

La década de los ochenta arrojó un balance relativamente favorable para Colombia si se compara con las principales economías latinoamericanas. Dentro de un grupo de ocho países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), obtuvo la mayor tasa de crecimiento promedio del producto real: 3.35% según estimativos de FEDESARROLLO, y el segundo nivel más bajo de inflación después de Chile (23.5%). En dicho resultado, como se reconoce ampliamente

hoy en día, contribuyó en forma importante el buen manejo de la política de estabilización de corto plazo.

No obstante, el examen del comportamiento de la economía colombiana bajo una perspectiva de más largo plazo produce una imagen menos alentadora. Algunos síntomas preocupantes proyectan sombras sobre la posibilidad de mantener en el futuro tasas de crecimiento similares a las de la década de los años setenta (superiores al 5%). Lo anterior, aunado a los cambios que hoy se están produciendo en el entorno internacional, sugieren la necesidad de un viraje en la orientación de ciertos aspectos de política, y de una pronta reestructuración del sector productivo público y privado. Los aspectos que en el momento parecen obstáculos más severos para el crecimiento estable de la economía se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. El incremento secular en la tasa de inflación de los precios de la producción urbana a lo largo del último lustro.
2. Inflexibilidad a la baja en las tasas de interés nominal.
3. La gran inestabilidad en las fuentes de crecimiento; si bien el PIB creció a una tasa promedio del 4.3% entre 1985 y 1989, esta se explica en algunos años por el dinamismo de la industria, en otros por la construcción pública y en otros por la minería o la agricultura. De esta manera, no ha habido un patrón claro de desarrollo.
4. Pese a la pérdida de dependencia del café como fuente de ingresos externos, más del 70% de las exportaciones continúan siendo de origen primario o agroindustrial. Dada la incertidumbre e inestabilidad típica de los mercados de estos productos, la solidez del sector exportador colombiano todavía está en entredicho.
5. La pérdida de dinamismo observada últimamente en renglones importantes de exportación del sector industrial (salvo la rama de confecciones)

es preocupante, máxime si se tiene en cuenta que la política cambiaria ha sido activa en el período reciente. Ello puede estar indicando la presencia de uno o varios de los siguientes obstáculos para la exportación:

- a. Pérdida de competitividad por baja productividad, o por elevado nivel de costos salariales y de insumos (importados y nacionales).
  - b. Cuellos de botella en materia de transporte interno y externo.
  - c. Restricciones comerciales en los países de destino.
  - d. Exceso de trámites y trabas institucionales para la exportación.
6. El déficit estructural en algunas empresas de servicios públicos, y su excesiva dependencia de recursos externos para realizar las inversiones que requieren las necesidades de crecimiento de la economía.

De igual forma, resulta preocupante la también creciente dependencia por parte de estas empresas de los recursos prestados por otras entidades superavitarias del sector público (como ECOPEL) para cubrir el servicio de la deuda externa y otros gastos; dichos préstamos, inicialmente otorgados con un carácter temporal o de "emergencia", se han convertido casi que en una transferencia obligatoria.

\* \* \*

La naturaleza de estos problemas, y los retos de política que ahora enfrentan las autoridades, son diferentes a los que han ocupado el primer puesto en la agenda de los últimos años. Su solución exige de una estrategia de política de largo plazo, más compleja que la requerida para la simple eliminación de desequilibrios financieros del sector público y externo; estos últimos, naturalmente, son una condición necesaria, aun cuando no suficiente, para corregir los primeros.

Dicha estrategia debe enfocarse hacia la creación de condiciones que permitan estimular cambios en la productividad de los factores (tanto humanos como de capital), y una reasignación más eficiente de los escasos recursos de ahorro disponible; ello aplica tanto al sector público como al privado.

Entre los múltiples elementos de dicha estrategia se encuentran: la eliminación de barreras a la competencia dentro de los mercados reales y financieros (incluso entre las mismas entidades del sector público como en el caso de bancos y puertos); la reestructuración del gasto público y del sistema general de subsidios, enfocada no solo hacia el objetivo anterior sino hacia una mayor inversión en capital humano, investigación tecnológica y mejoramiento de la infraestructura de transporte.

En este sentido, la liberación de importaciones no es sino un elemento de dicha estrategia; por sí sola, ella no puede garantizar milagrosamente una reducción de la inflación, aumento de la productividad y fomento de las exportaciones manufactureras. Si no viene acompañada de otras políticas tendientes a eliminar barreras naturales al comercio y otras distorsiones, y si no se coordina estrechamente con la política de exportaciones, su impacto puede llegar a ser muy reducido en términos de crecimiento.

Un elemento importante para el éxito de una estrategia de apertura es la claridad y credibilidad que tengan las políticas que la componen. En este sen-

tido, el anuncio previo de un cronograma o plan de acción claro en materia de liberación, así como la respectiva consistencia en la actuación de las autoridades, resulta crucial para inducir cambios en las decisiones de los agentes. Ello es deseable incluso a pesar del riesgo en materia de especulación que pueden generar anuncios de ese tipo.

Al respecto, las medidas que adoptó el gobierno en días pasados cumplieron varios de los requerimientos que diversos analistas (incluido FEDESARROLLO) habían señalado como condiciones para que dicho proceso no resultara autodestructivo; el principal de ellos es que se acogió un sistema –gradual– de liberación. Sin embargo, a nuestro modo de ver, la política no cumple satisfactoriamente los requisitos de “transparencia” o claridad; para que sea más “creíble” en sus objetivos de largo plazo, ésta debe complementarse en forma rápida con un plan consistente de fomento exportador y de remoción de barreras para la importación de tecnología y la comercialización.

La modernización y fortalecimiento de la economía, así como la eliminación de la inflación que vive la economía en este momento, son objetivos que dependen no solo de la disciplina y buen criterio de las autoridades económicas. La reacción e iniciativas privadas, así como el funcionamiento general de todas las instituciones del país, son factores cruciales para “cambiar la pendiente” de la trayectoria de crecimiento del producto nacional, y hacer más equitativa y eficiente su distribución.

# **Indicadores de Coyuntura**



Desarrollo petrolero en Caño Limón, Arauca.

**COLOMBIA**  
un gran país en desarrollo

# I. Indicadores de la actividad productiva

## A. CRECIMIENTO ECONOMICO GLOBAL EN 1989

La economía colombiana creció en 1989 a una tasa cercana al 3.5%, inferior en 2 puntos porcentuales a la observada en 1988 y similar a la tasa de crecimiento promedio durante la década de 1980 (3.4%).

### 1 PROYECCION DEL CRECIMIENTO DEL PIB (Tasas de crecimiento)

Sector	1986	1987e	1988e	1989p <sup>1</sup>	1990	
					baja	alta
<b>AGROPECUARIO</b>	3.4	6.4	2.6	3.8	3.6	4.5
Café	-4.9	12.0	-9.0	-6.5	8.0	12.0
Agropecuario sin café	4.5	5.6	4.2	5.0	3.1	3.7
Agrícola	4.1	4.3	3.8	6.0	3.0	3.5
Pecuario	5.9	7.0	4.7	4.0	3.0	3.5
Silvicultura, caza y pesca	3.9	6.6	3.7	4.0	3.0	3.5
<b>MINERIA</b>	72.3	16.7	2.6	10.5	4.0	6.0
<b>INDUSTRIA</b>	5.9	6.2	2.2	3.1	2.9	4.1
Trilla	12.9	-5.8	-12.7	15.0	9.0	12.0
Resto	4.8	8.3	4.4	1.6	2.0	3.0
<b>CONSTRUCCION</b>	4.9	-10.0	8.6	1.2	1.5	3.0
<b>COMERCIO</b>	4.2	4.8	4.7	1.2	2.0	2.0
<b>OTROS<sup>2</sup></b>	3.8	5.1	4.6	3.6	3.5	4.0
<b>TOTAL</b>	5.8	5.4	3.1	3.5	3.2	4.0

e: Estimación preliminar del DANE. p: Proyección FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Estas proyecciones difieren de las últimas estimaciones del DANE; aquí se utilizan las ponderaciones del valor agregado de cada sector en el PIB.

<sup>2</sup> Incluye: transporte; electricidad, gas y agua; servicios comunales, sociales y personales; servicios bancarios, impuestos, derechos de impuestos.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

### 1. Principales características del crecimiento en 1989

- Gran inestabilidad en los índices de crecimiento a lo largo del año para el agregado y para cada uno de los sectores productivos.
- Comportamiento muy heterogéneo entre los sectores que componen el PIB:

<i>Los más dinámicos</i>		<i>Los menos dinámicos</i>	
1988	1989	1988	1989
Servicios	Trilla de café	Trilla de café	Café
Industria sin trilla	Minería	Café	Comercio
Agropecuario sin café	Agropecuario sin café	Construcción	Construcción
Comercio	Servicios	–	Industria sin trilla

## 2. Evolución de los componentes del gasto

Según cifras preliminares del DANE, en 1989 se produjo un cambio importante en la composición del gasto. El sector público perdió importancia como fuente directa de demanda por producción doméstica, y el sector externo incrementó significativamente su contribución en ese sentido.

- Fuentes de demanda más dinámicas:

1988	1989
Consumo privado	Exportaciones
Consumo del gobierno	Consumo privado
Formación de capital fijo	

- Los cambios más importantes:
  - Dramática disminución en la tasa de crecimiento de la formación de capital fijo (particularmente oficial) y de la acumulación de existencias.
  - Incremento en la dinámica de las exportaciones (gasto del resto del mundo).
  - Caída de las importaciones con lo cual aumentó la *proporción* de la demanda interna dirigida hacia la producción doméstica.
  - Disminución de la contribución del consumo en el crecimiento del gasto.

## 2 PROYECTO INTERNO POR TIPOS DE GASTO<sup>a</sup> (Porcentajes)

	Tasas de crecimiento de los valores en pesos constantes de 1975						Participación en el PIB de		Contribución al crecim. del PIB <sup>a</sup>		
	70-80	80-85	1986	1987	1988e	1989p		1987	1988	1989p	
						DANE	Fedesarr.			DANE	Fedesarr.
Consumo privado	5.5	4.1	3.2	3.8	3.4	2.9	2.9	69.1	69.0	2.0	2.0
Consumo del gobierno	7.1	2.2	1.4	5.6	7.9	5.5	5.5	10.4	10.8	0.6	0.6
Formación capital fijo	5.2	1.6	7.6	0.8	9.2	-1.5	-1.5	15.5	16.3	-0.2	-0.2
Variación existencias	4.4	-20.7	-29.6	141.5	14.8	-68.0	-57.7	2.4	2.6	-1.8	-1.5
Exportaciones	6.2	1.4	20.7	7.8	-0.4	11.5	11.5	18.2	17.5	2.0	2.0
Importaciones	6.6	-1.5	4.1	5.3	7.7	-4.0	-4.0	-15.6	-16.2	0.6	0.6
Total PIB	5.5	2.1	5.8	5.4	3.7	3.2	3.5	100.0	100.0	3.2	3.5

e: Estimado. p: proyectado.

<sup>a</sup> Para 1989, la cifra de crecimiento agregado del PIB no coincide con los estimativos de FEDESARROLLO, por la razón anotada en el Cuadro 1.

**Fuente:** DANE, datos provisionales para 1988 y preliminares para 1989.

## 3. Balance macroeconómico

- Ahorro externo
  - Se tornó negativo. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos fue positivo, y negativo el flujo de financiamiento externo.
  - Cayó con respecto a 1988 en aproximadamente 1.1 décimas del PIB.

- Ahorro neto del gobierno (descontando la inversión pública).
  - Negativo
  - Aumentó con respecto a 1988. El déficit del sector público consolidado disminuyó en aproximadamente 1.2 décimas del PIB.
- Ahorro neto del sector privado (ahorro bruto menos inversión).
  - Positivo
  - Aumentó ligeramente, aproximadamente en una décima del PIB.

#### 4. Perspectivas para 1990

- Ligera recuperación de la actividad productiva general. Crecimiento del PIB entre 3.2% y 4.0%.
- Principales factores de incertidumbre:
  - Volumen de la producción cafetera.
  - Actividad terrorista en contra de infraestructura petrolera.
  - Impacto y reacción del sector privado ante medidas de “apertura” de las importaciones.
  - Precio externo (e interno) del café.
  - Nivel de desembolsos de crédito externo.

- Tendencias probables del crecimiento de los principales sectores:

---

Agropecuario sin café:	ligera disminución
Café:	recuperación
Industria sin trilla de café:	recuperación
Trilla de café:	estable
Minería:	disminución
Construcción:	recuperación
Comercio:	recuperación
Servicios:	recuperación (con excepción de servicios bancarios, cuya dinámica se espera continúe estable)

---

- Tendencias probables de los principales balances macroeconómicos:

---

Sector externo:	deterioro en aproximadamente 2.4 décimas del PIB
Sector público:	deterioro en aproximadamente 0.5 décimas del PIB
Sector privado:	deterioro en aproximadamente 1.9 décimas del PIB

---

## B. ACTIVIDAD INDUSTRIAL

Con excepción de la trilla de café, en 1989 la producción industrial experimentó una significativa pérdida de dinamismo: su tasa de crecimiento promedio pasó de 4.6% en 1988 a 1.6% en 1989 (cálculos de FEDESARROLLO).

La trilla de café, por su parte, manifestó una notable recuperación, creciendo a un ritmo superior al 15%, en contraste con la caída de 13.3% observada en 1988.

## 1. Principales características de la actividad durante 1989:

- Gran inestabilidad en el comportamiento de los indicadores de producción y opinión a lo largo del año (ver Cuadro 3 y Gráfico 1).
  - El punto más hondo de la crisis: marzo de 1989.
  - Los meses con mayor producción absoluta: junio-agosto.
  - El período con mayores tasas de crecimiento frente a 1988: último trimestre del año.

## 3 TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL (Promedios trimestrales)

		Total industria	Trilla de café	Total industria sin trilla	Vehículos	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital sin vehículos
1985	I	–	–	2.1	-19.0	2.6	5.0	-26.0
	II	–	–	5.1	-17.7	5.1	9.2	-7.8
	III	–	–	4.3	18.0	5.2	7.6	-3.6
	IV	–	–	-0.3	-28.2	1.9	2.3	-1.8
1986	I	–	–	3.8	25.9	4.5	4.7	8.2
	II	–	–	8.8	25.6	8.2	9.4	6.0
	III	–	–	7.4	0.1	5.3	10.6	11.7
	IV	–	–	8.1	4.1	4.0	12.7	6.4
1987	I	–	–	8.9	7.6	7.1	10.9	10.0
	II	–	–	5.1	13.3	0.4	9.9	2.1
	III	–	–	8.4	28.3	6.0	7.6	5.4
	IV	–	–	6.0	35.9	2.2	4.0	10.5
1988	I	5.0	-24.2	7.1	26.2	4.8	7.8	6.8
	II	4.9	-12.6	6.4	33.9	1.1	4.9	13.1
	III	-0.9	-37.6	2.2	32.0	-4.0	3.0	10.1
	IV	-0.5	-3.5	-0.4	-10.1	-1.4	2.2	1.0
1989	I	-3.1	21.7	-4.3	-8.4	-7.4	0.6	-3.9
	II	1.6	-14.7	2.8	-3.6	7.9	0.4	-1.2
	III	3.1	31.9	1.7	-12.1	5.8	2.5	-6.8
	IV	9.5	39.5	7.9	-4.1	10.7	7.0	8.1
Acumulado <sup>a</sup>								
1988/87		2.2	-22.4	4.1	24.4	0.1	4.3	8.0
1989/88		2.3	15.4	1.6	-7.4	3.7	2.3	-1.7

<sup>a</sup> Hasta noviembre.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

## 4 TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL POR SECTORES

	DANE				Indicadores de opinión	
	1987/86	1988/87	Enero-Noviembre		Actividad económica durante 1989 <sup>1</sup>	Expectativas <sup>2</sup>
			88/87	89/88		
Alimentos (sin trilla)	2.1	0.4	0.57	9.96	≈	+
Bebidas	7.2	-3.3	-2.37	1.31		
Tabaco	-8.9	-6.4	-9.81	-5.53		
Textiles	8.8	-5.3	-5.90	-5.99	↑	+
Vestuario	9.5	17.7	18.21	9.74	↑	+
Cuero, pieles, excepto calzado	5.4	6.0	7.09	4.57	↑	+
Calzado	-6.5	3.0	3.40	5.69		
Industria de madera	23.0	8.6	8.25	15.33	↓	
Muebles de madera	0.8	27.0	26.15	-7.69	↓	+
Papel	11.1	2.7	2.89	12.92	↓	-
Imprentas y editoriales	3.6	12.7	13.04	11.12	≈	-
Químicos	8.8	4.4	3.61	-0.79	↓	+
Otros productos químicos	6.1	5.2	5.73	6.97		
Petróleo	8.2	-3.1	-3.55	2.65		
Otros derivados del petróleo	5.4	10.2	11.69	-1.97		
Caucho	-6.1	15.6	16.67	-3.71		+
Plásticos	0.4	-6.5	-5.79	-8.58	↓	
Barro, loza y porcelana	15.7	9.0	8.12	2.69	=	+
Vidrio	17.9	9.2	9.40	-1.45	↓	
Productos minerales no metálicos	3.6	1.0	1.17	2.52		+
Hierro y acero	12.9	9.0	8.19	2.18	↓	
Metales no ferrosos	28.0	2.0	0.36	-18.75		+
Prod. metálicos excepto maquinaria	2.3	13.1	13.02	-11.62	=	+
Maquinaria excepto la eléctrica	13.8	8.5	9.01	4.68	↓	+
Maquinaria , aparatos eléctricos	3.7	7.2	7.45	-5.03	≈	+
Equipo profesional y científico	14.3	12.8	13.78	-10.75		
Equipo y material de transporte	21.5	19.3	24.42	-7.27	↓	+
Industrias diversas	8.1	0.8	0.15	4.34		
Total	6.8	2.0	2.20	2.29		
Trilla de café	2.8	-20.6	-22.42	15.36		
Total excepto trilla	7.1	3.7	4.06	1.56	≈	+

1 Comportamiento del nivel de pedidos y de la demanda según la Encuesta de Opinión Empresarial:

- ↑ Mejoró con respecto a finales de 1988.
- ↓ Empeoró
- = Estable
- ≈ Particularmente inestable durante el año.

2. Expectativas al finalizar 1989:

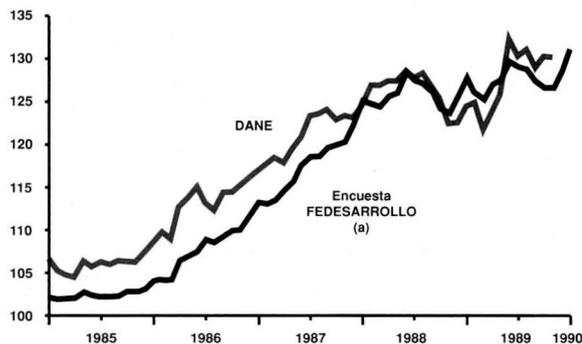
- + Positivas
- Negativas

Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera y Fedesarrollo, Encuesta de Opinión Empresarial.

**Gráfico 1A. COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL SIN TRILLA DE CAFE (Variación acumulada)**



**Gráfico 1B. INDICE DE PRODUCCION INDUSTRIAL**



(a) Se construye con base en la pregunta sobre variaciones en la actividad productiva de la Encuesta de Opinión Empresarial.

**Fuentes:** DANE, Encuesta Mensual Manufacturera; y FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial.

- Comportamiento por subsectores (Cuadros 3 y 4)

*Los más dinámicos*

---

Bienes de consumo

- Trilla de café
- Alimentos
- Vestuario
- Calzado
- Cuero y sus productos

Bienes intermedios

- Industria de madera
  - Papel
  - Otros productos químicos
- 

*Los menos dinámicos*

---

Vehículos

Bienes de capital (sin vehículos)

- Equipo profesional y científico
- Maquinaria eléctrica

Bienes intermedios

- Metales no ferrosos
- Productos metálicos
- Plásticos

Bienes de consumo

- Imprentas y editoriales
  - Muebles de madera
  - Textiles
  - Tabaco
- 

## 2. Indicadores de opinión sobre la actividad industrial

En general, todos mostraron una notoria mejoría desde noviembre de 1989 hasta enero de 1990. Ello permite augurar mayores tasas de crecimiento industrial para los primeros trimestres del año (entre 10% y 15% con respecto a 1989).

- Percepción sobre situación económica: mejoró sustancialmente con respecto a agosto de 1989. Sin embargo, es aun mucho menos favorable que la que se tenía a finales de 1987.
- Expectativas sobre situación económica futura: favorables.

- Comportamiento de la producción: recuperó los niveles de principios de 1989; todavía inferior a la observada en 1987.
- Comportamiento de la demanda:
  - Aumentó nivel de pedidos por atender.
  - Disminuyó el tamaño de las existencias.
  - El nivel de utilización de la capacidad instalada aumentó en diciembre con respecto a comienzos del año (74.4% frente a 71.6%, respectivamente).
  - La relación entre el nivel de demanda y la capacidad instalada permaneció relativamente estancado, y significativamente inferior al observado en el período 1987-88.
- Principales impedimentos para desarrollar actividad productiva:
  - Ventas muy bajas
  - Falta de capital de trabajo.
  - Escasez de materias primas (gana importancia en el último trimestre del año).

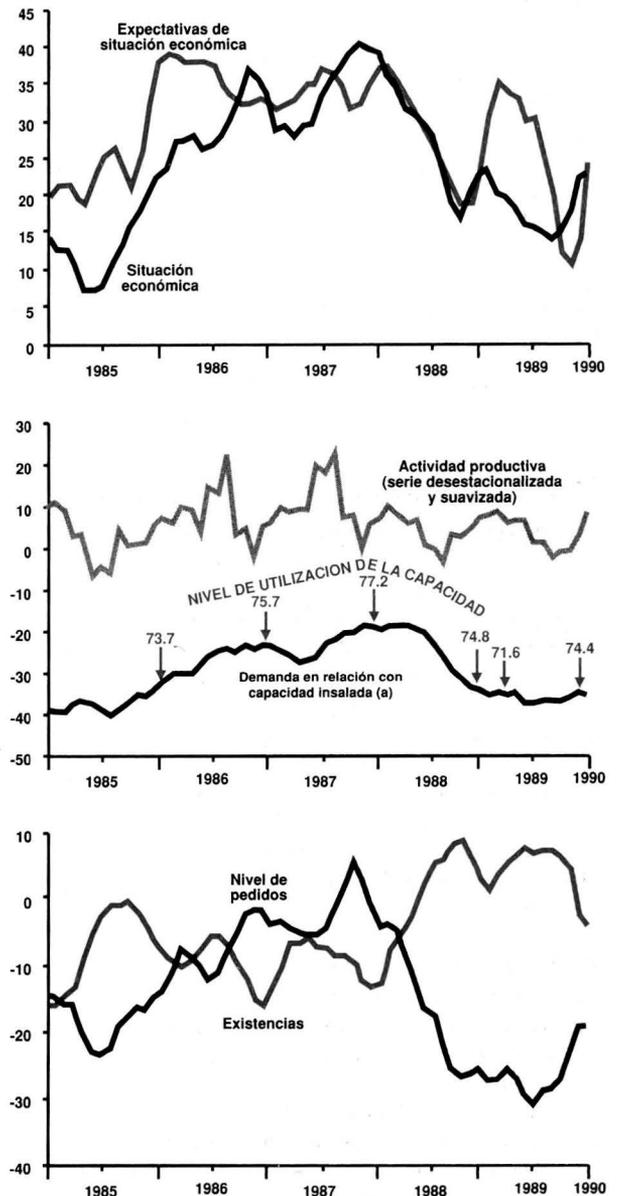
### 3. Indicadores de inversión – Encuesta de opinión empresarial de FEDESARROLLO

- El índice de ejecución de la inversión planeada (porcentaje de proyectos de inversión que se cumplieron durante el trimestre) tendió a aumentar ligeramente durante 1989 con respecto a 1988; ello, pese al fuerte deterioro en el clima para invertir (véase análisis especial sobre inversión, capítulo de *Análisis Coyuntural* de esta revista).  
Porcentaje de programas de inversión que se cumplieron durante el trimestre correspondiente:

Nov. 1988:	54%
Mayo 1989:	56%
Nov. 1989:	59%

- En noviembre se produjo una ligera mejoría en las expectativas de los empresarios respecto a las condiciones económicas y sociopolíticas para invertir. Estas siguen siendo desfavorables en términos netos (Gráfico 3).

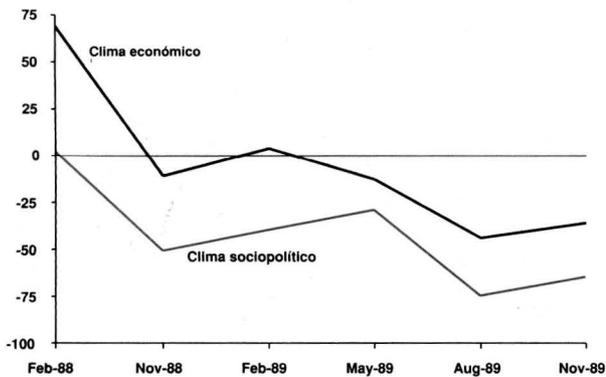
**Gráfico 2. INDICADORES DE OPINIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL**  
(Balances entre respuestas favorables y desfavorables)



(a) Balances entre respuestas que consideran el nivel de capacidad instalada suficiente y aquellas que lo consideran más que suficiente con relación al nivel de pedidos..

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

**Gráfico 3. CLIMA PARA LA INVERSION**  
(Balances entre respuestas favorables y desfavorables)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

- Dentro de los principales limitantes para la realización de planes de inversión deseada, la escasez de recursos (propios y del sistema financiero) continuó ocupando el primer lugar, pero perdió importancia relativa con respecto a 1988 (ésta cae de 47% a 38% entre noviembre de 1988 y 1989, respectivamente).

Las dificultades en suministro de equipos nacionales e importados aumentaron, así como las trabas y demoras en trámites legales.

- Los principales causantes de caídas en el nivel de inversión deseada fueron: el deterioro de las condiciones de demanda, la disminución en la rentabilidad esperada y el incremento de costos financieros.

### 3 CAUSAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE INVERSION INDUSTRIAL

(Porcentajes sobre el total de respuestas)

	Nov. 88	Feb. 89	May. 89	Ago. 89	Nov. 89
<b>RETRASOS INVOLUNTARIOS</b>					
A. Dificultades en la obtención de recursos de crédito	28	21	22	24	21
B. Insuficiencia de recursos propios	19	20	25	23	17
C. Demoras en permisos y licencias oficiales	16	9	10	8	14
D. Dificultades en la importación de equipos	9	17	13	9	14
E. Dificultades técnicas y organizativas	9	11	7	11	9
F. Encarecimiento inesperado de la inversión	6	7	9	9	7
G. Dificultades en el suministro equipos nacionales	6	5	5	5	7
H. Dificultades en el desarrollo de obras y construcciones	0	10	6	7	9
I. Otras	7	0	3	4	1
<b>RETRASOS VOLUNTARIOS</b>					
A. Deterioro de las condiciones de demanda	33	31	36	31	39
B. Encarecimiento excesivo de la inversión	16	10	13	11	7
C. Disminución en rentabilidad esperada por aumento de costos	16	15	11	17	16
D. Incremento en los costos financieros	13	16	14	14	12
E. Aumento de la competencia de productos importados	4	4	8	4	5
F. Surgimiento de otra alternativa inversión más rentable	4	3	5	3	3
G. Imposibilidad de importar equipos	0	3	2	1	3
H. Aumento en los impuestos	0	5	2	4	2
I. Otras	13	13	9	15	13

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial, FEDESARROLLO.

## C. ACTIVIDAD COMERCIAL

1989 fue un año caracterizado por un fuerte deterioro de la actividad comercial. El comercio minorista registró una caída de 2.3% en el año (según el DANE) y se estima que el comercio total aumentó sólo 1.2% en 1989 (cálculos de FEDESARROLLO).

### 1. Principales características del comportamiento del comercio al por menor en 1989

- El deterioro de la actividad fue más generalizado que en la industria. Al igual que en esta última, el comportamiento del sector de vehículos y repuestos contribuyó fuertemente a deprimir la dinámica del comercio.

- Comportamiento por sectores:

<i>Más dinámicos</i>	<i>Menos dinámicos</i>
Mercancías en general <sup>a</sup>	Vehículos
Mercancías no clasificadas	Farmacias
	Vestuario y calzado
	Muebles y electrodomésticos

<sup>a</sup> Textiles y cacharrería

- Comportamiento a lo largo del año:
  - Ligera recuperación a partir de agosto
  - Fuerte deterioro entre marzo y julio.
  - El mejor mes: junio.
  - Los peores meses: octubre y diciembre.

### 2. Indicadores de opinión sobre la actividad comercial (encuesta de opinión de FEDESARROLLO y Fenalco)

- A partir de noviembre se presentó un repunte significativo en la percepción de los comerciantes respecto a su situación económica y en las expectativas.
- Pese a que en diciembre se presenta un deterioro según las estadísticas provisionales del DANE, la encuesta de opinión de FEDESARROLLO muestra un importante repunte en la demanda del mercado nacional en dicho mes, y en enero de 1990.

Gráfico 4A. COMPORTAMIENTO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL 1985.01-1989.10 (Variación acumulada)

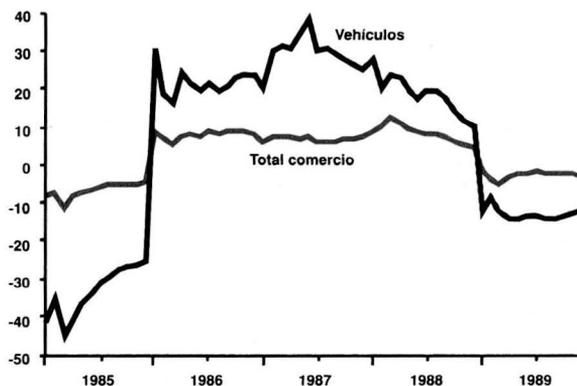
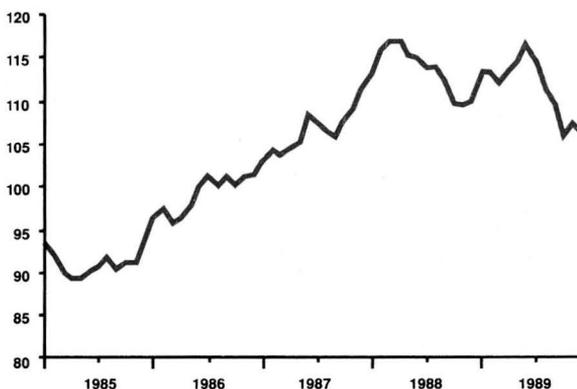


Gráfico 4B. INDICE DE VENTAS DEL COMERCIO (Serie desestacionalizada y suavizada)



Fuente: DANE Y cálculos de FEDESARROLLO.

## 6 CRECIMIENTO DEL COMERCIO MINORISTA POR SECTORES (Tasas anuales de crecimiento)

		Total comercio	Vehículos y repuestos	Total sin vehículos	Alimentos y bebidas	Mcías. en general	Mcías. no clasificadas	Farmacias	Materiales construc.	Muebles electrodomésticos	Vestuario y calzado
1985	I	-17.99	-57.24	-7.63	-5.99	-12.03	4.38	2.00	-3.09	-28.81	-9.81
	II	-1.51	-13.35	-4.47	-7.92	-5.72	2.84	5.29	-5.70	3.28	-3.85
	III	-5.42	-14.27	-4.04	-4.79	-11.31	-5.06	14.84	8.22	-1.62	-8.75
	IV	1.65	-18.44	3.82	-0.09	6.63	2.68	9.65	8.56	12.22	-18.44
1986	I	3.20	12.27	2.08	1.97	6.05	-12.92	8.12	-5.00	13.17	2.44
	II	6.02	9.11	5.63	2.66	6.24	15.55	16.18	5.59	3.05	0.62
	III	13.83	32.95	11.14	6.07	12.33	21.39	12.10	20.79	14.36	8.40
	IV	4.48	26.38	2.62	-0.12	-0.95	17.25	8.29	5.16	-0.48	31.88
1987	I	8.79	34.63	5.32	-1.03	5.02	17.80	9.53	15.22	21.31	-1.70
	II	11.84	52.72	6.59	3.57	2.38	12.24	4.99	17.65	21.86	9.98
	III	5.86	21.44	3.24	2.36	4.31	7.27	0.50	-9.43	15.52	7.03
	IV	12.27	17.51	11.71	11.46	-27.08	0.44	7.24	12.85	12.55	15.66
1988	I	17.21	28.85	15.20	13.99	15.52	24.15	17.34	8.75	7.86	21.60
	II	6.92	9.17	6.50	5.12	10.17	3.27	11.32	2.50	2.82	4.86
	III	5.13	8.90	4.37	5.17	3.28	6.11	5.47	1.56	-1.21	9.44
	IV	0.18	-5.88	0.58	4.19	49.16	9.50	3.93	9.49	0.34	-3.39
1989	I	-5.73	-19.27	-3.13	-4.70	4.38	3.58	-13.41	-9.24	-4.88	-3.85
	II	0.13	-13.81	2.76	2.14	10.18	10.87	-5.30	-8.32	-1.43	-1.87
	III	-2.11	-13.55	0.26	0.55	10.01	-0.34	-2.55	-16.25	-4.26	-7.32
	IV	5.93	-6.47	-5.87	4.74	-2.19	-22.65	-4.65	0.34	-16.00	-4.40
<b>Acumulado</b>											
	1988/87	5.46	10.11	4.57	4.02	13.14	6.41	7.30	1.56	2.73	2.68
	1989/88	-2.31	-12.21	0.06	-0.73	4.68	0.42	-4.05	0.02	-2.88	-3.57

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

- Principales problemas para aumento de la actividad comercial.
  - Baja demanda (aun cuando pierde importancia en los últimos meses).
  - Rotación de cartera.
  - Contrabando (su importancia como obstáculo ha venido disminuyendo sistemáticamente desde mediados de 1988).

- Indicadores de opinión por regiones geográficas:

	Comportamiento de las ventas en enero de 1990	
	Con respecto a Dic. 1989	Con respecto a enero 1989
Bogotá	↓	↑
Antioquia	↓	↓
Valle	↓	↓
Costa Atlántica	↓	↓
Santanderes	↓	↑
Viejo Caldas	↓	↑
Alto Magdalena	↓	↑
Bucaramanga	↓	↑
Otras regiones	↓	↑

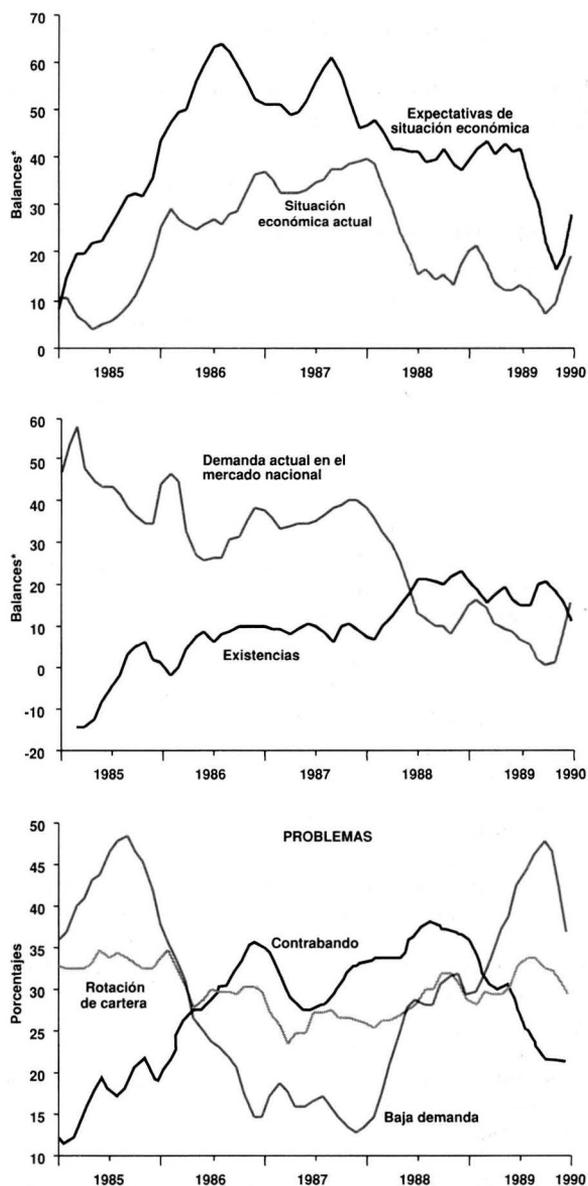
↑ Mejoró  
= Estable  
↓ Empeoró

- Indicadores de opinión por principales sectores

	Ventas en enero de 1990	
	Comparadas con último trimestre 1989	Comparadas con enero 1989
Alimentos	↓	↑
Bebidas y tabaco	↑	=
Metálicos y Mat. construcción	=	↑
Químicos	↓	=
Maquinaria y equipo	↑	↑
Electrodomésticos	↓	↓
Farmacias	↓	↑
Librerías y papelerías	↓	↑
Textiles	=	↑
Vestuario	↓	↓
Cuero y calzado	↓	=
Vehículos y repuestos	↓	↓
Muebles	↓	↑

↑ Mejoró  
= Estable  
↓ Empeoró

**Gráfico 5. INDICADORES DE OPINION SOBRE LA ACTIVIDAD COMERCIAL (Enero 1985-Enero 1990)**



\* Balances: diferencia entre porcentaje de respuestas: positivas (más, alto, mayor, bueno); negativas (menos, bajo, menor, malo).

Fuente: Encuesta de Comercio FEDESARROLLO-Fenalco. Series suavizadas.

## D. ACTIVIDAD CONSTRUCTORA

En general, los indicadores de la construcción privada mejoraron ligeramente en 1989 con respecto a 1988, pero continuaron presentando tasas de crecimiento negativas. Para el año se espera un crecimiento de sólo 1.2% en términos reales (inferior en más de 8 puntos porcentuales al observado en 1988).

La oferta de vivienda aumentó para estratos medios y altos, en tanto que la demanda permaneció estancada. La construcción pública tuvo un incremento real, pero inferior al de 1988.

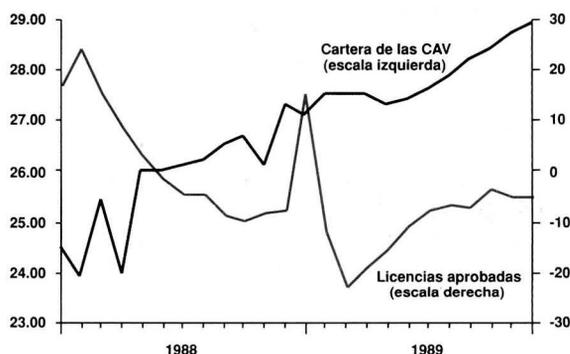
### 7 INDICADORES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCION 1987-1989

	Dic. 1989	Variación 88/87	% 89/88
I. Licencias aprobadas de construcción en miles de metros cuadrados			
A. Bogotá	3237	-12.7	-6.4
B. Resto del país	4336	-6.0	-5.5
C. Total nacional	7573	-9.0	-5.9
II. Licencias aprobadas de construcción de vivienda en miles de metros cuadrados			
A. Bogotá	2661	-18.2	-2.9
B. Resto del país	2915	-12.0	-11.4
C. Total nacional	5576	-15.0	-7.6
III. Valor nominal del flujo neto de préstamos en millones de pesos corrientes de las CAVs (Acumulado)			
A. Préstamos solicitados	397322	-4.0	80.1
B. Préstamos aprobados	303558	-26.2	142.1
C. Préstamos entregados	235303	21.4	57.9
Constructores	191810	25.7	62.4
Individuales	43171	18.1	39.9
IV. Índice costos de la construcción (base diciembre de 1980=100)	—	34.2	—
V. Producción de cemento (toneladas)			
A. Producción total según DANE <sup>a</sup>	6106	5.5	5.9
B. Despachos nacionales según ICPC	5645	5.5	-1.1

<sup>a</sup> Hasta noviembre.

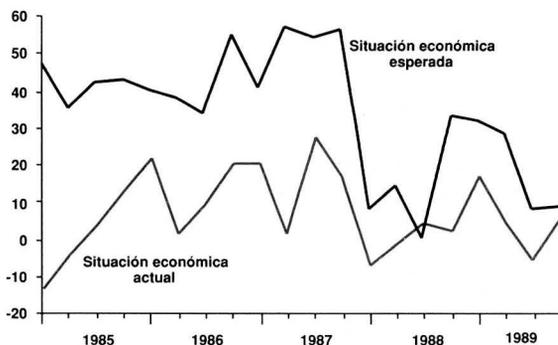
Fuentes: DANE, Icavi e Instituto Colombiano de Productores de Cemento (ICPC).

Gráfico 6A  
INDICADORES DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA  
(Variación acumulada)  
Enero 1988 – Diciembre 1989



Fuente: Banco de la República y DANE.

Gráfico 6B  
INDICADORES DE OPINION DE LA ACTIVIDAD  
CONSTRUCTORA (Balances entre respuestas  
favorables y desfavorables)  
Marzo 1985 – Diciembre 1989



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

## 1. Comportamiento de las licencias de construcción aprobadas.

- Con excepción de enero de 1989, presentaron una caída sistemática (en términos acumulados) entre febrero de 1988 y marzo de 1989. Luego se recuperaron ligeramente. Sin embargo, en diciembre de 1989 su valor acumulado registró una caída de 5.9% con respecto a igual mes de 1988.
- La aprobación de licencias para la actividad constructora de vivienda fue más dinámica en Bogotá que en el resto del país. Lo contrario ocurrió con las licencias de construcción diferente a vivienda.

## 2. Indicadores de crédito

- El crédito dirigido a la actividad constructora experimentó un notorio incremento durante 1989. La cartera total de las corporaciones de ahorro y vivienda aumentó en 29%.
- Los préstamos entregados lo hicieron en 57.9%, concentrándose en el sector de constructores (cuya participación es de 81.5% dentro del crédito otorgado durante 1989).
- Los préstamos solicitados y aprobados tuvieron un incremento del 80.1% y 142.1%, respectivamente, por lo cual se esperan incrementos importantes en los desembolsos durante los primeros meses de 1990.

## 3. Producción y ventas de materiales de construcción

- Cemento: En 1989, el valor de su producción real aumentó con respecto a 1988, pero su destino principal fueron los mercados externos: las exportaciones en dólares crecieron 6% en tanto que los despachos nacionales decrecieron en 1.1%.
- Vidrio, barro, loza y porcelana: La tasa de crecimiento del primero de estos productos fue negativa, y la de los segundos disminuyó 5 puntos porcentuales con respecto a 1988 (Cuadro 3).
- La tasa de crecimiento de las ventas minoristas de materiales de construcción fue de sólo 0.02% en 1989, en contraste con las cifras de 9% y 1.6% observadas en 1987 y 1988, respectivamente (Cuadro 6).

## 4. Indicadores de costos

Según Camacol (ver revista de Camacol No. 41, Vol. 12, No. 4), al finalizar septiembre el incremento anual real del índice de costos de la construcción fue de 2.93%.

*Ciudades que registraron un mayor aumento en costos reales:*

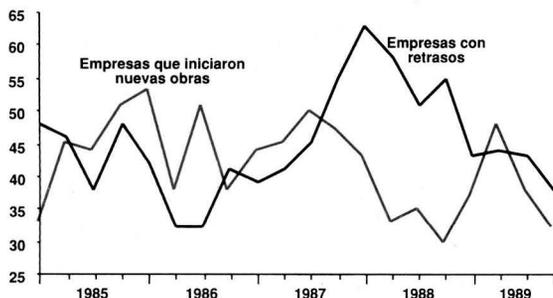
Barranquilla:	8.2%
Bucaramanga:	8.0%
Cúcuta:	5.6%
Cali:	5.3%
Armenia:	4.8%
Pereira:	3.6%
Bogotá:	2.9%

*Items que presentaron mayores incrementos reales:*

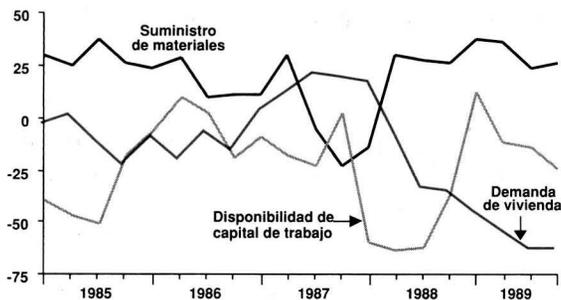
Cemento y concreto:	12.9%
Pintura:	12.3%
Instalaciones eléctricas:	6.4%
Mano de obra:	5.9%
Carpintería de madera:	3.8%

**Gráfico 7. INDICADORES SOBRE LA SITUACION DEL SECTOR CONSTRUCTOR DE VIVIENDA Marzo 1985 – Diciembre 1989**

**A. Porcentaje de empresas que iniciaron nuevos proyectos y con retrasos en la ejecución de sus obras**

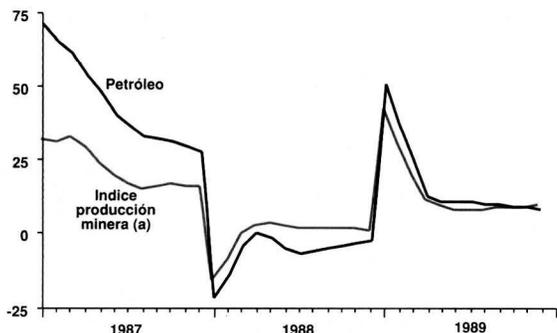


**B. Principales determinantes en la ejecución de obras (Balance entre respuestas favorables y desfavorables)**



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

**Gráfico 8A. COMPORTAMIENTO DE LA ACTIVIDAD MINERA – 1987.01-1989.12 (Variación acumulada)**



(a) Índice construido por el DANE, promediando el comportamiento del oro, gas, petróleo y carbón.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

**5. Indicadores de opinión – Encuesta trimestral de FEDESARROLLO**

- Situación económica actual y esperada del sector de la construcción.
  - En promedio, durante 1989, la situación fue peor que en 1988. En el último trimestre del año se observó una ligera recuperación.
  - Las expectativas mejoraron al finalizar el año, pero continúan siendo desfavorables si se comparan con el período 1985-87 y con finales de 1988.
- Situación del sector constructor de vivienda
  - Disminuyeron notablemente las empresas que iniciaron nuevas obras.
  - Continuó el estancamiento en la demanda por vivienda. En diciembre se registró el punto más bajo del indicador de situación de demanda desde 1985.
  - Se deterioró la disponibilidad de capital de trabajo del sector (principalmente por caída de recursos propios) a lo largo de 1989.
  - El suministro de materiales no fue un obstáculo para la actividad constructora.

**E. ACTIVIDAD MINERA**

La producción minera experimentó un crecimiento cercano al 10.5% en 1989. Dicho resultado se compara favorablemente con la tasa de crecimiento de 2.6% observada en 1988.

**1. Principales características del crecimiento minero en 1989.**

- Inestabilidad durante el primer semestre (generada por actos terroristas en contra de infraestructura petrolera).
- Excelente comportamiento durante el segundo semestre.
- Heterogeneidad de resultados por tipo de producto.

<i>Los más dinámicos</i>	<i>Los menos dinámicos</i>
Carbón	Gas
Petróleo	Oro
Níquel	

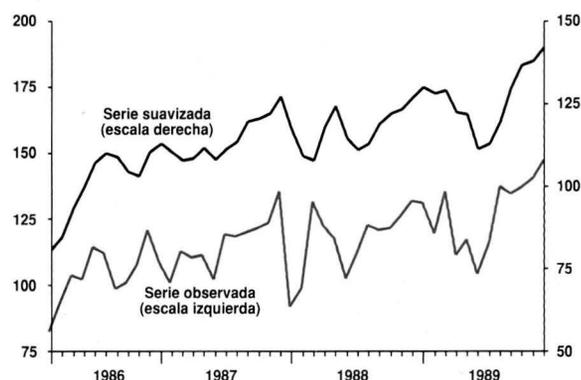
## 2. Indicadores petroleros

- Reservas cayeron en 1989, por primera vez en 13 años.
- Sólo se encontró el 30% de las reservas que se aspiraba encontrar en 1989.
- Relación de éxito en actividad exploratoria cayó.
- El 47% de los depósitos están en zonas que ya entraron en fase de declinación productiva.
- En 1 año, el área contratada con empresas para exploración cayó en un 42%. Causas: situación de orden público, cambios en los contratos de asociación al finalizar el año.
- Estudios de sísmica continuaron disminuyendo.

## 3. Reservas de gas

- No se detectó ni un pie cúbico en 1989; se aspiraba encontrar 35 giga pies cúbicos.
- Por reparaciones en refinería de Cartagena, se tendrá que importar gas licuado en 1990 para abastecer demanda en la Costa Atlántica.

**Gráfico 8B. INDICE DE PRODUCCION MINERA.**  
Marzo 1986 – Diciembre 1989



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

## 8 COMPORTAMIENTO DE LA ACTIVIDAD MINERA (Tasas anuales de crecimiento)

		Petróleo	Gas	Oro	Carbón	Índice producción minera	Níquel
1987	I	56.58	16.39	-30.87	119.70	36.76	-0.43
	II	7.89	-1.16	-40.56	38.74	0.00	3.69
	III	25.35	0.56	6.29	31.04	21.52	-2.36
	IV	11.71	-0.09	10.90	19.31	12.05	-4.24
1988	I	14.14	-1.16	15.58	44.14	16.62	-12.55
	II	-20.65	7.96	32.54	91.49	0.39	-12.84
	III	3.33	-6.04	-1.21	-8.25	0.75	5.93
	IV	4.43	-5.69	-2.97	-26.42	-2.58	0.43
1989	I	5.47	-10.71	2.17	14.71	3.03	14.28
	II	14.05	-10.25	-11.73	-15.62	1.75	-19.42
	III	5.67	5.01	2.80	58.66	11.39	-10.37
	IV	4.53	3.49	-2.63	62.33	11.56	-0.94
Acumulado							
1988/87		-2.8	0.7	9.3	14.9	1.2	-12.6
1989/88		8.3	-5.4	1.7	29.9	9.4	7.4

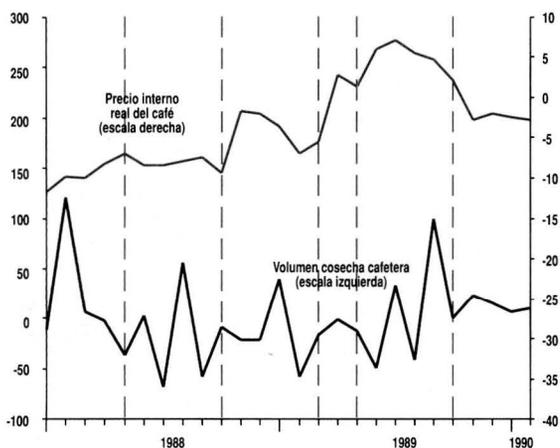
Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

## F. ACTIVIDAD AGROPECUARIA

### 1. Café

- La producción cafetera registró, por segundo año consecutivo, una disminución en términos reales (6.5%).
- A partir de octubre de 1989, el precio interno del café ha venido disminuyendo en términos reales. Ello, como resultado de la decisión política de transmitir parcialmente la caída de las cotizaciones externas del grano al precio interno, a raíz del rompimiento del pacto internacional de cuotas en julio de 1989.

**Gráfico 9. VARIABLES CAFETERAS INTERNAS**  
Enero 1988–Febrero 1990 (Variaciones anuales)



— — — Reajustes del precio interno nominal.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

A mediados de marzo, el precio nominal se reajustó en un 11.5% con respecto a febrero, alcanzando un valor de \$75.500 la carga. Dicho reajuste se realizó debido a que el precio internacional se mantuvo por encima de 88 centavos de dólar/lb durante más de 20 días.

- Por tercer año consecutivo el consumo interno de café experimentó una caída en términos reales. El volumen consumido cayó en 17.8%, cifra superior en 16 puntos porcentuales a la registrada en 1988. Entre el primer y segundo semestres del año, el volumen disminuyó en 16.4%.

El principal determinante del descenso en el consumo: el aumento de los precios a mediados del año.

- El volumen de existencias de café disminuyó en 9.7% con respecto a 1988. Dicha tendencia se reforzará en 1990 si no se mejora la producción nacional y si continúa la política de aumentar agresivamente los volúmenes.

### 2. Sector agropecuario sin café

Para 1989, FEDESARROLLO estima un crecimiento cercano al 5% para el total del sector agropecuario no cafetero. Por cuarto año consecutivo, éste creció a una tasa superior al 4% anual.

Para el subsector agrícola (sin café) se proyecta una tasa de crecimiento real de 6%, ligeramente inferior al estimativo del Ministerio de Agricultura (6.4%, ver Cuadro 9).

## 9A AGREGADOS PRINCIPALES DEL SECTOR AGRICOLA (Variación porcentual)

	Resultados			Instrumentos					
	Producción real	Area cosechada	Rendimiento	Costos de producción/ha (valor real)		Precios reales de sustentación		Crédito FFAP (valor real)	
				89A/88A	89B/88B	89A/88A	89B/88B	89A/88A	89B/88B
<b>I. Cultivos transitorios</b>	7.22	6.67	1.67					-2.11	-8.18
A. Plan de oferta selectiva	15.38	11.93						20.08	9.35
Ajonjolí	18.67	-18.60	4.29	17.00	9.20	8.61	9.02	283.69	249.48
Arroz	12.18	4.81	-10.04	23.00	12.80	32.55	10.57	-2.48	12.67
Maíz	15.87	14.82	3.31	7.80	14.90	14.05	5.25	127.48	-16.52
Soya	56.50	53.10	5.89	-6.30	23.00	33.70	11.78	20.69	-2.94
Trigo	29.12	18.54	12.13	13.20	5.30	9.55	12.84	172.68	-29.72
Hortalizas	11.85	9.26	4.81					64.94	20.71
Fríjol	3.75	15.16	2.00	10.60	7.50	18.94	13.38	429.68	103.16
B. Otros transitorios	-3.62	-9.07						-22.16	-39.72
Algodón	-25.37	-6.45	-6.76					-19.19	-59.97
Cebada	6.17	5.81	1.65	13.50	5.40	10.83	13.03	-27.91	-53.25
Maní	34.92	8.89	10.72					1.33	-66.55
Papa	8.62	0.41	5.75					62.60	-26.09
Sorgo	-2.53	-11.64	8.71	25.80	13.80	21.24	8.27	-40.47	-6.75
Tabaco rubio	-6.98	1.20	4.89					-39.75	-47.31

Fuente: DNP-UDA-SITOD, CEGA, IDEMA y cálculos de FEDESARROLLO.

## 9B AGREGADOS PRINCIPALES DEL SECTOR AGRICOLA (Variación porcentual)

	Resultados 89/88		
	Producción real	Area cosechada	Rendimiento
<b>II. Anuales y permanentes</b>	5.58	5.78	1.90
A. Yuca (Plan de oferta selectiva)	8.91	12.12	2.62
B. Otros anuales y permanentes	5.35	4.78	
Caña de azúcar	4.47	0.74	2.73
Caña de panela	4.77	3.06	1.60
Cacao	4.07	5.26	1.45
Palma	5.74	7.81	-2.06
Plátano	8.03	5.39	1.56
Banano	4.39	1.59	2.54
Ñame	13.49	21.12	2.65
Fique	5.44	2.56	3.03
Tabaco negro	13.60	0.84	2.59
Frutales	0.42	9.95	0.01
<b>III. Total agricultura sin café</b>	6.39	4.86	1.02

Fuente: DNP-UDA-SITOD, CEGA, IDEMA y cálculos de FEDESARROLLO

□ Principales características del crecimiento agrícola en 1989:

- Aumento significativo de la producción de los productos transitorios, particularmente de aquellos incluidos dentro del plan de oferta selectiva de alimentos (POSA).

*Los más dinámicos*      *Los menos dinámicos*

Soya	Algodón
Maní	Tabaco rubio
Trigo	Sorgo
Ajonjolí	Frutales
Maíz	Fríjol
Tabaco negro	
Ñame	
Arroz	
Hortalizas	

- Aumento en el área sembrada de 5% aproximadamente.
- Aumento en el rendimiento promedio de los cultivos: 1.0%.

- 
- Incremento real anual de los costos por hectárea: superior al 5% en la mayoría de productos, durante el segundo semestre agrícola.
  - Incremento en los precios reales de sustentación cercano al 10% en promedio para los productos del POSA.
- Comportamiento del sector pecuario en 1989.  
Para 1989 se estimó una tasa de crecimiento de 4.0%.

#### *Ganado vacuno*

- Oferta para sacrificio creció significativamente. La fase de liquidación ganadera se intensificó en el segundo semestre; el porcentaje de hembras sacrificadas continuó incrementándose hasta superar el 44% en el último trimestre.
- En los últimos meses se produjo sobreoferta.
- Los precios de la carne disminuyeron 10%, en términos reales, entre enero y octubre. Los del ganado lo hicieron 17% en el mismo período.

#### *Ganado porcino*

- Entre enero y septiembre de 1989, el sacrificio de cerdos disminuyó 6.7%.
- Los precios permanecieron estancados debido a la competencia del contrabando de cerdos desde Venezuela y la sustitución del consumo a favor de la carne de res.

#### *Avicultura*

- Continúa el sobredimensionamiento del sector. La oferta disminuyó durante el segundo semestre.
- Los precios permanecieron estancados.

#### *Perspectivas del sector pecuario para 1990*

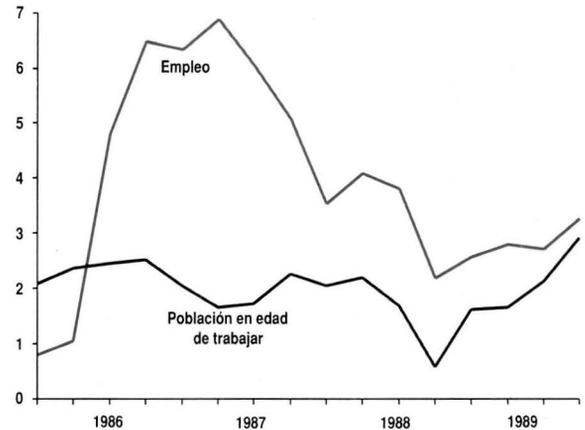
- Se prevé una reducción en la tasa de crecimiento en todos los renglones, equivalente a un punto porcentual aproximadamente.

## II. Indicadores laborales

En términos globales, 1989 fue un año de mejoría en los indicadores de la situación laboral en las 7 ciudades principales del país:

- La tasa de desempleo (número de desempleados sobre población económicamente activa) promedio se redujo de 10.2% en 1988 a 9.2% en 1989.
- La tasa de ocupación (número de empleados sobre la población en edad de trabajar) aumentó de un promedio de 51.9% en 1988 a 52.2% en 1989.
- La tasa de participación promedio cayó de 58.4% a 57.8%, respectivamente.
- Principales ciudades donde disminuyó la tasa de desempleo en forma más pronunciada: Bogotá y Cali.

**Gráfico 10A. TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO**  
Marzo 1986 – Diciembre 1989



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

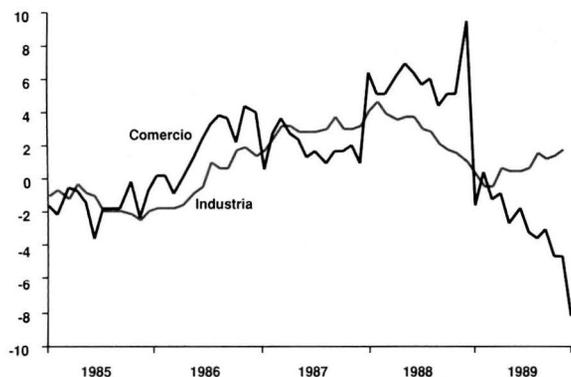
### 10 EVOLUCION DE LA TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESEMPLEO URBANAS 1984-1989 (Porcentajes)

	Siete principales ciudades			Bogotá		Medellín		Cali		Barranquilla	
	Partic. (PEA/PET)	Ocupac. (E/PET)	Desempl. (D/PEA)								
Promedios anuales (a):											
1984	56.0	48.7	13.1	51.4	12.1	44.8	16.3	48.8	13.3	43.8	13.8
1985	56.4	48.6	13.7	51.1	12.6	45.1	15.8	50.8	14.4	42.2	15.6
1986	57.7	49.1	13.4	51.9	13.0	44.4	15.1	50.2	12.5	43.8	16.3
1987	57.7	51.0	11.6	53.7	10.9	46.7	12.1	52.4	12.2	45.7	12.6
1988	58.4	51.9	11.2	54.6	10.5	48.4	12.7	52.2	11.1	46.8	11.2
1989	57.8	52.2	9.7	54.4	8.0	49.2	12.3	53.2	10.4	46.0	11.3
Cifras a diciembre:											
1986	57.7	50.7	12.1	53.4	11.3	46.1	13.8	52.4	11.9	46.0	15.4
1987	57.9	52.1	10.1	54.8	8.7	47.8	12.7	53.1	10.5	46.4	10.1
1988	58.9	52.9	10.2	55.7	9.5	49.4	11.8	53.4	9.7	47.3	12.0
1989	58.1	52.8	9.2	54.5	6.4	50.1	12.8	55.1	11.8	46.4	9.4

**Notación:**PEA: población económicamente activa.PET: población en edad de trabajar.E: población empleada. D: población desempleada  
(a) Promedios de las cuatro encuestas de hogares realizadas anualmente por el DANE.

Fuente:DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

**Gráfico 10B. TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO**  
Enero 1985–Diciembre 1989



**Fuente:** Muestra Mensual Manufacturera y Encuesta del Comercio al por Menor, DANE.

## A. COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO

1. El ritmo de crecimiento del empleo aumentó de 2.14% en diciembre de 1988 a 3.23% en diciembre de 1989. La tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar (2.9%) se acercó a la del empleo en el mismo mes (Gráfico 10).
2. El empleo del sector del comercio minorista disminuyó en términos absolutos durante 1989 (encuesta mensual del DANE).
3. La tasa de crecimiento promedio del empleo de la industria manufacturera (encuesta mensual del DANE) disminuyó en 1989 con respecto a 1988.
4. El empleo fue menos dinámico entre los hombres jóvenes (con edades entre 12 y 29 años). Al finalizar 1989, éste registró una caída en términos absolutos de 0.97%.

## 11 ORIGEN DE LAS VARIACIONES ANUALES EN EL NUMERO DE DESEMPLEADOS POR GRUPOS DE EDAD EN LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES (Miles de personas)

	12 y más años				12-29 años		
	Promed. 1988-87	Promed. 1989-88	Sept. 1989-88	Dic. 1989-88	Promed. 1989-88	Sept. 1989-88	Dic. 1989-88
<b>A. AUMENTO EN LA OFERTA LABORAL (PEA)<sup>a</sup></b>							
1. Por aumento en población en edad de trabajar	111809	46090	49616	78045	-22477	-29428	-8215
2. Por aumento en tasa de participación laboral	63309	83753	84694	118389	13999	16450	43203
3. Por efecto combinado de crecimiento poblacional y tasa de participación	47728	-36894	-34346	-39198	-36203	-454666	-50252
	773	-768	-732	-1146	-273	-411	-1165
<b>B. AUMENTO DE DEMANDA LABORAL (empleo)</b>	115841	100347	96144	117549	21092	11324	24630
<b>C. AUMENTO (+) O REDUCCION (-) EN EL NUMERO DE DESEMPLEADOS (C = A - B)</b>	-4032	-54257	-46528	-39504	-43569	-40752	-32845

<sup>a</sup> El aumento en la oferta laboral (PEA) se descompone siguiendo la ecuación:

$$\Delta PEA = (\Delta PET)(TGP_o) + (PET_o)(\Delta TGP) + (\Delta PET)(\Delta TGP)$$

donde PET es la población en edad de trabajar y TGP es la tasa de participación.

<sup>b</sup> Promedios de las cuatro encuestas de hogares realizadas anualmente por el DANE.

**Fuente:** DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

## B. DETERMINANTES DEL COMPORTAMIENTO DEL DESEMPLEO EN LAS 7 CIUDADES PRINCIPALES

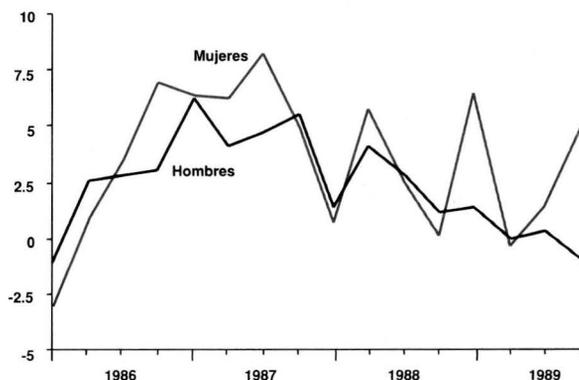
1. La reducción promedio del número de desempleados entre 1988 y 1989 (54.257 personas) se explica más por una disminución de la oferta laboral (41.2%) que por un aumento en su demanda (ésta se redujo en 13.4%).
2. La caída en la oferta de trabajo se explica por una disminución en la tasa de participación laboral, ya que la población en edad de trabajar aumentó en términos absolutos.
3. La disminución en la tasa de participación laboral se concentró en el grupo de edad entre 12 y 29 años. Para los demás grupos aumentó.

### 11 Continuación

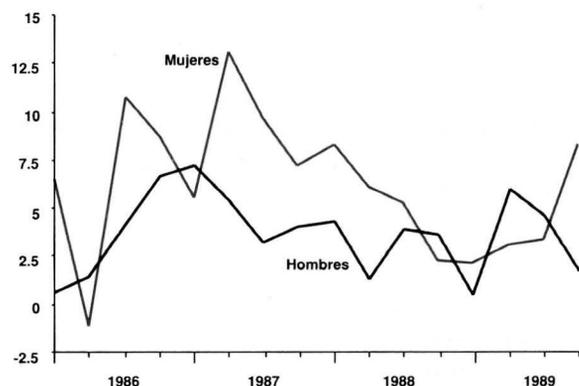
30-59 años			60 y más años		
Promed. 1989-88	Sept. 1989-88	Dic. 1989-88	Promed. 1989-88	Sept. 1989-88	Dic. 1989-88
56764	69634	73959	11802	9410	12301
56394	66945	52972	10784	5901	13288
361	2602	20450	958	3390	-916
10	88	537	61	119	-71
66813	76245	80366	12442	8575	12553
-10049	-6611	-6407	-640	835	-252

Gráfico 11. TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO – Siete ciudades.

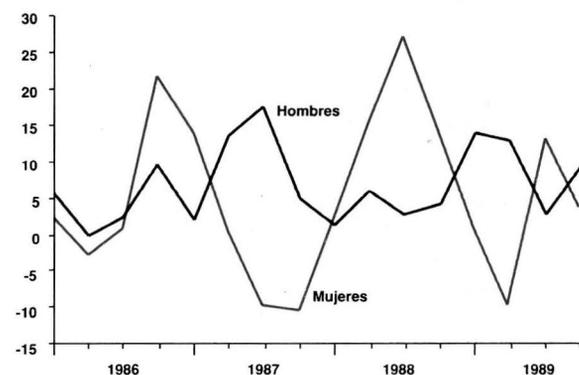
#### A. Empleo masculino y femenino: 12-29 años



#### B. Empleo masculino y femenino: 30-60 años



#### C. Empleo masculino y femenino: 60 y más años



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

### III. Indicadores del sector externo

En 1989 se produjo una transferencia neta de recursos financieros hacia el exterior, y una reducción del ahorro externo. La balanza en cuenta corriente arrojó un superávit cercano a los US\$100 millones, en tanto que las reservas internacionales sólo se incrementaron en US\$57 millones. Así, el financiamiento neto fue negativo y superior a los US\$40 millones.

#### 12 BALANZA COMERCIAL, 1987 - 1990

	Millones de dólares				Tasas de crecimiento			
	1987	1988e	1989p	1990p	87/86	88/87	89/88	90/89
<b>I. BALANZA COMERCIAL</b>	1461	824	1395	978	-27.8	-43.6	69.3	-29.9
<b>A. Exportación de bienes</b>	5254	5340	5924	6174	-3.3	1.6	11.0	4.2
1. Café	1633	1621	1475	1328	-40.5	-0.7	-9.0	-10.0
2. Minerías	2065	1862	2370	2476	55.5	-9.8	27.3	4.4
a. Petróleo y derivados	1342	985	1357	1499	116.7	-26.6	37.8	10.5
b. Carbón	263	304	468	481	31.0	15.7	53.7	2.9
c. Ferroníquel	76	161	181	104	58.8	111.5	12.9	-42.6
d. Oro	385	413	365	392	-16.4	7.3	-11.6	7.3
3. Menores	1556	1856	2079	2370	14.2	19.3	12.0	14.0
<b>B. Importación de bienes</b>	3794	4515	4529	5195	11.3	19.0	0.3	14.7
1. Derivados del petróleo	101	147	193	209	-22.0	45.2	31.1	8.4
2. Otras	3692	4368	4336	4987	12.6	18.3	-0.7	15.0

e: Estimado p: Proyectado

Fuente: 1986-1988: Banco de la República (cifras estimadas para 1988) y cálculos de FEDESARROLLO.  
1989-1990: proyección de FEDESARROLLO.

#### A. BALANZA COMERCIAL

El superávit comercial en 1989 fue superior en aproximadamente US\$570 millones al observado en 1988. Este resultado se explicó por un aumento de 11% en las exportaciones (en contraste con la cifra de 1.6% en 1988) y por el virtual estancamiento de las importaciones (las que crecieron sólo 0.3% en 1989, después de haberse incrementado en 19% durante 1988).

##### 1. Exportaciones

###### □ Café

###### Valor exportado

- Disminuyó en 9% con respecto a 1988.
- Efecto-precio (por rompimiento del pacto internacional de cuotas en julio de 1989) predominó sobre efecto-volumen.
- Su participación dentro del valor total de exportaciones disminuyó del 30.4% en 1988 al 24.9% en 1989.

### Volumen exportado

- Millones de sacos de 60 kg.

1988:	9.8
1989:	10.8

- Promedio mensual (miles de sacos)

Enero-junio de 1989:	827.3
Julio-diciembre de 1989:	1398.2
Enero-febrero de 1990:	1263.5

Como resultado de la política agresiva de comercialización por parte de Colombia, el volumen mensual promedio exportado aumentó en 69% entre el primero y segundo semestres de 1989. En los primeros meses de 1990 éste se redujo ligeramente.

### Precios externos

- Promedio "otros suaves" (centavos de dólar por libra)

1988:	137.0
-------	-------

1989:	
Año completo	108.2
Primer semestre	141.9
Segundo semestre	76.2

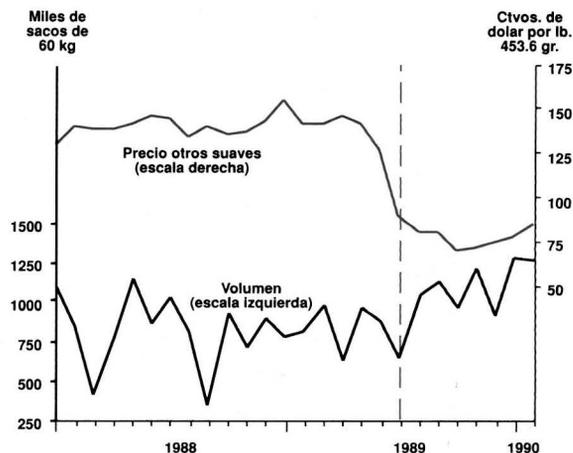
1990:	
Enero-febrero	80.2
Marzo (20 días)	105.4

- El efecto del rompimiento del Acuerdo Internacional de Cuotas sobre el precio externo del grano se manifestó en una caída del 46% en las cotizaciones de los cafés "otros suaves" entre el primer y segundo semestres de 1989. En los primeros meses de 1990, éstos registraron un ligero aumento.

### Perspectivas

- Volumen. Si no se producen mayores caídas en la producción interna del grano, podrá exportarse más de 12 millones de sacos anuales. La proyección del Cuadro 12 supone una exportación de 12.4 millones de sacos para 1990.
- Precio. El incremento observado durante los primeros días de marzo en la cotización de los "suaves colombianos" no se debe ver como un fenómeno permanente. En dicho incremento intervinieron, entre otras, fuerzas especulativas en torno a la política del nuevo gobierno brasilero, las cuales se espera desaparezcan en el corto plazo. En el mediano plazo se prevé que las presiones hacia la baja del precio continúen dominando [véase el *Informe de Actualidad de Ocampo y Córdoba* (1990) en esta revista]. Las proyecciones del Cuadro 12 se basan en el supuesto de que el precio ex-doc promedio del café colombiano se sitúe en 90 centavos de dólar/lb en 1990.

**Gráfico 12. VOLUMEN Y PRECIO DE LAS EXPORTACIONES DE CAFE Enero 1988-Febrero 1990**

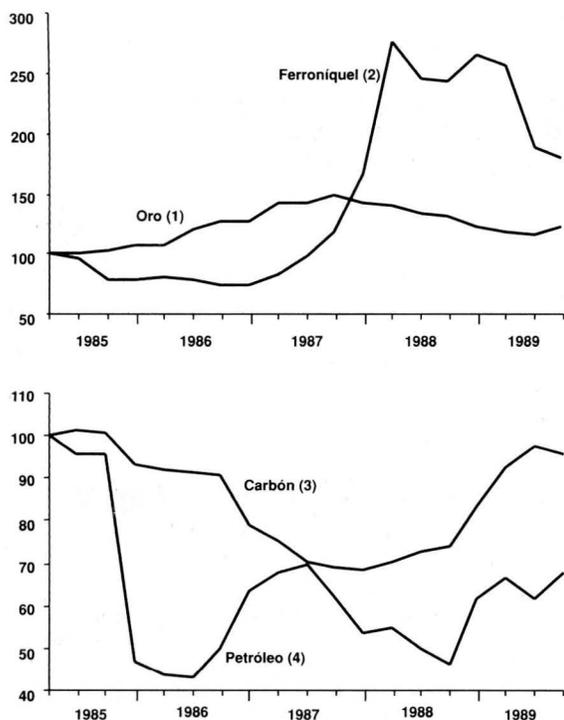


— — — Rompimiento Pacto de Cuotas.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

### Gráfico 13. INDICE DE LOS PRECIOS EXTERNOS DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES MINERAS

(Base: Segundo trimestre de 1985 = 1)



Fuentes: (1) Banco de la República, (2) Cerromatoso, (3) Carbocol, (4) Ecopetrol; y cálculos de FEDESARROLLO.

### □ Principales exportaciones mineras

#### Valor exportado

- Aumentó en 27.3% durante 1989, en contraste con la caída de 9.8% presentada en 1988.
- Su participación dentro del total de exportaciones pasó del 34.9% en 1988 al 40% en 1990.

#### Volúmenes exportados

En 1989 se produjeron aumentos significativos en los volúmenes exportados de casi todos los productos.

Carbón:	23.3%
Petróleo:	19.6%
Fuel oil:	5.5%
Ferroníquel:	24.5%
Oro:	4.7%

#### Precios promedio de los principales productos.

Aumentaron:	
Carbón:	24.7%
Petróleo:	26.2%
Disminuyeron:	
Ferroníquel:	9.5%
Oro:	12.4%

## 13 COMPORTAMIENTO MENSUAL DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES MINERAS – 1989

	Carbón Volumen Miles ton. métricas	Precio US\$/ton. métrica	Petróleo Volumen Miles bls/mes	Precio US\$/bl	Fuel Oil Volumen Miles bls/mes	Precio US\$/bl	Ferroníquel Volumen Miles de toneladas	Precio US\$ tonelada	Oro Volumen Onzas Troy	Precio US\$ Onza Troy
Enero	770	30.70	5850	16.08	1969	12.01	2.218	6.02	87884	403.94
Febrero	788	33.80	4118	16.19	1673	10.88	3.511	6.09	73518	387.66
Marzo	1161	33.90	5875	17.85	1631	11.40	4.736	6.69	69831	389.51
Abril	827	34.80	4371	19.60	2007	13.94	1.439	6.81	92831	384.57
Mayo	907	37.50	3717	17.72	1956	14.98	5.227	6.15	90061	370.86
Junio	810	37.00	3783	16.72	1596	13.74	0.007	5.15	87181	368.20
Julio	951	38.15	3286	16.88	1293	13.46	5.806	4.69	74066	375.34
Agosto	1265	37.59	5183	16.38	2167	13.60	4.220	4.33	84999	375.30
Septiembre	967	39.36	5247	16.70	1917	13.30	1.077	4.34	82069	361.89
Octubre	731	38.00	6253	17.50	1944	15.50	2.121	4.30	78901	367.02
Noviembre	1214	37.90	6483	17.90	2244	15.80	2.224	4.40	76230	388.96
Diciembre	1140	37.00	3007	19.40	1596	17.39	1.878	3.97	79509	409.19
<b>Totales y promedios</b>										
1988	9350	29.12	47812	13.80	20840	10.60	27.67	5.80	933000	436.08
1989	11530	36.31	57172	17.41	21992	13.83	34.46	5.25	977080	381.87

Fuentes: Carbocol, Ecopetrol, Cerromatoso y Banco de la República.

# 14 EXPORTACIONES MENORES Manifiestos de Aduana – (Tasas de crecimiento y porcentajes)

	Diciembre 1988		Noviembre 1989 <sup>a</sup>		
	Valor	Partic.%	Valor	Volumen	Partic.%
<b>A. PRINCIPALES ARTICULOS</b>	23.8	55.4	9.7	9.6	56.4
<b>1. Sector agropecuario</b>	23.1	57.1 <sup>b</sup>	10.4	9.7	58.4 <sup>b</sup>
Banano (1)	6.9	23.2	6.5	3.7	21.7
Flores	38.4	17.4	13.1	10.3	17.5
Azúcar crudo (2)	252.8	5.1	93.6	40.0	8.2
Algodón fibra corta	77.1	4.1	-60.0	-42.9	1.6
Algodón fibra larga	-	-	7.0	21.2	1.7
Tabaco negro	-19.9	1.1	29.7	-2.9	1.4
Cacao en grano	36.4	1.9	-47.6	-40.9	0.9
Crustáceos y moluscos congelados	1.4	3.7	6.1	-25.5	3.5
Carne de bovino	-67.3	0.6	-	-	-
Peces ornamentales	-	-	55.2	92.2	1.9
<b>2. Sector industrial</b>	24.7	35.0 <sup>b</sup>	7.8	4.7	33.4 <sup>b</sup>
Alimentos y bebidas	-15.3	0.9	-	-	-
Extractos y esencias de café	17.8	5.6	-0.2	-4.8	4.9
Hilados y tejidos	-25.3	3.5	3.4	25.1	1.9
Confecciones (3)	114.0	7.1	70.1	30.4	13.3
Calzado	71.2	2.1	21.7	44.4	2.2
Cuero y sus manufacturas	-	-	-26.8	-25.7	1.1
Artes gráficas	8.5	6.1	-25.5	-10.1	4.1
Industria química	22.2	7.2	-32.8	-26.5	4.1
- Epsilon	-9.2	1.1	-	-	-
- Cloruro de polivinilo	49.7	5.2	-44.4	-36.5	2.5
- Poliestireno	-	-	0.5	10.7	1.6
- Demás fungicidas	-24.8	0.9	-	-	-
Cemento	-2.8	2.7	20.8	6.2	1.8
<b>3. Sector minero</b>					
Piedras preciosas	51.8	7.9 <sup>b</sup>	12.5	-	8.2 <sup>b</sup>
<b>B. DEMAS ARTICULOS (4)</b>	9.5	44.6	17.1	-9.9	43.6
<b>TOTAL EXPORTACIONES MENORES</b>	17.0	100.0	12.8	0.4	100.0

<sup>a</sup> Datos preliminares DANE.

<sup>b</sup> Los porcentajes corresponden a la participación de cada sector dentro de los productos principales.

(1) Incluye cajas de cartón corrugado.

(2) Azúcar crudo y caña de azúcar.

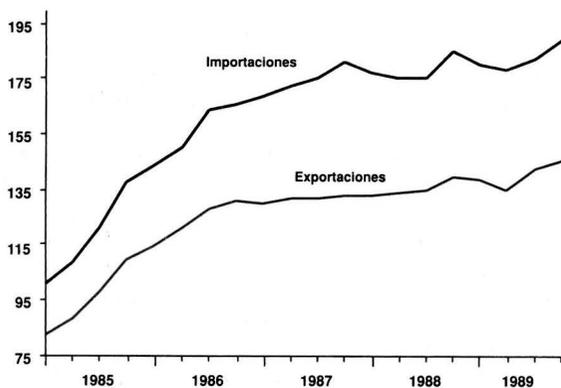
(3) Incluye ropa para hombre, mujer y niño.

(4) Resto de artículos diferentes al carbón, petróleo, café, ferróníquel y a los anteriores.

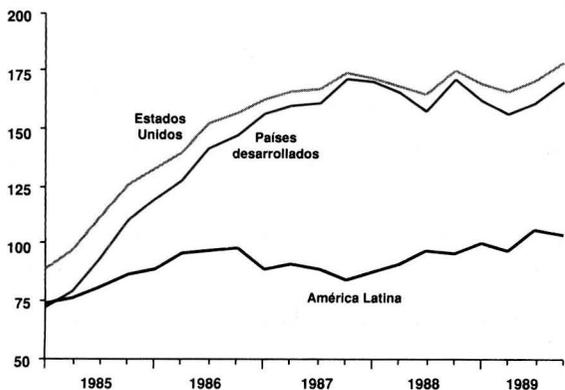
Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

	Variaciones anuales	
	Volúmenes	Precios
Carbón	10.2	4.4
Petróleo (crudo)	15.0	5.8
Ferroníquel	15.9	-50.5
Oro	3.7	3.5

**Gráfico 14A. INDICE DE TASA DE CAMBIO REAL PONDERADA DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES (Base: 1980 = 100)**



**Gráfico 14B. INDICE DE TASA DE CAMBIO REAL PONDERADA SEGUN DESTINO DE LAS EXPORTACIONES (Base: 1980 = 100)**



- Exportaciones menores  
Las exportaciones menores perdieron dinamismo con respecto a años anteriores. Su tasa de crecimiento anual disminuyó de 19.3% en 1988 a 12.8% en 1989.

*Principales características del comportamiento por sectores:*

- Los principales artículos (que actualmente tienen un peso de 56% aproximadamente dentro del total de las menores) crecieron menos (9.6%) que el agregado.
- Los principales productos del sector agropecuario crecieron a una tasa del 9.7%, superior en cinco puntos porcentuales a la de los productos industriales (4.7%).
- El valor exportado de diversos productos cayó en términos absolutos. Tal fue el caso de los siguientes sectores:  
Industria química  
Cuero y sus manufacturas  
Artes gráficas  
Extractos y esencias de café  
Algodón y fibra corta  
Cacao

*Instrumentos de fomento exportador:*

- La tasa de cambio real para exportaciones se devaluó en 4.2% en 1989.
- El crédito de fomento (otorgado por Proexpo) creció en más de 48% (22.2% en términos reales).

*Posibles causas de la pérdida de dinamismo exportador durante 1989:*

- Caída en la demanda externa.
- Cuellos de botella y encarecimiento en el área de transporte interno y externo.

Fuente: Banco de la República, Fondo Monetario Internacional y cálculos de FEDESARROLLO.

### *Perspectivas para 1990:*

Si la tasa de cambio real continúa aumentando y si se inician nuevos proyectos de ensanche y mejoría de puertos y carreteras, la tasa de crecimiento de las exportaciones menores puede aumentar a 14-15%. La "apertura" de las importaciones no es de esperar que tenga un efecto inmediato sobre las exportaciones.

## 2. Importaciones

Según manifiestos de aduana (fuente DANE), las importaciones totales permanecieron prácticamente estancadas durante 1989. Si se excluyen las compras de hidrocarburos, su valor en dólares registró una caída de 0.7% con respecto a 1988 (cifras preliminares).

## 15 COMPORTAMIENTO TRIMESTRAL DE LOS REGISTROS Y MANIFIESTOS DE ADUANA DE LAS IMPORTACIONES (Variaciones anuales)

	Importaciones totales		Importaciones de combustibles		Importaciones sin combustibles	
	INCOMEX	DANE	INCOMEX	DANE	INCOMEX	DANE
1987/86	12.1	11.9	-37.3	-20.4	14.4	13.3
I	-3.6	5.1	-77.9	-63.6	2.0	9.2
II	-1.9	17.5	-42.1	-38.6	-0.5	20.5
III	21.3	3.9	11.4	59.7	21.9	2.6
IV	34.3	21.5	-11.4	13.9	35.4	21.7
1988/87	7.3	15.6	29.2	47.4	6.8	14.6
I	31.4	26.1	153.1	159.5	29.4	23.5
II	6.6	12.7	92.1	50.2	4.9	11.7
III	2.8	23.2	-40.5	12.4	5.0	23.6
IV	-4.6	2.6	46.8	27.6	-5.4	1.9
1989/88	14.5	0.3	26.7	34.6	14.1	-1.0
I	7.3	-0.2	3.4	12.7	7.4	-0.8
II	30.1	-2.7	22.6	17.8	30.4	-3.5
III	25.3	5.9	19.8	62.2	25.4	4.0
IV	-2.2	-2.5	65.1	47.4	-3.9	-4.4

Fuente: DANE e Incomex.

### □ Comportamiento de los registros de importación en el Incomex

A diferencia del valor correspondiente a manifiestos de aduana, el valor de las licencias aprobadas por el Incomex en 1989 aumentó en 14.5% con respecto a 1988. El grueso de tales aprobaciones se efectuó en el segundo y tercer trimestres del año. En el último trimestre de 1989, las licencias aprobadas caen nuevamente con relación a igual período de 1988.

### *Comportamiento según régimen*

- La participación de las importaciones bajo el régimen de licencia previa aumentó con respecto a 1988: ésta pasó de 52.8% a 55.3%, respectivamente.

### Comportamiento según carácter del importador

- Las importaciones oficiales aumentaron a una tasa de 40% aproximadamente.
- Las privadas lo hicieron a un ritmo de 10% únicamente.

### Comportamiento según destino económico

- Dentro de las importaciones aprobadas para el sector oficial, sobresalió el dinamismo de las compras de bienes de consumo duradero (equipo militar): crecieron a una tasa anual de 219%.
  - Las importaciones de bienes intermedios y de capital para la agricultura cayeron en 13.5% y 20.3%, respectivamente. Esta caída se produjo tanto en el sector oficial como en el privado.
  - Las importaciones oficiales de alimentos se redujeron en casi 60% con respecto a 1988 (bienes de consumo no duradero). Ello, como resultado de la política de sustitución de importaciones del actual gobierno.
- Posibles causas de la disminución de las importaciones privadas en 1989
- Baja en la demanda por efecto de la caída en la dinámica de la actividad comercial e industrial.
  - Acumulación importante de existencias de productos importados durante 1987 y 1988.
  - Incremento en la devaluación real (Gráfico 14).
  - Cambios inducidos por la política agropecuaria a favor de la producción de bienes poco intensivos en insumos importados.
  - Comportamiento especulativo ante la expectativa de una eventual reducción de aranceles en 1990.

## 16 IMPORTACIONES TOTALES SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO Y CARACTER DEL IMPORTADOR

Enero-diciembre (Millones de dólares y tasas de crecimiento)

	Oficiales			Privadas			Totales		
	1988	1989	1989/88 %	1988	1989	1989/88 %	1988	1989	1989/88 %
<b>I. BIENES DE CONSUMO</b>	123	289	134.3	518	588	13.6	641	877	36.9
1. No duradero	37	15	-59.7	282	326	15.5	320	341	6.7
2. Duradero	86	274	218.5	235	262	11.4	321	536	66.9
<b>II. MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS</b>	391	419	7.0	2614	3008	15.1	3005	3427	14.0
1. Combustibles	124	137	10.7	48	81	68.0	172	218	26.7
2. Para agricultura	14	11	-22.0	256	222	-13.1	269	233	-13.5
3. Para industria	253	271	6.7	2310	2705	17.1	2564	2976	16.1
<b>III. BIENES DE CAPITAL</b>	360	510	41.6	1828	1882	2.9	2188	2392	9.3
1. Materiales de construcción	45	29	-35.9	88	117	32.9	133	146	9.7
2. Para agricultura	5	2	-53.1	76	63	-18.1	82	65	-20.3
3. Para industria	248	425	71.2	1198	1155	-3.6	1446	1580	9.2
4. Equipo de transporte	62	54	-13.0	466	548	17.5	528	602	14.0
<b>IV. DIVERSOS</b>	7	14	100.0	25	6	-76.6	32	20	-39.1
<b>TOTAL IMPORTACIONES</b>	881	1232	39.7	4985	5484	10.0	5866	6716	14.5

Fuente: Incomex.

□ Perspectivas para 1990

Incremento de las importaciones del 15%, por efecto combinado de:

- Apertura gradual (véase el capítulo de *Análisis Coyuntural*).
- Recuperación de la demanda.

## B. BALANZA DE SERVICIOS NO FINANCIEROS

### 1. Movimientos de la Balanza Cambiaria (compra-venta de dólares oficiales en el Banco de la República, donde se filtran flujos especulativos de capital privado).

- En 1989 aumentó el balance de servicios no financieros y transferencias con respecto a 1988.
- Este tendió a disminuir a lo largo del año, tendencia que se acentuó en los primeros meses de 1990.
- Posibles razones del reciente deterioro del balance cambiario de servicios no financieros:
  - Deterioro de situación de orden público interno.
  - Aumento de las expectativas de devaluación.
  - Comportamiento del diferencial entre la tasa de cambio negro y oficial, a favor de la primera (Gráfico 15 B)

## 17 EVOLUCION TRIMESTRAL DE LAS TRANSFERENCIAS E INGRESOS Y SERVICIOS PERSONALES DE LA BALANZA CAMBIARIA

	Transferencias <sup>1</sup>				
	1985	1986	1987	1988	1989
I	89	158	84	89	133
II	124	35	94	147	179
III	103	269	174	253	278
IV	208	139	231	293	371
Total	524	601	583	781	961

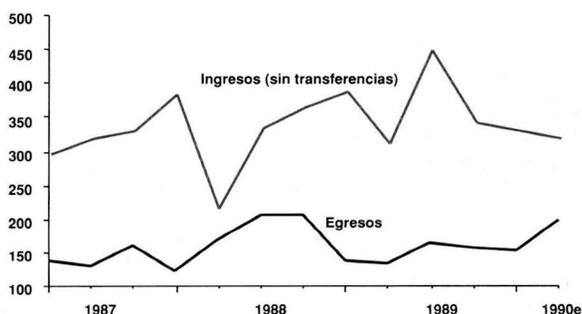
	Servicios e Ingresos Personales <sup>2</sup>				
	1985	1986	1987	1988	1989
I	16	81	131	75	114
II	2	89	158	114	169
III	85	213	310	202	231
IV	44	191	324	260	241
Total	147	573	922	651	755

<sup>1</sup> Incluye donaciones, dividendos recibidos, asistencia para obras públicas y otras no especificadas.

<sup>2</sup> Incluye ingresos por salarios.

Fuente: Banco de la República.

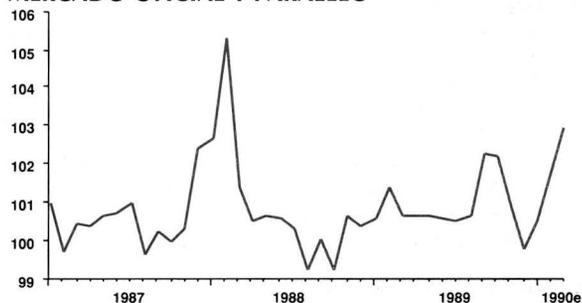
**Gráfico 15A. COMPORTAMIENTO TRIMESTRAL DE LOS SERVICIOS NO FINANCIEROS DE LA BALANZA CAMBIARIA (Millones de US\$)**



e: Estimado.

Fuente: Balanza cambiaria, Banco de la República.

**Gráfico 15B. DIFERENCIAL CAMBIARIO ENTRE EL MERCADO OFICIAL Y PARALELO<sup>a</sup>**



e: dato estimado.

<sup>a</sup> Calculado como el cociente entre la tasa de cambio negra y oficial.

Fuente: Balanza cambiaria, Banco de la República.

## 2. Resultados preliminares de la Balanza de Pagos

- Ingresos por servicios no financieros:  
Aumentaron sólo 2.7% con respecto a 1988 (en particular debido a embarques y otros transportes).
- Ingresos por transferencias:  
Aumentaron en 21.5%.
- Egresos:  
Aumentaron en 4.7% con respecto a 1988, debido al incremento de pagos por concepto de servicios al sector petrolero, de viajes y de otras transacciones. Los embarques y servicios portuarios disminuyen al disminuir las importaciones.
- Balance:
  - Superavitario
  - Mejora en un 37% con respecto a 1988.

## 18 BALANZA DE PAGOS, 1987-1990

	(Millones de dólares)				(Tasas de crecimiento)			
	1987	1988e	1989p	1990p	87/86	88/87	89/88	90/89
<b>I. Balanza comercial</b>	1461	824	1395	978	-27.8	-43.6	69.3	-29.9
A. Exportación de bienes	5254	5340	5924	6174	-3.3	1.6	11.0	4.2
B. Importación de bienes	3794	4515	4529	5195	11.3	19.0	0.3	14.7
<b>II. Balanza de servicios no financieros y transferencias</b>	210	417	573	80	165.7	98.3	37.3	-86.0
A. Exportaciones de servicios	1167	1345	1381	1495	-3.6	15.2	2.7	8.2
B. Importaciones de servicios	1958	1893	1981	2215	2.1	-3.3	4.7	11.8
C. Transferencias netas	1001	965	1173	800	27.6	-3.5	21.5	-31.8
<b>III. Balanza servicios financieros</b>	-1750	-1597	-1871	-2026	13.8	-8.7	17.1	8.3
A. Ingresos	193	247	301	292	26.0	28.4	21.8	-3.1
B. Egresos	1943	1844	2172	2318	14.9	-5.1	17.8	6.7
1. Intereses	1399	1415	1630	1696	6.5	1.1	15.2	4.0
2. Dividendos	543	430	542	622	44.2	-20.9	26.2	14.8
<b>IV. Balanza en cuenta corriente</b>	-79	-356	98	-967				
<b>V. Financiamiento</b>	51	716	41	732				
A. Inversión directa	287	186	250	259				
B. Endeudamiento neto	-236	530	-291	473				
1. Largo plazo	-102	665	-86	473				
a. Sector oficial	-43	610	260	473				
– desembolsos	1202	2247	2150	2333				
– amortizaciones	1245	1637	1890	1860				
b. Sector privado	-59	55	-346	-				
2. Corto plazo, contrapartidas y errores y omisiones	-134	-135	-205	0				
<b>VI. Cambio en reservas netas</b>	-28	360	57	-235				

e: Estimado p: Proyección

Fuente: 1986 - 1988: Banco de la República (cifras estimadas para 1988) y cálculos de FEDESARROLLO.  
1988 - 1990: Proyección de FEDESARROLLO.

## C. SERVICIOS FINANCIEROS Y ENDEUDAMIENTO EXTERNO

- Empeoró el balance de servicios financieros durante 1989
  - El déficit aumenta 17.1% con respecto a 1988.
  - La relación pago de intereses/exportaciones aumentó 3.8% entre 1988 y 1989.
  - La tasa de interés promedio sobre deuda pública aumentó de 9.1% en 1988 a 9.9% en 1989.

## 19 INDICADORES GENERALES - BALANZA DE PAGOS (Millones de dólares y porcentajes)

	1987	1988e	1989p	1990p	87/86	88/87	89/88	90/89
I. Deuda externa total	15663	16434	16348	16821	4.5	4.9	-0.5	2.9
II. Reservas internacionales netas	3450	3810	3867	3632	-0.8	10.4	1.5	-6.1
III. Deuda externa neta	12213	12624	12481	13189	6.1	3.4	-1.1	5.7
IV. PIB en millones de dólares	36534	39383	40676	43402	4.6	7.8	3.3	6.7
V. Déficit corriente/PIB (%)	-0.2	-0.9	0.2	-2.2	-	-	-	-
VI. Deuda neta/PIB (%)	33.4	32.1	30.7	30.4	1.5	-4.1	-4.3	-1.0
VII. Pago intereses/exportaciones (%)	26.6	26.5	27.5	27.5	-	-0.5	3.8	-0.2
VIII. Amortizaciones/exportaciones (%)	23.7	30.7	31.9	30.1	-	29.4	4.1	-5.6
IX. Servicio deuda/exportaciones%	50.3	57.2	59.4	57.6	-	13.6	4.0	-3.1
X. Transf. financieras/PIB (%)	-4.5	-2.2	-4.5	-2.8	-	-49.8	101.2	-37.7

e: Estimado p: Proyección

Fuente: 1986 - 1988: Banco de la República (cifras estimadas para 1988) y cálculos de FEDESARROLLO.  
1989-90: Proyección de FEDESARROLLO.

- El stock de deuda cayó en términos reales.
- La deuda externa oficial de largo plazo (sin deducir pago de intereses) aumentó en tanto que la de corto plazo y la privada total disminuyó.
- La relación amortizaciones/exportaciones y las transferencias netas al exterior aumentaron con respecto a 1988. Estas últimas se duplicaron en un año, como proporción del PIB.

## D. RESUMEN DE LA BALANZA DE PAGOS EN 1989 Y PERSPECTIVAS PARA 1990

(Datos como proporción del PIB)

	1989	1990
1. Balanza comercial	3.4	2.3
2. Balanza Serv. no Financ. y Transf.	1.4	0.2
3. Balanza Serv. financieros	-4.6	-4.7
4. Balanza en cuenta corriente (1+2+3)	0.2	-2.2
5. Balanza de capitales	-0.1	1.7
6. Variación reservas netas (4+5)	0.1	-0.5

## IV. Indicadores de la situación fiscal

### A. SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO

- En 1989 el resultado de operaciones efectivas fue significativamente menos deficitario de lo que se tenía previsto inicialmente. Como proporción del PIB, el déficit corriente disminuyó de 2.7% en 1988 a 1.9% en 1989. La meta del gobierno era alcanzar un déficit de 2.4% aproximadamente.
- Si se considera que los ingresos provenientes de la cuenta especial de cambios deben clasificarse como fuente corriente de recursos, el déficit corriente se redujo a 1.3% del PIB en 1989.

### 20 SUPERAVIT (+) O DEFICIT (-) DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO, 1987-1989

	Miles de millones de pesos Años completos			Porcentajes del PIB Años completos		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989
<b>I. GOBIERNO CENTRAL</b>						
Con cuenta especial de cambios	-39.9	-159.9	-161.7	-0.5	-1.0	-1.1
Sin cuenta especial de cambios	-39.8	-224.8	-255.5	-0.5	-1.5	-1.7
<b>II. SECTOR DESCENTRALIZADO SIN FNC</b>	-85.1	-138.1	-53.1	-1.0	-1.2	-0.4
A. Ecopetrol	63.6	-4.3	41.2	0.7	0.0	0.3
B. Carbocol	-33.6	-34.0	-52.1	-0.4	-0.3	-0.3
C. Telecom	14.8	12.7	18.8	0.2	0.1	0.1
D. ISS	29.1	21.8	73.8	0.3	0.2	0.5
E. Sector eléctrico	-67.8	-56.1	15.5	-0.8	-0.5	0.1
F. Metro Medellín	-24.4	-37.0	-41.3	-0.3	-0.3	-0.3
G. Resto	-66.8	-41.2	-104.1	-0.8	-0.4	-0.7
<b>III. FONDO NACIONAL DEL CAFE</b>	-46.8	2.6	22.9	-0.5	0.0	0.2
<b>IV. SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO</b>						
Con cuenta especial de cambios	-171.8	-295.5	-191.9	-2.0	-2.2	-1.3
Sin cuenta especial de cambios	-171.9	-360.4	-285.7	-2.0	-2.7	-1.9

Fuente: Contraloría General de la República. Informe financiero.

#### □ Resultados inesperados en empresas del sector público descentralizado:

- Tamaño del superávit de Ecopetrol (por contracción de los gastos al finalizar el año).
- Superávit en el Fondo Nacional del Café (por la disminución en el valor de la cosecha cafetera).
- Superávit en el sector eléctrico (por el bajísimo nivel de ejecución en la inversión: 56%, causado a su vez por el retraso en desembolsos de crédito externo por parte de la banca multilateral).

## B. GOBIERNO NACIONAL CENTRAL

Aumentó el déficit como proporción del PIB con respecto a 1988. Los ingresos corrientes tuvieron un crecimiento de 27.8% (sin incluir los recursos de la Cuenta Especial de Cambios), en tanto que los egresos aumentaron en 29.8%.

### 1. Ingresos – Principales resultados

- Pérdida de dinamismo del impuesto a la renta (los recaudos por este concepto cayeron como proporción del PIB).
- Total estancamiento en recaudos por concepto de aduanas, y pérdida de dinamismo en recaudo del impuesto CIF a las importaciones. Ello, como resultado del comportamiento de las importaciones.

## 21 OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO CENTRAL (Miles de millones de pesos y porcentajes del PIB)

	Miles de millones de pesos Años completos				Porcentajes del PIB		
	1987	1988	1989	%	1987	1988	1989
<b>I. INGRESOS CORRIENTES</b>							
Con cuenta especial de cambios	935.5	1255.4	1614.7	28.6	10.7	10.9	10.8
Sin cuenta especial de cambios	935.5	1190.4	1520.9	27.8	10.7	10.4	10.2
<b>A. Ingresos tributarios netos</b>	838.7	1087.0	1401.5	28.9	9.6	9.5	9.4
1. Renta y complementarios	222.6	465.5	540.8	16.2	2.5	4.0	3.6
2. Ventas	251.4	259.3	427.3	64.8	2.9	2.3	2.9
3. Aduanas y recargos	114.7	150.6	163.7	8.7	1.3	1.3	1.1
4. CIF importaciones	127.1	98.4	122.3	24.3	1.4	0.9	0.8
5. Ad-valorem gasolina y ACPM	59.6	78.5	104.6	33.3	0.7	0.7	0.7
6. Ad-valorem 2.5% café	9.0	10.5	12.8	22.1	0.1	0.1	0.1
7. Otros	54.3	24.3	30.1	23.8	0.6	0.2	0.2
<b>B. Ingresos no tributarios</b>							
Con cuenta especial de cambios	96.8	168.3	213.3	26.7	1.1	1.5	1.4
Sin cuenta especial de cambios	96.8	103.4	119.4	15.5	1.1	0.9	0.8
<b>II. GASTOS TOTALES</b>	975.3	1368.3	1776.5	29.8	11.1	11.9	11.9
<b>A. Corrientes</b>	766.2	1057.7	1416.4	33.9	8.7	9.2	9.5
1. Servicios personales	167.2	220.7	288.5	30.7	1.9	1.9	1.9
2. Gastos generales	69.3	104.6	152.8	46.1	0.8	0.9	1.0
3. Transferencias	415.3	580.8	771.8	32.9	4.7	5.1	5.2
4. Intereses	114.5	151.6	203.2	34.1	1.3	1.3	1.4
a. Internos	31.3	49.2	55.0	11.7	0.4	0.4	0.4
b. Externos	83.2	102.4	148.2	44.8	0.9	0.9	1.0
<b>B. Inversión</b>	206.7	295.8	304.3	2.9	2.4	2.6	2.0
1. Pagos de Tesorería	147.0	250.7	250.7	0.0	1.7	2.2	1.7
2. Pagos directos en el exterior	14.8	8.3	11.5	39.0	0.2	0.1	0.1
3. Pagos indirectos sector descentralizado	44.8	36.9	42.1	14.1	0.5	0.3	0.3
<b>C. Otros préstamos</b>	2.5	14.8	55.8	276.3	0.0	0.1	0.4
<b>III. SUPERAVIT (+) O DEFICIT (-)</b>							
Con cuenta especial de cambios	-39.8	-113.0	-161.7	43.0	-0.5	-1.0	-1.1
Sin cuenta especial de cambios	-39.8	-177.9	-255.6	43.6	-0.5	-1.5	-1.7

Fuente: Contraloría General de la República. Informe financiero.

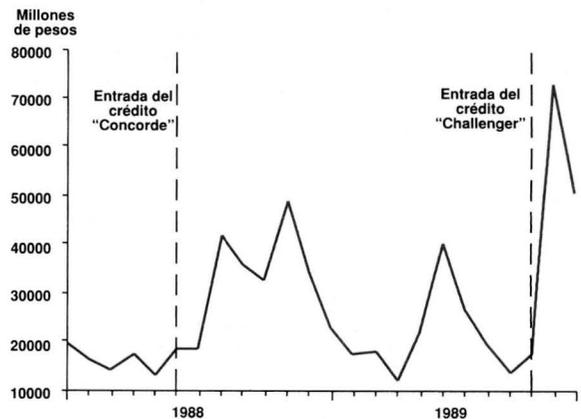
## 2. Egresos – Principales resultados

- Aumento significativo de los gastos generales (ante todo, equipo militar).
- Incremento notable en los pagos de intereses correspondientes al servicio de la deuda externa (por efecto de la devaluación e incremento en las tasas de interés).
- Caída dramática de los pagos reales acumulados por concepto de inversión. Causas: retrasos en el desembolso del "Challenger" y medidas contraccionistas al finalizar el año.
- Programas y sectores más afectados por los recortes de la inversión en 1989:
  - Sector agropecuario (la inversión real cayó en 42% en un año).
  - Plan Nacional de Rehabilitación (la inversión real cayó 14.1% con respecto a 1988).
  - Salud (caída real de la inversión: 14.6%).
  - Educación (la inversión real disminuyó en 9%).

## 3. Perspectivas para 1990

- Aumento del déficit en 0.4 décimas del PIB como mínimo.
- Incremento significativo en la inversión real con respecto a 1989.
- Caída en los pagos reales por concepto de remuneración a los trabajadores oficiales.
- Ligerá recuperación en la relación ingresos tributarios/PIB.

**Gráfico 16. INESTABILIDAD DE LOS PAGOS DE TESORERÍA POR INVERSIÓN**  
Enero 1988–Diciembre 1989 (Cifras nominales)



**Fuente:** Informe Financiero de la Contraloría General de la República.

## V. Indicadores monetarios y financieros

A. 1989 fue un año de relativa "normalización" de los indicadores monetarios y financieros frente a 1988:

- La base monetaria tiene un comportamiento más estable.
- El valor y comportamiento del multiplicador monetario regresan a sus trayectorias normales.
- La relación efectivo/cuentas corrientes disminuye con respecto a 1988.
- Aumenta la dinámica del ahorro financiero en forma de cuasidineros.

### 22 INDICADORES MONETARIOS (Tasas anuales de crecimiento)

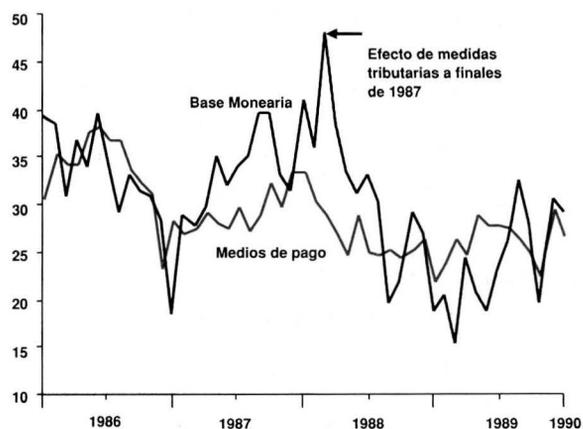
	Diciembre		Enero	
	1988	1989	1988	1989
<b>INDICADORES</b>				
A. Base monetaria	26.87	30.44	18.82	28.95
1. Efectivo <sup>1</sup>	26.35	23.85	18.84	23.26
2. Reserva bancaria	27.65	40.13	18.79	35.15
B. Liquidez secundaria	23.64	26.36	25.58	22.00
C. Medios de pago	25.78	29.09	21.38	26.22
1. Efectivo (en poder del públ.)	26.30	23.77	18.62	22.88
2. Cuentas corrientes	25.45	32.58	22.70	27.75
D. Cuasidineros <sup>2</sup>	21.80	32.87	25.11	33.54
E. Oferta monetaria ampliada (M2)	23.37	31.35	23.72	30.85
<b>COEFICIENTES</b>				
A. Multiplicador monetario	1.495	1.480	1.646	1.611
B. Efectivo/cuentas ctes.	0.660	0.620	0.460	0.450
C. Reserva/cuentas ctes.	0.450	0.470	0.420	0.450
D. Cuasidineros/M1	1.490	1.530	1.730	1.830

<sup>1</sup> Incluye depósitos de particulares en Banco de la República.  
<sup>2</sup> Incluye depósitos de ahorro y a término en el sistema bancario y en las corporaciones financieras y depósitos totales en las corporaciones de ahorro y vivienda.

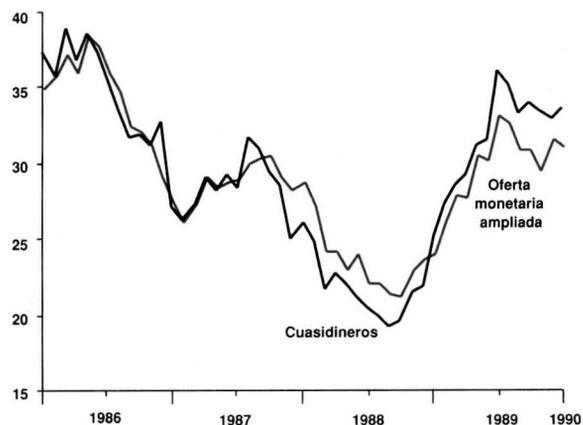
Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

Gráfico 17. TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS MONETARIOS

#### A. Medios de pago (M1) y base monetaria



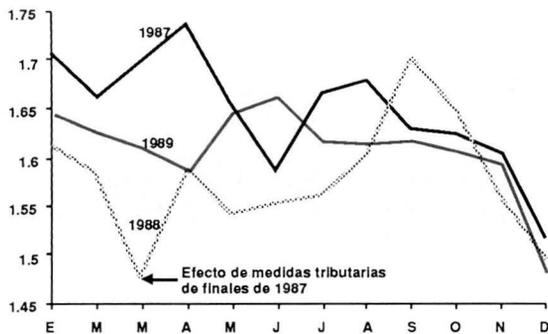
#### B. Oferta monetaria ampliada (M2) y cuasidineros



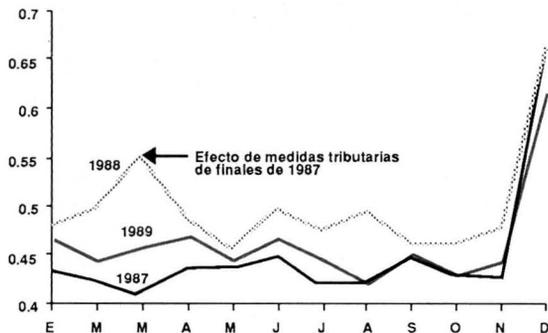
Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

## Gráfico 18. COEFICIENTES MONETARIOS

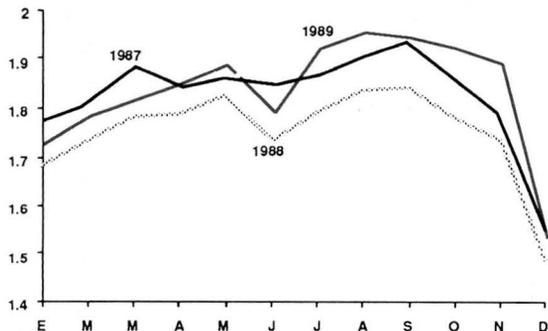
### A. Multiplicador monetario



### B. Relación efectivo/Cuenta corriente



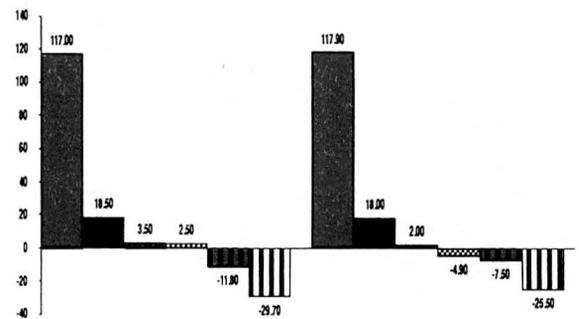
### C. Relación cuasidineros/Medios de pago



- La política monetaria fue flexible y relativamente expansionista en el uso de sus instrumentos (operaciones de mercado abierto y encajes). Sin embargo, los medios de pago (M1) crecieron a una tasa promedio inferior a la de 1988, año último considerado "contraccionista". Así, el comportamiento de la demanda de dinero (que probablemente disminuyó por efecto de la caída en la demanda agregada y mayor rentabilidad de activos financieros internos y externos) determinó la dinámica de M1.

## B. FUENTES DE EXPANSION DE LA BASE

Gráfico 19. ORIGEN DE LA BASE MONETARIA (Participación porcentual)



- Sector externo: aumenta su contribución
- Sector financiero: disminuye su contribución.
- Moneda Tesorería: disminuye su contribución
- ▨ Sector público: se torna contraccionista (por efecto de disminución del déficit)
- ▤ Otros activos y pasivos: menos contraccionista.
- ▧ Sector privado no financiero: menos contraccionista (operaciones de mercado abierto menos contraccionistas y menor volumen de depósitos previos para la importación entre otros).

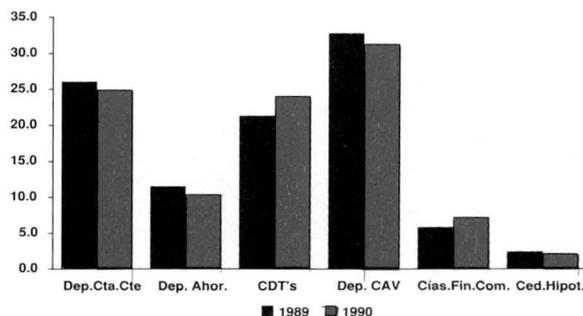
Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

## C. COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES ACTIVOS FINANCIEROS

- Fenómenos más sobresalientes:
  - Incremento en la participación de los CDT y títulos canjeables dentro del ahorro financiero.
  - Disminución en la participación de los depósitos de las CAV y de los títulos de participación (en gran parte causados por retiros de depósitos del Fondo Nacional del Café).

Gráfico 20. ACTIVOS DEL SISTEMA FINANCIERO ENERO (Distribución porcentual)



Fuente: Banco de la República.

## 23 EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES ACTIVOS FINANCIEROS (Tasas de crecimiento)

	Junio 1989/88	Diciembre 1989/88	Enero 1990/89
<b>I. EFECTIVO EN PODER DEL PUBLICO</b>	21.4	23.8	22.9
<b>II. SISTEMA FINANCIERO</b>	30.5	33.7	33.2
A. Depósitos en cuenta corriente <sup>1</sup>	30.0	32.6	27.2
B. Depósitos de ahorro	27.2	22.2	20.3
C. Certificados de depósito a término	23.0	43.8	50.4
Bancos	17.5	30.7	34.7
Corporaciones financieras	49.9	106.6	125.1
D. Depósitos CAV	40.4	29.5	27.2
E. Captación Cías. de Financ.comercial	35.4	53.0	64.5
F. Cédulas hipotecarias	7.8	24.1	15.3
<b>III. SECTOR PUBLICO</b>	18.7	1.9	0.6
A. Títulos de Ahorro Nacional <sup>2</sup>	17.6	5.5	5.8
B. Certificados Eléctricos Valorizables y TER	98.8	70.7	57.9
C. Otros <sup>3</sup>	-8.8	-42.0	-45.1
<b>IV. BANCO DE LA REPUBLICA</b>	-18.8	27.2	40.6
A. Certificados de cambio	126.9	72.1	76.2
B. Operaciones de mercado abierto	-9.5	8.8	26.8
1. Títulos de participación	-0.9	-15.9	-9.3
2. Títulos canjeables <sup>4</sup>	12.9	54.8	101.3
C. Títulos de fomento	24.0	26.5	29.0
D. Otras operaciones con títulos	-42.7	32.0	51.1
E. Títulos Bco. República			
1. TREC y TREN	15.6	54.2	66.4
2. Otras <sup>5</sup>	-63.3	18.8	38.3

<sup>1</sup> Incluye depósitos en Cta.Cte. en sistema bancario únicamente.

<sup>2</sup> Valorados al costo de adquisición.

<sup>3</sup> Títulos Cafeteros y otros

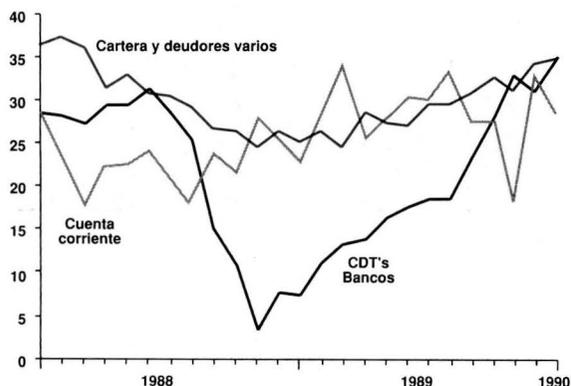
<sup>4</sup> Res.66/86 y Res.72/88 de la Junta Monetaria.

<sup>5</sup> Títulos canjeables Res.23 y 71/84 J.M.; títulos canjeables Ecopetrol y Tesorería; otros títulos canjeables.

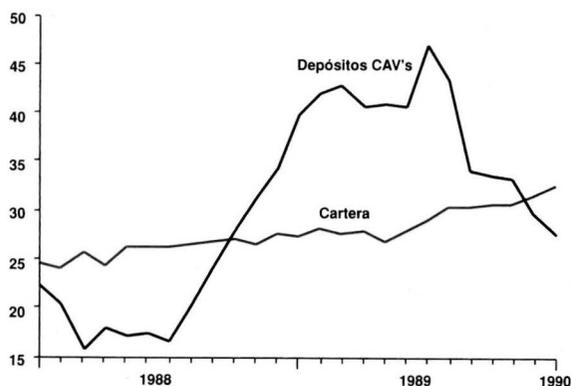
Fuente: Banco de la República.

**Gráfico 21. EVOLUCION DE LAS CAPTACIONES Y CARTERA, 1988.01-1990.01**  
(Tasas de crecimiento nominales)

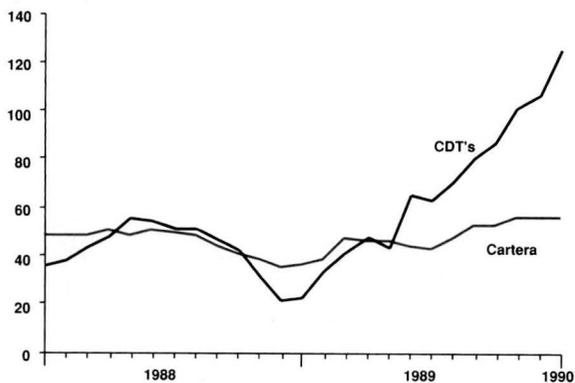
**A. Bancos**



**B. Corporaciones de Ahorro y Vivienda**



**C. Corporaciones Financieras**



**D. FUENTES Y USOS DEL SISTEMA FINANCIERO**

- La tasa de crecimiento promedio *real* de los principales intermediarios creció en forma significativa durante 1989, como respuesta a un mayor dinamismo en las captaciones. En los últimos meses se observa una pérdida de dinamismo importante en las captaciones de las corporaciones de ahorro y vivienda (en gran parte influido por la caída de los depósitos en la corporación oficial Concasa, es decir, por la disminución en el ahorro financiero cafetero).
- El sistema bancario tuvo una tendencia a estar permanentemente sobreencajado durante 1989.

Crecimiento real anual de la cartera<sup>a</sup> (Porcentajes)

	1988	1989
Bancos	2.9	2.5
CAV	-5.5	12.7
Corporaciones financieras	17.4	20.1

<sup>a</sup> Promedio de las tasas de crecimiento (año completo) de los 12 meses del año.

**E. TASAS DE INTERES Y MARGEN DE INTERMEDIACION**

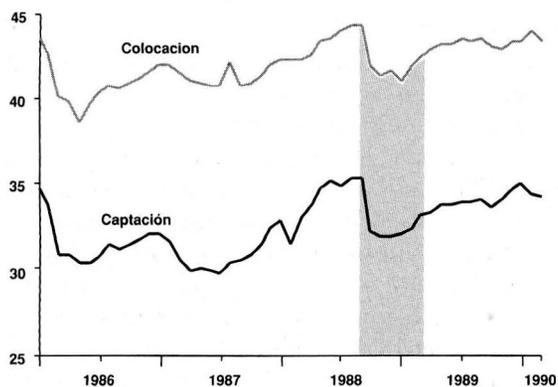
- Bajó el margen de intermediación durante los últimos cuatro meses del año, y se elevó significativamente en enero de 1990.
- Tasas de interés promedio:

	Nominal		Real	
	1988	1989	1988	1989
Captación	33.4	33.7	5.9	7.6
Colocación	42.7	43.0	15.2	16.9

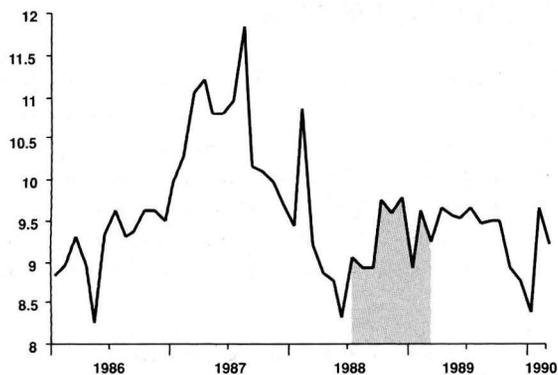
Fuente: Banco de la República.

**Gráfico 22. TASAS DE INTERES EFECTIVAS  
Y MARGENES DE INTERMEDIACION  
Diciembre 1985 – Febrero 1990**

**A. Tasas de interés**



**B. Margen de intermediación**



■ Período de control de tasas de interés.

**Fuente:** Superintendencia Bancaria, Informes semanales.

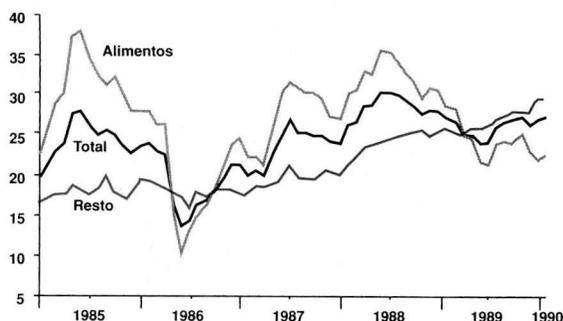
# VI. Indicadores de precios y salarios

## A. INFLACION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR EN 1989

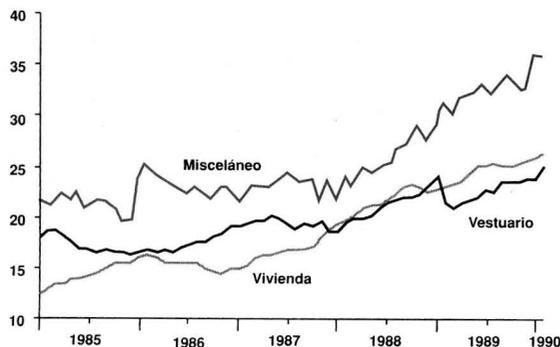
- En promedio, disminuyó con respecto a 1988, pasando de 27.5% a 26.1%.
- Dicha disminución se explica por el descenso de la inflación de productos alimenticios; la de los de origen industrial y la de los servicios, aumentó significativamente.
- Los precios relativos de los alimentos disminuyeron en 3.8% con respecto a 1988.
- El índice de precios de los subagregados "misceláneo" y "vivienda" mostró una preocupante aceleración en su tasa de inflación desde comienzos de 1988. Ello pese a un contexto macroeconómico caracterizado por un descenso en la dinámica de la demanda agregada y de los medios de pago.

- En los dos primeros meses de 1990, la tasa de crecimiento anual de los precios controlados por el gobierno (tales como servicios, educación y transportes) sobrepasaron el 35%. Los precios de los productos industriales continuaron mostrando una preocupante aceleración en la inflación.

**Gráfico 23A. TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR Enero 1985–Febrero 1990**



**Gráfico 23B. INFLACION DE PRODUCTOS NO ALIMENTICIOS Enero 1985–Febrero 1990**

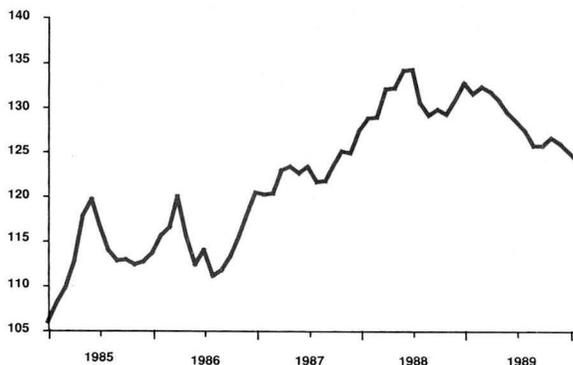


Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

## B. SALARIOS REALES

El salario real de casi todos los sectores tuvo un incremento durante 1989. Las mayores alzas se observaron en el sector industrial. Para 1990 se espera que dicho salario continúe aumentando en la industria, siempre y cuando la inflación no sobrepase el 26-27%; las negociaciones en muchas empresas indican que, en promedio, el salario

**Gráfico 24. PRECIOS RELATIVOS DE LOS ALIMENTOS AL CONSUMIDOR (%) Enero 198 – Febrero 1990**



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

nominal tuvo un incremento superior al 27% (véase el *Informe Financiero* de la Contraloría del mes de noviembre de 1989) en este sector. Por el contrario, se espera un fuerte deterioro en el salario real promedio de los empleados públicos, dada la política gubernamental de recortes en gastos de funcionamiento.

## 24 TASAS DE CRECIMIENTO DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR SEGUN SECTORES DE ORIGEN

	Tasa de crecimiento			Ponderaciones		Contribucion		
	Diciembre		Febrero	1988	1989	Diciembre		Febrero
	88/87	89/88	90/89			88/87	89/88	90/89
<b>1. Productos agropecuarios</b>	31.0	22.8	22.1	55.3	33.8	16.9	7.7	7.5
a. Agropecuarios sin procesar	35.5	20.6	20.9	19.8	8.7	6.9	1.8	1.8
b. Avícolas y ganaderos procesados	15.2	19.2	17.5	16.7	13.3	2.5	2.6	2.3
c. Agrícolas procesados	40.3	28.4	28.5	18.5	10.4	7.4	3.0	3.0
d. Otros productos alimentos	27.5	28.5	25.0	0.3	1.5	0.1	0.4	0.4
<b>2. Productos industriales</b>	27.2	30.0	30.6	16.0	30.3	4.3	9.1	9.3
a. Textiles y confecciones	22.6	24.9	26.3	2.9	8.1	0.6	2.0	2.1
b. Cuero y calzado	20.4	20.6	20.4	1.6	2.2	0.3	0.4	0.4
c. Tabacos	43.6	41.2	34.2	0.9	0.8	0.4	0.3	0.3
d. Bebidas	30.1	37.1	37.5	1.4	2.4	0.4	0.9	0.9
e. Otros	29.6	32.0	32.8	8.7	16.8	2.5	5.4	5.5
<b>3. Servicios</b>	22.5	26.0	28.9	28.7	35.9	6.4	9.3	10.4
a. Arrendamientos	15.6	21.6	21.4	12.8	20.1	2.0	4.3	4.3
b. Estatales	29.6	35.3	38.5	6.4	5.5	1.9	2.0	2.1
c. Personales	22.7	30.1	30.2	3.2	3.5	0.7	1.1	1.1
d. Enseñanza, cultura y Esparc.	32.2	31.3	35.0	3.7	3.3	1.2	1.0	1.2
e. Transporte	25.2	26.6	50.2	2.5	3.4	0.6	0.9	1.7
f. Otros servicios	-	52.2	56.6	-	0.0	-	0.0	0.0
<b>Total</b>	27.5	26.1	27.1	100.0	100.0	27.5	26.1	27.1

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

## 25 TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LOS SALARIOS REALES (Variaciones porcentuales del salario real promedio de cada trimestre con respecto al del mismo trimestre del año anterior)

	1988/87					1989/88				Acumulado Ene.-Nov. 1989
	I	II	III	IV	Acumulado	I	II	III	IV	
Mínimo legal	-0.29	-3.12	-3.58	-2.43	-2.42	-0.14	2.05	1.34	0.13	0.93
Empleados industriales	0.46	0.06	-0.46	0.77	0.21	-0.14	3.71	2.53	1.24	1.88
Obreros industriales	-0.19	-1.13	-3.62	-0.62	-1.40	-1.50	2.66	2.84	1.02	1.25
Empleados del comercio	2.53	1.21	-1.34	-1.99	0.02	-3.15	3.58	2.02	1.12	0.92
Obreros construcción	-1.84	-5.08	-3.21	-0.95	-2.78	2.70	-	-	-	-
Jornales agrícolas	7.00	5.00	1.93	0.13	3.31	2.40	2.40	1.06	-	-
Jornales ganaderos	6.65	3.78	1.51	0.38	2.95	2.34	2.75	0.49	-	-

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

**ULTIMAS PUBLICACIONES**

**Santafé, capital del Nuevo Reino de Granada**  
Carlos Martínez

**Relaciones e Informes de los Gobernantes de la Nueva  
Granada**  
Germán Colmenares

**Cultura Tumaco**  
Varios autores

**Culturas de Calima**  
Varios autores

**Quintas y Estancias de Santafé y Bogotá**  
Juan Carrasquilla Botero



**SEGUNDO CONGRESO MUNDIAL  
DE ARQUEOLOGIA**

Patrocinado por  
**El Fondo de Promoción de la Cultura**  
**Banco Popular**

**4 al 8 de septiembre de 1990**  
**CARTAGENA, Colombia**

Informes: Tels. 2820740 - 2820840 Calle 8 No. 6-55 Bogotá

# **Análisis Coyuntural**

# PETROLEO COLOMBIANO

# CLAVE DEL CAMBIO SOCIAL

Petróleo Colombiano que se transforma  
en lo que el país necesita:

En Gasolina... y también en escuelas.

En ACPM... y también en carreteras.

En Combustóleo... y también en acueductos.

En Queroseno... y también en redes eléctricas.

En Propano... y también en salud.

Petróleo Colombiano que ECOPEPETROL  
directamente o en asociación, explora, produce,  
transporta, refina, distribuye y exporta.

## UN COMPROMISO DE ECOPETROL

Porque el petróleo es uno de nuestros  
principales recursos energéticos.

Un recurso nacional seguro. Estratégico. Dinámico.

Un recurso clave para el crecimiento económico,  
con justicia social.



**PETROLEO  
COLOMBIANO  
EL BIEN DE TODOS!**



EMPRESA COLOMBIANA  
DE PETROLEOS

**ECOPETROL**

# Análisis Coyuntural

---

## I. LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA: UNA NOTA COMPARATIVA CON RESPECTO A ALGUNAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS

Como lo han enfatizado recientemente varios analistas, el desempeño de la economía colombiana fue relativamente favorable durante la década de los años ochenta si se le analiza dentro del contexto latinoamericano.

Si bien las comparaciones internacionales presentan diversos problemas, no solo por la inconsistencia de las cifras sino por la multiplicidad de criterios que existen para evaluar los resultados, no cabe duda de que en Colombia se logró corregir (o evitar) la presencia de grandes desequilibrios macroeconómicos con mayor éxito que en la mayoría de los países del área.

Las cifras de los Cuadros 1-3, que además permiten comparar la evolución promedio de algunos indicadores básicos entre el "lustró de la crisis" (1980-84) y la segunda mitad de la década, ilustran el punto anterior.

En primer lugar, sobresale el mayor dinamismo de la producción colombiana en los últimos años de la

década; este fenómeno, aunque mucho menos marcado que en Chile o Brasil, contrasta con las experiencias negativas de Perú, México y Argentina. Lo anterior, sumado a los cambios en la tasa de crecimiento demográfico, permitieron una notable mejoría en el indicador de producción per cápita a lo largo de los años ochenta. Igualmente, algunos estudios muestran<sup>1</sup> que la distribución del ingreso se hizo más equitativa durante el mismo período.

Aunque en promedio la tasa de desempleo continúa siendo una de las más elevadas de la región (bajo el supuesto de que las cifras del Cuadro 1 sean comparables estadísticamente), como se demuestra en la sección de *Indicadores de Coyuntura*, dicha tasa experimentó una reducción importante en los dos últimos años.

En segundo lugar, el balance del sector externo, donde se manifestó en forma más patente la crisis de 1982-84, mejoró notablemente. En promedio, el déficit en cuenta corriente disminuyó 4.2 puntos

---

<sup>1</sup> Véase Londoño, J.L. (1989), "Distribución del Ingreso Nacional en 1989", *Coyuntura Económica*, vol. XIX, No.4, diciembre.

# 1 PRODUCCION Y EMPLEO EN NUEVE PAISES LATINOAMERICANOS (Porcentajes)

	Tasa de crecimiento promedio					
	Producto real/cápita		Producto real		Tasa de desempleo	
	1981-84	1985-89	1980-84	1985-89	1980-84	1985-89
Colombia	-0.3	1.9	2.4	4.2	10.4	12.0
Brasil	-2.1	2.3	1.8	4.8 <sup>b</sup>	7.0	4.0
Ecuador	-0.8	0.1 <sup>b</sup>	3.1	3.6	7.0	12.0
México	-1.4	-1.5	2.3	-0.2	5.0	3.8
Chile	-2.6	3.9	-2.0	5.3	15.6	11.9
Perú	-3.2	-3.1	2.4	-24.3 <sup>b</sup>	7.7	7.1
Argentina	-3.5	-2.5	-1.0	-1.2	4.4	6.3
Venezuela	-4.4	-3.2	-1.5	1.8	9.3	10.8
Bolivia	-7.1	-2.4	-2.6 <sup>a</sup>	0.9	7.3	8.3

<sup>a</sup> Cifras desde 1981

<sup>b</sup> Cifras hasta 1988

**Nota:** Las tasas de de crecimiento promedio (i) se calcularon de acuerdo con la siguiente metodología:

$$i = \left[ \left( \frac{\text{Indice } t}{\text{Indice } 0} \right)^{1/t-0} - 1 \right] \times 100$$

donde: 0 = año inicial  
t = año final del período

**Fuente:** Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Cepal; "Progreso Económico y Social en América Latina", BID; cálculos de FEDESARROLLO.

porcentuales del PIB, ajuste solo comparable con el de Chile; país último que, por ser una economía bastante abierta y altamente endeudada, mantiene de todas maneras un déficit significativamente superior al colombiano. Adicionalmente, como se ha enfatizado muchas veces, se produjeron avances importantes en materia de diversificación exportadora.

En los resultados anteriores contribuyeron no solo factores relativos al manejo de instrumentos de política de corto plazo: la minibonanza cafetera de 1986, y los resultados productivos de las grandes inversiones estatales que se hicieron en el sector minero durante la primera mitad de la década, jugaron un papel importante. En materia de política, el significativo ajuste en la tasa de cambio (sin abandonar el sistema de devaluaciones sucesivas) fue el factor crucial para resucitar el dinamismo de las exportaciones "menores", las cuales recuperaron sus niveles de comienzos de la década. El uso

de controles cuantitativos a las importaciones también tuvo un papel decisivo en la drástica reducción del déficit entre 1984 y 1986.

Sin embargo, lo más importante de resaltar aquí es que, simultáneamente con los avances descritos, la inflación, el crecimiento de los medios de pago y el déficit fiscal se mantuvieron bajo control (Cuadro 2); este último incluso experimentó una reducción significativa en los últimos años. Ello permitió que la devaluación se tradujera en un cambio importante en los precios relativos entre Colombia y el exterior (columnas 7 y 8 del Cuadro 3) sin que se produjera al mismo tiempo un deterioro en los salarios e ingresos reales.

Para ello se utilizaron los instrumentos de política monetaria tradicionales (en donde el uso más intensivo de Operaciones de Mercado Abierto fue quizás el único elemento nuevo de dicha política),

## 2 INFLACION, MEDIOS DE PAGO Y DEFICIT FISCAL EN NUEVE PAISES LATINOAMERICANOS (%)

	Tasa de crecimiento promedio del IPC		Tasa de crecimiento de los Medios de Pago		Déficit Gobierno Central / PIB	
	1980-84	1985-89	1980-84	1985-88	1980-84	1985-88
Colombia	22.8	23.8	24.3	28.2	3.6	2.1
Brasil	98.7	402.9	98.1	298.1	3.2	9.0
Ecuador	24.6	38.7	25.2	30.3	2.5	4.6
México	55.2	76.8	45.0	73.9	7.8	10.0
Chile	22.4	20.9	21.0	37.1	-0.3*	0.9
Perú	80.2	461.8	67.5	195.3	N.D.	N.D.
Argentina	217.7	465.1	239.5	232.5	7.4	5.9
Venezuela	12.9	31.4	15.3	17.7	0.9	0.4
Bolivia	191.6	269.1	101.8	273.4	19.5	11.1

\* Superávit fiscal

N.D.: No hay datos.

IPC: Índice de Precios al Consumidor

**Nota:** Las tasas de crecimiento promedio de cada período (i), se calcularon con base en la siguiente metodología :

$$i = \left[ \left( \frac{\text{Índice } t}{\text{Índice } 0} \right)^{1/t-0} - 1 \right] \times 100 \quad \text{donde: } \begin{array}{l} 0 = \text{año inicial} \\ t = \text{año final} \end{array}$$

**Fuentes:** Estadísticas Financieras FMI y cálculos de FEDESARROLLO.

combinados con una reforma tributaria en 1986. No hubo tratamientos de shock ni se cambiaron dramáticamente las reglas de juego de la política cambiaria, salarial o financiera como en otros países de la región. El sistema financiero se ha ido saneando gradualmente mediante la combinación de políticas de capitalización estatal, un mayor grado de vigilancia sobre el tamaño del patrimonio y protección de la cartera, y a través de la propia recuperación del sector real.

Así, mediante lo que ahora se llama informalmente "gradualismo a la colombiana", la economía logró reducir los desequilibrios externo y fiscal sin generar una recesión fuerte (como en México) o hiperinflación (como en Brasil).

Naturalmente, las condiciones iniciales de endeudamiento externo, más favorables que en los demás países, fueron un elemento fundamental para poder enfrentar con mayor éxito la crisis. El control de cambios aplicado a los flujos de capital privado durante el período de "boom" en la oferta interna-

cional de crédito contribuyó de manera importante a generar estas condiciones. Con relación a este punto, pese a que el tamaño de la deuda externa colombiana sigue siendo "moderada" con respecto al de otros países (columnas 3-6 del Cuadro 3), resulta preocupante observar que entre los dos lustros la proporción de Deuda a PIB tuvo un incremento del 70%.

No obstante los éxitos logrados en materia de ajuste de corto plazo, como se analizará posteriormente, la economía colombiana presenta diversos síntomas de debilitamiento. Para poder garantizar tasas de crecimiento superiores al 5% en la década que apenas comienza, se requiere reorientar el interés de política hacia fenómenos más estructurales e inducir un proceso gradual de reestructuración económica e institucional. En este sentido, las políticas de estabilización deberán adecuarse más hacia objetivos de largo plazo que al solo ajuste financiero de corto plazo de los sectores externo, fiscal y financiero. Naturalmente, dicha "adecuación" debe hacerse evitando que se reproduzcan

### 3 INDICADORES DE DEUDA Y DEL SECTOR EXTERNO DE NUEVE PAISES LATINOAMERICANOS (%)

	Balance cuenta corriente / PIB		Deuda / export. bienes y servicios		Deuda / PIB		Devaluación nominal menos inflac. interna <sup>1</sup>	
	1980-84	1985-88	1980-84	1985-88	1980-84	1985-88	1980-84	1985-88
Colombia	-5.1	-0.9 <sup>a</sup>	220.2	254.4	24.8	42.3	-4.0	6.8 <sup>a</sup>
Brasil	-3.6	-0.2	366.2	376.0	36.3	39.7	29.3	-118.3 <sup>a</sup>
Ecuador	-4.6	-5.3	221.0	369.4	47.2	89.3	-4.5	12.8
México	-1.9	0.1	295.2	367.8	45.0	61.3	-6.1	-6.3
Chile	-9.5	-5.1	339.2	320.8	70.2	113.3	-0.9	10.6
Perú	-3.8	-2.5	275.4	441.2	50.7	56.5	-2.9	-205.0
Argentina	-3.6	-7.1	410.4	568.8	50.5	184.2	50.5	-10.3 <sup>a</sup>
Venezuela	4.2	-1.6	190.6	281.8	46.4	57.6	-2.7	4.3
Bolivia	-3.2	-5.5	341.4	549.4	49.5	68.9	-16.8	29.7

<sup>a</sup> Tasa anual promedio de devaluación nominal (frente al dólar) menos tasa anual promedio de inflación doméstica (ver nota del Cuadro 1).

<sup>b</sup> Hasta 1989.

**Fuentes:** Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Cepal; Estadísticas Financieras FMI; estudio económico de América Latina, Naciones Unidas; cálculos de FEDESARROLLO.

de nuevo grandes desequilibrios macroeconómicos.

## II. BALANCE MACROECONOMICO EN 1989 Y ALGUNAS CONSIDERACIONES DE POLITICA PARA 1990

### A. Introducción

Como lo viene enfatizando FEDESARROLLO en los últimos meses, 1989 fue un año particularmente inestable en términos de producción y demanda agregada. Dicha inestabilidad se apreció no solamente en el comportamiento de los índices mensuales de producción de cada uno de los principales sectores que componen el PIB, sino en los dramáticos cambios en las expectativas y percepción de los agentes sobre la situación económica a lo largo del año; los gráficos correspondientes a los resultados de las encuestas de opinión realizadas por FEDESARROLLO así lo demuestran (véase el informe de *Indicadores de Coyuntura*).

Dentro de los principales elementos perturbadores que explican dicha inestabilidad se encuentran el

colapso del Acuerdo de Cuotas en el mercado mundial del café, y el deterioro en la situación de orden público generado por el conflicto entre el gobierno y el narcotráfico. A la incertidumbre general causada por éstos se sumaron los erráticos anuncios del gobierno respecto a una eventual liberación de las importaciones, y el surgimiento de síntomas de una aparente crisis fiscal que llamaban a una política de fuerte contracción del gasto e inversión públicas. De acuerdo con las autoridades, el inesperado descenso en la dinámica de los recaudos del Gobierno Nacional Central, las crecientes necesidades de gasto en equipo militar y de seguridad, y el evidente deterioro de las finanzas del Fondo Nacional del Café, exigían un freno rápido en el flujo de egresos para cumplir con las metas de déficit fiscal programadas para 1989 y 1990.

Pese al clima negativo que se generó a raíz de los sucesos anteriores, las nuevas cifras del DANE y los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO en los últimos tres meses, permiten concluir que la actividad e inversión industriales tuvieron un comportamiento mejor al espe-

rado. Aunque en forma más moderada que en la industria, en el sector comercio también se evidenció un repunte en los primeros meses de 1990. Lo anterior permite afirmar que las expectativas que se tenían respecto al crecimiento de la economía en 1989 y 1990 eran excesivamente pesimistas. De esta manera, FEDESARROLLO se ha visto obligado a revisar sus proyecciones de crecimiento del PIB, el cual se estima creció a una tasa cercana al 3.5% en 1989; dicha cifra es superior en tres puntos porcentuales a la que se proyectó a comienzos de diciembre del año pasado, y superior también a las estimaciones oficiales (3.2%).

Por otra parte, los resultados de operaciones efectivas del Sector Público consolidado arrojaron un déficit considerablemente menor al esperado, y el resultado de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos fue positivo.

Lo anterior no significa que 1989 no pueda seguirse catalogando como otro año consecutivo de notable pérdida de dinamismo de la economía. Como se analizará en seguida, el balance macroeconómico global arroja resultados preocupantes no solo en materia de producción y demanda, sino en términos de la evolución futura de los precios y de la capacidad de generación de ahorro por parte del sector público.

## B. Producción y Demanda

### 1. Actividad productiva en 1989

Como se desprende de la lectura de los *Indicadores de Coyuntura*, en 1989 la tasa de crecimiento de la producción real fue inferior en dos puntos porcentuales a la observada en 1988 (3.7%). Dicho descenso se explicó por el significativo deterioro de la actividad en los sectores urbanos (industria, comercio, construcción y servicios) y por el continuado descenso en la producción de café, ya que la actividad agropecuaria no cafetera y el sector minero tuvieron un comportamiento bastante satisfactorio.

El Gráfico 1 permite apreciar el notable descenso en el ritmo de producción que se viene presen-

tando desde 1987, y el alto grado de incertidumbre que aún persiste respecto al desempeño de la economía en 1990.

### a. Producción Cafetera

Como se analizó en diversas entregas de *Coyuntura Económica* a lo largo de 1989, el pobre desempeño de la caficultura desde 1988 se ha debido principalmente a factores de tipo climático. No obstante, en la baja productividad de los cafetos también pudo haber intervenido un inesperado efecto rezagado de la roya que invadió los cultivos en años anteriores. Las proyecciones de producción cafetera consistentemente han venido sobreestimando los resultados. Por ello, pese a que en 1990 es de esperarse una recuperación importante en esta actividad, las proyecciones de FEDESARROLLO son un tanto más pesimistas que las del gobierno: se espera que el volumen de la cosecha cafetera en el año calendario de 1990 presente un incremento real dentro de un rango entre 8% y 12%.



## **b. Agricultura no cafetera**

En lo que se refiere al resto del sector agropecuario, para 1990 se estima un descenso en el ritmo de producción con respecto a 1989. Como se explicó en el número anterior de esta revista, en el desempeño favorable de este sector durante los últimos tres semestres han incidido tanto el buen comportamiento del clima, como los estímulos proporcionados por la política agropecuaria. El crecimiento observado hasta el momento, sin embargo, no parece sostenible en el mediano plazo.

Por una parte, la producción tiene límites impuestos por la demanda interna de alimentos (caracterizada por una baja elasticidad ingreso) y por las posibilidades de comercialización externa. La ausencia de una experiencia y política clara con relación a la exportación de la mayoría de los productos promovidos por el actual "plan de oferta selectiva", impondrán topes al incremento de la producción comercializable.

Por otro lado, el significativo incremento observado en los costos de producción, y el poco avance que se ha observado hasta el momento en materia de productividad por área sembrada, con seguridad están afectando negativamente la rentabilidad, presente y esperada, de la actividad agrícola. Por su parte, la política actual de reducción de costos y de estímulo a la eficiencia productiva, dada su naturaleza, no podrá tener un efecto inmediato. Como se explicará más adelante, tampoco es sostenible, ni conveniente, continuar acumulando excedentes y elevando los precios de sustentación por encima de los niveles que equilibrarían el mercado. Así, se espera que la agricultura no cafetera crezca a una tasa anual de 3.5% como máximo, inferior en 2.5 puntos porcentuales a la observada en 1989.

## **c. Actividad Pecuaria**

La situación y perspectivas en materia pecuaria tampoco son las de un mayor dinamismo productivo. El significativo incremento en el sacrificio de ganado vacuno (más de 20% para el caso de hem-

bras, y 7% para el de machos) ha determinado una sobreoferta de reses y de carne. La consecuente caída en los precios de esta última, no solo ha tendido a deteriorar el ingreso de los respectivos productores, sino ha contribuido a disminuir la demanda y los precios de los productos sustitutos (carne de cerdo y pollo). El bajo rendimiento de la cosecha cafetera, además, no permitió el aumento estacional en el consumo de carnes que se produce tradicionalmente en las zonas cafeteras durante el último trimestre del año.

Previendo que la fase de liquidación pierda algo de intensidad durante 1990, y que el aumento de los precios relativos de la leche frente a la carne favorezcan el desarrollo de la producción lechera, para este año se estima un incremento de 3.5% en la actividad pecuaria.

## **d. Actividad minera**

Por su parte, la actividad minera tuvo un desempeño muy favorable durante 1989, creciendo a una tasa de 10.5% en términos reales. La producción de carbón, ferromanganeso y petróleo presentó un incremento real significativo, compensando el lento ritmo de extracción aurífera y la caída en la producción de gas. La ausencia de problemas técnicos y la disminución en la frecuencia de atentados terroristas, contribuyeron a explicar dicho resultado.

Como se sabe, en los últimos años el desarrollo de la actividad petrolera ha dependido en forma estrecha de la situación de orden público. Ello, no solo por el efecto directo de las voladuras de los oleoductos sobre la producción, sino debido al impacto negativo que esta tiene sobre la inversión en exploración y explotación por parte de las compañías extranjeras. En este sentido las perspectivas son bastante pesimistas para 1990. Por una parte, el fuerte recrudescimiento de la actividad terrorista en contra de la infraestructura petrolera en los meses de enero y febrero ya implicó una disminución significativa en la producción frente a las metas que se tenían al finalizar 1989. Por otra parte, la productividad media de los pozos y el nivel de reservas petrolíferas disminuyó en 1989. Igualmente, la

relación de éxito en la actividad exploratoria cayó sustancialmente, y con ella, el volumen y tamaño de los contratos para exploración futura. Adicionalmente, la situación de inseguridad ha afectado también los estudios de sísmica, indispensables para detectar nuevas fuentes de producción.

De esta manera, pese a las buenas perspectivas del sector carbonífero y del ferroníquel, se prevé una reducción en la tasa de crecimiento minero de más de cinco puntos porcentuales en 1990. De continuar la tendencia descendente en la inversión y en el índice de éxito en la actividad exploratoria, el país se convertirá nuevamente en importador de crudo a mediados de la década. No sobra advertir que en 1990 se tendrá que importar gas para abastecer la demanda en la Costa Atlántica, ya que no se encontraron reservas en la Guajira durante 1989.

#### **e. Actividades Urbanas (industria, comercio y construcción)**

Como se dijo anteriormente, las actividades urbanas experimentaron un visible deterioro en 1989. Con excepción de la trilla de café, la industria creció a una tasa de solo 1.6% (en 1987 y 1988 el crecimiento fue de 8.3% y 4.4%, respectivamente). El comercio al por menor presentó una caída en términos reales casi generalizada, así como la actividad edificadora. Gracias al aumento de la construcción pública de acueductos y alcantarillados, entre otras obras, el sector de la construcción tuvo un incremento positivo de 1.2% en términos reales.

Los resultados de la encuesta de opinión que FEDesarrollo (y Fenalco, en el caso del comercio) realiza a cada uno de estos tres sectores concuerdan en un punto básico: el principal causante del deterioro de la situación económica durante 1989 fue la caída en la demanda doméstica que se viene produciendo desde mediados de 1988. En todos los casos se produjo un incremento considerable de las existencias, y en la industria, ello se ha reflejado también en una disminución en el nivel de utilización de la capacidad instalada.

La caída en la demanda se sintió primero y con más fuerza en el sector de vivienda y de bienes durables

como los vehículos (ver *Indicadores de Coyuntura*). La producción real y el comercio de estos últimos cayó en 7.4% y 12.2%, respectivamente con respecto a 1988.

Pese al deterioro en el ingreso del resto del mundo, aquellos sectores orientados hacia los mercados externos, como las confecciones y algunos alimentos procesados, tuvieron un mejor comportamiento.

En los sectores industrial y comercial, los factores de oferta como la disponibilidad y costo del capital de trabajo, jugaron un papel secundario en el deterioro de las ventas y de la producción. En el sector de la construcción, por el contrario, los limitantes impuestos por la Ley de Reforma Urbana al flujo de crédito para financiar vivienda de interés social, y el incremento significativo de los precios de los materiales de construcción, tuvieron una incidencia importante en el estancamiento de la actividad. En este último caso, el impacto de los costos repercutió también sobre el nivel de demanda en la medida en que los precios de la vivienda final experimentaron incrementos importantes.

Para 1990 se prevee una ligera mejoría en el ritmo de actividad de estos tres sectores; aun cuando no en la magnitud suficiente como para alcanzar las tasas de crecimiento observadas en 1986-87. En promedio, se espera que estos crezcan a una tasa oscilando entre el 2.0% y 2.5% anual. Así las cosas, y en concordancia con la evolución esperada de la demanda externa, del gasto público y de las políticas comerciales, monetaria y financiera, para 1990 se proyecta un crecimiento del PIB similar al de 1989: dentro de un rango entre 3.2% y 4.0%.

#### *2. Demanda*

El mencionado deterioro en la demanda doméstica se corrobora cuando se analiza el comportamiento del PIB desagregado por tipos de gasto.

Las cifras preliminares del DANE para 1989 muestran que el consumo privado contribuyó en un

2.0% al crecimiento del PIB, después de haberlo hecho en 2.6% y 2.3% durante 1987 y 1988 respectivamente.

La contribución del consumo del gobierno al crecimiento también disminuyó, pasando de 0.9% en 1988 a 0.6% en 1989.

La Formación Bruta de Capital Fijo Total [inversión], que incluye tanto el sector público como privado, contribuyó negativamente al crecimiento del PIB durante 1989 al disminuir 1.5% en términos reales. En 1988 su contribución fue una de las más altas que haya tenido este renglón del gasto en la última década: 1.4%; esta cifra se reduce a -0.2% en 1989.

Como se verá posteriormente, este descenso en la dinámica de la inversión se explica ante todo por el comportamiento del sector público. La inversión privada, si bien no fue tan activa como en 1988, no tuvo un deterioro tan dramático como se pensaba a juzgar por las expectativas de los empresarios durante el segundo semestre del año.

Por otra parte, pese a la mencionada acumulación de inventarios que se produjo en los sectores de la industria y el comercio (véase el informe de *Indicadores de Coyuntura*), la variación de existencias global de la economía presentó una notable disminución (según las cifras del DANE experimentó una caída del 68% en términos reales<sup>2</sup>). Ello determinó que este fuera el componente del gasto más contraccionista durante 1989, con una contribución de -1.5% al crecimiento del PIB; esta cifra contrasta con el 3.4% y 0.4% observados en 1987 y 1988, respectivamente.

El comportamiento anterior estuvo determinado por la caída en el volumen de existencias de café (9.7%) y por una posible caída en las existencias de productos importados acumulados durante 1988. Esto último incluso puede explicar en parte el estancamiento de las importaciones en 1989.

---

<sup>2</sup> En nuestra opinión, el estimativo del DANE es un tanto exagerado en este punto. FEDESARROLLO estima una reducción del 57% de las existencias.

Finalmente, como ya se mencionó, la demanda externa fue el único componente del gasto que creció más que en 1988: las exportaciones contribuyeron en 2.0% al crecimiento, en tanto que lo habían hecho en -0.07% durante el año inmediatamente anterior.

Las importaciones, por su parte, decrecieron en 4.0% según Cuentas Nacionales.

La expansión de la demanda agregada en 1990 va a depender, naturalmente, del comportamiento del gasto exógeno. La evolución de las condiciones exportadoras, así como las decisiones de inversión de los sectores público y privado, son elementos centrales de dicho comportamiento. Para los sectores agropecuario no cafetero, de industria liviana y del comercio, la evolución del ingreso de los cafeteros constituye también un determinante importante de la expansión de su demanda. En este sentido, el comportamiento del precio interno del grano y el volumen de la cosecha serán variables cruciales para reactivar la demanda; el reajuste de precio efectuado en marzo, y las perspectivas de un incremento real de la producción cafetera no inferior al 8%, indican que ésta será una fuente importante de demanda durante 1990.

### **C. Comportamiento de la Inversión Privada durante 1989**

Como se explicó en la revista de marzo de 1988<sup>3</sup>, a partir de enero de dicho año FEDESARROLLO viene realizando una encuesta anual especializada en el comportamiento y los determinantes de la inversión en el sector de la industria; dicha encuesta se realiza a las mismas empresas informantes de la Encuesta de Opinión Empresarial mensual, cuya representatividad y confiabilidad son ampliamente reconocidas.

Los resultados de la encuesta efectuada en enero de 1990 indican que, si bien en 1989 se presentó una ligera pérdida de dinamismo, tanto en la inversión

---

<sup>3</sup> Véase el Informe de Actualidad elaborado por Catalina Crane (1988), *Coyuntura Económica*, Marzo, Vol. XVIII, No. 7.

#### 4 CAMBIOS EN LA INVERSION EN 1989 COMPARADOS CON LAS EXPECTATIVAS (Porcentaje de Empresas)

	Cambios negativos en la inversión		Cambios positivos en la inversión			
	Esperados <sup>a</sup>	Realizados <sup>b</sup>	Esperados <sup>a</sup>	Realizados <sup>b</sup>		
				Total	0 - 25%	Más de 25%
Alimentos y bebidas	29	30	71	70	35	35
Textiles y Confec.	23	31	77	68	41	27
Madera y muebles	17	33	83	67	33	34
Papel e Imprenta	36	51	64	44	31	13
Químicos	29	23	81	77	35	42
Minerales no met.	28	36	72	64	41	23
Metálicas Básicas	0	11	99	88	44	44
Metalmecánica	12	28	88	71	25	46
<b>Total</b>	23	30	77	70	34	36

<sup>a</sup> Según la Encuesta de enero de 1989.

<sup>b</sup> Según la Encuesta de enero de 1990.

**Fuente:** Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

realizada como en los planes que se tienen para 1990, la formación de capital fijo en el sector privado fue mucho más activa de lo que se esperaba inicialmente. En este aspecto, también hubo un pesimismo exagerado durante la segunda mitad de 1989 que no se confirmó en los resultados reales.

En el Cuadro 4 se puede apreciar que en el 30% de los casos encuestados, la inversión disminuyó efectivamente durante 1989; las expectativas de los empresarios al comenzar dicho año eran más optimistas, ya que solo el 23% había manifestado una disminución esperada en la inversión. Por su parte el 27% de los informantes cree que su inversión va a disminuir en 1990, lo cual implica un deterioro muy pequeño en las expectativas de inversión con respecto a las que se tenían en enero de 1989 (véase el Cuadro 5). Si estos planes se cumplen, el comportamiento de la inversión industrial seguirá siendo bastante favorable, máxime si se tiene en cuenta el reciente deterioro del ritmo en la actividad económica general; 1990 se convertiría entonces en el quinto año consecutivo de incrementos en la inversión.

Los sectores en los que la inversión tuvo un comportamiento más dinámico durante 1989 fueron el de Metalmecánica (en el 46% de las empresas de esta rama se produjeron incrementos reales en el gasto de inversión, o sea superiores al 25%), seguido por el de industrias metálicas básicas y el de Químicos. El sector menos activo en este sentido fue el de Papel e Imprentas. Para 1990 se espera un repunte de la inversión en los demás sectores (y un descenso relativo en los mencionados anteriormente), particularmente en la rama de minerales no metálicos.

El tipo de inversión realizada se concentró en la reposición de maquinaria y en la introducción de cambios tecnológicos que no aumentan la capacidad de producción (Cuadro 6). En el agregado, el 38% de las empresas aumentaron su capacidad instalada como resultado de las inversiones realizadas, cifra ligeramente inferior al 42% observado en 1988. Por el contrario, el porcentaje de empresas que introdujeron cambios tecnológicos a sus procesos productivos fue mayor en 1989, pasando de 41% en 1988 a 46%.

## 5 EXPECTATIVAS DE CAMBIOS EN LA INVERSIÓN PARA 1990 (Porcentajes de empresas)

	Disminuirá	Aumentará	Aumentará de 0- 25%	Aumentará más de 25%
Alimentos y Bebidas	20	80	48	33
Textiles y confecciones	16	84	59	25
Madera y Muebles	18	82	50	34
Papel e Imprentas	18	82	47	36
Químicos	31	69	45	24
Minerales no metálicos	22	78	37	42
Metálicas Básicas	33	67	44	22
Metalmecánica	38	62	39	24
<b>Total esperado para 1990</b>	27	73	45	28
Esperado para 1989	23	77	43	34
Realizado en 1989	30	70	34	36

**Fuente:** Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

En cuanto a los determinantes de la inversión vale la pena anotar que el aumento de la demanda, que había sido el principal factor favorable para realizar inversiones tanto en 1987 como en 1988, pasó al cuarto lugar de importancia en 1989.

El factor más favorable para la inversión en el último año, que además había sido mencionado por un alto porcentaje de empresas en los dos años anteriores, fue la mejoría en la capacidad organizacional de las empresas. Ello representa una característica bastante positiva de la evolución reciente de la industria colombiana, que ojalá redunde en una mayor productividad de los factores en los próximos años.

En cuanto a los factores desfavorables para la inversión el año pasado, se destaca, como era de esperarse, el papel de la caída de la demanda, que tuvo una influencia negativa sobre las decisiones de inversión en el 30% de las empresas frente a un 21% en los años anteriores. Conviene resaltar también el papel desfavorable que jugaron los costos financieros en 1989, mientras que la falta de crédito, que había sido un elemento ampliamente desfavorable en 1988, pasó a un lugar poco importante entre los determinantes negativos de la inversión.

Finalmente, es importante mencionar que si bien la futura evolución de la demanda continúa siendo el principal factor de incertidumbre para el cumplimiento de los planes de inversión, el comportamiento de la política de incentivos a las exportaciones y de protección a las importaciones (en otras palabras: "la apertura") se han convertido en importantes fuentes de incertidumbre para el crecimiento del sector industrial (véase el Cuadro 8).

### D. Precios

La tasa de inflación del índice de precios al consumidor global experimentó una ligera reducción entre 1988 y 1989, pasando de 27.5% a 26.1%, respectivamente. Ello se explica enteramente por la disminución del crecimiento de los precios de los bienes agropecuarios sin procesar, y agrícolas [no pecuarios] procesados, ya que los precios del resto de los bienes que componen la canasta familiar del DANE registraron una preocupante aceleración en su tasa de incremento anual.

Esta tendencia se acentuó durante los meses de enero y febrero, mes último en el que la tasa de inflación anual sobrepasó de nuevo el 27%. Entre estos dos meses, el índice global de precios al consumidor tuvo incremento de 3.3%, el más alto registrado en los últimos cuatro años.

## 6 TIPO DE INVERSIÓN EN 1989 (Porcentaje de empresas)

	Con cambio de tecnología			Sin cambios de tecnología		
	Sin aumento de capacidad	Con aumento de capacidad	Total	Reposición de maquinaria	Aumento de capacidad	Total
Alimentos y bebidas	16	18	34	47	20	67
Textiles y confecciones	37	0	37	40	23	63
Madera y muebles	36	9	45	27	27	54
Papel e imprenta	38	19	57	25	19	44
Químicos	30	19	49	31	20	51
Minerales no Met.	14	33	47	33	19	52
Metálicas básicas	50	13	63	25	13	38
Metalmecánicas	29	21	50	30	20	50
Total	28	18	46	34	20	54

Porcentaje de empresas que ampliaron su capacidad: 38% (42% en 1988).

Porcentaje de empresas que hicieron cambio tecnológico 46% (41% en 1988).

**Fuente:** Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

Como lo ha venido enfatizando FEDESARROLLO en los últimos números de *Coyuntura Económica*, la aceleración de la inflación de los bienes no agropecuarios no es un fenómeno nuevo. Esta se viene produciendo desde 1986, y solo hasta ahora, cuando bordea el 35%, ha empezado a ocupar un puesto importante dentro de la discusión de política.

Al igual que lo que sucede con el tema de la inflexibilidad a la baja en las tasas de interés, el de la aceleración de la inflación no es un fenómeno fácil de explicar o de resolver. En primer lugar, éste ha ocurrido dentro de contextos macroeconómicos caracterizados por una política monetaria restrictiva (1988) y/o por una caída en la demanda interna (1989). Por consiguiente, su solución no radica en la simple eliminación de excesos de demanda a través de políticas monetarias y crediticias contractionistas. El control de los agregados monetarios y financieros son una condición *necesaria*, pero no *suficiente* para desacelerar la inflación.

Por otro lado, la gama de bienes y servicios cuyos precios han tenido incrementos anuales superiores al 30% en los últimos 12 meses es supremamente

heterogénea. Estos van desde los servicios estatales (energía, cocinol, gas, etc.) o personales (consultas médicas, lavanderías, revelado de fotografías), hasta bienes industriales como textos, máquinas de afeitar y vitaminas (los cuales registraron una inflación anual superior al 50% en febrero). Quizás lo único que tienen en común es que la mayoría de ellos no son bienes exportables; adicionalmente,

## 7 PRINCIPALES FACTORES DESFAVORABLES A LA INVERSIÓN (Porcentaje de empresas)

	1987	1988	1989
Alta demanda	21	21	30
Escasez recursos propios	15	13	10
Costos financieros desfavorab.	8	11	13
Escasez de crédito	9	13	5
Relación Precio costo	12	6	9
Desincentivos a exportaciones	3	4	8
Dificultad importar maquinaria	1	7	7
Protección inadecuada importa.	5	6	5
Exceso de Impuestos	14	6	4
Falta de innovaciones tecnológ.	10	2	1
Dificultades organizativas	1	1	2

**Fuente:** Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

## 8 FACTORES DE INCERTIDUMBRE PARA LA INVERSION

	1989	1990
Crecimiento demanda	40	38
Incentivos a export.	6	10
Protección de importaciones	7	10
Posibl. de Import. insumos	9	6
Costos laborales	7	7
Tasa de cambio	9	8
Impuestos	2	2
Precios insumos	12	8
Avances tecnológicos	1	1
Normas gubernamentales	14	9

**Fuente:** Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO

en una gran proporción, sus precios son controlados o vigilados por el Estado.

En el incremento de la tasa de inflación de servicios y bienes industriales privados puede estar interviniendo un proceso de aceleración en los costos de producción combinado con una inflexibilidad a la baja en los márgenes de beneficio de las empresas productoras, y con pocos avances en materia de aumento en la productividad. Solo así se explica la presencia simultánea de inflación y de una disminución en la demanda y en el nivel de utilización de la capacidad instalada de la industria.

De ser cierto este diagnóstico, la creación de condiciones para aumentar la competencia en estos sectores, facilitar los cambios tecnológicos e innovaciones, y reducir los costos de producción, se vuelve un objetivo prioritario de política. Dado que los avances en este sentido no pueden producirse rápidamente, es difícil que en 1990 se produzca un descenso en la tasa de inflación; máxime si los requerimientos de ajuste fiscal exigen la elevación de las tarifas de algunos servicios públicos y del precio de la gasolina. Así las cosas, FEDESARROLLO proyecta una tasa de inflación no inferior al 26% en 1990.

### E. Empleo y Salarios

Los indicadores globales de empleo y salarios muestran una indudable mejoría en la situación

laboral de las siete ciudades principales del país durante 1989. La tasa de desempleo promedio disminuyó de 11.2% a 9.7% entre 1988 y 1989 y la tasa de ocupación promedio [número de empleados sobre población en edad de trabajar] registró su mayor nivel durante los últimos ocho años: 52.2%. Por otra parte, los salarios reales, en particular los del sector industrial, experimentaron un incremento durante 1989.

Los últimos resultados de la Encuesta de Hogares del DANE, además, indican que en 1989 se presentó una notoria disminución en la participación del subempleo temporal dentro del empleo total; entre septiembre de 1988 y de 1989, ésta disminuyó de 15.4% a 13.9% (en 1985 era de 27.6%). Estas cifras aparentemente contradicen los resultados hallados por otros autores<sup>4</sup>, según los cuales el índice de rotación del empleo ha tendido a aumentar dramáticamente en los últimos años, en parte como consecuencia del régimen laboral vigente.

Pese al aumento en la tasa de ocupación, el ritmo de creación de nuevos empleos ha tendido a decrecer. La disminución en la tasa de desempleo no necesariamente se explica por un incremento importante en la demanda laboral. En gran parte, esta es consecuencia de una caída no despreciable en la tasa de participación laboral, particularmente dentro de la población entre 12 y 29 años. En promedio, 22500 personas de esa generación se retiraron de la fuerza de trabajo entre 1988 y 1989. Como se ilustra en el Cuadro 9, ello puede deberse al incremento de la participación de los estudiantes dentro de la población inactiva que se viene presentando desde 1987.

Respecto al comportamiento de los salarios reales, es importante anotar que este no ha sido homogéneo a través de los distintos sectores, ni a lo largo de los diferentes estratos de ingreso. En la industria, desde hace varios trimestres, se observa una creciente divergencia entre las tasas de crecimiento de

<sup>4</sup> Véase el artículo de López (1990), "Inestabilidad laboral y ciclo de vida en Colombia", publicado en esta revista.

## 9 EVOLUCION DE ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA POBLACION INACTIVA EN LOS ULTIMOS AÑOS (Cifras a septiembre – Porcentajes)

		1985	1986	1987	1988	1989
Estudiantes/población entre 12 y 29 años	HOMBRES	35.9	36.5	35.7	35.7	36.7
	MUJERES	34.5	34.5	33.9	33.5	35.5
Pensionados/población entre 60 y más años	HOMBRES	34.0	37.7	38.1	36.7	38.9
	MUJERES	7.0	10.1	10.9	11.9	12.4
Oficio hogar/población entre 12 y más años	HOMBRES	1.6	0.7	0.5	0.4	0.7
	MUJERES	37.4	35.8	35.2	35.4	35.4

Fuente: Encuesta de Hogares – DANE.

los salarios de los empleados y de los obreros, en contra de estos últimos; entre noviembre de 1988 y de 1989, el salario real de los empleados tuvo un incremento equivalente al doble del crecimiento del salario mínimo real. Los salarios de los obreros de la construcción y del comercio, por su parte, han registrado variaciones anuales inferiores a las del salario mínimo. La brecha entre los salarios reales de los empleados de alto y bajo nivel del sector público, por el contrario, ha tendido a disminuir apreciablemente; ello, aunando al descenso general en el salario real de dicho sector por efecto de las políticas fiscales, ha generado preocupación dentro de algunos analistas respecto al impacto negativo que esto pueda tener sobre la productividad media del empleado público.

### F. Sector Exteno

#### 1. El entorno internacional en 1989

La evolución de la economía mundial durante 1989 fue desfavorable en términos netos para el sector externo colombiano. Dentro de los aspectos más negativos se encuentra el descenso en el ritmo de actividad económica de los países industrializados, cuya producción real creció en promedio a una tasa anual de 3.25%, significativamente inferior a

la observada en 1988: 4.1%. La pérdida de dinamismo en la producción fue particularmente pronunciada en Estados Unidos, economía que constituye el principal mercado de los productos exportados colombianos.

En general, el comercio mundial también sufrió una ligera pérdida de dinamismo al crecer en 7% con respecto a 1988; año último en el cual la actividad comercial experimentó un incremento del 10%.

La significativa expansión de la producción y de la demanda durante 1988 contribuyó a acelerar las presiones inflacionarias en dichos países. La caída en la actividad productiva durante 1989, y las políticas monetarias restrictivas que se comenzaron a adoptar como resultado de la inflación, no alcanzaron a tener un efecto sobre los precios en dicho año. Por el contrario, la inflación del índice de precios al consumidor de los principales países desarrollados se incrementó, pasando de 2.9% en 1988 a 4.0% en 1989.

Lo anterior benefició en el corto plazo a países como Colombia en la medida en que el recalentamiento de estas economías se reflejó en un incremento de los precios de los productos básicos, particularmente de los metales como el níquel.

Sin embargo, la mejoría en los términos de intercambio no tuvo una duración muy prolongada y para 1990 se espera un deterioro en ese sentido.

Por otra parte, las políticas restrictivas empleadas para combatir la inflación, particularmente en Estados Unidos, implicaron un aumento considerable en las tasas de interés. Es así como la tasa de interés PRIME pasó de un promedio de 9.4% en 1988 a 10.86% en 1989. Dicho incremento, especialmente pronunciado durante el segundo trimestre de 1989, tuvo un impacto negativo sobre el costo del servicio de la deuda externa colombiana. Pese a que el saldo de ésta descendió sistemáticamente hasta el mes de octubre, los pagos de intereses tuvieron un aumento considerable a lo largo de todo el año.

El aumento de las tasas de interés en Estados Unidos tuvo otra consecuencia importante: el dólar no se devaluó como se tenía previsto inicialmente. El déficit en cuenta corriente de este país, además, experimentó una ligera mejoría, disminuyendo la presión sobre la necesidad de una devaluación de su moneda. En los últimos días del primer trimestre de 1990, el dólar se ha fortalecido aun más con respecto a otras monedas duras. Ello, naturalmente, tiene implicaciones negativas sobre la competitividad de nuestras exportaciones en los mercados europeos y orientales, y exige un mayor esfuerzo de devaluación nominal del peso para poder mantener nuestra tasa de cambio real constante.

Por último, el desempeño de las economías en desarrollo (con excepción de Brasil, México y Chile) no fue tan favorable como para compensar el deterioro en la demanda de los países industrializados. Durante el primer trimestre de 1989, el índice de la tasa de cambio real del peso frente a una canasta de monedas de América Latina registró una reducción importante; ello, como resultado de las políticas de ajuste cambiario de países como Venezuela. Sin embargo, gracias a la aceleración en la tasa de devaluación nominal en Colombia durante la segunda mitad del año, en 1989 dicho índice experimentó una devaluación equivalente

al 8% aproximadamente (ver el informe de *Indicadores de Coyuntura* de esta revista).

## 2. La Balanza de Pagos Colombiana en 1989

Como se desprende del comportamiento de los indicadores del sector externo (ver sección correspondiente), en 1989 se registró un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos colombiana. El incremento en reservas internacionales solo compensó parcialmente dicho resultado, de tal forma que la cuenta de capitales arrojó un resultado negativo.

Los siguientes son los rasgos más sobresalientes de la evolución del sector externo en 1989:

- a. El excelente desempeño de las exportaciones mineras (con un crecimiento de 27.3% anual), que compensó con creces la caída de 9% en los ingresos por concepto de ventas de café. Tanto el volumen como el precio de las exportaciones de hidrocarburos, carbón y ferroníquel, experimentaron incrementos significativos.
- b. La pérdida relativa de dinamismo de las exportaciones menores, particularmente las de origen industrial. Las ventas por este concepto crecieron 12% en un año, frente a un crecimiento de 19% en 1988. La caída en la demanda externa, así como dificultades internas en la capacidad de las empresas para reducir costos y problemas en el transporte y comercialización de las mercancías, pueden estar explicando esa merma en la expansión exportadora. Por el contrario, la política cambiaria y crediticia actuaron en forma claramente favorable, con un incremento de 4.2% y 48.3% en el índice de la tasa de cambio real (calculado por FEDESARROLLO) y en el crédito de Proexpo, respectivamente.
- c. La dramática caída de las importaciones del sector privado. Estas experimentaron, según estimativos de FEDESARROLLO, una caída aproximada de 8% en 1989. Este descenso, que se concentró en importaciones de bienes intermedios y de capital, puede explicarse en parte

por el deterioro en el ritmo de actividad económica, y en parte por una desacumulación de existencias, como se explicó anteriormente. La hipótesis de un incremento en la subfacturación de importaciones, a nuestro modo de ver, no puede sustentarse fácilmente en la actual coyuntura; al contrario de lo que opinan algunos analistas<sup>5</sup>, las cifras disponibles no permiten sacar conclusiones contundentes en este sentido.

- d. El notable deterioro en los indicadores del servicio de la deuda externa. La relación: pago de intereses/exportaciones, registró un incremento considerable, pasando de 26.5% en 1988 a 27.5% en 1989. Dicho comportamiento se explicó por el mencionado aumento en la tasa de interés externa, ya que el stock de deuda incluso presentó una disminución de 0.5%. Así, la relación amortizaciones/exportaciones también registró un incremento significativo, alcanzando una cifra sin precedentes cercanos del 59.4%.

Por consiguiente, Colombia fue en 1989 un exportador neto de capitales, fenómeno preocupante en la actual coyuntura de deterioro en el nivel de ahorro del sector público. La política de endeudamiento externo del gobierno no logró cumplir uno de sus objetivos fundamentales, cual era el de evitar un aumento significativo en las transferencias financieras netas al exterior.

### 3. *Las medidas de "apertura económica" en 1990, y perspectivas de mediano plazo de la balanza de pagos*

Sin duda, el principal tema de política económica en 1990 ha sido, y seguirá siendo, el de la "apertura económica"; o como lo ha preferido llamar recientemente el gobierno, el proceso de "modernización de la economía colombiana". Después de una larga espera, las autoridades dieron en febrero el primer paso para inducir dicho proceso, modificando el régimen de control a las importaciones, e

introduciendo algunos cambios en la legislación concerniente al transporte marítimo de mercancías. Las principales medidas adoptadas durante el primer trimestre se resumen a continuación.

#### a. **Reestructuración del régimen de licencias de importación**

Dentro de un marco general de política que busca minimizar el grado de "discrecionalidad" y "discriminación" en el manejo de las importaciones a través del régimen de licencia previa, pero sin eliminar del todo este régimen, se tomaron las siguientes acciones:

- i. La proporción del universo arancelario bajo el régimen de licencia previa se redujo de 60% a 46% aproximadamente, trasladando 861 posiciones arancelarias al régimen de importación **libre**; de estas, 383 están identificadas como bienes sin producción nacional registrada, cuya importación venía siendo aprobada con un nivel alto de frecuencia en los últimos años (bienes intermedios y de capital, fundamentalmente).
- ii. El 54% restante de las partidas arancelarias totales permanecerá bajo el régimen de licencia previa y su importación se asignará bajo criterios diferentes, según el tipo de bien.

Un primer grupo, compuesto por 354 partidas, continuará recibiendo el mismo tratamiento del pasado; este se ha denominado el régimen de **Previa-Previa**, e incluye tanto bienes vinculados al sector agropecuario, como bienes cuya importación se aprueba con criterios extraeconómicos (armamento, estupefacientes, algunos productos farmacéuticos, etc.).

Bajo el régimen de **Previa con Cupo** se clasificaron 350 partidas arancelarias, correspondientes a bienes cuyas importaciones han sido alguna vez aprobadas por el Incomex, pero de los que existe producción nacional y que normalmente han estado muy protegidos (algunos bienes intermedios, repuestos y parte para bienes de capital, etc.). La

<sup>5</sup> Véase la Nota Económica de marzo 1 de 1990.

aprobación de licencias en este caso básicamente continuará dependiendo de la “discreción” de la Junta de Importaciones, la cual asignará cupos especiales como en el pasado (para bienes tradicionalmente muy protegidos, dicho cupo será del orden de US\$80 millones en 1990 –cifra equivalente al 3% de su producción nacional).

Los verdaderos cambios en el régimen de importación se concentrarán en dos modalidades restantes: la de **previa-libre** y la de **encuestas arancelarias**. La primera implica un tratamiento de aprobación automática; allí entrarán 781 partidas que, o bien han recibido un tratamiento similar en el último año, o son bienes cuya importación tradicionalmente se ha prohibido a pesar de tener una protección natural o arancelaria alta.

La segunda modalidad, que abarcaría 744 partidas arancelarias correspondientes a bienes terminados o finales (incluyendo insumos como textiles), consiste en asignar un nivel de arancel tal que la demanda por importaciones no sobrepase un cupo determinado para cada subgrupo de mercancías (para 1990, este será equivalente al 3% de la producción nacional de cada subgrupo). Dicho arancel se determinará a través de un sistema de encuestas, que se realizarán al menos dos veces al año por subgrupo de partidas, en las cuales el importador potencial dirá cuál es el arancel máximo que está dispuesto a pagar por las respectivas importaciones.

Como se puede apreciar, hasta el momento la “liberación” de importaciones no ha implicado un cambio drástico en el manejo del control a las importaciones; en este sentido, tal y como se había anunciado, (y tal y como lo habían recomendado diversas instituciones y analistas, entre otros FEDESARROLLO), las autoridades están iniciando el proceso de apertura en forma verdaderamente gradual.

No obstante la “cautela” con la que se está manejando el proceso, surgen diversas inquietudes respecto a los instrumentos y criterios empleados para definir la medida del “gradualismo”. En nuestra

opinión, la ventaja de hacer la liberación en forma gradual es la de minimizar los costos de la transición hacia un mundo más competitivo, al dar más tiempo a los agentes económicos para ajustar sus planes a las nuevas condiciones. Ello, siempre y cuando exista **certeza** de que se va a producir efectivamente un cambio en éstas. El objetivo de la “gradualidad” no es el de eliminar, o hacer más confusa, la señal de los cambios en el nivel de protección futuros.

De allí que la **claridad** en la secuencialidad del proceso, y la **transparencia** en el uso de instrumentos, sea una condición fundamental para que se logre el objetivo final (en este caso, una reasignación de recursos más eficiente en el largo plazo). En este sentido, las medidas adoptadas no fueron muy afortunadas.

Por un lado, el sistema de protección continúa siendo extremadamente complejo y se le han añadido nuevos elementos (como el de las encuestas) que lo hacen aun más difícil de entender. Por otro, subsiste un grado alto de incertidumbre dentro del sector privado respecto a cómo y a qué ritmo va a avanzar el proceso en el futuro.

Por lo pronto, la percepción general ha sido la de que en su estado actual, el régimen de control a las importaciones puede conducir a un mayor (no menor) grado de concentración en la industria, o a un mayor volumen de contrabando (es decir, liberación no legalizada). Lo anterior aplica antetodo al grupo de productos bajo el régimen de **encuestas**, sobre los cuales no se conocen realmente las características de la demanda por importaciones.

Curiosamente, un objetivo fundamental de la liberación, cual es el de abaratar y facilitar la importación de insumos y bienes de capital en sectores prioritarios como el agropecuario y el exportador, no quedó explícitamente identificado ni en el diseño ni en las acciones de política que se tomaron. Ello resulta preocupante en la cual coyuntura caracterizada por un incremento importante de la tasa de devaluación nominal y de los costos de producción del sector agropecuario.

## **b. Las medidas complementarias**

De acuerdo con las autoridades, las disposiciones anteriores serán complementadas con otras medidas de apoyo y control como el fortalecimiento de las aduanas; creación de un estatuto "anti-dumping"; mejoramiento de la infraestructura portuaria y de transporte; programas de reconversión industrial e incorporación de tecnología; etc.

Sin embargo, con excepción de la eliminación de la Reserva de Carga en el mes de febrero, los avances en estos campos aun no están claros, ni se conoce un plan estratégico completo y consistente en este sentido.

Igualmente, pese a los recientes anuncios de una agilización y fortalecimiento de programas especiales de importación como el PEMPIS y Plan Vallejo, no está claro cómo la política de importaciones se integrará con un plan de fomento de las exportaciones.

Los puntos anteriores son decisivos para que las medidas en materia de importaciones tengan un aporte efectivo al proceso de "modernización" de la economía. Por sí mismos, los cambios efectuados en el régimen de licencias no pueden inducir milagrosamente aumentos en la productividad de la industria colombiana, y mucho menos, generar súbitamente tasas de crecimiento en las exportaciones no tradicionales superiores al 20% anual.

Las proyecciones de mediano plazo de las autoridades económicas, tanto en lo referente a la Balanza de Pagos como al crecimiento del sector industrial, suponen que las políticas adoptadas automáticamente producirán los efectos mencionados. Bajo una óptica bastante más pesimista en este sentido, y teniendo en cuenta que hasta el momento la "liberación" de importaciones ha sido bastante tímida, FEDESARROLLO realizó las proyecciones del sector externo que se presentan en el Cuadro 10.

Dichas proyecciones difieren de las oficiales en diversos aspectos, de los cuales conviene destacar los siguientes:

1. Para 1990 y 1991 se proyecta un valor de las importaciones considerablemente menor al estimado por las autoridades. Las condiciones de demanda interna y las características mismas del proceso de liberación de importaciones llevado a cabo, a nuestro modo de ver no permiten sustentar un incremento anual superior al 15% en las compras externas diferentes a hidrocarburos en 1990.
2. El crecimiento de las exportaciones menores, pese al esfuerzo de devaluación y a la eliminación de restricciones a las importaciones, se supone no sobrepasará el 14% anual entre 1990 y 1992.
3. La inversión extranjera (excluyendo la colocación de bonos) es poco probable que llegue a los US\$850 millones en 1992, como lo preveen las autoridades económicas. Aquí se supone un escenario mucho más pesimista, en el que dicha inversión se mantiene constante en términos reales a partir de 1990.

Así las cosas, el panorama externo previsto para los tres años siguientes se caracteriza por un fuerte deterioro en el balance en cuenta corriente en 1990 que se mejora gradualmente hasta reducirse casi a la mitad en 1992. Por el lado del financiamiento, si se logra mantener el stock de deuda oficial y el flujo de inversión extranjera constantes en términos reales, éste alcanzará para cubrir gran parte del déficit corriente y mantener un nivel de reservas internacionales suficiente para financiar entre 7 y 8 meses de importación. La balanza de servicios financieros, como resultado del comportamiento de la deuda externa, y previendo un aumento de las tasas de interés externas en 1990, experimentará un deterioro progresivo.

### *4. Anotaciones sobre la Política de Fomento Exportador*

Menos de un mes antes del lanzamiento de las medidas de liberación de importaciones, la Junta Directiva de Proexpo expidió una serie de normas tendientes a evitar el futuro deterioro de sus estados

**Cuadro 10**  
**PROYECCIONES DE MEDIANO PLAZO DE LA BALANZA DE PAGOS, 1989 -1992**

	Millones de dólares				Tasas de crecimiento			
	1989p	1990p	1991p	1992p	89/88	90/89	91/90	92/91
<b>I. BALANZA COMERCIAL</b>	1395	978	1188	1585	69.3	-29.9	21.4	33.4
A. Exportación de bienes	5924	6174	6790	7456	11.0	4.2	10.0	9.8
1. Café	1475	1328	1430	1430	-9.0	-10.0	7.6	0.0
2. Mineras	2370	2476	2707	3107	27.3	4.4	9.3	14.8
3. Menores	2079	2370	2654	2919	12.0	14.0	12.0	10.0
B. Importación de bienes	4529	5195	5602	5872	0.3	14.7	7.8	4.8
1. Derivados del petróleo	193	209	217	217	31.1	8.4	3.8	0.0
2. Otras	4336	4987	5386	5655	-0.7	15.0	8.0	5.0
<b>II. BALANZA DE SERVICIOS NO FINANCIEROS Y TRANSFERENCIAS</b>	573	80	79	33	37.3	-86.0	-1.2	-58.5
A. Exportaciones de servicios	1381	1495	1600	1696	2.7	8.2	7.1	5.9
B. Importaciones de servicios	1981	2215	2321	2463	4.7	11.8	4.8	6.1
C. Transferencias netas	1173	800	800	800	21.5	-31.8	0.0	0.0
<b>III. BALANZA SERVICIOS FINANCIEROS</b>	-1871	-2026	-2043	-2132	17.1	8.3	0.8	4.4
A. Ingresos	301	292	304	326	21.8	-3.1	4.2	7.1
B. Egresos	2172	2318	2347	2458	17.8	6.7	1.3	4.7
1. Intereses	1630	1696	1660	1707	15.2	4.0	-2.1	2.8
2. Dividendos	542	622	687	751	26.2	14.8	10.5	9.3
<b>IV. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE</b>	98	-967	-776	-515				
<b>V. FINANCIAMIENTO</b>	-41	732	603	672				
A. Inversión Directa	250	259	268	277				
B. Endeudamiento neto	-291	473	335	395				
1. Largo plazo	-86	473	490	507				
a. Sector Oficial	260	473	490	507				
- desembolsos	2150	2333	2270	2157				
- amortizaciones	1890	1860	1780	1650				
b. Sector Privado	-346	-	-	-				
2. Corto plazo, contrapartidas errores y omisiones	-205	0	0	0				
<b>VI. CAMBIO EN RESERVAS NETAS</b>	57	-235	-173	158				
<b>INDICADORES GENERALES</b>	<b>1989p</b>	<b>1990p</b>	<b>1991p</b>	<b>1992p</b>	<b>89/88</b>	<b>90/89</b>	<b>91/90</b>	<b>92/91</b>
I. Deuda externa total	16348	16821	17311	17818	-0.5	2.9	2.9	2.9
II. Reservas internacionales negas	3867	3632	3459	3617	1.5	-6.1	-4.8	4.6
III. Deuda externa neta	12481	13189	13852	14201	-1.1	5.7	5.0	2.5
IV. PIB en millones de dólares	40676	43402	46440	49923	3.3	6.7	7.0	7.5
V. Déficit corriente/PIB (%)	0.2	-2.2	-1.7	-1.0	-	-	-	-
VI. Déficit comercial/PIB	3.43	2.25	2.56	3.17	-	-	-	-
VII. Deuda neta/PIB (%)	30.7	30.4	29.8	28.4	-4.3	-1.0	-1.8	-4.6
VIII. Pago intereses/Exportaciones (%)	27.5	27.5	24.4	22.9	3.8	-0.2	-11.0	-6.3
IX. Amortizaciones/Exportaciones(%)	31.9	30.1	26.2	22.1	4.1	-5.6	-13.0	-15.6
X. Servicio deuda/Exportaciones(%)	59.4	57.6	50.7	45.0	4.0	-3.1	-12.0	-11.1
XI. Transferencias financieras/PIB (%)	-4.7	-2.8	-2.9	-2.6		-40.3	1.3	-7.9
XII. Reservas en meses importaciones	10	8	7	7				

Fuentes: 1986 - 1988: Banco de la República (cifras estimadas para 1988) y cálculos de FEDESARROLLO.

financieros: entre otras, se elevaron las tasas de interés para préstamos subsidiados de capital de trabajo otorgados al sector exportador, y se redujeron la cobertura y el margen de redescuento correspondientes a dichos créditos. En términos más simples, se encareció el crédito de fomento, y aumentó el aporte que debe hacer tanto el exportador como el sistema financiero tradicional en la financiación de los respectivos proyectos. Naturalmente, dichas medidas provocaron una reacción de protesta por parte del gremio exportador y algunos analistas se han preguntado si estas entran en contradicción con una política aperturista.

Dentro de los argumentos declarados por las autoridades para justificar sus determinaciones, ha primado el criterio financiero: la necesidad de salvaguardar el patrimonio del Fondo. De acuerdo con los directivos de Proexpo, éste presenta serios síntomas de debilitamiento. En primer lugar, la demanda por los recursos del Fondo ha crecido más que sus respectivas fuentes; esta últimas, cabe recordar, provienen fundamentalmente de una tercera parte del recaudo del impuesto de 18% sobre el calor CIF de las importaciones. En los últimos dos años, el valor en pesos de las exportaciones "menores" ha crecido a una tasa anual promedio del 42.5% aproximadamente, en tanto que el de las importaciones lo ha hecho al 36.8%. Como se mencionó, la diferencia entre estas tasas se aumentó considerablemente en 1989.

En segundo lugar, a partir de 1986 Proexpo se vió obligado legalmente a cubrir el costo del CERT o "Certificado de Reembolso Tributario"; en otras palabras, la devolución de impuestos a los exportadores debe ser financiada con los fondos de Proexpo. Lo anterior, sumado al hecho de que la velocidad de rotación de los créditos de esta entidad ha disminuído notablemente por el mayor peso que ahora tienen los préstamos de largo plazo (para financiar inversiones) dentro de la cartera, ha deteriorado la situación de liquidez del Fondo.

Otros argumentos que han esgrimido algunos representantes del Gobierno, quizás menos evidentes que los anteriores, son los siguientes: la necesi-

dad de eliminar paulatinamente los subsidios a las exportaciones, para adaptarse a la tendencia, aparentemente irreversible dentro del área latinoamericana y del GATT, de eliminar todo tipo de subsidios y restricciones al comercio. Igualmente, se plantea la conveniencia de reducir el indeseable grado de concentración que existe actualmente en la cartera de Proexpo.

De la discusión anterior surgen dos puntos claros: por una parte, es importante fortalecer las finanzas de Proexpo si se quiere contar en el largo plazo con un fondo sólido y estable de promoción de exportaciones. En ese sentido, la protesta del gremio exportador se fundamenta en puntos de vista un tanto miopes; lo que aparentemente afecta negativamente al sector HOY, puede implicar una mejora y garantizar la estabilidad en el FUTURO.

Por otra parte, sin embargo, queda el sabor inquietante de que las medidas mencionadas se tomaron como respuesta a una situación de emergencia en la situación de caja del Fondo, y no tanto con un criterio de política claro, enmarcado dentro de una estrategia coherente de promoción a las exportaciones. Conviene, por consiguiente, abrir de nuevo el viejo debate respecto a los objetivos que debe perseguir una política de fomento a las exportaciones, y respecto a los instrumentos que deben emplearse para ello.

En primer lugar, cuando los recursos para financiar los subsidios son escasos, su asignación se debe limitar a determinados agentes, y a determinados momentos del tiempo. Sencillamente, subsidiar a **todo** el sector exportador, **indefinidamente**, no es financieramente viable para un estado pobre como el nuestro. Por otro lado, no hay argumento económico que justifique dicha política; a menos que alguien crea que las empresas exportadoras colombianas NUNCA van a ser lo suficientemente eficientes y rentables como para sobrevivir solas (y si ello es así, ¿para qué promoverlas?).

Así, debe existir un (os) criterio (s) de selección de usuarios potenciales de subsidio. Dichos criterios deben ser diferentes, según el instrumento de pro-

moción que se utilice. En materia de crédito de fomento, por ejemplo, su asignación debe guiarse hacia aquellas empresas o proyectos para los cuales no hay una oferta de crédito suficiente (y en condiciones “viables” para la respectiva empresa) en el mercado financiero tradicional. Tal es el caso de empresas o inversiones **nuevas** (no necesariamente tienen que ser pequeñas), cuyo rendimiento futuro es incierto, y cuyo riesgo no está dispuesto a asumir un intermediario financiero cualquiera. Lo mismo aplica a actividades de investigación en materia tecnológica o de mercadeo, entre otras.

El caso de la asignación de un instrumento como el CERT es diferente, ya que su objetivo, más que de promoción, es de “compensación”, pues implica la devolución de un impuesto indirecto sobre las importaciones, (claro está, en la medida en que solo se “compense” al sector exportador, se le está promoviendo frente a otros sectores!). Por su propia filosofía y naturaleza, debería asignarse con un criterio más universal que selectivo. Su uso debe estar íntimamente coordinado con la política de importaciones. En la medida en que se genere un proceso de liberación y reducción de aranceles, el CERT debe eliminarse o reducirse al mismo ritmo. En este contexto, el actual esquema de financiamiento del CERT (sobretasas a las importaciones) suena un tanto irracional.

Hay quienes arguyen que los subsidios deben otorgarse también cuando el estado no puede proveer al exportador con una infraestructura de transporte, información, etc. adecuada para el desarrollo de su actividad. Desde nuestro punto de vista, este tipo de “compensación” implica una asignación ineficiente de los recursos. En ese caso, el estado debe actuar directamente sobre el problema y utilizar los recursos del subsidio para realizar inversiones destinadas a eliminar cuellos de botella.

## **F. El Sector Público y la Reestructuración Económica**

### *1. El Ahorro público y su financiación*

En términos de operaciones efectivas, en 1989 el ahorro neto (ahorro corriente menos inversión, o

superávit corriente) del sector público consolidado, experimentó un aumento (el déficit disminuyó). Como se vio anteriormente, la inversión pública registró un notable descenso en términos reales, y el crecimiento del consumo del gobierno fue inferior al de 1988. Así, el menor déficit consolidado se produjo ante todo por una caída en el crecimiento de los egresos y no por un mayor dinamismo de los ingresos. El ahorro corriente, por consiguiente, continuó presentando niveles estructuralmente bajos.

Dentro de los determinantes del estancamiento del ahorro corriente se encuentran, por una parte, el deterioro en los ingresos del Fondo Nacional del Café (por efecto del rompimiento del Pacto de Cuotas), el menor nivel de recaudos reales por concepto de impuesto a las importaciones por parte del Gobierno Nacional Central (GNC), y el todavía insatisfactorio nivel de recaudos/facturación en el sector eléctrico (esta relación fue en promedio cercana al 80%). Por el lado de los egresos, se destacan el incremento en los gastos de entidades como Telecom, ICBF, GNC (antetodo, gastos militares y de seguridad), Carbocol, y el elevado flujo de servicio de la deuda en entidades del sector eléctrico y Carbocol.

La caída en la inversión pública se debió a una conjunción de factores, dentro de los cuales sobresalieron tanto problemas de liquidez relacionados con el atraso y menor volumen de desembolsos de crédito externo, como decisiones de política explícitamente dirigidas a controlar el déficit global. También jugaron un papel factores de índole administrativa como trabas para la adjudicación de licencias de importación (como en el caso del proyecto eléctrico de Riogrande); ¡problema último incomprensible dentro de un ambiente de política que propicia la liberación de trabas comerciales!

No obstante, el principal determinante de última instancia de la inestabilidad y bajo volumen de inversión es la poca capacidad de generación de ahorro corriente por parte de la mayoría de las entidades públicas.

En primer lugar, el flujo de crédito externo futuro está en gran parte supeditado al mayor esfuerzo de ahorro. Al menos así lo ha planteado la banca multilateral con relación a los préstamos sectoriales, y la experiencia con el sector eléctrico así lo demuestra: el coeficiente de ejecución de los desembolsos que se tenían previstos para 1989 fue de sólo 74.2%; el año pasado dejaron de entrar por este motivo US\$ 150 millones aproximadamente, provenientes del BIRF y del BID. Ello explica en gran parte, por consiguiente, que el nivel de ejecución de la inversión en ese sector haya sido de sólo 56%, con respecto a lo programado originalmente. Es un hecho que la consecución de crédito externo es cada vez costosa y difícil. Los índices de ejecución han caído sistemáticamente y por segundo año consecutivo, el saldo neto de la deuda externa pública presentó una disminución (0.1% y 0.2% en 1988 y 1989, respectivamente).

En segundo lugar, con el fin de cumplir con las metas de déficit sobre PIB que las autoridades se fijan inicialmente, la inversión sufre recortes al final del año cuando se estima que el ahorro corriente no irá a tener el comportamiento deseado. Tal fue el caso durante el último trimestre de 1989; año último en el cual la contracción de la inversión parece haber sido excesiva, dado el mejor comportamiento del PIB y del ahorro público con respecto a las proyecciones que se tenían alrededor de agosto.

El estancamiento en la generación de ahorro público se explica fundamentalmente por el desangre que implica el peso del servicio de la deuda externa en las empresas mencionadas anteriormente, y por la actual estructura de subsidios otorgados por el Estado.

En tanto no se actúe directamente sobre estas dos fuentes de desequilibrio estructural, la solidez y estabilidad de la inversión pública no se podrán garantizar. Adicionalmente, formas de financiación "temporal" del desahorro, como son la transeferencia de excedentes de entidades superavitarias (GNC, Ecopetrol y el Fondo Nacional del Café) hacia las deficitarias, se convertirán en nuevos

mecanismos de propagación de los desajustes hacia otras instancias del sector público y privado. Por un lado, la existencia de excedentes en las primeras no es ni mucho menos garantizado en el largo plazo (éstos dependen estrechamente del comportamiento de los precios externos del café y petróleo, entre otros). Por otro, el traslado forzado de recursos puede resultar a la larga excesivamente costoso en términos políticos y de eficiencia institucional (ello se aplica tanto a las entidades receptoras como a las prestamistas).

De esta manera, la reestructuración de las empresas del Estado se constituye en un pilar fundamental de una estrategia de "modernización" de la economía. De lo contrario, no se podrán crear las bases para garantizar un flujo de inversión pública que garantice la calidad e infraestructura de servicios que requiere el sector privado para ser más eficiente. Tampoco se podrá garantizar un nivel de gasto social en salud y educación que permita mejorar la productividad del capital humano en el largo plazo. Además del eterno problema de la búsqueda de nuevas formas para reducir el tamaño del servicio de la deuda de empresas como Carbo-col y del sector eléctrico (o diferirlo en el tiempo), dicha reestructuración implica una reforma al sistema general de subsidios y de asignación del gasto público.

## *2. Reestructuración del gasto y del sistema de subsidios públicos*

En la actualidad, una parte importante de la intervención del Estado en la economía se fundamenta en un sistema general de precios y tasas de interés subsidiadas. Tal es el caso del precio de la gasolina, de las tarifas de los servicios públicos, de los precios de sustentación agrícola, del costo del crédito de fomento, etc. Al igual que el CERT, como ya se explicó, estos subsidios implican la presencia estructural de un costo variable en los balances financieros de las empresas que suministran el servicio respectivo, o que adjudican el subsidio (Proexpo, Empresas de Energía Eléctrica, Acueductos, Idema, Ecopetrol, etc.).

En la mayoría de estas entidades, el ritmo de crecimiento de los ingresos no ha seguido el mismo patrón de los costos, generándose los déficits mencionados. En presencia de recursos escasos, por consiguiente, es necesario racionalizar los gastos y definir prioridades. La racionalidad del actual sistema de subsidio no es del todo clara, y se han generado contradicciones como las mencionadas en el caso del sector exportador (véase sección anterior). La presencia misma de éstos ha contribuido a que se reduzcan los ingresos disponibles para efectuar nuevas inversiones, redundando muchas veces en un deterioro de la calidad de los propios servicios que se quiere subsidiar. Así, se ha conformado una especie de círculo vicioso en el cual el sector privado reclama en forma creciente subsidios para que el estado compense las ineficiencias que se generan por otro lado.

Dentro de un esquema más racional, el estado debería actuar directamente sobre el problema que origina la necesidad del subsidio. En vez de tratar de compensar a los agricultores, a través de precios de sustentación, por los costos en que incurren

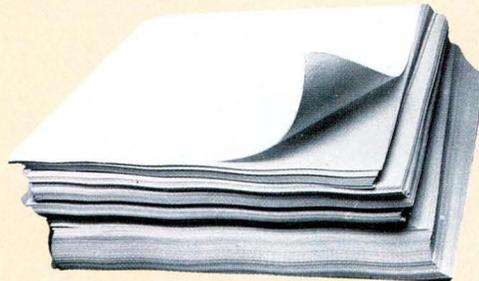
debido a la baja productividad y a las deficiencias en las redes comerciales y de transporte internos, deberían eliminarse dichos precios y liberar recursos para hacer inversiones directas en esos frentes. En lugar de otorgar un subsidio a la gasolina por la mala calidad de las carreteras, sería más eficiente mejorar primero la infraestructura vial. Antes de ofrecer menores tarifas por el servicio eléctrico, es deseable garantizar su suministro en el futuro, y evitar las instalaciones ilegales. El ejemplo ya analizado de los subsidios a las exportaciones constituye otro de los múltiples casos que justifican la reestructuración propuesta (véase el "Análisis Coyuntural" de *Coyuntura Económica* de diciembre de 1989).

Al igual que lo que sucede con las medidas de liberación del comercio, los efectos de estos cambios no son neutrales en el corto plazo, y pueden tener costos políticos e inflacionarios inmediatos. Por consiguiente, para que sus beneficios de largo plazo se realicen, deben efectuarse y anunciarse dentro de un cronograma y estrategia claramente definidos para un horizonte amplio.

# **Informes de Actualidad**



¿SE IMAGINA CUANTAS  
IDEAS PUEDEN NACER  
SOBRE ESTE PAPEL?



ESTE PAPEL PUEDE CONVERTIRSE EN  
UNA NOVELA, EN UNA CRONICA PERIODISTICA,  
EN UNA PELICULA. USTED SOLO  
TIENE QUE COMENZAR.  
DE HECHO, NUESTRO PAPEL HA SIDO EL GRAN  
IMPULSOR DE LA INDUSTRIA GRAFICA  
Y EDITORIAL COLOMBIANA.  
PROPAL PRODUCE PARA QUE COLOMBIA  
TENGA CADA VEZ MAS IDEAS.



**PROPAL**  
Productora de  
Papeles S.A.

EL PAPEL DE LOS COLOMBIANOS  
PREMIO NACIONAL DE LA CALIDAD

*Por su futuro!*  
**INVIERTA EN  
COLOMBIA**

# La Financiera Energética Nacional

Antonio Hernández Gamarra\*

## INTRODUCCION

Es propósito de esta nota examinar las principales modificaciones que para el financiamiento del sector energético, y en especial del eléctrico, supone la expedición de la Ley 25 de 1990, por la cual *la Financiera Eléctrica Nacional* fue transformada en *la Financiera Energética Nacional*. Además de la introducción el trabajo consta de tres secciones en las cuales, sucesivamente, se examinan: el desempeño de la entidad hasta 1989 y las razones que explican el mismo; los principales cambios jurídicos introducidos por la Ley 25 de 1990 y los obstáculos a vencer antes de ponerla en práctica; para finalizar, se harán algunas anotaciones sobre la situación financiera del sector energético y sus implicaciones para el desenvolvimiento de la nueva institución.

## La Financiera Eléctrica Nacional

La Financiera Eléctrica Nacional (FEN) fue creada en virtud de la Ley 11 de 1982 con el objeto de

financiar la inversión de las empresas que tuviesen por objeto la generación, transmisión o distribución de energía eléctrica.

Desde el inicio de operaciones en 1983, la FEN se ha constituido en un intermediario financiero de gran dinamismo como se pone de presente en el hecho de haber otorgado créditos en moneda extranjera por 715.5 millones de dólares; haber desembolsado recursos en moneda nacional por 164.000 millones de pesos de 1989; tener al finalizar este último año activos totales de 461.976 millones de pesos, poseer un patrimonio de 42.370 millones de pesos y mantener captaciones de ahorro interno cercanas a los 48.000 millones de pesos; además, por haber logrado en el lapso transcurrido entre 1983-1989 utilidades reales equivalentes a 1.8 veces el capital que inicialmente le aportaron sus accionistas. (Véase Cuadro 1).

Para los analistas familiarizados con el tamaño del sector financiero colombiano cualquiera de estas cifras es altamente significativa. Baste señalar que por el tamaño de sus activos y de su patrimonio la entidad es una de las primeras del sistema financiero y que en dicho período sus utilidades superaron a las obtenidas por cualquier otra empresa financiera nacional.

---

\* Ex-decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Externado de Colombia. Ex-Presidente de la Financiera Eléctrica Nacional.

**Cuadro 1**  
**FEN: EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES CUENTAS ACTIVAS Y PASIVAS**  
**1983-1989**  
**(Millones de pesos de diciembre de 1989)**

Concepto	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Activos Totales	71971.2	163808.3	248378.5	280192.1	301844.8	375668.1	461976.0
Crédito M.L.	52776.8	67022.4	63555.5	68619.0	63919.2	51717.0	46023.0
Crédito M.F.		42996.5	123058.6	178385.0	210585.2	280656.3	336685.0
Pasivos	24092.2	112239.2	195494.7	228903.8	253383.8	330969.6	419606.0
Captación Ahorro Interno	21192.2	22381.4	28789.3	24596.0	28615.4	36117.2	48885.0
Crédito Externo		86313.7	160556.4	190701.0	211907.0	273248.0	337138.0
Patrimonio	47879.0	51569.1	52883.8	51288.4	48461.0	44698.4	42370.0
Utilidad antes de impuestos	10546.9	10956.2	10897.2	11354.0	10104.6	8171.4	3871.0
Préstamos Nuevos M.L.	36752.7	35243.2	21193.3	23096.8	21421.1	11603.1	14606.0
Préstamos Nuevos M.E. (US\$ millones)		127.3	142.4	63.8	36.1	169.4	176.5
Índice de Precios del consumidor Diciembre de 1989 = 100	0.28	0.34	0.41	0.50	0.62	0.79	1.00

**Fuente:** FEN.

De singular importancia es que la FEN hubiese obtenido su crecimiento sin necesidad de contar con recursos provenientes de inversiones forzosas, o de tratamientos preferenciales por parte de la política monetaria o crediticia, sin recurrir en ningún momento al apoyo –así fuese transitorio– del prestamista de última instancia, y habiéndose limitado el esfuerzo de la nación al aporte de capital inicial.

Consideraciones de eficiencia administrativa aparte, que son de difícil evaluación para el autor de esta nota, los logros de la FEN se han sustentado en los siguientes factores objetivos:

1. El establecimiento de una política de tasas de interés para los créditos en moneda nacional que ha tomado en cuenta y le ha dado la debida ponderación a los costos de la captación del ahorro interno, a los costos patrimoniales y a sus costos operacionales. Con respecto al costo del patrimonio, desde un principio se decidió

que cada año éste se valoraría a una tasa que incluyese la inflación esperada del año subsiguiente más aproximadamente cinco puntos porcentuales. De esta manera se buscaba elevar el valor del patrimonio a una tasa real similar a la esperada para el crecimiento del sector eléctrico a largo plazo.

2. La exigencia de garantías bancarias y el establecimiento del mecanismo de redescuento en las operaciones de crédito en moneda nacional, de tal suerte que sobre la recuperación de su cartera no existiesen incertidumbres, posibilitándose maximizar los rendimientos de los recursos líquidos y operar sin activos financieros improductivos.
3. La progresiva penetración en el mercado de ahorro interno encaminada a ampliar los plazos de captaciones, para facilitar la llamada “transformación de plazos”. Bien se sabe que una de las dificultades de la intermediación financiera

en nuestro medio es la disparidad que existe entre el plazo de las captaciones y el de las colocaciones. Haber logrado que sus títulos de captación pasaran inicialmente de 3 a 5 meses, luego que pudiesen venderse con plazo de hasta 2 años y extenderlo más tarde hasta los 48 meses, le ha dado ciertamente estabilidad creciente a las operaciones de intermediación de la FEN.

4. La decisión de captar el ahorro interno sin necesidad de abrir oficinas para atender directamente las captaciones del público, utilizando en vez de ello la infraestructura de mercadeo de las Bolsas de Valores. Como los corredores son remunerados mediante tarifas que se acuerdan periódicamente, sin cargo fijo, el costo de la captación se liga al valor de ésta y es decreciente, pues los costos administrativos medios tienden a disminuir a medida que aumentan tales captaciones. En adición a ello, el saldo global neto de las captaciones se conoce de una manera extremadamente rápida y, por lo tanto, de igual manera, se optimiza el manejo de la tesorería y se minimizan los activos financieros improductivos.
5. El establecimiento de una política para transferir el riesgo cambiario originado en las operaciones de crédito internacional, de tal manera que se preserve a la entidad y a su patrimonio de las fluctuaciones del peso frente al dólar y de éste frente a las monedas que constituyen la "canasta" en que se otorgan los empréstitos internacionales. Dicho de otra forma, al estar los préstamos denominados en las monedas en que originalmente se consiguieron los empréstitos y al establecer una tasa de interés que en moneda extranjera recoge las fluctuaciones cambiarias, en cualquier sentido en que se presenten, la FEN ha estado en capacidad de aislarse de tales fenómenos y ha podido establecer un pequeño margen sobre el endeudamiento externo encaminado a cubrir sus costos administrativos y el riesgo de iliquidez que pudiese significarle el otorgamiento de este tipo de operaciones.

Han sido estos factores los que explican el desempeño de la FEN, que se puede resumir diciendo que la entidad ha tenido una acelerada expansión de sus activos y de su patrimonio; que ha alcanzado elevados niveles de confianza entre los ahorradores nacionales y las entidades internacionales de crédito; que opera como banco de segundo piso sin oficinas de atención directa al público y que ha irrigado recursos de crédito entre las distintas empresas y regiones sin que se hubiesen presentado controversias en este delicado campo.

## **LA FINANCIERA ENERGETICA NACIONAL**

Frente a ese panorama, sin duda halagador en muchos aspectos, el Gobierno Nacional decidió presentar al Congreso, en la legislatura de 1988, un proyecto de ley encaminado a convertir a la FEN en la Financiera Energética Nacional, que por conveniencia de aquí en adelante llamaremos FEN.

En esencia, la nueva ley tiene como objetivos principales los siguientes:

1. Diversificar el riesgo en que puede incurrir la FEN al definirse que además de las empresas de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, podrían ser usuarios de su crédito las entidades que tengan por objeto la exploración y explotación del carbón, de los minerales radiactivos y de otros minerales generadores de energía, al igual que aquellas que se dediquen a la exploración, explotación, refinación y distribución de hidrocarburos y sus derivados.
2. Ampliar la noción del financiamiento que pueden recibir tales empresas o entidades al establecer que éste no estará encaminado solamente a la financiación de los programas de inversión, como se estableció en la Ley 11 de 1982, sino que también podrá destinarse a "la realización de operaciones financieras para reprogramar o subrogarse en los empréstitos contraídos por las entidades del mismo sector, o financiarles los pagos correspondientes al servicio de la deuda externa o de las obligaciones internas derivadas de la misma, para racionalizar el fun-

cionamiento del sector energético de conformidad con las políticas del Gobierno Nacional”.

3. Finalmente, aumentar el capital social de la entidad para ponerlo a tono con sus nuevas responsabilidades.

Además la nueva ley prevé un cambio en la composición de la Junta Directiva, de la cual se excluye a los directores de las empresas potencialmente usuarias del crédito, con excepción del presidente de Ecopetrol que conformará la Junta Directiva conjuntamente con el ministro de Minas (o el viceministro), el ministro de Hacienda (o el viceministro o el director de Crédito Público), el jefe del Departamento Nacional de Planeación (o el subjeje) y un delegado del presidente de la República.

La expresión práctica del primero de estos cambios es que la FEN podrá otorgarle crédito, además de las empresas de energía eléctrica, a Carbocol y a Ecopetrol, principalmente; lo cual es teóricamente deseable pues así la entidad podrá diversificar el universo de su riesgo y, lo que es más importante, en principio le posibilitaría intermediar recursos de sectores energéticos públicos, distintos del sector eléctrico, sin que tal intermediación implique efectos sobre la política monetaria o la distribución del crédito hacia otros sectores. Como la situación financiera y los requerimientos de inversión del sector eléctrico, de Ecopetrol y de Carbocol no tienen por qué ser permanentemente similares, en el futuro, en la medida en que se pueda utilizar el ahorro de una de estas empresas o sectores para financiar la inversión de otras, se estaría posibilitando un proceso de intermediación financiera relativamente cerrado, al interior de las empresas vinculadas al Ministerio de Minas.

Naturalmente, la eficiencia exigiría que tal intermediación tuviese lugar a tasas de interés similares a las del mercado y que los plazos de captación guardasen relación con las necesidades de inversión de las empresas superavitarias. Todo ello supone que tales empresas no deberían ser juez y parte en la fijación de las condiciones crediticias y de captación de la FEN. En ese sentido fue muy

apropiado excluir a los gerentes de las empresas de la Junta Directiva, y a primera vista resultaría inexplicable la presencia en ella del presidente de Ecopetrol. A menos que se piense que el “destino” de esta última entidad sea el de generar permanentemente ahorro neto para las demás empresas del sector minero-energético, y por lo tanto que su relación con la FEN se dará más como acreedor que como deudor, requiriéndose entonces su participación en la Junta para evitarle deterioros indeseables al patrimonio de Ecopetrol, vía subsidios en las tasas de interés.

Más discutible es que se hubiese autorizado financiar el servicio de la deuda y aun peor poder subrogarse en las obligaciones ya existentes. Conceder créditos sólo para proyectos nuevos y la adquisición de bienes de capital, como se estableció en la Ley 11 de 1982, junto con la obligación de estar al día en las obligaciones crediticias anteriores para acceder a nuevos desembolsos, era un elemento clave para no deteriorar la eficiencia de la inversión en el sector eléctrico. Ello es así porque al asegurar la rotación de la cartera se logra que los recursos del capital de la FEN, los recursos del ahorro interno y aun el nuevo endeudamiento externo, queden disponibles para los proyectos que los planes de expansión consideren prioritarios. Se evita así que al no cumplir cabalmente con sus obligaciones financieras las empresas cuenten con mayores recursos para invertirlos en sus propios proyectos, con independencia de la rentabilidad económica y social que ellos pudiesen tener desde el punto de vista nacional.

Pero además este cambio puede convertir, a la larga, a la FEN en renovado fondo para el servicio de la deuda externa de las empresas. De hecho, en la medida en que algunas de ellas no paguen oportunamente sus deudas y otras sí, se presentarían transferencias interregionales de recursos, las cuales recaerían sobre la FEN, que obviamente no tiene, ni debería tener, recursos del presupuesto nacional para esos propósitos. Esto llevaría a una repartición del capital de la FEN por la vía del no pago oportuno de las deudas. Se sabe que es indeseable que a la nación se le impongan cargas por el

incumplimiento de las deudas de las empresas públicas; pero sería impensable que un intermediario financiero pudiese asumir dicha carga, como lo pone de presente la experiencia del FODEX en sus diferentes versiones.

Y eso conduce a una preocupación adicional sobre la manera como quedó redactado el artículo 3o. de la Ley 25 que trata de las garantías y otros requisitos para el crédito. Según dicho artículo las operaciones podrán hacerse en forma directa, con garantía bancaria, real o de pignoración de rentas, desapareciendo, aparentemente, la posibilidad de que la nación garantice operaciones a las empresas; ello haría que quede en cabeza de la FEN el riesgo final del incumplimiento de éstas, situación que afectaría aún más su estabilidad patrimonial.

Pero además dicho artículo estableció que el requisito del paz y salvo, para con la nación y la Financiera, relativo a la deuda externa, no se exigiría cuando se trate de operaciones derivadas de la contratación de empréstitos a las entidades del sector energético para financiar los pagos correspondientes al servicio de la deuda externa o de las obligaciones internas derivadas de la misma, o cuando se trate de obligaciones en las cuales la FEN se hubiese subrogado.

Sobre este artículo caben dos interpretaciones: o bien no se exigiría el paz y salvo para realizar operaciones de refinanciación y/o subrogación, o bien el incumplimiento de estas últimas obligaciones no afectaría la capacidad de endeudamiento de las empresas con la FEN. Lo lógico es que la interpretación válida sea la primera y en ese sentido ojalá el decreto reglamentario se encargue de aclarar lo pertinente pues de lo contrario se estaría asistiendo a una condonación anunciada de deudas y desde luego a una reducción anticipada del patrimonio de la FEN.

En cuanto al aumento de capital los recursos son, en el papel, indudablemente muy cuantiosos. En efecto se estima que por concepto de los créditos provenientes el empréstito 2889-CO, celebrado con el BIRF, la FEN recibiría aproximadamente 225

millones de dólares; y por concepto de los créditos FODEX – CUENTA NACIONAL HASTA 1987, se podrían obtener cerca de otros 250 millones de dólares; además de US\$200 millones no contemplados directamente en la ley que la FEN recibirá este año mediante un aporte en efectivo del Gobierno Nacional. El total aparente de la capitalización ascendería entonces a 625 millones de dólares.

No obstante aquí caben varias observaciones. En primer lugar al establecerse que “no se aplicarán a los créditos que se aporten (como capital) lo dispuesto en el artículo 129 del Código de Comercio”, se podría pensar que sería factible capitalizar desde ya obligaciones cuya recuperación se extiende más allá de un año, lo cual no es sano financieramente. En efecto, si las obligaciones a favor de la nación cedidas a la FEN se entienden capitalizadas desde ya, la entidad debería emitir las respectivas acciones pero su contraprestación sería incierta ya que dependería de la recuperación futura de dichos créditos. Así, en el evento de incumplimientos, FEN tendría que castigar sus estados de pérdidas y ganancias y a la larga disminuir su patrimonio. Por ello es indispensable que se contabilice como capital pagado sólo la parte de los créditos que se vayan recuperando; para ese fin FEN y la nación podrían efectuar un contrato de administración de cartera mediante el cual se estipulase que sólo una vez recaudada la misma se podría capitalizar el valor respectivo como aporte de la nación.

Este “tecnicismo contable” es especialmente relevante para la porción FODEX – CUENTA NACIONAL HASTA 1987, pues la naturaleza de estas cuentas y su estado de administración fue particularmente deficiente durante muchos períodos. Para decirlo brevemente, estas operaciones se efectuaron en numerosas ocasiones sin que mediaran autorizaciones explícitas ni del gobierno de las empresas, ni documentos especiales, y en algunos casos ni siquiera se efectuaron oportunamente los registros contables. Ello fue así porque la Dirección General de Crédito Público, presionada por el incumplimiento de las obligaciones externas, procedía a pagar al exterior por cuenta de las empresas

sin que mediara un proceso formal de estudio y legalización del crédito, procedimiento que naturalmente oscurecía la validez de los registros contables. Al no existir antecedentes sobre el estudio y desembolso de tales "créditos", se dificulta el reconocimiento en pesos de la deuda por capital e intereses, máxime cuando tales operaciones fueron "concedidas" en una diversidad de monedas.

Por las razones anotadas el aumento real del capital estaría constituido por los 200 millones de dólares provenientes del aporte en efectivo que haría este año el Gobierno Nacional, el cual es sustancial pero mucho menor que los 625 millones de dólares teóricamente capitalizables.

Los puntos hasta aquí discutidos refuerzan la necesidad de que la FEN establezca de manera cada vez más precisa tres funciones en relación con sus empresas deudoras, a saber:

1. Debe estar en capacidad de disponer de información anticipada, clara y confiable sobre los flujos de fondos y las prioridades de pagos de los deudores, e incluso disponer de mecanismos coercitivos para imponer sus criterios en este campo. Se trata de evitar que las empresas puedan darle prioridad a pagos que amplíen la inversión, más allá de lo establecido en los planes de expansión, en detrimento de los gastos operacionales y de los pagos por servicios de la deuda.
2. Debe evitar el actuar frente a hechos cumplidos, pues si ello es así la FEN estaría surgiendo como un nuevo FODEX, que efectuaría operaciones de pagos de deuda por cuenta de las empresas, sin evaluar oportunamente la capacidad de pago de ellas y el período en que se amortizarían tales créditos.
3. Debe contar con elementos de análisis y la capacidad de decisión que le permita establecer una política de garantías realista y discrecional, pues ello es elemento vital para cumplir a cabalidad con su función de intermediario financiero.

O sea que la FEN debe estar en capacidad de escoger los servicios financieros que puede prestarle a las empresas y tener la posibilidad de negar financiamientos que atenten contra su solidez financiera, así estos últimos pudiesen aparecer como altamente convenientes para las empresas o para el oportuno pago de la deuda externa.

Y sobre este punto se hace necesario comentar otros aspectos de la Ley 25 de 1990. Está establecido, en el artículo 6o., que la FEN tomaría para sí los créditos otorgados por el FODEX con los recursos provenientes de los títulos de regulación del excedente nacional que hubiese suscrito TELECOM hasta el 31 de julio de 1988; a su vez FEN se haría cargo de las obligaciones a favor de esta última empresa, las cuales se redimirían de acuerdo con las condiciones financieras que determine la Junta Monetaria.

A lo menos que puede aspirar la FEN es que estos términos sean equiparables a las condiciones en que habrán de otorgarse en definitiva tales préstamos y sobre todo debe tener la posibilidad de exigir las garantías que le permitan cumplir oportunamente sus obligaciones para con TELECOM. De no establecerse tales condiciones de una manera relativamente homogénea la entidad terminaría pagando por cuenta de las empresas lo cual significa que se abrirían nuevas sendas del laberinto fiscal a que alguna vez se refirió la Misión Bird-Wiesner.

De igual manera la ley consagró en su artículo 9o.: "El Gobierno Nacional podrá ordenar a las entidades del sector energético del orden nacional y a otras entidades públicas nacionales, previo concepto del CONPES, efectuar inversiones en títulos valores emitidos por la *Financiera Energética Nacional S.A.*, en las condiciones financieras de los títulos valores emitidos para captar ahorro privado, y se regirán por lo establecido en el parágrafo del artículo 3o. de esta ley". La expresión práctica de esta norma se traduciría en que los recursos que tiene Ecopetrol en el FODEX se convertirían en títulos de la FEN. En apariencia la operación es simple: FEN concede préstamos a las empresas y éstas repagan obligaciones para con el FODEX; a

su vez éste le cancela sus títulos a Ecopetrol, que compra papeles de la FEN. Con ello se buscaría mediante simples operaciones contables y un proceso relativamente expedito desmontar el FODEX.

Pero claro, en este caso, como en el de TELECOM, surgen varias preguntas: ¿querrá Ecopetrol invertir sus dineros en Certificados Eléctricos Variables (CEV) a seis meses, o en TER a cuatro años?. Dado que el artículo 9o. establece que los créditos que concedería la FEN, con el producto de las inversiones forzosas, requieren intermediación financiera, ¿mediante qué mecanismos se podría conseguir, en forma ágil, bancos o corporaciones financieras que estén dispuestos y en capacidad de concederle redescuentos al sector eléctrico por más de 125.000 millones de pesos?. ¿A qué plazos otorgará la FEN tales créditos?. ¿Serán suficientes los mismos para que amortice las inversiones de Ecopetrol?. ¿Consultará el período de amortización de las inversiones forzosas las necesidades de inversión de esta última?

Todos éstos son interrogantes de significación para TELECOM, para Ecopetrol, para las empresas del sector eléctrico y para la misma FEN y ponen de presente que desmontar el FODEX va a requerir de algo más que la simple expedición de una ley. Pues de la forma como se resuelvan estas preguntas y de la manera como se le capitalice efectivamente dependerá, en buena medida, qué tan fortalecida nacerá la *Financiera Energética Nacional*.

## **LA CAPACIDAD DE PAGO DEL SECTOR ENERGETICO**

Condición fundamental para que la FEN pueda ser un intermediario financiero en toda la dimensión del concepto es, además, que esté en capacidad de otorgar créditos que sean recuperables; o, dicho de otra manera, que la generación interna de fondos le permita a las empresas deudoras cubrir sus gastos operacionales, servir sus deudas y generar un ahorro para financiar parcialmente la inversión futura.

Definitivamente éste no es, en la actualidad, el caso de Carbocol, que pese a las mejoras en los

precios internacionales del carbón tiene un déficit para cubrir su servicio de deuda superior, en el mejor de los pronósticos, a 15 dólares por tonelada producida. Por lo tanto esta empresa requeriría recursos de capitalización, como los que se tienen previstos mediante el mecanismo de la subrogación de deudas externas por parte de Ecopetrol, de tal suerte que esté en capacidad de participar de manera viable como demandante de crédito para la continuación de sus operaciones. Expresado de manera distinta, sólo después de que se le capitalice, reduciendo el nivel de su deuda a aproximadamente la mitad de su nivel actual, será Carbocol un cliente relativamente atractivo para la FEN.

En situación análoga a la de Carbocol se encuentra el sector eléctrico en su conjunto, cuya situación se ha venido deteriorando de manera progresiva, como puede verse en el Cuadro 2. Las causas son bien conocidas y no es del caso ahondar en ellas. Debe decirse sí que algunas como la inversión excesiva, el retraso tarifario y las elevadas pérdidas físicas y financieras, pueden atribuirse de alguna manera a la gestión de las empresas. Otras de dichas causas, como la estructura de plazos y período de gracia insuficientes frente a la vida útil y el período de construcción de los proyectos, les son ajenas y responden más bien a un no muy afortunado enfoque del problema por parte de los organismos internacionales de crédito. De igual manera, el efecto perverso de las deficiencias del planeamiento energético y el no pago de los consumos oficiales son atribuibles a las políticas de la autoridad nacional. A su vez, la elevación de las tasas de interés externas y la política de ajuste del dólar frente a otras monedas pueden entenderse como resultado de las fuerzas operantes en el mercado internacional de capitales.

Frente a esta multi-causalidad del problema, resulta ingenua la creencia dentro de ciertos círculos de que la situación financiera del sector eléctrico podrá solucionarse únicamente mediante el alza de las tarifas. No dejar caer las tarifas en términos reales es condición necesaria pero no suficiente para solucionar la crisis. Es más, alzas muy pronunciadas en términos reales pueden afectar adversamente las

**Cuadro 2**  
**SECTOR ELECTRICO COLOMBIANO:**  
**GENERACION INTERNA DE FONDOS Y**  
**SERVICIO DE LA DEUDA**  
**(Millones de pesos corrientes)**

Año	Generación Interna de Fondos (1)	Servicio de la Deuda (2)	Relación % (2)/(1)
1980	14298	9006	63.0
1981	21230	12623	59.5
1982	31528	21534	68.3
1983	43056	39617	92.0
1984	56054	60598	108.1
1985	79747	91877	115.2
1986	114044	139191	122.1
1987	160882	207193	128.8
1988	186827	282566	151.2
1989*	277137	419870	151.5
1990*	380515	523861	137.7
1991*	517952	639472	123.5
1992*	702529	732649	104.3
1993*	953131	1109678	116.4

Fuente: FEN.

\* Proyectado

Este programa de recuperación financiera, con distintas alternativas de solución, es deseable porque de lo contrario las empresas no estarán en capacidad de servir la deuda y con ello la FEN no tendría posibilidad de recuperar los créditos que otorgue, ni de honrar sus compromisos con los ahorradores, lo que al final llevaría a recurrir, de manera no planeada, al presupuesto nacional. Pero más importante que todo ello es sanear las finanzas de las empresas en condición necesaria para emprender el nuevo plan de expansión, so pena de que a principios del próximo quinquenio nos encontremos con nuevos racionamientos de energía.

En cuanto hace a Ecopetrol, esta empresa parece estar en capacidad de generar un apreciable volumen de ahorro para financiar parte de sus inversiones y por lo tanto sería usuario ideal del crédito FEN. Para este fin sería necesario concertar con Ecopetrol un programa de intermediación financiera, tanto en los créditos de corto como en los de largo plazo.

Condición indispensable para este último propósito es que la *Financiera Energética* cuente con facilidades para sus operaciones de endeudamiento externo, especialmente para las de corto plazo. No tendría sentido que en tales operaciones se le dé igual tratamiento que al resto de las entidades descentralizadas del orden nacional, como a primera vista se deduce de la lectura del artículo 2o., literal e), de la Ley 25 de 1990. La FEN debería tener para sus operaciones en moneda extranjera un marco de regulaciones similar al de otros intermediarios financieros.

Capacidad operativa y capacidad real de pago por parte de las entidades del sector energético son las condiciones que a la larga garantizarán que el sólido progreso que hasta ahora ha tenido la FEN pueda continuar en el futuro sin necesidad de recurrir al presupuesto nacional. Afortunadamente la administración de la FEN conoce las dificultades que afronta y tiene la capacidad técnica necesaria para resolverlas. Ojalá en el Gobierno Nacional exista una real voluntad para que ello sea así.

finanzas de las empresas por la elevada elasticidad-precio que tiene el consumo de energía.

Por ello la solución exige un conjunto de medidas que incluye obviamente la política tarifaria, examinando sus efectos redistributivos y de sustitución de consumos; la posibilidad de establecer un fondo de estabilización de créditos, con el objeto de aminorar el riesgo cambiario; la revisión, de manera conjunta con otros países latinoamericanos, de las condiciones del crédito externo; el establecimiento de cubrimientos contra el riesgo de la canasta en que se otorgan los créditos internacionales; y, de manera muy importante, un control de la gestión de las empresas que eleve el recaudo, evite el robo y controle las pérdidas físicas de energía.

# La coyuntura cafetera internacional en perspectiva

*José Antonio Ocampo y Rosario Córdoba\**

## I. INTRODUCCION

La crisis del Acuerdo Internacional del Café ha dado lugar en los últimos años a una creciente literatura, tanto teórica como empírica<sup>1</sup>. Los aportes de distintos autores y las extensas polémicas que antecedieron al colapso del sistema de cuotas a mediados de 1989, indican que esta crisis fue el reflejo de los desequilibrios profundos que venía enfrentando este instrumento de regulación del mercado desde hace varios años. Especialmente, se han destacado tres problemas, diferentes pero íntimamente relacionados: la inflexibilidad del sistema de cuotas para adaptarse a los cambios en la composición de la producción exportable mundial; el surgimiento de un mercado dual, en el cual las ventas a países consumidores no miembros del Acuerdo se realizaban con descuentos hasta del 50% en relación con los precios vigentes en el mercado de países miembros; y la ausencia de una

política adecuada de retención por parte de algunos productores (o de la mayoría de ellos).

Según veremos, no existe un consenso sobre el papel que jugaron estos tres factores en la ruptura del Pacto, en particular el tercero de ellos. Por otra parte, algunos autores han analizado la crisis del Pacto como el resultado de las imperfecciones que tiene como instrumento de ayuda económica de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo. En particular, Herrmann (1988) y Montenegro (1989) han mostrado que esta forma de ayuda, atada al comercio de café, no se relaciona en forma directa, ni con las necesidades de los beneficiarios ni con las preferencias de los donantes.

Este trabajo retoma y desarrolla algunos de estos temas y analiza los efectos del rompimiento del pacto de cuotas. Se divide en cuatro secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda analiza los problemas estructurales que venían afectando el Acuerdo a lo largo de los últimos años. La tercera considera la polémica que surgió al interior de la Organización Internacional del Café en torno a la extensión del Acuerdo de 1983, la ruptura del pacto de cuotas y las negocia-

---

\* Asesor y Economista de la Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, respectivamente. Agradecemos la colaboración de María Stella Hidalgo en la elaboración de este trabajo.

<sup>1</sup> Veáanse, por ejemplo, Herrmann (1986), Akiyama y Varrangis (1989a y 1989b) y Bohman y Jarvis (1990).

ciones posteriores. Finalmente, la cuarta estudia los efectos de dicha ruptura.

## II. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL ACUERDO

### A. Las imperfecciones del sistema de asignación de cuotas

La reintroducción del sistema de cuotas a comienzos de la década de los ochentas fue una tarea compleja. Las dificultades que se plantearon entonces estuvieron asociadas con dos hechos, íntimamente relacionados. Por una parte, la composición de la producción exportable mundial había cambiado completamente desde fines de los años sesentas y comienzos de los setentas, como consecuencia de las tendencias particulares de la caficultura brasileña<sup>2</sup> y de la respuesta dispar de distintos países productores a la bonanza de precios internacionales generada por la helada que tuvo lugar en dicho país en 1975. Esta situación implicaba que los criterios de asignación de cuotas utilizados en los Acuerdos firmados a partir de 1962 estaban totalmente desactualizados.

En estas condiciones, las negociaciones llevaron a un enfrentamiento natural entre aquellos países que reclamaban una mayor participación dentro de la cuota total, acorde con el dinamismo de su producción, y aquellos que buscaban defender su participación histórica. Ante esta situación, en 1980 y nuevamente en 1982 y 1984, los países miembros del Acuerdo fueron incapaces de concertar criterios generales para la asignación de cuotas y optaron más bien por un sistema de distribución ad-hoc, que conciliaba políticamente estas posi-

---

<sup>2</sup> Este país había adoptado a comienzos de la década de los sesentas un plan masivo de erradicación de cafetales para corregir sus excesos de producción. Esta política fue revertida a raíz de la helada de 1969, dando lugar a un programa de fomento, que buscaba al mismo tiempo reorientar las zonas de producción hacia regiones del país menos susceptibles a heladas. La helada de 1975 interrumpió la recuperación de la capacidad productiva, dando lugar a una reorientación aún más marcada de las zonas de cultivo. Véase, al respecto, Malta (1987).

ciones. Este hecho generó, sin embargo, grandes desequilibrios entre las cuotas asignadas a los distintos países y sus posibilidades de abastecer el mercado.

Los cambios en la composición de la producción exportable mundial y de las cuotas entre fines de los años sesentas y la década de los ochentas se aprecian y se reseñan en el Cuadro 1. Como se puede apreciar, el cambio más importante que tuvo lugar entre estos períodos fue la fuerte reducción de la cuota asignada al Brasil: (entre 10 y 11 puntos). Este hecho reflejó, sin embargo, la baja pronunciada en la participación del principal productor mundial en la oferta mundial del grano, que ya era evidente a fines de los años sesentas.

La fuerte reducción de la cuota brasileña permitió acomodar una multiplicidad de demandas y facilitó, así, el proceso de negociación. Entre los países que se vieron favorecidos en este proceso se cuentan algunos cuya participación en la producción mundial se había incrementado en forma marcada entre uno y otro períodos. Entre ellos se encuentran Colombia, Kenia, Ecuador, Honduras, India, México e Indonesia. En algunos casos, sin embargo, se aumentaron las cuotas de países que habían perdido participación en la producción mundial, entre ellos El Salvador, Nicaragua, Camerún y Costa de Marfil.

Como resultado de la diferente capacidad de negociación de los distintos países, los desequilibrios resultantes entre la producción exportable y las cuotas asignadas fueron considerables, según se indica igualmente en el Cuadro 1. Como se puede apreciar, para Costa Rica, India, México e Indonesia, la cuota asignada resultó muy inferior a su capacidad de exportación. Por el contrario, El Salvador, Brasil, Etiopía y la mayoría de los países africanos productores de cafés robustas recibieron asignaciones que cubrían una proporción de su producción exportable muy superior al promedio de los países sujetos a cuota básica.

Las disparidades existentes habían sido objeto de una agitada polémica al interior de la Organiza-

Cuadro 1

## PRODUCCION EXPORTABLE Y CUOTAS DE LOS PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES

	Participación de la Producción exportable en la de los países S.A cuota básica			Participación en la cuota básica			Cuota como porcentaje de la producción exportable		
	1968/69- 1971/72	1980/81 1985/86	1987/88- 1988/89	1968/69- 1971/72	1980/81 1985/86	1987/88- 1988/89	1968/69- 1971/72	1980/81 1985/86	1987/88- 1988/89
<b>Suaves colombianos</b>	18.11	20.66	18.94	17.07	20.05	20.28	102.17	80.12	76.62
Colombia	14.04	16.72	15.18	13.96	16.22	16.41	107.74	80.10	77.32
Kenia	2.15	2.56	2.66	1.71	2.45	2.60	86.55	78.95	69.78
Tanzania	1.92	1.38	1.10	1.40	1.38	1.28	78.87	82.49	83.51
<b>Otros suaves</b>	25.33	25.57	26.29	19.06	23.72	23.92	81.57	76.60	65.10
Costa Rica	2.85	2.86	3.04	2.09	2.29	2.57	79.51	65.96	60.43
Ecuador	2.00	2.27	2.29	1.42	2.16	2.24	77.41	78.33	69.75
El Salvador	4.89	3.88	3.03	3.73	4.35	3.88	82.70	92.57	91.58
Guatemala	3.91	3.51	3.73	3.42	3.48	3.36	94.76	81.84	64.45
Honduras	1.00	1.80	2.04	0.81	1.62	1.59	87.35	74.28	55.75
India	1.58	2.12	2.40	0.80	1.45	1.54	55.20	56.45	45.90
México	3.88	4.28	4.67	3.34	3.64	4.16	93.33	70.16	63.86
Nicaragua	1.24	1.25	0.79	1.04	1.27	1.11	91.43	83.89	100.96
Papua-N. Guinea	1.03	1.25	1.66	0.00	1.17	1.18	0.00	77.29	50.94
Perú	1.82	1.48	1.60	1.41	1.36	1.42	83.67	76.20	63.34
Rep. Dominicana	1.12	0.88	1.04	0.99	0.95	0.88	95.32	89.22	60.09
<b>Árabicas no lavados</b>	29.94	29.40	32.11	43.95	32.43	33.68	159.14	91.07	75.03
Brasil	26.67	27.00	29.59	41.03	29.88	31.00	166.76	91.37	75.14
Etiopía	3.27	2.40	2.52	2.93	2.55	2.60	97.02	87.79	73.71
<b>Robustas</b>	26.62	24.37	22.66	19.90	23.80	22.11	81.15	80.61	69.83
Filipinas	0.00	0.85	0.75	0.00	0.81	0.82	0.00	78.78	78.37
Indonesia	3.39	6.86	7.21	2.71	4.64	4.70	86.50	55.87	46.59
Camerún	2.76	2.54	1.93	1.99	2.75	2.44	78.44	89.47	90.55
Costa de Marfil	8.17	6.51	5.16	6.13	7.41	6.65	81.32	94.04	92.12
Madagascar	2.04	1.29	1.44	1.81	1.51	1.28	96.59	96.86	63.81
Uganda	7.44	4.22	3.85	4.74	4.52	4.18	69.09	88.49	77.67
Zaire	2.82	2.09	2.32	2.54	2.13	2.05	97.53	84.11	63.24
<b>Subtotal con cuota</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	108.42	82.56	71.54

Fuente: OIC.

ción Internacional del Café antes de la mini-bonanza de 1986. Por este motivo, al precipitarse el colapso posterior de los precios, los países consumidores, liderados por los Estados Unidos, exigieron que la reintroducción de este mecanismo de regulación –suspendido desde febrero de 1986, debido al alto nivel de las cotizaciones– se supeditara a una nueva asignación de cuotas basada en

“criterios objetivos”. Como resultado de ello, para el año cafetero 1987/88, las cuotas se asignaron mediante una compleja fórmula que combinaba la participación de los distintos países en las exportaciones a países consumidores miembros del Acuerdo, la producción exportable y las existencias, con un pequeño “ajuste político” y un mecanismo adicional de protección temporal para países que re-

sultaban perjudicados como resultado de dicho sistema.

En cierto sentido, la complejidad de la fórmula no hizo más que reflejar la ardua negociación política que llevó a su escogencia y que, en cierto sentido, reprodujo los vicios de las negociaciones de comienzos de la década<sup>3</sup>. Ante este hecho, y el incremento sustancial en el margen entre los cafés suaves y robustas que se produjo a raíz de esta asignación (Gráfico 1.B), los países consumidores exigieron que las cuotas del año cafetero 1988/89 incluyeran un ajuste selectivo a lo largo del año, en función de los diferenciales de precio. Como el sistema sólo discriminó entre cafés robustas y otras calidades, estaba dirigido exclusivamente a reducir la oferta relativa de los primeros, si el margen entre otros suaves y robustas se mantenía excesivamente alto. El mecanismo beneficiaba, así, en forma similar a los productores de cafés arábicas lavados y a Brasil.

Uno y otro sistema mostraron que era posible negociar en forma limitada la asignación de cuotas. Sin embargo, no lograron corregir las distorsiones más importantes del sistema existente. En efecto, según lo indica el Cuadro 1, en relación con la producción exportable, la cuota asignada siguió siendo relativamente pequeña para la mayoría de los productores de otros suaves (particularmente la India) y para Indonesia. Además, las cuotas de algunos países productores, tanto de cafés suaves como robustas, quedaron nuevamente fijadas en niveles relativamente altos, dada su producción exportable.

## **B. El uso de los excedentes bajo el régimen de cuotas**

Bajo el régimen de cuotas, un país tenía dos usos alternativos para los excedentes entre la produc-

---

<sup>3</sup> Véase, al respecto, el Memorando de la Delegación Colombiana al Presidente Barco del 7 de octubre de 1987 y otros documentos sobre el particular incluídos en el *Informe del Gerente General a la Conferencia Cafetera*, Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros, noviembre de 1987.

ción exportable y la cuota asignada: podía acumularlos o venderlos a los países consumidores no miembros del Acuerdo. Desde el punto de vista puramente económico, la escogencia entre una y otra alternativa dependía de cuatro variables básicas. En primer lugar, de los posibles beneficios que percibían las autoridades económicas de la acumulación de existencias, en especial la posibilidad de obtener mayores cuotas o precios más altos en el futuro. Tanto el Acuerdo de 1976 como el de 1983 habían creado un incentivo de esta naturaleza, al establecer que parte de la cuota se asignaría a los países de acuerdo con sus existencias; sin embargo, este principio sólo se comenzó a aplicar por primera vez, y en forma muy limitada, en el año cafetero 1987/88. En segundo término, dependía de los costos de la acumulación de inventarios: el almacenamiento, el deterioro del grano y, ante todo, el costo de oportunidad financiero, en momentos en los cuales las tasas reales de interés habían llegado a niveles extremadamente altos. En tercer lugar, de los diferenciales entre los mercados de países miembros y no miembros, que constituía el costo de vender en los segundos. Finalmente, de la manera como los distintos países "internalizan" los efectos de sus mayores ventas sobre las cotizaciones internacionales.

Fuera de los efectos anteriores, existían dos factores adicionales que podían jugar un papel importante. El primero era la "disciplina", es decir, el respeto a las reglas del Acuerdo. Este factor podía tener algún peso en aquellos países que le asignaban una gran importancia política a este mecanismo de cooperación internacional. El segundo, y más importante, era la existencia o debilidad de los mecanismos domésticos de regulación del mercado.

En la práctica, esta dualidad se definió en la mayoría de los productores en favor de las ventas masivas de los excedentes en los mercados de países consumidores no miembros del Acuerdo. Este hecho se corrobora en el Cuadro 2, donde se estima un "excedente", definido, como lo hicimos al iniciar esta sección, como la diferencia entre la producción exportable y la cuota asignada a cada país. El

**Cuadro 2**  
**POLITICA DE COLOCACION DE EXCEDENTES<sup>1</sup>**

	Excedente como % de la producción exportable			Exportaciones a no miembros como % del excedente
	Variación existencias	Exportaciones a no miembro	Total excedente	
SUAVES COLOMBIANOS	14.58	9.17	23.75	38.61
Colombia	15.68	8.35	24.04	34.75
Kenia	11.29	11.25	22.54	49.91
Tansania	1.22	15.41	16.63	92.66
OTROS SUAVES	2.98	20.21	23.19	87.14
Costa Rica	7.12	28.53	35.65	80.02
Ecuador	-1.11	18.39	17.28	106.42
El Salvador	-1.23	5.43	4.20	129.32
Guatemala	2.31	20.82	23.12	90.03
Honduras	1.82	22.06	23.87	92.39
India	3.66	43.64	47.30	92.26
México	5.04	23.08	28.12	82.09
Nicaragua	-0.33	18.58	18.25	101.82
Papua-N. Guinea	8.68	18.96	27.64	68.58
Perú	0.02	13.17	13.18	99.87
Rep. Dominicana	11.08	5.37	16.45	32.66
ARABICAS NO LAVADOS	12.99	11.19	24.18	46.28
Brasil	13.30	11.27	24.57	45.88
Etiopía	9.53	10.28	19.81	51.88
ROBUSTAS	7.05	15.48	22.53	68.71
Filipinas	13.63	1.16	14.79	7.82
Indonesia	5.70	38.70	44.39	87.17
Camerún	7.24	6.95	14.19	48.97
Costa de Marfil	4.34	9.06	13.40	67.63
Otros	1.42	12.90	14.33	90.05
Uganda	12.81	2.34	15.15	15.42
Zaire	8.78	1.25	10.03	12.47
<b>TOTAL</b>	<b>9.36</b>	<b>14.09</b>	<b>23.45</b>	<b>60.08</b>

1/ Promedios anuales años cafeteros 1980/81-1984-85 y 1987/88  
Fuente: OIC.

cuadro mencionado indica cómo se distribuyó dicho excedente entre acumulación de existencias y las exportaciones a países no miembros durante los años en los cuales estuvo vigente plenamente el pacto de cuotas (1980/81 a 1984/85 y 1987/88).

Como se puede apreciar, los excedentes así calculados representaron proporciones muy variables para los distintos países productores, reflejando, así, las imperfecciones de los mecanismos de asignación de cuotas. Sin embargo, sólo fueron muy

superiores al promedio en el caso de tres países –India, Indonesia y Costa Rica– y ligeramente superiores para otros dos –México y Papua-Nueva Guinea–. Más aún, expresados como proporción de la producción exportable, fueron muy similares para los distintos tipos de café indicando, así, que los grandes excedentes de algunos países tendían a compensarse con menores excedentes de otras naciones que producían las mismas calidades.

Estas consideraciones sirven para descartar la apreciación, ampliamente difundida, según la cual la excesiva participación de los productores de otros suaves en el mercado de no miembros tenía que ver únicamente con la discriminación del sistema de cuotas contra los productores de esta calidad. Por el contrario, según lo indica con claridad el Cuadro 2, este hecho estuvo asociado también con la indisciplina generalizada de dichos países, no sólo en relación con los productores de suaves colombianos y arábicas no lavados –cuyo comportamiento está determinado por Colombia y Brasil, respectivamente–, sino incluso de los robustas. A nivel individual, todos los países productores de otros suaves tuvieron una acumulación de existencias, como proporción de la producción exportable, muy inferior al promedio; los casos menos anómalos fueron los de Costa Rica y Papua-Nueva Guinea.

Nótese que, en cualquier caso, muy pocos productores diferentes a Brasil y Colombia adoptaron una política de retención de existencias en cuantías importantes. Los casos más importantes son los de Kenia y Uganda y dos pequeños productores (República Dominicana y Filipinas). Esto puede indicar que, de los cuatro criterios mencionados al comienzo de esta sección, el único que contribuyó en forma significativa a incentivar este uso del excedente fue el cuarto –es decir, la capacidad para “internalizar” los efectos de una presencia agresiva en el mercado–, que se puede suponer sólo es importante para los dos principales productores mundiales. Esto indica, además, que el problema del doble mercado no se debió únicamente a la imperfección en los mecanismos de asignación de cuotas, sino también a la ausencia de incentivos

adecuados, de disciplina y de buenos mecanismos de retención de excedentes.

El efecto sobre el mercado de esta indisciplina colectiva fue considerable. Se reflejó de dos maneras diferentes: en altos descuentos en las ventas a países no miembros –de hasta un 40 o 50%– y en altas exportaciones a dichos mercados durante los períodos de cuotas, que en alguna medida se reintroducían ilegalmente a los países consumidores miembros del Acuerdo<sup>4</sup>.

Los altos descuentos resultaron particularmente irritantes para los principales consumidores, particularmente en los dos últimos años de vigencia del sistema de cuotas, por dos razones diferentes. En primer término, porque indicaba que parte de la “ayuda” que se proporcionaba a los países productores a través del Acuerdo se filtraba hacia los consumidores no miembros, que en muchos casos tenían regímenes políticos adversos a aquellos de quienes otorgaban la ayuda<sup>5</sup>. En segundo lugar, porque los países consumidores no miembros tenían acceso preferencial –tanto en términos de disponibilidad como de precio– a cafés suaves, es decir, al tipo de granos que en los últimos años del pacto se vendían con premios significativos en los países consumidores miembros del Acuerdo (Gráfico 1.B).

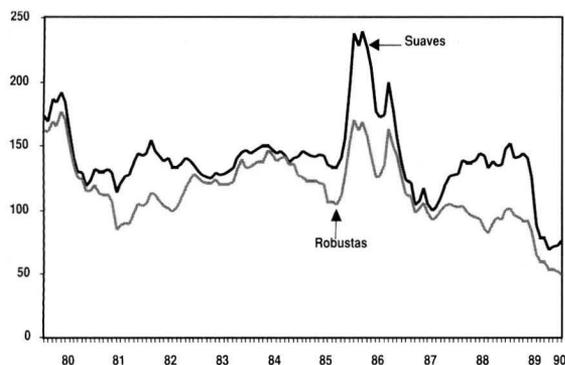
---

<sup>4</sup> Véanse Bohman y Jarvis (1990) y el informe de Philipp Brothers del 17 de marzo de 1989. Las apreciaciones de este último sobre posibles reexportaciones a países miembros se basan en una comparación entre las exportaciones a países no miembros en diferentes momentos de vigencia del sistema de cuotas. Siguiendo una metodología similar, se puede anotar que las exportaciones a países no miembros se incrementaron de 5.4 millones de sacos en el año anterior a la introducción del sistema de cuotas y un promedio de 7.0 millones en 1979/80-1981/82, a 10.9 millones en 1984/85 y una magnitud algo inferior (10.3 millones de sacos) en 1987/88. Por el contrario, en los años en los cuales no estuvo vigente este mecanismo de regulación del mercado (1985/86 y 1986/87), dichas ventas se redujeron a 6.8 millones de sacos. Aunque parte de esta diferencia puede estar asociada al comportamiento de los precios, estos cálculos podrían indicar que el café reexportado a los países consumidores miembros del Acuerdo durante los años de vigencia del sistema de cuotas podría ascender a 4 millones de sacos anuales.

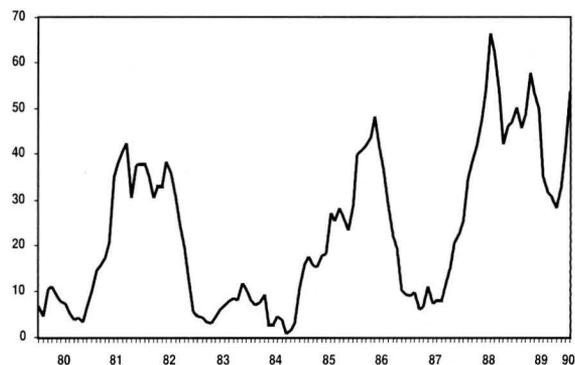
<sup>5</sup> Véase, al respecto, Herrmann (1988).

Gráfico 1

A. PRECIOS PROMEDIOS DE OTROS SUAVES Y DE ROBUSTAS



B. DIFERENCIAL ENTRE OTROS SUAVES Y ROBUSTAS (%)



### III. LA CONTROVERSI Y LA RUPTURA

#### A. La controversia sobre la prórroga del Acuerdo de 1983<sup>6</sup>

La controversia que se suscitó a raíz de las negociaciones para prorrogar el Acuerdo Cafetero de 1983 no fue más que el reflejo de los problemas que se venían gestando al interior del mismo desde hacía ya varios años. No obstante, las discusiones tendieron a centrarse en dos problemas específicos: el doble mercado y las cuotas de los productores de cafés suaves. El enfoque de las discusiones dejó, así, de lado, los problemas relacionados con las cuotas de algunos países productores de robustas, especialmente de Indonesia. Aún más importante, dejó al margen los problemas asociados a la retención de existencias. De hecho, tanto analistas

<sup>6</sup> La historia de este proceso se puede reconstruir con los memorandos sucesivos de las delegaciones colombianas al Presidente Barco incluidos en el *Informe del Gerente General al XLVI Congreso Nacional de Cafeteros*, Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros, noviembre de 1989. Veáanse también, United States Department of Agriculture, *World Coffee Situation*, julio de 1989 y el informe de Philipp Brothers del 5 de mayo del mismo año.

del Banco Mundial [Akiyama y Varangis, (1989a)] como académicos [Bohman y Jarvis, (1990)] lo han ignorado en sus consideraciones sobre la crisis del Acuerdo. Lo que es más importante, igual cosa ha acontecido en las declaraciones oficiales del principal país consumidor<sup>7</sup>.

La propuesta más clara para solucionar el problema del doble mercado fue aquella que formuló la Comunidad Económica Europea. De acuerdo con ella, el Pacto debería acordar una "cuota universal", es decir, aplicable tanto a los países consumidores miembros como no miembros. Aunque fue rechazada en un principio por todos los países productores, esta idea terminó por imponerse en el curso de las negociaciones. En efecto, según veremos, las dos propuestas en las cuales finalmente se polarizó la discusión incluían la adopción de una única cuota después de un período de transición. Las discrepancias sobre el sistema de distribución de las cuotas resultaron, por el contrario, imposibles de conciliar y llevaron, finalmente, a la ruptura

<sup>7</sup> Veáanse, por ejemplo, la carta del Presidente Bush al Presidente Barco del 19 de septiembre de 1989 y la declaración del Jefe de la Delegación de los Estados Unidos ante la OIC del 26 de septiembre del mismo año.

**Cuadro 3**  
**GANANCIAS O PERDIDAS DE CUOTA**  
**CON LA APLICACION DE LA PROPUESTA DE LOS OTROS SUAVES**

	Cuota Inicial 88/89	Cuota Abril/89	Propuesta Otros Suaves	Propuesta Vs. Inicial 88/89	Otros Suaves Vs. Abril/89
<b>GANADORES POTENCIALES</b>					
Costa Rica	2.56	2.64	2.95	0.39	0.31
Guatemala	3.26	3.36	3.56	0.30	0.20
Honduras	1.57	1.62	1.84	0.27	0.22
India	1.65	1.65	2.29	0.64	0.64
México	4.12	4.25	4.81	0.69	0.56
Papua-N.Guinea	1.17	1.20	1.35	0.18	0.15
Indonesia	5.19	4.77	7.12	1.93	2.35
Zaire	2.18	2.03	2.33	0.15	0.30
<b>TOTAL</b>	<b>21.70</b>	<b>21.52</b>	<b>26.25</b>	<b>4.55</b>	<b>4.73</b>
“Excluyendo India, Indonesia”	14.86	15.10	16.84	1.98	1.74
<b>PERDEDORES POTENCIALES</b>					
Colombia	16.04	16.52	15.70	-0.34	-0.82
Brasil	30.68	31.42	28.56	-2.12	-2.86
Etiopía	2.48	2.59	2.18	-0.30	-0.41
Costa de Marfil	6.95	6.17	5.68	-1.27	-0.49
Uganda	4.44	4.09	4.04	-0.40	-0.05
<b>TOTAL</b>	<b>60.59</b>	<b>60.79</b>	<b>56.16</b>	<b>-4.43</b>	<b>-4.63</b>
Excluyendo Brasil	29.91	29.37	27.60	-2.31	-1.77

**Fuente:** Estimativos de los autores con base en datos de la OIC y de la propuesta del grupo de otros suaves de abril de 1989.

ra. Conviene recordar que la polémica sobre este tema estuvo asociada a diversas propuestas tendientes a mejorar el sistema de selectividad adoptado para el año cafetero 1988/89, para evitar, en particular, que Brasil recibiera el mismo tratamiento que los productores de cafés suaves. Sin embargo, este tema tendió a perder importancia en las discusiones posteriores, aunque hizo parte de la propuesta final de los productores de otros suaves.

La propuesta que sirvió de punto de partida en las discusiones fue en este caso la que presentaron estos productores en las sesiones del Consejo de la OIC que se llevaron a cabo en la primera quincena de abril. De acuerdo con esta propuesta, las cuotas debían distribuirse con base en criterios de “oferta” y “demanda” a los cuales se daría igual peso. Entre los criterios de “oferta” se daría una ponderación

del 90% a la producción exportable y de 10% a las existencias, en tanto que la “demanda” se determinaría en un 90% de acuerdo a las exportaciones a todo destino y 10% de acuerdo con una “lista de compras” (shopping list).

El impacto de esta propuesta sobre las cuotas se muestra en el Cuadro 3, donde se compara con la distribución correspondiente a comienzos del año cafetero 1988/89 y en el momento de la discusión. Como se puede apreciar, los grandes ganadores no eran los países centroamericanos y México, sino Indonesia y la India. Este hecho resulta, por lo demás, evidente a la luz de las consideraciones de la Sección II.A de este trabajo. El gran perdedor era, por su parte, Brasil. No obstante, Colombia, Etiopía, Costa de Marfil y, en menor medida, Uganda resultaban también perdedores bajo este esquema.

Estas consideraciones sirven para entender el curso posterior de esta propuesta. En primer lugar, permite comprender la fuerte resistencia del Brasil a considerar una posible redistribución de cuotas. De hecho, se puede demostrar que prácticamente cualquier sistema de asignación basado en registros históricos recientes –aún otorgando un importante peso a los inventarios– implicaba recortes importantes de la cuota brasileña, en especial de aquella que tenía este país después de los ajustes por selectividad. Esto no ocurría necesariamente en el caso de Colombia.

Por otra parte, la propuesta del grupo de otros suaves beneficiaba principalmente a un país productor de robustas (Indonesia) y a otro en el cual la mitad de la producción es de dicha calidad (India). No coincidía, así, con el reclamo principal de los países consumidores miembros del Acuerdo y, en especial, de los Estados Unidos, que se refería únicamente a los cafés suaves. No es, por lo tanto, sorprendente que en las negociaciones finales, los reclamos de ajustes de cuotas se concentraran exclusivamente en la participación de estos tipos de granos.

## **B. Polarización de las posiciones y ruptura**

Después de un prolongado y arduo proceso de negociaciones, las diversas posiciones se polarizaron en dos propuestas de resoluciones, que se concretaron en las reuniones del Consejo de la OIC de junio y se sometieron a votación el 3 de julio. La primera combinaba la aspiración de los países de la Comunidad Económica Europea de una cuota universal con los puntos de vista sobre la unificación del mercado expresados por varios países productores, liderados por Colombia. Esta propuesta, apoyada por Colombia, Brasil, los países africanos, la Comunidad Europea y Filipinas, proponía prorrogar el Acuerdo por un período adicional de un año. Durante este período, se negociaría un nuevo Acuerdo. Este propendería por un mercado único, mediante la incorporación de los consumidores no miembros, hasta alcanzar un 95% de las importaciones mundiales, momento en el cual se procedería a unificar el mercado.

Mientras se lograba este propósito, se adoptaban dos mecanismos de transición. El primero, vigente durante el año de negociación del nuevo Acuerdo, establecería nuevos controles a las exportaciones a países consumidores no miembros y un sistema de retención de excedentes. El segundo, que regiría durante el primer año del nuevo convenio, sería una cuota dual. Este sistema podría prorrogarse durante un año adicional, de no alcanzarse al finalizar el primer año del nuevo convenio la meta de incorporar países que representaran el 95% de las importaciones mundiales. Alternativamente, si el Consejo llegaba a considerar que dicho sistema no había operado en forma satisfactoria, se podría proceder a suspender las cláusulas económicas del Acuerdo, entrando a un régimen de libertad de mercado.

De acuerdo con esta propuesta, el problema de la asignación de cuotas debía separarse enteramente de aquel relativo a la prórroga del convenio. No obstante, se estipulaba que en septiembre, la nueva asignación se haría a través de un sistema de votación *excepcional*, en el cual la mayoría distribuida (es decir, tanto de productores como de consumidores) requerida para adoptar la distribución sería del 75%, y no del 66% como indicaba el Acuerdo de 1983. Esto garantizaba a los productores de otros suaves y a Estados Unidos un poder de veto en la decisión correspondiente.

Los productores de otros suaves, con el respaldo de los Estados Unidos, sometieron una contrapropuesta, en la cual condicionaban la prórroga del convenio a la fijación previa de una participación específica de los cafés suaves –colombianos y otros suaves– en la cuota global del 48%. En materia de unificación del mercado era más radical. De acuerdo con ella, el nuevo Acuerdo, que entraría a regir el 1o. de octubre de 1990 lo unificaría inmediatamente. De esta manera, sólo se establecía una transición de un año, durante la cual se adoptarían normas para regular las exportaciones a países consumidores no miembros. Finalmente, establecía que el régimen de ajuste selectivo de las cuotas bajo el nuevo convenio diferenciaría al menos entre tres tipos de calidades.

En la votación que se realizó el 3 de julio, el primer turno le correspondió a la propuesta liderada por Colombia. Dicha propuesta recibió 675 votos a favor y 218 en contra del sector exportador, y 520 votos a favor y 297 en contra del sector importador; el resto estuvo representado por abstenciones y ausencias. Por el otro lado, la propuesta presentada por los otros suaves obtuvo 251 votos a favor y 595 en contra del sector exportador, y 372 a favor y ninguno en contra del sector importador. En este último caso, la mayoría de los países se abstuvieron.

De esta manera, ninguna de las dos propuestas logró la mayoría distribuida del 70% necesaria para ser aprobada. Conviene resaltar, sin embargo, que la propuesta que respaldaba Colombia sólo fue rechazada por dos países consumidores: Estados Unidos (279 votos) y Singapur. Por su parte, la Comunidad Económica Europea, que constituyó el grueso del bloque de consumidores que apoyó la primera de las propuestas, se abstuvo en el caso de aquella presentada por el grupo de otros suaves. Por el lado de estos productores, es interesante anotar que Nicaragua también respaldó la primera propuesta, y Ecuador y El Salvador se abstuvieron en dicha votación. Indonesia y la India, los dos países más afectados por el sistema de asignación de cuotas, votaron a favor de la propuesta de otros suaves y en contra de la de Colombia<sup>8</sup>.

Ante la posibilidad de que se presentara este resultado, la Junta Ejecutiva había preparado un proyecto en el cual se consideraba la prórroga del convenio de 1983 por un período de dos años, sin cláusulas económicas. Inmediatamente, después de las votaciones anteriores, el Consejo adoptó dicha decisión por consenso, lo cual significaba que el Acuerdo continuaba vigente sin cuotas y que, en caso de querer reintroducir este mecanismo de regulación, sería necesario negociar de nuevo el conjunto de las cláusulas económicas.

### C. Desarrollos posteriores

La guerra frontal contra el narcotráfico decretada por Colombia cambió nuevamente el curso de las negociaciones. En especial, el país logró que los Estados Unidos colocaran un nuevo Pacto Cafetero dentro de su agenda de prioridades. Así lo confirman las cartas que se cruzaron los presidentes Barco y Bush en el mes de septiembre y las gestiones que ha llevado a cabo la delegación norteamericana desde la reunión del Consejo de la OIC de fines de septiembre y comienzos de octubre de 1989. Los avances han sido, sin embargo, escasos, debido a la actitud invariable de los productores de otros suaves y al retroceso de Brasil hacia una posición no negociadora, reforzada en este último caso por la interinidad política.

En la reunión del Consejo, Colombia y Estados Unidos lograron impulsar una Resolución en la cual se manifestaba la intención de todos sus miembros de negociar un nuevo acuerdo. Los términos muy generales de la declaración fueron interpretados por el comercio como una señal de que hubo poco avance. Así, Landell Mills la caracterizó como "una resolución sin sustancia" ("painless statement") y E.D.&F. Man afirmó que fue una "resolución frustrante y, en el mejor de los casos, una forma diplomática para que los miembros (de la OIC) pudieran terminar las reuniones sin haber hecho ninguna concesión"<sup>9</sup>. Poco después, refiriéndose a los escasos avances que se habían hecho en las reuniones que se realizaron posteriormente en América Central y África, la casa Bernard Rothfos declaró que "lo que el mercado realmente necesita son nuevas negociaciones entre las delegaciones ante la OIC y no la repetición de las viejas posiciones"<sup>10</sup>.

El único avance que se logró en las distintas reuniones regionales fue la decisión adoptada en diciembre por los países centroamericanos, liderados por Costa Rica, de retener el 15% de la disponibi-

<sup>8</sup> Véase un análisis detallado de esta votación en Montenegro et al (1990).

<sup>9</sup> LMC Commodity Bulletin: Coffee, octubre de 1989 y E.D.&F. Man, World Coffee Situation, octubre 11 de 1989.

<sup>10</sup> BR Information, No. 333, noviembre 9 de 1989.

lidad exportable en el período enero-septiembre para colocarlo en el mercado al final del año. Sin embargo, la decisión no ha sido enteramente creíble para el comercio, ya que fue liderada por un gobierno que termina y se adoptó cuando las cosechas centroamericanas estaban vendidas en una proporción sustancial. Además, no fue secundada por otros países.

El escaso avance en las negociaciones se reflejó en la reunión de la Junta Ejecutiva de la OIC del pasado mes de enero. En dicha reunión, los Estados Unidos presentaron una propuesta para iniciar una gran campaña de afiliación de países consumidores no miembros, que fue recibida con cautela por la Comunidad Económica Europea, entre otros participantes en las deliberaciones. Por su parte la Comunidad circuló un documento en el cual reafirmaba su vieja posición de respaldo a un nuevo acuerdo con un régimen de cuotas universales, una distribución de dichas cuotas acorde con la demanda de las distintas calidades y un período de transición hacia la nueva situación.

De esta manera, quizás el mayor avance sustancial ha sido la declaración del jefe de la delegación de los Estados Unidos en la reunión anual de la Asociación Nacional del Café de dicho país realizada en Boca Ratón el pasado mes de febrero<sup>11</sup>. En dicha declaración reafirmó que el liderazgo asumido por los Estados Unidos para el restablecimiento del Acuerdo Cafetero es una respuesta directa a los esfuerzos de Colombia por combatir el narcotráfico. Además, presentó los lineamientos generales de una propuesta para un nuevo Acuerdo Internacional. De acuerdo con dichos lineamientos, el nuevo Acuerdo incluiría dos provisiones básicas: (1) una cuota universal; y (2) un sistema de asignación de cuotas basado en criterios de mercado, con ajustes automáticos entre varios grupos de productores (es decir, un sistema de selectividad) basado en la evolución de los precios de las calidades que ellos producen.

---

<sup>11</sup> "Recent Events in the Negotiation of a New International Coffee Agreement", *Mimeo*, febrero de 1990.

Sin duda, esta propuesta será el punto de partida de todas las negociaciones subsiguientes. En cualquier caso, conviene tener presente que ella contiene elementos que han sido rechazados en forma reiterada por varios países productores, entre ellos Brasil. Poco se conoce, sin embargo, sobre la posición que adoptará el próximo gobierno brasileño sobre el particular. Por el momento, las tendencias alcistas de corto plazo del mercado (Veáse la sección siguiente) han reducido la sensación de urgencia de un nuevo acuerdo que existía hasta hace poco tiempo.

#### **IV. EFECTOS DEL COLAPSO DEL PACTO**

##### **A. El comportamiento de corto plazo del mercado**

Como se esperaba, el efecto inmediato de la suspensión de las cláusulas económicas del Acuerdo Cafetero fue el colapso de las cotizaciones del grano. La nueva coyuntura permitió, además, que varios países productores colocaran o intentaran colocar mayores cantidades de grano en el mercado, con el propósito de reducir sus existencias, de ganar participación en el mercado y de compensar, a través de un mayor volumen, la caída en sus ingresos de divisas.

La caída de los precios tuvo lugar en forma escalonada y en relación directa con el curso de las negociaciones. En efecto, según lo indica el Cuadro 4, en mayo las cotizaciones de los cafés arábigas estaban a un nivel similar al promedio del primer semestre del año y ligeramente por encima del que prevaleció durante 1988; en el caso de los robustas, los precios eran algo inferiores al promedio de este último año. La primera caída de las cotizaciones se experimentó como resultado directo del fracaso de las negociaciones que tuvieron lugar entre el 5 y el 13 de junio. Posteriormente, como consecuencia de la votación del 3 de julio, en la cual se protocolizó la ruptura del sistema de cuotas, experimentaron una nueva caída. Finalmente, en octubre se desplomaron nuevamente, como resultado directo de la declaración del presidente del Instituto Brasileño del Café al llegar a las

**Cuadro 4**  
**EFFECTO DE LA RUPTURA DEL PACTO SOBRE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL CAFE**

Período		Suaves Colombianos 1/	Arábicas no lavados	Otros suaves			Robustas			Precio compuesto
				N.Y.	Bremen Hamburgo	Promedio	N.Y.	Le Havre Marsella	Promedio	
Promedio	1988	143.00	121.84	135.10	145.09	137.60	95.11	93.12	94.31	115.96
I Semestre	1989	149.33	129.58	138.56	145.73	140.33	93.90	91.75	93.02	116.68
Mayo	1989	146.65	128.94	138.65	145.80	140.37	92.00	90.62	91.40	115.89
Junio	"	134.16	115.02	123.21	131.64	125.32	84.55	82.50	83.73	104.52
Julio	"	94.41	78.75	85.91	95.29	88.09	65.78	64.55	65.24	76.67
Agosto	"	83.15	67.32	77.40	81.82	78.51	59.35	59.94	59.60	69.05
Septiembre	"	83.25	67.75	77.84	80.31	78.42	60.66	59.15	60.03	69.23
Octubre	"	74.10	60.32	67.76	71.34	68.65	53.83	53.15	53.55	61.10
Noviembre	"	77.34	65.52	70.72	71.40	70.87	53.22	53.27	53.27	62.07
Diciembre	"	78.13	67.92	72.55	71.99	72.47	52.15	50.10	51.33	61.90
Enero	1990	82.07	70.36	75.83	76.60	76.02	50.52	47.89	49.47	62.75
Oct.89/Mayo 89		-49.47	-53.22	-51.13	-51.07	-51.09	-41.49	-41.35	-41.41	-47.28
Ene.90/Mayo 89		-44.04	-45.43	-45.31	-47.46	-45.84	-45.09	-47.15	-45.88	-45.85

1/Precio de reintegro hasta febrero de 1989.

Precio de Suaves Colombianos en Nueva York desde marzo de 1989.

**Fuente:** OIC.

reuniones del Consejo de la OIC en Londres, según la cual encontraba difícil alcanzar un acuerdo. Para entonces, los precios reales del grano en el mercado internacional alcanzaron el nivel más bajo en medio siglo y uno de los más bajos desde que existen registros históricos continuos [Ocampo, (1989-90)].

Como lo indica el Cuadro 4 y el Gráfico 1, la caída entre mayo y octubre fue más pronunciada para los cafés arábicas, especialmente los no lavados (brasileños), que para los robustas. Como resultado de ello, los diferenciales de precios entre unos y otros se redujeron en forma significativa. Con posterioridad se ha experimentado un fenómeno opuesto: a medida que se han recuperado las cotizaciones de cafés arábicas, se han deteriorado las de los robustas. De esta manera, entre mayo de 1989 y enero de

1990, los precios de todos los tipos de granos han experimentado una caída similar y se ha retornado, así, a diferenciales similares a los que existían antes del colapso del sistema de cuotas. Este hecho pone en duda, por lo demás, la afirmación de la industria de los países avanzados según la cual dichos diferenciales reflejaban básicamente la excesiva restricción a la oferta de cafés suaves bajo dicho régimen.

La caída en los precios internacionales estuvo acompañada por la reducción o eliminación de los diferentes impuestos a la exportación del grano que existen en los distintos países (incluyendo mecanismos tales como la retención colombiana, la venta de estampillas brasileña, etc.). Aún así, los precios reales pagados al productor se disminuyeron en términos reales en todos los países.

Por el contrario, los precios al consumidor en los países desarrollados no se redujeron o sólo lo hicieron en forma rezagada y en proporciones reducidas –un 5% y, en unos pocos casos, hasta un 15%. Más aún, como en muchos de estos países los precios habían tendido a aumentar antes del rompimiento del pacto de cuotas, permanecieron típicamente por encima de los niveles de los mismos meses en 1988<sup>12</sup>. Poco después de la ruptura, algunas casas comerciales llegaron incluso a considerar que la reducción de los precios al consumidor podría ser perjudicial para la imagen del producto en el largo plazo<sup>13</sup>. Nótese que, en estas condiciones, la respuesta esperada del consumo dependerá de los posibles efectos de la mejora en la calidad de las mezclas, de la introducción de nuevos productos y de la mayor publicidad financiada por los márgenes crecientes de los tostadores.

El colapso de las cotizaciones estuvo acompañado por un aumento sustancial de las cantidades de grano comercializadas en el mercado internacional. El aumento fue particularmente notorio en el tercer trimestre, durante el cual se exportaron 20.8 millones de sacos, 3.5 millones más que en el mismo período en 1988 y 4.9 millones más que en el segundo trimestre de 1989. Por el contrario, en los últimos meses, el ritmo de ventas se redujo a niveles similares a los del segundo trimestre. En su conjunto, sin embargo, las exportaciones realizadas entre julio y noviembre crecieron en 15% en relación con los mismos meses de 1988. Para el conjunto del año, el crecimiento fue de algo más del 6% (Cuadro 5).

El mayor incremento de las exportaciones después de la ruptura del pacto lo logró el grupo de países productores de otros suaves, con un aumento del

**Cuadro 5**  
**VARIACION DE LAS EXPORTACIONES DE CAFE,**  
**1989/1988**

	Enero- Junio	Julio- Nov.	Enero- Nov.
<b>SUAVES</b>			
COLOMBIANOS	4.24	26.59	15.06
Colombia	-2.60	30.21	12.91
Kenia	25.87	14.78	20.03
Tanzania	85.78	3.44	38.59
<b>OTROS SUAVES</b>	4.63	43.22	22.95
Costa Rica	12.77	16.09	14.37
Ecuador	11.07	6.02	8.03
El Salvador	-6.56	-44.2	-20.95
Guatemala	-7.24	60.68	23.59
Honduras	12.13	19.63	14.51
India	54.39	16.23	32.08
México	-35.72	161.59	46.10
Nicaragua	5.35	28.05	10.20
Papua-N. Guinea	96.20	68.05	78.10
Perú	100.49	38.25	52.74
Rep. Dominicana	15.67	4.41	10.07
<b>ARABICAS NO</b>			
LAVADOS	-6.23	8.12	1.18
Brasil	-8.8	7.92	-0.01
Etiopía	18.46	11.12	15.45
<b>ROBUSTAS</b>	-9.41	-10.13	-9.77
Angola	-8.36	-48.34	-29.24
Filipinas	17.70	-9.47	5.80
Indonesia	-34.61	7.12	-12.50
Oamcaf	-4.54	-38.52	-21.05
Costa de Marfil	-14.51	-47.01	-27.74
Otros	11.74	-31.55	-13.26
Uganda	20.35	13.91	16.91
Zaire	-11.31	40.79	11.38
<b>TOTAL</b>	-2.28	15.02	6.27
Total sin Brasil	-0.15	17.78	8.51

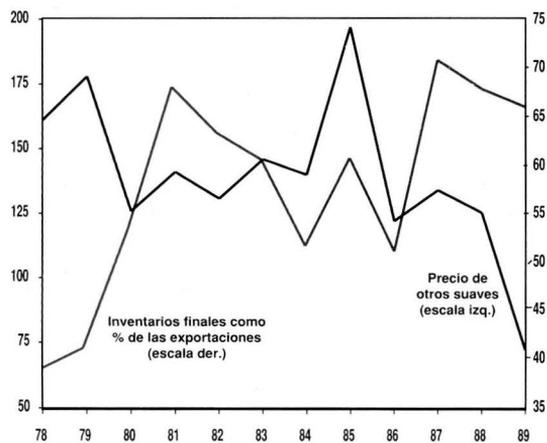
Fuente: OIC.

43%. Las naciones productoras de suaves colombianos aumentaron también sus ventas en un 16%, en tanto que Brasil lo hizo en un 8%. No obstante, en este último caso, las mayores exportaciones compensaron en gran medida las ventas reducidas del primer semestre del año. Por el contrario, las exportaciones de robustas se redujeron en un 10% con respecto al mismos meses de 1988, mante-

<sup>12</sup> Veáanse, por ejemplo, *BR Information*, Nos. 332 y 335 de octubre 20 y noviembre 11 de 1989; *LMC Commodity Bulletin: Coffee*, septiembre y octubre de 1989; E.D.&F. Man, *World Coffee Situation*, noviembre 6 de 1989; y Shearson Lehman Hutton, *Futures Research In-Depth Report: Coffee*, noviembre de 1989

<sup>13</sup> *BR Information*, No. 326, julio 21 de 1989.

**Gráfico 2**  
**COMPORTAMIENTO DEL PRECIO DE OTROS**  
**SUAVES Y DE LOS INVENTARIOS DE CAFE**



Fuentes: OIC y FNC.

niendo una tendencia que se había percibido ya en el primer semestre del año.

A nivel de países individuales, el mayor incremento de las ventas después de la ruptura del pacto lo obtuvo México, corroborando la apreciación según la cual dicho país estaba interesado en un período de libertad para vender las existencias que tenía acumuladas. Los países centroamericanos, al igual que Colombia, Kenia, India y Papua-Nueva Guinea lograron también aumentos considerables de sus exportaciones en relación con el año anterior. Algunos productores de robustas también lo hicieron, especialmente Uganda y Zaire.

Las mayores exportaciones del segundo semestre reflejan en alguna medida aumentos del consumo, como resultado del crecimiento continuo del consumo europeo y de los países socialistas, de la recuperación del consumo norteamericano y de factores puramente estacionales. En cualquier caso, estos aumentos no están asociados a los efectos de

la caída de las cotizaciones internacionales, ya que los precios al consumidor sólo se redujeron en forma rezagada e incompleta, según hemos visto. Sin embargo, una parte importante de la mayor demanda provino de la acumulación de existencias en países consumidores, que se encontraban en niveles extremadamente reducidos en el momento de la ruptura. No obstante, aún en septiembre, estos inventarios se encontraban todavía en niveles históricamente reducidos<sup>14</sup>.

En el momento de terminar este artículo (fines de febrero), los precios se encontraban en una fase claramente alcista, que ya se había reflejado en aumentos de las cotizaciones del café colombiano hasta 10 centavos por encima del nivel promedio del mes de enero. Este hecho refleja una serie de factores favorables: el consenso sobre el relativo equilibrio que existe en el mercado para el año cafetero en curso, los aumentos que está experimentando el consumo a nivel mundial, las perspectivas que han abierto en este frente los acontecimientos políticos en los países socialistas, la cosecha relativamente moderada que se espera tenga nuevamente Brasil en el próximo año cafetero, las pérdidas parciales y reducciones de las cosechas mexicana y centroamericanas, la especulación con igual fenómeno en Colombia, los diagnósticos sobre la mala calidad de los inventarios de los países productores, especialmente los brasileños<sup>15</sup>, etc.

<sup>14</sup> Sobre este tema existe un consenso en los analistas del comercio, aunque las estadísticas son débiles. El intento más regular de medir dichas existencias es el de Landell Mills (*LMC Commodity Bulletin*, varios números). El estimativo más reciente de esta casa indica que dichas existencias se redujeron de 7.1 y 6.9 millones de sacos en septiembre y diciembre de 1987 a 5.8 y 3.2 millones en los mismos meses de 1988. A mediados de este último año eran sólo de 2.8 millones de sacos. A partir de entonces aumentaron, hasta alcanzar 4.0 millones en septiembre de 1989, todavía por debajo del mismo mes en 1988. Nótese, sin embargo, que hay un consenso sobre la existencia de un volumen considerable de café excedente disponible en los puertos libres de Europa en el momento de la ruptura del Pacto que, de acuerdo con los estimativos de diferentes casas comerciales, oscila entre 1.2 y 2 millones de sacos (veáanse *BR Information*, No. 326, julio 21 de 1989, y el reporte de Philipp Brothers del mes de agosto).

<sup>15</sup> Volcafé, por ejemplo, en un informe del 6 de febrero de 1990, estima que de los 16.9 millones de sacos de inventarios

En cualquier caso, la posición estadística de la industria cafetera mundial sigue siendo extremadamente frágil. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, una de las características centrales del mercado mundial del grano desde mediados de la década pasada ha sido la gran sensibilidad de los precios ante cambios más bien modestos en la relación de inventarios a exportaciones mundiales<sup>16</sup>. Esta relación es todavía muy alta para los patrones de los últimos quince años. Además, su estabilidad depende de que la cosecha brasileña se mantenga en niveles moderados (del orden de 25 millones de sacos). Algunos cálculos simples indican que la capacidad productiva de dicho país es muy superior a este registro<sup>17</sup>. Existe, por su parte, mucha especulación sobre los efectos adversos que han tenido las condiciones macroeconómicas y cafeteras sobre el cuidado de las plantaciones brasileñas y sobre el impacto que podrían tener las medidas cambiarias y cafeteras que adopte el nuevo gobierno de dicho país.

Por otra parte, la experiencia de reintroducción del sistema de cuotas en 1980 y en 1987 indica que, aún pequeños excesos de inventarios en poder de los países consumidores pueden ejercer un impacto depresivo considerable y prolongado sobre el mercado<sup>18</sup>. Este fenómeno se ha perfilado desde la ruptura del Acuerdo, según hemos visto, y tenderá a acentuarse en el futuro inmediato, según todos los analistas. Más aún, los posibles avances en la negociación de un nuevo Acuerdo podrían acentuar esta tendencia. Aunque ello permitiría una recuperación más rápida de los precios en el corto

---

del Instituto Brasileño del Café, solo 4.0 millones, correspondientes a la cosecha de 1986/87, son realmente de buena calidad.

<sup>16</sup> Conviene recordar que esta relación fue extremadamente alta en los años sesentas (poco más del 150%) y aún en el primer lustro de los ochentas (cerca del 90%). No obstante, en aquel entonces la mayoría de los inventarios mundiales estaban en poder de Brasil, que ejercía, así, un papel regulador mucho mayor que en el presente.

<sup>17</sup> Un cálculo simple basado en el área plantada y la tendencia de mediano plazo de la productividad por hectárea indica que dicha capacidad es de unos 30 millones de sacos anuales.

<sup>18</sup> Sobre el particular, veáanse las apreciaciones de E.D. & F Man, *World Coffee Situation*, julio 6 de 1989.

plazo, también actuaría como un factor depresivo en los meses subsiguientes.

## **B. Perspectivas de mediano plazo y efectos distributivos del mercado libre**

El impacto de mediano plazo de la ruptura del pacto de cuotas es mucho más difícil de determinar. Sin embargo, sobre este tema es posible hacer algunas apreciaciones basadas en dos estudios recientes. El primero toma como punto de partida las simulaciones del modelo del Banco Mundial sobre el mercado del mundial del café. El segundo parte de una cuantificación cuidadosa de los costos de producción de los distintos países en relación con los precios vigentes en el mercado libre para las distintas calidades del grano.

Los efectos del mercado libre que se desprenden del modelo del Banco Mundial han sido reseñados en dos trabajos diferentes, uno de ellos previo y otro posterior a la ruptura del pacto [Akiyama y Varangis, (1989a y 1989b)]. Estas dos versiones no sólo se diferencian en los supuestos sobre el comportamiento de la política cafetera en los países productores<sup>19</sup> sino también en el modelaje mismo de diversas variables de oferta y demanda que juegan un papel clave en los resultados. En ambos casos, el modelo supone que, después de una brusca caída de los precios, estos se recuperan, como resultado de los desincentivos a la producción generada por las bajas cotizaciones internacionales. La caída inicial es mayor en la segunda versión del modelo, pero también lo es la recuperación posterior de los precios. De acuerdo con esta simulación, los precios superarían a partir de 1995 aquellos que hubieran estado vigentes en un régimen de cuotas.

Para el conjunto de la década de los noventas, estas simulaciones indican que los países productores recibirán ingresos provenientes de sus exportaciones del grano sólo ligeramente inferiores a lo que

---

<sup>19</sup> En la segunda versión se incorporaron bajas en impuestos a las exportaciones del grano, que se suponían invariables en la primera, y la política agresiva de realización de inventarios adoptada por algunos países después de la ruptura.

habría sucedido bajo en régimen de cuotas. Este resultado es coherente con las simulaciones que proporciona el modelo sobre los efectos del Acuerdo Internacional del Café en los años ochentas, según las cuales el pacto de cuotas tendió a *estabilizar* más que a *incrementar* los ingresos de los países productores (y el gasto de los consumidores) –Akiyama y Varangis (1989a). Esta apreciación resulta, por lo demás, inconsistente con aquellos trabajos que formulan que el Pacto es, ante todo, un instrumento de ayuda externa a los países en desarrollo<sup>20</sup>.

En su conjunto, el segundo de los trabajos anotados indica que, como resultado de la ruptura del régimen de cuotas, el ingreso promedio de los países exportadores se reduciría entre 1990 y el año 2000 de US\$11.300 a US\$11.000 millones anuales (en dólares de 1988), es decir, en un 2.7%. De este costo, se estima que la mayor pérdida se producirá durante los dos primeros años, US\$7.000 millones. Se espera, sin embargo, que para la segunda mitad de los años noventa los ingresos de divisas se hayan recuperado, llegando incluso a superar en un 12% aquellos que hubieran recibido los países productores bajo un régimen de cuotas.

Este trabajo indica, sin embargo, que los costos y beneficios del régimen de libertad se distribuirán en forma muy diferente entre distintos países productores. En términos generales diferencian tres grupos de países<sup>21</sup>:

1. El primero de ellos, que agrupa a Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Indonesia, India y Papua-Nueva Guinea, exporta mayores volúmenes bajo el escenario de libertad. Este resultado está asociado a la capacidad de resistencia que tienen estos países ante los menores precios, ya sea porque sus

costos de producción son reducidos o porque mantienen un precio interno real alto. Nótese, sin embargo, que sólo algunos de ellos son capaces de aumentar en el largo plazo los ingresos reales por exportaciones de café bajo un régimen de libertad –entre ellos Colombia, aunque sólo en la segunda corrida del modelo (Veáse, al respecto, el Cuadro 6).

2. El segundo grupo está compuesto por aquellos países (El Salvador, Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Kenia, Perú, Etiopía, Tanzania, Zaire, Uganda y Filipinas) para los cuales, aunque el régimen de libertad permite aumentar la producción, los bajos precios internacionales generados en los primeros años reducirán su capacidad productiva en el mediano plazo. Para algunos de ellos, la pérdida de ingresos podría ser sustancial, según lo indica el Cuadro 6.

3. En el caso del tercer grupo de países (Nicaragua, Costa de Marfil, Camerún y Madagascar), la capacidad productiva era apenas suficiente en el momento de la ruptura para cumplir con las cuotas de exportación. Al caer los precios, su producción tenderá a disminuir y, por lo tanto, terminarán exportando menos bajo el régimen de libertad.

Los efectos del mercado libre sobre los distintos países no resultan similares a aquellos que resultan de analizar la información disponible sobre costos de producción, de acuerdo con el estudio más cuidadoso sobre el tema<sup>22</sup>. En el Cuadro 6 se estima un margen entre los precios prevalecientes entre agosto de 1989 y enero de 1990 para las distintas calidades del grano y los costos variables y totales estimados por dicho estudio. En el caso de aquellos países que típicamente producen más de una calidad, se han ponderado tanto los precios como los costos por la participación de cada calidad en las cuotas asignadas por la OIC para el año cafetero 1988/89. Cabe resaltar que los márgenes así estimados son burdos, ya que no diferencian los pre-

<sup>20</sup> Veáanse, al respecto, los trabajos citados en la introducción a este ensayo.

<sup>21</sup> Vale la pena resaltar que la agrupación en la cual se clasifican muchos países no coincide en las dos versiones del modelo. Este hecho se muestra además en el Cuadro 6 en los cálculos muy dispares entre una y otra versión en relación con las pérdidas de ingreso bajo un régimen de mercado libre.

<sup>22</sup> Landell Mills Commodities Studies, *A World Survey of Coffee Bean Production Costs, 1987/88*, Oxford, enero de 1990.

**Cuadro 6**  
**EFFECTOS DE LA RUPTURA DEL PACTO SOBRE LOS DISTINTOS PAISES PRODUCTORES**

	Ganancia o pérdida de ingresos bajo mercado libre según modelo del Banco Mundial (%)	Margen sobre costos (Agosto/1989-Enero/1990)		
		Estimativo Febrero	Estimativo Noviembre	Sobre costos variables
<b>SUAVES COLOMBIANOS</b>				
Colombia	-9.9	1.4	37.08	6.40
Kenia	-3.4	-8.1	20.43	-16.42
	-4.8		36.08	10.35
<b>OTROS SUAVES</b>				
Costa Rica	14.3	4.6	36.65	9.67
Ecuador	-5.9		29.35	4.49
El Salvador	-20.0	-8.6	41.66	15.63
Guatemala	-11.0	-19.1	30.61	1.42
Honduras	-3.5	-17.4	37.94	7.53
India	-10.4		25.13	3.50
México	-9.3	0.0	26.24	-1.45
Nicaragua	-14.5		41.45	10.77
Papua-N. Guinea	15.7		29.28	6.56
Rep. Dominicana	-4.3		39.05	20.29
<b>ARABICAS NO LAVADOS</b>				
Brasil	-7.1	-2.4	31.26	11.37
Etiopía	-19.0		40.61	22.19
<b>ROBUSTAS</b>				
Filipinas	25.6		25.47	10.16
Indonesia	39.0	8.3	32.10	18.78
Camerún	8.6		29.05	8.12
Costa de Marfil	-19.5	-13.7	17.90	-3.57
Uganda	-4.9		35.69	22.31
Zaire	6.0		28.47	12.02

**Nota:** Costos estimados suponiendo una tasa de interés real del 5%.

**Fuente:** Landell Mills Commodities Studies, A World Survey of Coffee Bean Production Costs, 1987/88, Oxford, enero de 1990.

mios o descuentos de los cafés de distintos países en relación con la calidad promedio del grupo al cual pertenecen, ni los montos diferentes de costos de comercialización y transporte internacional que deben afectar dichos márgenes para obtener montos netos mucho más representativos de la verdadera competitividad internacional del país.

Como se puede apreciar, aún con los bajos precios internacionales que prevalecieron después de la ruptura del Pacto, los márgenes sobre costos variables permitían a todos los países mantenerse en el corto plazo en el negocio. Este resultado es coherente, por lo demás, con la conocida observación, que se corrobora en el modelo del Banco Mundial,

según la cual la oferta mundial es poco elástica a los precios en el corto plazo. En el largo plazo, la situación es muy diferente. Algunos países tienen márgenes negativos y en la mitad la diferencia entre el precio y el costo (doméstico) resulta insuficiente para pagar los costos de comercialización y transporte internacional (que equivalen a unos 10 centavos por libra en el caso colombiano).

Al comparar estos estimativos con los que resultan del modelo del Banco Mundial se encuentran pocos elementos en común<sup>23</sup>. Algunos países incluidos dentro del primer grupo del Banco tienen altos márgenes en el largo plazo (unos 10 centavos o más). Entre ellos se cuentan Brasil, Costa Rica e Indonesia, pero no Colombia, Papua-Nueva Guinea, México o India. Brasil resulta, sin embargo, un perdedor neto con la ruptura del pacto de acuerdo con los estimativos del Banco. Por otra parte, de los cuatro últimos, sólo los dos primeros tienen márgenes lo suficientemente altos como para sobrevivir una vez se recuperen ligeramente los precios.

Por el contrario, algunos países cuyo margen parece relativamente amplio están clasificados dentro del segundo grupo del Banco Mundial (Tanzania,

República Dominicana, Etiopía, Filipinas, Uganda y Zaire) e incluso en el tercero (Nicaragua). Además, con la excepción de Costa de Marfil, la mayoría de los países con los márgenes bajos aparecen clasificados dentro de los dos primeros grupos del Banco (Kenia, México, Guatemala e India).

Aunque los resultados de estos dos estudios no son totalmente consistentes, existen algunas conclusiones comunes que se desprenden de ellos. En primer lugar, resulta evidente que la ruptura del Pacto tendrá efectos redistributivos considerables a nivel mundial. En segundo término, algunos pocos países parecen tener condiciones competitivas excepcionalmente buenas, en especial Indonesia y Costa Rica. Brasil y Colombia, al igual que Papua-Nueva Guinea tienen también una situación relativamente buena para enfrentar el mercado libre. Este hecho, unido a la proporción de inventarios en su poder, puede ayudar a explicar la respuesta agresiva de los dos principales productores mundiales una vez se protocolizó la ruptura del Acuerdo. Por otra parte, ayuda a explicar la posición que adoptaron Indonesia, Costa Rica y Papua-Nueva Guinea en el proceso que condujo a la ruptura de julio. Por el contrario, la posición de muchos de los países del grupo de otros suaves parece enteramente incomprensible a luz de los efectos potenciales que la ruptura del Pacto puede tener sobre ellos en el largo plazo. Este es, en particular, el caso de México y Guatemala.

---

<sup>23</sup> De hecho, las correlaciones, tanto simple como de rango, entre márgenes y ganancias o pérdidas según el estimativo del Banco Mundial no son significativas estadísticamente.

## REFERENCIAS

- AKIYAMA, Takamasa y Panayotis N. VARANGIS (1989a), "Impact of the International Coffee Agreement's Export Quota System on the World's Coffee Market", *Working Papers*, 148, Washington: The World Bank, febrero.
- (1989b), "Prospects for the World Coffee Market", *Mimeo*, noviembre.
- BOHMAN, Mary y Lovell JARVIS (1990), "The International Coffee Agreement: economics of the nonmember market", *European Review of Agricultural Economics*, en prensa.
- HERRMANN, Roland (1986), "Free Riders and the Redistributive Effects of International Commodity Agreements: The Case of Coffee", *Journal of Policy Modeling*.
- (1988), "The International Allocation of Trade-Tied Aid: A Quantitative Analysis for the Export Quota Scheme in Coffee", *Review of World Economics*.
- MALTA, Mauro (1987), "A Indústria de Café no Brasil: Um Retrato no Início da Safra 1987/88, Informe preparado para la Federación Nacional de Cafeteros", *Mimeo*, julio.
- MONTENEGRO, Armando (1989), "Observaciones sobre la crisis del régimen de cuotas en el Pacto Cafetero", *Debates de Coyuntura Económica*, No. 15.
- , Mónica APARICIO y Andrés LANGEBAEK (1990), "Análisis de la votación que suspendió el régimen de cuotas en la OIC", *Mimeo*, Oficina Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, enero.
- OCAMPO, José Antonio (1989-90), "¿Qué tan bajos están los precios del café? 170 años en perspectiva", *Estrategia Económica y Financiera*, diciembre-enero.

# **Informes de Investigación**

# PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Programa patrocinado por la Comisión Nacional para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América.

**Junta de Asesores:** Presidente: Anibal Pinto. Vocales: Rodrigo Botero, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, Norberto González, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Santiago Roldán, Gert Rosenthal, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, Alfredo de Sousa, María C. Tavares, Edelberto Torres-Rivas, Juan Velarde Fuertes, Luis Yáñez-Barnuevo.

**Director:** Osvaldo Sunkel

**Subdirector:** Angel Serrano

**Consejo de Redacción:** Carlos Abad (Secretario de Redacción), Carlos Bazdresch, A. Eric Calcagno, José Luis García Delgado, Eugenio Lahera, Augusto Mateus, Juan Muñoz, Rodolfo Rieznic (S. Redacción) y Luis Rodríguez-Zúñiga.

Número 13

Enero-Junio 1988

## SUMARIO

### EL TEMA CENTRAL: «RELACIONES INTERNACIONALES. TENDENCIAS Y DESAFIOS»

#### ESTUDIOS DE AMERICA LATINA

- Luciano Tomassini: La cambiante inserción internacional de América Latina en la década de los 80.
- Roberto Bouzas: América Latina en la economía internacional: los desafíos de una década perdida.
- Carlos Ominami: Doce proposiciones acerca de América Latina en una era de profundo cambio tecnológico.
- Stephany Griffith-Jones: La condicionalidad cruzada o la expansión del ajuste obligatorio.
- Augusto Varas: Dimensiones internacionales y regionales de la defensa nacional.
- Carlos Rico F.: El Socialismo Europeo, la Alianza Atlántica y Centroamérica: ¿Una historia de expectativas frustradas?

#### ESTUDIOS DE ESPAÑA

- Juan Pablo de Laiglesia: Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado.
- José Antonio Alonso y Vicente Donoso: Perspectivas de las relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea.

#### ESTUDIOS DE PORTUGAL

- Fernando Freire de Sousa: Rumo à Europa. Um balanço da internacionalização da economia portuguesa.

## 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.
  - **Resúmenes de Artículos:** más de 150 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante 1986-1987.
  - **Revista de Revistas:** Información periódica del contenido de más de 140 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica, España y Portugal.
- Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 5.000 pesetas ó 40 dólares; Europa, 45 dólares; América y resto del mundo, 50 dólares.

Instituto de Cooperación Iberoamericana  
Revista Pensamiento Iberoamericano  
Avenida de los Reyes Católicos, 4  
28040 Madrid  
Teléfono: 244 06 00 (Ext. 300)  
Télex: 412 134 CIBC E

# Relación entre la política macroeconómica y la producción agropecuaria

Catalina Crane\*

## INTRODUCCION

En este trabajo se presenta un modelo analítico y empírico para estudiar los determinantes de la oferta y demanda del sector agrícola colombiano, haciendo énfasis en los de tipo macroeconómico. Los planteamientos del trabajo se hacen a la luz de las discusiones más recientes planteadas sobre el tema de las interrelaciones entre la política macroeconómica y el sector agrícola. El estudio está dividido en cuatro secciones. En la primera se hace una revisión de la bibliografía sobre el tema de las interrelaciones entre la política macroeconómica y el desempeño del sector agropecuario, describiéndose los diferentes planteamientos teóricos sobre los canales a través de los cuales se dan las influencias de las diversas políticas macroeconómicas sobre la producción agropecuaria. Se presenta, además, un modelo estructural a través del cual se relacionan diferentes variables de política macroeconómica con la producción agrícola. En la segunda sección se hace un breve análisis descriptivo de las principales variables del sector agrícola, las

cuales se utilizan en la estimación del modelo. Este análisis pretende establecer las relaciones más evidentes entre las principales variables macroeconómicas y el desempeño del sector agrícola. En la sección III se presentan los resultados de las estimaciones de las funciones de oferta y de demanda de los grupos de productos en que se ha dividido el sector agrícola, partiendo del planteamiento de la sección I. En esta sección se verá en detalle cuáles son los determinantes de cada una de estas variables, sus elasticidades, etc., y se hace también una evaluación del modelo estimado al resolverse simultáneamente las ecuaciones planteadas. Posteriormente se realizan simulaciones para estudiar los efectos de diferentes escenarios de política económica.

## I. ANALISIS TEORICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA POLITICA MACROECONOMICA Y EL SECTOR AGROPECUARIO

### A. Revisión de bibliografía y planteamientos teóricos

Hay una vasta gama de trabajos que se han concentrado en los efectos de ciertas políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario a través

---

\* La autora agradece los comentarios y la ayuda en la elaboración de esta versión resumida de Juan José Perfetti. Además agradece especialmente la colaboración de Alberto Melo y Manuel Ramírez.

de sus consecuencias sobre la tasa de cambio real y de los efectos de ésta sobre los precios relativos de los bienes agrícolas [García (1981); Montes (1986); Valdés (1986); Chiber y Wilton, (1986)]. En particular se ha enfatizado en el efecto de la política de sustitución de importaciones industriales, la cual a través de las medidas diseñadas para proteger a este sector ha desprotegido y, por lo tanto, desincentivado la producción agrícola [García (1981)].

Este efecto discriminatorio particular, que proviene de la adopción de un modelo específico de desarrollo, ha sido reconocido ampliamente por parte de las autoridades económicas en la mayoría de los países, y generalmente se ha tratado de contrarrestar mediante la utilización de políticas directas de subsidios a los insumos, precios de sustentación, crédito dirigido, etc. No obstante, al analizar este tipo de políticas directas, generalmente se hace caso omiso del papel que juega la política macroeconómica sobre el sector, precisamente a través de estas políticas. En efecto, las políticas generales comúnmente afectan la implantación de estos incentivos ya que los objetivos sectoriales muchas veces se ven sacrificados por los objetivos globales.

Por otro lado, hay estudios que analizan el efecto del gasto público sobre el sector, no sólo el que se da directamente a través de la inversión estatal sino los efectos de tipo más general [Valdés (1986), García y Montes (1988)]. El argumento en este caso es que un aumento del gasto público genera un aumento de los precios domésticos frente a los de los sectores comercializables, lo que actúa también en contra de la producción agropecuaria (aunque no exclusivamente de ella, ya que también se ve afectado el sector exportador de la industria). Otro canal que se menciona es el que se da cuando se supone que el déficit fiscal necesariamente se traduce en un problema de balanza de pagos.

Entre los fenómenos estudiados también está el del efecto de cambios en los términos de intercambio y particularmente los causados por un aumento repentino del precio del principal producto de exportación, fenómeno que se ha denominado "enfermedad holandesa". Este aumento de los ingresos

del sector exportador genera un incremento en la demanda por bienes domésticos y por ende de sus precios, reduciéndose el precio de los bienes comercializables, además de que los recursos fluyen hacia el sector en bonanza. Ello puede ser agravado con el manejo de la política fiscal y la tasa de cambio. El efecto de la tasa de interés también ha sido brevemente estudiado en el trabajo de García y Montes (1988).

En general, la extensión del análisis sobre el deterioro de los precios relativos de los productos comercializables a los precios relativos del sector agropecuario, bajo el argumento de que una alta proporción de la producción de este sector está compuesta por productos comercializables, puede tener algunos problemas. El efecto del deterioro de los precios relativos de un sector de la economía es la transferencia de recursos de ese sector hacia uno más rentable y, según el enfoque de la mayoría de los estudios revisados, es ésta la explicación para el pobre desempeño del sector agropecuario en la mayoría de los países, puesto que se ha generado una transferencia de recursos de este sector hacia otros y especialmente hacia la industria. Sin embargo, en varios casos de los analizados, el efecto de algunas variables se da sobre la totalidad del sector de comercializables, incluida la industria. Por lo tanto, los cambios en precios relativos entre agricultura e industria y por ende las transferencias de recursos entre ellos, no son muy claros. Esta discriminación es evidente en el caso de algunos instrumentos de la política de sustitución de importaciones, mediante los cuales se logra alterar los precios relativos industriales frente a los de los sectores no protegidos. Sin embargo, en el caso de la revaluación de la tasa de cambio, aunque sea originada, en parte, por las medidas de fomento a la industria, el efecto se da tanto sobre la industria como sobre el sector agropecuario. Lo mismo sería válido para el gasto público y la tasa de interés. En consecuencia, sería mucho más útil hacer los análisis específicamente para la agricultura y no para todo el sector comercializable de la economía.

Adicionalmente, aunque el sector agrícola evidentemente está compuesto en una proporción muy

importante por productos comercializables, la generalización de los argumentos sobre la discriminación en contra del sector comercializable de la economía a toda la agricultura, tampoco es muy válida. Esta también tiene una buena proporción de la producción compuesta por productos domésticos los cuales, siguiendo el mismo argumento, se han visto favorecidos por la política macroeconómica.

En general, todos los trabajos coinciden en la conclusión de que las políticas macroeconómicas tienen efectos, generalmente negativos, cuyo impacto sobre el sector agropecuario es mayor al de las políticas directas. Sin embargo, los trabajos mencionados concentran su análisis en los efectos de las diferentes políticas sobre la tasa de cambio y de ésta sobre los precios relativos del sector agropecuario. Posteriormente se infieren conclusiones acerca de los efectos de estos cambios sobre la producción del sector, con base en los estimativos sobre elasticidades de la oferta.

La importancia de las variables macroeconómicas para el sector agropecuario ha hecho evidente la necesidad de enfocar el análisis del comportamiento de este sector a la luz de un marco más general que incluya no sólo los efectos de las políticas directas, sino todos los efectos indirectos causados por variables de tipo macroeconómico. Los efectos de otras políticas de carácter macroeconómico sobre la demanda agregada y, a través de ella, sobre la determinación de los precios relativos de la economía, es un aspecto que ha recibido poca consideración y que también debe ser tenido en cuenta. La demanda agregada es un factor determinante de la demanda por bienes agrícolas e industriales, así que en la medida en que afecte en forma diferente a los dos sectores puede generar cambios en sus precios relativos.

La complejidad de estos vínculos hace necesario que el análisis de los efectos de la política macroeconómica sobre el sector agropecuario se haga en un marco general que englobe todas estas relaciones. Este enfoque se hace evidente en la literatura

relativamente reciente y en los trabajos sobre modelaje del sector agropecuario.

El trabajo de Garcia y Montes (1988) representa un avance significativo en esta dirección al estudiar las interrelaciones en el contexto de un país en desarrollo. Los autores encuentran que la tasa de interés y el gasto público tienen un efecto depresivo sobre los precios relativos de los bienes comercializables, y sobre los agrícolas y los de alimentos, en particular. El efecto de los términos de intercambio sobre los precios relativos del sector agrícola no cafetero también es negativo. Posteriormente, el trabajo estima aisladamente unas funciones de oferta para algunos productos agrícolas en las cuales se destaca el impacto significativo de los precios sobre la producción. Sin embargo, al estimar una función de oferta agregada el efecto de los precios se hace considerablemente menor, lo cual le resta solidez al argumento de los efectos negativos de las variables macroeconómicas sobre la producción agropecuaria.

## **B. Planteamiento de un modelo estructural**

Del análisis anterior surge la necesidad de considerar un modelo más completo que incorpore, en lo posible, los planteamientos expresados allí. En este aparte se define un modelo de oferta y demanda del sector agropecuario, relacionando las variables endógenas de estas funciones con algunas variables de tipo macroeconómico. También se incluirán variables que recojan el efecto de las principales políticas sectoriales.

El modelo considera tres subsectores al interior del sector agrícola: productos domésticos o no comercializables, importables y exportables. Esto permite diferenciar los efectos de la política macroeconómica sobre estos tres tipos de producciones, teniendo en cuenta las relaciones que éstos tienen entre sí. El sector cafetero se excluye del modelo puesto que su funcionamiento, tanto en la oferta como en la demanda, es completamente diferente al de los otros sectores. Se hace el supuesto de que no hay sustituibilidad de factores entre el café y los otros cultivos.

En el Cuadro 1 se presenta el modelo estructural teórico, en el que destacan las interrelaciones entre las variables de política macroeconómica con el sector agropecuario y los canales a través de los cuales se dan los efectos. En lo que sigue se discuten los aspectos más relevantes del modelo estructural que se utilizará en las estimaciones económicas que se presentan en la sección III.

### 1. Oferta

Para los tres grupos se considera que la oferta depende, además de otras variables, del precio del propio grupo y del de los otros dos. En el primer caso puede incluirse en las estimaciones tanto el precio en el periodo actual (t) como en el período anterior (t-1). Esta especificación implica que la oferta de estos productos sí puede responder a los precios incluso en el corto plazo. El precio del período anterior representa las expectativas de precios. En la respuesta de la oferta a los precios se está captando también el efecto según el cual, al aumentar los precios esperados, aumenta la productividad marginal de los otros insumos. La inclusión del precio de los otros dos grupos de productos pretende captar la sustitución y la competencia por los recursos productivos que existe entre los tres tipos de bienes agrícolas.

Los salarios, el precio de los fertilizantes y la tasa de interés extrabancaria son elementos de costos de producción que deben afectar negativamente la oferta de bienes agrícolas. Con la inclusión de la tasa de interés se trata de capturar el efecto de la “verdadera” estructura de crédito al sector, la institucional y la extrabancaria.

La variable de tecnología es, en principio, una variable que capta los cambios tecnológicos o un “supply shifter”. Sin embargo, aunque éstos cambios podrían identificarse con mayor exactitud para cultivos individuales, es muy difícil encontrar un indicador de cambio tecnológico para un agregado de ellos. Alternativamente, puede incluirse la variable del acervo de capital en la agricultura, la cual capta parte de los efectos anteriores o tener también otra interpretación, según la cual un aumento en el capital del sector puede tener efec-

tos positivos sobre la producción, al eliminarse la restricción a la que ha estado sometido en el pasado.

Desde un punto de vista teórico es válido considerar que el precio doméstico de los exportables depende del respectivo precio internacional y de otros instrumentos de política interna como son tasa de cambio, subsidios cuantitativos, entre otros. De allí que en un principio se considera la expresión de  $P_x^d$  como aparece en el Cuadro 1; sin embargo, los resultados empíricos llevaron a un replanteamiento del modelo original. Específicamente, se encontró que no existe una relación importante entre los precios internacionales de los exportables y los precios al productor doméstico. La razón de esta aparente paradoja está en que estos productos han estado en Colombia amparados por diversos sistemas de fijación de precios, que los han convertido en precios administrados, desligándolos de los internacionales. La excepción a este comportamiento son los de banano y flores. En consecuencia, se optó por separar los dos tipos de productos; los primeros se llaman exportables y los segundos simplemente banano y flores. En el primer mercado, la producción y el consumo estarán determinados por las mismas variables señaladas anteriormente, con la salvedad de que el precio  $P_x^d$  será una variable exógena del modelo. El ajuste en el mercado se dará a través de los excedentes exportables. En el mercado de los exportados se tendrá únicamente una función de oferta de exportaciones que incluirá, además de las variables comunes a todas las funciones de oferta, el precio internacional, y la tasa de cambio.

### 2. Demanda

La demanda por cada uno de los tres grupos de productos depende del propio precio y del de los otros dos grupos. La inclusión de estos últimos en cada caso, pretende captar la sustituibilidad en la demanda entre estos bienes. La demanda por no-comercializables e importables depende de los niveles de ingreso, los que a su vez están determinados por la demanda agregada, la cual puede llamarse el gasto exógeno, como se verá más adelante. Los comercializables sirven como materia

## Cuadro 1

### A. MODELO ESTRUCTURAL

#### Oferta

$$O_{NC} = f(P_{NC'}, P_{X'}, P_{M'}, w, P_{FERT'}, I_{EB'}, t)$$

$$O_X = f(P_{X'}^d, P_{NC'}, P_{M'}, w, P_{FERT'}, I_{EB'}, t)$$

$$O_M = f(P_{M'}, P_{NC'}, P_{X'}, w, P_{FERT'}, I_{EB'}, t)$$

#### Demanda

$$D_{NC} = f(P_{NC'}, P_{X'}, P_{M'}, E)$$

$$D_X = f(P_{X'}^d, P_M, P_{NC'}, P_I)$$

$$D_M = f(P_{M'}, P_{X'}^d, P_{NC'}, P_I', E)$$

$$I_D = f(P_I', E)$$

$$E = f(G, X_{man}, X_X, Cos, Serv, M_{ex}, I_{ex}, M^s)$$

#### Equilibrios

$$D_{NC} = O_{NC}$$

$$I_S = I_D$$

$$O_X + E_X = D_X + X_X$$

$$O_M + M_M + E_M = D_M$$

#### Precios

$$P_X^d = f(P_X^*, e, CERT, PROEXPO, O_X - D_X)$$

### B. DEFINICION DE VARIABLES

O	= Oferta <sup>a</sup>
D	= Demanda <sup>a</sup>
P	= Precios <sup>a</sup>
w	= Salarios reales agrícolas
P <sub>FERT</sub>	= Precio de fertilizantes-
I <sub>EB</sub>	= Tasa de interés extrabancaria
t	= Tecnología
P <sub>X</sub> <sup>d</sup>	= Precio doméstico de los productos

	agrícolas exportables
P <sub>X</sub> <sup>*</sup>	= Precio internacional de los productos exportables
e	= Tasa de cambio real
CERT	= Subsidios netos a las exportaciones de productos agrícolas.
O <sub>X</sub> - D <sub>X</sub>	= Excesos (o defectos) de producción sobre consumo doméstico de exportables.
I <sub>S</sub>	= Oferta de bienes industriales
I <sub>D</sub>	= Demanda de bienes industriales
E	= Gasto exógeno
P <sub>I</sub>	= Precios de productos industriales
G	= Gasto público
X <sub>man</sub>	= Exportaciones menores de productos no agrícolas
X <sub>X</sub>	= Exportaciones de productos agrícolas
Cos	= Valor de la cosecha cafetera
Serv	= Ingresos exógenos de servicios de la cuenta corriente
M <sub>ex</sub>	= Importaciones exógenas
M <sub>M</sub>	= Importaciones de importables
I <sub>ex</sub>	= Impuestos exógenos
M <sup>s</sup>	= Oferta Monetaria
E <sub>X</sub>	= Cambio de existencias domésticas de exportables
E <sub>M</sub>	= Cambio de existencias domésticas de importables

a/ Los subíndices NC, X y M se refieren a bienes no comercializables, exportables e importables, respectivamente.

prima para la industria doméstica, por lo que su demanda está asociada a los niveles de producción de ésta. La demanda por productos industriales depende, además, del nivel de demanda agregada y del precio de los productos industriales, el cual se supone exógeno, en razón a que éstos son fijados mediante un esquema de mark-up.

De acuerdo con el esquema del flujo circular de gasto de una economía, la demanda agregada está

determinada por las "inyecciones exógenas" de gasto que se reproducen en forma multiplicativa, así como por "filtraciones exógenas" que actúan en el sentido opuesto<sup>1</sup>. En este análisis se distinguen

<sup>1</sup> Este marco analítico ha sido desarrollado gradualmente por FEDESARROLLO para sus análisis sobre la evolución de corto plazo de la actividad industrial. Véase el capítulo sobre Actividad Industrial de varias entregas de *Coyuntura Económica*, de 1985 a 1988.

los siguientes tipos de gasto exógeno: a) exportaciones cafeteras, b) exportaciones menores, c) exportaciones de servicios y d) gasto público. Por otro lado, las filtraciones de la demanda son las importaciones y los impuestos exógenos, o sea el valor que no es explicado por el crecimiento del ingreso nacional. La inclusión separada de las exportaciones cafeteras es muy relevante en el caso colombiano, no solo por su monto y sus efectos sobre la demanda interna, sino por las particularidades de su comercialización. Por consiguiente, es sólo el valor interno de la cosecha cafetera el que se tiene en cuenta para la determinación del nivel de demanda. En el caso de las exportaciones menores hay que diferenciar para efectos de este modelo entre las exportaciones agrícolas y las manufactureras, puesto que, aunque las dos tienen efectos sobre la demanda agregada, las primeras son endógenas al modelo (ver Cuadro 1).

Adicionalmente, para hallar el efecto de todas estas variables sobre los sectores productivos, interesa tener en cuenta su capacidad adquisitiva en términos de bienes, por lo cual se deflactan sus valores en pesos corrientes por el índice de precios al consumidor o el deflactor implícito del PIB.

### 3. *Equilibrios en los mercados*

En el mercado de productos no comercializables la oferta y la demanda se igualan para determinar un precio de equilibrio ( $P_{NC}$ ). Esta determinación se hace en forma simultánea, ya que la oferta podrá responder al precio del período (ver Cuadro 1). Como se dijo anteriormente, los precios de los exportables están dados exógenamente por mecanismos administrativos, lo que genera un desequilibrio en el mercado ya que el nivel de producción que se determina por este precio no necesariamente coincide con el nivel de demanda interna. La diferencia entre estas dos cantidades serán las exportaciones realizadas. Para completar el ajuste de este mercado debe incluirse el cambio de existencias, sumándolo a la producción. El mercado del banano y las flores se mantiene equilibrado pues se exporta todo lo que se produce.

Las importaciones de productos agrícolas se suponen exógenas al funcionamiento del modelo. La política de control de importaciones de bienes agrícolas puede evaluarse entonces a través de esta variable. El mercado de importables se ajusta cuando la oferta total –producción más importaciones y cambio de existencias– interactúa con la demanda para determinar un precio de equilibrio.

## II. EVOLUCION DEL SECTOR AGRICOLA: 1950-1988

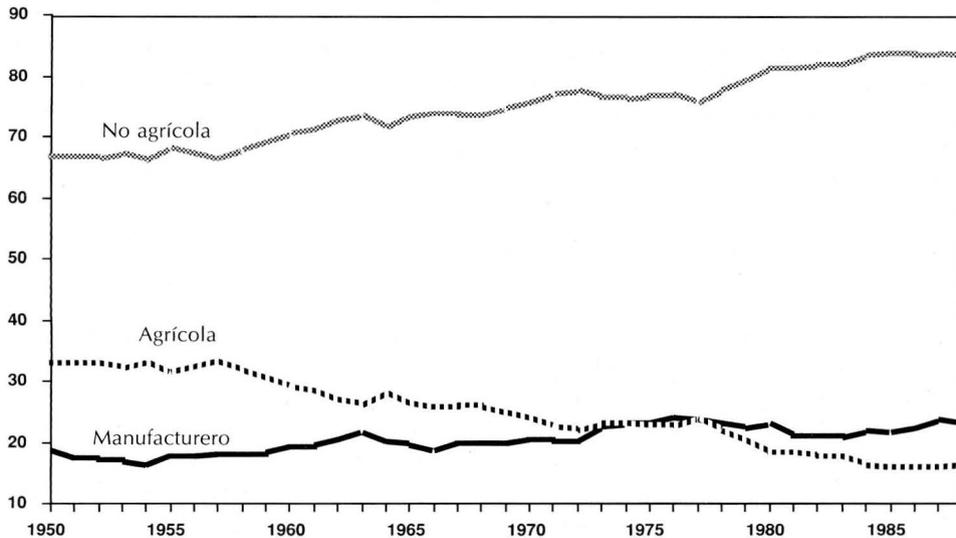
### A. **Situación macroeconómica de la economía colombiana entre 1950 y 1988**

Para propósitos del análisis se establecieron tres sub-períodos en los que han predominado ciertas características macroeconómicas generales. El primero de ellos, que es también el más extenso, es el que comprende los años entre 1950 y 1967. La economía colombiana se distinguió en este período por una marcada inestabilidad en sus condiciones macroeconómicas, dictada por las condiciones del sector externo que determinaban un comportamiento de “pare y siga” en la política macroeconómica. La estrategia de desarrollo predominante en esos años estaba basada en la industrialización a través de la sustitución de importaciones y la política agropecuaria se fundamentaba en el autoabastecimiento, limitándose las importaciones a aquellas necesarias para subsanar los déficit internos y sujetando las exportaciones a los excedentes del mercado interno.

El segundo período va de 1967 a 1980-81. El cambio básico en la política económica se dio en el frente cambiario, al establecerse un sistema de devaluación permanente de la tasa de cambio. Este manejo cambiario estaba inscrito, sin embargo, en un cambio más amplio en la política económica: del énfasis en la sustitución de importaciones al de la promoción de exportaciones<sup>2</sup> Haciendo abstracción de algunos hechos, todo este período se puede

<sup>2</sup> Esta reorientación motivó la creación de varios instrumentos dirigidos a este fin tales como los subsidios a las

**Gráfico 1**  
**PARTICIPACIONES EN EL PIB TOTAL**  
(Pesos corrientes)



describir como uno de rápido crecimiento de la demanda y de la actividad económica. La primera parte de este período, 1967 a 1974, coincidió con una fuerte expansión del mercado mundial, la cual permitió que los cambios en la política económica produjeran resultados notables en muy corto tiempo<sup>3</sup>. Entre 1975 y 1981 los cambios introducidos en el manejo económico tuvieron como fin afrontar la bonanza cafetera<sup>4</sup>.

exportaciones, el crédito de fomento a la actividad exportadora, etc.

<sup>3</sup> Este período ha sido considerado estrella para las exportaciones –de todo tipo– y para el crecimiento de casi todos los sectores. Esta fase se interrumpió en 1975, cuando la economía colombiana atravesó una corta crisis.

<sup>4</sup> La revaluación del tipo de cambio con el fin de conjurar la amenaza inflacionaria generada por el influjo de divisas representó un retroceso para la política exportadora iniciada en 1967 que se acentuó con la reducción de los subsidios a las exportaciones. El manejo monetario y fiscal que se llevó a cabo frenó también el impulso que traía el crecimiento de la economía del quinquenio anterior, aunque en los últimos años de este período se aceleró fuertemente el crecimiento de estas variables. Se dio también en estos años un proceso de liberación de importaciones que obedecía no sólo a la situación

El tercer período 1981-1988 es el más complejo de describir en forma esquemática. Los primeros años de la década de los ochenta se caracterizaron por una política fiscal expansiva, pero que tuvo efectos relativamente débiles sobre la demanda interna. Se dio, además, una revaluación de la tasa de cambio, la cual estuvo acompañada de una mayor liberalización de las importaciones. En 1985, ante el deterioro del sector externo, el gobierno adelantó un severo programa de ajuste<sup>5</sup>. A partir de 1986 se dio un proceso de recuperación tras haberse restablecido los equilibrios en el frente externo y fiscal.

## **B. Evolución del sector agrícola entre 1950 y 1988**

A lo largo del período estudiado el sector agropecuario ha perdido participación en el producto

coyuntural de abundancia de divisas sino a una estrategia de más largo plazo de liberalización del comercio exterior.

<sup>5</sup> La economía colombiana registró sus menores ritmos de crecimiento históricos durante esos años, siendo éste un comportamiento generalizado en todos los sectores de la economía.

nacional. En el Gráfico 1 se aprecia claramente la evolución de las participaciones del sector agrícola frente a las del sector manufacturero y del sector no agrícola de la economía. Aunque los datos anteriores serían una evidencia en favor de la discriminación de la política económica en contra de la agricultura, lo que relevan las comparaciones internacionales es que el caso colombiano no se ha alejado de los patrones “normales” de desarrollo de un país en proceso de industrialización como Colombia [Londoño, (1989)]<sup>6</sup> Otros trabajos incluso afirman que el sector agrícola colombiano está sobredimensionado para su nivel de desarrollo [Fernández, (1989)].

Los argumentos de la discriminación en contra de la agricultura se centran también en los efectos de las diferentes políticas macroeconómicas sobre los precios relativos agrícolas y, a través de ellos, sobre la producción. Al observar la evolución de los precios del sector agropecuario en relación con los precios no agropecuarios<sup>7</sup>, se hace evidente este deterioro, como lo muestra el Gráfico 2.A. La tendencia de los precios relativos es negativa en el período 1950-1977 y la caída se acentúa fuertemente a partir de entonces. Sin embargo, cuando se calculan los precios relativos solamente para el sector agrícola –excluyendo el café y la producción pecuaria–, se observa una evolución bastante diferente<sup>8</sup>. El Gráfico 2.B muestra este índice, el cual tiene una tendencia ascendente entre 1950 y 1977, año a partir del cual también cae, incluso en forma más brusca que el índice con café. Es claro enton-

---

<sup>6</sup> Los resultados del trabajo de Londoño exploran a fondo estas comparaciones con los patrones internacionales de desarrollo y encuentran, contrario a la idea generalizada de un gran atraso en la agricultura colombiana, niveles de productividad y de tecnificación relativamente altos respecto a lo que se podría esperar de acuerdo con los patrones internacionales de desarrollo.

<sup>7</sup> Calculados como el deflactor implícito del sector agropecuario sobre el deflactor implícito del sector no agrícola.

<sup>8</sup> Estos precios relativos están calculados con el índice de precios al productor de los veintiséis principales productos agrícolas. La construcción de este índice está explicada en Crane (1989). El denominador es el mismo deflactor implícito del producto no agropecuario.

ces que el alto nivel de precios relativos agropecuarios de mediados de los cincuenta, y su posterior caída, están explicados por las variaciones de los precios del café. El aumento de los precios relativos a comienzos de los años sesenta y su deterioro hasta el final de la década es explicado por los respectivos cambios en los precios de los productos agrícolas no cafeteros. El mercado deterioro de fines de los setenta, que se prolonga hasta 1988, es evidente en las dos series. No obstante, lo que no es muy claro, entonces, es el deterioro secular de los términos de intercambio de la agricultura al cual se refieren la mayoría de los trabajos. Este deterioro se encuentra solamente si al sector agrícola se le suma el café y la producción pecuaria.

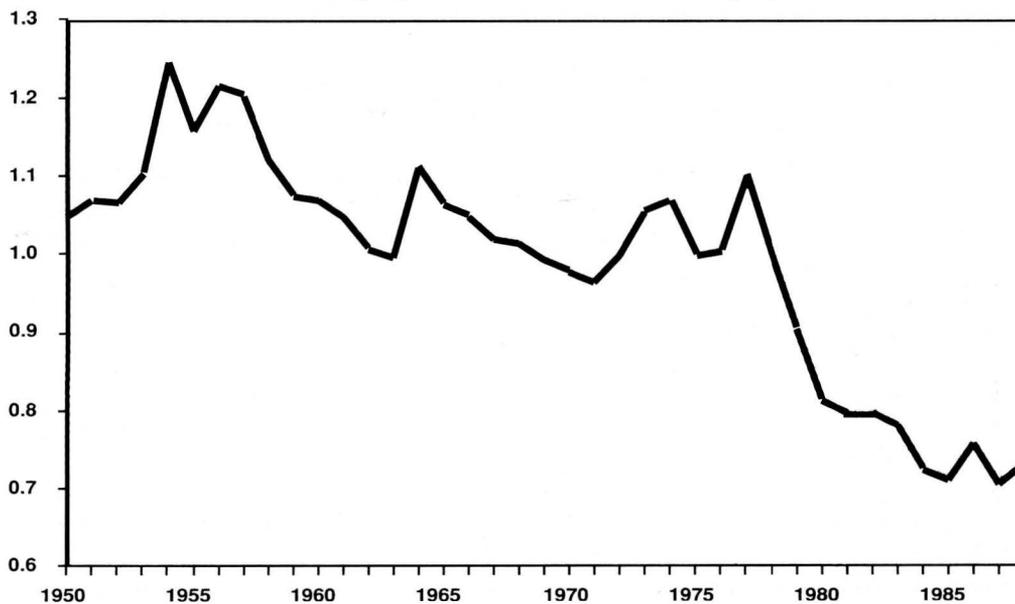
La tendencia de los precios relativos de la agricultura durante el período de mayor incidencia de la política de sustitución de importaciones –1950-1967– es positiva, lo cual iría en contra de la hipótesis del efecto negativo de la política industrial.

La mayoría de los trabajos que enfatizan la discriminación contra el sector agropecuario de la política de industrialización lo hacen con el argumento de que éste es un sector eminentemente comercializable y que es a este tipo de productos a los que más afectan las medidas de política tomadas para favorecer a la industria. Sin embargo, el sector agrícola está compuesto en una parte importante por productos no comercializables, por lo cual las generalizaciones pueden perder validez. Es importante, por consiguiente, estudiar la evolución al interior del sector para captar las diferencias entre los diferentes tipos de producciones, clasificadas según su nivel de comercialización.

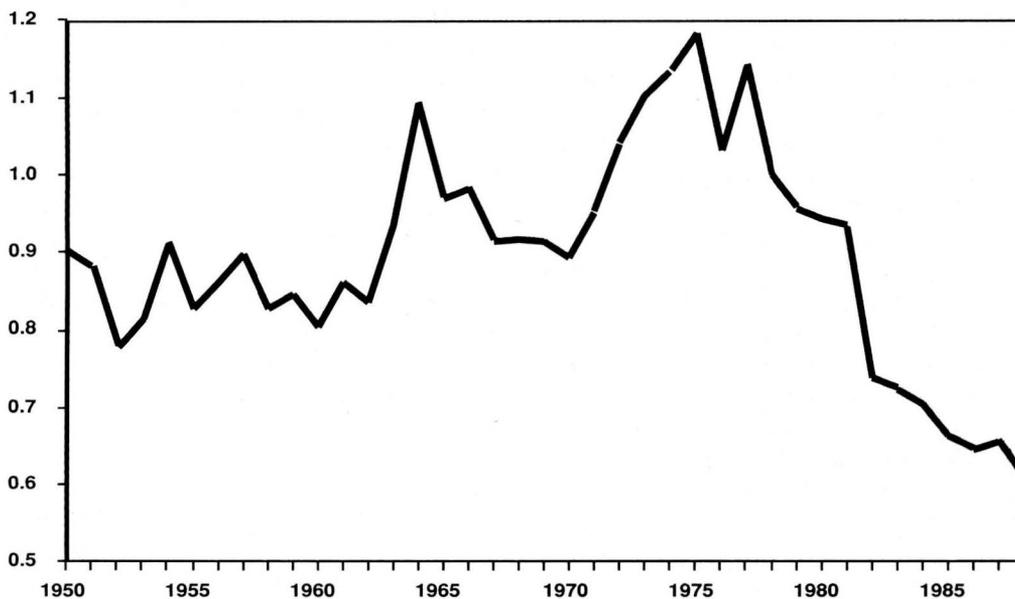
En el Gráfico 3 se aprecia la evolución de la participación de los tres grupos de productos en la producción agrícola total. Aunque sí hay cambios significativos en el corto plazo en la estructura del sector, es interesante notar que para un período tan largo como el que se está considerando, no se produce un cambio sustancial en esta estructura, con excepción del que se da en la década del

Gráfico 2  
PRECIOS RELATIVOS AGRICOLAS

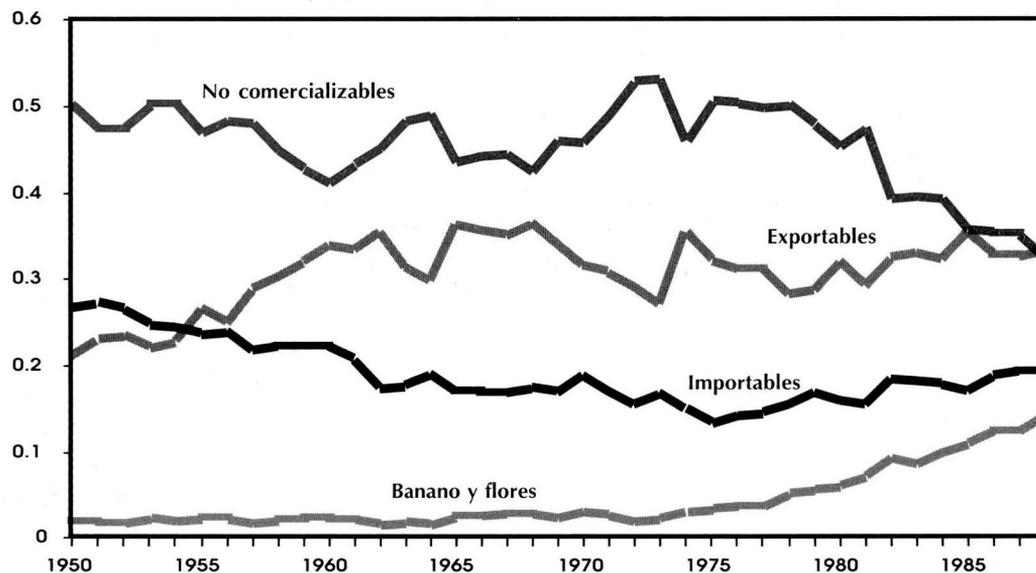
A. Deflactor PIB agropecuario/Deflactor PIB no agropecuario



B. Precios agrícolas al productor/deflactor PIB no agropecuario



**Gráfico 3**  
**PARTICIPACION DE LOS TIPOS DE PRODUCTOS**  
**EN LA PRODUCCION TOTAL**



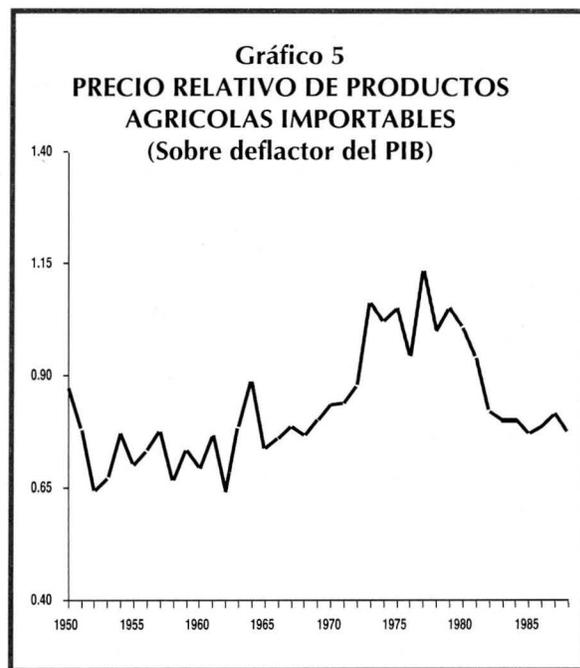
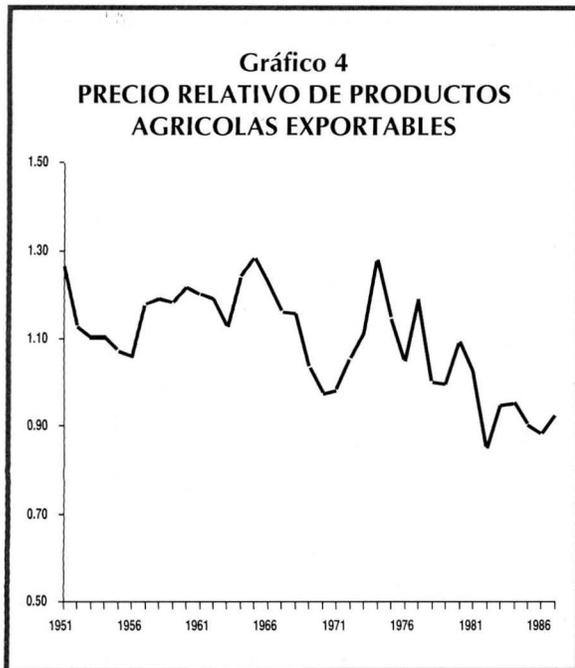
ochenta cuando los productos exportables –sin banano y flores– empiezan a tener una participación muy similar a la de los no comercializables, ante la reducción en la participación de estos últimos. Si se les suma a los exportables la producción de banano y flores, su participación en la producción total supera incluso la de los no comercializables. En promedio, para todo el período, la participación de estos últimos en el valor de la producción total es de 45.6%. La del grupo de productos exportables es de 30.7%, la del banano y las flores de 4.6% y la de los importables de 19.1%. Estos porcentajes revelan que el componente no comercializable, aunque es menor que el comercializable (agregando exportables, banano y flores e importables), representa una proporción muy significativa de la producción agrícola y, por lo tanto, no puede hablarse del sector agrícola como un sector netamente comercializable. Esta generalización puede ser menos arriesgada si se incluye el café (lo cual aumenta significativamente la participación del componente comercializable)<sup>9</sup>.

A continuación se analiza la evolución de los precios y la producción en los tres sub-períodos considerados.

### 1. Sustitución de importaciones: 1950-1967

En el período 1950-1967 el total del sector agrícola presenta una tasa de crecimiento de 2.97%, similar a la que se dio en promedio para los treinta y ocho años considerados. Los productos que crecieron más rápidamente fueron los exportables que lo hicieron a un ritmo de 7.16% anual promedio. Este crecimiento tan acelerado se explica, en parte, por los bajos niveles de producción física de que se parte y, porque en estos años se produce el “des-

<sup>9</sup> La producción cafetera debe analizarse por separado de las otras producciones agrícolas, ya que responde a otros condicionantes y la forma en que se ve afectada por la política macroeconómica es diferente. De hecho, la política macroeconómica resulta endógena a la evolución del sector cafetero más que al contrario.



pegue” de cultivos importantes como el algodón, el azúcar y el arroz. Las condiciones de precios en estos años pueden explicar bastante bien este dinamismo (Gráfico 4). Los precios internacionales alcanzaron niveles bastante altos entre 1956 y 1958 y, aunque en la década del sesenta volvieron a los bajos niveles anteriores, esto se vio compensado con un aumento de cerca del 50% de la tasa de cambio real en 1958; la cual, además, se mantuvo en estos niveles relativamente altos durante la siguiente década. Estos dos efectos impulsaron el despegue de las exportaciones a partir de 1960, el cual se consolidó en 1967<sup>10</sup>.

Los productos importables, por su parte, crecieron a un ritmo mucho más lento, de sólo 1.03%. Su relativo estancamiento está acorde con el comportamiento de los precios al productor de estos productos los cuales se mantuvieron prácticamente

constantes (Gráfico 5). La producción física del grupo de productos no comercializables creció también a una tasa bastante baja 2.15%. Los precios de estos productos, por su parte, se mantuvieron relativamente estancados hasta 1963, a partir de cuando aumentaron más rápidamente (Gráfico 6).

En términos generales, lo que predice la teoría acerca del efecto sobre la agricultura de las políticas a favor de la industria, no parece cumplirse cabalmente en este período. Los bienes comercializables, en particular los exportables, debían haberse perjudicado frente a los no comercializables pero lo que se observa es que los primeros mostraron tasas de crecimiento más elevadas que las de los segundos. El pobre desempeño de los productos importables en este período puede considerarse como evidencia en favor de la hipótesis de la desprotección a la agricultura. Adelantándonos a los resultados del último capítulo, allí se verá cómo la revaluación de la tasa de cambio sí tuvo un efecto depresivo importante sobre los niveles de producción de los importables.

<sup>10</sup> El dinamismo de la producción puede explicarse, además, por las economías de escala generadas por la expansión de estos cultivos, las cuales permitieron, posiblemente, la incorporación de innovaciones tecnológicas.



Así las cosas, es necesario tener en cuenta para el análisis, además de la política cambiaria, otros factores que expliquen la evolución de la producción en el largo plazo, como se hará en el modelo que se desarrolla más adelante.

## 2. Promoción de exportaciones y bonanza cafetera: 1967-1981

En el período siguiente se registran las mayores tasas de crecimiento de todo el período estudiado. El total de la producción agrícola creció al 4.3% anual. La producción de exportables (incluido banano y flores) es la que aumenta más rápidamente. Sin embargo, si se excluyen esos dos productos, los exportables crecen a un ritmo de 4.13% anual que es menor al de los no comercializables. El mayor dinamismo de la producción se presentó en la primera mitad de los setenta, lo cual incide con un comportamiento favorable de la tasa de cambio real y de los precios tanto domésticos como internacionales de estos bienes. En la segunda mitad la producción se estanca, y se observa una reversión simultánea de la tendencia de la tasa de cambio y los precios.

Los productos importables, por su parte, mantienen su lento ritmo de crecimiento hasta 1977. A partir de 1978 empiezan a crecer más rápidamente, tendencia que se mantiene hasta 1988, con una breve interrupción a mediados de los ochenta. La aceleración del crecimiento de estos productos coincide con el comportamiento de sus precios en relación con los de los no comercializables, más que con sus propios precios reales<sup>11</sup>. Lo anterior podría estar indicando algún grado de sustitución entre los productos importables y los no comercializables.

No deja de llamar la atención el que el despegue de los productos importables se dé precisamente en los años de mayor liberación de importaciones, los cuales coinciden, además, con una revaluación de la tasa de cambio. Esto constituye evidencia adicional de que hay otros factores diferentes a la política de comercio exterior que afectan a la agricultura. La demanda agregada puede jugar un papel importante en este período, ya que tiene variaciones significativas, generadas especialmente por el aumento en el valor de la cosecha cafetera y por la expansión del gasto público.

Los productos no comercializables, por su parte, presentan en este período su mayor ritmo de crecimiento: 4.8%. Este dinamismo coincide, hasta 1975, con un aumento significativo de sus precios reales (relativos a los del total de la economía), pero después de este año presentan tendencias opuestas puesto que los precios empiezan a caer en términos reales. La dinámica de su producción puede asociarse, en buena medida, a la evolución de la demanda agregada, la cual presenta una aceleración en su ritmo de crecimiento en este período, impulsada por el gasto público al principio de la década del setenta y luego por el sector cafetero. Posteriormente, la desaceleración del ritmo de producción de los no comercializables a partir de 1979 coincide con la reducción de la demanda proveniente del sector cafetero y con la continuada caída de sus precios.

<sup>11</sup> Estos últimos habían crecido desde 1970, sin generar ninguna respuesta en la producción y, por el contrario, empezaron a deteriorarse desde finales de los setenta, cuando comienza la expansión de la producción.

### 3. Crisis y reactivación: 1981-1988

El período de los ochenta se caracteriza por una desaceleración en el ritmo de crecimiento del sector agrícola (3% anual) prácticamente igual a la del primer período analizado<sup>12</sup>. El hecho más destacable en este período es el fuerte deterioro de sus precios en relación con los del resto de la economía; el cual, aunque comienza desde mediados de los setenta, se acentúa en los ochenta. Este es un hecho no suficientemente destacado por los analistas, dada la magnitud de la caída, y que merece un análisis detallado para encontrar sus causas.

Al contrario de lo que se dio en los dos períodos anteriores, el menor ritmo de crecimiento de este período se presenta en los exportables: 1.58% anual. En efecto, éstos sufren una caída en su producción entre 1981 y 1984, recuperándose ligeramente desde 1985, hasta 1988. Nuevamente la evolución general de estos productos parece estar bastante asociada a la evolución de la tasa de cambio y de los precios internacionales.

Del análisis se desprende que los precios al productor de los exportables, aunque captan en algunas ocasiones las variaciones de los precios internacionales y la evolución de la tasa de cambio, tienen una tendencia bastante diferente a las de estas dos últimas variables, lo cual hace pensar que los precios al productor se refieren a la producción para el mercado interno, en cuyo caso habría que incluir los dos precios –y la tasa de cambio– en la función de oferta, puesto que la misma parece responder tanto a la evolución de los precios internacionales como de la tasa de cambio<sup>13</sup>.

Los productos no comercializables crecen en los ochenta a una tasa de 3.1% anual, prácticamente

igual a la del total del sector agrícola, a pesar de lo cual pierden aceleradamente participación en la producción agrícola total, debido a que sus precios se deterioran más que los de los otros dos tipos de productos. La evolución de la producción de estos cultivos domésticos en este último período parecería estar estrechamente asociada al comportamiento de la demanda interna.

Los productos importables crecen por encima del total (3.6%). En particular, se destaca la aceleración en el ritmo de crecimiento de la producción a partir de 1985, que puede estar reflejando un proceso de sustitución de importaciones inducido, ya sea por la tasa de cambio, o por la política de importaciones.

### III. DETERMINANTES DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DEL SECTOR AGRICOLA

Antes de entrar en el análisis de los resultados de las estimaciones de las ecuaciones del modelo propuesto, es necesario discutir algunas consideraciones generales. Al hacer las estimaciones económicas surgió la necesidad de incluir la variable de acervo de capital de la agricultura (KAGR) en las ecuaciones de oferta, ya que la misma es un determinante esencial en todos los tipos de productos. Esta puede interpretarse como una Proxy de una variable de tecnología o como una restricción a la producción.

Ante la dificultad captar el costo “real” del crédito a través de un conjunto de variables que lo determinan, se optó por incluir directamente la variable de crédito al sector agrícola (CREAGR). Sin embargo, se encontró que el coeficiente del crédito no resultaba significativo para ninguna de las funciones individuales de oferta con excepción de los exportables<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Sin embargo, una diferencia importante frente a ese período es que en este caso la tasa es más homogénea entre los diferentes tipos de productos agrícolas.

<sup>13</sup> En la primera sección se comentaron los resultados empíricos de la relación entre los precios internacionales y los precios domésticos, los cuales estarían confirmando la apreciación de que los segundos no incluyen el componente exportado.

<sup>14</sup> Una explicación de este resultado es que en este grupo se incluyen la mayoría de los productos de la agricultura comercial que son los que utilizan más el crédito institucional. En los no comercializables es razonable no captar ningún efecto del crédito pues en este grupo se incluyen la mayoría de los productos de la agricultura tradicional, en la cual predominan

Las estimaciones de las ecuaciones para los diferentes grupos de productos se hicieron mediante el método de Mínimos Cuadrados en dos Etapas, excepto en los casos en que no se presentaba ninguna simultaneidad en las ecuaciones. Estos casos se estimaron mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios<sup>15</sup>. En los cuadros 2 y 3 se presenta un resumen de las ecuaciones estimadas.

Los resultados de las diferentes ecuaciones de oferta revelan que la producción agrícola responde, en el corto plazo, a cambios en los respectivos precios, aunque el nivel de respuesta varía entre los grupos. Un hecho bastante significativo es la importancia que para la oferta de cada uno de los grupos representa la variable de capital, ya que la misma está presente en las cuatro ecuaciones. Lo anterior indica que debido a la restricción de capital a que se ha visto sometida la agricultura en el pasado, la capitalización de la misma puede afectar de manera importante sus niveles de producción.

La tasa de cambio afecta las decisiones de producción de los bienes comercializables, tanto exportables como importables, a pesar del relativo aislamiento en que se encuentran estos productos respecto al mercado internacional. No obstante lo anterior, dicha variable no resultó significativa en el caso de banano y flores. Evidencias de sustituibilidad en la producción captadas a través de los precios de los otros productos, sólo se encontraron en el caso de los importables y los no comercializables. Finalmente, y como se comentó anterior-

los pequeños productores que tienden a tener aversión al riesgo, además de tener fuertes limitaciones para acceder al crédito institucional, que es el que se está captando en la serie de crédito. Por otro lado, aunque entre los importables hay una proporción importante de productos de agricultura comercial, su forma de producción podría clasificarse más como mixta (maíz y trigo), por lo cual el efecto del crédito no se captaría tan claramente. Vale la pena recordar que otros estudios que se han realizado para el caso colombiano tampoco han encontrado resultados concluyentes sobre el efecto del crédito.

<sup>15</sup> En esta sección sólo se presentan las ecuaciones definitivas, después de haber descartado las variables no significativas de las estimaciones iniciales, en las cuales se incluían simultáneamente todas las variables especificadas en la sección I.

**Cuadro 2**  
**DETERMINANTES DE LA OFERTA**  
**DE PRODUCTOS AGRICOLAS (1950-1986)**

	No comercializables (NC) <sup>a</sup>	Importables (M) <sup>b</sup>	Exportables (X1) <sup>b</sup>	Banano y flores (X2) <sup>b</sup>
Const.	-421.989 (-0.25)	5311 (4.67)	-9728.266 (-2.11)	-2908.705 (-4.52)
Precio N.C.	3451.045 (2.03) [0.82]	-4432.72 <sup>c</sup> (-3.42) [-0.26]	-	-
Precio M	-	4432.72 <sup>c</sup> (3.42) [0.25]	-	-
Precio X1	-	-	3781.246 (1.22) [0.20]	-
Precio X2	-	-	-	3830.99 (3.14) [0.74]
KAGR	0.1464 (2.85) [0.30]	0.045 (3.88) [0.23]	0.1044 (2.90) [0.38]	0.0537 (3.05) [1.02]
SALARIOS	-	-17.129 (-1.55)	-	-
CREDITO	-	-	0.1454 (2.92)	-
Tasa de cambio	-	2115.207 <sup>d</sup> (2.81) [0.13]	2515.739 <sup>e</sup> (3.09) [0.19]	-
Var. Depend. rezagada	0.6453 (4.88)	0.3091 (2.35)	0.6089 (4.95)	-
Coefficiente de autocorrelación	-	-	-	0.576
R2	0.977	0.921	0.98	0.977
DW	1.76	1.83	2.30	1.63

a Estimado por el método de mínimos cuadrados en dos etapas—variables instrumentales: KAGR, G. COSECH, tasa de cambio real ponderada, precio M (t-1), precio NC (t-1), oferta NC (t-1), oferta M (t-1), salarios, existencias de importables, importaciones.

b Estimado por el método de mínimos cuadrados ordinarios, puesto que no se incluye ninguna variable endógena o no predeterminada.

c Estos dos precios son rezagados un período. Como se explica en el texto, en la estimación se incluye la diferencia entre los dos precios, lo cual implica que los coeficientes de los dos son idénticos, con signo contrario.

d Tasa de cambio real ponderada.

e (Tasa de cambio nominal/deflactor del PIB) – Subsidios a las exportaciones.

**Nota:** Estadístico t entre paréntesis y elasticidad en el punto medio entre corchetes.

**Cuadro 3**  
**DETERMINANTES DE LA DEMANDA**  
**DE PRODUCTOS AGRICOLAS**

	No comercializables <sup>a</sup>	Importables <sup>a</sup>	Exportables (X1) <sup>b</sup>
Constante	551.14 (0.11)	12708.719 (6.21)	4128.523 (1.24)
Precio NC	-16928.382 (-2.25) [-0.40]	-	-
Precio M	39058.469 (2.46) [0.9]	-9473.663 (-3.21) [-0.42]	-
Precio X1	-	-	-1374.434 (-0.54) [0.08]
Gasto	0.1932 (9.74) [0.34]	0.1523 (15.69) [0.52]	-
COSECH	0.2215 (1.62) [0.14]	0.1714 (3.34) [0.21]	-
XMAN	-	-	0.178 (3.03)
Var. Depend. Rezagada	-	-	0.7758 (9.89)
R2	0.942	0.944	0.96
DW	1.63	1.54	2.56

a Estimado por el método de mínimos cuadrados en dos etapas. Variables instrumentales; KAGR, G, COSECH, tasa de cambio real, ponderada, precio M (t - 1), precio NC (t - 1), oferta NC (t - 1), oferta M (t - 1), salarios, existencia de importables, importación.

b Estado por el método de mínimos cuadrados ordinarios, puesto que no se incluye ninguna variable endógena o no predeterminada.

**Nota:** Estadístico t entre paréntesis y elasticidad en el punto medio entre corchetes.

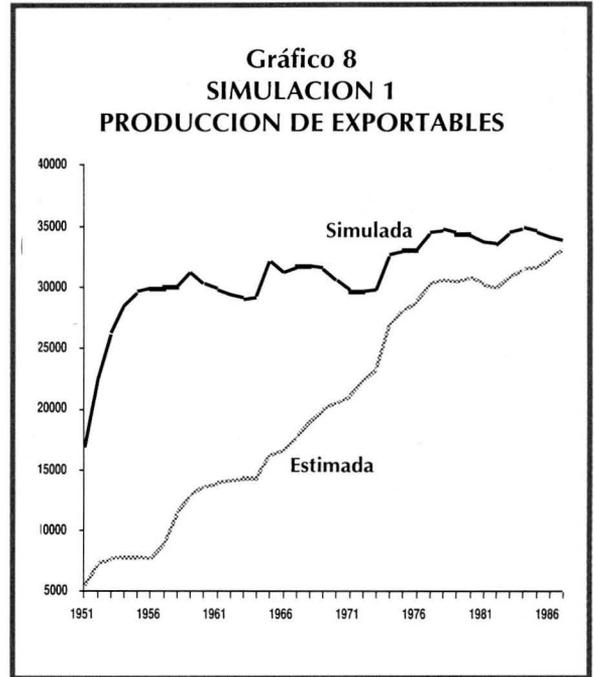
mente, el crédito es determinante de la oferta tan solo para los exportables, siendo su efecto relativamente importante sobre los niveles de producción de este grupo.

Respecto a la demanda, se establece que los diferentes grupos de productos responden a los precios, siendo los exportables los que presentan la menor elasticidad. Para los no comercializables e importables se encuentra un importante efecto del gasto público total y un poco menor de la cosecha cafetera. Este hecho no es sorprendente pues, de los diferentes tipos de gasto exógeno, estos dos son los que en mayor medida se dirigen al consumo de bienes agrícolas. De la función de demanda de los no comercializables se establece la existencia de sustitubilidad en su consumo respecto al precio de los importables. Por otro lado, es interesante notar que la variable de gasto exógeno que resulta importante en el caso de la demanda por exportables es la de exportaciones de manufacturas, lo que parece razonable dado el carácter de materia prima de algunos de estos productos los cuales utilizados en la producción de bienes industriales que se exportan en proporciones importantes.

La solución simultánea de las ecuaciones de oferta y demanda arroja resultados bastante cercanos a los observados, especialmente cuando se agregan los cuatro grupos de productos, como se puede observar en el Gráfico 7. Los resultados para los grupos individuales son menos precisos, presentándose errores relativamente grandes en algunos años, aunque en general los valores estimados no se alejan sistemáticamente de los observados por períodos muy largos de tiempo.

A pesar de las debilidades del modelo<sup>16</sup>, vale la pena recordar que éste se construyó con el propósito de establecer la dirección de los cambios que se generan en la producción agrícola, no sólo del agregado sino de su composición entre los distintos grupos de productos, ante cambios en algunas de

<sup>16</sup> Para una mejor ilustración sobre este punto, ver el informe final de FEDESARROLLO a la Misión de Estudios sobre el Sector Agropecuario.



las principales variables de política macroeconómica. Desde este punto de vista el hecho de que las estimaciones de los precios sean las menos satisfactorias de todas las variables endógenas del modelo, no perjudica para nada al presente estudio, ya que el mismo se concentra en los efectos sobre la producción<sup>17</sup>.

#### IV. EFECTOS DE LA POLITICA SOBRE EL SECTOR AGRICOLA

En esta sección se analizan los resultados de varios ejercicios de simulación que permiten, por un lado, establecer el efecto de diferentes medidas de política macroeconómica, y, por el otro, representan nuevos aportes al debate planteado sobre estos temas.

<sup>17</sup> De todas maneras, el modelo no permite estimar los precios totales del sector agrícola que sería, tal vez, la variable de precio más relevante. Además, la dirección de los cambios en los precios individuales, y de los precios relativos entre no comercializables e importables son suficientes para explicar la forma en que se transmiten los diversos efectos en el modelo.

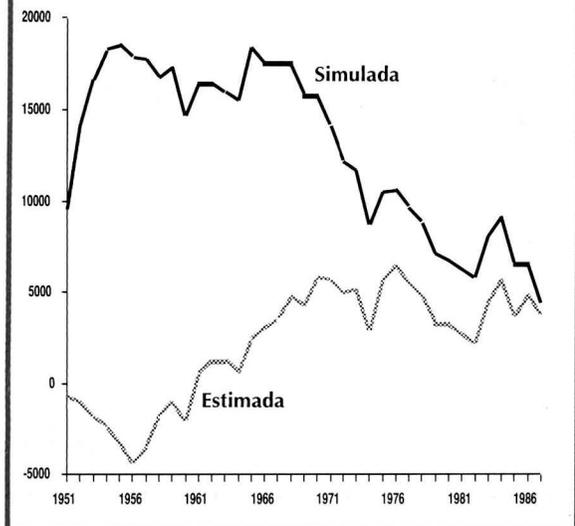
#### A. Equilibrio de la Tasa de Cambio

Puesto que gran parte de la discusión acerca los efectos de la política macroeconómica sobre el sector agropecuario se ha concentrado en las consecuencias del manejo de la tasa de cambio<sup>18</sup>, el presente ejercicio pretende establecer el desempeño de la agricultura, diferenciando entre los productos comercializables y no comercializables, si la tasa de cambio se hubiera mantenido en un nivel de equilibrio durante todo el período 1950-1987. Como tasa de cambio de equilibrio o tasa de cambio de paridad se define el valor del índice de la tasa de cambio real en 1986<sup>19</sup>.

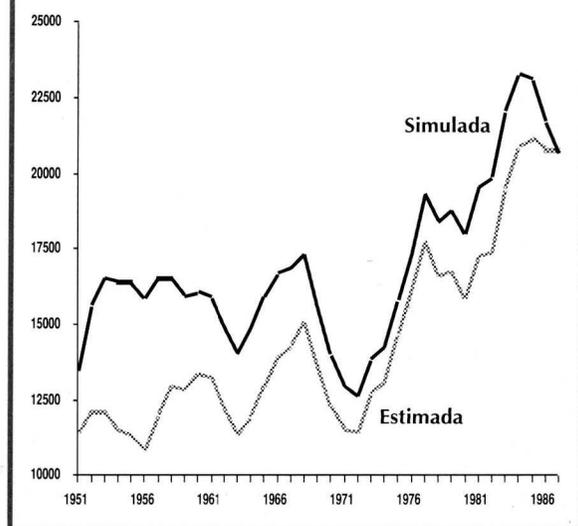
<sup>18</sup> En particular, se ha argumentado que la revaluación a la que estuvo sometida la tasa de cambio como consecuencia de la estrategia de industrialización perjudicó seriamente el desarrollo de la agricultura en Colombia y, en particular, a los productos comercializables.

<sup>19</sup> La tasa de cambio real está calculada como la tasa de cambio nominal multiplicada por la relación entre un índice de precios de una canasta ponderada de monedas y el índice de precios interno.

**Gráfico 9  
SIMULACION 1  
EXPORTACIONES**



**Gráfico 10  
SIMULACION 1  
PRODUCCION DE IMPORTABLES**



De los resultados de la simulación, se destaca el aumento en la producción de los comercializables, exportables e importables. El efecto sobre los exportables es el más importante, ya que en los años cincuenta se presentan incrementos de más del 200% en la producción. En los años sesenta estos incrementos se hacen menores, pero se mantienen por encima del 50% respecto a la producción estimada por el modelo a partir de los datos observados. Estas diferencias disminuyen gradualmente a medida que el precio del dólar se acerca al de equilibrio. Es importante anotar que los cambios en la producción de los exportables se convierten en cambios de la misma magnitud en las exportaciones, ya que el consumo interno no se modifica (Gráficos 8 y 9).

En el caso de los importables, los mayores incrementos en la producción se dan entre 1950 y 1960. Estos incrementos se reducen gradualmente en los sesenta y los setentas, para volver a aumentar luego a principios de los ochentas (ver Gráfico 10). Como resultado del aumento en la producción de importables, su precio disminuye ocasionando un

incremento en la demanda de estos bienes. Sin embargo, ante la reducción en el precio de los importables se genera una sustitución en la demanda de los no comercializables hacia los importables, la cual es bastante importante pues la elasticidad de sustitución es alta, reduciéndose el precio y la producción de los no comercializables<sup>20</sup> (ver Gráfico 11), lo que a su vez refuerza el aumento en la producción de importables, debido al efecto sustitución que hay entre estos dos tipos de productos.

Los efectos de un manejo más realista de la tasa de cambio se habrían reflejado tanto en una recomposición del sector agrícola, al sustituirse producción de productos no comercializables por comercializables, así como en un aumento sobre la oferta total. Sin embargo, la reducción de los primeros

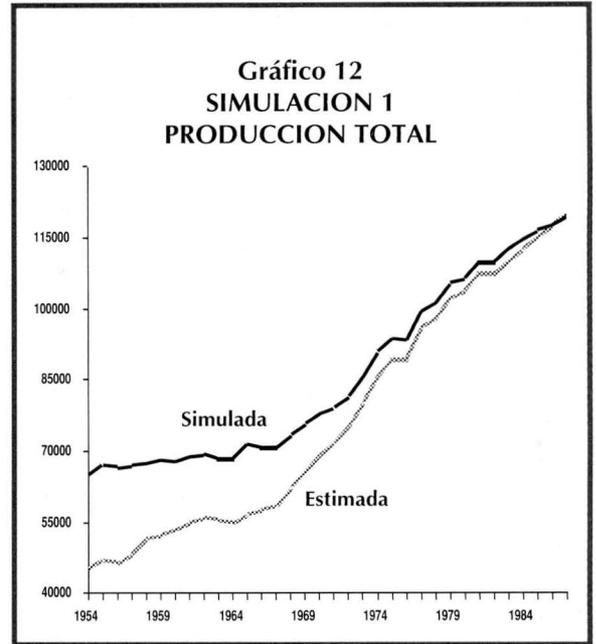
<sup>20</sup> La reducción en la producción de estos productos es bastante significativa, ya que es de un 25% en los cincuenta y alrededor del 15% en los sesenta. La diferencia se va reduciendo en los setenta, pero se mantiene negativa todo el período.



atenúa bastante los efectos sobre la producción agregada (ver Gráfico 12).

Los resultados de esta simulación demuestran que la revaluación de la tasa de cambio tuvo efectos importantes sobre la producción del sector agrícola, especialmente en los años cincuenta y sesenta, y que un manejo más realista habría implicado una composición del sector bastante diferente, con un efecto sustancial sobre las exportaciones agrícolas. Esto último, en particular, habría tenido repercusiones importantes en la economía colombiana ya que en esas décadas era más crítica la escasez de divisas. Los resultados indican, también, que de la revaluación de la tasa de cambio cabe esperar efectos realmente importantes sobre el sector agrícola sólo si la misma es muy significativa, ya que en caso contrario, el efecto positivo sobre los no comercializables compensa, en buena parte, el perjuicio que se genera sobre los comercializables, con un efecto mínimo sobre la producción total.

El escenario que se plantea es, sin embargo, bastante irreal puesto que ignora una serie de efectos tanto macroeconómicos como sectoriales que re-



sultan de sostener ese nivel de tasa de cambio. Es realmente inadecuado tratar de interpretar como sectorial una variable que es macroeconómica, ya que la evaluación de una política de este tipo debe hacerse en ese contexto más amplio.

## 2. Efecto de la capitalización

En este ejercicio se quiere captar el efecto que sobre la producción agrícola tuvo la reducción del ritmo de capitalización del sector agrícola durante los años ochenta<sup>21</sup> (ver Gráfico 13). El escenario que se plantea es el de reemplazar la variable de capital en los ochenta por una en la cual el ritmo de capitalización sea igual al de la década anterior. Es importante tener en cuenta que esta no es una variable totalmente exógena, en el sentido en que no la pueden manejar las autoridades en el corto plazo ya que, aunque pueden darse incentivos oficiales a la capitalización y es posible que la

<sup>21</sup> La mayor tasa de capitalización se observó entre 1970 y 1980, cuando el acervo de capital aumentó a un ritmo promedio anual de 5.78%. Este ritmo se redujo sustancialmente durante los ochenta.



inversión pública sea bastante complementaria con la inversión privada, ésta no aumentará si no se dan otra serie de condiciones.

El efecto del cambio en el acervo total de capital es el de un aumento en la producción de todos los grupos de productos. Sin embargo, se destaca la poca influencia sobre la producción de los no comercializables comparado con los otros grupos, a pesar de que su elasticidad frente a cambios en el capital es mayor a la de los importables. El aumento en la producción de no comercializables es de 2.33% en su punto más alto –1985–, mientras que el de importables alcanza hasta un 26% en 1987. Aquí nuevamente intervienen los efectos de sustitución entre estos dos grupos, tanto en la demanda como en la oferta. El efecto neto de las variaciones en los precios es una reducción del precio relativo de los no comercializables frente a los importables, lo cual favorece la producción de estos últimos, reforzando el efecto del capital.

El efecto sobre los exportables y sobre el banano y las flores es más directo. La producción de exportables aumenta hasta en un 19.5% en el último año

y la de banano y flores se incrementa hasta en un 18%. El aumento en la producción de exportables se traslada completamente hacia las exportaciones puesto que el consumo permanece inmodificado, lo cual representa incrementos en los valores exportados de hasta 174%.

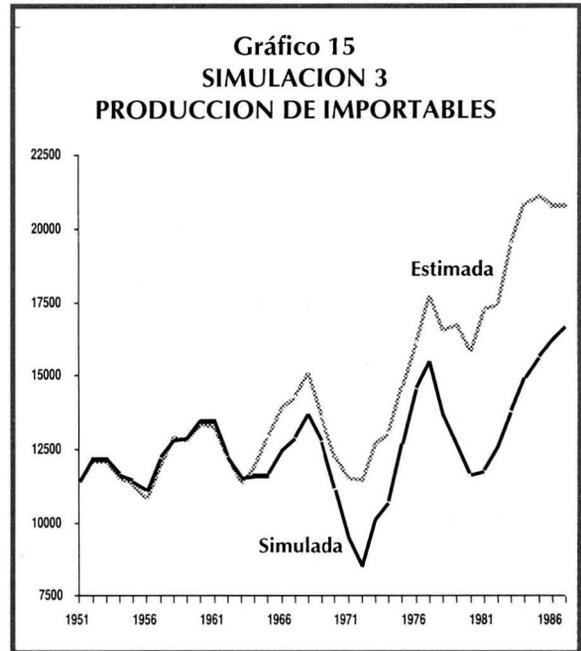
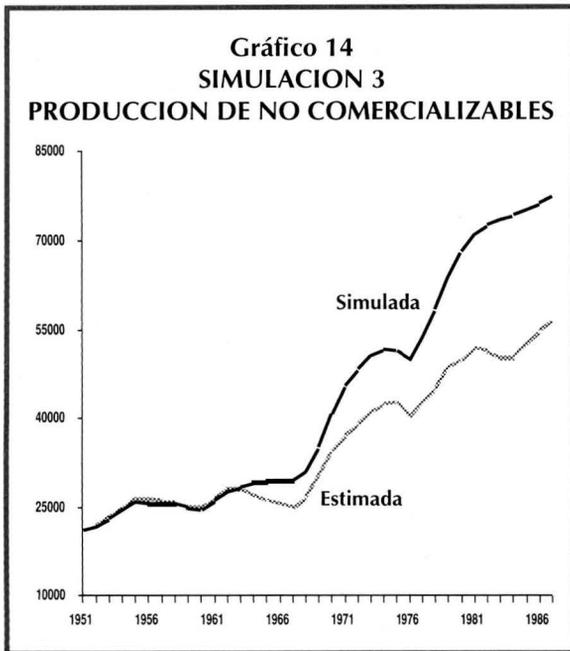
El efecto sobre la producción total es bastante significativo ya que los incrementos van de 1.35% en 1982 a 12.09% en 1987. Estos resultados ponen de presente la importancia de esta variable como instrumento de manejo sectorial puesto que afecta la producción del sector, así como su composición, favoreciendo los productos comercializables, y reduciendo seguramente los precios relativos de la agricultura.

### 3. Política de importaciones

El escenario que aquí se plantea es el de una política de importaciones agrícolas que hubiera buscado mantener constante el coeficiente de importaciones de bienes del sector, con un crecimiento promedio de las importaciones de sólo 3.3% anual, que es la tasa de crecimiento de la producción. Las cifras observadas muestran que las importaciones crecieron en todo el período estudiado a un ritmo de 8.7% anual.

El efecto de una política de control de importaciones agrícolas resulta bastante diferente a lo que se podría predecir si no se tuviera en cuenta la interacción entre los distintos tipos de productos del sector agrícola. Es así como el resultado de reducir sustancialmente las importaciones habría sido una disminución en la producción de los productos importables, así como de sus niveles de consumo, acompañada de un aumento en la producción de bienes no comercializables (ver Gráficos 14 y 15). Así las cosas, el efecto neto de estos cambios es positivo sobre la producción total, como podría esperarse de una política de reducción de importaciones (ver Gráfico 16). Cuantitativamente el efecto total es importante, ya que alcanza a ser de casi el 16% en los años de mayor diferencia.

Lo anterior sugiere que el control de importaciones, a diferencia de lo que generalmente se le



critica, no genera necesariamente un desplazamiento de los recursos hacia producciones ineficientes –de baja productividad internacional– sino que éstos fluyen hacia donde los requiere el mercado, según las señales de precios. El costo de esta política es claramente un aumento en los precios relativos de la agricultura.

#### 4. Efecto de las bonanzas cafeteras

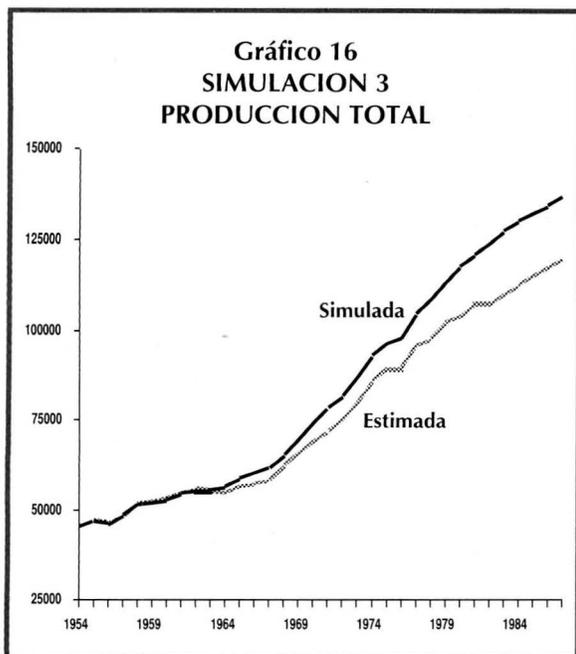
En el presente ejercicio se evalúa el efecto sobre la producción agrícola y su composición, de las bonanzas cafeteras o, más exactamente, de las políticas que normalmente las acompañan. Concretamente se planteó un escenario en el cual el precio interno se mantiene constante en términos reales en un nivel equivalente al promedio que se observa para todo el período 1950-1988. Este precio, multiplicado por la producción, es el dato de la cosecha cafetera que representa la variable de demanda.

Aunque hay tres episodios de bonanza cafetera en el período considerado, los resultados son mucho más evidentes en el de la segunda mitad de los

setenta debido a su duración e intensidad, razón por la cual el análisis se concentra en los resultados para estos años, aunque la dirección de los cambios se cumple también para los otros dos casos de bonanza. Los resultados de la simulación muestran cómo, si no se hubiera presentado el aumento del precio interno real a partir de 1976, se habría producido una reducción en la producción de no comercializables compensada, parcialmente, por un aumento en la producción de importables (ver Gráficos 17 y 18). El efecto final sobre la producción total es, sin embargo, positivo. Por consiguiente, si se mira exclusivamente el caso de la agricultura, no se puede afirmar que las bonanzas generen una “enfermedad” ya que lo que se da es una recomposición sectorial, adecuada a las circunstancias, y acompañada de crecimiento de la producción.

#### 5. Efecto del crédito al sector agrícola

Este ejercicio pretende cuantificar el efecto sobre la producción y las exportaciones de la reducción observada en el valor real del crédito otorgado al sector agrícola desde finales de los setenta. El es-



cenario que se plantea es el de mantener constante el crédito en términos reales a partir de 1979.

Esta medida produce un efecto positivo sobre la producción de exportables que, aunque inicialmente es bajo, de 1.6% en 1979, aumenta después hasta un 10.7% en 1987. El efecto sobre la producción total está por encima del 2% llegando casi a un 3% en el último año. Todo el aumento de la producción se dirige hacia el exterior, con lo cual las exportaciones agrícolas (sin banano y flores) aumentan en proporciones muy importantes que, en promedio para los años ochenta, son de 67%.

#### 6. Efecto de la política de fijación de precios

Para evaluar el efecto del deterioro en el precio real de los productos exportables —que son los que tienen precios administrados en los últimos diez años y la capacidad de la política de fijación de precios para afectar la producción total y las exportaciones, se simuló un escenario en el cual se mantiene en su nivel promedio el precio real de estos productos durante todo el período.

Los resultados de la simulación muestran que el efecto de esta medida es aumentar la producción de los exportables en aproximadamente un 6% en los últimos años, al tiempo que su consumo se reduce en porcentajes cercanos al 3% en promedio para los ochenta. Estos cambios se traducen en un aumento de las exportaciones de cerca del 60% en promedio y los efectos sobre la producción total oscilan alrededor del 1.5% en la presente década. Si se toman aisladamente los resultados de este ejercicio, éstos ponen de presente la poca capacidad de la política de fijación de precios para alterar la producción total debido al número limitado de productos en los que ésta es efectiva.

#### 7. Ajuste de la tasa de cambio desde 1980

Un tema de controversia ha sido el del efecto del ajuste macroeconómico que tuvo que realizar la economía colombiana en 1985 y 1986 especialmente, luego de un período de varios años de desequilibrios en varios frentes de la economía. En este ejercicio se aplican en 1980 y 1981 las mismas devaluaciones de la tasa de cambio efectuadas en 1985 y 1986 y a partir de 1982 se mantiene la tasa



de cambio real constante, con el fin de evaluar cuál habría sido el efecto de haber realizado el ajuste más temprano.

Un ajuste cambiario a principios de los ochenta habría generado una reducción en la producción de los no comercializables, un aumento en la de los importables, así como en su consumo, y también un aumento en la producción de exportables, con el subsecuente aumento en las exportaciones. El efecto sobre la producción total es positivo pero prácticamente despreciable, ya que en su punto máximo sólo alcanza el 2.3%. Este ejercicio confirma, una vez más, la poca eficacia de la tasa de cambio para alterar los niveles de producción total incluso cuando los porcentajes de devaluación son relativamente altos, aunque se comprueba que sí afecta la composición del sector favoreciendo los bienes comercializables y mejorando la balanza comercial agrícola.

#### 8. Ajuste del gasto público desde 1980

El otro ajuste que se realizó en 1985 fue el del gasto público, el cual había aumentado excesivamente

desde finales de los setenta y estaba generando fuertes desequilibrios fiscales y macroeconómicos. En este ejercicio se analiza el efecto de haber realizado el ajuste fiscal con anterioridad. Al igual que en el caso anterior, se aplicaron las tasas de crecimiento del gasto público observadas en 1985 y 1986 a la cifra de 1979. Posteriormente, a partir de 1982, se mantuvo constante la participación del gasto en el PIB. Esta evolución lleva a que los niveles simulados sean prácticamente iguales a los observados en 1987.

Un ajuste fiscal más temprano habría conllevado un aumento en la producción de los importables a costa de la de los no comercializables, lo que se traduce en un efecto neto **negativo** sobre la producción total. Este efecto total llega a ser hasta del 4% en 1985.

#### 9. Ajuste simultáneo del gasto y la tasa de cambio

Por último, se quiere estudiar el efecto total de un ajuste simultáneo en el gasto y en la tasa de cambio, ya que, puesto que los resultados de cada tipo de ajuste tomado en forma individual van en direcciones opuestas, resulta interesante simular el efecto neto de las dos medidas. El resultado de este escenario es una reducción en la producción de los no comercializables mucho mayor que la de cada medida tomada individualmente. Esta caída en la producción sobrepasa el 20% en algunos años. La producción de importables aumenta también más que en los dos casos anteriores y la producción de exportables aumenta lo mismo que en el escenario de ajuste de la tasa de cambio, con el consecuente aumento en las exportaciones. El efecto neto sobre la producción total de los dos ajustes realizados simultáneamente es **negativo**. Lo anterior indica que el ajuste macroeconómico de la economía colombiana pudo haber sido desfavorable para la agricultura, ya que los efectos de demanda, generados por la reducción del gasto público, compensan el efecto positivo sobre la oferta del ajuste de la tasa de cambio.

## CONCLUSIONES

Aunque los principales resultados del estudio se han ido presentando con claridad a lo largo del mismo, vale la pena hacer un breve recuento de las principales conclusiones y de sus implicaciones sobre la política económica. Del análisis empírico de los datos para el sector agrícola se destaca su relativa independencia frente al sector externo. Por un lado, las magnitudes que representan las importaciones y exportaciones del sector no son muy importantes, al tiempo que el sub-sector de productos no comercializables juega un importante papel en la composición del sector. Además, los ejercicios econométricos, aunque resaltan el papel de la tasa de cambio, revelan que no se puede calificar al sector agrícola colombiano como un sector comercializable, según la definición conceptual del mismo. Los resultados comprueban cómo la política de importaciones y exportaciones agrícolas ha mantenido al sector virtualmente desligado del mercado internacional, con la excepción de dos productos que sí pueden clasificarse como estrictamente comercializables.

A pesar de que la política de tasa de cambio tiene efectos significativos sobre la composición del sector agrícola y sobre la magnitud de las exportacio-

nes, su efecto sobre la producción **total** del sector no es tan importante como se ha considerado tradicionalmente. La importancia del efecto de la capitalización del sector sobre la producción agrícola pone de presente, además de la relevancia de la inversión pública como instrumento de política sectorial, la necesidad de mantener ritmos de crecimiento altos y sostenidos con el fin de garantizar que este proceso no se debilite. Esto implica el manejo simultáneo de un amplio número de variables tanto macroeconómicas (gasto público, por ejemplo) como sectoriales. La política vigente de manejo de las importaciones se justifica, frente a una de mayor restricción de éstas, en la medida en que juega un papel macroeconómico importante a través de su efecto sobre la inflación. Por otro lado, un mayor control de importaciones tendría efectos positivos sobre la producción sin generar necesariamente una asignación ineficiente de los recursos. Las políticas de tipo estrictamente sectorial tales como el crédito dirigido al sector (suponiendo que es independiente de la política monetaria agregada) y la fijación de precios para ciertos productos, tienen un efecto limitado sobre la producción total aunque pueden afectar significativamente las exportaciones. Lo mismo aplica para otro tipo de políticas sectoriales, tales como los subsidios a las exportaciones.

## REFERENCIAS

- Bautista, Romeo M. (1984), "Effects of Price Intervention Policies on Aggregate Food Production, Consumption and Trade in a Developing Country", *mimeo*, IFPRI.
- Bejarano, Jesús A. (1989), "Agricultura y Políticas Macroeconómicas", *mimeo*.
- Bosworth, Barry P. y Robert Z. Lawrence, (1988), "Managing Economic Imbalances", *American Journal of Agricultural Economics*, Volume, 70, No. 5, December.
- Cavallo, Domingo y Yair Mundlak, (1982), "Agriculture and economic Growth in an Open Economy: The Case of Argentina", *Research Report*, No. 36, IFPRI.
- Chen, Dean T. (1977), "The Wharton Agricultural Model: Structure, Specification and Some Simulation Results", *American Journal of Agricultural Economics*, Volume 59.
- Chhiber, Ajay y John Wilton, (1986), "Las Políticas Macroeconómicas y el Rendimiento Agrícola en países en Desarrollo", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre.
- Chilchilnisky, G. y L. Taylor, (1980), "Agriculture and the Rest of the Economy", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 62, No. 2, mayo.
- Crane, Catalina (1989) "relación entre la política Macroeconómica y la producción agropecuaria" FEDESARROLLO, Mimeo.
- Elías, Víctor J. (1985), "Government Expenditures on Agriculture and Agricultural Growth in Latin America", *Research Report*, No. 50, IFPRI, octubre.
- Fernández R., Javier (1989), "La Discriminación contra el agro y

la duda metódica", en *Estrategia Económica y Financiera*, julio, 1989.

García G., Jorge. (1981), "The Effects of Exchange Rates and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia: 1953-1978", *Research Report*, No. 24, IFPRI, junio.

García, Jorge y Gabriel Montes (1988), "Coffee boom, government expenditure and relative prices in agriculture: The Colombian experience", *Research Report*, No. 68, IFPRI, agosto.

Hughes, Dean W. y John Penson (1981), "The Value of En-

dogonizing Agriculture in a Multisector Macro Model", RWP 81-07, Federal Reserve Bank of Kansas City, agosto.

Junguito, Roberto (1977), "La Política Agropecuaria en Colombia, 1970-1977", FEDESARROLLO.

——— (1980), "Precios agrícolas, producción y asignación de recursos: La experiencia colombiana", *Coyuntura Económica*, abril.

Lim, Joseph (1987), "The new Structuralist Critique of the Monetarist Theory of Inflation. The Case of the Philipines", *Journal of Development Economics*, Vol. 25, 45-61.

# Los flujos de capital entre la agricultura y el resto de la economía: Evidencia del caso colombiano, 1965-86

---

María del Pilar Esguerra U.\*

## INTRODUCCION

Una de las conclusiones de política más importantes de un gran número de teorías del desarrollo ha sido que la fijación de los precios relativos de los productos agrícolas por debajo del nivel que conlleva a una utilización óptima de recursos, es una condición necesaria para inducir el desarrollo. En términos generales, todos los planteamientos han partido de un supuesto fundamental: la existencia de precios de los bienes agrícolas menores a los que prevalecerían en una situación de libre mercado aseguran un flujo de transferencias desde el sector agrícola hacia el resto de la economía. La agricultura se constituye así en una fuente de recursos muy importante en el proceso de formación de capital de la economía en su conjunto.

Hasta principios de la década de los setenta, el debate en la literatura económica sobre el tema de

las transferencias vía términos de intercambio del sector agrícola, se podía resumir en dos posiciones encontradas. Por una parte, aquellas que, basadas en un punto de vista normativo de corte neoclásico, consideraban las transferencias como un problema que reflejaba serias distorsiones en la asignación de recursos en la economía, originado en la fijación incorrecta de los precios relativos de los bienes agrícolas. Por otra, estaban aquellas que, basadas en la visión estructural del desarrollo, coincidían en que las transferencias agrícolas, antes que un problema, se constituían en una ventaja, pues por su carácter estratégico, emergían como una de las fuentes de recursos más importantes para sustentar el desarrollo de otros sectores de la economía.

Más recientemente, ha surgido una posición alternativa que, a pesar de reconocer los inconvenientes que genera una "incorrecta" fijación de los precios relativos de los bienes agrícolas, considera las transferencias intersectoriales como una condición esencial para el desarrollo. Así por ejemplo, bajo un esquema de desequilibrio, si se considera una situación en la que tales precios se fijan en niveles inferiores a los del equilibrio walrasiano, se tiene que las demandas y las ofertas deseadas no se

---

\* Este artículo está basado en un informe final de investigación, con el mismo título, presentado por FEDESARROLLO a la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. La autora desea agradecer los comentarios de Patricia Correa y Juan José Perfetti.

realizan al ritmo potencial que podrían hacerlo en condiciones de libre mercado, lo que a su vez conduce a una situación de desempleo que no es corregida por el mercado.

Sin embargo, este tipo de situación suele ser prácticamente inevitable al comienzo de la urbanización e industrialización de una nación. Tal como ha sido señalado por Sarmiento (1984), las economías rurales con bajos ingresos se caracterizan por una alta elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos y la mayor parte del ingreso de las familias se destina a la adquisición de bienes producidos en la agricultura. En estas circunstancias, la demanda efectiva por productos industriales tiende a ser muy baja y puede llegar a ser insuficiente para justificar volúmenes de producción que permitan emplear a la población urbana. La perspectiva del desempleo urbano lleva a los gobiernos a adoptar acciones drásticas para corregirlo. La primera fórmula que surge, elevar los precios agrícolas para estimular la demanda industrial, no solucionaría el problema, porque implicaría una elevación paralela de los salarios agrícolas que dejaría a las variables reales inmodificadas. Como solución de política se ha propuesto la de propiciar una transferencia del sector rural al urbano, la cual se fundamenta en el hecho empírico de que la elasticidad de la demanda de productos industriales es mayor en los centros urbanos y aumenta rápidamente con el nivel de ingresos. Se ha puesto en práctica con la protección industrial y de otros sectores urbanos de la economía, que obliga a destinar una parte del ingreso agrícola para adquirir este tipo de bienes a precios superiores a los vigentes en el mercado internacional. De esta manera, las actividades no agrícolas han podido mantener salarios altos con relación al sector rural, los cuales han contribuido a fortalecer la demanda efectiva por el mismo sector.

En el caso colombiano, desde la postguerra la estrategia de desarrollo ha estado inspirada en planteamientos de esta naturaleza. Sarmiento (1984), por ejemplo, ha hecho notar que, en efecto, los precios industriales en Colombia durante los últimos veinte años han sido fijados por encima de lo

que hubiera ocurrido en ausencia de la intervención. El autor señala que ello debe atribuirse al propósito explícito de los distintos gobiernos de inducir la industrialización del país por esta vía particular, a pesar de que promueve transferencias inmensas de recursos desde el sector agrícola hacia el resto de la economía.

En este trabajo no se pretende adoptar una posición frente a este debate sobre las transferencias de recursos que efectúa el sector agrícola hacia el resto de la economía. Representa solamente uno de muchos estudios de casos que se han realizado sobre el tema de los flujos de recursos que se extraen de la agricultura para diferentes países subdesarrollados a nivel mundial. Su propósito es más bien el de intentar analizar la evidencia que existe sobre la ocurrencia de dichos flujos intersectoriales en el caso colombiano durante el período 65-86, e interpretar estos resultados a la luz de los distintos planteamientos que existen. Además, se intenta ver el efecto de distintas variables de política económica sobre la evolución de los recursos que se extraen de la agricultura.

Para este efecto, el trabajo se divide en tres secciones articuladas entre sí. En la primera sección se presenta la metodología utilizada para medir estas transferencias de recursos del sector agrícola, y en particular, el concepto del "superávit comercial" o excedente de la agricultura. En la segunda se resumen los resultados que se obtuvieron en su medición al considerar y extraer el café del análisis, y se relacionan con los arrojados por otros estudios a nivel internacional. Finalmente, en la tercera se presentan las principales conclusiones que se extraen de este análisis.

## **I. METODOLOGIA PARA EL CALCULO DE LOS FLUJOS DE CAPITAL QUE SE EXTRAEN DE LA AGRICULTURA**

La agricultura de los países menos desarrollados tiene la posibilidad de contribuir al proceso de acumulación de capital, no sólo en el mismo sector sino en el resto de la economía. Esta actividad transfiere un volumen de flujos de capital al resto

de sectores que representa un conjunto de recursos financieros disponibles para la inversión. Estos flujos netos de capital que se extraen de la agricultura se pueden medir mediante la estimación de la balanza comercial de dicho sector productivo. Por analogía con el concepto de balanza comercial de una nación, una parte de estos flujos de capital depende, además, de la evolución los precios relativos de los bienes agrícolas frente a los de otros sectores de la economía, más comúnmente llamados términos de intercambio intersectoriales. Como ha sido formulado por Sharpley (1979), las transacciones de mercancías que se llevan a cabo al interior de una economía abierta pueden expresarse en dos identidades. A continuación se presentan las ecuaciones [1], [2] y [3] que representan la oferta total de bienes agrícolas y no agrícolas, y la balanza neta de los flujos de mercancías entre los dos sectores, respectivamente. El primer subíndice se refiere al sector de origen y el segundo al de destino, mientras que el sector 1 es la agricultura y el 2 es el resto de la economía.

$$Q_1 - R_{11} - R_{21} = \frac{R_{12} + E_1 + I_{11} + I_{12} + G_{11} + G_{12} + C_{11} + C_{12}}{P_1} \quad [1]$$

$$Q_2 - R_{22} - R_{12} = \frac{R_{21} + E_2 + I_{22} + I_{21} + G_{22} + G_{21} + C_{21} + C_{22}}{P_2} \quad [2]$$

donde,

Q: Oferta interna total de bienes agrícolas (incluye importaciones)

R: Compras de materias primas

I: Formación de capital fijo público y privado

E: Exportaciones

C: Consumo privado

G: Consumo público

La balanza comercial estaría dada entonces por:

$$B = \frac{(R_{12} + E_1 + C_{12} + G_{12} + I_{12}) - (R_{21} + I_{21} + G_{21} + C_{21})}{P_1} \quad [3]$$

Esta balanza comercial puede además ajustarse por modificaciones en los términos de intercambio domésticos, o sea, en los precios relativos de la agricultura y el resto de la economía. Así, se obtie-

ne la balanza real de la agricultura, o los flujos de capital real que desde esta actividad se dirigen a otros sectores de la economía:

$$B^1 = \frac{(R_{12} + E_1 + C_{12} + G_{12} + I_{12})}{P_1} - \frac{(R_{21} + I_{21} + G_{21} + C_{21})}{P_2} \quad [4]$$

donde,

$P_1$ : Precios Agrícolas, medidos por el deflactor implícito del producto agropecuario<sup>1</sup>.

$P_2$ : Precios del Resto de la Economía, medidos por el deflactor implícito de la producción del resto de actividades económicas.

$B^1$ : Superávit o Déficit Real de la Agricultura, relación que, simplificándose, se puede expresar también de la siguiente manera:

$$B^1 = B/P_1 + X/[P_1/(1 - P_1/P_2)] \quad [5]$$

donde,

$$X = R_{21} + I_{21} + G_{21} + C_{21}$$

El primer término a la derecha ( $B/P_1$ ) es el valor real del flujo de capital que se extrae de la agricultura (utilizando los precios de los bienes agrícolas como numerario), o lo más comúnmente llamado en esta literatura como superávit agrícola o flujo de capital neto observable. El segundo término es el flujo de capital que se origina por los movimientos de los términos de intercambio entre los bienes agrícolas y los demás bienes, y se denomina el flujo neto invisible o no observable. Por lo general se considera que un deterioro de los términos de intercambio de la agricultura implica un flujo neto de capital que se extrae del sector.

Nótese que con el enfoque reseñado, el término que mide el capital no observable que se extrae de la agricultura se puede asociar con lo que más comúnmente se conoce en la literatura como las transferencias "implícitas" que realiza el sector agrícola, y que han sido cuantificadas por García y Montes (1987) para el caso de Colombia. Tales

<sup>1</sup> Al excluir café del análisis se ha descontado la evolución del deflactor implícito de la producción de café.

transferencias se miden como las diferencias entre los precios de compra de la agricultura y los de venta, es decir, los precios relativos o los términos de intercambio de este sector productivo [Bejarano (1989)].

Este enfoque analítico para medir los flujos de capital intersectoriales se basa en los trabajos realizados por Lee (1971) para analizar el caso de Taiwan, los cuales son considerados hoy en día clásicos de esta literatura. En estos estudios, el autor examinó muy rigurosamente la evolución de los términos de intercambio intersectoriales y el flujo de capital neto de la agricultura de esa nación asiática. Puesto que todos los flujos de mercancías entre sectores tienen una contrapartida financiera (representados en pagos netos de rentas, salarios, impuestos, préstamos y el cambio neto de activos y pasivos), el flujo de capital neto que se extrae de la agricultura puede medirse alternativamente por la balanza comercial (flujos de mercancías) o por la balanza de flujos financieros.

Taylor y Quisimbing (1985) hacen notar que este superávit de la agricultura tiene una muy estrecha relación con el ahorro generado por este sector productivo. Desde el punto de vista teórico, el ahorro de un sector productivo, por analogía con el ahorro de un país, se puede expresar como su balanza comercial más las transferencias recibidas, menos las transferencias pagadas:

$$Sa = B + (Za - Ta) \quad [6]$$

donde,

Sa: Ahorro de la agricultura

Za: Transferencias recibidas por el sector agrícola

Ta: Transferencias efectuadas por el sector agrícola

La variable  $Z - T$  (transferencias netas) difiere de la de transferencias totales o flujos de capital extraídos del sector agrícola (TAT). Las transferencias netas constituyen recursos que no tienen una contrapartida en términos reales —es decir son una donación—, tales como los subsidios a través del crédito de fomento.

Por otra parte, en términos de las Cuentas Nacionales, el ahorro del sector agrícola debe ser igual a la diferencia entre la inversión total (incluyendo la inversión agrícola) y el ahorro no agrícola más el déficit fiscal y las exportaciones netas. Otras dos medidas aproximadas de los flujos de recursos que se extraen de la agricultura son el superávit comercial del sector (B, que debe ser igual a la diferencia entre inversión total y el ahorro no agrícola, el déficit fiscal y las exportaciones netas) y las transferencias totales del sector ( $TAT = B + (Z - T)$ ) que dan una idea global de los recursos que se extraen de esta rama productiva.

En términos algebraicos, estas relaciones se pueden expresar como:

$$Sa = I + XN - DF - Sna = B + (Za - Ta) \quad [7]$$

donde,

I: Inversión total

XN: Exportaciones netas

DF: Déficit fiscal

Sna: Ahorro no agrícola

## II. RESULTADOS

Para calcular el superávit que registró el sector agrícola, se utilizaron las series de tiempo de las Cuentas Nacionales y las Matrices Insumo-Producto del DANE. Fue necesario utilizar información complementaria para diferenciar algunas de estas variables en sus sectores de origen y de destino, ya que no es posible obtener esta información directamente de las matrices insumo-producto. En particular, la distribución del consumo entre hogares rurales y urbanos requirió de información proveniente de las encuestas de hogares del DANE, utilizada para la matriz SAM calculada para Colombia en 1980 [Véase Londoño (1985)], y algunos supuestos complementarios para los estimativos de otros años. Una descripción detallada de la metodología para efectuar esta desagregación se encuentra en Esguerra (1989). Por su parte, el superávit está definido por la ecuación [5] de la sección anterior, y corresponde a la diferencia entre los flujos de mercancías que importó y exportó el

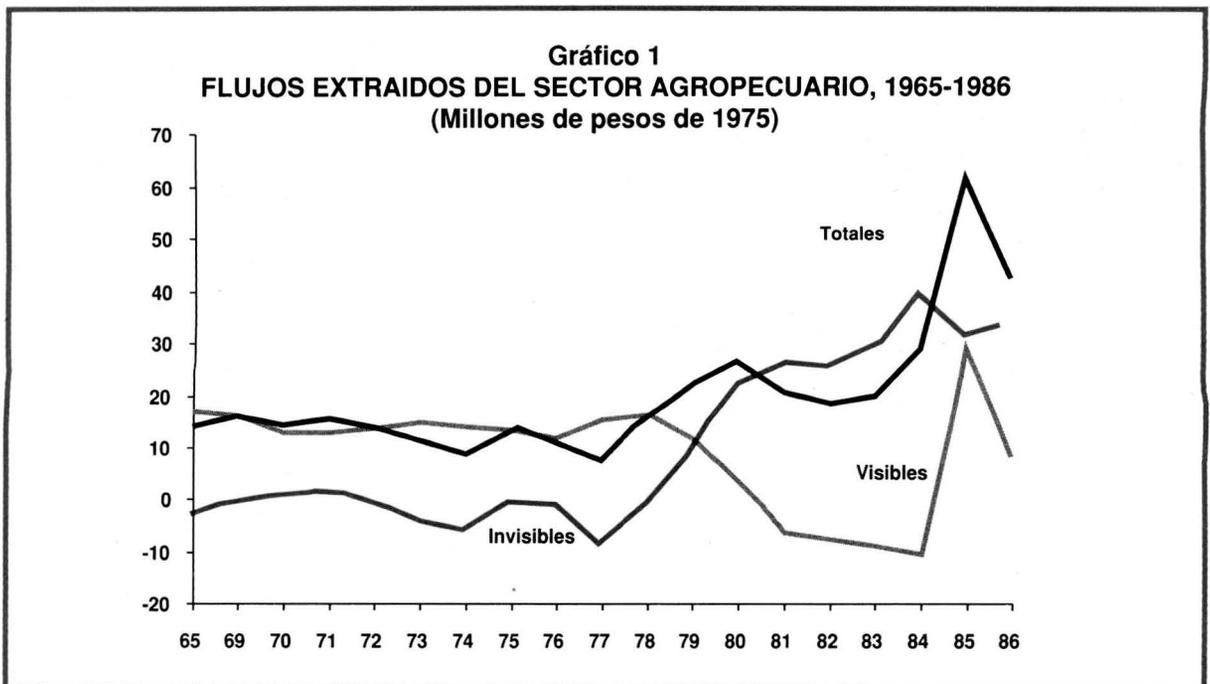
sector agrícola, valoradas por los precios de los sectores de origen de los bienes.

### A. Flujos de capital totales

Del cálculo del superávit de la agricultura en Colombia resultaron magnitudes positivas, tal como sugiere la experiencia de otros países con similar grado de desarrollo, señalando una contribución efectiva del sector a los recursos disponibles para la formación de capital en la economía colombiana durante el período analizado. Se advierte, además, un incremento de estos flujos totales reales que se transfirieron al resto de la economía entre 1965 y 1986, tanto al considerar como al extraer el café del análisis, hasta casi triplicarse en términos reales. En el Cuadro 1 y Gráficos 1 y 2 se observa la evolución de esta variable que mide el valor real en pesos de 1975 de los recursos extraídos de la agricultura directamente o a través de una relación de precios desfavorable. Nótese que éstos pasaron de \$14.300 en 1965 a \$42.200 millones en 1986 al incluir el café; y de \$7.400 a \$36.900 millones respectivamente, al extraerlo del análisis.

La magnitud relativa de estos valores puede apreciarse si se comparan con el valor agregado del sector. La evolución de esta proporción en varios subperíodos entre 1965 y 1986 se presenta en el Cuadro 2. Allí se puede apreciar que, en promedio, el superávit del sector pasó del 23.3% en 1965-69 al 26.0% en 1980-86 del valor agregado de la agricultura y del 12.3% al 18.0%, respectivamente si se excluye el café. Con estas cifras se puede apreciar que fue más acentuada la tendencia a aumentar de los flujos sin café en la década de los ochenta. De acuerdo con estos datos, además, pueden atribuirse a la caicultura entre 10 y 8 puntos de los flujos transferidos por el sector agrícola, aun cuando la participación de las transferencias por cuenta de esta actividad tendieron a decrecer a través del tiempo.

En el mismo cuadro están los cálculos de estos flujos como proporción de la formación bruta de capital fijo de toda la economía. Esta relación tiene interés porque uno de los supuestos básicos del análisis es que los recursos que se extraen de la agricultura se destinan a financiar la inversión pro-



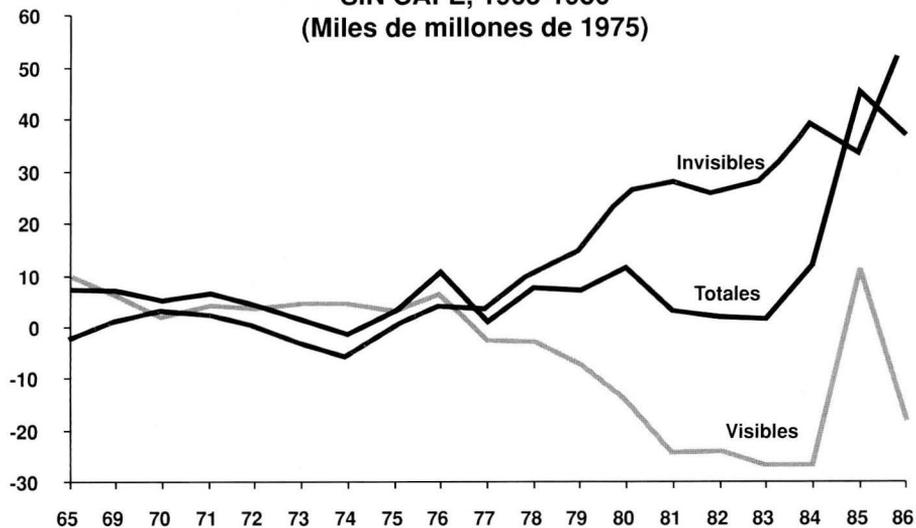
**Cuadro 1**  
**SUPERAVIT DEL SECTOR AGROPECUARIO, 1965, 1969-86**

	R12 (\$Mill)	E1 (\$Mill)	C12 (\$Mill)	R21 (\$Mill)	C21 (\$Mill)	G21 (\$Mill)	I21 (\$Mill)	Balance (\$Mill)	Precios agrícolas <sup>a</sup> 1975=100	Precios no agrícolas 1975=100	Transferencias (\$ Mill. de 1975)			
											Totales (10)	Visibles (11)	Invisibles (12)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	
1965	10587	683	3902	2393	8118	1064	109	4552	26.9	25.3	14393	16921	-2527	1.06
1969	19025	1406	6460	4281	15184	2101	210	6152	38.4	38.7	16388	16020	368	0.99
1970	21326	2095	7108	4660	17768	2069	371	5629	42.5	43.4	14499	13244	1256	0.98
1971	24462	2118	8794	5518	21389	2596	254	6144	46.5	48.2	15427	13212	2215	0.96
1972	30089	2781	10472	7061	25915	2949	291	7478	54.0	54.0	13846	13849	-3	1.00
1973	38302	3103	14228	10186	32053	4544	401	10044	67.7	64.1	11048	14836	-3787	1.06
1974	53422	4694	18043	15438	43431	6433	735	12011	85.8	80.1	8721	13999	-5278	1.07
1975	65092	7809	23284	19470	55580	6918	1224	13478	100.0	100.0	13478	13478	0	1.00
1976	78963	8650	29509	22628	72040	7952	454	15082	126.2	125.3	11370	11951	-581	1.01
1977	113081	11229	39543	27477	99651	8395	1742	27031	174.7	158.4	7387	15473	-8085	1.10
1978	148467	13132	45063	35367	129472	11263	2125	31303	187.8	187.7	16612	16668	-56	1.00
1979	186213	14241	56644	47123	171407	12546	1646	25659	217.5	240.5	21990	11797	10193	0.90
1980	227121	19918	71870	64805	227015	17749	4226	10317	254.7	313.2	26679	4051	22629	0.81
1981	265663	25618	90386	82495	295435	20102	4848	-18860	307.4	386.1	20416	-6135	26551	0.80
1982	324006	26421	118375	101470	372395	24252	4451	-29616	383.5	480.9	18591	-7722	26313	0.80
1983	383797	30456	144965	119858	449725	27191	5377	-39994	454.5	581.4	19980	-8800	28780	0.78
1984	472580	46928	173442	155015	559548	31237	4546	-53350	521.0	719.1	29222	-10240	39462	0.72
1985	617123	59537	222163	204894	472676	46079	3086	186930	640.0	900.5	61381	29208	32174	0.71
1986	923241	91010	283972	275875	898405	82963	7631	70232	866.4	1141.3	42248	8106	34142	0.76

**Fuente:** Elaborado con base en DANE, Matrices Insumo-Producto.

<sup>a</sup> La metodología de cálculo se encuentra en el Anexo 1 de Esguerra (1989).

**Gráfico 1**  
**FLUJOS EXTRAIDOS DEL SECTOR AGROPECUARIO**  
**SIN CAFE, 1965-1986**  
**(Miles de millones de 1975)**



ductiva. Estas proporciones, en cambio, mostraron una fuerte tendencia a decrecer durante el período analizado, lo cual es simplemente el reflejo de la pérdida de importancia del sector agrícola frente a otras fuentes de generación de recursos para financiar dicha inversión en la economía colombiana durante este período. Dicho en otras palabras, se sustituyó el ahorro generado por este sector productivo por el proveniente de otros sectores económicos. Para la agricultura total, el superávit pasó de representar cerca de un 40% de la inversión total de la economía, a 25.1% en el período 1965-86; mientras que para la que excluye al café, estas proporciones fueron mucho menores, y al pasar de un promedio de 17.2% en el período 1965-69 a 15.2% en 1981-86. En el primer caso (incluyendo café), las altas proporciones de los flujos dentro de la formación de capital pueden ser tomadas como evidencia de que parte de los recursos que se extrajeron de la agricultura en realidad no se invirtieron internamente, sino que pudieron destinarse a financiar el déficit público o simplemente se exportaron del país.

Conviene, no obstante, mencionar que estos resultados sobre las magnitudes de los flujos de capital no solamente son muy sensibles a la definición de sectores que se utilice, sino que también dependen crucialmente de los índices de precios a los cuales se valoren los flujos. Existen dos alternativas: los precios al productor o el deflactor implícito del producto agrícola. En esta investigación se encontró que los primeros —que son los precios que recibe el agricultor— eran sustancialmente distintos a los segundos (en algunos años mayores, en otros menores)<sup>2</sup>. No fue posible, además, encontrar una explicación satisfactoria desde el punto de vista estadístico o económico de las razones por las cuales se presentaba este fenómeno. Sin embargo; de acuerdo con estos dos índices de precios se obser-

<sup>2</sup> También se hicieron comparaciones con los precios al por mayor recopilados por el Banco de la República. Estos evolucionaron de manera muy distinta a los dos índices anteriores. De acuerdo con los primeros, no hubo deterioro de los precios relativos de la agricultura a partir de la segunda mitad de la década de los setenta.

**Cuadro 2**  
**SUPERAVIT DE LA AGRICULTURA COMO**  
**PROPORCION DEL VALOR AGREGADO SECTORIAL**  
**Y LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LA**  
**ECONOMIA**

		Superávit/ Valor agregado (%)	Superávit/ FBCF (%)
Agricultura con café	1965-69	23.3	40.2
	1970-75	15.7	22.0
	1975-80	15.6	20.7
	1980-86	26.0	25.1
Agricultura sin café	1965-69	12.3	17.2
	1970-75	4.5	5.4
	1975-80	8.0	9.8
	1980-86	18.0	15.2

**Fuente:** Elaborado con base en DANE, Cuentas Nacionales y Matrices Insumo-Producto.

va un deterioro de los precios relativos de la agricultura en los años mencionados, aun cuando las diferencias entre el estimativo del superávit real valorado a precios de productor y aquel estimado con el deflactor llegaron a ser de 15% en algunos años.

Otro aspecto de las estadísticas que puede estar afectando los resultados obtenidos es el hecho de que los datos oficiales subestiman los flujos de mercancías al interior del sector agrícola, puesto que se limitan a considerar únicamente las transacciones registradas. Los flujos de inversión, consumo intermedio y consumo final ( $I_{11}$ ,  $C_{11}$  y  $R_{11}$ ) por lo general se subestiman, en razón a que no se tiene en cuenta la agricultura de subsistencia, el autoconsumo y las ventas de productos a nivel muy local. Además, tal como se explica en Esguerra (1989), muchos de los estimativos que se presentan en los cuadros se basan en supuestos, coeficientes fijos, etc. En consecuencia, no debe otorgarse demasiado énfasis a los resultados sobre las magnitudes del superávit. Resulta más útil el cálculo para evaluar su evolución a través del tiempo y su participación dentro del valor agregado sectorial.

## B. Flujos de capital visibles

Al descomponer los flujos se advirtió que su parte visible (o superávit del sector agrícola deflactado por el índice de precios agrícolas) fluctuó bastante durante el período analizado. Se pueden distinguir varios subperíodos. El primero, entre 1965 y 1976, se caracterizó por una leve tendencia decreciente, indicando que en estos años el volumen de mercancías que el sector importó creció un poco más rápidamente que las que se exportaron hacia el resto de la economía. Estas mayores importaciones del sector agrícola se pueden atribuir básicamente a un crecimiento acelerado del consumo intermedio ( $R_{21}$ ), y podrían estar indicando un proceso de utilización intensiva de insumos. Este resultado es consistente con los trabajos de Londoño (1989) que sugieren que la agricultura colombiana –precisamente en este período– pudo haber registrado un proceso acelerado de uso de fertilizantes<sup>3</sup>.

El segundo subperíodo, comprendido entre 1977 y 1979, se puede caracterizar como de bonanza cafetera y sobrevaluación cambiaria. En estos años el excedente agrícola creció nuevamente hasta recuperar niveles semejantes a los de 1965. La bonanza cafetera le imprimió un gran dinamismo a las ventas intermedias de café, lo cual se reflejó en un incremento más acelerado de la variable  $R_{12}$  del Cuadro 1. En efecto, al extraer este producto del análisis (Gráfico 2), los flujos de capital visibles continuaron disminuyendo de manera muy acentuada, registrando incluso valores crecientemente negativos<sup>4</sup>.

Estos resultados de la agricultura sin café se explican básicamente por dos factores. Por un lado, los

<sup>3</sup> Aun cuando la utilización promedio de este tipo de productos siguió estando por debajo del patrón internacional.

<sup>4</sup> La producción de café no aumentó en este período de la misma manera que las ventas intermedias del grano hacia el resto de la economía. Conviene recordar que estas ventas están constituidas por el café pergamino que se destina al sector “trilla de café”. Existe bastante evidencia de que durante la época de la bonanza cafetera el proceso de trilla de café se incrementó sensiblemente, aun cuando no estuvo acompañado de aumentos en la producción física de café.

efectos nocivos de la bonanza sobre otros cultivos: el proceso de sustitución de cultivos menos rentables por el de café redujo la producción de estos bienes. Como consecuencia de ello, también disminuyeron las ventas intermedias al resto de la economía. Por otro lado, paralelamente siguieron aumentando sus importaciones ( $R_{21}$  sin café) mientras que las exportaciones ( $E_1$ ) permanecían estancadas<sup>5</sup>, lo cual puede atribuirse en muy buena parte al fenómeno de sobrevaluación real del tipo de cambio.

En el tercer subperíodo, entre 1980 y 1984, caracterizado por la crisis de los mercados internacionales del café y otros productos básicos al tiempo que se mantenía el tipo de cambio sobrevaluado, los flujos de capital visibles disminuyeron de manera generalizada tanto al considerar el café, como al excluirlo del análisis. En el primer caso alcanzaron valores negativos superiores a los \$10 mil millones reales; mientras que en el segundo, los valores negativos superaron los \$26 mil millones. La disminución de los flujos con café pueden atribuirse en muy buena parte al comportamiento de las ventas de café pergamino al resto de la economía como consecuencia de la destorcida del precio del café en los mercados internacionales. Por su parte, las razones por las cuales se presentó la disminución de los flujos sin café son un poco más complejas, y tienen que ver con la evolución relativa de las variables que se incluyen en la identidad. Por un lado, se nota una caída de las ventas externas de productos agropecuarios. Estas evolucionaron negativamente en respuesta al tipo de cambio, que continuó estando sobrevaluado. A este factor vinieron a sumarse la caída de los precios internacionales de productos agrícolas y la recesión internacional. De igual manera se aprecia una disminución, aun cuando menos acentuada, de las ventas intermedias y para consumo final de productos agrícolas distintos al café, lo cual podría atribuirse a la recesión del resto de la economía, que caracterizó a la mayor parte de este período, y que fue más acentuada que la del propio sector agrícola.

---

<sup>5</sup> Estas exportaciones no incluyen al café, son exclusivamente de productos agropecuarios.

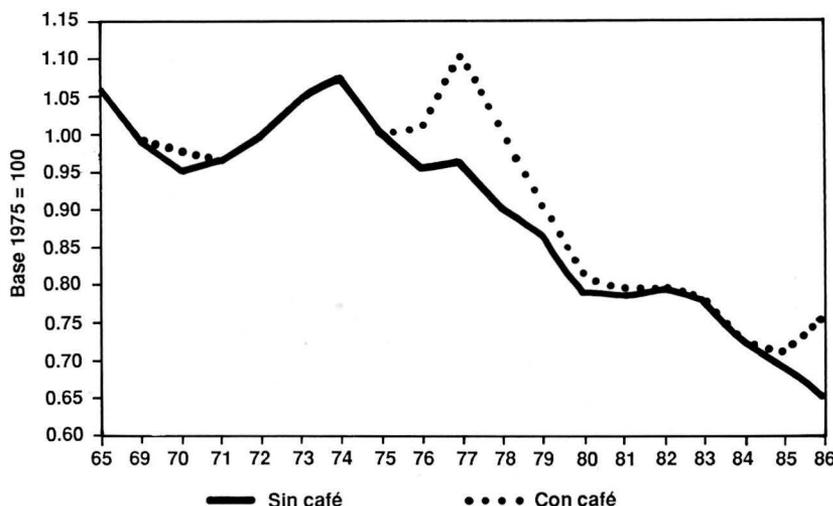
A partir de 1985 sobrevino la recuperación económica y se aplicaron correcciones del tipo de cambio, lo cual llevó a que estos fenómenos que se venían presentando se revirtieran. El volumen de exportaciones agropecuarias ( $E_1$ ) y las ventas intermedias al resto de la economía ( $R_{12}$ ) aumentaron, al tiempo que las compras intermedias del sector ( $R_{21}$ ) mostraron una menor dinámica. En consecuencia, los flujos de capital visibles que se extrajeron de la agricultura aumentaron nuevamente y se situaron por encima de los \$29.000 millones al incluir el café, y superaron los \$12.000 millones al extraerlo del análisis, siendo los valores más altos observados en el período considerado.

En 1986, pese a que las condiciones externas continuaron mejorándose, e incluso se advirtió un repunte sustancial de los precios del café, los flujos de capital visibles que se extrajeron de la agricultura disminuyeron (tanto al considerar el café, como al excluirlo del análisis) hasta representar unos \$8.100 y \$18.000 mil millones constantes, respectivamente. La mayor devaluación junto con la recuperación de los precios internacionales del café no fue suficiente para compensar el crecimiento particularmente elevado de las compras de bienes provenientes del resto de sectores para el consumo final de los hogares rurales. Como consecuencia de ello, los flujos de capital visibles fueron un poco menores a los de 1985, cuando este tipo de consumo dio muestras claras de estancamiento. Estas tendencias se explican básicamente por la evolución de la actividad económica agrícola, y la alta sensibilidad de los consumos de bienes no agrícolas al aumento en el ingreso de las familias.

### C. Flujos de capital invisibles

En contraste con los flujos visibles, los denominados flujos de capital invisibles aumentaron durante el período analizado 1965-86. Como ya se mencionó, estos flujos se atribuyen principalmente a la evolución de los términos de intercambio del sector (precios agrícolas/precios no agrícolas), aunque también dependen del grado de interdependencia que existe entre el sector agrícola y el resto de la economía (Véase Ecuación [5] en la sección ante-

**Gráfico 3**  
**PRECIOS RELATIVOS DE LA AGRICULTURA**  
(con café y sin café)



rior). En el Cuadro 1 y Gráfico 1 se observa que, después de un período de relativo equilibrio de los precios, que se reflejó en flujos de capital invisibles más bien pequeños, se produjo un aumento sustancial de éstos a partir de 1978, como consecuencia del deterioro evidenciado por los precios agrícolas (véase el Gráfico 3). Al extraer el café del análisis, esta tendencia de los flujos invisibles a crecer se inicia en 1975. Nótese el papel tan importante que tuvo el café al neutralizar el poder de los términos de intercambio como mecanismo extractor de recursos de la agricultura colombiana. Los flujos de capital invisibles del sector cuando se incluyó este producto fueron exactamente la mitad de los que resultaron al excluirlo del análisis.

Esos resultados revelan la forma como el mecanismo de los precios relativos fue adquiriendo mayor importancia para la extracción de recursos del sector agrícola. A partir de 1978 (y de 1975, excluyendo al café), los recursos extraídos por esta vía más que compensaron los flujos de capital visibles, lo cual permitió que permaneciera el superávit

agrícola y de esta manera, que el sector continuara contribuyendo efectivamente a la generación de ahorro de la economía colombiana en su conjunto (ver Gráfico 1).

#### **D. Fuentes de crecimiento del superávit de la agricultura**

Con el objeto de estudiar la contribución de cada una de las variables que intervienen en el crecimiento del superávit agrícola, se utilizó la ecuación o identidad [5] presentada en la Sección I. A esta ecuación se le introdujeron las siguientes modificaciones:  $R_{21} + C_{21}$  (demanda intermedia y final por bienes del resto de la economía en el sector agropecuario) se pueden expresar como una proporción (no fija) de la producción del sector agropecuario ( $a*PA$ ), lo mismo que  $R_{12} + C_{12}$  (demanda intermedia y final por bienes agropecuarios en el resto de sectores) de la producción del resto de la economía ( $b*PNA$ ). Dicha ecuación [5] se reexpresó de la siguiente manera:

**Cuadro 3**  
**FUENTES DE AUMENTO Y DE DISMINUCION DE LOS FLUJOS DE CAPITAL**  
**QUE SE EXTRAEN DE LA AGRICULTURA SIN CAFE, 1965-69 A 1981-86**

Períodos	Fuentes de aumento			Fuentes de disminución		
	Producción no agrícola (%)	Exportaciones agrícolas (%)	Términos de intercambio (%)	Producción Agrícola (%)	Consumo gobierno (%)	Inversión (%)
1965-69	91.56	3.70	4.74	95.11	8.46	1.17
1970-75	85.71	11.00	3.29	93.62	8.05	1.63
1976-80	68.63	5.69	25.68	95.70	3.35	2.47
1981-86	58.28	7.44	34.28	96.94	4.54	0.46

**Fuente:** Ver cuadros anteriores.

$$B = (a \cdot PNA + E_1) / P_1 - (b \cdot PA + I_{21} + G_{21}) / P_2 \quad [8]$$

Para calcular las fuentes de crecimiento del sector se estimó la primera diferencia de la ecuación anterior, y se agruparon los resultados en los siguientes grupos de efectos: producción agrícola, producción no agrícola, exportaciones, demanda para consumo público y demanda para formación bruta de capital. Desde un punto de vista puramente teórico, un aumento de la producción no agrícola induce mayores ventas intermedias y para consumo final de bienes agropecuarios, lo cual, a su vez, significa un aumento de los recursos que se transfieren. Así mismo, un incremento en la demanda de exportaciones tiene el efecto de extraer una proporción mayor de flujos de la agricultura. En consecuencia, para efectos del análisis, se puede considerar que los cambios en cualquiera de estas dos variables son "fuentes de aumento" del superávit agrícola. Por su parte, la producción agrícola, el consumo del gobierno para gasto en el sector agrícola y la inversión de maquinaria en el sector se pueden caracterizar como "fuentes de disminución" de este superávit.

La participación de cada una de estas variables en las fuentes de aumento o disminución de los flujos

de capital totales del sector agropecuario sin café aparecen en el Cuadro 3. Según se aprecia allí, las fuentes de decrecimiento del superávit más que compensaron las fuentes de aumento, para producir una caída de los flujos de capital extraídos entre 1965 y 1980. Del lado derecho del cuadro, la fuente más importante de crecimiento del superávit en estos años fue la actividad no agropecuaria. Una porción significativa y creciente de la producción agropecuaria se destinó al consumo intermedio en el resto de la economía (pasó del 37% al 41%), mientras que otra porción importante, aunque no tan dinámica de estos bienes agropecuarios (23%) se dirigió al consumo final de los hogares urbanos<sup>6</sup>. Frente a estas magnitudes, las exportaciones jugaron un papel marginal (puesto que su participación dentro de la demanda total de bienes agrícolas fue inferior al 10% en los años analizados), aunque en el período 1970-75 incrementaron su participación significativamente, revelando un mayor dinamis-

<sup>6</sup> Londoño (1985) estimó una participación sensiblemente superior de consumo final de bienes agropecuarios en la matriz SAM de 1980. El cálculo de este autor, sin embargo, se basa en una definición del sector agropecuario diferente a la adoptada en este trabajo, ya que incluye a las actividades agroindustriales.

mo en la demanda externa que en la demanda intermedia y final del resto de la economía por productos agropecuarios. De otra parte, los términos de intercambio intersectoriales evolucionaron negativamente, lo que los constituyó en una fuente de aumento de los flujos; sin embargo, su participación en estos años no fue tan importante, como se deriva del cuadro mencionado.

El crecimiento de la producción de la agricultura –que se reflejó en un mayor consumo intermedio y final del sector–, por su parte, fue la principal fuente de disminución de los flujos de capital en estos años<sup>7</sup>. En cambio, la contribución de las variables de consumo público e inversión en maquinaria como fuentes de disminución del excedente del sector fue poco importante. La descapitalización del sector agrícola –principalmente excluyendo café–, particularmente concentrada en la inversión en maquinaria y equipo, ha sido un fenómeno mencionado por otros autores [véase, por ejemplo, Londoño, (1989)]. En cuanto al gasto público dirigido, sus valores apenas se mantuvieron en términos reales, tal como ha sido anotado por García y Montes (1987).

A partir de los años ochenta, los flujos extraídos comenzaron a aumentar, reflejando una mayor predominancia de las fuentes de aumento frente a las de disminución del superávit de la agricultura. El papel de los términos de intercambio intersectoriales dentro de las primeras adquirió cada vez mayor peso en relación al comportamiento de las actividades urbanas. También las exportaciones se mostraron especialmente dinámicas, contribuyendo a este resultado. Como se analiza en la siguiente sección de este trabajo, a la luz de estudios sobre otras naciones, este hecho puede tomarse como evidencia de un cambio estructural en la economía

---

<sup>7</sup> De acuerdo con las cifras del DANE, los niveles del consumo intermedio de la agricultura han sido bastante inferiores en términos reales a los de las ventas intermedias de este sector productivo al resto de la economía. Este resultado es distinto al encontrado por Londoño (1985), ya que este autor encontró un equilibrio en las transacciones interindustriales. Sin embargo, estas diferencias también se explican por las distintas definiciones de sector agrícola utilizadas en uno y otro trabajo.

colombiana. A medida que se avanzó en el proceso de desarrollo, y se estrecharon los vínculos entre la agricultura y el resto de la economía, la importancia de los precios relativos como mecanismo extractor de los flujos de capital de la agricultura se incrementó.

En lo que se refiere a las fuentes de disminución de estos flujos, la actividad agropecuaria adquirió más preponderancia frente a las otras variables. La situación del gasto público dirigido empeoró a partir de los años ochenta, cuando como consecuencia de problemas de endeudamiento externo, se tomaron medidas de ajuste que incidieron sobre el gasto del sector agropecuario [véanse Martínez (1987); Balcázar y Supelano (1986); y Fajardo (1986)]. Así mismo, se redujeron aún más las inversiones en maquinaria y equipo dirigidas al sector.

## **E. Comparaciones internacionales**

Las relaciones calculadas y analizadas en la sección anterior se pueden comparar con las de otros países con la ayuda de una serie de ejercicios muy similares de medición del superávit realizados por otros autores y reseñados por Taylor y Quisimbing (1985). Este tipo de comparación resulta interesante a pesar de las diferencias sustanciales que pueden existir en la estructura y mecanismos institucionales en el sector agrario de las economías de estas naciones y la de nuestro país. Permiten apreciar características estructurales de la economía colombiana y revelan otra perspectiva sobre el papel que cumple el sector agropecuario en la generación de ahorro de la economía en su conjunto.

En el Cuadro 4 se pueden apreciar los flujos de capital como porcentajes del valor agregado sectorial en Taiwan, Kenya, Filipinas y México. Estas magnitudes se pueden comparar con las que se presentan para Colombia en el Cuadro 2. Nótese que el superávit del sector agrícola en Colombia fue en casi todos los años un poco inferior al de Taiwan y Kenya, y superior al que se obtuvo para Filipinas y México en los períodos que se presentan en el cuadro.

**Cuadro 4**  
**COMPARACIONES INTERNACIONALES: FLUJOS DE CAPITAL COMO PROPORCION DEL VALOR**  
**AGREGADO SECTORIAL Y LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LA ECONOMIA**

País	Período	Superávit/ Valor agregado (%)	Superávit/ FBCF (%)	Términos de intercambio (%)
Colombia	1965-69	23.3	40.2	102.5
	1970-75	15.7	22.0	101.6
	1975-80	15.6	20.7	96.4
	1980-86	26.0	25.1	76.2
Colombia (sin café)	1965-69	12.3	17.2	102.5
	1970-75	4.5	5.4	100.6
	1975-80	8.0	9.8	91.0
	1980-86	18.0	15.2	74.3
Taiwan (Lee, 1971)	1956-60	28.4	39.7	83.5
Kenya (Sharpley, 1980)	1964-69	44.5	89.7	109.8
Filipinas	1965-69	17.4	23.9	85.2
	1969-74	12.6	15.2	103.1
	1974-78	17.1	11.7	107.7
México	1960-64	11.2	10.4	101.4
	1965-69	15.3	10.9	98.1
	1970-75	18.1	10.0	115.8
	1975-80	1.5	1.0	106.9

**Fuente:** Taylor & Quisimbing (1985) Table 1, cálculos de la autora con base en los Cuadros anteriores.

Evidencia adicional presentada por estos mismos autores para estos y otros países con diferentes grados de desarrollo relativo sugiere la existencia de una relación negativa entre el nivel de ingreso per cápita de las naciones y el superávit generado por el sector agrícola. La hipótesis fundamental es que a medida que un país avanza en el proceso de desarrollo, el tamaño del superávit disminuye. La evidencia internacional para una muestra de 17 países en vías de desarrollo, revela que estos flujos de capital tienden a aumentar hasta que una nación alcanza los US\$ 800-1000 de ingreso per cápita anual, y luego comienzan a disminuir. Puesto que el superávit del sector agropecuario es una variable

proxy del ahorro total generado por el sector, y por ende, de la economía en su conjunto, lo anterior sugiere que a medida que una economía avanza se va sustituyendo al sector agropecuario por otras fuentes de ahorro distintas originadas en otros sectores de la economía.

Sin embargo, aunque esta relación entre el ingreso per cápita y el superávit es significativa estadísticamente para la muestra de países mencionada, no se cumple para algunas naciones que se caracterizan por ser importantes exportadoras de productos agropecuarios como Brasil (cuya relación superávit/valor agregado es del 50%), Egipto (36%), Costa de

Marfil (53%) y Tailandia (61%). Debido a este fenómeno, dichos autores han sugerido la hipótesis de que una condición necesaria para la extracción de recursos de la agricultura, es la existencia de un sector agroexportador importante puesto que sus ganancias son susceptibles de centralizarse, monetizarse y exportarse con mayor facilidad. Sin embargo, ésta no es una condición suficiente para que se extraiga un volumen importante de recursos del sector, como lo demuestra la evidencia de otras naciones que poseen vocación agroexportadora pero que no generan superávits agrícolas de gran magnitud.

Los párrafos anteriores señalan una serie de elementos cualitativos sobre el superávit del sector agropecuario que resultan ciertamente muy útiles para evaluar los resultados obtenidos para el caso de Colombia. Al situarse nuestro país dentro de un rango de ingreso per cápita superior a los US\$1.000 anuales, las magnitudes del excedente agrícola aparecen un poco elevadas y, sobre todo, no se advierte en ellas una tendencia a disminuir, tal como lo sugieren los estudios internacionales. Quizás estos resultados se pueden explicar por la existencia de un sector agroexportador más o menos importante en nuestro país que, como en los casos mencionados de Brasil, Egipto, Costa de Marfil y Tailandia, permite una extracción de recursos del sector agropecuario mayor a la de otros países con similar nivel de ingreso en el contexto internacional. Esta hipótesis se corrobora con los datos del Cuadro 4, ya que allí se observa que las proporciones obtenidas para el sector agrícola excluyendo café resultaron ciertamente más bajas. Sobre la ausencia de una tendencia decreciente del superávit, por otra parte, vale la pena señalar que este resultado está principalmente asociado con el incremento de los flujos invisibles, ya que los visibles sí decrecieron durante el período considerado. Ello parece estar en concordancia con lo que se espera desde el punto de vista teórico, ya que a medida que una nación avanza se espera que estos flujos disminuyan al establecerse un vínculo más equilibrado entre la agricultura y el resto de la economía.

Por otra parte, volviendo al tema del poder de los términos de intercambio intersectoriales como

mecanismo para extraer recursos de la agricultura, éste depende también de factores institucionales y de naturaleza más estructural que evolucionan a medida que una nación avanza. Entre los primeros, el más importante es el grado de integración de los sectores agrícola y no agrícola, que, como ya se ha dicho, presumiblemente debe aumentar. Pero también suele ser importante la intervención del gobierno sobre el poder de los términos de intercambio para extraer recursos del sector.

Con el ánimo de encontrar mayores elementos de juicio sobre el papel que tienen los términos de intercambio en la determinación de estos flujos de capital que se extrajeron de la agricultura y su relación con los aspectos estructurales de una economía, se realizó un ejercicio adicional. Se estimaron una serie de regresiones simples relacionando la participación de estos flujos dentro del valor agregado sectorial y los términos de intercambio del sector agrícola. Aun cuando seguramente se piense que este método es poco apropiado para ser aplicado a una identidad (en este caso la identidad [5]), se puede justificar su utilización ya que su intención fue más bien la de medir el peso relativo de los términos de intercambio en la evolución del superávit sectorial. De hecho, como se verá más adelante, para algunas de las naciones consideradas el coeficiente de los términos de intercambio resultó poco significativo, reflejando un poder muy limitado de esta variable como mecanismo para extraer recursos del sector agrícola. Además, el ejercicio resultaba de gran utilidad para las comparaciones internacionales puesto que se disponía de ejercicios de regresión similares para las otras naciones consideradas en este análisis. Desde un punto de vista teórico, obviamente, se esperaba que el coeficiente de los términos de intercambio tuviera signo negativo, señalando que estos flujos de capital aumentan a medida que se deterioran los precios de los bienes agrícolas.

Los resultados de este ejercicio aparecen en el Cuadro 5. Allí se presentan los cálculos realizados para el sector agropecuario con y sin café, y los resultados de un ejercicio semejante realizado por Taylor y Quisimbing (1985) para otros países. Tal

**Cuadro 5**  
**EFFECTOS DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO SOBRE EL SUPERAVIT DE LA AGRICULTURA EN COLOMBIA**  
**Y OTROS PAISES (REGRESIONES POR MINIMOS CUADRADOS ORDINARIOS)**

**Colombia**

**1. Sector agrícola con café**

Variable dependiente	TRVA	Variable dependiente	TRFBCF
Constante	0.619	Constante	0.363
R Cuadrado	0.400	R Cuadrado	0.041
Período de estimación	1965-86	Período de estimación	1965-86
Coefficiente TI	-0.458	Coefficiente TI	-0.130
Estadístico t	(-3.432)**	Estadístico t	-0.730

**2. Sector agrícola sin café**

Variable dependiente	TRVA	Variable dependiente	TRFBCF
Constante	0.051	Constante	0.447
R Cuadrado	0.400	R Cuadrado	0.212
Período de estimación	19	Período de estimación	19
Coefficiente TI	-0.437	Coefficiente TI	-0.378
Estadístico t	(-2.720)**	Estadístico t	(-2.141)**

**Taiwan**

Variable dependiente	TRVA	Variable dependiente	TRFBCF
Constante	141.800	Constante	230.600
R Cuadrado	0.390	R Cuadrado	0.040
Período de estimación	1950-72	Período de estimación	1950-72
Coefficiente TI	-1.156	Coefficiente TI	-1.217
Estadístico t	-1.956	Estadístico t	-0.474

**Kenya**

Variable dependiente	TRVA	Variable dependiente	TRFBCF
Constante	-51.540	Constante	69.240
R Cuadrado	0.270	R Cuadrado	0.330
Período de estimación	1960-72	Período de estimación	1960-72
Coefficiente TI	1.039	Coefficiente TI	1.665
Estadístico t	1.489	Estadístico t	1.840

**Filipinas**

Variable dependiente	TRVA	Variable dependiente	TRFBCF
Constante	38.360	Constante	90.280
R Cuadrado	0.450	R Cuadrado	0.770
Período de estimación	1970-85	Período de estimación	1970-85
Coefficiente TI	-0.217	Coefficiente TI	-0.736
Estadístico t	-1.574	Estadístico t	-3.184

**México**

Variable dependiente	TRVA	Variable dependiente	TRFBCF
Constante	153.850	Constante	89.330
R Cuadrado	0.920	R Cuadrado	0.810
Período de estimación	1970-85	Período de estimación	1970-85
Coefficiente TI	-1.413	Coefficiente TI	-0.805
Estadístico t	-13.13	Estadístico t	-8.930

Variables: TRVA: Flujo real que se extrae de la agricultura/Valor agregado  
 TRFBCF: Flujo real que se extrae de la agricultura/Formación bruta de capital  
 TI: Términos de intercambio precios agrícolas/Precios no agrícolas

Fuentes: Taylor & Quisimbing, op. cit. (Table 2), cálculos de la autora con base en los cuadros anteriores.

como se puede apreciar, se encontraron resultados que sugieren un papel importante de los precios relativos como mecanismo de extracción de recursos de la agricultura en casi todos los países que se incluyen en el cuadro. Solamente en el caso de Kenya los resultados econométricos al relacionar estas dos variables no fueron satisfactorios. Como lo señalan estos autores, la explicación está en que en esta nación, otras variables que no se reflejan en modificaciones de precios relativos, explican la ocurrencia de estos flujos. Esto puede atribuirse a que el sector agrícola esté relativamente desvinculado del resto de la economía, lo cual, a su vez, es indicativo de que en economías más avanzadas se espera un papel de los términos de intercambio mayor como mecanismo extractor de recursos.

Esta hipótesis puede corroborarse con los resultados obtenidos para el caso de México —el país con el mayor nivel de ingreso per cápita de la muestra analizada—. Los coeficientes resultaron ser los más significativos desde el punto de vista estadístico, revelando un poder muy acentuado de los términos de intercambio en la extracción de recursos en esa nación. Este resultado se produjo a pesar de que en el caso mexicano el superávit de la agricultura representó una porción relativamente pequeña del valor agregado de este sector productivo.

Los resultados obtenidos para el caso colombiano revelan también un papel importante de los términos de intercambio en la generación del excedente de la agricultura, aunque no tanto como en el caso de México. Se obtuvo el signo correcto para el coeficiente de términos de intercambio, que además resultó significativo. Resulta muy interesante, además, que al extraer el café del análisis el coeficiente de los términos de intercambio y su grado de significancia estadística disminuyeron un poco, sobre todo en la regresión que relacionaba el superávit/formación bruta de capital y los términos de intercambio intersectoriales. Este hecho puede interpretarse como un menor grado de relación entre la evolución del superávit y los precios relativos para la agricultura sin café. Ello, además, puede ser tomado como evidencia de que el café incrementa el grado de interrelación entre la agricultura y el resto de la economía.

## **F. Superávit agrícola, ahorro y transferencias netas del sector agropecuario: evidencia de información de corte transversal**

Gran parte de la información que ha sido utilizada hasta ahora para realizar el análisis de series de tiempo sobre el superávit del sector agrícola colombiano, está contenida en las matrices SAM. Este tipo de matrices pueden ser utilizadas para analizar, en un año dado, los flujos de capital que se extrajeron del sector agrícola, y compararlos con el ahorro generado por este sector productivo. Tal como se señaló en la primera sección de este artículo, la diferencia entre el superávit y el ahorro del sector agrícola son las denominadas “transferencias netas” del sector agropecuario, que están constituidas por los flujos de recursos que le transfiere el resto de la economía a la agricultura sin que éstos tengan una contrapartida en términos reales, tales como los subsidios y los impuestos.

En el Cuadro 6 se presenta un cálculo de esta diferencia que sugiere que el ahorro del sector agropecuario en 1985 fue superior al superávit generado en ese año. Estos cálculos tienen muchas limitaciones porque en la matriz SAM existente para Colombia no están calculadas las variables de consumo público y de formación bruta de capital de la manera que se necesitan para efectuar estos cálculos del superávit. Excluyendo estas variables del análisis, dado que como hemos visto, cumplieron un papel muy marginal en la determinación de los flujos de capital extraídos, fue posible, sin embargo, calcular un superávit del sector que incluyera únicamente los consumos intermedios y finales de la agricultura y de bienes de este sector productivo en el resto de la economía, y las ventas externas de productos agropecuarios. Así se llegó a un superávit de \$155 mil millones corrientes. Nótese que este resultado no tiene por qué coincidir con el obtenido para los análisis de series de tiempo en ese mismo año, ya que en la matriz SAM, como ya se explicó en otra sección de este informe, se partió de una definición del sector agropecuario distinta a la que se ha utilizado en este trabajo.

Por su parte, el ahorro generado en el sector agrícola se situó en valores corrientes por encima del

**Cuadro 6**  
**FLUJOS DE CAPITAL Y AHORRO DEL SECTOR AGRICOLA:**  
**EVIDENCIA DE INFORMACION DE CORTE TRANSVERSAL**

Flujos de capital	(\$ Millones)	Ahorro	(\$ Millones)
Exportaciones ( $E_1$ )	83498	Inversión total	701065
Consumo final urbano de bienes agrícolas ( $C_{12}$ )	547495	Ahorro no agrícola	335669
Consumo intermedio del sector urbano ( $R_{12}$ )	210775	Déficit	-6700
Consumo final rural de bienes no agrícolas ( $C_{21}$ )	364159	Exportaciones netas	203927
Consumo intermedio del sector agrícola ( $R_{21}$ )	322609		
Total flujos sector agrícola	155000	Total Ahorro Agrícola	168169

**Fuente:** Matriz SAM 1985 y Cuentas Nacionales, DANE.

los \$170 mil millones en ese mismo año, lo cual sugiere que las transferencias netas al sector agropecuario (definición de la SAM) fueron positivas en el año de 1985. Es decir, que los subsidios otorgados al sector superaron los impuestos que tuvo que pagar. No obstante, este año se puede considerar un año un poco atípico en lo que se refiere a uno de los componentes más importantes del subsidio a la agricultura: el otorgado a través del crédito de fomento a la producción y las exportaciones.

#### IV. CONCLUSIONES

En este trabajo se encontró evidencia de magnitudes importantes de recursos que la agricultura colombiana transfirió al resto de la economía. Estas magnitudes, además, mostraron una tendencia a crecer durante el período de análisis 1965-86, tanto en términos absolutos como proporciones del valor agregado sectorial, aun cuando no en relación a la formación bruta de capital de la economía en su conjunto. Así mismo, se demostró que la

evolución de los términos de intercambio en contra del sector fue un factor que contribuyó en buena parte a estos resultados. Estas mismas conclusiones se aplicaron a la agricultura sin café.

Al examinar la composición de los flujos que se extrajeron de la agricultura, se encontró una estrecha relación entre el dinamismo de las ventas intermedias de la agricultura y los períodos de bonanza cafetera. Al excluir el café del análisis, en cambio, las ventas intermedias decrecieron en estos períodos de altos precios del café. La sobrevaluación del tipo de cambio, junto con el proceso de sustitución de cultivos por el del grano, explican en buena parte este comportamiento de la agricultura sin café.

Por su parte, las compras intermedias fueron especialmente dinámicas durante la época de sobrevaluación cambiaria y crecieron menos aceleradamente en años de devaluación real. Estas compras intermedias más dinámicas en épocas de sobrevaluación reflejaron un proceso de utilización inten-

siva de fertilizantes, la mayoría importados, y otros insumos agropecuarios distintos a la maquinaria, ya que la inversión en esta última se mantuvo totalmente estancada en términos reales.

Durante casi todo el período analizado, pero especialmente durante la década de los ochenta, el gasto público dirigido a la agricultura y la inversión en maquinaria y equipo dentro del sector jugaron un papel marginal en la compensación de los flujos que se extrajeron del sector agropecuario.

Al establecer comparaciones internacionales sobre el superávit de la agricultura se encontró que Colombia podía considerarse un caso intermedio de flujos extraídos de la agricultura cuando se incluye el café dentro de ésta (quizás un poco más alto que el de países con similar grado de desarrollo); pero al excluir la caficultura del análisis, dicho superávit representó magnitudes relativamente pequeñas con respecto al valor agregado sectorial. Sin embargo, el rasgo más sobresaliente de estas comparaciones

fue la ausencia de una tendencia a decrecer de estos flujos, contrario a lo que sugiere el patrón internacional de los países que no son exportadores importantes de productos del sector.

Otro resultado que surgió de las comparaciones con otras naciones, fue una relación estadísticamente significativa entre los flujos de capital que se extrajeron del sector y la evolución de los términos de intercambio intersectoriales. Esta relación, sin embargo, resultó menos significativa que la obtenida para México y Filipinas, pero mucho mayor que la obtenida por otros autores para Kenya. Ello sugiere que los vínculos entre el sector agropecuario y el resto de la economía en el caso colombiano son más estrechos que las de esa última nación, pero menos que las de las dos primeras. Además, la ganancia de la importancia de los precios relativos como mecanismo de extracción de recursos, sugiere que hacia 1975 ocurrió un cambio estructural en la economía, al estrecharse los vínculos entre estos dos sectores económicos.

## REFERENCIAS

- Bejarano J. (1989). "Agricultura y políticas macroeconómicas", Misión de Estudios del Sector Agropecuario, *Mimeo*.
- Esguerra P. (1989). "Flujos de Capital entre la Agricultura y el Resto de la Economía: Evidencia del Caso Colombiano, 1965-86". Informe Final presentado a la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, FEDESARROLLO, *Mimeo*, noviembre.
- Fajardo D. (1986). "El Sector Agropecuario: Su Administración y Gestión Técnica, 1975-85". *Informe Financiero de la Contraloría General de la República*, mayo.
- García J. (1981). "The Effects of Exchange Rates and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia: 1953-78". *International Food Policy Research Institute Research Report No. 24*.
- García J. y G. Montes. (1987). "The political Economy of Agricultural Pricing Policies: The Case of Colombia, 1960-83". Estudio para el Banco Mundial, *Mimeo*.
- Lee T. H. (1971). "Intersectoral Capital Flows in the Economic Development of Taiwan, 1895-1960". Cornell University Press.
- Londoño J. (1985). "Ahorro y Gasto en una Economía Heterogénea: El Rol Macroeconómico del Mercado de Alimentos", *Coyuntura Económica*, Vol. XV No. 4, diciembre.
- Londoño J. (1989). "Agricultura y Transformación Estructural: Una Comparación Internacional". Informe Final presentado a la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, *Mimeo*, julio.
- Londoño J. (1985a). "Agricultura e Industria en el Corto Plazo: un modelo IS-FM de Análisis Macroeconómico Aplicado a Colombia", Tesis de Magister, Facultad de Economía Universidad de los Andes.
- Martínez A. (1986). *Políticas de Ajuste y Desarrollo Agropecuario*, FESCOL.
- Sarmiento E. (1984). *Funcionamiento y Control de una Economía en Desequilibrio*. CEREC-UNIANDES.
- Sharpley, J. (1979). "Intersectoral Capital Flows: Evidence from Kenya". *Journal of Development Economics*. Vol. 6 No. 4.
- Taylor L. y M. Quisimbing (1985). "Resource Transfers from Agriculture" Massachusetts Institute of Technology and University of Philippines at Los Baños, *Mimeo*.

# La estructura de protección efectiva y el desempeño del sector agropecuario

Juan José Pertetti  
María Clara Rueda

## I. INTRODUCCION

Hoy en día, es una hipótesis generalmente aceptada el que el sector agropecuario de los países en desarrollo ha sido excesivamente castigado en aras de una industrialización deseada. En particular, se cuestiona la idoneidad de las políticas comerciales seguidas por estos países, las cuales, tras un objetivo de reasignación de recursos del agro hacia la industria, habrían limitado de manera importante el crecimiento de la producción de bienes primarios.

Las barreras comerciales impuestas, se arguye, han aislado las economías en desarrollo de los precios internacionales que garantizarían una mejor asignación de recursos y, en lo que al agro se refiere, han determinado precios demasiado bajos para sus bienes finales, los cuales, acompañados de los altos precios de insumos industriales utilizados por el sector, han deprimido las tasas de rentabilidad de éste por debajo de los niveles que permitirían el sano desarrollo del mismo.

Adicionalmente, las políticas de protección habrían tenido por resultado una sobrevaluación del tipo de cambio, la cual habría afectado las exportaciones agropecuarias y por ende todo el sector.

En este estudio, se analiza la política comercial colombiana durante la década de los ochenta, con el fin de observar en qué medida las hipótesis arriba planteadas reflejan la situación del agro en el país.

Dos hechos fundamentales surgen del análisis realizado. De una parte, se destaca la gran divergencia entre los niveles de protección efectiva realmente concedidos al agro y aquellos implícitos en la estructura de protección arancelaria.

Dicha divergencia, entre las "intenciones" gubernamentales y la "operatividad" de la estructura de protección, se deriva de la proliferación de instrumentos de protección distintos al arancel –cuotas, precios de sustentación, compras del IDEMA, altas tarifas portuarias, etc–, cuyo peso relativo en la formación de los precios internos no solamente iguala o supera la magnitud de la tarifa sino que puede, ocasionalmente, actuar en dirección contraria a ella. En otras palabras, el uso de mecanismos para-arancelarios ha conducido a que el arancel pierda vigencia como mecanismo de protección. En virtud de ello, el gobierno central ha visto disminuida su capacidad de control sobre el alcance de los objetivos de política comercial y,

como se verá, se han oscurecido los criterios generales para el manejo de la misma.

En segundo lugar, algunos de los resultados desvirtúan, o por lo menos relativizan, las hipótesis más pesimistas expresadas en la primera parte de esta introducción. Ciertamente, el estudio mostró que la estructura de protección de las últimas décadas sí ha beneficiado a la industria en detrimento de la agricultura. Esta última, de hecho, ha sido castigada tanto con bajos precios a sus productos finales como, en algunos años, con precios domésticos demasiado altos para los insumos industriales por ella utilizados. Sin embargo, el nivel de desprotección relativo de la agricultura ha tendido a disminuir y, durante la década de los ochenta, se redujo la brecha entre las tasas de protección concedidas al sector y la protección media de la economía.

El incremento en la protección relativa de la agricultura oculta, no obstante, serias inconsistencias en la política comercial. Hasta 1986, dicho incremento estuvo jalonado por las tasas de protección concedidas a los productos exportables, las cuales llegaron, en ocasiones, a igualar la protección promedio de la economía. La evidente paradoja de semejante estructura de protección, resulta del uso de instrumentos no arancelarios cuya aplicación ha estado guiada por criterios de acomodamiento a las situaciones particulares de cada producto, más que por una política general coherente de asignación de recursos. Así, hasta 1986 se actuó en contra de la sustitución de importaciones sin que, dada la alta protección a exportables, ello necesariamente redundara en menores precios para el consumidor nacional. Adicionalmente, la protección a exportables benefició la venta interna de estos productos, obligando al gobierno central a subsidiar las exportaciones de los mismos para permitir la colocación de excedentes en el mercado internacional.

Pero si lo anterior pone de relieve inconsistencias en el manejo de la política comercial agropecuaria en el país, ello no quiere decir que el sector no se haya beneficiado, y probablemente de manera importante, de la misma. En efecto, según se anotó

más arriba, no solamente el nivel de protección al agro ha tendido a aumentar en los últimos años, sino que el análisis de la protección efectiva total (arancelaria y para-arancelaria) revela un criterio adicional de la política comercial, como es la estabilización de los precios internos frente a las excesivas fluctuaciones de los precios internacionales. La protección a la agricultura no ha resultado en el total aislamiento del sector del mercado internacional, sino que los precios externos de alguna manera han servido de "señal" para la determinación de los precios internos. El productor colombiano se ha beneficiado de ello, pues si bien el efecto neto de la política de precios domésticos, de productos agrícolas y de insumos industriales utilizados por la agricultura, puede haber sido en algunos años negativo, las tasas de rentabilidad del sector no han descendido nunca a los niveles a los que podrían haberlo hecho en ausencia de intervención.

En lo que sigue, se presenta primero la metodología empleada en este estudio, luego los resultados del análisis de política comercial para el sector agropecuario y el sector productor de insumos industriales para la agricultura, y finalmente, los efectos de ello sobre la rentabilidad del sector.

## **II. METODOLOGIA DE CALCULO DE LA PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA**

Se analizaron tres medidas alternativas de protección comercial, con las cuales se intenta distinguir entre la intencionalidad de las políticas comerciales emprendidas durante la década de los 80 y su "operatividad", es decir, los niveles reales de protección que las mismas otorgaron a los productos agropecuarios y a los insumos industriales utilizados por el sector, en relación con los niveles de protección concedidos a otras actividades económicas.

### **A. Protección Nominal**

#### *1. Protección Nominal Arancelaria*

La primera de ellas, la protección nominal arancelaria, refleja la estructura y los niveles de protec-

ción planeados, según se desprende, de los aranceles de lista correspondientes a los diferentes productos.

Aunque el arancel nominal de los listados de tarifas aduaneras presenta una serie de tratamientos especiales derivados de diversos acuerdos comerciales adelantados por un país (tratamiento preferencial a los productos provenientes de países del Pacto Andino, etc), los mismos no son tenidos en cuenta para calcular la tasa de protección nominal arancelaria. La estructura de protección que resulta de este cálculo es así la estructura "deseada" de protección relativa de los distintos bienes y actividades económicas. Se supone entonces que el precio doméstico difiere del precio internacional únicamente en lo que respecta al arancel.

$$P_d = P_i * (1 + t)$$

donde:

- Pd = Precio doméstico
- Pi = Precio internacional
- t = Arancel

## 2. Protección Nominal Arancelaria Otorgada

En Colombia, sin embargo, el régimen de exenciones y excepciones puede alterar sustancialmente el nivel de protección arancelaria otorgado a los distintos sectores económicos. La medición de la protección arancelaria otorgada, debe por lo tanto descontar de la tarifa exenciones y excepciones (e), definiendo un precio doméstico que difiere del internacional así:

$$P_d = P_i * (1 + t - e)$$

El nivel de protección nominal arancelario otorgado (t-e) se calculó como la tarifa implícita que resulta de la relación entre el monto de derechos pagados y el valor total de las respectivas importaciones.

## 3. Protección Nominal Total

Las dos medidas de protección nominal anteriormente consideradas, parten del supuesto de que la importación de un bien cualquiera no está sujeta a ningún tipo de restricción diferente al arancel (de lista o el otorgado). Sin embargo, en la mayoría de países, y especialmente en los en desarrollo, el proceso de industrialización se ha logrado mediante la utilización de instrumentos diferentes a aranceles. Los sistemas de restricciones cuantitativas, de licencias de importación, de impuestos para arancelarios, etc., afectan la estructura de protección conllevando, en muchos casos, que ésta difiera de manera importante de la estructura "planeada" a través del sistema arancelario.

La "Protección Nominal Total", resulta de comparar directamente el precio doméstico con el respectivo precio internacional. El nivel de protección nominal total está entonces dado por:

$$P_d/P_i$$

## B. Protección Efectiva

A diferencia de la protección nominal, cuya medida es la relación de los precios domésticos e internacionales de los bienes finales, el concepto de protección efectiva toma en consideración todo el proceso productivo. La tasa de protección efectiva (TPE) se define como el cambio proporcional en el valor agregado entre una situación de libre comercio y otra con distorsiones debidas a la imposición de aranceles a los bienes finales y a los insumos.

Algebraicamente, la TPE se define de la siguiente forma:

$$TPE = \frac{V_j' - V_j}{V_j} \quad (1)$$

donde  $V_j$  es el valor agregado de la industria j en una situación de libre comercio

$V_j'$  es el valor agregado de la industria j en presencia de distorsiones.

Para el caso de varios insumos transables<sup>1</sup>, utilizados en proporciones fijas ( $a_{ij}$ ), la Tasa de Protección Efectiva al sector  $j$  (TPE $_j$ ) puede expresarse de la siguiente forma:

$$TPE_j = \frac{t_j - \sum_i a_{ij} \cdot t_i}{1 - \sum_i a_{ij}} \quad (1')$$

donde  $t_j$  es la protección nominal al bien  $j$  y  $t_i$  la protección nominal al insumo  $i$  utilizado en la producción de  $j$ .

Correspondientes a las tres medidas de protección nominal definidas arriba, se calcularon tres tasas alternativas de protección efectiva:

### 1. Protección Efectiva Arancelaria

Bajo el supuesto de que la única intervención que genera distorsiones es el arancel, la protección nominal a bienes finales e insumos transables ( $t_j$  y  $t_i$ ) corresponde a sus respectivos aranceles de lista.

### 2. Protección Efectiva Arancelaria Otorgada

En este caso, las tarifas aplicadas son las tarifas implícitas una vez descontadas exenciones y excepciones: Así, en la fórmula de Protección efectiva  $t_j$  y  $t_i$  deben ser remplazados por  $(t_j - e_j)$  y  $(t_i - e_i)$  respectivamente, donde  $e_{ji}$  son las exenciones y excepciones correspondientes a los productos  $j$  e  $i$ .

### 3. Protección Efectiva Total

Para calcular la protección efectiva total, es decir, incluyendo en el análisis instrumentos tanto aran-

celarios como para-arancelarios, las  $t_j$  y  $t_i$  fueron las respectivas relaciones de precios domésticos e internacionales ( $P_d/P_i$ ) para productos agrícolas e insumos transables utilizados por el sector.

Finalmente, es importante mencionar ciertas limitaciones inherentes a la medida de protección efectiva aquí utilizada. En primer lugar, las implicaciones sobre asignación de recursos que se derivan de tal análisis, dependen de un supuesto altamente restrictivo como es la no movilidad del capital. Sin este supuesto, el cambio en los precios relativos no determina de manera unívoca la reubicación de factores. En segundo lugar, esta definición de protección efectiva descansa en el supuesto de no sustitución de insumos domésticos e importados, por lo que los cálculos así realizados pueden estar sobrevalorando la verdadera protección efectiva<sup>2</sup>. Las dificultades empíricas relacionadas con el cálculo de la protección efectiva, sin embargo, obligaron el uso de la definición aquí expuesta.

## III. PROTECCION A LA AGRICULTURA COLOMBIANA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

### A. Protección Nominal

#### 1. Protección Nominal Arancelaria

En el Cuadro 1, se presenta la protección nominal arancelaria a la agricultura sin café según grupos de productos<sup>3</sup>. De acuerdo con dicho Cuadro, el nivel de protección arancelaria de la agricultura aumen-

<sup>2</sup> Ver Michaely, op. cit.

<sup>3</sup> Los productos agrícolas se dividieron en dos grupos de bienes: exportables e importables. Entre los productos exportables se distingue, a su vez, entre "netamente exportables" –banano y ajonjolí–, entendiéndose por estos aquellos cuya producción se dirige fundamentalmente al mercado internacional, y "otros exportables", en donde se incluyen aquellos productos cuya exportación es básicamente un residuo determinado por oscilaciones en la demanda interna. Algunos productos no pudieron ser incluidos en ciertas partes del análisis debido a la falta de información necesaria para realizar los diferentes cálculos, entre éstos figuran flores, tabaco negro y rubio.

**Cuadro 1**  
**PROTECCION NOMINAL AL SECTOR AGROPECUARIO SEGUN TIPO DE BIENES**  
**1980-1988**

	1980	1983	1985	1988
<b>1. IMPORTABLES</b>				
Protección nominal arancelaria	11.0	11.0	14.0	14.0
Protección nominal otorgada	1.9	2.7	0.2	0.8
Protección nominal total. (1)	21.0	-1.0	-3.0	40.0
<b>2. EXPORTABLES</b>				
2.1. Netamente exportables				
Protección nominal arancelaria	15.0	20.0	30.0	30.0
Protección nominal otorgada (2)	2.6	9.0	5.4	3.3
Subsidio efectivo	(3.3)	(11.5)	(6.9)	(4.2)
2.2. Otros exportables				
Protección nominal arancelaria	16.0	21.0	27.0	24.0
Protección nominal otorgada (3)	18.3	29.5	32.6	27.1
Protección nominal otorgada (4)	15.7	20.1	29.5	24.4
Protección nominal total (5)	-25.0	20.0	28.0	23.0
<b>3. AGRICULTURA SIN CAFE</b>				
Protección nominal arancelaria 14.55	18.100	23.200	21.100	
Protección nominal otorgada (6)	13.540	21.728	23.200	19.473
Protección nominal otorgada (7)	11.690	15.054	21.000	17.556
Protección nominal total	-11.600	13.910	19.010	27.930

(1) Para su cálculo se excluye Tabaco Rubio.

(2) En este caso la protección proviene de los subsidios nominales a las exportaciones. En paréntesis se registra el subsidio efectivamente recibido.

(3) Para efectos de medir el nivel de protección se consideran los niveles de subsidios a las exportaciones.

(4) En este caso se tienen en cuenta, además de los subsidios a las exportaciones, los aranceles efectivamente pagados en los años en que hubo importaciones de estos bienes.

(5) Se excluye Tabaco Negro.

(6) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables y la de la nota (2) y (3) de los Exportables.

(7) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables, la del dato en paréntesis de la nota (2) y la de la nota (4).

**Fuente :** Cálculos FEDESARROLLO.

tó continuamente entre 1980 y 1985, y se redujo ligeramente en el año de 1988. Según se observa en el Cuadro 2, este incremento en la producción redujo la brecha entre los aranceles promedios de la agricultura y el arancel promedio de la economía en su conjunto, no eliminó la discriminación contra el agro. En efecto, mientras el arancel promedio para la agricultura sin café aumentó del 14.5% en 1980 al 23.2% en 1985, según cálculos de Cubillos

y Torres<sup>4</sup> el arancel promedio para el total de la economía pasó del 26% en 1979, al 42% en 1984 y al 31% en 1985.

La intención aparente de este manejo del arancel nominal era evitarle, al resto de sectores y agentes

<sup>4</sup> Ver Cubillos R, y L. A. Torres (1987) "La Protección a la Industria en un Régimen de Exenciones" en Revista de Planeación y Desarrollo. Vol XIX. No. 1, marzo - junio.

**Cuadro 2**  
**PROTECCION NOMINAL RELATIVA DEL SECTOR AGROPECUARIO SEGUN TIPO DE BIENES**  
**1980-1988**

	1980	1983	1985
<b>1. IMPORTABLES</b>			
Protección nominal arancelaria	0.88	0.78	0.87
Protección nominal otorgada	0.84	0.85	0.83
<b>2. EXPORTABLES</b>			
<b>2.1. Netamente exportables</b>			
Protección nominal arancelaria	0.91	0.84	0.99
Protección nominal otorgada (1)	0.84	0.90	0.87
Protección nominal otorgada (1)	0.84	0.92	0.88
<b>2.2. Otros exportables</b>			
Protección nominal arancelaria	0.92	0.85	0.96
Protección nominal otorgada (3)	0.97	1.07	1.10
Protección nominal otorgada (4)	0.94	1.00	1.07
<b>3. AGRICULTURA SIN CAFE</b>			
Protección nominal arancelaria.	0.90	0.83	0.94
Protección nominal otorgada (5)	0.93	1.01	1.02
Protección nominal otorgada (6)	0.91	0.95	1.00

(1) En este caso la protección proviene de los subsidios nominales a las exportaciones.

(2) Si en este caso se tienen en cuenta los subsidios efectivamente recibidos.

(3) Para efectos de medir el nivel de protección se consideran los niveles de subsidios a las exportaciones.

(4) En este caso se tienen en cuenta, además de los subsidios a las exportaciones, los aranceles efectivamente pagados en los años en que hubo importaciones de estos bienes.

(5) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables y la de la nota (2) y (3) de los Exportables del Cuadro III.1.

(6) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables, la del dato de la nota (2) y la de la nota (4) del Cuadro III.1.

(\*) Se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:  $(100 + TPN)/(100 + TPN)$ , en la cual TPN y TPN son las tasas de protección nominal del respectivo subsector y la del total de la economía (1) o de industrias tradicionales (2) según el caso. Un valor del coeficiente menor de la unidad indica que el subsector en consideración está desprotegido respecto a la correspondiente total.

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

económicos, aumentos en los precios de los productos agrícolas, alimentos y materias primas. Adicionalmente, este objetivo estaba directamente relacionado con la importación de dichos bienes, ya que este grupo fue el que contó con la menor tasa de protección nominal arancelaria. La paradójica estructura de protección resultante, benefició a los productos exportables con aranceles que, la mayoría de los años, doblaron el arancel promedio de importables<sup>5</sup>.

## 2. Protección Nominal Arancelaria Otorgada

En cuanto a la Protección Nominal Arancelaria Otorgada (PNAO)<sup>6</sup>, ésta siguió el mismo ciclo de la

<sup>5</sup> Si no se trata de aranceles redundantes, que además estarían "inflando" artificialmente la protección arancelaria promedio para el sector agropecuario, las tarifas a exportables podrían explicarse por el deseo de defender a los productores domésticos de exportables de caídas bruscas en los precios internacionales. De hecho, los precios internacionales de los productos agropecuarios ocultan altos niveles de protección, en forma de subsidios, en los países productores y en especial en los países desarrollados. Dadas las dificultades empíricas para incluir en el análisis dicha protección, los cálculos realizados parten del supuesto, poco realista, de la existencia de un precio de mercado por encima del cual se impone la tarifa arancelaria. El manejo analítico de los resultados debe, sin embargo, mantener esta limitación presente. De otra parte, debe recordarse que la definición de "exportables" incluye productos cuyas exportaciones son básicamente residuales. Así, si para el grupo de "netamente exportables" –ajonjolí y banano– el arancel sí puede considerarse como redundante por definición, para otros productos tales como el arroz o el azúcar, el arancel sí puede cumplir una función de protección dado que no solamente no todos los años hay exportaciones de los mismos sino que en algunos puede incluso haber importaciones.

<sup>6</sup> La protección otorgada a los productos exportables está dada por los subsidios a los mismos. En nuestro análisis, sin embargo, la definición del grupo de "otros exportables" exigió una medida de protección otorgada diferente para éstos. De hecho, en la medida en que algunos de estos productos han sido ocasionalmente importados, sería incorrecto suponer que el arancel de lista sea necesariamente protección redundante; el mismo sí puede estar actuando como barrera comercial. Por esta razón, se incluyeron aquí dos medidas alternativas de protección a este grupo: la primera considera el arancel nominal más el subsidio nominal a las exportaciones; la segunda, consiste en el arancel efectivamente pagado en los años en que hubo importaciones, agregándole los correspondientes subsidios efectivos a las exportaciones.

protección planeada, aumentando entre 1980 y 1985 para luego decrecer ligeramente en 1988. La estructura de protección también se mantuvo, tanto al interior del sector, en donde se castigó a los productos importables en beneficio de "otros exportables", como a nivel de la economía en su conjunto, reforzándose así la discriminación contra el agro. El arancel promedio entre grupos de productos agrícolas, sin embargo, varió de manera más pronunciada debido a la aplicación de exenciones y excepciones (o de su equivalente, los subsidios) según se constata en el Cuadro 1. Así, la estructura de protección que se generó mediante el uso de estos instrumentos, aunque mantuvo la relación de protección establecida en el arancel de lista la exageró, ya que la dispersión entre grupos se incrementó.

De esta forma, mientras que con el arancel de lista se buscaba un tratamiento más uniforme al interior de cada grupo, con el otorgado se aumentaba su dispersión. En la práctica, el régimen de exenciones y excepciones se guiaba por criterios ajustados a las circunstancias de cada producto y no de grupos como era el caso del arancel de lista. Sin embargo, el objetivo común del manejo del arancel de lista y del otorgado consistió en reducir los costos internos de los bienes importados, especialmente de alimentos, así como evitar que los bajos precios internacionales de los bienes exportables pudieran, eventualmente, conllevar la pérdida de mercados o generar la posibilidad de que dichos bienes fueran importados.

### 3. Protección Nominal Total

Estos resultados, varían una vez se incluye en el análisis el efecto sobre la estructura de protección del uso de instrumentos no arancelarios. En el Cuadro 3, se presenta la relación de precios domésticos e internacionales de los productos agrícolas que, como se dijo más arriba, aproxima la protección total al sector. Según se observa, la agricultura pasó de ser castigada durante la pasada década a estar protegida en los años ochenta; esta protección, aunque variable, muestra una tendencia creciente desde 1986. Vale la pena señalar que, en 1988, la agricultura alcanzó el mayor nivel de protección nominal total de todo el período de

**Cuadro 3**  
**PROTECCION NOMINAL REAL**  
**A LA AGRICULTURA**  
**1975-1988**

Años	Exportables	Importables	Total
1975	0.61	0.80	0.66
1976	0.78	0.81	0.79
1977	1.07	1.15	1.09
1978	0.95	0.98	0.96
1979	1.06	1.11	1.07
1980	0.76	1.21	0.89
1981	0.83	1.20	0.93
1982	1.26	1.21	1.24
1983	1.20	0.96	1.13
1984	1.19	0.94	1.12
1985	1.28	0.97	1.19
1986	1.09	1.11	1.10
1987	1.10	1.29	1.15
1988	1.23	1.39	1.27

**Fuente:** Cálculos FEDESARROLLO a partir de FMI, Guterman, MinAgricultura, DNP.

análisis pese a que, entre 1985 y 1988, la protección nominal arancelaria y otorgada, se redujo.

Al interior del sector se evidencia el mismo tratamiento diferencial de la protección arancelaria o planeada, el cual, contrario a lo acontecido en los setenta<sup>7</sup>, ha favorecido a los exportables. Es importante notar, no obstante, el hecho de que a partir de 1986 ambos grupos han venido disfrutando de una creciente protección, reflejando esto un viraje importante en la política gubernamental frente a la producción agropecuaria nacional<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Thomas (Thomas, V. (1986) "Macroeconomía y Política Agropecuaria: La Experiencia Colombiana. Banco de la República. Bogotá. Octubre) sostiene que los importables estuvieron protegidos en los años setenta y principios de los ochenta, y que en cambio se discriminó en contra de los exportables.

<sup>8</sup> DNP (1987) "Plan de Economía Social: Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990".



Finalmente, el análisis de la protección nominal total pone de relieve la presencia de un criterio adicional en el manejo de la política comercial, como es el deseo de amortiguar las altas fluctuaciones de los precios internacionales (ver Gráficas 1 a 3). En razón de ello, la protección total podría parecer poco estable a través del tiempo. No obstante, el resultado neto de la misma podría haber sido positivo para la agricultura del país, la cual se habría beneficiado al enfrentar oscilaciones de precios más suaves que las correspondientes a una situación de no intervención.

De todo lo anterior, puede inferirse que la protección nominal total ha favorecido preferencialmente a los productores internos, si bien debe destacarse el hecho de que el nivel de protección nominal de la agricultura colombiana es sustancialmente menor a la que recibe este sector en los países desarrollados<sup>9</sup>. Así, a pesar de que los consumidores han tenido que pagar precios más altos que los internacionales en algunos años, los mismos no han resultado tan gravosos como para los consumidores de algunos países desarrollados que han tenido que soportar fluctuaciones más marcadas.

<sup>9</sup> Ver al respecto: Banco Mundial (1986). "Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1986". Washington D.C., ASOCOLFLORES (1989), "La Ronda Uruguay: Fe en un Sistema de Comercio Multilateral". No.19, junio; Perry, S. y Perfetti J. (1988). "Las Políticas de Protección a la Agricultura en los Países Desarrollados". Deslinde No. 3. enero; Mejía, Millán y Perry, Ltda. (1986) "Estudios sobre Políticas de Protección a los Cereales en Colombia", Bogotá, julio.

En resumen, según se observa en el Cuadro 4, tanto la aplicación de exenciones y excepciones, como la utilización de medidas de tipo para-arancelario, resultan en profundas divergencias en los niveles de protección concedidos con respecto a aquellos planeados según los aranceles de lista. En particular, la intervención del Estado en la determinación de la protección al sector agropecuario colombiano, a través de mecanismos diferentes al arancelario, no sólo tiene como resultado que éste pierda vigencia como mecanismo de protección, sino que conlleva la desaparición de los criterios más generales establecidos para su manejo.

Como puede comprobarse en el Cuadro 7, la intención de evitar alzas en los precios domésticos de



**Cuadro 4**  
**PROTECCION NOMINAL A DIFERENTES PRODUCTOS AGROPECUARIOS**  
**1980-1988**

	1980			1983			1985			1988		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
<b>1 IMPORTABLES</b>												
1.1. Alimentos												
Cacao	15.0	0.0	-25.0	15.0	0.0	-29.0	15.0	0.0	-34.0	15.0	0.0	-27.0
Maíz	9.0	3.5	46.0	9.0	2.2	10.0	15.0	0.0	7.0	15.0	0.0	62.0
1.2. Materias primas												
Cebada	6.0	6.0	-9.0	12.0	6.0	10.0	15.0	0.1	14.0	15.0	4.4	47.0
Sorgo	9.0	0.1	10.0	9.0	0.0	-5.0	5.0	0.0	-10.0	5.0	0.0	35.0
Soya	15.0	1.0	4.0	15.0	14.8	-2.0	25.0	0.0	11.0	25.0	3.8	42.0
Tabaco Rubio	30.0	1.0	-	40.0	1.0	-	10.0	2.9	-	10.0	10.0	-
Trigo	10.0	0.1	-3.0	13.0	0.1	3.0	15.0	2.3	-2.0	15.0	1.9	36.0
Coeficiente de desviación	0.3	1.0	3.4	0.3	1.0	-2.1	0.0	-	-1.5	0.0	-	2.5
<b>2 EXPORTABLES</b>												
2.1 Netamente Exportables												
Banano (4)	15.0	2.6		20.0	9.0		35.0	5.4		35.0	3.3	
Ajonjolí (4)	15.0	2.6		20.0	9.0		25.0	5.4		25.0	3.3	
Coeficiente de desviación	0.0	0.0	0.0	0.0		0.2	-	0.2	-			
Banano (5)		3.3			11.5			6.9			4.2	
Ajonjolí (5)		3.3			11.5			6.9			4.2	
Coeficiente de desviación		-			0.0			0.0			-	
2.2. Otros Exportables												
2.2.1. Alimentos												
Fríjol (6)	15.0	17.6	22.0	20.0	29.0	25.0	25.0	30.4	-2.0	25.0	28.3	90.0
Coef. de desviación	0.1	0.1	-2.1	0.1	0.1	0.4	0.2	0.1	2.1	0.0	-	0.9
Arroz (7)		20.7			16.3			38.3			18.3	
Azúcar (7)		18.3			31.5			31.9			35.0	
Fríjol (7)		18.3			11.7			6.9			4.2	
Coeficiente de desviación		0.1			0.4			0.5			0.7	
2.2.2. Materias primas												
Algodón (6)	10.0	12.6	-16.0	13.0	22.0	2.0	20.0	25.4	39.0	20.0	23.3	-27.0
Tabaco negro (6)	20.0	22.6	-	26.0	35.0	-	10.0	15.4	-	30.0	33.3	-
Algodón (7)		3.3			11.6			19.4			24.2	
Tabaco negro (7)		23.3			35.3			6.9			34.2	
<b>1 IMPORTABLES</b>												
1.1. Alimentos												
media	12.0	1.8	10.5	12.0	1.1	-9.5	15.0	0.0	-13.5	15.0	0.0	17.5
min	9.0	0.0	-25.0	9.0	0.0	-29.0	15.0	0.0	-34.0	15.0	0.0	-27.0
max	15.0	3.5	46.0	15.0	2.2	10.0	15.0	0.0	7.0	15.0	0.0	62.0
desv. stand	3.0	1.8	35.5	3.0	1.1	19.5	0.0	0.0	20.5	0.0	0.0	44.5
coefic. de desviación	0.3	1.0	3.4	0.3	1.0	-2.1	0.0	-	-1.5	0.0	-	2.5
1.2. Materias Primas												
media	14.0	1.6	0.4	17.8	4.4	1.2	14.0	1.1	2.6	14.0	4.0	32.0
min	6.0	0.1	-9.0	9.0	0.0	-5.0	5.0	0.0	-10.0	5.0	0.0	0.0
max	30.0	6.0	10.0	40.0	14.8	10.0	25.0	2.9	14.0	25.0	10.0	47.0

Cuadro 4 (continuación)

	1980			1983			1985			1988		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
desviación stand	8.5	2.2	6.4	11.3	5.7	5.1	6.6	1.3	8.8	6.6	3.4	16.6
coeficiente de desviación	0.6	1.4	16.0	0.6	1.3	4.3	0.5	1.2	3.4	0.5	0.8	0.5
<b>2 EXPORTABLES</b>												
2.1 Netamente Exportables												
* media (4)	15.0	2.6		20.0	9.0		30.0	5.4		30.0	3.3	
min	15.0	2.6		20.0	9.0		25.0	5.4		25.0	3.3	
max	15.0	2.6		20.0	9.0		35.0	5.4		35.0	3.3	
desviación stand	0.0	0.0		0.0	0.0		5.0	-		5.0	-	
coefic. de desviación	0.0	0.0		0.0	0.0		0.2	-		0.2	-	
* media (5)		3.3			11.5			6.9			4.2	
min	3.3			11.5			6.9			4.2		
max	3.3			11.5			6.9			4.2		
desv. stand		-			0.0			0.0			-	
coefic. de desviación		-			0.0			0.0			-	
2.2. Otros Exportables												
2.2.1. Alimentos												
* media (6)	16.7	19.3	-13.3	22.0	31.0	22.0	28.3	33.7	17.3	25.0	28.3	42.0
min		15.0	17.6	-47.0	20.0	29.0	9.0	25.0	30.4	-14.0	25.0	28.3
max	20.0	22.6	22.0	26.0	35.0	32.0	35.0	40.4	68.0	25.0	28.3	90.0
desv. stand	2.4	2.4	28.2	2.8	2.8	9.6	4.7	4.7	36.2	0.0	-	38.0
coefic. de desv.	0.1	0.1	-2.1	0.1	0.1	0.4	0.2	0.1	2.1	0.0	-	0.9
* media (7)		19.1			19.8			25.7			19.2	
min		18.3			11.7			6.9			4.2	
max		20.7			31.5			38.3			35.0	
desv. stand		1.1			8.5			13.5			12.6	
coefic. de desv.	0.1			0.4			0.5			0.7		
1.2. Materias Primas												
* media (6)	15.0	17.6	-8.0	19.5	28.5	1.0	15.0	20.4	19.5	25.0	28.3	-13.5
min	10.0	12.6	-16.0	13.0	22.0	0.0	10.0	15.4	0.0	20.0	23.3	-27.0
max	20.0	22.6	0.0	26.0	35.0	2.0	20.0	25.4	39.0	30.0	33.3	0.0
desv. stand	5.0	5.0	8.0	6.5	6.5	1.0	5.0	5.0	19.5	5.0	5.0	13.5
coefic. de desv.	0.3	0.3	-1.0	0.3	0.2	1.0	0.3	0.2	1.0	0.2	0.2	-1.0
* media (7)		13.3			23.5			13.2			29.2	
min		3.3			11.6			6.9			24.2	
max		23.3			35.3			19.4			34.2	
desv. stand		10.0			11.9			6.3			5.0	
coefic. de desv.		0.8			0.5			0.5			0.2	

(1) Protección nominal arancelaria.

(2) Protección nominal otorgada.

(3) Protección nominal real.

(4) La protección otorgada es calculada considerando los subsidios nominales a las exportaciones.

(5) La protección otorgada se calcula considerando los subsidios efectivamente recibidos.

(6) Se consideran los subsidios nominales y el arancel nominal para calcular la protección otorgada.

(7) En el caso de la protección otorgada se tienen en cuenta además de los subsidios efectivos a las exportaciones los aranceles efectivamente pagados en los años en que hubo importaciones de estos bienes.

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

los alimentos, otorgando bajos aranceles a sus importaciones, aunque consistente con los niveles de protección total observados en 1983 y 1985, no se compadeció en los años de 1980 y 1988 con los niveles de protección total concedidos a estos bienes, que fueron bastante superiores a los de las materias primas importadas. Así mismo, los alimentos del grupo de exportables han contado con una protección total positiva, creciente y en algunos años mayor a la de las materias primas exportables.

En la práctica, y por las razones antes expuestas, la protección a los exportables ha significado mayores precios a nivel del consumidor colombiano. Ello, debido a que las condiciones de los mercados internacionales no han permitido la colocación de excedentes en los mismos, como ha sido el caso del arroz y en parte del azúcar. También significó la erogación de dineros públicos con el fin de compensar los bajos precios que los exportadores reciben en los mercados internacionales, como ha acontecido con el algodón para el cual se han establecido mecanismos de compensación de precios de exportación.

Pese a lo anterior, se destaca el papel de amortiguador de fluctuaciones de precios internacionales que ha jugado la política comercial. Aunque los precios domésticos no han sido estrictamente iguales a los internacionales, como lo señalan los cánones de la eficiencia en la asignación de recursos, aquellos no se han divorciado completamente de los segundos, pues los precios internos han seguido a los internacionales<sup>10</sup>. Ello indica que de alguna manera los precios internacionales han servido de "señal" para la determinación de los precios internos, cosa que no ocurre en el caso de algunos países desarrollados en los que se presenta un divorcio entre ambos precios. De allí que, mientras subsistan los voluminosos apoyos a la agricultura en aquellos países, las políticas nacionales de los

<sup>10</sup> Un argumento a favor de la necesidad de tener como referencia los precios internacionales se encuentra en: Valdés, A. y Siamwalla, A. (1984) "Foreign Trade Regime, Exchange Rate Policy and the Structure of Incentives for Agriculture: Issues and Policies". IFPRI. Washington D.C.

**Cuadro 5**  
**PROTECCION EFECTIVA AL SECTOR AGROPECUARIO**  
**SEGUN TIPO DE BIENES**  
**1980-1988**

	1980	1983	1985	1988
<b>1. IMPORTABLES</b>				
Protección efectiva arancelaria.	11.1	11.6	15.0	15.7
Protección efectiva otorgada.	1.3	2.2	-0.7	0.6
Protección efectiva real. (1)	17.4	-6.6	-9.7	40.9
<b>2. EXPORTABLES</b>				
2.1. Netamente exportables				
Protección efectiva arancelaria	1.8	8.7	4.5	2.8
Protección efectiva otorgada. (2)	3.1	12.1	7.0	4.3
Protección efectiva real.	-	-	-	-
2.2. Otros exportables				
Protección efectiva arancelaria.	17.2	23.2	32.1	28.8
Protección efectiva otorgada. (3)	20.6	35.0	39.1	33.1
(4)	19.1	24.7	37.2	31.3
Protección efectiva real. (5)	-35.9	16.8	24.3	22.8
<b>3. AGRICULTURA SIN CAFE</b>				
Protección efectiva arancelaria.	15.4	19.8	27.1	25.0
Protección efectiva otorgada (6)	15.0	25.5	27.6	23.7
(7)	13.9	18.2	26.2	22.4
Protección efectiva real	-20.4	10.0	14.4	28.0

- (1) Para su cálculo se excluye Tabaco Rubio.  
(2) En este caso la protección proviene de los subsidios nominales a las exportaciones. En paréntesis se registra el subsidio efectivamente recibido.  
(3) Para efectos de medir el nivel de protección se consideran los niveles de subsidios a las exportaciones.  
(4) En este caso se tienen en cuenta, además de los subsidios a las exportaciones, los aranceles efectivamente pagados en los años en que hubo importaciones de estos bienes.  
(5) Se excluye Tabaco Negro.  
(6) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables y la de la nota (2) y (3) de los Exportables.  
(7) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables, la del dato en paréntesis de la nota (2) y la de la nota (4).

**Fuente:** FEDESARROLLO.

**Cuadro 6**  
**PROTECCION EFECTIVA RELATIVA DEL SECTOR**  
**AGROPECUARIO SEGUN TIPO DE BIENES**  
**1980-1985**

	1980	1983	1985
<b>1. IMPORTABLES</b>			
Protección efectiva arancelaria.	0.78	0.65	0.76
Protección efectiva otorgada.	0.83	0.75	0.72
<b>2. EXPORTABLES</b>			
2.1. Netamente exportables.			
Protección efectiva arancelaria.	0.70	0.58	0.66
Protección efectiva otorgada.(1)	0.71	0.80	0.76
(2)	0.72	0.82	0.78
2.2. Otros Exportables.			
Protección efectiva arancelaria.	0.82	0.72	0.87
Protección efectiva otorgada.(3)	0.84	0.99	1.02
(4)	0.83	0.92	1.00
<b>3. AGRICULTURA SIN CAFE</b>			
Protección nominal arancelaria.	0.81	0.70	0.84
Protección nominal otorgada.(5)	0.80	0.92	0.93
(6)	0.80	0.87	0.92

- (1) En este caso la protección proviene de los subsidios nominales a las exportaciones.
- (2) Si en este caso se tienen en cuenta los subsidios efectivamente recibidos.
- (3) Para efectos de medir el nivel de protección se consideran los niveles de subsidios a las exportaciones.
- (4) En este caso se tienen en cuenta, además de los subsidios a las exportaciones, los aranceles efectivamente pagados en los años en que hubo importaciones de estos bienes.
- (5) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables y la de la nota (2) y (3) de los Exportables del Cuadro III.6.
- (6) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables, la del dato de la nota (2) y la de la nota (4) del Cuadro III.6.

**Fuente :** Cálculos FEDESARROLLO.

países en desarrollo deberán tener en consideración dichos subsidios al fijar los precios internos.

## B. Protección Efectiva a la Agricultura

La tasa de protección efectiva se calculó para las tres medidas de protección analizadas arriba. Los resultados obtenidos se presentan en los Cuadros 5 y 6<sup>11</sup>. Según se observa en estos Cuadros, los valores calculados de la protección efectiva –arancelaria y otorgada– a la agricultura diferente de café confirman las apreciaciones derivadas del análisis de la protección nominal. El manejo dado al régimen arancelario de los bienes agrícolas finales y de los insumos intermedios utilizados por éstos en los procesos productivos, buscaba reducir el precio interno producto final, al tiempo que buscaba evitar presiones alcistas sobre los costos de producción de estos productos, vía reducción de precios de los insumos industriales utilizados por ellos.

Sin embargo, el análisis de la protección total efectiva arroja algunos resultados que van en contra de los objetivos implícitos en la estructura de protección arancelaria.

La intención de minimizar la presión sobre los costos de producción del sector agropecuario, debería reflejarse en bajas tasas de protección a los insumos y bienes intermedios importados utilizados por la agricultura, tanto en términos absolutos, como relativos a los aranceles otorgados al bien final. No obstante, pese a que en conjunto el sector agropecuario contó con niveles positivos de protección efectiva total a partir de 1983, en este año y en 1985 los productos importables presentaron tasas de protección real negativas. El objetivo de reducción de costos, en otras palabras, no se cumplió

<sup>11</sup> Los resultados de la TPE total deben ser considerados como una aproximación muy gruesa del verdadero valor debido a que en algunos casos no fue posible establecer la relación precios domésticos/precios internacionales de todos los insumos importados utilizados en el proceso productivo y, en otros, los valores utilizados son de productos "típicos" y no del promedio de la respectiva industria. En lo que a bienes finales se refiere, las comparaciones de precios se hicieron en los puntos relevantes, esto es, a nivel de finca o en puerto colombiano, según fuesen importables o exportables.

todos los años y la protección del promedio ponderado de los insumos importados fue, en ocasiones, demasiado alta con respecto al bien final agrícola: en 1980, la protección total a insumos primó sobre el nivel de protección total dado a la agricultura y la tasa de protección efectiva total fue negativa para el conjunto de productos estudiados. Ello se corrigió en 1983, al menos en lo que respecta a los productos exportables. Finalmente, la política agrícola adelantada por la presente administración ha tenido como resultado un cambio importante en materia de protección efectiva, ya que en 1988 la TPET era positiva para ambos grupos de productos y la de los importables casi que doblaba la correspondiente a los exportables. Con esta estructura de protección no sólo se buscaba aumentar la protección al sector agrícola, sino acelerar el proceso de sustitución de importaciones, revertiendo las tendencias de los años anteriores<sup>12</sup>.

Respecto al objetivo de bajos precios de los bienes agrícolas, la protección a los exportables (TPET positiva) en el caso de los alimentos significó mayores precios para los consumidores colombianos. El resultado final de esto fue que, si bien en aras de mantener bajos los precios de alimentos se estaba sacrificando la política de sustitución de importaciones, lo que se ganaba allí probablemente se perdía por el lado de exportables, a los cuales se concedieron protecciones positivas en defensa de exportaciones que algunos casos fueron apenas marginales. El cambio de política del presente gobierno dio prioridad al proceso de sustitución de importaciones y, si bien no introdujo cambios sustanciales en lo que al tratamiento de exportables se

<sup>12</sup> Mientras en 1988 todos los productos que conforman el grupo de importables, excepto cacao, tenían TPE altas, positivas y con bajos nivel de dispersión, en los anteriores años no hubo consistencia alguna en el tratamiento de la protección efectiva, ya que para un mismo producto la misma cambiaba abruptamente de un año a otro y la dispersión del grupo en un año cualquiera, era alta. Contrario a lo ocurrido con los importables en 1988, el manejo de la protección efectiva real del grupo de exportables no cambió respecto al de años anteriores, que como ya se dijo, se ha caracterizado por su falta de consistencia a través de los años y entre productos en un mismo año.

refiere, garantizó una protección positiva al grupo de importables en 1988.

De esta manera, cuando además de la protección generada por la estructura arancelaria, se tiene en consideración la protección total, se encuentra que, en el caso de los bienes agrícolas y de los bienes intermedios y de capital utilizados en su producción, el arancel nominal no opera como el instrumento a través del cual se define el grado de protección relativa de estos sectores con las distintas actividades económicas, ya que el mismo no determina los diferenciales de rentabilidad y eficiencia entre sectores. En la práctica operan otros mecanismos no arancelarios (cuotas de importación, sobretasas, entre otros) o de fijación de precios, que determinan el verdadero nivel de rentabilidad de esas actividades. Ello hace que el objetivo establecido para el manejo del arancel no se cumpla o que el resultado sea contrario al esperado. Si para el resto de sectores económicos el arancel opera como el mecanismo de determinación de la protección relativa y para la agricultura no lo hace, la política arancelaria no podrá cumplir plenamente como mecanismo de asignación de recursos entre sectores y actividades económicas, ya que con la misma no se determinan los diferenciales de rentabilidad y eficiencia sectoriales.

#### **IV. PROTECCION A LA INDUSTRIA PRODUCTORA DE BIENES INDUSTRIALES PARA LA AGRICULTURA**

##### **A. Protección nominal**

###### *1. Protección Nominal Arancelaria y Otorgada*

En el Cuadro 7 se presentan los cálculos de la tasa de protección nominal arancelaria de los seis principales subsectores industriales que producen bienes intermedios o de capital utilizados por la agricultura<sup>13</sup>. De acuerdo con dicho Cuadro, entre los

<sup>13</sup> Estos cálculos se realizaron con base en la matriz andina revisada, en la cual se identificaron seis subsectores, a saber: fertilizantes, químicos agrícolas, alimentos preparados para animales, productos farmacéuticos, maquinaria agrícola y tractor agrícola.

**Cuadro 7**  
**PROTECCION NOMINAL A SUBSECTORES PRODUCTORES DE BIENES INDUSTRIALES**  
**PARA EL SECTOR AGROPECUARIO 1980-1988**

	1980		1983		1985		1988	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Insumos intermedios para la agricultura (Prom.)	6.95	4.00	8.80	3.88	14.60	5.70	7.55	2.66
Fertilizantes	1.00	1.00	1.00	0.98	1.40	1.34	0.10	0.09
Químicos agrícolas	12.90	6.99	16.60	6.78	27.80	10.05	15.00	5.23
Insumos intermedios para la ganadería (Prom.)	10.10	5.04	13.30	4.29	9.55	7.14	10.10	5.46
Alimentos para animales	9.00	1.70	9.00	1.22	2.00	2.11	2.00	1.89
Productos farmacéuticos	11.20	8.38	17.60	7.36	17.10	12.17	18.20	9.02
Bienes de capital para la agricultura (Prom.)	2.15	1.04	4.05	2.67	16.00	5.60	12.30	1.04
Tractores	2.00	1.87	3.00	1.67	20.00	2.49	20.00	0.09
Maquinaria agrícola	2.30	0.20	5.10	3.66	12.00	8.70	4.60	1.99
Promedio total subsectores	6.40	3.36	8.72	3.61	13.38	6.14	9.98	3.05
Coefficiente de variación.	0.75	0.93	0.74	0.72	0.71	0.70	0.80	104.00

(1) Protección nominal arancelaria.

(2) Protección nominal otorgada.

**Fuente:** Cálculos FEDESARROLLO y DANE.

años de 1980 y 1983 se presentó un aumento en los aranceles de cada uno de los subsectores, excepto en los casos de fertilizantes y alimentos concentrados los cuales no se modificaron. A pesar de estos incrementos y el del promedio total de este grupo de subsectores, la dispersión entre aranceles continuó siendo la misma. En 1985 el arancel promedio para el conjunto de sectores aumentó un 53% debido a los incrementos en los aranceles de químicos agrícolas, tractores y maquinaria, ya que los de los demás subsectores no se modificaron, o disminuyeron, como fue el caso de alimentos para animales. En el año de 1988 el arancel promedio disminuyó, pero éste se situó por encima del de 1983. Dicha reducción se debió a los menores aranceles de químicos y maquinaria. Así mismo, según se observa en el Cuadro 8, hasta 1985 los seis subsectores estuvieron desprotegidos con respecto al resto de la economía. Este hecho pareciera indicar que la política arancelaria prevaleciente

durante la primera mitad de los ochenta pretendía la disminución de costos de producción de bienes agrícolas. Concretamente, se redujeron los aranceles de aquellos insumos de uso más generalizado como son los fertilizantes y sus materias primas y de alimentos preparados para animales.

En el período 1980 - 1988 la Protección Nominal Otorgada fue mucho menor que la correspondiente Protección Nominal Arancelaria tanto para el promedio de los seis subsectores industriales, como para cada uno de ellos considerados individualmente, reforzándose con ello la intención de reducir los costos de producción del sector agropecuario. Adicionalmente, la relación de protección existente entre los seis subsectores en la estructura del arancel nominal (esto es, que los sectores más protegidos eran los de insumos intermedios—químicos y productos farmacéuticos—), se mantuvo en la estructura del arancel otorgado.

**Cuadro 8**  
**PROTECCION NOMINAL ARANCELARIA RELATIVA\* DE ALGUNOS SUBSECTORES INDUSTRIALES**  
**1980-1985**

	1980		1983		1985	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Insumos intermedios para la agricultura (Prom.)	0.85	0.75	0.77	0.67	0.87	0.78
Fertilizantes	0.80	0.71	0.71	0.62	0.77	0.69
Químicos agrícolas	0.90	0.80	0.82	0.72	0.98	0.87
Insumos intermedios para la ganadería (Prom.)	0.87	0.78	0.80	0.70	0.84	0.75
Alimentos para animales	0.87	0.77	0.77	0.67	0.78	0.69
Productos farmacéuticos	0.88	0.78	0.83	0.73	0.89	0.80
Bienes de capital para la agricultura. (Prom.)	0.81	0.72	0.73	0.64	0.89	0.79
Tractores	0.81	0.72	0.73	0.64	0.92	0.82
Maquinaria agrícola	0.81	0.72	0.74	0.65	0.85	0.76
Promedio total subsectores	0.84	0.75	0.77	0.67	0.87	0.77

\*Se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:  $(100 + TPN)/(100 + TPN)$ , en la cual TPN y TPN son las tasas de protección nominal del respectivo subsector y la del total de la economía (1) o de industrias tradicionales (2) según el caso. Un valor del coeficiente menor de la unidad indica que el subsector en consideración está desprotegido respecto al correspondiente total.

**Fuente:** Cálculos FEDESARROLLO; los datos del total provienen de Cubillos y Torres (1987).

## 2. Protección Nominal Total

Debido a las particulares características del comercio y producción doméstica de los seis subsectores industriales, no fue posible calcular la tasa de protección nominal real de los seis subsectores industriales. Sin embargo, de la información disponible se infiere, de manera indirecta para algunos de estos sectores, el orden de magnitud de la misma. En el Cuadro 9 se presenta la relación de precios domésticos e internacionales de las principales materias primas utilizadas en la producción de fertilizantes compuestos en Colombia y de algunos ingredientes activos que sirven de insumo a la industria de químicos agrícolas. En dicho Cuadro, se observa que durante los ochenta los precios domésticos, en general, estuvieron muy por encima de los respectivos precios internacionales.

Concretamente, el nivel de protección nominal total de las materias primas aumentó entre 1980 y 1985, y disminuyó entre este último año y 1987<sup>14</sup>.

Estos cambios parecen estar asociados más con factores internos que con el comportamiento de los precios internacionales, ya que estos últimos disminuyeron durante la primera mitad de esta década, y tan sólo las fuentes de fósforo aumentaron entre 1985 y 1987<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> La excepción son los herbicidas en los cuales la relación disminuyó ligeramente entre ambos años.

<sup>15</sup> El Departamento Nacional de Planeación -DNP (1987) "Diagnóstico Agropecuario", Documento de Trabajo, DNP0-UDA, Oct., Bogotá- encuentra que los aumentos en los precios internos se deben a las distorsiones introducidas por las políticas cambiaria y fiscal, y por el control a las importaciones.

**Cuadro 9**  
**RELACION DE PRECIOS DOMESTICOS**  
**E INTERNACIONALES DE ALGUNAS MATERIAS**  
**PRIMAS UTILIZADAS EN LA INDUSTRIA DE**  
**FERTILIZANTES Y QUIMICOS AGRICOLAS\***

Producto	1980	1983	1985	1987
Herbicida**	-	1.35	1.31	1.32
Insecticida **	1.50	1.27	1.47	-
Urea	1.23	1.44	1.41	1.20
Potasio	1.70	1.88	1.72	1.59
Fósforo	1.76	1.85	1.93	1.41

\* La comparación se hace en Puerto Colombiano (CIF).

\*\* Ingredientes activos utilizado en la producción de herbicidas e insecticidas respectivamente.

Fuente: Minagricultura. FMI, SAC, cálculos FEDESA-RROLLO.

En el caso de los fertilizantes simples la relación de precios registrada en el Cuadro 9 es la protección nominal total de dichos bienes. Al compararse estos valores con las correspondientes protecciones nominales arancelaria y otorgada (ver Cuadro 7) se observa que en tanto estas últimas no difieren mayormente entre ellas (su valor fluctúa alrededor del 1%), la protección nominal total está por encima del 20% alcanzando en algunos casos valores cercanos al 90%. El arancel explica tan sólo el 0.1% de la diferencia entre el precio de importación y el precio CIF. Ello pone en evidencia el hecho de que la protección a la industria de fertilizantes simples en Colombia proviene principalmente de instrumentos y medidas diferentes a las arancelarias, y que el objetivo de reducción de costos del sector agropecuario a través de menores aranceles a la importación de fertilizantes no se alcanza, debido a que son otros instrumentos y medidas los que determinan el nivel de precios domésticos de los fertilizantes.

En el año de 1983 el Ministerio de Agricultura estableció una metodología de fijación de precios de los fertilizantes compuestos<sup>16</sup>. Este sistema ha sido en la práctica el mecanismo a través del cual

se ha garantizado la protección a esta industria, ya que en los precios autorizados para los compuestos se reconoce el alto nivel de protección nominal que se le otorga a las principales materias primas, además de que los aumentos en los precios de los diferentes componentes de costos de las materias primas y demás factores utilizados en la producción de compuestos se trasladan al precio de estos últimos. Por lo tanto, en principio, el nivel de protección nominal de los fertilizantes compuestos debe ser por lo menos igual al de los simples.

Sin embargo, dos factores adicionales hacen pensar que la protección nominal total de los compuestos en Colombia es aún mayor. En primer lugar está el hecho de que mientras las materias primas se importan bajo el régimen de libre y con un arancel de 0.1%, los compuestos lo harían a través de previa y tienen un arancel del 10%. Un segundo factor es el transporte interno el cual se realiza por carretera, que es considerado como el sistema de transporte más oneroso y cuyo costo es reconocido en el precio de venta que se le fija al mayorista. Esto último le brinda una protección adicional, denominada protección natural, a la industria de fertilizantes compuestos<sup>17</sup>. Al considerar estos factores es lógico pensar que, contrario a lo que sugieren los niveles de protección nominal arancelaria y otorgada, el nivel de protección a la industria de fertilizantes en Colombia es alta. Más aún, el control de precios no ha beneficiado al agricultor, ya que contrario a la intención expresada mediante el manejo del arancel, quien se ha favorecido de dicho control ha sido la industria de fertilizantes en Colombia, ya que sus utilidades se han visto incrementadas<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> El control de precios se estableció para compuestos únicamente, los simples han estado fuera de dicho control. Adicionalmente en el presente año se liberaron también los compuestos, por lo que el análisis aquí desarrollado es válido para el período considerado entre 1980 y 1988.

<sup>17</sup> Una confirmación adicional de la mayor protección que gozan los compuestos está en el hecho de que los simples han aumentado su participación en el consumo total de fertilizantes. De representar el 44% en 1980 pasaron al 51% en 1987.

<sup>18</sup> La industria no sólo le transfiere al agricultor los aumentos en sus costos de producción, sino que además consigue mayores ganancias, resultado de la metodología utilizada en la fijación de precios.

**Cuadro 10**  
**PROTECCION EFECTIVA A SUBSECTORES PRODUCTORES DE BIENES INDUSTRIALES**  
**PARA EL SECTOR AGROPECUARIO**  
**1980-1988**

	1980		1983		1985		1988	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Insumos intermedios para la agricultura								
Fertilizantes	-8.63	-5.47	-10.92	-4.81	-12.51	-5.73	-18.79	-3.74
Químicos agrícolas	13.45	3.52	17.99	4.18	39.55	10.28	1.40	6.89
Insumos intermedios para la ganadería								
Alimentos para animales.	5.46	-2.20	-11.60	-13.79	-29.69	-13.58	-30.27	-8.91
Productos farmacéuticos.	9.24	7.22	15.93	5.81	14.45	10.96	15.39	7.72
Bienes de capital para la agricultura								
Tractores	-8.99	-4.18	-5.10	-4.89	32.80	-3.88	34.11	-10.71
Maquinaria agrícola	-6.06	-5.09	-1.26	0.25	7.19	7.39	-2.07	-2.32

(1) Protección efectiva arancelaria.

(2) Protección efectiva otorgada.

**Fuente:** Cálculos FEDESARROLLO.

Los químicos agrícolas y los productos farmacéuticos también estuvieron sometidos al sistema de control de precios durante la década de los ochenta<sup>19</sup>. El sistema operaba de manera semejante al de los fertilizantes. Aunque para los productos finales provenientes de estos dos subsectores industriales no se dispone de una medición directa de la protección nominal total, la evidencia sugiere que los químicos agrícolas y los productos farmacéuticos han contado con un adecuado nivel de protección pues, como lo indica el Cuadro 11, la protección a las materias primas ha sido relativamente alta y, al igual que en el caso de los fertilizantes compuestos, a los bienes finales se les otorga una protección adicional a través de un arancel nominal mayor, 10%, y del transporte entre el puerto y las plantas productoras<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> DNP. Obra citada.

<sup>20</sup> En julio de 1987 se liberaron las importaciones de plaguicidas y en febrero de 1988 se decretó la libertad de precios.

La protección nominal a los tractores calculada en las anteriores secciones debe ser considerada como ejercicios hipotéticos, en razón a que en Colombia no se produce ningún tipo de tractor a escala industrial. Esos niveles de protección son los que dicha industria recibiría si la misma se estableciera en Colombia. Sin embargo, la protección nominal total que esta industria tendría, en el caso que en Colombia se instituyera, sería alta, pues el precio doméstico supera en un 85.5% al internacional<sup>21</sup>.

Aunque el cálculo de la protección nominal total de la industria de maquinaria agrícola no se adelantó en razón a que la maquinaria importada no

<sup>21</sup> Al igual que en el caso de los otros insumos agropecuarios, las importaciones de tractores han venido siendo gravadas con sobretasas las cuales han encarecido el precio doméstico de los tractores. Estas sobretasas fueron especialmente altas en los años de 1984 y 1985, y aunque en los años siguientes se redujeron, las mismas continúan relativamente altas, 20%. Las medidas cambiarias de mitad de los ochenta también afectaron los precios internos de la maquinaria.

**Cuadro 11**  
**EFFECTOS DE LAS POLITICAS COMERCIAL Y CAMBIARIA SOBRE LA RENTABILIDAD**  
**DEL SECTOR AGROPECUARIO POR TIPO DE CULTIVO**

Año	Cultivos exportables			Netamente exportables			Importables			No transables		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1975	100	100	109	100	100	112	100	100	109	100	100	98
1976	81	100	91	74	77	85	89	142	108	95	99	92
1977	79	82	92	109	75	100	119	200	138	128	134	122
1978	73	92	88	110	70	90	98	194	117	137	145	133
1979	65	92	78	112	72	97	97	149	118	138	145	131
1980	61	85	72	120	84	103	89	99	108	139	146	131
1981	62	65	75	172	93	116	83	82	102	144	153	136
1982	65	55	80	172	83	133	78	68	98	177	187	166
1983	62	65	76	146	81	112	78	80	99	188	198	179
1984	59	61	70	193	80	108	76	92	93	193	201	185
1985	61	57	63	183	93	74	90	104	97	227	237	227
1986	63	56	63	199	99	57	83	78	84	192	203	195
1987	77	73	74	200	92	58	107	87	104	184	188	186
1988	79	57	65	223	82	47	88	81	71	202	214	210

(1) Rentabilidad observada.

(2) Rentabilidad a precios internacionales.

(3) Rentabilidad corregida según tasa de cambio de paridad.

Cálculos de FEDESARROLLO.

compite con la producida localmente<sup>22</sup>, por lo que resulta muy compleja la comparación de precios, en un estudio reciente<sup>23</sup> se estableció que el sistema arancelario, régimen y nivel del arancel, le brinda a esta industria una adecuada protección.

## B. Protección Efectiva

### 1. Protección Efectiva Arancelaria y Otorgada

El comportamiento de la protección efectiva arancelaria de los distintos subsectores industriales objeto de estudio está acorde, en general, con el del

arancel nominal. Como se aprecia en el Cuadro 10, durante la presente década la protección efectiva arancelaria de la industria de fertilizantes en Colombia ha sido negativa. Lo anterior indica que, a pesar del arancel positivo al bien final, el mismo no alcanza a compensar el efecto antiprotección de los aranceles a sus insumos. Igual cosa acontece con los alimentos preparados para animales los que, excepto para 1980, han tenido protección efectiva negativa. Ello se explica, en buena parte, por los bajos niveles de los aranceles a los correspondientes bienes finales (ver Cuadro 7).

Los químicos agrícolas y los productos farmacéuticos, por el contrario, siempre han disfrutado de una protección efectiva positiva. Más aún, en el caso de los químicos, la protección efectiva ha sido mayor

<sup>22</sup> La maquinaria que se importa son instrumentos para la siembra y el cultivo, que no son producidos domésticamente.

<sup>23</sup> EPCE LTDA (1988) "El Sector Productor de Implementos Agrícolas para Tractores en Colombia". Bogotá, julio.

a la respectiva protección nominal excepto para el año de 1988. La protección efectiva de los tractores y la maquinaria ha sido variable a través de esta década, negativa en algunos años –1980 y 1983– y positiva en otros.

Los sectores en los que se encontró una baja protección nominal otorgada, son los mismos en los que la TPE otorgada es mayor a la correspondiente TPE arancelaria, lo cual parece indicar que con el régimen de exenciones y excepciones a las importaciones de materias primas utilizadas por estos subsectores industriales se trataba de compensar la desprotección que, a través del mismo régimen, se le daba al bien final. Por el contrario, el régimen de exenciones y excepciones a las materias primas no favoreció a los subsectores que contaron con una mayor protección nominal otorgada a sus bienes finales, como fue el caso de químicos y drogas.

En todos los años y para los seis subsectores, los índices de las TPE relativas, arancelaria y otorgada, son mucho menores que los respectivos índices de protección nominal, lo cual indica que los niveles de desprotección de estos subsectores industriales es mayor cuando se tiene en cuenta la protección al proceso productivo y no sólo al bien final.

## **V. EFECTO DE LAS POLITICAS COMERCIAL Y CAMBIARIA SOBRE LA AGRICULTURA 1975-1988**

### **A. Evolución de la Rentabilidad Observada**

Entre 1975 y 1988 se presentó un deterioro significativo de la rentabilidad del sector agropecuario (ver Cuadro 11)<sup>24</sup>. Dicho deterioro estuvo relacio-

<sup>24</sup> El análisis de la rentabilidad de la agricultura diferente de café cubre 16 productos agregados en cuatro grupos: exportables, netamente exportables, importables y no transables. Las estructuras de costos correspondientes a dichos cultivos se construyeron principalmente con base en información de la Caja Agraria para 1985. La tecnología de cada cultivo en dicho año se mantuvo constante a lo largo del período 1975-1988, y se determinaron los costos únicamente a través de cambios en los precios de los insumos y factores de producción. La elección de los precios con los que se construyeron las distintas series, estuvo condicionada por la información disponible.

nado con el estancamiento de la productividad del sector así como con el incremento en los costos de producción agrícolas, los cuales crecieron más rápidamente que los precios de los bienes finales del sector<sup>25</sup>. El impacto que sobre los costos de producción tuvieron los incrementos en los precios de factores y bienes intermedios, varió de acuerdo con los patrones tecnológicos de los productos. De manera general, puede afirmarse que la agregación entre cultivos comerciables –particularmente los cultivos exportables e importables– y no transables, coincide, por el uso que los mismos hacen de maquinaria y mano de obra, con una diferenciación entre cultivos modernos o más tecnificados, que serían los comerciables, y cultivos tradicionales que corresponderían a los no transables. Los bienes intermedios que utilizan insumos importados, en consecuencia, tuvieron una mayor participación en la evolución de los costos de productos exportables e importables, en tanto que los jornales agrícolas tuvieron más peso en el grupo de no transables.

El mayor deterioro en rentabilidad se presentó en el grupo de exportables, cuyos costos unitarios crecieron más rápidamente que sus precios hasta 1986, año en el cual la rentabilidad de estos productos había descendido en algo más de un 40% con respecto a su nivel de 1975. De hecho, pese a que en 1987 la tendencia parecería haberse revertido, la tasa de rentabilidad seguía aún por debajo de dicho nivel. Para los cultivos importables, la tasa de rentabilidad se mantuvo relativamente constante hasta 1979, se deterioró, aunque en menor medida que en el caso de los exportables entre 1980 y 1984 y en 1985 empezó a crecer una vez más; en 1988 se encontraba algo más de un 10% por debajo del nivel de 1975. Los cultivos no transables y el banano parecerían ser la excepción a la anterior tendencia, ya que los precios al por mayor garantizaron tasas de rentabilidad crecientes durante todo el período (ver Cuadro 11).

<sup>25</sup> Los casos del banano y de los cultivos no transables, que muestran resultados opuestos, se explican más adelante.

## B. Política Comercial

Con el objeto de determinar el efecto global de la política comercial sobre la rentabilidad del sector agropecuario, se comparó la evolución de la rentabilidad observada con la que correspondería a un escenario de precios de mercado libre, tanto para los bienes intermedios utilizados por el sector, como para los productos finales del mismo.

Entre 1975 y 1980, el efecto neto de la política de precios domésticos para el sector agropecuario y para el sector productor de insumos industriales para la agricultura, fue la depresión de las tasas de rentabilidad del agro, por debajo de los niveles que habrían resultado en ausencia de intervención. A partir de 1981, sin embargo, la tendencia se revirtió y, para algunos productos, las tasas de rentabilidad crecieron a ritmos superiores a los correspondientes a una situación de libre mercado.

Lo anterior es cierto pese a que los costos por hectárea crecieron más rápidamente de lo que lo habrían hecho a precios internacionales. El impacto positivo sobre la rentabilidad que se registra en la década de los 80, obedecería entonces a cambios en los términos de intercambio de los productos agropecuarios, más que a cambios relacionados con el comportamiento de costos. Paradójicamente, este cambio en la política comercial favoreció más a los productos exportables que a los importables, los cuales siguieron mostrando efectos adversos en algunos años de la década de los 80. Así, como se verá en lo que sigue, la evolución de precios de los bienes agrícolas resultó en un sesgo en contra de las exportaciones, privilegiando la venta interna de estos productos, al tiempo que fue poco consistente en lo que respecta a la promoción de sustitución de importables.

Detrás de esta aparente contradicción de la política comercial, no obstante, se encontraría un intento de estabilización de la rentabilidad del sector agropecuario, en aras del cual los instrumentos de intervención sobre precios se habrían dirigido hacia la amortización de las variaciones de los precios in-

ternacionales, más que hacia la implantación de estrategias claras de comercialización.

La eliminación de las barreras comerciales habría reducido significativamente los costos por hectárea de los cultivos importables y exportables, que son los más intensivos en el uso de maquinaria e insumos químicos, durante todo el período considerado. Aunque en menor medida que los anteriores, los cultivos no transables y el banano se habrían beneficiado también de dicha liberación, dados los coeficientes tecnológicos relativamente altos para insumos químicos que éstos presentan.

Si el sector agrícola colombiano se hubiera expuesto al mercado internacional sin mediar ningún tipo de intervención estatal, el efecto sobre la rentabilidad del sector no sería claro, debido en parte a que los precios domésticos de los bienes agrícolas también tendieron a crecer más rápidamente que los precios internacionales, y en parte a que la política de intervención pareció dar prioridad a la amortización de las variaciones bruscas en los precios internacionales de bienes e insumos agrícolas. Así, los cultivos exportables e importables mostraron tasas de rentabilidad inferiores a las de libre mercado algunos años, o se beneficiaron de la intervención en otros, sin que estos cambios puedan relacionarse, ya sea con una estrategia de fomento a las exportaciones, ya con un proceso dirigido hacia la sustitución de importaciones.

## C. Política Cambiaria

Para estudiar los efectos de la política cambiaria sobre el sector agropecuario durante el período 1975-88, se calcularon los costos de producción y las rentabilidades resultantes, (para los cuatro grupos de productos), que resultan de utilizar series de precios consistentes con una tasa de devaluación "natural"<sup>26</sup>. Dadas las condiciones del comercio internacional colombiano en 1986, se ha elegido éste como el año en el cual la tasa de cambio de

<sup>26</sup> Se entiende aquí por devaluación natural aquella que mantiene la tasa de paridad. Las series de precios utilizadas son entonces series corregidas por la diferencia entre la tasa de devaluación prevaleciente y la tasa de paridad.

mercado fue equivalente a la tasa de cambio de paridad<sup>27</sup>.

Hasta 1985, la tasa de cambio de mercado actuó en contra de los productos comerciables agropecuarios, comandando tasas de rentabilidad inferiores a las correspondientes a una tasa de cambio de paridad. De hecho, el efecto neto de una devaluación más pronunciada entre 1975 y 1985 habría sido positivo sobre la rentabilidad de estos productos, pese a los incrementos, relativamente considerables, de los costos de producción que la misma habría acarreado. Paralelamente, dado el patrón tecnológico de los cultivos no transables, el efecto negativo sobre los costos de producción de éstos habría sido relativamente bajo, de una devaluación afectando muy poco su rentabilidad.

A partir de 1986, sin embargo, la situación parecería haberse revertido, con una política cambiaria que estaría afectando positivamente al sector con tasas de cambio superiores a las de paridad.

## VI. CONCLUSIONES

La protección total al sector productor de insumos industriales para la agricultura se ha garantizado mediante el sistema de fijación de precios a fertilizantes compuestos, químicos y productos farmacéuticos; se ha protegido al productor nacional reconociendo la inflación de costos presionada por alzas en los precios de las materias primas nacionales e importadas. Como resultado de lo anterior, mientras que a través del régimen arancelario, nominal y otorgado, se ha pretendido reducir los costos de producción del sector agropecuario, en la práctica, con el uso de medidas para-arancelarias como las sobretasas, los altos costos de nacio-

---

<sup>27</sup> Hasta donde este análisis llega, la variación en la política cambiaria afectó únicamente a los bienes transables, dado que el instrumental de que se dispone no permite un análisis de "segunda vuelta", que considere efectos sobre el conjunto de precios de la economía. Así, los bienes intermedios afectados fueron los insumos químicos, la maquinaria y, en el rubro de costos de operación de maquinaria, los precios de combustibles. En cuanto a los productos finales, se afectaron solamente los productos exportables y los importables.

nalización y de transporte de bienes intermedios y capital, se ha gravado al agricultor colombiano. Quien se ha beneficiado de la estructura de protección resultante ha sido el industrial nacional, cuyas utilidades se han visto incrementadas.

Por lo tanto, si lo que se pretende es la reducción de los costos de producción del sector agropecuario, lo que debe hacerse es actuar sobre aquellos instrumentos y medidas que encarecen los precios finales de los bienes industriales utilizados por éste. Concretamente, si por el lado de los aranceles el Estado incurre en un sacrificio fiscal reduciéndolos, en igual dirección debería actuar con las sobretasas. Si por el contrario, lo que se desea es gravar la importación de estos bienes con el fin de obtener unos ciertos ingresos fiscales, lo mejor sería que el instrumento de protección fuera el arancel. Los otros componentes, como son tarifas portuarias y de transporte, deben ser abordados desde una perspectiva más amplia, pues la fijación de dichos precios debe reconocer la característica de multiusuario que tiene la prestación de estos servicios.

La protección total a la agricultura se ha logrado a través de mecanismos diferentes al arancel, como han sido las sobretasas, controles cuantitativos, altas tarifas portuarias, mecanismos de compensación, etc. Ello ha conducido a que el arancel pierda vigencia como mecanismo de protección. En consecuencia, el gobierno central tiene menos control sobre el alcance de los objetivos de la política comercial al tiempo que se han oscurecido los criterios generales para el manejo de la misma.

El objetivo principal de la política arancelaria fue la reducción de los precios internos de los bienes importados, especialmente los alimentos. En aras de ello, la protección arancelaria, nominal y otorgada, discriminó en contra de la agricultura colombiana en beneficio de otros sectores de la economía.

Sin embargo, aunque los regímenes arancelarios tendieron a racionalizarse a lo largo de la década en la práctica, y especialmente a través del uso de exenciones y excepciones, el mismo estuvo guiado

por criterios de acomodamiento a las situaciones particulares de cada producto. Como resultado de ello, la estructura de protección arancelaria, paradójicamente, benefició a los cultivos exportables, concediendo a los mismos niveles relativamente altos de protección, en tanto que se discriminó abiertamente en contra de los importables.

Esta paradójica estructura de protección fue reforzada por el uso de instrumentos no arancelarios, con los cuales se concedió una protección efectiva total positiva a los exportables en tanto que los productos importables presentaron niveles negativos de protección en algunos años. Así, si en aras de mantener bajos los precios de alimentos se estaba sacrificando la sustitución de importaciones, la protección total actuó en contra de este objetivo, determinando precios domésticos superiores a los internacionales para productos cuyas exportaciones, muchas veces, eran marginales. El cambio de política del presente gobierno corrigió esta inconsistencia, por lo menos en lo que a precios internos de productos importables se refiere y, a partir de 1985, tanto los productos importables como los exportables gozaron de una protección total positiva.

En cuanto al objetivo de reducción de costos de producción del sector agropecuario, el análisis de la protección total efectiva indica que el mismo no se cumplió de manera consistente, ya que el efecto antiprotección de los insumos primó en ocasiones sobre la protección nominal real del sector agropecuario. Ello condujo a que en algunos años la TPE total de la agricultura fuese negativa.

De otra parte, la intervención estatal ha servido de mecanismo amortiguador de las pronunciadas fluctuaciones de los precios internacionales. La protección otorgada a la agricultura colombiana no ha significado el completo aislamiento del mercado internacional, ya que en la práctica lo que se ha venido dando es una compensación a los cultivadores colombianos por los bajos precios internacionales, producto de los altos subsidios agrícolas en los países desarrollados.

Si lo que se pretende es proteger a la agricultura colombiana de la competencia internacional, dicha protección debería otorgarse a través del régimen arancelario y evitarse la generación de rentas extraordinarias sobre cuyos usos el gobierno central pierde capacidad de control. Parecería que si se requiere recolectar ingresos fiscales, tanto para el gobierno central vía sobretasas, la determinación de un arancel único garantizaría una mejor asignación de estos recursos entre sectores y actividades económicas. Si uno de los grandes problemas que enfrenta el comercio mundial de mercancías agrícolas es el de las intervenciones no arancelarias, mal haría el país en continuar una senda que ha demostrado ser onerosa para los consumidores y tener un alto costo fiscal. Además, sería inconsecuente con la posición que un grupo de países, entre ellos Colombia, viene defendiendo en las negociaciones de la Ronda GATT de Uruguay.

El análisis del efecto de las políticas comercial y cambiaria sobre la rentabilidad del sector agropecuario pone de relieve el importante deterioro en la rentabilidad de los cultivos comerciables a través de toda la década de los 80. Dicho deterioro se deriva tanto del estancamiento en la productividad, como de los incrementos en los precios de los bienes intermedios y de los jornales, los cuales superaron los incrementos en los precios de los bienes agropecuarios en el período 1975-1988.

Por sus patrones tecnológicos, los cultivos comerciables pueden fácilmente asimilarse a productos modernos, en tanto que los no transables se acercarían más a los productos tradicionales. En consecuencia, los incrementos en los costos de los cultivos exportables e importables respondieron más a incrementos en los precios de maquinaria e insumos importados, al tiempo que el factor preponderante en la explicación de la evolución de los costos de los productos no transables fue la mano de obra. Ello explica el impacto del manejo de los precios domésticos de los productos industriales sobre los costos de producción de los cultivos comerciables, los cuales habrían crecido significativamente menos en ausencia de dicha intervención. Lo anterior no significa, sin embargo, que el

sector agropecuario no se haya beneficiado de las políticas de precios internos. Si bien es cierto que entre 1975 y 1980 los productos comerciables habrían gozado de mayores tasas de rentabilidad a precios de libre mercado, a partir de 1980, los incrementos en los precios de estos productos garantizaron tasas de rentabilidad superiores a las correspondientes a una situación de no intervención.

Esta relación de precios domésticos e internacionales tendió a privilegiar a los productos exportables, resultando así en un claro sesgo antiexportador de la política comercial en la década de los 80. Adicionalmente, el efecto positivo de la misma sobre los productos importables fue menos claro y la comparación de las rentabilidades a precios domésticos e internacionales arroja dudas sobre la consistencia de una política encaminada a promo-

ver la sustitución de importaciones. No obstante lo anterior, la intervención en el comercio de bienes agrícolas estaría siendo validada, en alguna medida, por la estabilización de la rentabilidad del mismo, frente a las variaciones extremas a las que ésta habría estado sometida en una situación de libre mercado.

Finalmente, el análisis de política cambiaria sugiere una discriminación en contra del sector agropecuario entre 1975 y 1986, período en el cual una devaluación más pronunciada habría beneficiado a los productos comerciables, al tiempo que el efecto negativo sobre los bienes no transables habría sido de menor importancia. A partir de 1986, sin embargo, la tasa de cambio se situó por encima de la tasa de paridad, permitiendo a la agricultura rentabilidades superiores a las correspondientes a una tasa de devaluación natural.

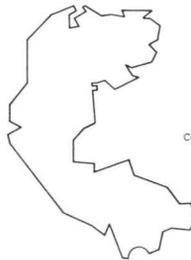
**ASOCIACION  
BANCARIA DE  
COLOMBIA**

**EFFECTOS  
FINANCIEROS  
DE LOS  
AJUSTES  
POR INFLACION**

GUILLERMO A. OROZCO H.

ASOCIACION BANCARIA DE COLOMBIA

**¿HACIA  
UNA  
BANCA  
ANDINA?**



Memorias del IV  
Encuentro de Bancos  
del Grupo Andino  
reunido en Cartagena,  
Colombia, los días 22 y 23  
de Mayo de 1989

ASOCIACION BANCARIA DE COLOMBIA

Compilación de los  
discursos y las  
Conferencias  
presentadas en el  
IV Encuentro de  
Bancos del Grupo  
Andino.

**INFORMACION,  
PEDIDOS Y VENTAS**  
Cra. 7a. No. 17-01 Piso 3 Tels: 2813501  
2821066 Ext. 12 - A.A. 13994

# Inestabilidad laboral y ciclo de vida en Colombia

Hugo López Castaño

Poca atención se ha prestado en Colombia a la inestabilidad laboral. Se piensa que, a diferencia de las microempresas, cuyos trabajadores no le importan a nadie, las firmas modernas ofrecen empleos más o menos estables. Sólo se ha prestado atención al trabajo temporal y, sobretudo, a los despidos que se producen inmediatamente antes de los 10 años de servicio, culpando de ello a la legislación laboral. Sin embargo, pocos han tratado de someter estas ideas a la prueba de los hechos. Pocos han examinado el significado social de la inestabilidad laboral.

Aquí se presentarán solamente algunos indicios que habrá que refinar y mejorar. Como se verá la magnitud del problema es enorme. Tiene dos caras: la política de despidos y la de enganches. Los despidos inmediatamente previos a los diez años son lo de menos. Importan más los ocurridos durante los primeros años de labores. No se trata sólo

de las más chicas sino de todas las empresas. No sólo de la construcción sino de todos los sectores. Sólo en el sector estatal y, excepcionalmente, en algunas empresas industriales de gran tamaño, existe una población laboral estable. Por su lado los enganches de nuevo personal se concentran entre la población joven de 20 a 30 años, que es rotada rápidamente de empresa en empresa. Después de los 35 años difícilmente un trabajador puede aspirar a ser enganchado como asalariado. Esa doble política (rotación feroz de personal y enganche preferencial de jóvenes, cuyo efecto neto es la expulsión definitiva de los trabajadores de mayor edad) no es sólo un producto de la voluntad de los empresarios. Se inscribe, como veremos, en un contexto demográfico caracterizado tradicionalmente por un exceso de mano de obra juvenil, más educada y más barata.

Su primer efecto es la existencia de un ciclo de vida laboral, de largo plazo, en el país. Los jóvenes se inician como asalariados y después de ser rotados rápidamente de empresa en empresa, son constreñidos a dedicarse, después de los 35 años y hasta terminar su vida productiva, a actividades independientes, es decir, al montaje y manejo de microempresas. Debido a ello, Colombia no tiene clase obrera. No puede haber clase obrera en un

---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en dos trabajos recientes del autor: 1) *Sector informal urbano, movilidad y ciclo de vida laboral en Colombia*, Medellín, agosto de 1988 (apoyado por el Comité conjunto de estudios Latinoamericanos del Social Science Research Council y el American Council of Learned Societies) y 2) *Trabajadores urbanos independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia*, CIE, Universidad de Antioquia, Medellín, enero de 1989 (realizado para el ISS).

país donde la probabilidad de llegar a los 10 años en una empresa es menos del 4% y donde la perspectiva laboral después de los 35 años es el trabajo por cuenta propia. Por ello, los pocos núcleos de trabajadores estables se dedican a defender sus privilegios excepcionales. Para que haya una tal clase, es preciso que los trabajadores tengan ante sí un largo horizonte vital como obreros en una empresa o, al menos en el conjunto, de las empresas. Pero, además, es la economía del país la que pierde. Tenemos una clase empresarial que cifra sus expectativas de utilidades no tanto en las innovaciones técnicas y en la generación de nuevos productos sino, sobretodo, en el manejo de personal, que gasta su tiempo no en transformar la base productiva de las empresas sino en escoger el trabajador más caro que hay que despedir y al más barato que habrá de remplazarlo. En gran parte el estancamiento de la productividad del trabajo que Colombia experimenta desde hace años se debe a ello.

## **A. DESPIDOS Y ENGANCHES EN LAS EMPRESAS COLOMBIANAS**

### **1. Rotación de personal**

Los datos del ISS sobre afiliaciones y desafilaciones por ramas y tamaños de empresa, suministran pruebas iniciales sobre la rápida rotación del personal en las empresas Colombianas. Se refieren al empleo formal, el afiliado al Instituto, en Medellín. En esa ciudad existían en 1988 unos 399.000 afiliados activos (el promedio de enero y diciembre). Las desafilaciones del año (unas 349.000) equivalieron al 83% del stock medio anual y fueron casi iguales a las afiliaciones (354.000). La tasa *aparente* de rotación del stock de afiliados (la semisuma de afiliaciones y desafilaciones reportada a volumen de activos) fue del 83.3% (cuadro 1). Las empresas rotarían, en promedio, a sus trabajadores cada 14.4 meses.

Esas tasas son *aparentes*, no captan solamente los cambios de empresa, miden también, además de ello, la inestabilidad del empleo dentro de cada firma y algunas prácticas evasoras. Muchas desvin-

culaciones ocurren en períodos de baja temporada, de fin de año o terminadas las obras; algunos trabajadores pueden ser reenganchados por la misma firma. Las licencias generan también desafilaciones pasajeras del seguro. A veces la desafilación temporal busca eludir el pago de las cotizaciones durante el período posterior a la desafilación en que el trabajador aún está cubierto por el Instituto. Con todo, las cifras del ISS son significativas porque, al desagregar los tamaños de empresa, demuestran que, con una o dos excepciones, la estabilidad del personal en las grandes firmas es apenas un mito.

La rotación sobrepasa el 70% en las firmas de todas las tallas (alcanza un máximo en el tamaño 51-100 trabajadores), es extremadamente elevada en la construcción (231.7%), en otros sectores (agropecuarios y mineros) y en el transporte, comercio y servicios y sólo resulta "moderada" en las grandes empresas de más de 100 trabajadores de algunos sectores: electricidad-gas-agua (29.6%), industria (37.4%) y finanzas (38.3%).

Por su parte, las cifras de las encuestas de hogares del DANE, ofrecen una visión más depurada de la estabilidad de personal a nivel de la firma (excluyen desvinculaciones pasajeras o ficticias). Son más moderadas pero todavía impresionantes. Sin embargo son menos desagregadas por tamaños de empresa.

La política de rotación de personal y de despidos se refleja, primeramente, en la distribución de los trabajadores según su antigüedad en la empresa (gráfico 1). El 39.0% de los obreros y empleados de las microfirms de menos de 10 trabajadores llevaba (el dato es de junio de 1988) menos de un año en su empleo. Solo el 8.8% de los mismos tenía más de 10 años. Las cifras (menos de un año/ más de 10 años) son, respectivamente, de 27.8% y 17.5% para las medianas y grandes empresas privadas. En el Estado y en los empleos independientes, el porcentaje de trabajadores con menos de un año es mucho más reducido (8.4% y 15.1% respectivamente) y el de quienes llevan más de 10 años mucho más alto (45.2% y 36.6%).

**Cuadro 1**  
**AFILIACIONES, DESAFILIACIONES Y ROTACION MEDIA DEL STOCK DE ACTIVOS ISS – MEDELLIN,**  
**POR TAMAÑOS DE EMPRESAS Y RAMAS EN 1988**

Sector	Afiliaciones anuales (% del stock medio anual)						Total
	Escala empresa No. de trabajadores afiliados						
	1-5	6-10	11-20	21-50	51-100	100 +	
A. Industria	68.4	78.4	82.2	81.5	81.6	38.3	61.5
B. Construcción	306.9	213.1	242.7	217.2	231.2	108.1	224.6
C. Elect., gas y agua	22.0	80.0	38.6	36.5		25.4	30.0
D. Comercio	55.9	64.8	65.2	70.9	67.9	94.0	72.3
E. Finanzas	51.9	50.3	50.2	55.8	56.0	39.4	48.8
F. Transp. y comercio	78.0	73.2	67.2	67.9	71.0	109.6	87.6
G. Servicios	61.1	65.8	64.5	71.9	80.6	64.3	67.4
H. Otras	66.3	64.4	78.0	94.5	82.4	168.6	139.3
I. Categ. especiales	80.1	33.4	40.2	28.8	43.6	24.3	37.4
<b>Total</b>	<b>72.4</b>	<b>76.1</b>	<b>82.4</b>	<b>88.0</b>	<b>91.3</b>	<b>80.9</b>	<b>84.0</b>

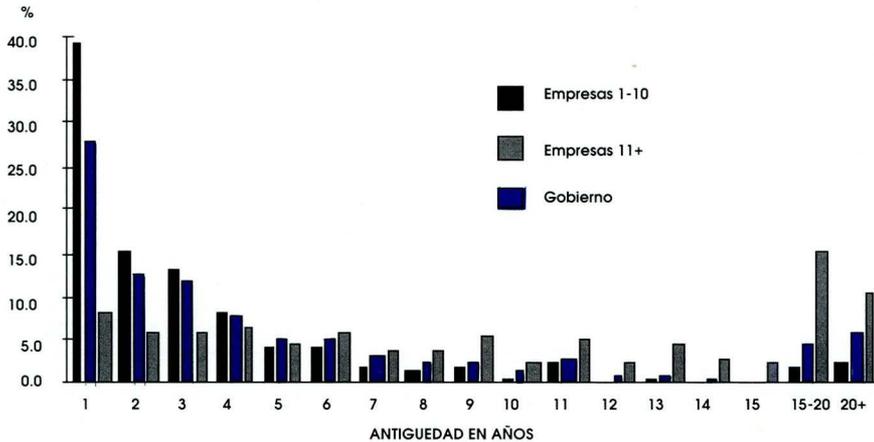
Sector	Desafiliaciones anuales (% del stock medio anual)						Total
	Escala empresa No. de trabajadores afiliados						
	1-5	6-10	11-20	21-50	51-100	100 +	
A. Industria	74.4	71.0	77.8	79.2	78.9	36.5	65.4
B. Construcción	394.0	223.0	242.4	218.3	224.4	92.0	238.8
C. Elect., gas y agua	22.0	76.9	29.5	40.9		33.9	37.0
D. Comercio	48.5	54.5	57.7	65.4	61.7	87.9	67.8
E. Finanzas	49.3	46.3	44.1	49.4	55.6	37.2	46.9
F. Transp. y comercio	65.8	63.9	67.4	57.7	74.3	105.0	84.3
G. Servicios	47.5	60.7	57.7	65.1	71.4	55.3	61.0
H. Otras	62.4	57.5	68.2	95.7	77.6	173.3	142.8
I. Categ. especiales	25.5	29.9	33.4	32.0	35.1	18.5	28.7
<b>Total</b>	<b>68.5</b>	<b>69.7</b>	<b>76.9</b>	<b>84.7</b>	<b>86.7</b>	<b>77.7</b>	<b>82.7</b>

Sector	Tasa de rotación (% del stock medio anual)						Total
	Escala empresa No. de trabajadores afiliados						
	1-5	6-10	11-20	21-50	51-100	100 +	
A. Industria	71.4	74.7	80.0	80.4	80.2	37.4	65.3
B. Construcción	350.5	218.0	242.5	217.7	227.8	100.1	231.7
C. Elect., gas y agua	22.0	78.5	34.1	38.7		29.6	33.5
D. Comercio	52.2	59.7	61.4	68.2	64.8	90.9	70.1
E. Finanzas	50.6	48.3	47.2	52.6	55.8	38.3	47.8
F. Transp. y comercio	71.9	68.6	67.3	62.8	72.7	107.6	86.0
G. Servicios	54.3	63.2	61.1	68.5	76.0	59.8	64.2
H. Otras	64.3	60.9	73.1	95.1	80.0	170.9	141.1
I. Categ. especiales	52.8	31.7	36.8	30.4	39.3	21.4	33.0
<b>Total</b>	<b>70.4</b>	<b>72.9</b>	<b>79.7</b>	<b>86.4</b>	<b>89.0</b>	<b>79.3</b>	<b>83.3</b>

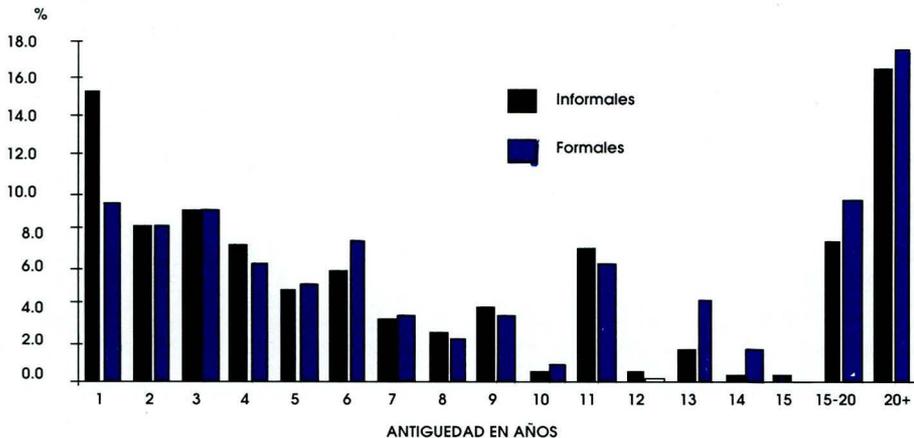
Fuente: ISS, Medellín. Notas: 1) Las afiliaciones y desafiliaciones anuales se expresan en porcentaje sobre el stock promedio (de enero y diciembre) de afiliados activos en 1988. 2) Tasa de rotación: semisuma de las afiliaciones y desafiliaciones, dividida por el stock medio anual. 3) Los tamaños de empresa se definen con base en el número de afiliados activos en el momento de ocurrir las afiliaciones y desafiliaciones. 4) Los totales incluyen también empresas de tamaño cero (que habían desafiado todo su personal). 5) El sector de servicios incluye el servicio doméstico. 6) Otras ramas: agropecuarias, mineras y no bien especificadas. 7) Categorías especiales: jubilados, pensiones compartidas, afiliados fuera de cobertura, independientes y comunidades religiosas

Gráfico 1

**A. DISTRIBUCION DEL PERSONAL ASALARIADO EN EMPRESAS DE DISTINTA ESCALA SEGUN AÑOS DE ANTIGUEDAD (Cuatro ciudades principales, junio de 1988)**



**B. DISTRIBUCION DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES SEGUN AÑOS DE ANTIGUEDAD (Cuatro ciudades principales, junio de 1988)**



Los asalariados privados están más concentrados en los primeros tramos de antigüedad en la empresa que los del sector público o los trabajadores independientes.

Fuente: DANE, Encuestas de hogares, cuatro ciudades principales, junio de 1988.

Aún si la distribución del empleo por tramos de antigüedad puede reflejar situaciones de desequilibrio, los datos disponibles en varias fechas sugieren que esa distribución varía poco para los asalariados de las micro y medianas y grandes empresas, a diferencia de lo que pasa con el Estado. Asumiendo que la distribución observada en junio de 1988 refleja en alguna forma el equilibrio (enganches=desenganches, peso estable de cada cohorte), pueden estimarse, a la vez, el flujo de entradas al primer año necesarias para reponer el stock de trabajadores y las probabilidades de desenganche por tramos de antigüedad. Aunque el modelo debería refinarse mediante cálculos económicos, las estimaciones presentadas en el cuadro 2 ponen de relieve ciertos hechos significativos:

1. La rotación de personal practicada por las microempresas es extremadamente elevada y debe ser calificada de *feroz*. El porcentaje que, frente al stock de empleados, representan los nuevos enganches anuales (que, en equilibrio, deben ser iguales a los desenganches: retiros de la fuerza laboral+movimientos hacia otros empleos) oscila entre el 58% y el 62%, con una media en el 60%. Aunque alta, la cifra parece razonable. Si el stock de trabajadores con menos de un año era del 39.0%, los nuevos enganches anuales deben ser muy superiores: como se sabe, los despidos durante el primer año de servicios son muy numerosos.

De acuerdo con las estimaciones del modelo, la probabilidad de desenganche durante el primer año es del 60.8%. Entre el segundo y el cuarto año esa probabilidad anual cae al 38.8%. Y, salvo algún altibajo, sigue cayendo a continuación hasta llegar al 9.5% para el tramo 15-20 años. Así, en el primer tramo de antigüedad ocurrirían cerca del 60% de los desenganches anuales. La probabilidad que un asalariado de una microempresa tendría de llegar a los 10 años de antigüedad es apenas del 2.5%.

2. La rotación de personal asalariado en las medianas y grandes empresas Colombianas, tomadas de manera consolidada (las de más de 10 ocupados),

es también muy elevada, sobretodo durante el primer año. Los empleados con menos de un año de antigüedad representan casi el 28% del personal. Los nuevos enganches anuales (que, repitámoslo, en equilibrio son iguales a las desvinculaciones) están entre el 45 y el 49% con una media en el 47%. La probabilidad anual que tiene un trabajador de ser despedido en el primer año es del 68.6%, mayor incluso que la vigente en las microempresas. A partir del segundo año y hasta antes de los diez años, disminuye notablemente situándose entre el 20 y el 23%. Y enseguida cae a niveles del 5.4% (10-15 años), 9.2% (15-20 años), etc. Así el 68.6% de las desvinculaciones anuales se concentran en los trabajadores de menos de un año. Sólo el 3.3% de los trabajadores que se inician en una empresa mayor de 10 trabajadores alcanzan los 10 años de servicios.

3. En cambio, la estabilidad mayor del personal independiente se demuestra en el porcentaje de nuevos enganches anuales (17.1%), en la probabilidad de perder su empleo en el primer año (22.1%) y en el porcentaje que alcanzan los 10 años de antigüedad (19.1%), etc.

Estas cifras no parecen válidas sólo a nivel global, también a nivel sectorial (cuadro 3). La construcción exhibe, naturalmente, los mayores índices de rotación (51.4% del empleo con menos de un año de antigüedad, probabilidad de desenganche en el primer año del 89.3%, período de rotación del stock de personal inferior a 12 meses, etc.).

Pero el fenómeno, la rápida rotación del personal asalariado, a pesar de que es más marcado en las microempresas, se presenta también en las firmas medianas y grandes y en todos los sectores. Aunque deben existir grandes empresas con personal muy estable, no alcanzan a afectar los promedios. La probabilidad de desenganche durante el primer año supera el 50% en el comercio, el transporte, las finanzas y los servicios en las empresas de todos los tamaños. En la industria lo mismo pasa con las microempresas, pero las firmas de 11 y más ocupados presentan índices todavía muy elevados: en ellas, la probabilidad de desenganche durante el

**Cuadro 2**  
**ESTIMACION DE LAS PROBABILIDADES DE DESENGANCHE ANUAL**  
**PARA LOS TRABAJADORES ASALARIADOS E INDEPENDIENTES.**  
**CUATRO AREAS METROPOLITANAS PRINCIPALES JUNIO DE 1988**

Antigüedad	Asalariados Microempresas Hipótesis: % enganches = 60%				Asalariados Medianas y grandes empresas Hipótesis: % enganches = 47%				Trabajadores independientes Hipótesis: % enganches = 17.1%			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
	Empleo (%)	Probab. anual desen- ganche	Probab. superviv. final período	% desen- ganches anuales	Empleo (%)	Probab. anual desen- ganche	Probab. superviv. final período	% desen- ganches anuales	Empleo (%)	Probab. anual desen- ganche	Probab. superviv. final período	% desen- ganches anuales
< 1 año	0.390	0.608	0.392	0.609	0.278	0.686	0.314	0.687	0.151	0.221	0.779	0.221
1-5	0.410	0.388	0.055	0.338	0.384	0.206	0.125	0.190	0.305	0.269	0.223	0.558
5-10	0.112	0.145	0.025	0.030	0.163	0.232	0.033	0.092	0.176	0.032	0.191	0.033
10-15	0.044	0.198	0.008	0.017	0.069	0.054	0.025	0.009	0.117	0.131	0.094	0.095
15-20	0.019	0.095	0.005	0.003	0.047	0.092	0.015	0.009	0.081	0.003	0.093	0.000
20+	0.025	0.041	0.003	0.005	0.059	0.044	0.010	0.015	0.166	-0.005	0.100	0.093
Total primeros 20 años	1.000	0.233		1.000	1.000	0.188		1.000	1.000	0.112		1.000

Fuente: DANE, encuestas de hogares, junio de 1988. Metodología: modelo adjunto.

**NOTAS:**

- 1) Para los asalariados se supuso un tiempo de servicios máximo de retiro de 30 años. Para los independientes uno de 35 años.
- 2) Las tasas de enganche anual de nuevos trabajadores compatibles con probabilidades de desenganche no negativas para los diversos tramos de antigüedad oscilan: a) para las microempresas, entre el 58% y el 62% del stock de ocupados. b) para las empresas de más de 10 ocupados entre el 45 y el 49%. En el cuadro se asumen las medias de esos valores.
- 3) Para los trabajadores independientes, la tasa mínima de enganches anuales compatible con probabilidades positivas antes de los 20 años es del 17.1%. Con todo, genera una probabilidad de desenganche anual negativa (aunque cercana a cero) después de los 20 años, que se agrava para tasas de enganches superiores. Evidentemente, en este caso, la estructura del stock no está en equilibrio.
- 4) La probabilidad media de desenganche anual (la fila del total) se refiere al promedio durante los primeros 20 años de servicio.

**Modelo de cálculo de las probabilidades anuales de desenganche**

Asumiendo que, para cada tramo de antigüedad (i: <1 año, 1 a 5, 5 a 10, 10 a 15, 15 a 20, 20 a k años, donde k: es la antigüedad máxima de retiro) los trabajadores están sometidos a una probabilidad anual de despido constante para cada tramo y asumiendo que el stock de trabajadores está en equilibrio (su volumen no se altera ni tampoco su estructura), pueden estimarse las diversas variables así:

**A. La probabilidad anual de desenganche (p) se calcula para cada casilla mediante la siguiente fórmula.**

$$S_i = E_i \cdot \{(1 - p_i)^{t_i} - 1\} / 1n(1 - p_i),$$

donde:

- Si: es el stock de empleados en la casilla iésima
- pi: probabilidad anual de desenganche en la casilla iésima
- Ei: flujo anual de entradas a la casilla iésima
- ti: intervalo de años que comprende la casilla (ti: 1, 4, 5, 5, 5, k - 20).

Por su parte:

$E_i = E_i^*$  (Las entradas anuales a la casilla i son exógenas)  
 $E_i = E_{i-1} \cdot (1 - p_{i-1})^{t_i}$

El modelo se resuelve asumiendo un rango de valores para  $E_i^*$  tal que los valores de los pi sean no negativos. Generalmente ese rango es muy limitado.

**B. Las probabilidades (ri) de supervivencia al final de c/período se calculan así:**

$$r_i = (1 - p_{i-1})^{t_i}$$

**C. Los desenganches anuales en cada casilla (Di) vienen dados por:**

$D_i = (E_{i+1}) - (E_i)$ : Los desenganches anuales en una casilla son la diferencia entre las entradas anuales y las salidas anuales a la próxima casilla.

$D_{20-k} = E_{20-k}$ : Las entradas a la última casilla deben ser iguales a las desvinculaciones, si se quiere que el volumen de la casilla no varíe.

$D_{total} = \sum(D_i) = \sum(E_i)$ : las entradas totales deben ser iguales a los desenganches totales si el stock total no varía

**Cuadro 3**  
**INDICADORES DE LA ROTACION DEL TRABAJO ASALARIADO EN LAS EMPRESAS PRIVADAS**  
**POR RAMAS ECONOMICAS Y ESCALA DE PERSONAL DE LA EMPRESA**  
**CUATRO AREAS METROPOLITANAS PRINCIPALES, JUNIO DE 1988**

	Industria		Construcción	Comercio		Transporte		Finanzas	Servicios	
	≤10	>10	Total	≤10	>10	≤10	>10	Total	≤10	>10
<b>1. Empleo x antigüedad (%)</b>										
A. < 1 año	39.5	26.1	51.4	37.9	28.5	36.7	22.4	28.7	36.4	23.0
B. 1-5	40.2	37.6	28.4	44.4	41.8	38.9	38.5	39.7	42.6	40.7
C. 6-10	11.1	15.4	10.0	10.0	18.3	10.5	16.7	16.0	12.7	19.3
D. 11-15	5.0	7.5	4.2	3.8	4.9	7.6	7.0	7.9	4.2	7.5
E. 16-20	1.9	5.5	1.8	2.0	3.7	2.5	5.7	4.8	1.7	4.5
F. 20+	2.4	8.0	4.1	1.9	2.8	3.9	9.8	2.9	2.4	5.0
G. Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>B. Índices rotación</b>										
A. Desenganches año (% empleo)										
1. Rango: de										
	54.6	37.8	138.0	50.6	52.5	48.8	32.0	40.3	57.0	31.8
hasta	60.5	41.8	119.0	57.6	56.0	54.5	33.7	47.0	53.7	37.7
2. Promedio										
	57.5	39.6	128.5	54.1	54.3	51.6	32.9	43.7	55.4	34.6
B. Años rotación stock										
	1.74	2.53	0.78	1.85	1.84	1.94	3.04	2.29	1.81	2.89
C. Probabilidad de desenganche en 1 año										
	55.2	40.4	89.3	53.1	76.6	51.7	56.0	59.5	59.6	58.2
D. Probabilidad de superv. hasta el año 10										
	3.4	4.5	0.9	1.9	2.0	3.4	4.9	4.5	2.7	5.5
<b>C. Desenganches/año (%)</b>										
A. < 1 año	55.1	59.7	89.4	53.1	76.8	51.7	55.8	59.5	59.5	58.2
B. 1-5	40.4	28.0	8.3	40.3	7.6	43.6	25.5	29.3	33.2	21.9
C. 6-10	1.1	7.9	1.4	4.7	13.7	1.4	13.3	6.7	4.4	14.3
D. 11-15	2.6	1.3	0.5	0.8	0.5	1.0	1.1	1.7	1.9	2.1
E. 16-20	0.2	0.8	0.3	0.5	0.4	2.3	0.6	1.2	0.2	1.5
F. 20+	0.6	2.4	0.2	0.6	1.2	0.2	3.3	1.7	0.5	2.0
G. Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Fuente:** DANE, Encuestas de hogares, cuatro áreas metropolitanas principales, junio de 1988. Metodología de los cálculos: la misma del cuadro anterior

primer año alcanza el 40.4% y la de llegar al año décimo es de sólo el 4.5%.

## 2. Legislación laboral y rotación de personal.

*Incide pero no es la causa fundamental*

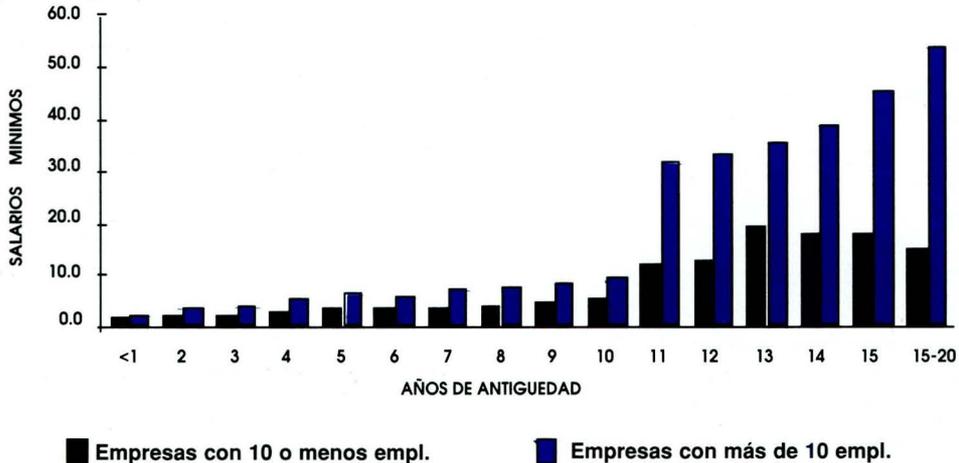
Que la legislación Colombiana favorece los despidos antes de los 10 años de servicios, resulta indudable. En efecto, para los contratos a término indefinido el despido sin justa causa genera, después de los 2 meses del período de prueba, dos tipos de

costos para el empresario: 1) una indemnización (o, a juicio de un juez laboral, el reintegro del trabajador) y 2) una cotización-sanción.

La cotización sanción es una penalización eventual para los despidos después de los 10 años de servicio<sup>2</sup>. Por su parte la indemnización se estable-

<sup>2</sup> De difícil interpretación jurídica, la cotización-sanción (que reemplazó desde 1985 la antigua pensión sanción), obliga, en principio, al empresario que despidiera injustamente a un

**Gráfico 2**  
**INDEMNIZACIONES POR DESPIDO INJUSTO**  
**SEGUN ANTIGÜEDAD DEL TRABAJADOR Y TALLA DE LAS EMPRESAS**  
 (Cuatro áreas metropolitanas principales, junio de 1988)



**METODOLOGIA Y FUENTES.** Para los contratos a término indefinido, el código laboral Colombiano contempla las siguientes indemnizaciones por despido sin justa causa, que rigen después del período de prueba de 2 meses: 1) Entre 2 y 12 meses de antigüedad: 45 días del último salario. 2) Entre 1 y 5 años de antigüedad: 45 días del último salario + 15 días de salario por cada año adicional después del primero. 3) Entre 5 y 10 años: 45 días del último salario + 20 días de salario por cada año adicional después del primero. 4) Más de 10 años: 45 días del último salario + 30 días de salario por cada año adicional después del primero. Esas son las tablas para las empresas de más de 3.5 millones de patrimonio líquido (que se asumieron para las más de 10 ocupados). Cuando ese patrimonio está comprendido entre 1.8 y 3.5 millones, los días de indemnización a partir del segundo año de antigüedad son apenas el 75% de los anteriores; cuando ese patrimonio es inferior a 1.8 millones son el 50%. En el gráfico se asumió que las empresas de menos de 10 trabajadores tenían todas menos de 1.8 millones de patrimonio. Esas indemnizaciones se aplicaron a los salarios medios por tramos de antigüedad medidos por el DANE, para los diversos tipos de empresas, en sus encuestas de hogares para las cuatro principales áreas metropolitanas en junio de 1988.

ce de acuerdo con una fórmula que contempla una suma fija por el primer año y una suma marginal por año adicional, que crece con el tiempo de servicios y el patrimonio de la empresa (ver nota a gráfico 2).

trabajador cuya antigüedad supere los 10 años, a seguir cotizando al seguro social las sumas previstas por concepto de pensiones de vejez, a condición de que en el momento del despido no haya alcanzado los requisitos mínimos (la edad legal de jubilación) exigidos por el Instituto de Seguros Sociales para tener derecho a la pensión.

El efecto conjunto del sistema vigente de indemnizaciones y del ascenso de los salarios con la antigüedad, tiene dos efectos sobre los costos del despido: a) un nivel bajo en los años iniciales, que sube apenas suavemente hasta los diez, b) una discontinuidad brusca después de los 10 años.

Para las empresas modernas, el costo de las indemnizaciones comienza por ser de 2.3 salarios mínimos mensuales durante el primer año de servicio y luego sube suavemente, hasta 9.6 salarios mínimos en el décimo año de servicios. A partir del

undécimo año, aumenta bruscamente a 32.2 salarios mínimos, hasta llegar, hacia los 15-20 años de servicio, a los 54.4 salarios mínimos.

La pensión sanción, que se aplica después de los 10 años de servicio, refuerza seguramente esta discontinuidad. Algo similar ocurre para las microempresas, si bien el monto de las indemnizaciones es inferior frente al caso anterior (ver gráfico 2).

Así las cosas, el sistema legal vigente tiende a reducir los despidos después del año 10 pero los hace cómodos y baratos antes de esa fecha. Una reforma al sistema, que aumentara las indemnizaciones por despidos en los primeros años y los redujera después del décimo año, suavizando así la curva de costos por indemnizaciones, podría evitar, en parte, estos efectos indeseados.

Con todo el problema no reside en los despidos que se producen *inmediatamente* antes de los 10 años. Los ocurridos en el tramo de 5 a 10 años representan sólo el 3.0% de los despidos anuales totales de las microempresas y el 9.1% de los de las empresas mayores. El problema de la estabilidad de personal es otro: la excesiva rotación de personal practicada en los primeros años, principalmente en el primero, por las empresas de todos los tamaños y sobre todo por las mayores.

### **3. Políticas de enganche: se prefieren los jóvenes debido a sus menores salarios**

Para un trabajador asalariado cesante, la probabilidad de ser reenganchado como asalariado disminuye con la edad.

El porcentaje que representan los ocupados de cada grupo etáreo dentro del total de asalariados con menos de un año de antigüedad, alcanza un máximo entre los 20 y 24 años y luego decrece continuamente. Después de los 35 años ese porcentaje es ya despreciable. El caso se ilustra en el gráfico 3 para la ciudad de Bogotá. Tanto en las microempresas como en el sector moderno, del total de trabajadores recién enganchados (con menos de un año de antigüedad) cerca del 72%

tenía en junio de 1988, menos de 30 años de edad y sólo el 28% restante más de 30 años. En los empleos informales por cuenta propia esas mismas cifras eran, en cambio, de 45.3% (menos de 30 años) y 54.7% (más de 30 años). Y, entre los microempresarios, el 80.8% de los recién iniciados en el oficio tenían más de 30 años.

Explicación inmediata del fenómeno: *dado que los salarios de enganche son inferiores a los de los trabajadores más antiguos* (gráfico 4)<sup>3</sup>, *la rotación rápida de trabajadores adultos y su reemplazo por jóvenes resulta, en principio, más económica*. En principio porque quedan por ver los efectos sobre la productividad.

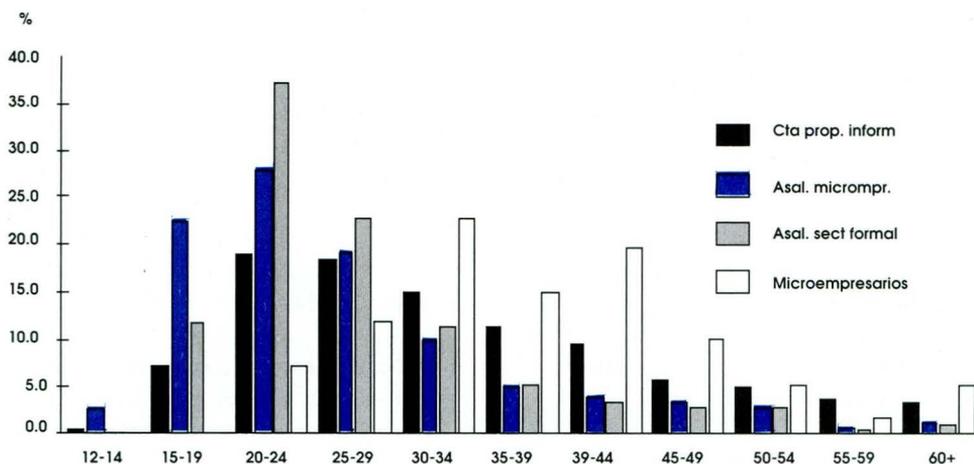
Si los trabajadores cesantes estuvieran condenados a rotar de empresa en empresa, si el proletariado fuera móvil a nivel de empresa pero estable en su condición salarial, si la mayor parte de los enganches fueran sólo reenganches de trabajadores diestros, la productividad media no sufriría. Ese no es el caso: los trabajadores experimentados pueden independizarse y lo hacen masivamente a partir de una cierta edad. Tampoco sufriría si, debido a la tecnología, la productividad fuera independiente de las destrezas de los trabajadores (si la experiencia contara poco). Eso no lo sabemos, ni aparentemente tampoco lo saben los empresarios.

Pero más importante aun es el hecho de que la elevada rotación de personal en todos los tipos de firmas, indica que la gran mayoría de los empresarios centran sus esfuerzos y sus expectativas de utilidades en el ahorro de costos de nómina, más que en el cambio tecnológico y en la introducción de nuevos productos. La producción de plusvalía

---

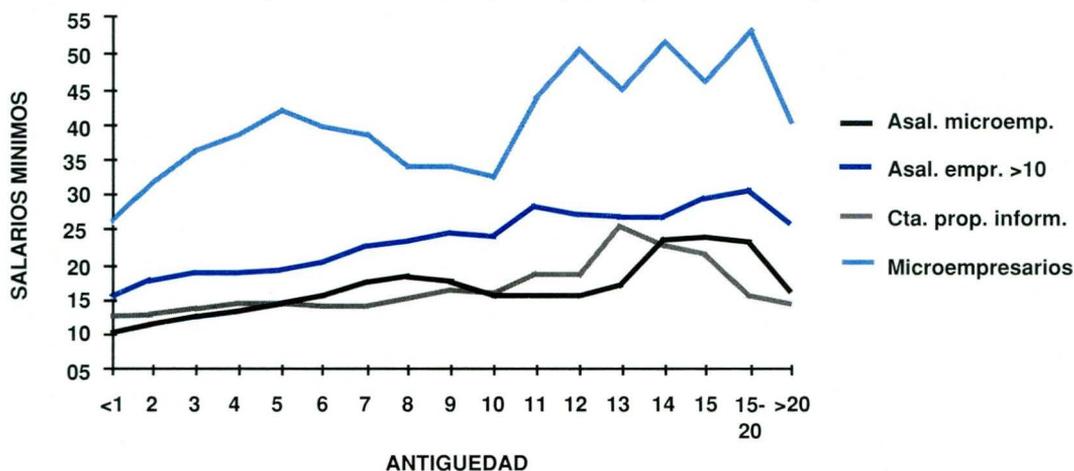
<sup>3</sup> En las microempresas el salario de enganche era, en promedio para junio de 1988, 1.3 salarios mínimos (s.m.). Mientras tanto los salarios pagados aumentan paulatinamente con la antigüedad hasta situarse en 1.6 salarios mínimos entre los 9 y 10 años de antigüedad y en casi 2.5 salarios mínimos hacia los 12-13 años de antigüedad. También en las medianas y grandes empresas, donde el salario de enganche es de 1.5 s.m., las remuneraciones crecen con la antigüedad: 2.4 s.m. hacia en el noveno año de antigüedad; 3.0 s.m. entre el año 15 y el 20.

**Gráfico 3**  
**COMPOSICION ETAREA DEL EMPLEO CON MENOS DE UN AÑO DE ANTIGUEDAD**  
**Bogotá, junio de 1988**



**Fuente:** DANE, encuestas de hogares, Bogotá, junio de 1988. **NOTA:** Los asalariados del sector formal incluyen tanto los vinculados a empresas privadas de más de 10 ocupados, como los vinculados al Gobierno.

**Gráfico 4**  
**INGRESOS MENSUALES POR TIPO DE EMPLEO Y ANTIGUEDAD**  
**(Cuatro ciudades principales, junio de 1988)**



**Fuente:** DANE, Encuestas de hogares, cuatro áreas metropolitanas principales, junio de 1988. Los ingresos son mensuales, se expresan en salarios mínimos y se han suavizado mediante medias móviles triperiódica

se hace más mediante lo que Carlos Marx llamaba la vía absoluta y menos mediante la vía relativa. Quizá el costo social de la política de manejo de personal que se practica en Colombia sea el cuasi estancamiento de la productividad del trabajo urbano que se constata en Colombia. En efecto, la productividad media del trabajo urbano "cayó al 0.2% anual entre 1984 y 1986 y al 1.5% anual entre 1986 y 1988". En el sector moderno urbano (empresas de 10 o más ocupados) la productividad "se redujo a una tasa cercana al 1% en ese cuatrenio"<sup>4</sup>.

## A. El ciclo de vida laboral

La política de personal practicada por las empresas privadas (de todos los tamaños) en Colombia, tiene pues dos componentes principales: a) la política de despidos (que se caracteriza por una elevada rotación de personal durante los primeros años de servicios) y b) la política de enganches, que discrimina contra los trabajadores de más edad, sobretudo después de los de 35 años. Esa política (que a su turno debe ser explicada) parece ser la causa inmediata del ciclo de vida laboral que lleva, con la edad, de los empleos asalariados a los independientes (cuentas propia y pequeños patronos). Es decir parece ser la causa fundamental de la proliferación de microempresas que en Colombia son creadas por las personas de mayor edad.

### 1. De las micro a las macroempresas y de los empleos asalariados a los independientes

Las diferencias de edad entre los trabajadores asalariados (32.1 años) e independientes (40.5 años)<sup>5</sup>, sugieren ya la existencia de importantes flujos laborales de largo plazo entre ambos tipos de em-

pleo: los primeros serían ocupaciones iniciales para jóvenes; los segundos ocupaciones terminales para trabajadores de mayor edad<sup>6</sup>.

Una evidencia más directa es aportada por los datos de las encuestas de hogares del DANE, referentes al último cambio de empleo de la población ocupada (cuadro 4).

En junio de 1986 y para las cuatro áreas metropolitanas principales, más de la mitad de los trabajadores había tenido, al menos, un empleo anterior al actual. Para el resto (que es un personal más joven que el anterior), el actual era el primero, pero, seguramente, no el último, de su vida laboral. En el caso de los trabajadores independientes, el 52.1% contaba con una experiencia previa a la actual. Para el 10.8% el oficio inmediatamente anterior había sido también de tipo independiente y para el 41.3% había sido distinto, sobretudo de tipo asalariado (39.4%). La situación de los trabajadores asalariados era diferente: aunque la importancia del personal con experiencia laboral previa era similar (55.6%), casi todo (50.4%) provenía inmediatamente de otro empleo asalariado y apenas el 5.2% de un empleo no asalariado (3.8% de un empleo independiente). *Muchos asalariados se vuelven independientes y pocos independientes se vuelven asalariados*. Por ello, la tasa de inmigración laboral neta (inmigración menos emigración, expresada

---

<sup>6</sup> Cfr. Londoño Juan Luis. Ciclo de vida, relaciones contractuales y el rol de los jóvenes en el mercado de trabajo. *Coyuntura económica*, Bogotá, septiembre de 1986. Ver también, López Castaño Hugo, Sierra Oliva y Henao Marta Luz, *Op. Cit.*

Estos datos sobre antigüedad media en las microempresas parecen inconsistentes con los altos índices de rotación señalados atrás. Sin embargo debe recordarse: 1) que esos promedios resultan de muchos trabajadores con baja antigüedad y pocos con alta antigüedad y 2) que, con las encuestas de hogares del DANE, la única forma de estimar la antigüedad media consiste en asumir que, para cada intervalo de antigüedad en la empresa (menos de un año, de 1-2, de 2-3, etc) todos los trabajadores se sitúan en la media del intervalo (0.5 años, 1.5, 2.5, etc.). En realidad, dados los índices de rotación tan elevados que parecen surgir de las encuestas, los trabajadores de cada intervalo de antigüedad deben estar concentrados hacia el extremo mínimo del mismo. Ello sesga hacia arriba los estimativos sobre la antigüedad media.

---

<sup>4</sup> *Perfil de Coyuntura económica*, Centro de Investigaciones Económicas (CIE) y Departamento de Economía, Facultad de Ciencias económicas, Universidad de Antioquia y Contraloría General de la República, octubre de 1989, No 6, P. 39 y ss.

<sup>5</sup> DANE, Encuesta de hogares, para las cuatro áreas metropolitanas principales, en junio de 1988.

**Cuadro 4**  
**TRABAJADORES SEGUN EXPERIENCIA LABORAL INMEDIATAMENTE ANTERIOR**  
**Y TASAS DE INMIGRACION Y EMIGRACION LABORAL**  
**% del empleo actual de cada tipo. Cuatro áreas metropolitanas principales, junio de 1986.**

	Sin exper. lab. previa	Con experiencia laboral previa como:					Inmigr. bruta	Emigr. bruta	Inmigr. neta
		Total	Asalar.	Indep.	S. dóm.	A. Fam.			
A. Asalariados	44.4	55.6	50.7	3.9	1.0	0.4	5.2	19.0	-13.8
B. Independientes	47.9	52.1	39.4	10.8	1.5	0.4	41.3	9.3	32.1
C. Otros									
Serv. dóm.	52.7	47.3	8.1	1.4	37.5	0.3	9.8	16.9	-7.0
Ayud. Fam.	76.9	23.1	16.3	2.8	1.3	2.7	20.3	14.1	6.2
D. Total	46.8	53.2	44.7	5.6	3.2	0.4	0.0	0.0	0.0

**Fuente:** DANE, encuesta de hogares, junio 1986.

**Notas:** Para cada tipo de empleo, 1) La *tasa de inmigración bruta* es el porcentaje que representan los trabajadores que habían ocupado inmediatamente antes un tipo de empleo diferente al actual. 2) la tasa de emigración bruta es el porcentaje que representa la población que había ocupado antes un empleo del mismo tipo que el actual 3) la tasa de inmigración neta es la diferencia entre las dos anteriores tasas. Para el empleo total esas tasas valen cero.

como porcentaje del stock de ocupados) resulta negativa para los asalariados (-13.8%) y positiva para los independientes (32.1%).

Las cifras referentes a la posición ocupacional desempeñada por los trabajadores de distintas edades, permiten confirmar la naturaleza de ese ciclo de vida. El porcentaje representado por el empleo asalariado, muy bajo para los jovencitos de 12-14 años, sube primero, hasta alcanzar un máximo en los 20-25 años; luego disminuye monótonamente con la edad: para los de más de sesenta es apenas del 27% (gráfico 5). Lo inverso sucede con el porcentaje de empleos independientes, que sube permanentemente después de los 20 años, hasta alcanzar a representar cerca del 67% para los viejos de más de 60. Pero esos datos permiten también afinar aún más el diagnóstico (gráfico 6):

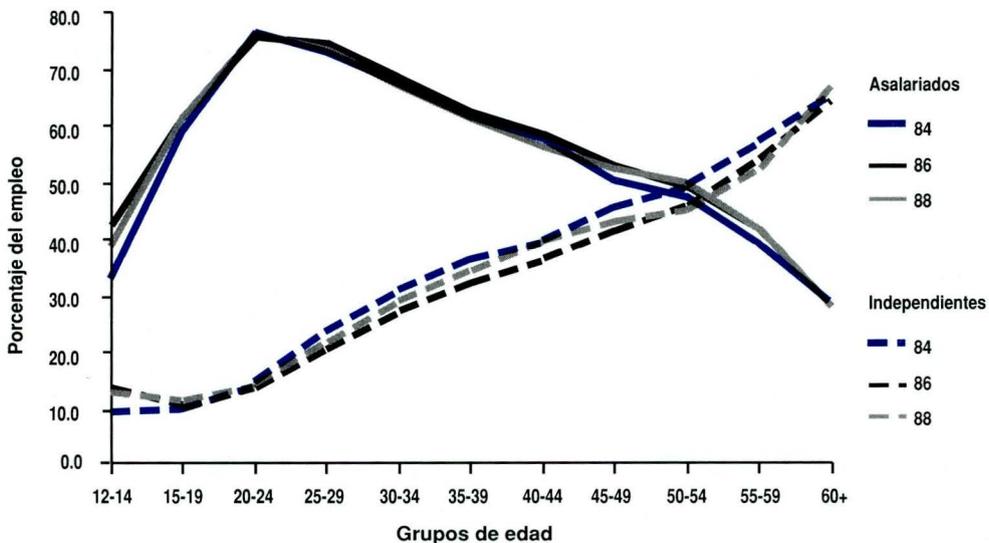
a. Los jóvenes de menos de 20 años, expulsados tempranamente del aparato escolar, debutarían trabajando en gran parte, en el 38% de los casos en junio de 1988, como obreros asalariados de microempresas. El servicio doméstico y los

ayudantes familiares, que también son, al igual que los anteriores, empleos informales dependientes, suministrarían, sumados, el 29.3 % adicional de las oportunidades de empleo para esos jovencitos. En cambio, los empleos asalariados ofrecidos por el sector moderno son reducidos (21.8%) y los empleos independientes totalmente marginales.

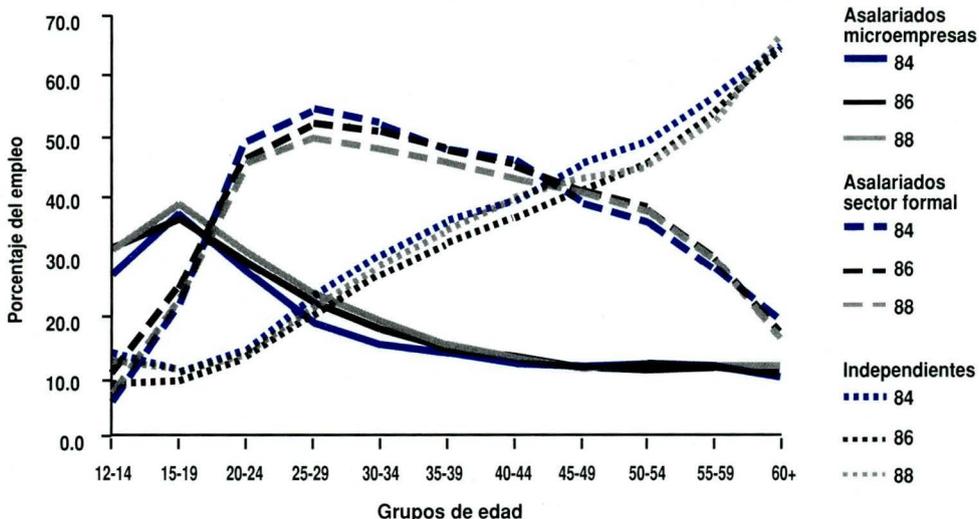
b. Ese personal, el de los obreros y empleados de las microempresas, se desplazaría progresivamente, entre los 20 y 35 años, al sector formal (medianas y grandes empresas privadas y sector público), todavía en calidad de asalariado. Ese flujo neto es compatible con una intensa rotación de ida y regreso entre firmas de todos los tamaños. En esos quince años el sector formal recibiría adicionalmente un aporte directo de los egresados más preparados, recién salidos de los centros educativos.

c. El paso progresivo y posterior de los asalariados del sector moderno (que muchas veces es un regreso) al sector informal, empezaría a ocurrir

**Gráfico 5**  
**IMPORTANCIA DEL EMPLEO ASALARIADO E INDEPENDIENTE SEGUN LA EDAD**  
 (Cuatro áreas metropolitanas principales, junios de 1984, 1986 y 1988)



**Gráfico 6**  
**IMPORTANCIA DE LOS EMPLEOS ASALARIADOS**  
 (FORMALES Y EN MICROEMPRESAS) E INDEPENDIENTES SEGUN LA EDAD  
 (Cuatro áreas metropolitanas principales, junio de 1984, 1986 y 1988)



**Fuente:** DANE, encuestas de hogares, cuatro áreas metropolitanas, junio de 1984, 86 y 88.

**Notas:** Las cifras se refieren al porcentaje que, dentro del empleo de cada grupo etáreo representa cada tipo de empleo.

desde los 35 años y esta vez para dedicarse, en calidad de cuentas propia y patronos, a la gestión de pequeños negocios. Pero las huestes de los trabajadores independientes se nutren también, adicionalmente, con trabajadores venidos directamente de las microempresas.

## 2. En el margen, ese ciclo de vida viene atenuándose.

Este ciclo vital-laboral seguirá ejerciendo, seguramente, durante muchos años su influencia en el mercado laboral urbano de Colombia. Las cifras medias muestran apenas leves modificaciones a los largo del tiempo (gráficos 5 y 6). Pero, de hecho, profundos cambios parecen estar ocurriendo en el margen.

En efecto, aunque entre 1984 y 1988 el peso relativo de los empleos asalariados e independientes permanece relativamente estable, el aporte marginal, por grupos de edad, se modifica. Ver el gráfico 7.

En casi todos los grupos etáreos aumenta la importancia del empleo asalariado total, el ofrecido a la vez por las microempresas y por el sector moderno: su significación marginal en el período 1984/88 es mayor que la vigente en 1984. A la inversa la importancia de los empleos independientes disminuye. Se exceptúan los de 12 a 14 y los de más de 60 años.

a. Los empleos asalariados ofrecidos por las microempresas ganan marcada importancia en todos los grupos etáreos. Su aporte marginal

---

<sup>7</sup> La tasa anual de crecimiento de la población de las cuatro áreas metropolitanas principales (Bogotá DE., Medellín-Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad) aumentó desde comienzos de los años cuarenta hasta mediados de los sesenta, pasando del 5.8% (1938-1951), al 6.7% (1951-1964) antes de desacelerarse posteriormente: 4.8% (1964-1973); 2.7% (1973-1985). Carmen Elisa Florez y otros: Caracterización de la transición demográfica en Colombia, en: *El problema laboral Colombiano, Informes de la Misión Chenery*, Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación, Sena, Bogotá, 1987, cuadro 10.

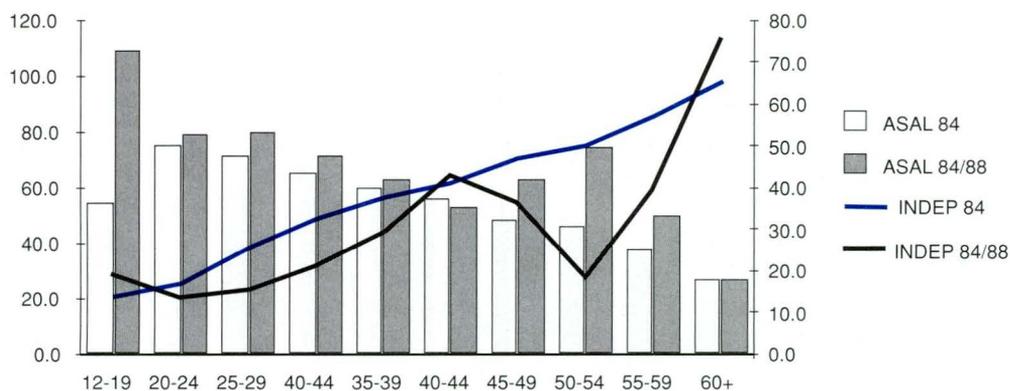
(1984/88) es superior a su aporte medio en el año base (gráfico 8)

b. Los empleos asalariados modernos ganan importancia entre los jóvenes de menos de 20 y los adultos de 45 a 60 años), pero la pierden entre los grupos de 20 a 49 años, que son la parte más importante del ejército laboral (comparar su importancia media y marginal en el gráfico 9).

Así, el ciclo de vida que lleva a los asalariados de las microempresas a las empresas medianas y grandes y de los empleos asalariados al trabajo independiente, parece estar comenzando a amortiguarse. Como lo veremos casi enseguida, la disminución absoluta y relativa de los grupos más jóvenes viene obligando a las empresas a aumentar la edad de sus reclutamientos de nuevo personal. El período en que los trabajadores laboran como asalariados viene alargándose y el ciclo de vida comienza a demorarse. Las primeras en iniciar este proceso fueron las microempresas. Durante el período 1984-1988, el empleo asalariado de las pequeñas unidades se expandió enormemente. Creció a un ritmo del 8.5% anual, muy superior al de las medianas y grandes empresas privadas, que sólo fue del 4.4%. Aparentemente ello permitió *retención del personal asalariado en el sector de las microempresas*. Y no se trata de que cada microempresa haya retenido durante más tiempo a sus obreros y empleados: su antigüedad media no varió sustancialmente en el cuatrienio 1984/1988 y se mantuvo alrededor de 3.3 o 3.4 años. Se trata de algo distinto: aun si la movilidad interna, dentro del sector, siguió siendo elevada, la tasa de emigración disminuyó. La microempresas contarían pues con un personal más estable dentro del sector aunque inestable a nivel de cada firma

Debido a ello, se ha restringido, de un lado, la entrada de los jovencitos a los empleos asalariados de las microempresas: su peso para el grupo de menos de 20 años se redujo y, en cambio, encontraron más posibilidades de empleo en el sector moderno. De otro se demoró el tránsito de asalariados de las microempresas al sector moderno (cuya importancia marginal cae entre los 20 y los

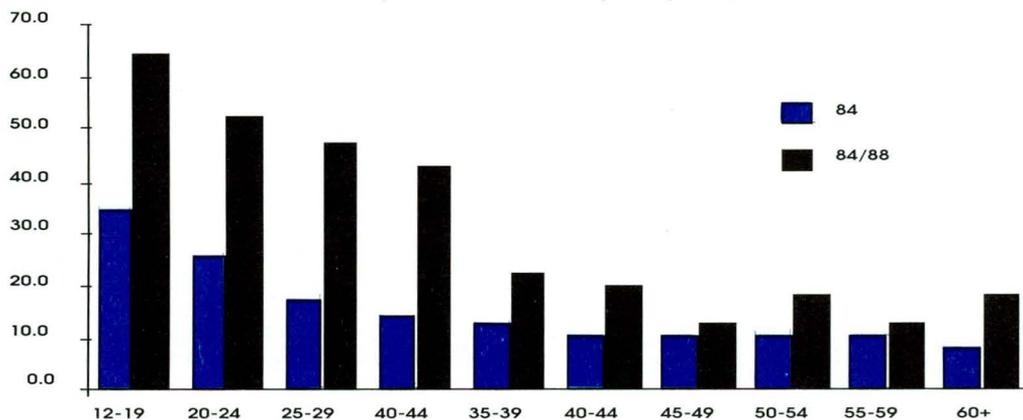
**Gráfico 7**  
**IMPORTANCIA MEDIA (84) Y MARGINAL (84/88) DEL EMPLEO ASALARIADO E INDEPENDIENTE,**  
**PARA LOS DIFERENTES GRUPOS ETAREOS**  
**(Colombia, 4 áreas principales)**



**Fuente:** DANE, encuestas de hogares, cuatro áreas metropolitanas, junio de 1984, 86 y 88.

**Notas:** 1) El peso medio es el porcentaje que, dentro del empleo de cada grupo etáreo representa, según el caso, el empleo asalariado (obreros o empleados) y el empleo independiente. El peso marginal es el porcentaje que representan en el incremento del empleo de cada grupo etáreo. 2) En el grupo de 12-19 años, el porcentaje marginal (1984/88) representado por el empleo asalariado, supera el 100% porque más que compensa la disminución de los empleos en el servicio doméstico y como ayudas familiares.

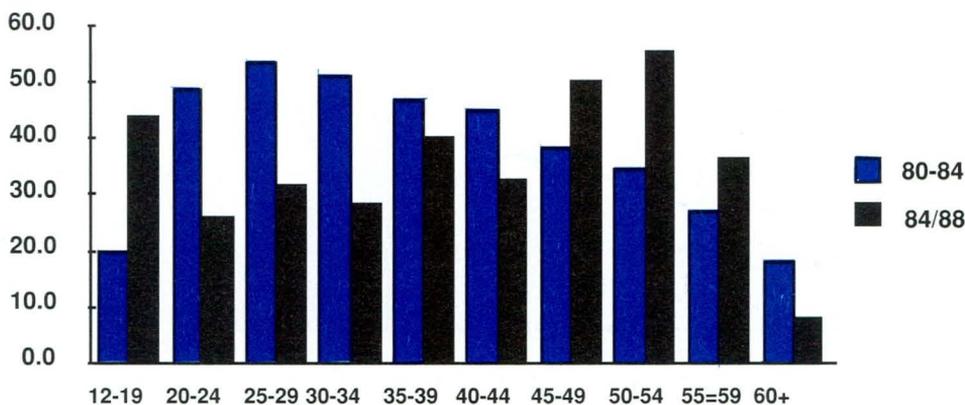
**Gráfico 8**  
**IMPORTANCIA MEDIA (84) Y MARGINAL (84/88) DEL EMPLEO ASALARIADO**  
**EN MICROEMPRESAS, PARA LOS DIFERENTES GRUPOS ETAREOS**  
**(Colombia, 4 áreas principales)**



**Fuente:** DANE, encuestas de hogares, cuatro áreas metropolitanas, junio de 1984, 86 y 88.

**Nota:** El peso medio es el porcentaje que, dentro del empleo de cada grupo etáreo representan los obreros y empleados de las microempresas. El peso marginal es el porcentaje que representan en el incremento del empleo de cada grupo etáreo.

**Gráfico 9**  
**IMPORTANCIA MEDIA (84) Y MARGINAL (84/88) DEL EMPLEO ASALARIADO MODERNO,**  
**PARA LOS DIFERENTES GRUPOS ETAREOS**  
**(Colombia, 4 áreas principales)**



**Fuente:** DANE, encuestas de hogares, cuatro áreas metropolitanas, junio de 1984, 86 y 88.

**Nota:** El peso medio es el porcentaje que, dentro del empleo de cada grupo etáreo representan los obreros y empleados del sector moderno (empresas de 11 y más trabajadores y sector público). El peso marginal es el porcentaje que representan en el incremento del empleo de cada grupo etáreo.

45 años). Y, en fin, se ha atenuado la conversión de los asalariados (del sector moderno o de las microempresas) en independientes (cuya importancia relativa cae para casi todos los grupos de edad).

**4. Adaptación del mercado laboral a la demografía: causa profunda de la existencia del ciclo laboral de vida en Colombia. Las perspectivas futuras de una reasalarización del empleo.**

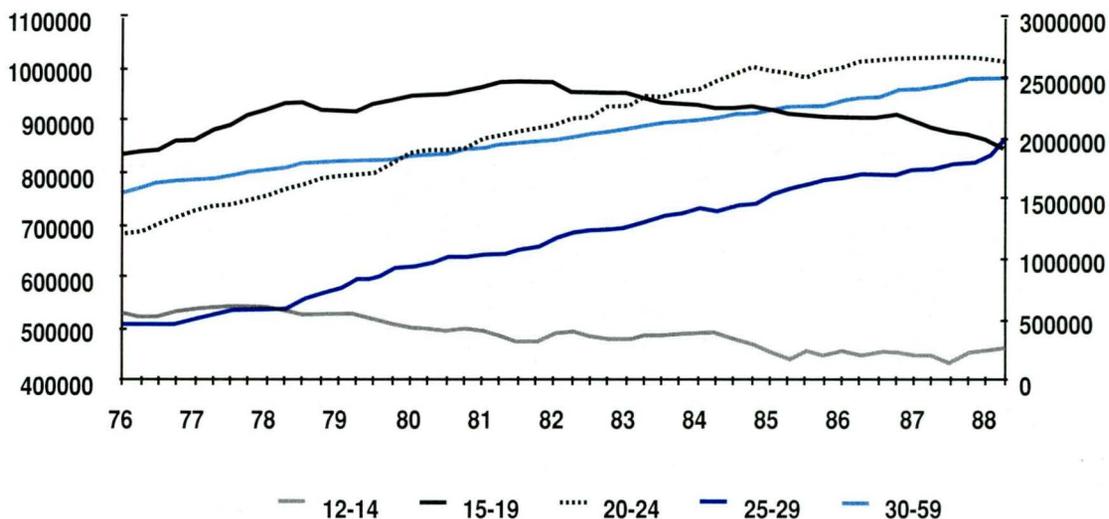
Más en el fondo, la existencia del ciclo laboral de vida es una forma de adaptación del mercado laboral a los patrones demográficos de largo plazo. La política laboral practicada por los empresarios Colombianos encuentra una base objetiva en las tendencias demográficas del país. Desde los años cuarenta, el alza en la tasa de natalidad, la baja en la mortalidad y la intensa migración rural urbana hicieron crecer enormemente la población de las principales ciudades colombianas. Desde comienzos de los años sesenta, la fuerza laboral urbana

aumentó por encima de las capacidades de absorción de la economía asalariada: 4.8% anual vs. 4.3% para el período 1958-1984<sup>8</sup>. El grupo juvenil experimentó la mayor expansión<sup>8</sup>. Si las empresas hubieran estabilizado al personal asalariado adulto en su empleo, el resultado hubiera sido el alza explosiva en el desempleo juvenil. Tendríamos una situación similar a la Europea. El funcionamiento del mercado evitó este costo pero produjo otros. A pesar de su mayor educación relativa, el salario de los jóvenes terminó por situarse muy por debajo del

<sup>8</sup> Datos estimados sobre la base de Alvaro Reyes. Tendencias del empleo y la distribución del ingreso, en: *El problema laboral Colombiano, Informes de la Misión Chenery*, Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación, Sena, Bogotá, 1987, cuadros 4 y A1. Los datos se refieren al total urbano nacional.

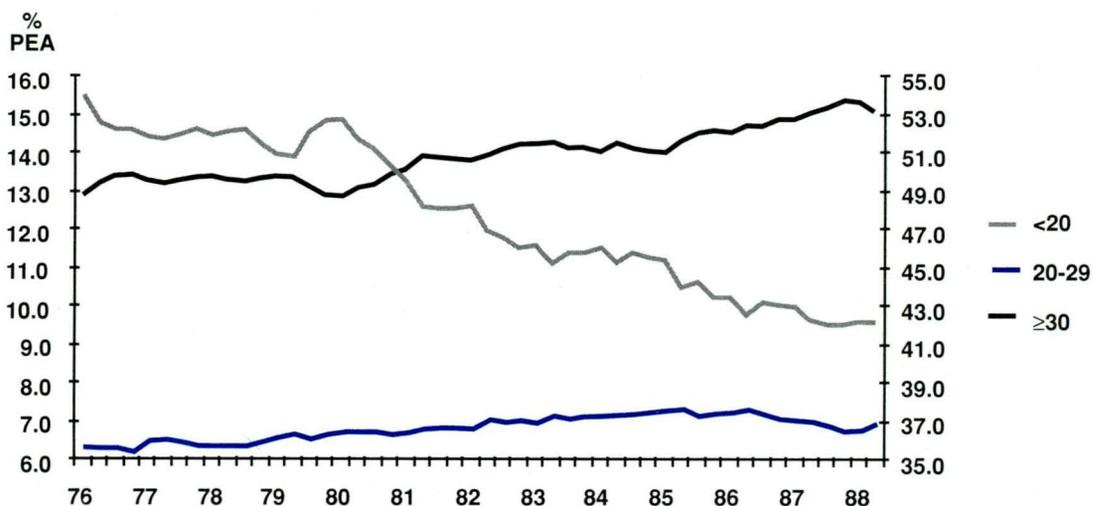
<sup>9</sup> De los migrantes netos llegados a las principales ciudades entre 1964 y 1974, la gran proporción estuvo constituida por jóvenes de 10 a 24 años: Bogotá DE. (59.1), Medellín (55.4%), Cali (56.78%), Barranquilla (88.6%). Carmen Elisa Florez y otros, *Op. Cit.* cuadro 19.

**Gráfico 10**  
**COLOMBIA: CUATRO CIUDADES PRINCIPALES**  
**EVOLUCION DE LA POBLACION POR GRUPOS DE EDAD**  
 (30 a 50 años: eje derecho; resto: eje izquierdo)



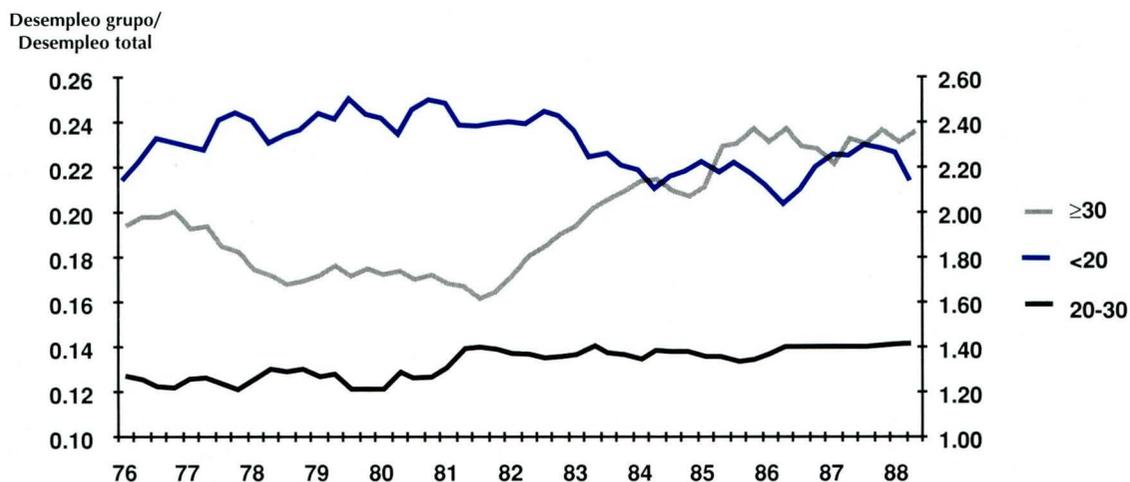
— 12-14    — 15-19    ..... 20-24    — 25-29    — 30-59

**Gráfico 11**  
**COLOMBIA: CUATRO CIUDADES PRINCIPALES**  
**% FUERZA LABORAL POR GRUPOS DE EDAD**  
 (<20 años: eje derecho; 20-29 y ≥30: eje izquierdo)



— <20  
 — 20-29  
 — ≥30

**Gráfico 12**  
**COLOMBIA: CUATRO CIUDADES PRINCIPALES**  
**RELACION ENTRE LAS TASAS DE DESEMPLEO POR GRUPOS ETAREOS**  
**Y LA TASA DE DESEMPLEO MEDIA**  
 (≥30 años: eje derecho; <20 y 20-29: eje izquierdo)



**Fuente:** Dane. Base de datos sobre empleo para 4 ciudades. Datos suavizados con medias móviles trimestrales.

promedio<sup>10</sup>. Ello favoreció su incorporación a empleos asalariados. Su tasa de desempleo subió también, pero se mantuvo a niveles socialmente manejables. El costo fue la inestabilidad del empleo y la expulsión del personal adulto, que se vió obligado a valorizar su experiencia en el montaje de pequeños negocios independientes.

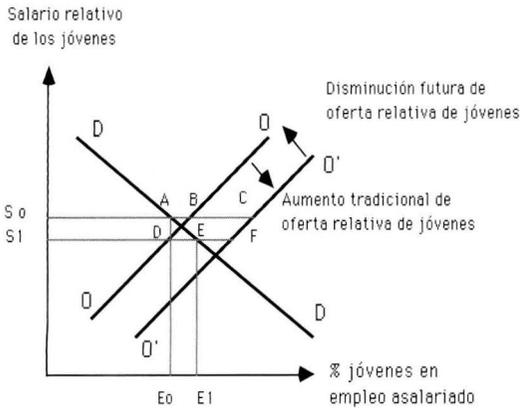
Pero la demografía marca también los límites futuros del ciclo de vida laboral en Colombia. Los patrones han estado cambiando. Desde 1965 la tasa de natalidad comenzó a reducirse y también la intensidad de las migraciones rural urbanas. Los efectos sólo comenzaron a verse 12 años después.

<sup>10</sup> Todavía en junio de 1988 y para las cuatro principales ciudades, los porcentajes de trabajadores situados a) por debajo del salario mínimo legal y b) alrededor del mínimo legal desfavorecían claramente a los jóvenes : 51.7% y 16.7% (<20 años), 18.7% y 20.0% (20-30 años); 18.4% y 10.0% (≥ 30 años). Cfr. DANE, Base de datos sobre empleo para cuatro ciudades.

Desde 1977 la población de 12 a 14 años comenzó a descender en las cuatro ciudades principales. Con un retraso adicional de 5 años la población de 15 a 19 años comenzó también a caer desde 1982 y la de 20 a 24 años parece haberse detenido desde 1987 (gráfico 10). Así las cosas, la población de 25 a 30 años caerá también desde 1992. A pesar del crecimiento tendencial de la participación laboral, estos cambios se notan ya en la composición de la fuerza de trabajo urbana: el peso de los jóvenes está cayendo y el de los adultos aumentando (gráfico 11). El desempleo relativo (jóvenes /adultos) está comenzando a reducirse (gráfico 12). Lo que es aun más importante: el crecimiento de la fuerza laboral urbana se ha aminorado enormemente, de tal manera que en el futuro, la de las cuatro principales ciudades capitales, no podrá aumentar por encima del 3%<sup>11</sup>. Aunque siempre existirá algún

<sup>11</sup> Al respecto ver *Perfil de coyuntura económica*, septiembre de 1989, CIE, Universidad de Antioquia.

**Gráfico 13**  
**EFFECTOS DEL AUMENTO RELATIVO EN LA OFERTA DE FUERZA DE TRABAJO JUVENIL**



El aumento tradicional de la oferta relativa de jóvenes (que se desplazó de O a O') debe haber generado tres efectos: 1) la reducción del salario relativo de los mismos (paso de S<sub>0</sub> a S<sub>1</sub>), 2) Ese menor salario relativo debió fomentar la sustitución de adultos por jóvenes, es decir, un aumento en el porcentaje de jóvenes en el empleo asalariado total, que habría pasado de E<sub>0</sub> a E<sub>1</sub>, 3) un aumento en el desempleo (paso de AB a EF). Ese aumento es menor que el que se hubiera producido sin la sustitución de adultos por jóvenes (AB < EF). La disminución futura de la oferta de fuerza de trabajo juvenil (el regreso de O' a O) debe generar efectos contrarios: 1) aumento del salario relativo de los jóvenes, 2) disminución del desempleo juvenil, 3) reemplazo de jóvenes por adultos.

porcentaje de de trabajadores independientes, esa tasa permite ya que, con tal que se mantenga un ritmo modesto de expansión de la economía asalariada, el grado de salarización de la población urbana Colombiana pueda comenzar a aumentar.

El exceso tradicional de jóvenes en el mercado laboral ha comenzado ya a reducirse y por tanto, es previsible para el futuro un alza relativa de sus salarios (una explicación teórica de ello, puede apreciarse en el gráfico 13). La preferencia que las empresas manifiestan por la fuerza de trabajo juvenil tendrá que aminorarse.

Se están creando así las condiciones necesarias para la estabilización del personal en la condición salarial y por tanto para la desaparición progresiva del ciclo laboral de vida en el país. Se trata de condiciones necesarias. Pero no son suficientes. Aún sí, ahora, la estabilización de los asalariados en sus empleos comenzará a ser posible no se producirá automáticamente. Es posible una estabilización en la condición salarial y una elevada rotación a nivel de empresa: lo que ha venido pasando desde 1984 con los obreros y empleados de las microempresas, así lo demuestra. Se requiere pues, de la presión de los interesados y de la intervención directa del Estado.

**C. CONCLUSIONES**

En Europa el empleo asalariado crece, hoy, por debajo de la fuerza laboral. Pero como los trabajadores ya enganchados son estables en sus puestos, son los jóvenes recién llegados los condenados a la desocupación: las tasas de desempleo juvenil llegan a veces al 50% o más. Por eso el seguro de desempleo para los jóvenes tiene en esos países una importancia descomunal. En Colombia el empleo asalariado ha crecido tradicionalmente también por debajo de la fuerza laboral. La diferencia está en que la población ocupada es enormemente inestable. Es expulsada, después de una cierta edad, hacia los empleos independientes. Deja así el campo abierto a los jóvenes. Por eso la tasa de desempleo juvenil es, entre nosotros, más baja (cerca del 20%) y por eso los empleos independientes son más importantes entre la población adulta. Hemos evitado el costo del desempleo juvenil pero estamos pagando otro costo muy alto: el estancamiento de la productividad del trabajo, la proliferación de microempresas de escasa productividad, la inexistencia de una clase obrera.

La demografía del país ha venido cambiando. Los jóvenes empiezan a escasear y se están creando las condiciones para cambiar este estado de cosas. Pero no cambiará automáticamente. Antes que nada se requiere hacer claridad sobre el problema. Ojalá este artículo haya contribuido a ello.

# LECTURAS DE ECONOMIA

---

Editada por el Departamento de Economía y el Centro de Investigaciones Económicas —CIE—. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.

**No. 22.** Enero-abril de 1987

Marc W. Herold y Nicholas Kozlow: *Una nueva división internacional del trabajo en la Cuenca del Caribe: ¿la materialización de un fantasma?*. Marta Luz Henao y Oliva Sierra: *El sector informal en Colombia: realizaciones y posibilidades*. Darío Vélez, Guillermo Pérez y Javier Ramírez: *La medición de la pobreza: una discusión metodológica*. Jean Cartelier: *Teoría del valor o heterodoxia monetaria: los términos de una opción*. Rodney Maddock: *A propósito de la Misión Chenery: la importancia de las medidas de duración del desempleo*. María Teresa Uribe de Hincapié: *El legado intelectual de Antonio Gramsci: a propósito del cincuentenario de su muerte*. Gonzalo Betancur: *Cunнар Myrdal. In Memoriam*. José Alberto Muñoz y Mario Gaviria: *Las políticas para el sector externo colombiano. 1982-1986: el éxito de la heterodoxia*.

*Separata*. Gonzalo Paredes, Hernán Zambrano, Mariano Arango, Tarcisio Siabato, CEGA, Darío Fajardo y Fernando Bernal: *Economía Campesina: espacio económico y políticas*.

**No. 23.** Mayo-agosto de 1987

Adolfo Meisel: *Por qué se disipó el dinamismo industrial de Barranquilla en la posguerra*. Jorge Cáceres: *La Teoría General de Keynes y su pertinencia para el caso colombiano*. Alvaro Lobo: *El subsidio al precio del oro en Colombia*. Oliva Sierra: *La tasa natural de desempleo: crítica a la curva de Phillips*. Carlos Esteban Posada: *Lauchlin Currie y la macroeconomía convencional: una interpretación*. Darío Vélez, Guillermo Pérez y Javier Ramírez: *Índices de pobreza y funciones de bienestar*.

Valor de la suscripción anual (tres números). Colombia: Ordinaria. \$1.500. Estudiantes (anexar constancia). \$1.200. Exterior: US\$ 40. Correspondencia, canje y suscripciones: Lecturas de Economía. Universidad de Antioquia. Apartado 1226. Medellín. Colombia.

---

# Comentarios

# colección estudios CIEPLAN

10 AÑOS  
COLECCION ESTUDIOS CIEPLAN  
1979 — 1989

# 26

**Privatización y finanzas públicas:  
el caso de Chile, 1985-88**

Mario Marcel

**El conflicto entre la deuda y el  
crecimiento en Chile:  
tendencias y perspectivas**

Ricardo Ffrench-Davis

**El mercado mundial del Cobre.  
Antecedentes para un  
análisis sistemático**

Joaquín Vial

**Estimación de las elasticidades  
ingreso y precio de las  
importaciones chilenas 1974-87**

Patricio Meller  
Mabel Cabezas

## DOCUMENTOS

**Bases para el desarrollo de la  
economía chilena: una visión alternativa**

Alejandro Foxley

**Enfoques económicos  
de las relaciones laborales**

René Cortazar

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.

# Algunos problemas de las encuestas nacionales de hogares

Stefano Farné

Grandes inquietudes deja la inspección de algunas cifras de población de las encuestas de hogares del DANE.

La Gráfica 10 del artículo de Hugo López publicado en esta revista<sup>1</sup> muestra la evolución de la población en edad de trabajar en las cuatro principales ciudades del país desde 1976 hasta 1988.

Como se puede apreciar, según el DANE, la población entre 12 y 14 años empezó a descender desde 1977 y, con un rezago de cinco años, la de 15 a 19 años también comenzó a caer desde 1982. Al contrario, la población más adulta (con edades entre 20 y 59 años) presentó consistentemente un patrón ascendente. En otros términos, según las mencionadas estadísticas, la población urbana más joven no solo experimentó una merma en su ritmo de crecimiento, sino que en los últimos años disminuyó en valor absoluto.

Si bien el proceso de transición demográfica colombiano puede considerarse único por su rapidez, la anterior evolución parece poco probable. Es verdad que en Colombia la fecundidad ha bajado sustancialmente, con mayor intensidad en los años

<sup>1</sup> Se trata de series suavizadas.

anteriores a 1973; sin embargo, el mayor número de mujeres en edad reproductiva no parece justificar la baja demográfica en las edades más jóvenes.

Recientemente, en un estudio patrocinado por la Cámara de Comercio de Bogotá, se presentaron proyecciones quinquenales hasta el año 2005 de la población de la capital de la República, separadamente para hombres y mujeres y según cohorte etaria<sup>2</sup>. El sofisticado método de proyección utilizado, aunque basado en una población censal todavía provisional<sup>3</sup>, hace muy creíbles los resultados publicados. Estos se reportan en el Cuadro 1. Una simple mirada a la información contenida nos permite constatar cómo las encuestas de hogares de 1985 subestimaron la población más joven (0-14 años) y adulta (30-59 años); para las personas entre 15 y 29 años y con más de 60 las cifras del censo resultaron inferiores.

Sin embargo, la conclusión más sobresaliente que se deriva del examen de los datos es la de que en

<sup>2</sup> Cámara de Comercio de Bogotá (1989).

<sup>3</sup> A la fecha, es decir después de casi cinco años de la recolección de la información censal, solo podemos contar con una población total definitiva a nivel de municipio. No se dispone de ninguna cifra desagregada por sexo y/o clase de edad, ni siquiera para las principales ciudades del país.

**Cuadro 1**  
**POBLACION TOTAL BOGOTANA 1985-2005**

Edad	Población Total 1985		Proyecciones de Población			
	Encuesta de Hogares (1)	Censo (2)	1990 (3)	1995 (3)	2000 (3)	2005 (3)
0-4	453947	508032	518929	561911	623392	694963
5-9	426980	482581	520243	531891	576686	640178
10-14	388427	421852	506729	548453	563521	612165
15-19	474913	406511	477288	572878	622249	646231
20-29	951790	842361	914656	1038648	1220365	1385196
30-59	1202027	1357966	1678871	2006249	2345085	2717901
60 y más	230406	217184	282464	367720	473368	603803

(1) **Fuente:** DANE, Encuesta Nacional de Hogares n. 49, septiembre de 1985

(2) Poblacion censal ajustada pero no definitiva al 15 de octubre de 1985, corregida con base en la población total con ajuste final de cobertura.

**Fuente:** nuestras elaboraciones con base en datos Cámara de Comercio de Bogotá (1989) y DANE (1989)

(3) **Fuente:** Cámara de Comercio de Bogotá (1989).

ningún caso la población bogotana disminuirá, al menos hasta el año 2005. Con el tiempo, las cohortes más jóvenes experimentarán una reducción en su ritmo de crecimiento, pero en términos absolutos seguirán aumentando.

La población constituye uno de los principales determinantes de la oferta de trabajo, es decir, de la población económicamente activa. Disponer de excelente información demográfica se vuelve por lo tanto una herramienta indispensable para el análisis del mercado laboral. Por ejemplo, de ser verdaderas las tendencias registradas por las encuestas de hogares, se podría inferir que en un futuro no tan lejano el desempleo juvenil tendería a perder importancia en Colombia; no se puede deducir lo mismo en el caso en que la población más joven siga aumentando, aún a tasas decrecientes.

Otro punto a discutir de las estadísticas publicadas por el DANE es el de las cifras de desempleo.

No cabe duda que el hecho más destacado de los últimos meses en materia laboral ha sido la dramática e imprevista caída de la tasa de desempleo en las cuatro principales ciudades: de un 10% en junio de 1989, este índice bajó a un 8.6 en septiembre, para luego aumentar nuevamente a un 8.9 en diciembre. Lo anterior, no obstante el deterioro de los indicadores de la actividad productiva urbana.

El examen de la evolución de la población en edad de trabajar en estas cuatro ciudades muestra cómo en Cali hay evidencia de algunas anomalías, francamente poco justificables, que han influido de manera determinante sobre el bajón en el desempleo de septiembre del año pasado (ver Cuadro 2).

A lo largo de 1989 el empleo en Cali muestra una evidente tendencia hacia el alza. Lo mismo se manifestó para el desempleo; la población inactiva, por el contrario, tendió a mermar. Las últimas dos tendencias, sin embargo, se interrumpen

**Cuadro 2**  
**CALI: POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR. Marzo-Diciembre 1989.**

	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre
Ocupados	588555	595894	621269	647328
Desocupados	68953	77428	51177	85477
Inactivos	470833	465970	485804	435999
Tasa de participacion	58.3	59.1	58.1	62.7
Tasa de desempleo	10.5	11.5	7.6	11.7

**Fuente:** DANE, Encuestas Nacionales de Hogares ns. 63, 64, 65 y 66

bruscamente en septiembre, cuando se registra una caída de la desocupación, contemporánea a una significativa alza en las personas inactivas. Entre junio y septiembre la tasa de participación disminuye en un punto porcentual y ¡la de desempleo en casi cuatro! ¡Luego, en diciembre, los dos índices suben respectivamente en 4.6 y 4.1 puntos porcentuales!

Se trata de un comportamiento claramente anómalo que deriva probablemente de problemas en la

fase de recolección de la información primaria y que valdría la pena que el DANE investigara.

Sabemos que las Encuestas Nacionales de Hogares no se programaron con el fin principal y exclusivo de proporcionar valores absolutos exactos; sin embargo, dadas las implicaciones coyunturales y de mediano y largo plazo que se derivan de las cifras publicadas, sería deseable una pronta revisión por parte del DANE, con el fin de corregir, o explicar, los fenómenos descritos.

# CUADERNOS DE ECONOMIA

---

Año 26

Diciembre 1989

Nº 79

---

El cuestionamiento de la estrategia de desarrollo y del papel del estado a la luz de la crisis

Joseph Ramos

Los intelectuales y los problemas de la cultura del desarrollo

José Joaquín Brunner

El "cuentapropismo", la legislación laboral y la acumulación de capital

Oswaldo H. Schenone

Localización espacial y política económica

Juan Braun

Una interpretación keynesiana-inercialista de la inflación brasileña en los años ochenta

Jorge Marshall, Felipe Morandé

Sesgo de selección y el efecto de los salarios mínimos

Ricardo Paredes, Luis Riveros

Consideraciones generales en torno a la medición del crecimiento económico en las cuentas nacionales de Chile

Hugo Mena

---

## PRECIO SUSCRIPCION ANUAL (CUATRIMESTRAL), 1989

### INSTITUCIONES

Chile	\$ 3.500
América Latina	US\$ 36 (incluye envío aéreo)
Europa y U.S.A.	US\$ 42 (incluye envío aéreo)

Números sueltos o atrasados:

CHILE	\$ 1.200
EXTRANJERO	US\$ 12 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden de :

Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile  
Oficina de Publicaciones  
Casilla 274-V, Correo 21  
Santiago-Chile

# Publicaciones de FEDESARROLLO

Precio (US\$) para el exterior	Precio (\$) para Colombia	Título de la publicación
10.00	450.00	Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, por varios autores. Editado por Hernando Gómez Otálora y Eduardo Wiesner, 1974.
6.00	300.00	50 años de desarrollo económico colombiano, editado por Miguel Urrutia, 1979.
10.00	600.00	Ensayos sobre historia económica colombiana, editado por Miguel Urrutia, 1980.
6.00	180.00	Familia, educación y anticoncepción, por Alejandro Angulo Novoa.
6.00	200.00	Relaciones económicas de Colombia con los países del Caribe insular, por Juan José Echavarría y Alfredo Fuentes, 1981.
8.00	650.00	El Pacto Andino: creación de un mercado para Colombia, por Luis Jorge Garay, 1981.
6.00	350.00	Buses y busetas, por Miguel Urrutia, María Cristina Trujillo de Muñoz, Juan Orlando Buitrago y Jorge Acevedo, 1981.
8.00	520.00	Por qué el emperador no se viste con ropa colombiana, por David Morawetz, 1982.
8.00	750.00	Inflación, producción y comercio internacional, por Eduardo Sarmiento, 1982.
8.00	550.00	Identificación y participación política en Colombia, por Rodrigo Losada y Eduardo Vélez, 1982.
8.00	600.00	Gremios, política económica y democracia, por Miguel Urrutia, 1983.
8.00	800.00	Finanzas universitarias: pasado, presente y futuro, por Hernando Gómez Buendía, 1984.
8.00	700.00	Los de arriba y los de abajo, por Miguel Urrutia, 1984.
10.00	900.00	Crisis mundial, protección e industrialización, por José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, 1984.
12.00	1.700.00	Colombia y la economía mundial, 1830-1910, por José Antonio Ocampo, 1984.
10.00	850.00	El endeudamiento externo en economías fluctuantes y segmentadas, por Eduardo Sarmiento, 1985.
12.00	1.590.00	Diez años de reformas tributarias en Colombia, por Guillermo Perry y Mauricio Cárdenas, 1986.
12.00	1.800.00	La crisis de la deuda en América Latina, Editores Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, 1986.
14.00	2.060.00	Sindicalismo y política económica por Hernando Gómez Buendía, Rocío Londoño y Guillermo Perry, 1986.
12.00	1.760.00	Lecturas sobre economía colombiana, por Jesús Antonio Bejarano, 1986.
10.00	600.00	Dinero, actividad económica y precios, por Eduardo Lora, 1986.
14.00	2.700.00	Técnicas de medición económica, por Eduardo Lora, 1987.
14.00	2.200.00	Historia económica de Colombia, editado por José Antonio Ocampo, 1987.

10.00	1.300.00	Recesión, ajuste económico y política de salud, por Jorge Vivas Reyna, 1987.
12.00	1.600.00	¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Un debate, editores José Antonio Ocampo y Eduardo Sarmiento, 1987.
14.00	2.200.00	Lecturas de economía cafetera, editor José Antonio Ocampo, 1987.
18.00	3.200.00	Lecturas de macroeconomía colombiana, por Eduardo Lora, 1988.
14.00	1.950.00	Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas, por José Antonio Ocampo y Eduardo Lora, 1988.
12.00	1.500.00	El Sistema Nacional de Salud, por Jorge Vivas Reyna, Eugenio Tarazona Betancour, Carlos Caballero Argáez y Nancy Marrero, 1988.
12.00	1.400.00	El sector comercio en Colombia: estructura y comportamiento, editado por Eduardo Lora y José Antonio Ocampo, 1988.
25.00	5.640.00	Introducción a la macroeconomía colombiana, por Eduardo Lora y José Antonio Ocampo (coordinadores), Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, 1989.
38.00	4.500.00	Revista Coyuntura Económica (valor unitario).
35.00	3.500.00	(Precio estudiantes y profesores).
5.00	500.00	Índice Revista Coyuntura Económica.
150.00	18.000.00	Suscripción anual a Coyuntura Económica.

**NOTA.** Si cancelan con cheques de otras plazas, favor incluir \$750.00 por concepto de transferencia bancaria. Los cheques deben ser girados a nombre de **FEDESARROLLO**.

**HAGA MAS VENTAS POR CORREO, UTILIZANDO EL "SERVICIO DE REEMBOLSO C.O.D. DE APOSTAL"**

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 241531 Y 282842