

Análisis Coyuntural

LECTURAS DE ECONOMIA

36

Enero-julio 1992

Resolución del Ministerio de Gobierno 002650 de 1980
Medellín, No. 36. Enero-julio 1992

Editada por el Departamento de Economía y el
Centro de Investigaciones Económicas -CIE-
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia

Tabla de contenido

El CIE y los retos de la investigación en esta década

Carlos Eduardo Vélez

Actividad industrial y apertura: los casos de Antioquia y Valle

Jesús A. Botero - Jorge Lotero

**Política macroeconómica y desarrollo regional: el caso del sector
agropecuario del Occidente colombiano**

Rembero Rhenals

**La tierra urbana en el portafolio de las fortunas antioqueñas en
la primera mitad del siglo XX**

Fernando Botero

Crítica al marxismo dogmático de Anwar Shaikh

José Félix Cataño

Las bases del modelo neoclásico

Bernard Guerrien

Valor de la suscripción anual -dos números-

Colombia: Ordinaria	\$3.000
Estudiantes	\$2.000
(Anexar constancia)	
Exterior:	U.S \$45

Todo pago debe hacerse a nombre de la Universidad de Antioquia-CIE

Correspondencia, canje y suscripciones. LECTURAS DE ECONOMIA Facultad de Ciencias
Económicas, Universidad de Antioquia Apartado aéreo 1226 Tel. 233 06 90 Medellín Colombia
Suramérica.

Si cancela con giro postal o bancario, favor enviarnos por separado un oficio anunciándonos su
número y fecha. No se aceptan suscripciones por más de un año



CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE ANTOQUIA

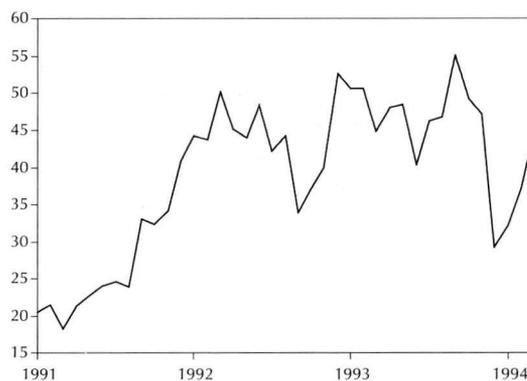
Análisis Coyuntural

I. SITUACION ECONOMICA ACTUAL

A. Desempeño durante 1994

Los principales factores que determinaron los resultados macroeconómicos y sectoriales durante 1993 continuaron operando durante el primer semestre de 1994. En primer lugar, la demanda agregada mantuvo su dinamismo, debido al impulso tanto del gasto público como privado. De manera sorprendente, el gasto público, que desde 1991 venía creciendo a un ritmo insostenible, aumentó 71% entre enero y julio (Gráfico 1). El gasto privado también mantuvo su fortaleza, financiándose con crédito interno (que hasta principios de agosto creció al 42.2% anual, como muestra el Gráfico 2) y por crédito externo directo (que tuvo un incremento del 60% durante el primer semestre). A esto se unieron nuevos elementos expansivos como la bonanza cafetera, resultado del aumento de los precios externos del grano colombiano de US\$0.86 por libra en enero de este año a US\$2.23 en julio, y la tendencia creciente de los precios internacionales de muchos otros productos de exportación colombiana. En el caso del petróleo, por ejemplo, los precios aumentaron US\$5 por barril en lo co-

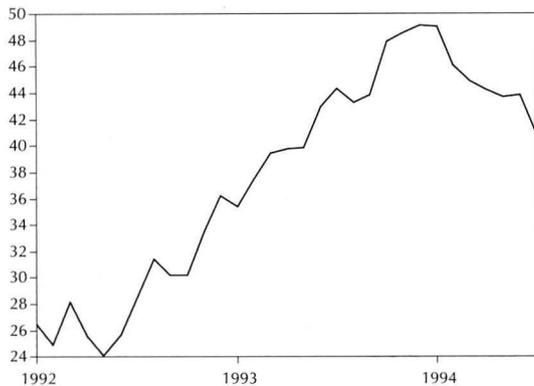
Gráfico 1. GASTO PUBLICO Enero 1991 - marzo 1994 (Variación porcentual acumulada en doce meses)



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

rrido del año. En sentido adverso influyó la crisis venezolana que, en conjunto con la revaluación del peso, causó una disminución del 15.3% en las exportaciones menores colombianas a ese país y un aumento de las importaciones de dicha procedencia del 19.9% en los primeros cinco meses del año.

Gráfico 2. CRECIMIENTO DE LA CARTERA DEL SISTEMA FINANCIERO Enero 1992 - julio 1994 (Variación porcentual anual)



Fuente: Banco de la República.

Esta fortaleza de la demanda agregada sin duda estimuló el crecimiento del sector productivo. Pero siendo incapaz éste de crecer al mismo ritmo de la demanda, debido a limitantes de mano de obra y deficiencias estructurales del sector agropecuario, reforzó el proceso de revaluación del peso, y la inflación. La revaluación operó como factor de ajuste entre oferta y demanda al estimular las importaciones y desestimular exportaciones; la inflación actuó de manera semejante en el mercado interno, restando poder de compra a la demanda nominal.

Para lo que resta del año y 1995 se espera una desaceleración del gasto público, de tal forma que al finalizar este 1994 tanto el consumo del gobierno como la inversión pública crezcan al 6%. Para 1995 se espera una tasa aún menor de aumento del gasto público (4%) pero una inversión mucho más dinámica para el desarrollo del proyecto de Cusiana. Igualmente se espera que la inversión privada tienda a estabilizarse, aumentando 4% este año y el siguiente, excepto la construcción que se espera que aumente sólo 2% pues ya hay manifestaciones de que el auge de este sector está cediendo.

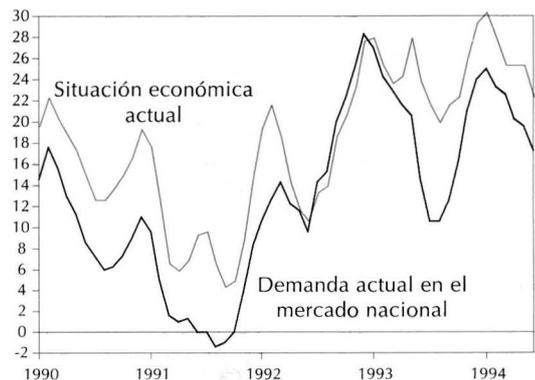
Proyecciones actualizadas sobre el desempeño macroeconómico y sectorial y sobre la balanza de pagos para este año y el entrante, se encuentran en los respectivos Indicadores de Coyuntura de esta revista.

1. Actividad productiva

a. Comercio

Los sectores productivos más estimulados por este conjunto de factores fueron aquellos que no sufrieron los rigores de la competencia externa. Se destaca el comportamiento del comercio, que entre enero y abril, según el Dane, creció 9.2%, después de dos años de gran dinamismo. Los datos más actualizados sobre el sector los ofrece la Encuesta de Opinión de Fedesarrollo y Fenalco, según la cual la demanda del sector comercial durante los primeros seis meses del año se mantuvo en niveles altos a pesar de la moderada tendencia a la baja que es típica del primer semestre del año (Gráfico 3). Lo mismo sucedió con la situación económica

Gráfico 3. INDICADORES DE OPINION SOBRE LA ACTIVIDAD COMERCIAL Enero 1990 - junio 1994 (Balances)



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

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

de las empresas comerciales. Los resultados menos favorables los tuvieron los comerciantes de vestuario, incluyendo los de calzado, telas, papelería y repuestos para vehículos. Exceptuando la papelería, el resto de sectores tuvieron que enfrentarse a la competencia de productos de origen extranjero que de forma legal o ilegal se encuentran en el mercado.

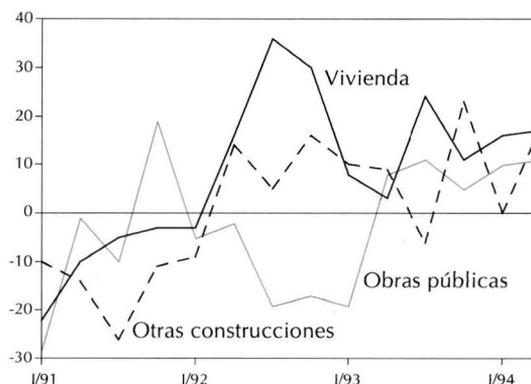
En cuanto a los problemas que afectaron al comercio siguió ocupando un lugar destacado el contrabando, el cual afectó principalmente a las ramas de repuestos y accesorios para vehículos, bebidas y tabaco y electrodomésticos. Un trabajo reciente de Fedesarrollo, que se publica en esta entrega de Coyuntura Económica, muestra que el diferencial de rentabilidades entre Colombia y los países desarrollados, y la diferencia entre las tasas de cambio oficial y del mercado paralelo han estimulado fuertemente el contrabando desde 1992. De otro lado, a partir de marzo la insuficiente disponibilidad de crédito bancario aumentó en forma notoria como problema del comercio, afectando principalmente a los sectores de vehículos y electrodomésticos. Este resultado contrasta con los pobres resultados a nivel macro de las medidas tomadas en el primer trimestre para contener el crecimiento de la cartera del sistema financiero y puede indicar el crédito de consumo está siendo uno de los primeros afectados por la menor liquidez reciente de la economía.

b. Construcción

El auge de la construcción se extendió durante el primer semestre del año, lo cual se reflejó en un crecimiento de los despachos de cemento del 20.2% mientras que un año atrás habían aumentado a una tasa del 6.3%. Sin embargo, se presentaron indicios de relajamiento en la demanda del sector. En los primeros cuatro meses del año las licencias disminuyeron 3.4%, en razón principalmente del comportamiento de la edificación de vivienda en ciudades distintas a Bogotá. A junio, los costos de la construcción superaron el IPC en

menos de un punto porcentual, cifra inferior en 5.4 puntos a la del mismo mes de 1993. Los préstamos aprobados en los seis primeros meses del año aumentaron 34.5%, frente al 62.2% del año pasado. Además, como lo señala la Encuesta de Opinión de Fedesarrollo sobre el sector de la construcción, aunque la actividad constructora de todos los tipos de proyecto se mantiene aún en niveles altos, las ventas de vivienda vienen decayendo desde mediados de 1992 (Gráfico 4).

Gráfico 4. ACTIVIDAD CONSTRUCTORA
(Balances con respecto al trimestre anterior)

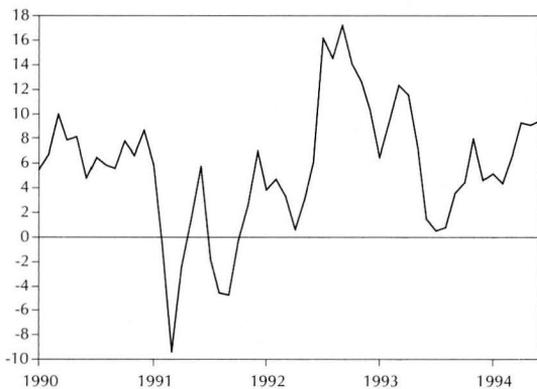


Fuente: Encuesta del Sector de la Construcción Fedesarrollo - Camacol Cundinamarca.

c. Industria

Pasando a sectores más expuestos a la competencia externa, la industria creció entre enero y abril 3.6%, o 6.5% al excluir de los cálculos la trilla de café. La Encuesta de Opinión de Fedesarrollo indica que las mismas tendencias continuaron hasta mediados de año (Gráfico 5). Los sectores más dinámicos siguieron siendo aquellos relacionados con la construcción. Se observó también una reactivación de algunos sectores dirigidos al mercado nacional, alimentos y bebidas, que se beneficiaron de los aumentos en el ingreso real. Otros, como el papel y las imprentas comenzaron a recuperarse gracias a la demanda procedente del año

Gráfico 5. INDICADORES DE OPINION SOBRE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Enero 1990 - junio 1994 (Balances)



Balances: diferencia entre porcentajes de respuestas positivas (más, alto, mayor, bueno) y negativas (menos, bajo, menor, malo).

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

electoral y a los mejores precios externos. Por último, aunque las cifras no alcanzan a reflejarlo, el sector de tabaco tuvo una fuerte recuperación en razón a la reducción de los impuestos al consumo. Por el contrario, la producción de vehículos tendió a estabilizarse, después del gran auge vivido durante 1992 y 1993, causando también un menor dinamismo en la industria del caucho. La crisis de los textiles, confecciones y cuero se siguió agudizando como consecuencia de la revaluación del peso, la competencia de productos externos y la crisis venezolana a donde se estaban exportando los excedentes de producción nacional.

Resulta interesante destacar que los resultados de la encuesta de Fedesarrollo de junio muestran un especial dinamismo de las grandes empresas productoras de alimentos, químicos industriales, farmacéuticos y cemento. Los resultados son menos buenos para las medianas y pequeñas empresas, en parte debido a que en este grupo se encuentra la industria de confecciones, caucho, plástico y productos metálicos, fuertemente expuestos a la competencia externa.

d. Agricultura

Los resultados del sector agrícola para el primer semestre del año no fueron muy favorables. La superficie cosechada de productos transitorios aumentó sólo 1.2%, cifra que se explica por un aumento del 3% en los cereales, una disminución del 20.1% en las oleaginosas y una disminución del 7.5% en otros cultivos, debido principalmente a la caída de 40,000 hectáreas en el área cosechada de algodón para fibra textil. El desempeño de los cultivos permanentes se conocerá al final del año. Sólo se cuenta con la información sobre la producción cafetera, que hasta julio disminuyó en 22% con respecto a igual mes del año anterior.

2. Comercio exterior

Según las cifras de la Dian y el Dane, la tendencia hacia el deterioro de la cuenta comercial ha continuado durante este año. El saldo negativo a mayo era de US\$1,470 millones, mientras que un año antes fue de US\$1,053 millones. Tanto las exportaciones como las importaciones han contribuido a este resultado. Durante el período mencionado, las exportaciones se redujeron en aproximadamente US\$40 millones (1.7%) debido principalmente a una caída de las exportaciones de petróleo. Por el contrario las importaciones aumentaron en casi US\$250 millones (7.8%). El estancamiento de la tasa de cambio nominal y la crisis venezolana son los factores que más han influido en estos resultados.

Sin embargo, vale la pena destacar el buen comportamiento de las exportaciones menores, en este contexto tan desfavorable para su desarrollo. Entre enero y mayo éstas se incrementaron en US\$132.1 millones (8.2%), a pesar de la caída de US\$39 millones (15.3%) de las ventas a Venezuela. Los rubros más afectados por las menores compras del vecino país fueron las exportaciones agropecuarias (-58.5%), los productos alimenticios (-44.5%), maquinaria (-34%) y productos de cuero (-24.8%). A pesar de ello, las exportaciones totales de pro-

ductos alimenticios han mostrado un gran dinamismo (42.6%), al igual que las de sustancias químicas (18.5%) y prendas de vestir (5.7%). Reducciones importantes se reportan en las ventas externas de productos metálicos (-74.4), maquinaria (-21.3%) y productos de cuero (-17.6%). Como ilustra el Cuadro 1, los mercados más dinámicos han sido el Grupo Andino sin Venezuela (28%), la Comunidad Económica Europea (23.4%) y los países de Centroamérica y el Caribe (38.2%). Estos resultados son efecto de los tratados de integración con países de América Latina, como también de la recuperación de los precios externos y de la demanda mundial.

Cuadro 1. EXPORTACIONES MENORES POR REGIONES DE DESTINO
(Tasa de crecimiento anual)

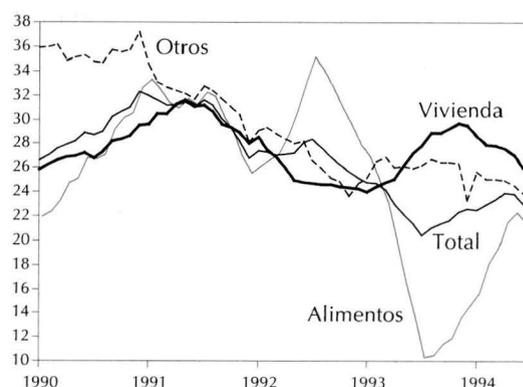
	Enero - mayo	
	1993	1994
Estados Unidos	26.9	0.1
Canadá	-27.2	11.6
Aladi sin México	21.6	12.1
México	20.7	41.8
Grupo Andino sin Venezuela	7.32	28.0
Venezuela	41.5	-15.3
C.E.E.	-24.8	23.4
Japón	9.4	13.5
Total	10.4	8.2

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

3. Inflación

El incremento de los precios de los alimentos a partir de julio del año pasado, la aceleración de los precios de la vivienda debido al auge del sector de la construcción y la inercia de los precios de los otros componentes de la canasta familiar han impedido la reducción de la inflación durante este año, a pesar de la influencia benéfica del virtual estancamiento de la tasa de cambio nominal (Gráfico 6).

Gráfico 6. INFLACION Enero 1990 - junio 1994
(variación porcentual anual)



Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

En efecto, entre julio de 1993 y mayo de este año los índices de inflación anual se incrementaron permanentemente al pasar de 20.5% a 23.9%. La causa principal fue la aceleración de la inflación de alimentos, que en ese período pasó 10.2% a 22.2%. A partir de junio se rompió la tendencia alcista de la inflación debido al comportamiento de los precios de los alimentos, cuya inflación fue del 21%, y gracias a la tendencia decreciente de los precios de los otros componentes de la inflación excepto la educación, que aumentó un punto porcentual entre julio de este año y el mismo mes del año pasado, al situarse en 27.5%.

Por su parte, el índice de precios al productor ha mostrado una fuerte aceleración recientemente. A julio su tasa de incremento anual se encontraba en 17.3%, mientras que un año atrás había sido de 11.9%. Esto ha sido efecto principalmente de las alzas recientes en los precios de los productos de exportación. Por ejemplo, al excluir el café el incremento del IPP se reduce a 15.5%.

Las perspectivas en materia de inflación para lo que resta del año no son muy favorables. El desfase entre el crecimiento de la demanda interna y de la

producción, la presión del gasto público, el aumento en los precios externos y en particular del café, son importantes fuerzas que tienden a exacerbar las presiones inflacionarias. Los factores compensatorios son la tendencia decreciente de los precios de los alimentos, la devaluación del bolívar venezolano, la política de restricción monetaria que ha implementado la autoridad monetaria y, sobre todo, la muy lenta devaluación nominal del peso colombiano. Sin embargo, el Presidente electo ha manifestado que defender la competitividad de la tasa de cambio será uno de los principales objetivos de su gobierno, para lo cual ha tomado medidas para contener las entradas de capitales y concentrar los esfuerzos de control de la inflación en restricciones a la demanda interna. Su principal política para atacar la inflación, el Pacto de Productividad, Precios y Salarios, sólo entrará en vigencia el año entrante, con remotas posibilidades de éxito, como se argumenta en la siguiente sección de este Análisis Coyuntural.

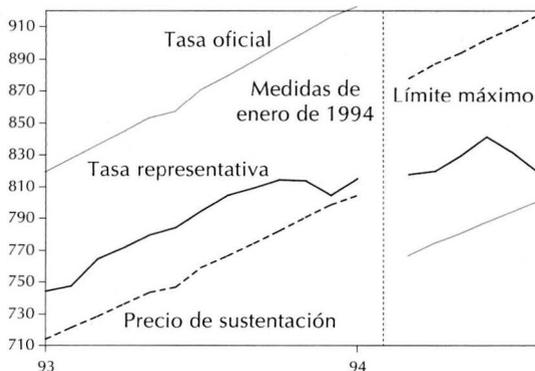
De momento, la política anti-inflacionaria continúa descansando en los instrumentos que tiene

bajo su control la autoridad monetaria, en particular la política de tasas de interés y la política cambiaria. La Junta ha mostrado su determinación de no estar dispuesta a facilitar las restricciones de liquidez del mercado financiero originadas en las altas tasas de crecimiento de la cartera. Al contrario, ha inducido un aumento de más de 5 puntos en las tasas de interés para moderar las presiones monetarias y de expansión del crédito.

4. Tasa de cambio y política cambiaria

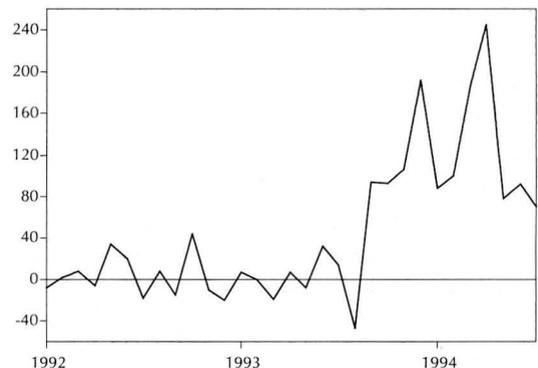
En relación con la política cambiaria, el sistema de bandas de flotación ha dado origen a un virtual estancamiento de la tasa de cambio (Gráfico 7). En julio de 1994 ésta volvió a un nivel muy cercano al de octubre del año anterior, por un conjunto de factores. Los altos niveles de endeudamiento privado externo (Gráfico 8), incentivados por el menor costo de los recursos externos y más recientemente por los anuncios del nuevo gobierno sobre el reforzamiento a los controles a esta fuente de crédito. El auge cafetero y el crecimiento de los precios de la mayoría de productos exportados por Colombia. Además, la crisis de liquidez del siste-

Gráfico 7. BANDAS DE TASA DE CAMBIO DE MERCADO Enero 1993 - julio 1994 (Promedio mensual)



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 8. ENDEUDAMIENTO EXTERNO NETO DEL SECTOR PRIVADO (Millones de dólares mensuales)



Fuente: Banco de la República.

ma financiero a partir de junio, que condujo a los intermediarios financieros a ofrecer dólares para aumentar su disponibilidad de moneda local.

En términos reales la tasa de cambio disminuyó más de 5% en el primer semestre de este año. Para evitar que continúe la revaluación real del peso, la autoridad monetaria adoptó un paquete de medidas de política cambiaria. Disminuyó de 6 a 4 meses el plazo para realizar los giros por importaciones y aumentó los depósitos sobre el crédito externo y los extendió a los créditos contratados a un plazo hasta de cinco años. Para créditos hasta de 30 días se estableció un depósito del 140%, que es evidentemente prohibitivo. El porcentaje de depósito va disminuyendo al aumentar el plazo del crédito. Para un crédito de un año el depósito es de 110%, lo cual implica un costo de 130% anual. Para créditos a cinco años el depósito es de 42.8% el cual, teniendo en cuenta una tasa de interés externa del 10% anual y una devaluación del 12%, equivale a una interés anual del 36%, que es inferior al costo actual de los créditos internos para clientes de primera clase.

Estas medidas, que habían sido previstas y recomendadas por Fedesarrollo desde el momento en que la Junta aumentó los encajes al endeudamiento externo en marzo pasado, están orientadas nuevamente a aliviar las presiones inflacionarias y las tendencias a la revaluación del tipo de cambio. Sin embargo, su efectividad está nuevamente en entredicho, al menos de inmediato, ya que los mayores depósitos no aplicarán a préstamos con plazos entre 3 y 5 años que no han sido desembolsados, pero que alcanzaron a ser registrados para adelantarse a estas medidas. Al margen de este factor, su éxito dependerá de que haya un ajuste correspondiente en el comportamiento del ahorro y la inversión del sector privado. La entrada de capitales para el sector privado está financiando el sustancial déficit del sector privado, estimado en el 7% del PIB para el presente año. Puesto que este déficit no puede ser financiado domésticamente en su totalidad, está dando origen a las entradas de capitales. De no

modificarse el desbalance actual entre el ahorro y la inversión privados seguirán existiendo presiones a la entrada de capitales, que a la larga ocurrirán por mecanismos encubiertos, menos deseables que el endeudamiento declarado. De ahí que el Banco haya reforzado su política de altas tasas de interés una vez tomadas estas medidas de control al crédito externo.

II. LOS COSTOS DE LA INFLACION Y EL ALCANCE DE LA CONCERTACION DE PRECIOS COMO MEDIO PARA REDUCIRLA

Las autoridades económicas han manifestado que la estrategia de manejo económico del nuevo gobierno estará basada en cuatro elementos:

- El control al endeudamiento externo, que ha venido presionando hacia abajo la tasa de cambio.
- El equilibrio fiscal, como instrumento para contener las presiones al gasto público.
- La recuperación del ahorro privado, cuyos bajos niveles actuales son la contraparte de la enorme presión de gasto del sector privado.
- El Pacto de Productividad, Precios y Salarios como mecanismo para facilitar la reducción de la inflación.

El planteamiento es coherente y apunta en forma correcta a resolver las tensiones macroeconómicas actuales, derivadas de una presión excesiva de demanda en un contexto de abundancia de divisas. El elemento más crítico de esta estrategia es el Pacto de Productividad, Precios y Salarios, a cuya discusión dedicamos esta sección. La estrategia propuesta no pierde por ello viabilidad. Sin embargo, entre menor sea la viabilidad de este elemento, el peso de la estrategia tendrá que recaer más fuertemente sobre los otros elementos para lograr sus objetivos declarados, que consisten en sostener la tasa de cambio real y reducir la inflación sin poner en jaque el auge de la inversión privada y la generación de empleo.

Las ventajas y limitaciones de un pacto social en Colombia pueden entenderse teniendo en cuenta cuáles son los costos de la inflación y cuáles han sido las experiencias de diversos países con pactos semejantes.

A. Los costos de la inflación¹

Los efectos de la inflación dependen de si ésta es anticipada o no por los agentes económicos y de la estructura institucional de cada economía.

1. Efectos de la inflación anticipada

La inflación acarrea los menores costos cuando todos los agentes tienen la capacidad de anticiparla perfectamente y toman medidas para protegerse de ella. No obstante, aun en esta circunstancia hipotética, la inflación genera costos. El más obvio se deriva del hecho de que la inflación erosiona el poder adquisitivo del dinero (efectivo y cuentas corrientes). Para minimizar este efecto, los agentes tratan de reducir sus tenencias de dinero, lo cual implica costos ocasionados por frecuentes transacciones bancarias y un manejo más sofisticado de sus portafolios. El tiempo y los esfuerzos desperdiciados en transacciones bancarias ha demostrado ser un costo importante sólo en hiperinflaciones, mientras que el de manejo de portafolio sí puede llegar a serlo aún en inflaciones moderadas pero crónicas.

Por otra parte, la necesidad de estar cambiando los precios de los productos eleva los costos administrativos y puede conducir a fijarlos en términos de un medio de pago que sí mantenga su valor, como los dólares, por ejemplo. Esto puede implicar altos

costos en actividades comerciales y de prestación de algunos servicios. Además, puede inducir la dolarización de la economía, dificultando el diseño y aplicación de una política económica efectiva.

De otra parte, la inflación complica y distorsiona el manejo contable de las empresas y de las finanzas públicas. Por ejemplo, los déficits o superávits tienden a ser magnificados artificialmente por la inflación, lo cual puede llevar a las empresas o al gobierno a tomar medidas correctivas equivocadas.

En la práctica, las sociedades no han logrado anticipar perfectamente la inflación futura y cubrirse contra los perjuicios que ella causa. Se han desarrollado mecanismos para disminuir la erosión de los ingresos y los cambios indeseados de precios relativos. Ejemplos de estas prácticas son la indexación de precios y salarios, la indexación de diversas operaciones —como el UPAC en el caso colombiano— o sistemas de ajustes frecuentes y semi-automáticos de algunos precios claves, como el sistema de minidevaluaciones de la tasa de cambio. La mayoría de estos mecanismos, por estar basados en indicadores de inflación pasada, no logran neutralizar cambios bruscos en el ritmo de crecimiento de los precios.

Por esta razón es relevante considerar también el caso en que la inflación no logra ser anticipada perfectamente por todos los miembros de la sociedad.

2. Efectos de la inflación no anticipada

La variabilidad característica de las tasas de inflación y la imposibilidad de que todos los agentes de la economía se mantengan perfectamente informados al respecto impiden anticiparla perfectamente. Se crean así disparidades en la capacidad de las personas y de las firmas de defenderse contra la inflación. Al no poder ser anticipada, la inflación aumenta la incertidumbre en que se de-

¹ Basado en Correa P. (1991), «Teorías contemporáneas de la inflación». En Contraloría General de la República, *Economía Colombiana*, No. 233, febrero-marzo. De Gregorio J. (1994), «Inflation, Growth, and Central Banks: Theory and Evidence»; y Uribe J.D. (1994), «Inflación y crecimiento económico en Colombia; 1951-1992», trabajos presentados al Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, Bogotá, junio.

sarrollan las actividades productivas, y da lugar a cambios en la distribución del ingreso y la riqueza, en la asignación de recursos y en los niveles de eficiencia y en la actividad económica.

a. Efectos redistributivos del ingreso y la riqueza

Los procesos inflacionarios generan una lucha entre los distintos agentes por mantener el poder adquisitivo de sus ingresos y el valor de su riqueza. La capacidad para lograrlo depende de muchos factores como la estructura institucional en que se determinan los ingresos, la fuente de la aceleración inflacionaria, el grado de información de los diferentes grupos, su capacidad de negociación y la posición financiera, como prestamista o prestatario.

Tal vez el efecto redistributivo más importante de la inflación es el llamado impuesto inflacionario. El gobierno y/o el Banco Central pueden utilizar la capacidad de emitir dinero para el financiamiento de alguna necesidad, el llamado señoraje. Se pueden cubrir desequilibrios fiscales, o apoyar algún sector en crisis, como ha sucedido con el financiero, o para mantener un cierto nivel de tasa de cambio, tal como ha sido el caso recientemente en Colombia. La expansión monetaria aumenta la inflación disminuyendo el poder adquisitivo de los demás agentes de la economía. De esta forma el sector favorecido con la inflación se apropia de una mayor porción de la riqueza de la economía. Este mismo tipo de transferencia ocurre cuando el gobierno tiene deudas, cuyo valor real disminuye por efecto de la inflación, como es usualmente el caso porque la tasa de interés pactada sobre un valor nominal no se ajuste en concordancia con la inflación.

Si la fuente de una inesperada aceleración inflacionaria es, por ejemplo, una bonanza cafetera, son los productores y exportadores de café los beneficiados, a expensas del resto de consumidores. Además, quienes hayan pactado sus ingresos por un período largo, por convenciones laborales

por ejemplo, tendrán menos capacidad de evitar la pérdida de su poder adquisitivo al igual que quienes estén menos informados o tengan menor capacidad de negociación sobre sus entradas de dinero.

Es muy posible que los efectos redistributivos de la inflación afecten con más fuerza a la población menos educada y más pobre, pues son quienes tienen menor capacidad para defenderse de este flagelo. En cuanto a la bondad del impuesto inflacionario, depende del uso que se le dé a los recursos emitidos y del efecto que éstos tengan sobre el resto de impuestos y sobre las políticas fiscales.

b. Efectos sobre el crecimiento económico

Con respecto a los efectos sobre el crecimiento económico es necesario distinguir entre corto y largo plazo. En el corto plazo es de esperarse que haya una relación positiva entre inflación y crecimiento, debido a la rigidez de algunos precios, especialmente de los salarios, y a problemas de información, que hacen que al aumentar la tasa de inflación disminuyan los salarios reales, lo cual estimula la actividad productiva. Este es el razonamiento que sustenta la conocida Curva de Phillips. Y es precisamente esa relación la que explica que aunque la inflación sea nociva para la economía se siga conviviendo con ella en casi todos los países del mundo. Reducir la inflación tiene costos en términos de actividad productiva, mientras que es factible acelerar temporalmente el crecimiento permitiendo mayores ritmos de inflación. De ahí que los gobiernos sean proclives a la inflación, especialmente cuando se acortan los horizontes de sus mandatos. De ahí también la necesidad de una autoridad monetaria independiente y estable que neutralice estos intentos.

En cambio, en el largo plazo se espera que la inflación reduzca el crecimiento porque aumenta el costo de mantener dinero, el cual es un lubricante necesario para mantener la dinámica de todas las

actividades económicas. A la larga la inflación tiene un efecto negativo sobre la actividad económica, porque afecta la inversión, al elevar la incertidumbre sobre la rentabilidad de los proyectos y sobre la estabilidad de las políticas macroeconómicas. En general, a mayor inflación mayor es la variabilidad de su ritmo. De esta manera resulta más difícil anticipar correctamente la inflación y es menor la capacidad informativa de los precios relativos. Obviamente, estas distorsiones afectan las posibilidades de crecimiento económico a través del tiempo.

De otra parte, en una economía inflacionaria resulta muy difícil contar con un sistema tributario que no castigue de alguna manera el ahorro y la inversión. Con la inflación algunos propietarios de activos reciben ganancias «ficticias» o nominales mientras empresas muy endeudadas muestran pérdidas ficticias. Las ganancias ficticias son castigadas por el sistema tributario desestimulando el ahorro y la inversión productivos, en tanto que las pérdidas ficticias disminuyen los impuestos y estimulan el endeudamiento, propiciando situaciones económicas poco sólidas.

Se ha argumentado también que la inflación es un indicador global de la capacidad de un gobierno para manejar la economía. Cuando la inflación tiende a aumentar, las autoridades pueden tender a adoptar medidas como controles de precios o restricciones de demanda capaces de afectar seriamente la rentabilidad de un negocio.

Toda esta incertidumbre afecta negativamente la inversión especialmente porque ésta es en la mayoría de los casos irreversible. En efecto, una vez que la maquinaria se ha puesto a trabajar no hay muchos usos alternativos para ella, y su reventa no es rentable. Entonces la mayor incertidumbre sobre el clima económico hace que la inversión se retrase hasta cuando los inversionistas pueden discernir cuáles son las tendencias de la economía. Además la incertidumbre aumenta la tasa de rentabilidad requerida para acometer una inversión,

para compensar los efectos de las posibles crisis sorpresivas.

Por otra parte, la inflación aumenta las distorsiones del mercado financiero. La inflación alta agudiza los problemas de información, haciendo más probable asignaciones ineficientes de crédito. Como la acumulación de capital es un determinante directo del crecimiento económico, la eficiencia del sector donde se asigna el ahorro a la inversión juega un papel fundamental en el proceso de crecimiento.

3. La evidencia empírica

La evidencia empírica tiende a respaldar la idea de que la inflación afecta negativamente las tasas de crecimiento económico. Una inflación de 10% tiende a reducir las tasas anuales de crecimiento entre 0.6 y 1.6 puntos porcentuales. Por otra parte, una reducción de 10 puntos porcentuales en un país con inflaciones entre 20 y 30% anual aumenta el crecimiento económico en cerca de 0.5 puntos por año.

Los mecanismos a través de los cuales se produce este efecto negativo no han podido ser precisados. Los ejercicios empíricos revelan que la relación entre inflación e inversión no es muy fuerte y tampoco permiten probar que la inflación afecta el crecimiento principalmente a través de la asignación de recursos.

Para el caso colombiano, un estudio reciente de Uribe ² encontró que la inflación sí ha afectado el crecimiento económico y en particular a partir de los años setenta, cuando alcanzó niveles de dos dígitos. Esta influencia negativa se ha dado principalmente a través del efecto de la inflación sobre la eficiencia en la asignación de recursos. En el trabajo se estima que una reducción del 10 puntos de inflación elevaría la tasa anual de crecimiento del producto en cerca de medio punto porcentual.

² Uribe J.D. (1994), Op. cit..

Además los costos de mantener niveles de inflación de dos dígitos, en términos de crecimiento económico, parecen estar creciendo con el tiempo.

B. Los costos de disminuir la inflación en una economía indexada y el papel de las políticas de ingresos

En economías con inflaciones crónicas se desarrollan mecanismos para defender los ingresos y el valor real de los activos del efecto erosionador de la inflación. Una de las prácticas más comunes de indexación es la negociación periódica de salarios con base en la inflación pasada y/o en las expectativas de inflación. Igualmente, las tasas de interés se fijan con base en estos criterios para mantener el valor real de los recursos otorgados.

En el caso de los mercados laborales, una disminución en la inflación conduce a un incremento de los salarios reales, lo cual disminuye el empleo y la actividad económica. Sólo hasta que los agentes económicos se vuelven conscientes de las menores tasas de inflación, ajustan sus expectativas, y se cumplen los plazos de negociación de los salarios, éstos tienden a su nivel de equilibrio. Son las rigideces propias de una economía indexada con base en la inflación pasada las que hacen costosa en términos de empleo y actividad económica la disminución en la inflación.

En este contexto adquiere una gran relevancia la credibilidad de la política anti-inflacionaria. Si los agentes privados creen que la política propuesta en efecto logrará disminuir la inflación, cambiarán sus expectativas de inflación y sus prácticas de indexación, con lo cual el ajuste de los distintos mercados se logrará con mayor prontitud y menores costos reales para la economía.

En busca de una mayor credibilidad de las políticas anti-inflacionarias se han adoptado políticas de «tasa de cambio como ancla nominal» de los precios. La tasa de cambio es uno de los precios

más importantes de una economía, sobre el cual existe información oportuna y precisa. De ahí que la tasa de cambio nominal trate a menudo de usarse, no sólo para disminuir el ritmo de aumento de los precios de los bienes transables, sino para modificar las expectativas inflacionarias. No obstante, si la inflación mantiene una cierta inercia, no sólo se debilita la actividad económica y los mercados laborales, sino también la balanza de pagos de la economía. Al cabo de un tiempo estos elementos puede obligar a las autoridades a abandonar la política de control de la inflación.

Las políticas de ingresos buscan disminuir la inercia inflacionaria a través de una concertación de precios e ingresos de los principales sectores de la economía, que reduzca también los costos de una política anti-inflacionaria. Todas las partes se comprometen a ajustar sus precios y salarios en un porcentaje acordado, el cual es necesariamente inferior a la inflación pasada. Naturalmente, este tipo de negociación sólo es posible si todas las partes creen que los demás cumplirán lo pactado y que éste efectivamente logrará reducir la inflación. En particular, como veremos en seguida, es crucial la capacidad de las autoridades económicas para ceñirse a sus propios anuncios de austeridad monetaria y fiscal.

C. Experiencias de concertación de precios³

Los acuerdos de precios e ingresos han sido utilizados en muchos programas de estabilización como una forma de disminuir los costos de reducir la inflación. Varias conclusiones se derivan de estas experiencias:

1. Las políticas de ingresos funcionan por un tiempo limitado y sólo son exitosas si van acompañadas

³ Basado en Dornbusch R. y S. Fischer (1992), «Inflación moderada», en *Ensayos sobre Política Económica*, No. 21, Banco de la República, junio; y Bruno M. et. al. -Editores- (1992), *Lecciones de Estabilización Económica*, Banco Interamericano de Desarrollo.

das de un disciplinado manejo fiscal. Algunas características de los procesos de estabilización tienden a complicar el cumplimiento de ese requisito. Por una parte, si las finanzas públicas o la política cambiaria dependen en forma importante del señoraje, sufrirán un desequilibrio inicial al tener que limitar esta fuente de ingresos. En el mismo sentido opera la recesión que normalmente acompaña las disminuciones de la inflación, ya que reduce los recaudos de impuestos sobre la actividad económica. Por último, las presiones sociales y políticas que se crean en una lucha contra la inflación pueden debilitar el gobierno y hacerlo ceder en términos de su política fiscal. Este conjunto de factores hacen difícil al gobierno mantener la disciplina fiscal en medio de un programa concertado de precios y salarios.

Son ilustrativas las nefastas experiencias de Argentina y Brasil en sus planes de estabilización de la década pasada. A mediados de los ochenta se puso en marcha en Argentina el Plan Austral, que contenía acuerdos en materia fiscal, congelamientos de precios y salarios públicos y privados, y un cambio de moneda. En un principio el plan logró una reducción sustancial de los precios. Sin embargo, la falta de precisión en cuanto a los compromisos fiscales y la debilidad del gobierno para enfrentar los conflictos generados por los costos económicos de la política de estabilización se reflejaron en un aumento paulatino del gasto público y del señoraje, y posteriormente de los índices de inflación.

2. Las políticas de estabilización sin acuerdos de ingresos son innecesariamente costosas en términos de empleo y actividad económica. Un caso típico es el chileno durante el gobierno militar. Para controlar las presiones inflacionarias legadas por el gobierno de Allende, Pinochet estableció rápidamente la austeridad fiscal y un control monetario restrictivo. Sin embargo, los sistemas de indexación completa basados en la inflación pasada impidieron reducir rápidamente la inflación, a pesar del aumento del desempleo. Posteriormente,

como refuerzo a la política de estabilización se utilizó la tasa de cambio como ancla nominal, primero mediante una depreciación cambiaria pre-anunciada y luego fijando la tasa de cambio entre 1979 y 1982. La inflación efectivamente cayó pero el salario real continuó aumentando. En 1982 la apreciación cambiaria y la crisis de la deuda hicieron necesario devaluar, desatándose posteriormente una severa recesión entre 1982 y 1983. El desempleo llegó a representar el 30% de la fuerza laboral impidiendo aumentos en los salarios reales. Aún así, la inflación permaneció por varios años más entre el 15 y el 25% anual. Los mercados laborales tardaron bastante en volver al equilibrio. Este tipo de política fue posible sólo bajo un régimen totalitario. Un acuerdo de precios y salarios habría ayudado a reducir estos costos.

3. Los acuerdos de precios y salarios generalmente se adoptan durante severas crisis. Las experiencias de varios países, que se describen en forma muy somera en el Recuadro 1, ilustran este punto. Sólo tras disminuciones en ventas o despidos masivos de empleados, surge la disposición de empresarios y trabajadores a concertar reducciones en sus ajustes de ingresos.

4. Aún con políticas de ingresos, la reducción de la inflación es costosa en términos de actividad productiva y empleo, y aumentan las tensiones sociales. Todas las experiencias presentadas demuestran este importante punto. La razón de que la concertación no evite totalmente los costos se encuentra en el hecho de que no es posible en la práctica que todos los grupos económicos tomen parte en forma activa y disciplinada en los acuerdos. Estos grupos sólo pueden ser forzados a aceptar ajustes moderados de sus precios o ingresos a través de la disciplina del mercado.

D. La concertación de precios como política anti-inflacionaria en la actual coyuntura económica

El nuevo gobierno ha anunciado que centrará su política anti-inflacionaria en la concertación de precios. Sin embargo, no parecen cumplirse las

Recuadro 1. ACUERDOS ANTI-INFLACIONARIOS NOTABLES

Israel inició un programa de estabilización a mediados de 1985 con una inflación del 500%. A mediados de 1987 la inflación había sido reducida al rango de 16-20% anual, y el déficit fiscal había pasado del 15% del PIB a un pequeño superávit. La producción había crecido a un promedio de 6% entre 1985 y 1987 y el desempleo se redujo al 6%.

Sin embargo, a mediados de 1987 se inició una recesión que se reflejó en una caída de la actividad económica en los dos años siguientes, y en un aumento del desempleo al 9.5% en el segundo semestre de 1989. Entretanto, la inflación se mantuvo en el orden del 15 al 20% anual. Un nuevo gobierno, que asumió el poder a finales de 1988, suscribió un acuerdo con los sindicatos para reajustar ingresos salariales semestralmente en menor proporción de la inflación pasada, al tiempo que se comprometió a mantener la disciplina fiscal y monetaria. Por primera vez desde el comienzo del programa de estabilización se registró una reducción sustancial del salario real y de los costos unitarios de mano de obra.

En Corea a mediados de los setenta, después de una época de creciente inconformismo de los trabajadores por los ingresos especulativos originados principalmente en los aumentos de precios de la finca raíz, se decidió implantar un programa de estabilización consistente en el recorte de gasto corriente, el aumento de las tasas de interés, el aumento de la oferta de bienes básicos, una mejor distribución de alimentos y la liberación de importaciones. En 1980 hubo una crisis originada en parte en esta política anti-inflacionaria y en parte en factores externos, que se reflejó en una tasa negativa de crecimiento. La política anti-inflacionaria que sucedió esta crisis incorporó por primera vez, de manera exitosa, la política de ingresos.

Irlanda, en la década de los ochenta se propuso reducir la inflación. Los principales mecanismos utilizados fueron políticas ortodoxas y de tasa de cambio. Los costos fueron altos. El desempleo aumentó de 9.5% a 17% entre los primeros años de la década y 1987. En este último año se inició el Programa de Recuperación Nacional para reducir salarios. Se acordó entre el Congreso y la Unión Federal de Trabajadores reducir a la mitad el incremento de los salarios. Este acuerdo fue acogido posteriormente por el sector privado. De esta forma logró Irlanda combinar la recuperación económica con la reducción de la inflación.

En España, la reimplantación de la democracia y los choques petroleros trajeron consigo la aceleración inflacionaria durante la década de los setenta. Después de implementar un conjunto de políticas ortodoxas y de tasa de cambio, se logró la reducción de la inflación pero a costa de un altísimo desempleo, que entre 1985 y 1987 se situó alrededor del 20%. Entre 1985-86 se realizaron acuerdos de ingresos para que los aumentos salariales fueran inferiores a la inflación pasada. Se complementaron con acuerdos de tasa de cambio, comercio exterior y la incorporación de España al mercado común europeo.

En México, por su parte, el Pacto fue firmado en 1988. Toda la década de los ochenta estuvo caracterizada por una gran inestabilidad, inclusive con tasas negativas de crecimiento económico entre 1983 y 1986. Los causantes de esta crisis fueron los problemas de la deuda, inmensos desequilibrios fiscales y externos, la crisis del sector financiero y una serie de intentos infructuosos por controlar la inflación.

El Pacto de Solidaridad Económica, suscrito entre gobierno, dirigentes laborales, trabajadores agrícolas y el sector privado, buscó estabilizar la economía y evitar una aguda recesión. Este incluyó: (i) el compromiso por parte del gobierno de aumentar el superávit primario y la realización de aumentos iniciales en precios y tarifas del sector público para luego mantenerlos fijos por unos meses; (ii) una política monetaria restrictiva y el establecimiento de límites para préstamos bancarios; (iii) adelanto del programa de liberación del comercio exterior; (iv) depreciación inicial de tipo de cambio controlado y su posterior congelamiento, y (v) aumento inicial de los salarios para su posterior congelamiento.

Los compromisos se fijaron a plazos muy cortos, inicialmente mensuales y posteriormente trimestrales. A pesar del inicial escepticismo, alimentado por el incremento de la inflación durante los primeros meses, los resultados exitosos dieron fuerza al Pacto, el cual se siguió prorrogando incluyendo dentro del paquete de concertación la negociación de la deuda externa y la desregulación económica.

condiciones bajo las cuales los acuerdos de precios han demostrado ser viables y exitosos en otros países. Por una parte, la economía se encuentra viviendo un auge de demanda que se espera que continúe por varios años más en virtud de las buenas perspectivas de las exportaciones tradicionales. ¿Por qué habrían de aceptar los empleados menores salarios reales cuando las empresas están dispuestas a mantener o aumentar su remuneración? El mismo argumento cabe para la fijación de los precios de los productos intermedios y finales por parte de los empresarios.

Las características estructurales de la inflación colombiana tampoco son favorables a un esquema de concertación. Como en muchos países del mundo, en Colombia la inflación se aceleró a principios de la década de los setenta a raíz del primer shock petrolero. Pero mientras que en otros lugares se tomaron medidas para disminuir la inflación, en Colombia se crearon diversos mecanismos para adaptarse a su presencia, que llevaron a aumentar la indexación y las rigideces de precios. Sin embargo, la inflación en Colombia se ha mantenido en niveles medios, que rara vez han superado el 30% anual. Colombia es así un caso único de inflación moderada y persistente. Esta particularidad del caso colombiano probablemente hace más difícil la lucha anti-inflacionaria. Habiendo convivido con ella durante más de 20 años, muchos colombianos no son siquiera conscientes de los perjuicios que trae. Tampoco los gobiernos quieren asumir el costo de un mal del que muy pocos se quejan.

Los planteamientos del nuevo gobierno no permiten aún afirmar que esté cerca el fin de esta situación. La concertación exigiría del gobierno una apretada política fiscal para poner las cuentas públicas en amplio superávit. Sin embargo las prioridades sociales y de protección al sector rural del nuevo gobierno descansan sobre programas de gasto público. Se ha anunciado que únicamente se harán reasignaciones del presupuesto, sin generar aumentos del gasto. Pero lo que requiere la

concertación de precios es un recorte efectivo y sustancial del gasto público. Incluso si se lograra la reasignación buscada, seguirían ejerciendo presión sobre el gasto las cuantiosas transferencias de recursos fiscales a los departamentos y municipios. De hecho, el Ministro de Hacienda ha anunciado que durante 1995 y 1996 las finanzas públicas serán deficitarias.

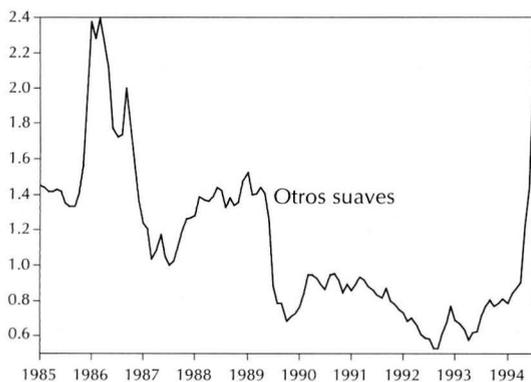
La concertación en Colombia está limitada además por los sectores que por su estructura institucional podrían unirse al acuerdo. Con algún grado de optimismo puede suponerse que la concertación de precios podría involucrar al sector cafetero, a los trabajadores del sector formal de la economía y a los empresarios del sector industrial, con excepción del sector de alimentos procesados, debido a su gran dispersión y escasa organización. Sería poco realista aspirar que la concertación pudiera abarcar a los productores agrícolas diferentes del café, a los sectores de servicios o a los trabajadores informales. Por su parte, las autoridades económicas podrían ofrecer como precios susceptibles de concertación las tarifas de los servicios públicos, el precio de la gasolina y la tasa de cambio.

Si se lograra un acuerdo para ajustar todos estos precios de acuerdo con la meta de inflación, y no se adoptaran políticas de austeridad fiscal y crediticia, la inflación no podría llegar a la meta concertada, sencillamente porque quedarían fuera de la concertación artículos que representan cerca del 70% de la canasta familiar. Aparte de los precios de los productos agropecuarios, que dependen de la oferta y la demanda, presumiblemente los otros precios seguirían aumentando aún por encima de los índices de inflación pasada en virtud de las fuertes presiones de demanda provenientes del sector externo, impidiendo el logro de la meta de inflación. Naturalmente los más perjudicados por estos resultados serían quienes participaron y cumplieron a cabalidad sus compromisos del acuerdo.

A lo anterior hay que agregar la limitada capacidad con que cuentan las autoridades económicas para influir efectivamente sobre los llamados precios controlados. En efecto, durante el último año ellos han venido creciendo a un ritmo superior a los no controlados. Mientras los primeros han aumentado al 28.6% anual, los segundos lo han hecho al 20.4%.

Por otra parte, no es tampoco obvio que la tasa de cambio pueda formar parte del conjunto de precios negociables, y es improbable que el Banco de la República esté dispuesto a hacer tal ofrecimiento. Como lo ha planteado claramente Roberto Junguito, co-director del Banco, «El Banco debe estar en capacidad de establecer las políticas a su cargo, de manera flexible, a la luz de los acontecimientos que surjan en la economía, en particular en su sector externo, así como del desarrollo de la política fiscal que efectivamente siga el Gobierno. La participación del Banco en el Pacto debería, en principio, limitarse exclusivamente al anuncio de la meta de inflación correspondiente y al compromiso de adelantar las políticas a su cargo para asegurar que ésta se cumpla, así como a comunicar a las partes involucradas en el Pacto sobre las políticas cambiaria, monetaria y fiscal previstas en la Programación Financiera, como también los cambios que sea necesario introducirles.»⁴

Gráfico 9. PRECIO EXTERNO DEL CAFE Enero 1985 - julio 1994 (US\$/Lb.)



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

Así las cosas, es sombrío el panorama para el desarrollo exitoso del Pacto Social. Antes de jugarse esta carta crucial, el nuevo gobierno debería dar pruebas incuestionables de disciplina fiscal y consolidar nuevos mecanismos de ahorro privado, principalmente en los sectores cafetero y petrolero, en los cuales ya se han hecho algunos avances.

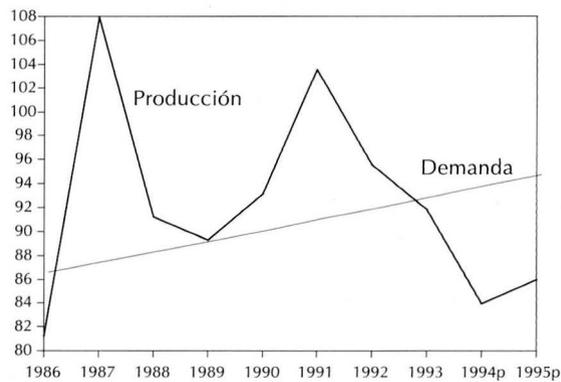
III. AUGE E INSTITUCIONES CAFETERAS

A. Evolución reciente del mercado cafetero interno

Después de más de tres años de una pronunciada caída en los precios externos del grano, éstos comenzaron a repuntar durante el segundo trimestre de 1993 como consecuencia de la esperada reducción de la producción mundial y de la acción de algunos países productores por contener la oferta a los países consumidores (Gráficos 9 y 10). Después de situarse en US\$0.70 por libra en promedio durante el primer trimestre de 1993, el precio de los suaves colombianos se encontraba en US\$0.91 por libra durante el mismo período de este año.

La ocurrencia, a partir de mayo de este año, de una serie de devastadoras heladas en la zona cafetera del Brasil reforzó la tendencia creciente de los precios, al punto de que en el mes de julio éstos

Gráfico 10. PRODUCCION Y DEMANDA MUNDIAL DEL CAFE (Millones de sacos)



Fuente: OIC.

fueron en promedio US\$2.23 por libra, más del doble de los registrados tres meses atrás. La helada afectará principalmente la producción brasileña del año 1995/96 (octubre de 1995 a septiembre de 1996), la cual se estima que se reducirá en 8.7 millones de sacos al situarse en cerca de 21 millones de sacos.

Con estas tendencias, el déficit de café fresco en el mundo se estima en cerca de 10 millones de sacos para 1994 (un 10.6% de la demanda mundial) y de 8 millones de sacos en 1995 (8.5% de la demanda). Los precios externos se espera que continúen en ascenso hasta 1995, año en que según proyecciones de Fedesarrollo se situarán en cerca de US\$1.80 por libra, y que en los años siguientes se ubiquen entre US\$1.20 y 1.50 por libra.

B. Medidas para el manejo del auge

A mediados de julio, el Comité Nacional de Cafeteros tomó un conjunto de decisiones sobre el manejo que se le dará al precio interno y a los recursos obtenidos por los mayores precios externos de grano en el período comprendido entre julio de 1994 y marzo de 1995.

Se reajustó el precio interno del grano por quinta vez en el año, fijándolo en \$180,000 por carga, de los cuales \$17,000 se pagan en TAC. Con este incremento el precio del grano en julio supera en 37% al de comienzos de año. Se acordó también una fórmula para reajustar quincenalmente el precio interno en función de la evolución del externo, en un rango comprendido entre \$142,000 y \$220,000 por carga. Si el precio externo se sitúa en US\$1.27 por libra o menos, el precio interno será de \$142,000 por carga. Incrementos sucesivos en las cotizaciones externas se reflejarán el

mayores precios internos, pero la proporción del aumento de los precios externos transferida a los productores será cada vez menor. A partir de un precio externo de US\$2.61 por libra los aumentos en el precio externo se dirigirán en su totalidad al Fondo Nacional del Café.

En cuanto a la utilización de los recursos de la bonanza cafetera, por una parte, se cancelará el remanente de la deuda que tiene el Fondo con el Gobierno Nacional por valor de US\$67 millones y se constituirá un fondo de recursos en el exterior por cerca de US\$400 millones para atender las obligaciones de las redenciones de los TAC. Otros \$2,000 millones se invertirán en infraestructura prioritaria en las zonas cafeteras del Huila y Cauca afectadas por el terremoto y las inundaciones recientes. El programa de reconversión de zonas marginales afectadas por la broca y el de técnicas de beneficio ecológico del café recibirán, cada uno, \$5,000 millones. Una vez cubiertos estos gastos, los recursos adicionales se consignarán en una cuenta en el exterior destinada a generar ahorro y capitalizar el Fondo Nacional del Café.

Este acuerdo constituye, sin duda, un avance importante hacia la «permeabilización» de la caficultura nacional a las condiciones del mercado externo y a reducir el grado de discrecionalidad en el manejo de variables económicas fundamentales como el precio del café. Atar los movimientos del precio interno a los del precio externo y hacer que una porción decreciente de los incrementos en las cotizaciones externas sea recibida por los cafeteros evita que esta bonanza se convierta en la semilla de una sobreproducción en el próximo lustro. Sin embargo, este tipo de manejo del precio interno no debe estar circunscrito a un período de sólo un semestre ni debe ser producto de un acuerdo discrecional entre la Federación y el Gobierno. La instauración de un nuevo régimen de precio interno flexible en función de las condiciones del mercado debe ser el resultado de unas reformas de fondo en las instituciones cafeteras.

⁴ Junguito Roberto (1994), «Disyuntivas sobre política macroeconómica para 1995», Conferencia presentada al Seminario «Previsión Macroeconómica y Sectorial», Anif-Fedesarrollo, julio.

C. Instituciones cafeteras

Con el fin de la administración Gaviria terminó una primera fase de adaptación de la institucionalidad económica y política colombiana a las tendencias mundiales y especialmente de los países en desarrollo. La tendencia hacia la libertad de mercados, hacia la disminución en la regulación y el intervencionismo estatales. Una manifestación de esta tendencia, aunque no sólo de ella, fue la ruptura del Acuerdo Internacional del Café, a mediados de 1989.

No obstante, después de 4 años de profundos cambios en el marco institucional económico de Colombia, y a pesar de los esfuerzos realizados por la administración Gaviria, las instituciones cafeteras han sido modificadas sólo marginalmente. La ley 9a. de 1991 simplificó una enredada estructura tributaria y de trámites para exportación que se desarrolló a lo largo de muchos años tornándose muy compleja, pero nunca llegó a cuestionar su fondo. Por su parte, la crisis financiera del Fondo Nacional del Café obligó a reducir algunos subsidios, como por ejemplo el de los fertilizantes.

En su esfuerzo por promover un remezón en la estructura cafetera, el Gobierno Gaviria ordenó a, finales de 1993, la creación de la Comisión para el Estudio del Café, organismo encargado de estudiar la posición de la caficultura y de las instituciones cafeteras del país ante las nuevas condiciones del mercado internacional. A pesar de tener vacíos lamentables como haber dejado de lado el estudio de los precios internos y de los inventarios, la Comisión es el primer documento realizado con participación de los cafeteros que acepta la tesis de que es conveniente cambiar las reglas del juego del sector, para dejar que las tendencias de los mercados promuevan la eficiencia y la reasignación de los recursos hacia los agentes, regiones y variedades más prometedoras.

En la actualidad, sin embargo, el Fondo Nacional del Café sigue operando como si el mercado aún

estuviera regulado por el Acuerdo Internacional del Café, y como si el café siguiera representado el grueso de las exportaciones o de la producción nacionales. El precio interno se concerta entre el Gobierno y la Federación, dos instituciones cuya naturaleza democrática impide dar prioridad a las consideraciones técnicas e introduce un sesgo hacia la fijación de un precio superior al de equilibrio. Esto se refleja en una sobreproducción crónica cuya muestra más palpable es un volumen de inventarios equivalente a 12.1 meses de exportaciones entre 1981 y 1988 y de 6.5 meses entre 1989 y 1994 en un producto con cosechas semestrales. Es cierto que en la actualidad Colombia podría exportar más café pero para ello habría tenido que soportar déficit financieros del Fondo Nacional del Café aún mayores durante los años anteriores.

Las consecuencias macroeconómicas y sectoriales de esta tendencia a la sobreproducción son fuertemente negativas. En términos sectoriales, el resto del sector agropecuario ve disminuida su rentabilidad pues la inflada demanda del sector cafetero por recursos como la tierra y la mano de obra incrementan los costos de las otras actividades. En términos macroeconómicos este hecho opera como una fuerza hacia el debilitamiento de las finanzas públicas, pues al fin y al cabo son recursos parafiscales los que financian la acumulación de inventarios, con efectos nocivos para otros sectores nacionales urgidos de inversiones públicas para su desarrollo.

Aparte de esto, el manejo centralizado de la economía cafetera introduce ineficiencias en muchas de las etapas de la actividad. La existencia de un único precio interno subsidia la producción en zonas más apartadas con mayores costos de transporte y desestimula la producción de variedades de mejor calidad; la fijación discrecional y periódica de la contribución cafetera puede conducir a errores capaces de sacar del negocio o proporcionar ganancias extraordinarias a algunos exportadores privados; los múltiples trámites para

la exportación del grano limitan la competencia en esta actividad y reducen su eficiencia.

Estas son algunas de las razones que llevan a pensar que las instituciones cafeteras deberían sufrir cambios de fondo para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado internacional. El precio interno debería ser determinado por la oferta y la demanda, estimulando así la producción de mejores variedades, cuyo consumo es el más dinámico. De esta manera la calidad sería controlada por los compradores y exportadores; las decisiones de ahorro las tomarían los mismos productores de acuerdo con sus propias preferencias; los inventarios podrían ser acumulados por productores y exportadores de acuerdo con sus expectativas sobre la evolución futura del precio. Al atomizar la toma de decisiones en los múltiples productores y exportadores se evitaría que errores en las proyecciones del sector por parte de un agente, la Federación de Cafeteros, adquieran dimensiones macroeconómicas y sectoriales tan costosas como las que hemos vivido en los últimos años.

Convertida en entidad totalmente privada de carácter gremial, la Federación de Cafeteros, por su parte, seguiría jugando un papel central en la investigación para mejorar las condiciones de producción y consumo del grano; en el diseño y realización de campañas de publicidad; en las gestiones para apertura de mercados y en la realización de programas de protección ambiental.

Estas actividades podrían ser financiadas con recursos provenientes de una cuota sobre el volumen exportado. Las deudas del Fondo Nacional serían canceladas, los activos que no se requieran para llevar a cabo las actividades gremiales serían liquidados y el producto de su venta se entregaría a los productores.

El momento actual es oportuno para realizar estos cambios. En el frente externo son favorables los niveles de precios y es remota la posibilidad de regresar a los pactos de cuotas. En el frente interno la desregulación se ha afianzado en todos los

demás campos de la actividad económica y el nuevo gobierno ha declarado su disposición a «deslindar al café de la tutela macroeconómica».

IV. MEDIDAS RECIENTES PARA EL APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL

A mediados de agosto, el CONPES aprobó un paquete de políticas dirigidas a promover la modernización del sector agropecuario y de la sociedad rural. Este contiene medidas de apoyo para el largo y el corto plazo.

A. Estrategia de largo plazo

El gobierno adoptó unas estrategias de largo plazo para modernizar el sector, para enfrentar la competencia internacional y defenderlo de las distorsiones prevalecientes en los mercados mundiales. Ellas incluyen las siguientes políticas:

1. Determinación de un cronograma para alcanzar la armonización de franjas de precios y posteriormente la armonización de las políticas agrícolas en el Grupo Andino. En caso de retardarse la culminación de este proceso se abrió la posibilidad de aplicar medidas compensatorias para las importaciones subregionales de los productos agropecuarios y agroindustriales más sensibles, cuando ello sea necesario.
2. Poner en marcha del Plan Nacional de Adecuación de Tierras.
3. Modernización de la comercialización de productos agropecuarios mediante el apoyo financiero a proyectos de modernización de los centros de acopio, la transformación progresiva del Idema en una entidad administradora de incentivos y subsidios a la comercialización, la dinamización de la Bolsa Agropecuaria, la adecuación de la legislación anti-monopolio a las características del sector agropecuario, el mejoramiento de los sistemas de información, y el apoyo a pequeños proyectos de comercialización de productos pecuarios.

4. Impulsar la generación y transferencia de tecnología mediante reformas institucionales al ICA y Corpoica, la promoción de corporaciones mixtas de investigación y el fortalecimiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica.

5. Garantizar recursos financieros suficientes para el sector, estimulando el otorgamiento de créditos a pequeños productores, fortaleciendo la Caja Agraria y creando condiciones que favorezcan la financiación a largo plazo.

6. Realización de una reforma agraria mediante la adquisición y adjudicación de un millón de hectáreas durante el cuatrienio, que beneficien a 70,000 personas. Empezar un proceso de titulación de tierras. Para la realización de este programa se propone la contratación de un crédito del BID por US\$300 millones.

7. Mejoramiento de la economía campesina mediante un sistema de subsidios directos a los pequeños productores.

8. Realización de planes piloto para el establecimiento del seguro agropecuario en los cultivos de algodón y papa.

9. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cofinanciación.

10. Continuación del proceso de privatización de las centrales de abastos y de los fondos ganaderos.

11. Promover la participación de gremios, asociaciones campesinas y de la comunidad en el diseño y ejecución de las políticas sectoriales.

Esta estrategia está bien encaminada y demuestra un estudio concienzudo de las características y problemas del sector. Ataca puntos neurálgicos para el desarrollo del campo. Debería estar complementada con una agresiva política de dotación de infraestructura vial y servicios básicos, en particular electricidad, sin los cuales el progreso y la

prosperidad son una utopía. Sin embargo, este es un programa muy ambicioso que exige una eficiente administración y un cuidadoso manejo de los recursos para evitar que contribuya al desbordamiento del gasto público. Su ejecución debe realizarse en el contexto de la descentralización, es decir delegando el máximo posible de gastos y responsabilidades principalmente a los municipios que, al fin y al cabo, son quienes están en mayor contacto con la población rural.

B. Programas de acción inmediata

Para el corto plazo se adoptaron una serie de medidas transitorias, orientadas a recuperar la rentabilidad de las actividades agropecuarias y a atender de manera inmediata a los sectores de la población rural más afectados por la crisis.

1. Fortalecimiento de la economía campesina mediante un grupo de programas para mejorar la calidad de vida. Esto incluye un programa de vivienda en zonas rurales por valor de \$30,000 millones para este año. Fortalecimiento del Plan de Generación de Empleo Rural para la creación de 600,000 jornales nuevos, para lo cual se adicionarán \$6,000 millones. Impulso al programa de modernización y diversificación de la actividad productiva, con una adición presupuestal de \$500 millones. Mayores recursos de crédito a través del Fondo Agropecuario de Garantías y la creación de una línea de crédito en la Caja Agraria para el financiamiento de actividades rurales no agropecuarias. Y, por último, la apropiación de \$7,000 millones adicionales para la adquisición de 23,750 hectáreas más de las programadas y para la titulación de 400,000 hectáreas más.

2. Fortalecimiento de otros programas como el de incentivos a la capitalización rural; programas de comercialización en zonas afectadas por el desbordamiento del río Ariari y por las avalanchas en el Huila y el Cauca, para lo cual se apropiarán \$1,600 millones adicionales; y fortalecimiento técnico y financiero del Sistema Nacional de Transfe-

rencia de Tecnología, para lo cual se adicionarán \$2,200 millones.

3. Programa de absorción de cosechas nacionales. Se establecieron estímulos al almacenamiento y financiación de importaciones, y la necesidad de suscribir de acuerdos entre productores y procesadores agroindustriales que garanticen la absorción de las cosechas nacionales y promuevan el mejoramiento de la competitividad de algunos granos y oleaginosas. Para estos productos se autorizaron rebajas arancelarias que compensen el incremento de precios resultante de los acuerdos y se recomendó al Consejo Superior de Comercio Exterior el establecimiento de vistos buenos para su importación. De no llegarse en el plazo de 15 días a un acuerdo de absorción, se incrementarán los niveles de arancel ad-valorem. Para los productos en que se presenta un sobreoferta estacional, tales como leche y arroz, de inmediato se recargarán los aranceles transitoriamente en 10% y se diseñará un sistema de aranceles estacionales.

4. Apoyo a productos exportables mediante la creación de nuevos fondos de estabilización de precios de exportación, para productos como el banano.

Aunque es deseable buscar un pronto aumento en la rentabilidad del sector agropecuario, realizarlo a través de convenios de absorción de cosechas y posibles incrementos en aranceles no parece ser conveniente. Las experiencias con los convenios de absorción de cebada y trigo indican que su negociación es complicada y larga. Podría decirse que casi imposible de culminar en un lapso de 15 días. Además, los costos de administrar un acuerdo pueden ser altos y se abre, de nuevo, un margen importante a la discrecionalidad a través de la imposición de vistos buenos para la importación. También se desestimula el necesario proceso de

reconversión hacia otros renglones, en la medida en que aumenta la rentabilidad de estos cultivos. En este sentido su efecto es equivalente al de un incremento de los aranceles a la importación, pero de forma menos transparente y con administración más engorrosa y complicada.

Un estudio reciente de Fedesarrollo llegó a la conclusión de que los mecanismos como aranceles agrícolas y acuerdos de absorción de cosechas, que buscan elevar los precios de los productos agrícolas, no aumentan los ingresos de las familias rurales. Si los aranceles agrícolas se elevaran en 20 puntos los ingresos rurales caerían cerca del 1%. El problema reside en que con insumos domésticos más caros, los industriales y los consumidores demandarán menos de todos los bienes agrícolas, no sólo los protegidos.

Los industriales, en vez de demandar los bienes agrícolas protegidos, buscarán utilizar otros insumos, posiblemente más elaborados, que tengan menores aranceles. Los consumidores desviarán también su demanda hacia otros artículos, posiblemente de mayor contenido importado. Los mayores costos y las menores posibilidades de producción y generación de ingresos en las ciudades reducirán la demanda de todos los bienes agrícolas, incluso aquellos que nada tienen que ver con los aranceles.

Por esto hay que celebrar que no se haya adoptado la propuesta de incrementar los aranceles agrícolas, pero sigue preocupando la de los acuerdos de compra. Ojalá éstos no constituyan el primer paso hacia un proceso de incremento de los aranceles. Las prerrogativas entregadas a un sector generan una cadena de demandas por medidas similares que compensen a los otros sectores afectados. Esto es particularmente cierto en el caso del sector agropecuario que es primer eslabón de una larga cadena productiva.