

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 muestran¹ 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

¹ 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 ^b	7.0	4.0
Ecuador	-0.8	0.1 ^b	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 ^b	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 ^a	0.9	7.3	8.3

^a Cifras desde 1981

^b 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 ¹	
	1980-84	1985-88	1980-84	1985-88	1980-84	1985-88	1980-84	1985-88
Colombia	-5.1	-0.9 ^a	220.2	254.4	24.8	42.3	-4.0	6.8 ^a
Brasil	-3.6	-0.2	366.2	376.0	36.3	39.7	29.3	-118.3 ^a
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 ^a
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

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

^b 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 ferrocarril, 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 reales²). 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.

² 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 1988³, 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

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

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

	Cambios negativos en la inversión		Cambios positivos en la inversión			
	Esperados ^a	Realizados ^b	Esperados ^a	Realizados ^b		
				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
Total	23	30	77	70	34	36

^a Según la Encuesta de enero de 1989.

^b 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
Total esperado para 1990	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 INVERSION 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 INVERSION (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 autores⁴, 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

⁴ 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 analistas⁵, 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

⁵ 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
I. BALANZA COMERCIAL	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
II. BALANZA DE SERVICIOS NO FINANCIEROS Y TRANSFERENCIAS	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
III. BALANZA SERVICIOS FINANCIEROS	-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
IV. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	98	-967	-776	-515				
V. FINANCIAMIENTO	-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				
VI. CAMBIO EN RESERVAS NETAS	57	-235	-173	158				
INDICADORES GENERALES	1989p	1990p	1991p	1992p	89/88	90/89	91/90	92/91
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.