

# **Análisis Coyuntural**

# CEMENTO BOYACA

Un cemento que responde



Ventas: 2852292 - 2871088 Carrera 7 No. 32-33 Piso 12  
Edificio Seguros FENIX - Bogotá.

# Actividad Económica General

## I. COMPORTAMIENTO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y EL EMPLEO

### A. Actividad económica general e "inyecciones" de demanda agregada

El dinamismo de la actividad económica durante 1987 superó claramente las previsiones que se tenían al comienzo del año. A pesar de la caída en el precio internacional del café, que hizo pensar a muchos analistas que la recuperación de 1986 estaba tocando a su fin, el crecimiento económico en 1987 será muy similar al 5.1% de ese año.

La industria manufacturera, excluyendo la trilla de café, crecerá a un ritmo cercano al 7%, ligeramente superior al de 1986. Así mismo, el comportamiento de las ventas del comercio a lo largo del año permite prever un crecimiento del orden del 7% para el año completo, si bien este crecimiento se concentra fundamentalmente en los bienes de consumo durable, mientras las ventas de

los demás bienes muestran cierta desaceleración. Los indicadores de la actividad constructora, por su parte, respaldan la impresión general de un comportamiento positivo de las actividades urbanas. Finalmente, fuera de las ciudades, tanto las actividades agropecuarias como, de manera aún más importante, las actividades mineras, presentan notables aceleraciones en sus ritmos de crecimiento.

La conjunción de todos estos desarrollos positivos no resulta típica, para el caso colombiano, de una situación en la que el precio externo del café no sólo se reduce sino que, en términos reales, alcanza uno de los niveles más bajos de su historia. Por esta razón la búsqueda de una explicación resulta particularmente importante, tanto en términos analíticos como por sus implicaciones para la proyección de desarrollos futuros. Entre los argumentos relevantes se encuentran, claro está, algunos elementos específicos de oferta en sectores particulares, tales como la amplia disponibilidad de productos exportables en el sector minero, hecha

posible por los grandes descubrimientos y por las inversiones realizadas en el sector en años anteriores. Para la mayor parte de los sectores, sin embargo, el crecimiento observado durante 1987 debe ser explicado fundamentalmente por dos razones. Por un lado, por la inercia propia de la recuperación iniciada en 1986. Esta no sólo generó un clima favorable para los negocios y para la inversión, sino también un incremento importante en los ingresos de los hogares y de las empresas, que permitió sostener mayores niveles de demanda. Por el otro lado, sin embargo, y no menos importante, el crecimiento económico de 1987 responde al mantenimiento de altos niveles de "demanda exógena", provenientes tanto del gobierno como del sector externo de la economía.

En cuanto a la demanda proveniente del sector externo debe destacarse, en primer lugar, que la reducción observada en los ingresos de divisas correspondientes a la exportación de café, que fue del orden del 40% cuando se comparan los períodos enero-septiembre de los dos últimos años, no se manifestó de la misma forma sobre los ingresos reales de los productores cafeteros. Ello es así por cuanto una porción importante de los ingresos de divisas por café se estaba convirtiendo, en 1986, en ahorro del Fondo Nacional del Café o en ingreso del gobierno nacional. Por esta razón, la reducción en el valor de las exportaciones se tradujo en buena parte en una contracción del ahorro, sin efecto alguno sobre la demanda agregada al interior del país. Así, la caída en los ingresos reales de los productores cafeteros, que sí tiene fuertes efectos sobre dicha demanda, fue de sólo un 3.6% cuando

se comparan los períodos enero-septiembre de 1986 y 1987. Cuando se disponga de datos para comparar los años completos, además, se presentará seguramente un aumento, debido a los altos niveles de producción cafetera que se esperan para el último trimestre de 1987 y al aumento del 25% en el precio interno decretado en octubre pasado.

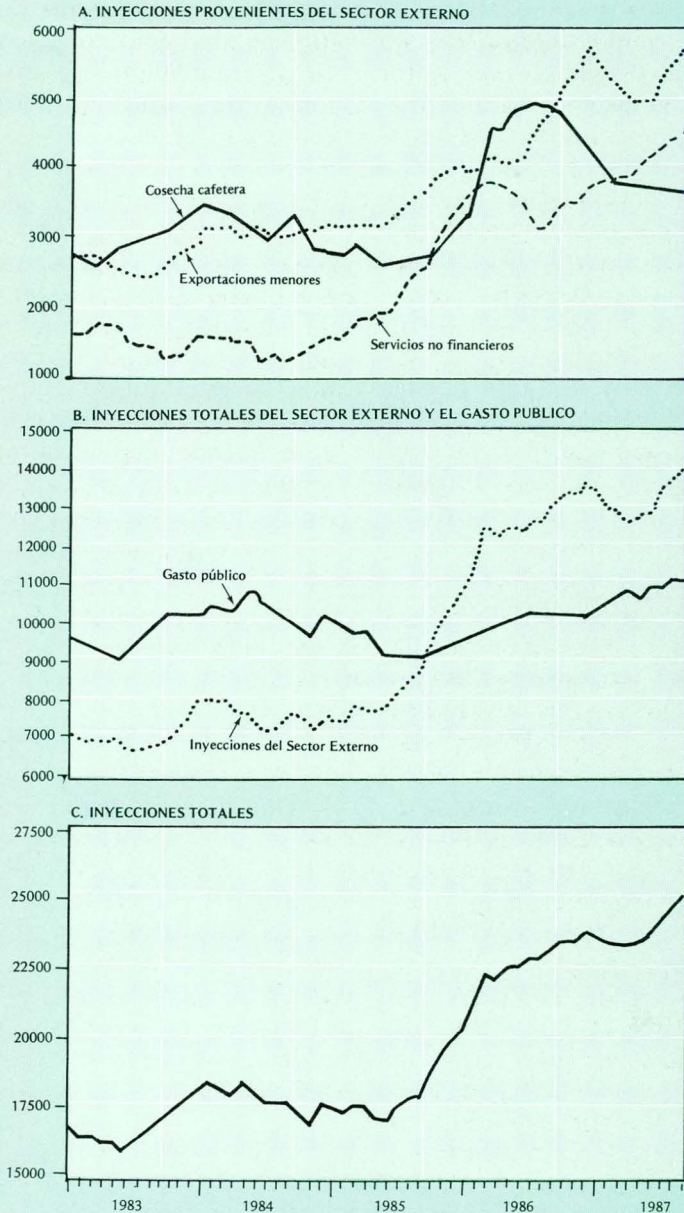
La pequeña reducción que se observó en el valor real de la cosecha cafetera fue compensada totalmente por el notable incremento en el valor, en pesos constantes, de las exportaciones menores y de los ingresos de la balanza cambiaria por servicios no financieros. En efecto, como se puede apreciar en el Gráfico I-1.B, las "inyecciones" de demanda exógena provenientes del sector externo, tomadas en conjunto, se incrementaron entre 1986 y 1987 a pesar de la caída temporal que ellas mostraron en los primeros meses del último año.

Adicionalmente, el crecimiento en las "inyecciones" de demanda provenientes del sector externo se reforzó con un importante aumento en el gasto público del gobierno central, que creció en un 13.4% real entre los períodos enero-septiembre de los dos últimos años. Así, el comportamiento global de las "inyecciones" de demanda exógena fue claramente positivo, tal como se aprecia en el Gráfico I-1.C.

#### B. "Filtraciones" de demanda, indicadores de la demanda "exógena" y comportamiento industrial

Simultáneamente con las mayores "inyecciones" provenientes del sector externo y del gasto público, la

### GRAFICO I-1 EVOLUCION DE LAS FUENTES EXOGENAS DE DEMANDA (Millones de pesos de 1978)



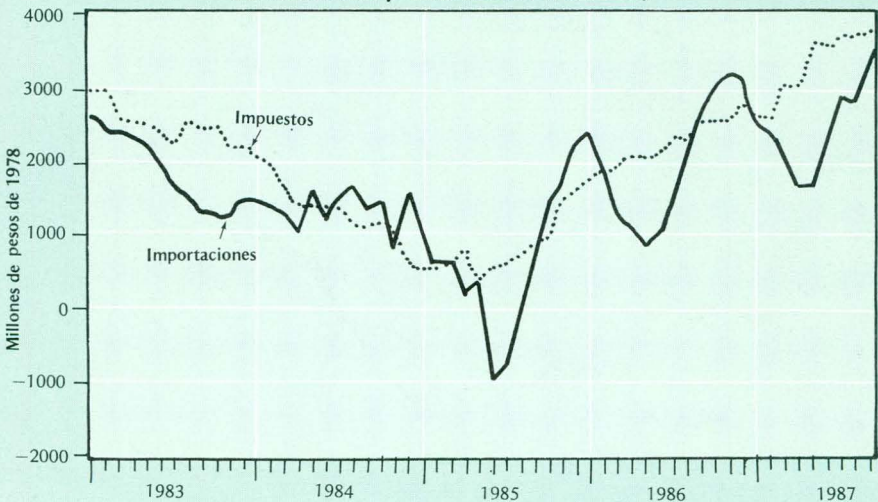
Fuentes: Banco de la República, Federación Nacional de Cafeteros y DANE. Las series de exportaciones menores y de ingresos por servicios no financieros corresponden a promedios móviles de seis meses y la del gasto público a promedios móviles de 12 meses sobre pagos efectivos. La serie de cosecha cafetera utiliza los datos mensuales de precios internos del café y promedios móviles de 12 meses del volumen físico de la cosecha.

demanda agregada sufrió también importantes “filtraciones” durante el último año. El aumento en el valor en pesos constantes de las importaciones y, ante todo, el fuerte incremento en los pagos de impuestos, generaron importantes reducciones en el ingreso real disponible del sector privado para gasto en bienes domésticos. Por supuesto, una parte de este comportamiento de las “filtraciones” puede ser explicado sencillamente por el crecimiento en el ingreso nacional. Otra parte, sin embargo, correspondió a cambios “exógenos” en las tasas de importaciones y de impuestos con respecto al PIB. En efecto, en el gráfico I-2 se pueden apreciar los aumentos que se presentaron en el último año en dicho componente exógeno de las “filtraciones”. Para el caso de las importaciones, el aumento proviene tanto de

las altas tasas de devaluación del peso durante 1986 y el primer semestre de 1987, como del mayor valor en dólares de las compras externas. El crecimiento en el indicador de los impuestos, por su parte, corresponde fundamentalmente a las mayores tasas de tributación logradas por las reformas de los últimos años, en parte como consecuencia de las amnistías que en ellas se decretaron.

Deduciendo las “filtraciones exógenas” de las “inyecciones” totales se obtiene el indicador *no ponderado* de demanda exógena que se presenta en el Gráfico I-3.A. Ese indicador manifiesta un fuerte y rápido ascenso durante los primeros meses de 1986, coincidiendo con el aumento en el ingreso real de los cafeteros. Hacia mediados de ese año, dicho ascenso se revierte parcialmente y a partir de

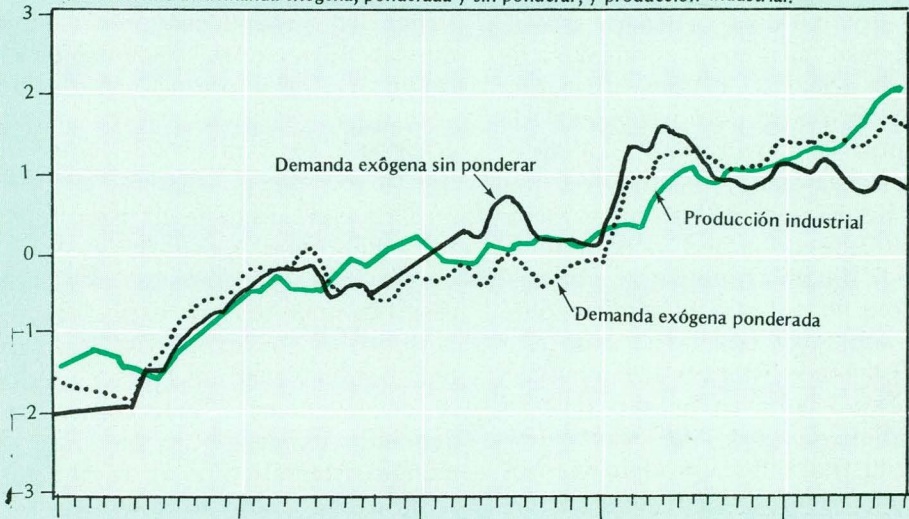
**GRAFICO I-2**  
**FILTRACIONES EXOGENAS DE DEMANDA**  
 (Magnitudes de las importaciones y de los impuestos  
 no explicados por la evolución del PIB)



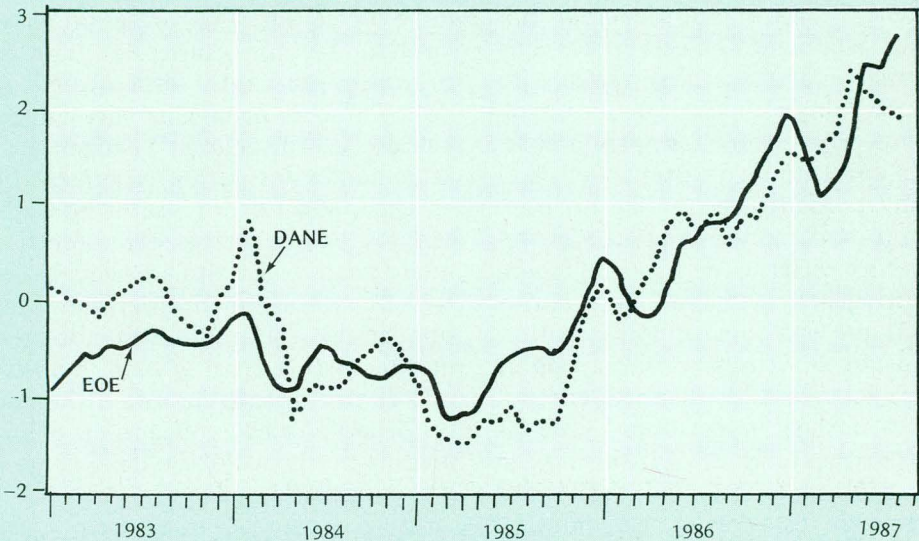
**Fuentes:** DANE para importaciones y Dirección de Impuestos Nacionales para Ingresos Tributarios del Gobierno. Las cifras de importaciones son promedios móviles de seis meses y las de impuestos de doce meses. A las magnitudes totales de ambas variables se les dedujo un “componente endógeno” definido como aquel que correspondería a mantener constantes los coeficientes sobre el PIB de 1980.

**GRAFICO I-3**  
**INDICADORES DE DEMANDA EXOGENA, PRODUCCION INDUSTRIAL Y VENTAS DEL COMERCIO**  
**(Escala estandarizada)**

A. Indicadores de demanda exógena, ponderada y sin ponderar, y producción industrial.



B. Indices de ventas del comercio, según DANE y la Encuesta de Opinión Empresarial (Escala estandarizada)



**Fuentes:** Para los indicadores de demanda, ver gráficos I-1 y I-2. Para los índices de producción industrial y de ventas del comercio: DANE. Para el índice de ventas de la Encuesta de Opinión Empresarial: FEDESARROLLO-FENALCO. La serie del índice de producción industrial corresponde a promedios móviles de tres meses de la serie original del DANE.

ese momento el indicador se mantiene relativamente estable, en niveles superiores a los de 1985.

El comportamiento de la producción industrial puede ser explicado parcialmente por el de este indicador no ponderado de demanda exógena. En particular, el fuerte impulso de este último a comienzos de 1986 se manifestó claramente en una rápida aceleración del crecimiento de la industria. No obstante, su posterior estancamiento en un nivel más bajo, desde mediados del mismo año, no corresponde con el mantenimiento de la dinámica industrial, que hasta ahora no muestra ningún signo de debilitamiento. Las razones de esta aparente inconsistencia deben buscarse, por un lado, en los mecanismos retroalimentadores del crecimiento industrial: los encadenamientos intersectoriales, el buen ambiente para la inversión y los ingresos generados por una mayor producción industrial tienden a generar "endógenamente" una mayor demanda por bienes producidos en este sector, que permite explicar el mantenimiento de una dinámica inercial de crecimiento. Por el otro lado, sin embargo, la aparente inconsistencia entre el comportamiento del índice no ponderado de demanda exógena y el crecimiento reciente de la producción industrial proviene también de la forma en que está construido ese índice, en la que se otorga la misma importancia relativa a los distintos componentes de las "inyecciones" y de las "filtraciones exógenas". De hecho, en el capítulo de actividad económica urbana de esta revista se muestra, con un ejercicio econométrico sencillo, que cada uno de esos componentes tiene efectos diferentes sobre la demanda industrial, lo cual se debe

fundamentalmente a los distintos grados en que los ingresos generados por cada uno de ellos se dirigen hacia ahorro, hacia consumo de alimentos o hacia otros gastos diferentes de aquellos en productos manufacturados por la industria nacional. Así, las "inyecciones" de demanda exógena tienen en general mayores efectos que las "filtraciones" y, dentro de estas últimas, las importaciones afectan la producción industrial en mayor grado que los impuestos. Dentro de las "inyecciones", además, el gasto público es el que tiene un mayor efecto, seguido por las exportaciones menores y por el ingreso de los cafeteros. Los ingresos por exportaciones de servicios no financieros, finalmente, no sólo tienen un efecto inferior al de las demás "inyecciones" de demanda exógena sino que éste es menos sistemático y no resulta tan significativo como los otros en términos estadísticos.

El indicador *ponderado* de demanda exógena que se presenta en el Gráfico 1-3 fue construido con el propósito de captar esta diversidad de los efectos de las distintas "inyecciones" y "filtraciones" exógenas de la demanda, las cuales se ponderaron en cada caso por los coeficientes obtenidos en el análisis econométrico mencionado<sup>1</sup>. La alta correlación entre el comportamiento del indicador ponderado y la producción industrial que se aprecia en el gráfico, muestra que el crecimiento de esta última en el último año es explicado en buena medida por la evolución de la demanda "exógena".

<sup>1</sup> Para los valores de los coeficientes, ver recuadro en el capítulo de Actividad Económica Urbana de esta Revista, página 62.



Las perspectivas de crecimiento industrial en el futuro cercano que se pueden deducir del comportamiento de la demanda son claramente positivas. El crecimiento del indicador ponderado de demanda "exógena" hasta el mes de septiembre de 1987, que se aprecia en el Gráfico I-3.A, se verá reforzado en los últimos meses del año, y en 1988, por el mantenimiento de un importante dinamismo del gasto público y de las exportaciones menores, y por el incremento en el ingreso de los productores cafeteros que será generado por el aumento en la producción física y por el ajuste decretado recientemente en el precio del grano. Además las buenas perspectivas de crecimiento industrial que produce el comportamiento de la demanda exógena son reforzadas por el favorable clima existente en el sector y por las expectativas de crecimiento expresadas por los empresarios en la Encuesta de Opinión de FEDESARROLLO.

Tanto en medios gremiales como académicos se han discutido recientemente los peligros que corre el proceso de crecimiento industrial por la posibilidad de que se presenten cuellos de botella en su capacidad productiva. En efecto, el crecimiento de la demanda en los últimos dos años ha hecho aumentar de manera significativa los grados de utilización de esa capacidad. No obstante, esos niveles son todavía claramente inferiores a los que se observaron durante varios años de la década de los setenta. En algunos sectores particulares, como el de textiles, se pueden prever problemas en el futuro cercano, pero varios indicadores muestran que la industria en su conjunto tiene aún un importante margen de crecimiento.

Entre esos indicadores se destacan en primer lugar los que se obtienen en las encuestas a las empresas que viene haciendo FEDESARROLLO desde 1972. Aunque la metodología de esas encuestas y la muestra de empresas encuestadas cambiaron sustancialmente desde 1980, la pregunta sobre utilización de capacidad se mantuvo prácticamente inmodificada. Gracias a esto, las respuestas correspondientes permiten obtener una visión de largo plazo que no se puede replicar con ninguna otra fuente. Como indicador para la industria en su conjunto puede tomarse el promedio ponderado de los grados de utilización reportados por las empresas de cada sector, con ponderaciones acordes con la participación de esos sectores en el total de la producción manufacturera. Con este indicador se encuentra que los niveles máximos de utilización se alcanzaron en 1973 y 1978, cuando llegaron a ser del 85%. A partir de este último año, la utilización de la capacidad instalada empezó a descender hasta alcanzar su punto mínimo en 1983, cuando los niveles fueron del 68%, inferiores incluso a los de la recesión de 1975. A partir de entonces, se observa una fase de recuperación que ha sido particularmente acelerada en los dos últimos años. No obstante, los niveles en 1987 alcanzan apenas el 74.2% y siguen estando, por lo tanto, muy por debajo de los de los años de máxima utilización de la década pasada.

La Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO contiene también información sobre el porcentaje de empresas que afirman que pueden ampliar su producción con la capacidad instalada actual. Ese porcentaje alcanzó su punto máximo en

1983, cuando llegó al 90%. A partir de ese año ha venido descendiendo, pero aún en el tercer trimestre de 1987 se encontraba en un 78%, cifra esta considerablemente superior a la que registraba la encuesta a fines de 1980 (63%), antes de que se profundizara la crisis industrial. Por otra parte, debe mencionarse que las empresas que declararon que podían aumentar su producción en agosto de 1987, respondieron que lo podrían hacer, en promedio, en un 36%, lo cual es todavía un aumento significativo.

Los resultados anteriores, además, son respaldados por otro tipo de información. La relación producto/capital para la industria, por ejemplo, que se reconstruye y analiza en el capítulo de actividad sectorial urbana de esta revista, muestra un crecimiento significativo entre 1985 y 1986 pero aún en este último año se encontraba más de un 15% por debajo de sus niveles máximos de los últimos quince años. Asimismo la diferencia entre la producción potencial o máxima, definida con la metodología de Okun, y la producción observada de la industria, muestra un incremento apreciable en 1986 y 1987 pero aún en este último año se encuentra muy por debajo de los niveles que manifestaba durante la década de los setenta o en los primeros años ochenta. Finalmente, el análisis del margen existente entre los costos y los precios industriales ("mark-up") muestra también que a pesar de un aumento en el período reciente, este se encuentra por debajo de sus niveles de los setenta y de comienzos de los ochenta, lo cual sugiere que el sector todavía puede responder a los aumentos en la demanda mediante aumentos en la producción y que no

tiene que hacerlo a través de aumentos desproporcionados en sus precios.

El margen de crecimiento que de acuerdo con todos los indicadores mencionados tiene el sector industrial en su conjunto no debe oscurecer los obstáculos que se pueden presentar en algunos sectores particulares, como el de textiles, tal como se analiza en detalle en el capítulo de actividad sectorial urbana de esta revista. Además, es claro que el mantenimiento del crecimiento industrial en el mediano plazo requiere de una rápida respuesta de la inversión privada, la cual, a juzgar por las importaciones de bienes de capital, ya se ha empezado a manifestar. En efecto, los registros para importaciones de bienes de capital del sector privado aumentaron en cerca de un 25% en dólares, entre los primeros semestres de 1986 y 1987, después de haberlo hecho en una proporción también muy alta entre 1985 y 1986.

### C. Comportamiento del comercio

Tomadas en conjunto, las ventas del comercio han mantenido durante 1987 la dinámica que mostraron en 1986. No obstante, ello obedece fundamentalmente a la evolución de las ventas de bienes durables. En particular, las ventas de vehículos y repuestos crecieron en un 30.1%, las de muebles y electrodomésticos en un 9.5% y las de vestuario y calzado, que pueden ser consideradas como un caso intermedio entre el de bienes durables y el de no durables, en un 7.5%. Todos los sectores productores de bienes de consumo no durable, en cambio, sufrieron una notoria reducción en sus ritmos de crecimiento con respecto a los obser-

vados en 1986, si bien éstos siguieron siendo positivos.

Esta heterogeneidad en el comportamiento de los sectores comerciales se puede explicar por la diferente evolución de los ingresos salariales y no salariales de los hogares durante el presente año. De acuerdo con investigaciones de FEDESARROLLO que aún se encuentran en curso, la dinámica de las ventas de bienes no durables está íntimamente vinculada con la de los ingresos salariales de los hogares urbanos. Aunque esos ingresos crecieron en forma significativa en los dos últimos años, su ritmo de crecimiento real se redujo en 1987, lo cual puede explicar la desaceleración en el crecimiento de las ventas de bienes no durables. Por su parte, las ventas de bienes de consumo durable, y en particular las de vehículos y electrodomésticos, se encuentran más asociadas con el comportamiento de las importaciones, por un lado, y con el de los ingresos no salariales, por el otro. El crecimiento de las importaciones privadas de bienes de consumo, que según registros del INCOMEX superó el 90% en dólares entre los primeros semestres de los dos últimos años, y el fuerte incremento en los ingresos relacionados con las utilidades de las empresas y con la repatriación de capitales, pueden explicar, por lo tanto, el acelerado dinamismo de dichas ventas.

La evolución de las ventas del comercio, a lo largo de 1987 se puede apreciar en el Gráfico I-3.C. De acuerdo con el indicador elaborado por el DANE, esas ventas presentaron una caída durante el segundo semestre. No obstante, el indicador elaborado por FEDESARROLLO a partir de la Encuesta de Opinión Empresarial mantuvo su dinamismo en ese período,

sugiriendo que la contracción registrada por el DANE fue puramente temporal. Además, las expectativas sobre la situación económica expresadas por los empresarios del sector son también positivas y, conjuntamente con las buenas perspectivas de la demanda agregada comentadas anteriormente permiten predecir que el crecimiento del sector se mantendrá en los próximos meses.

#### D. Actividad constructora

La dinámica de la construcción privada muestra un notorio dinamismo que se manifiesta tanto en las respuestas de los constructores a la Encuesta de Opinión Empresarial como en el incremento, en un 270%, de las licencias aprobadas de construcción entre los períodos enero-septiembre de 1986 y de 1987. Aunque este último crecimiento se concentró fundamentalmente en Bogotá, donde la tasa fue del 440%, en el resto del país fue también muy positivo, del 150%, contrastando con las reducciones que este indicador había manifestado en los años anteriores.

El dinamismo de la construcción privada, sin embargo, ha enfrentado dificultades en los últimos meses debido tanto al encarecimiento de sus insumos como a las dificultades de abastecimiento de algunos de ellos, como el cemento, generadas por problemas coyunturales en su producción. Adicionalmente, las perspectivas de crecimiento del sector aparecen amenazadas por problemas de financiamiento, relacionados con la reciente reforma del sistema UPAC. En particular, el desembolso de créditos para vivienda puede verse entorpecido por las estrechas franjas que fueron fijadas en esa reforma

para la distribución de la cartera de las corporaciones de ahorro y vivienda entre créditos para vivienda popular y para otros tipos de construcciones. Esto además, se puede ver reforzado por la posibilidad que se dió a las CAV de invertir los faltantes de colocación en Bonos de Fomento Urbano, con tasas de interés atractivas en relación con la alternativa de prestar los recursos correspondientes para viviendas de bajos ingresos. Por esta razón, debe insistirse en el establecimiento de un mecanismo de redescuento entre las CAV con el objeto de lograr la distribución deseada de la cartera sólo para el conjunto de ellas, sin interferir en las tendencias de especialización de cada corporación ni castigar, por lo tanto su rentabilidad<sup>2</sup>.

En cuanto a la construcción pública, los indicadores disponibles sugieren una drástica contracción, relacionada con el menor ritmo de ejecución de obras en los sectores eléctrico y de minería y con la menor inversión en obras públicas del gobierno central y del Fondo Vial Nacional. De acuerdo con las cifras de giros, la inversión del gobierno en carreteras, vías y transporte aumentó en sólo un 6% nominal entre los primeros nueve meses de 1986 y 1987, contrastando con el dinamismo de la inversión global del gobierno central en el mismo período, la cual mostró un crecimiento nominal superior al 43%. Para la inversión del Fondo Vial Nacional, entre tanto, se estima un crecimiento del 15% en el año completo<sup>3</sup>, lo cual implica una fuerte reducción en términos reales.

La caída en el ritmo de construcción de obras públicas explica por qué, pese al gran dinamismo de la construcción privada, las perspectivas de crecimiento para el conjunto del sector sean apenas del orden de un 1% real en 1987.

### E. Actividad agropecuaria

El crecimiento global del sector agropecuario en 1987 se estima en 4.1%, tasa que no sólo es muy superior a la observada en 1986 (2.1%) sino a todas las observadas a lo largo de la década de los ochenta. Este desempeño obedece fundamentalmente al notable crecimiento de la producción de café, que alcanza un 11% real, pero también al mantenimiento de una positiva dinámica de la producción agrícola no cafetera, la cual crece en un 3.6%. La producción pecuaria, por su parte, se encuentra afectada negativamente por la prolongación del ciclo de retención de ganado bovino, que mantuvo los niveles de degüello en niveles similares a los del año anterior.

El crecimiento de la producción registrada de café en 1987 contrasta con lo sucedido en los años anteriores, en los cuales se presentaron caídas como consecuencia del envejecimiento de una parte importante de la caficultura moderna. Los efectos de las renovaciones y de las zocas realizadas en esos años, conjuntamente con una mayor fertilización de los cafetales, son precisamente los que están permitiendo el reciente incremento en la producción, que se manifiesta de manera particularmente fuerte en el último trimestre de

<sup>2</sup> Eduardo Lora, "El UPAC hoy: problemas y alternativas de Política", *Economía Colombiana*, junio de 1987. Ver también el capítulo de Actividad Sectorial Urbana de esta revista.

<sup>3</sup> Cifra estimada por DNP, "Colombia, Informe Económico", octubre de 1987.

1987. En ese solo trimestre, se estima que la producción bruta se acercará a 4 millones de sacos, con lo cual la del año completo sería de 12.2 millones, superior en un 14% a la de 1986. El menor crecimiento proyectado para el valor agregado cafetero en el Cuadro I-1, 11%, obedece a los crecientes requerimientos de insumos por unidad de producto que tiene el sector como resultado del proceso de modernización, de las necesidades de zoqueo y renovación y de los tratamientos especiales contra la roya.

El crecimiento de la agricultura sin café, por su parte, respondió en una medida importante a la política de restricción de importaciones de productos agrícolas. Esta se unió a una contracción del contrabando proveniente de Venezuela y al crecimiento en la demanda agregada de la economía para generar un significativo incremento en los precios relativos del sector y, por lo tanto, en los incentivos necesarios para el aumento de su producción. Aunque el crecimiento de la actividad agrícola no cafetera fue particularmente importante en el caso de los cereales y de los otros cultivos transitorios, también se manifestó en los cultivos anuales y permanentes, tal como se aprecia en el Cuadro I-1.

La producción pecuaria, por su parte, fue afectada negativamente por la prolongación del ciclo de retención de ganado bovino, producida por la tendencia creciente del precio del ganado en pie. En efecto los niveles de degüello se mantuvieron totalmente estancados entre 1986 y 1987 y la oferta de carne de res para el mercado doméstico posiblemente se redujo debido al fuerte aumento en

**CUADRO I-1**

**ESTIMATIVO DE CRECIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS EN 1987 (Porcentajes)**

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| A. Café                           | 11.0 |
| B. Agricultura                    | 3.6  |
| 1. Cultivos semestrales           | 4.5  |
| 2. Cultivos anuales y permanentes | 3.2  |
| C. Actividades pecuarias          | 2.4  |
| D. Total                          | 4.1  |

las exportaciones hacia el Perú. El crecimiento no despreciable que de todas maneras presentó el sector pecuario en su conjunto, de acuerdo con las estimaciones del Cuadro I-1, obedeció fundamentalmente al desempeño de la producción avícola, que se vio estimulada por el desplazamiento de parte del consumo de carne de res hacia el de pollos, y al de la producción de leche, que respondió favorablemente a la liberación de los precios a mediados del año.

**F. Producción minera**

La producción nacional de combustibles ha alcanzado durante 1987 los niveles más altos de la historia. Gracias a los grandes descubrimientos de los últimos años y a la aceleración en los ritmos de explotación, el país produjo en promedio 376 mil barriles de petróleo crudo durante los primeros nueve meses de este año, lo cual representa un incremento de

más de 320% frente al mismo período del año anterior. Así mismo, la producción nacional de derivados mostró un apreciable incremento, cercano al 180%, permitiendo reducir significativamente los niveles de importación de gasolina.

Las perspectivas de producción de petróleo y sus derivados para los próximos años son también altamente satisfactorias. El principal cuello de botella en el futuro cercano es la infraestructura de transporte, que a medida que se vaya ampliando permitirá incrementar aún más los niveles de producción. Con las reservas actuales, el nivel máximo de producción se lograría en 1990, aunque el país mantendría su autosuficiencia hasta 1996. No obstante, las posibilidades de mantener altos niveles de exportación durante la primera mitad de los noventa y de sostener la autosuficiencia petrolera del país en el más largo plazo están íntimamente vinculadas con los niveles de exploración de nuevos pozos en el futuro inmediato. Esos niveles sufrieron una drástica caída durante 1986 debido a la falta de liquidez de las compañías petroleras internacionales, causada por la baja en los precios del crudo que se observó en ese año. La política gubernamental, sin embargo, ha respondido muy satisfactoriamente a través del Plan Quinquenal de Exploración, que no sólo busca incentivar nuevamente la actividad exploratoria de las empresas privadas extranjeras sino que otorga a Ecopetrol una responsabilidad mucho más importante de la que tenía en este proceso.

Asociada con la mayor producción de petróleo, la disponibilidad y la producción de gas natural han mos-

trado también un notable incremento en los últimos años. Por esta razón, el gobierno emprendió un programa para sustituir por gas otras fuentes de energía más costosas, fundamentalmente para la cocción de alimentos.

En cuanto al carbón, la producción muestra para 1987 un incremento superior al 350%, ubicándose para el año completo en niveles cercanos a los 15 millones de toneladas. El aumento en las exportaciones físicas, por su parte, se estima en un 870%, aunque la caída en los precios externos del mineral impidió que los ingresos de divisas correspondientes se incrementaran en la misma proporción. Además las perspectivas sobre esos precios son poco alentadoras, tal como se analiza en detalle en el capítulo sectorial sobre minería y energía.

Las altas tasas de crecimiento de la producción de carbón y de hidrocarburos durante 1987 se ven parcialmente contrarrestadas por una fuerte reducción en la producción de oro. De acuerdo con las cifras sobre compras efectuadas por el Banco de la República, dicha producción sufrió una caída del 38.50%, al pasar de 1.147.000 onzas troy en los primeros nueve meses de 1986 a 705 mil en el mismo período de 1987, la cual estuvo asociada con la virtual eliminación de los subsidios que antes se daban sobre dichas compras. Como se anotó en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*, la caída en las compras de oro puede estar también relacionada con problemas de oferta por razones de seguridad en las zonas productoras y con una posible desviación de parte de la producción hacia países como Costa Rica o Brasil, que han establecido sobrepuestos de compra. En cualquier caso, el creci-

miento del sector minero en su conjunto es altamente satisfactorio y se estima superior al 15% para 1987.

### G. Estimación del crecimiento económico en 1987

Los resultados de la actividad económica de los diferentes sectores analizados en las secciones anteriores se resumen en los estimativos del Cuadro I-2, de acuerdo con los cuales el producto interno bruto del país crece en un 5.1% en 1987. Aunque todas las cifras utilizadas para este cálculo son claramente preliminares, ellas sí sugieren fuertemente que el crecimiento económico del país en el último año será muy similar al de 1986. En términos generales, además la contribución de los distintos sectores al crecimiento económico no difiere mucho de la observada en dicho año. Se destacan, sin embargo, los cambios de signo en las contribuciones de la producción de café verde y de la actividad constructora, que habían sido negativas en 1986, y el aumento en la contribución de los servicios del gobierno. Por el otro lado, los sectores que reducen su contribución al crecimiento son el de trilla de café para exportación y el de minas y canteras, pese a que la de este último sigue siendo muy alta.

### H. Evolución del empleo

El crecimiento de la actividad productiva de los dos últimos años se ha traducido en un notable incremento en el empleo. La tasa de ocupación, definida como la proporción de la población en edad de trabajar que se encuentra empleada, muestra para las cuatro grandes ciudades un rápido crecimiento desde comienzos de 1986, después de haberse mantenido

prácticamente estancada durante la primera mitad de esta década. Este crecimiento ha compensado el aumento también apreciable de la tasa de participación laboral, la cual ha sido estimulada por la mayor disponibilidad de puestos de trabajo. Así, la tasa de desempleo ha mostrado una notable caída, que en septiembre último la ubicaba en 11.4%, el nivel más bajo desde 1983. La mejoría, además no sólo se ha manifestado en la tasa de desempleo sino también en el número absoluto de desempleados, el cual se redujo de un promedio de 480 mil en las tres primeras encuestas de hogares de 1986 a algo menos de 435 mil en las encuestas correspondientes de 1987<sup>4</sup>.

Los hechos anteriores concuerdan parcialmente con las previsiones iniciales de la Misión Chenery, de acuerdo con los cuales se requería una tasa de crecimiento del PIB superior al 4% anual, para disminuir la tasa de desempleo y una tasa superior al 5% para disminuir el número absoluto de desempleados. La verdad es que con un crecimiento de la economía muy cercano al 5% se ha conseguido disminuir en una magnitud apreciable el número absoluto de desempleados. No obstante el mensaje principal de la Misión sigue siendo válido: sólo manteniendo un acelerado crecimiento de la actividad productiva será posible sostener la tendencia decreciente del desempleo en los próximos años.

<sup>4</sup> La evolución reciente del empleo y del desempleo, discriminado por sexo, por tipo de desempleo, por sectores de actividad, por posición ocupacional y por ciudades es descrito y analizado en detalle en el capítulo de Empleo y Salarios de esta revista.

**CUADRO I-2**  
**ESTIMATIVO PRELIMINAR DEL CRECIMIENTO ECONOMICO**  
 (Variaciones porcentuales frente al año anterior  
 del PIB en pesos constantes de 1975)

|   | 1986  | 1987 |
|---|-------|------|
| 1. Agropecuario, silvicultura, caza y pesca | 2.10  | 4.1  |
| a. Café                                     | -4.09 | 11.0 |
| b. Resto sector agropecuario                | 3.11  | 3.1  |
| c. Silvicultura, caza y pesca               | 3.50  | 4.3  |
| 2. Industria manufacturera                  | 7.70  | 6.3  |
| a. Café elaborado                           | 13.55 | 2.7  |
| b. Resto                                    | 6.46  | 7.0  |
| 3. Construcción                             | -5.80 | 1.0  |
| 4. Minas y canteras                         | 27.10 | 15.4 |
| 5. Comercio                                 | 6.50  | 5.3  |
| 6. Transporte y comunicaciones              | 6.70  | 5.1  |
| 7. Servicios del gobierno                   | 3.50  | 5.5  |
| 8. Otros servicios                          | 4.23  | 4.1  |
| 9. Menos: servicios bancarios imputados     | 3.00  | 4.0  |
| 10. Total valor agregado                    | 4.99  | 5.1  |
| 11. Derechos sobre importaciones            | 8.80  | 4.0  |
| 12. PIB                                     | 5.11  | 5.1  |

Fuente: 1986: DANE; 1987: estimativos preliminares de FEDESARROLLO.

## II. EL SECTOR EXTERNO

Pese a la drástica caída en el precio externo del café, con sus grandes implicaciones sobre los ingresos de divisas del país, el desempeño del sector externo de la economía fue altamente satisfactorio. El positivo desempeño de las exportaciones y las

importaciones de combustibles y el notable incremento en las exportaciones menores permitieron mantener un balance comercial superavitario. Además, si bien hubo un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, se proyecta que este no sea superior al 0,8% del PIB para el año completo. Gracias a este comporta-



miento, el estancamiento en las contrataciones de deuda externa, que condujo a una disminución del nivel de endeudamiento neto del país frente a la banca comercial, no se tradujo en reducciones importantes en el nivel de reservas internacionales.

### A. Exportaciones

Tal como se mencionó anteriormente, la caída en el precio internacional del café hizo reducir el valor en dólares de sus exportaciones en más de un 40% entre los períodos enero-septiembre de 1986 y 1987 (Cuadro I-3). Sólo la reanudación del Pacto Cafetero después de difíciles negociaciones, en octubre pasado, permitió un cierto repunte de las cotizaciones del grano al llevarlas de un promedio de US\$1.10 en los tres primeros trimestres del año a US\$1.26 en noviembre. Estos nuevos niveles, sin embargo, siguen siendo muy bajos incluso cuando se los compara con los que regían en 1985, antes del inicio de la "minibonanza" cafetera. En términos reales, deflactando el precio del café por un promedio ponderado del IPC en dólares de 14 países consumidores del grano, el precio actual es el más bajo de los últimos 27 años y se encuentra más de un 30% por debajo del promedio observado entre 1981 y 1985. En efecto, aunque las franjas nominales de precios fijados en el Acuerdo firmado en octubre son muy similares a las que regían en dichos años, la inflación internacional y la devaluación del dólar frente a las otras monedas de los países industrializados produjeron la mencionada caída en los precios reales del grano.

La gran ventaja que tuvo para Colombia el período de interrupción en

la vigencia del Pacto fue permitirle incrementar sus exportaciones físicas de café desde 10.5 millones de sacos en el año cafetero 1984/85 hasta 12 millones en el año 1986/87. Este hecho y la reducción en los niveles de producción del grano durante los mismos años permitieron al país disminuir sus niveles de inventarios desde 12.5 millones en octubre de 1985 hasta 7.9 millones en el mismo mes de 1987.

La renovación del Acuerdo Cafetero obliga a reducir nuevamente el nivel de exportaciones físicas hasta niveles cercanos a 10.5 millones de sacos, ya que la cuota correspondiente al país sólo se aumentó en un monto simbólico. No obstante, el aumento de precios que produce la renovación del Acuerdo es claramente benéfico y compensa la reducción en las cantidades exportadas, gracias a la conocida inelasticidad precio de la demanda mundial del grano. Así con el Acuerdo vigente, el país se asegura unos ingresos anuales netos del orden de US\$1.550 millones para los dos próximos años.

Como se aprecia en el Cuadro I-3, la contracción en el valor exportado de café entre los primeros nueve meses de 1986 y de 1987 fue de US\$958 millones. Casi la mitad de esta contracción, sin embargo, alcanzó a ser compensada por la mejoría en el balance comercial de combustibles, el cual aumentó en US\$449 millones entre los mismos períodos. La razón principal de este aumento fue el ya mencionado incremento en la producción doméstica de petróleo y sus derivados, la cual fue reforzada además por el repunte de las cotizaciones internacionales y por las mejores

**CUADRO I-3**  
**BALANZA COMERCIAL**  
**(Enero-septiembre)**  
**(Millones de US\$)**

|                                  | 1986  | 1987  | Variación<br>(%) |
|----------------------------------|-------|-------|------------------|
| I. Exportaciones totales         | 3.808 | 3.409 | -10.5            |
| A. Café                          | 2.349 | 1.391 | -40.8            |
| B. Combustibles                  | 431   | 844   | 95.8             |
| C. Otros                         | 1.028 | 1.174 | 14.2             |
| II. Compras de oro               | 387   | 279   | -27.9            |
| III. Importaciones totales       | 2.918 | 3.176 | 8.8              |
| A. Combustibles                  | 123   | 87    | -29.3            |
| B. Resto                         | 2.795 | 3.089 | 10.5             |
| IV. Balanza comercial (I-II-III) | 1.277 | 512   | **               |

Fuente: Importaciones y exportaciones según manifiestos de aduana del DANE. Compras de oro según Balanza Cambiaria del Banco de la República.

estrategias de comercialización utilizadas por el país. Mientras el precio promedio de exportación del crudo colombiano fue de US\$8.8 por barril durante los primeros nueve meses de 1986, en 1987 estuvo cerca a los US\$18, lo cual representa un incremento aproximado del 120%. El aumento de un 87% en las cantidades exportadas de carbón, por su parte, también contribuyó en forma importante a la mejoría en el balance comercial de combustibles aunque, como ya se mencionó, la reducción en el precio de este mineral impidió que el valor de sus exportaciones creciera en la misma proporción. En todo caso, entre enero y septiembre de 1987, el valor en dólares de las exportaciones de carbón se incrementó en algo más de un 50% con respecto

al mismo período del año anterior, lo que representó cerca de US\$100 millones de mejoría en el balance comercial.

La caída en el valor de las exportaciones de café fue también compensada en una magnitud importante por el positivo desempeño de las exportaciones menores, las cuales crecieron en un 14.2% entre los primeros nueve meses de 1986 y de 1987, aportando con ello un incremento de casi US\$150 millones a la balanza comercial (Cuadro I-3). En buena medida, este crecimiento de las exportaciones menores está asociado con la mayor competitividad que actualmente tienen los productos colombianos en el exterior, gracias al fuerte proceso de devaluación

real llevado a cabo por el país en los últimos años. Debe notarse, sin embargo, que esta no es la única ni necesariamente la principal explicación. En este sentido, resulta interesante discriminar el crecimiento de las exportaciones menores según países de destino, tal como se hace en el Cuadro I-4 con los registros de exportaciones diferentes de café, carbón y ferroníquel, aprobados por el INCO-MEX para los primeros siete meses de los últimos años. Como se puede apreciar allí, las exportaciones a la ALADI (incluyendo el Grupo Andino) muestran un aumento mayor que las exportaciones a los Estados Unidos, al Japón o a la Comunidad Económica Europea, tanto en 1986 como en 1987. Así, buena parte del dinamismo de las exportaciones menores proviene de las ventas a países latinoamericanos, pese a que el aumento en la tasa de cambio real en los últimos años frente a esos países ha sido mucho menor que frente a los países desarrollados. Dicha tasa de cambio real frente a los países de América Latina se encontraba en el tercer trimestre de 1987 al mismo nivel del primer trimestre de 1986 y por debajo de todos los demás trimestres de ese año, tal como se aprecia en el Gráfico I-4. En cambio, la devaluación real más fuerte en los dos últimos años se ha presentado con respecto a los países europeos, ya que en ella se conjuga la devaluación del peso frente al dólar con la del dólar frente a las monedas de esos países. A pesar de esto, el crecimiento de las exportaciones menores a la Comunidad Económica Europea es el que muestra un ritmo menor dentro de todos los grupos considerados en el Cuadro I-4.

Todas estas cifras sugieren así que el crecimiento observado en las exportaciones menores de los dos últimos años obedece tanto a la devaluación real del peso como a la reapertura de los mercados de los países vecinos. En esa reapertura, a su vez, juegan un papel importante la relativa recuperación económica de los países latinoamericanos y la realización de ciertos convenios bilaterales, como el acordado con el Perú, gracias al cual las exportaciones a ese país crecieron en un 67% entre los primeros siete meses de 1986 y 1987.

Sean cuales sean los orígenes del favorable comportamiento de las exportaciones menores, las autoridades económicas enfrentan actualmente el difícil reto de consolidar la dinámica de su crecimiento como mecanismo esencial para poder sostener un nivel apropiado de importaciones y rebajar simultáneamente los niveles relativos de endeudamiento que tiene actualmente el país. Frente a este reto, la política gubernamental no ha manifestado el dinamismo y la decisión requeridos.

En particular, la notable reducción en el ritmo de devaluación nominal del peso que se ha manifestado a lo largo de este año va claramente en contravía de la necesidad de ganar participación adicional en los mercados externos. Dicho ritmo, que en los primeros siete meses del año se ubicaba en el equivalente de un 23.4% anual, se ha ido reduciendo en los últimos meses con el objeto aparente de lograr una devaluación en el año completo del 20%. Esta devaluación permite mantener e incluso mejorar en alguna medida el grado de competitividad de los productos colombianos frente a los de

## CUADRO I-4

REGISTROS DE EXPORTACIONES MENORES, SEGUN DESTINO  
(Sin café, carbón ni ferróníquel)  
Millones de US\$  
Enero-julio

|                                | 1985  | 1986  | 1987  | Variaciones |       |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------------|-------|
|                                |       |       |       | 86/85       | 87/86 |
| 1. EE.UU.<br>(Incl. Pto. Rico) | 300.0 | 343.8 | 393.2 | 14.6        | 14.4  |
| 2. Japón                       | 22.1  | 25.9  | 30.0  | 17.2        | 15.8  |
| 3. CEE                         | 106.8 | 114.4 | 124.3 | 7.1         | 8.7   |
| 4. ALADI                       | 150.9 | 200.6 | 235.9 | 32.9        | 17.6  |
| 5. Resto                       | 113.8 | 117.6 | 195.1 | 3.3         | 65.9  |
| 6. Total                       | 693.6 | 802.3 | 978.5 | 15.7        | 22.0  |

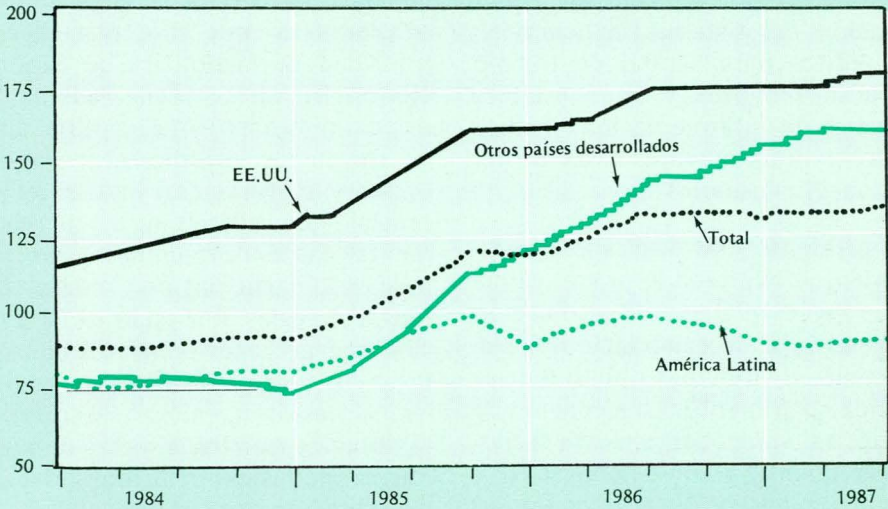
Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

los países desarrollados. Sin embargo, es claramente insuficiente para compensar las devaluaciones de nuestros principales compradores en América Latina, frente a las cuales la tasa de cambio real manifiesta un notable deterioro desde mediados de 1986 (Gráfico I-4). Este último deterioro no sólo constituye un factor en contra de la expansión de las exportaciones colombianas hacia los países latinoamericanos, sino que reduce la capacidad de nuestros productos para competir con los de estos países en los mercados del mundo desarrollado. De esta manera el mantenimiento de ritmos de devaluación del orden del 23% o 25% sería mucho más acorde con los propósitos de mantener un alto crecimiento de las exportaciones en los próximos años, máxime cuando la estabilidad en el ritmo de devaluación nominal del peso frente al dólar permite crear un ambiente de mayor certidumbre

entre los exportadores. Obviamente, un mayor ritmo de devaluación, como el sugerido, implicaría mayores costos financieros para las empresas públicas y privadas endeudadas con el exterior. Ello, sin embargo, se podría solucionar mediante el uso de instrumentos sectoriales que no afectarían las perspectivas globales del sector externo de la economía.

Otro elemento de gran importancia relacionado con el fomento a las exportaciones menores es el manejo del crédito y de los subsidios a través del CERT. Como se comentó en la pasada entrega de *Coyuntura Económica*, ambos instrumentos de fomento son manejados a partir de 1987 por una sola entidad. Como principio general, este cambio en la administración de los subsidios tiene la enorme ventaja de permitir una unificación de criterios en la política de promoción de exportaciones y de

GRAFICO I-4  
TASAS DE CAMBIO REALES PONDERADAS,  
SEGUN DESTINO DE LAS EXPORTACIONES MENORES  
Indices, base 1980 = 100



Fuente: FMI, cálculos de FEDESARROLLO. Las cifras para el tercer trimestre de 1987 son estimadas con base en datos de agosto.

hacer más eficiente la asignación del gasto público entre los instrumentos alternativos de promoción. En la práctica, sin embargo, el traslado de la administración de los CERT a PROEXPO tiene la desventaja de haber reducido los montos que globalmente se destinan a la promoción de las exportaciones. Por esta razón, las decisiones que tome esta entidad sobre la distribución de sus recursos entre crédito subsidiado y CERT y sobre la racionalización de cada uno de estos instrumentos se hace particularmente urgente. De hecho, PROEXPO ha tomado decisiones importantes en cuanto a la asignación del crédito pero ha mantenido en la incógnita lo que hará con los subsidios directos a través de CERT.

Los lineamientos generales sobre la política crediticia fueron trazados

por el director de PROEXPO en el Foro de conmemoración de los veinte años de la entidad<sup>5</sup>. Allí se anota que durante toda la historia de PROEXPO el crédito se ha dirigido en más de un 90% a financiar capital de trabajo, dejando sólo un monto marginal para el crédito para inversión fija, el cual además se ha concentrado con frecuencia en empresas que sólo exportan excedentes. El principal propósito de la actual administración es reorientar el crédito subsidiado hacia inversión fija en proyectos cuya producción sea claramente dirigida a los mercados externos. Sobre el crédito para capital de trabajo, el criterio básico expresado

<sup>5</sup> Federico Clarkson, "Discurso de Clausura del Foro para conmemorar los veinte años de la fundación PROEXPO", Bogotá, septiembre, 1987.

por PROEXPO es que su disponibilidad y oportunidad son más importante que el subsidio implícito que se otorgue en términos de tasas de interés reducidas. La política, por lo tanto, estará dirigida a incentivar la participación del sistema financiero en los créditos para capital de trabajo mediante mayores y más estables márgenes de intermediación, incluso si ello implica mayores tasas de interés para los usuarios.

El elemento más positivo de los lineamientos expresados por el director de PROEXPO es la identificación del desarrollo de exportaciones *nuevas* como el principal objetivo de la política de fomento. La ejecución de la política, sin embargo, corre el riesgo de reducir el grado de competitividad de algunas exportaciones importantes, al incrementarles los costos financieros correspondientes a su capital de trabajo. No obstante, ello podría ser compensado mediante mayores subsidios a través de CERT a las empresas que exportan una mayor proporción de su producción y que, por lo tanto, se vean más afectadas en sus costos financieros por la elevación de las tasas de interés de PROEXPO.

Por otra parte, la demora en la definición de criterios para la distribución de los recursos entre crédito y CERT, y de una política de asignación de estos últimos entre los sectores exportadores, crea un ambiente de incertidumbre que puede ser fuertemente perjudicial. Las decisiones sobre el desarrollo de nuevas exportaciones tienen que ser tomadas por las empresas con base en sus expectativas de rentabilidad futura en ese tipo de actividad. Por esta razón, la incertidumbre sobre los subsidios

que van a recibir en el futuro puede ser incluso más importante que el monto de subsidios que reciben en cada instante. La definición de reglas claras, y que se puedan mantener en el largo plazo para la asignación de subsidios es, por ello, una urgente prioridad de la política de exportaciones. En dichas reglas, además, el principio fundamental debería ser el de asignar los subsidios entre las empresas y sectores con base en el potencial que ellas tengan de incrementar las exportaciones y no con base en la participación media que tengan en estas. Por esta razón, la posibilidad de hacer contratos con empresas o con organizaciones gremiales para el otorgamiento de subsidios temporales, sujetos a metas de crecimiento de las exportaciones, debería ser estudiado por las autoridades.

## B. Importaciones

Como se puede apreciar en el Cuadro I-3, el valor en dólares de las importaciones totales creció en 8.8% entre los primeros nueve meses de 1986 y de 1987, mientras el de las importaciones diferentes de combustibles lo hizo en 10.5%. Estos ritmos de crecimiento son, sin embargo, superiores al que presentaron los registros aprobados por el INCO-MEX entre los mismos períodos, 4.5%, lo cual obedece en parte al mayor crecimiento que estos habían tenido durante 1986 y a los lógicos rezagos que existen entre registros e importaciones efectivas (manifiestos de aduana).

El crecimiento de 4.5% en el valor en dólares de los registros aprobados de importación puede parecer excesivamente bajo cuando se tiene en cuenta que la producción nacio-

nal está mostrando un crecimiento ligeramente superior al 5% y que la inflación internacional en dólares ha sido particularmente fuerte en 1987, debido a la devaluación de la divisa norteamericana. No obstante, varios elementos sugieren que el grado de control cuantitativo a las importaciones que enfrentó el sector privado durante 1987 no fue más estricto, en términos relativos, que el de 1986, y en cambio sí fue notablemente más relajado que el de los años anteriores.

En primer lugar, debe mencionarse que el INCOMEX está llevando a cabo una política de cancelación de todos los registros aprobados que no sean utilizados, lo cual permite asignar un mayor valor de importaciones efectivas con los cupos de divisas que le impone la Junta Monetaria. Esta política de "reciclaje" se une a la lógica existencia de rezagos entre los registros y las importaciones efectivas para explicar el mayor crecimiento de estas últimas durante 1987.

Por otra parte, la reducción en las necesidades de importación de combustibles y la contracción de las compras oficiales en el exterior han permitido un crecimiento de las importaciones aprobadas para el sector privado mucho mayor que el global de los registros aprobados. En efecto, pese al crecimiento de sólo un 4.5% en el total, los registros aprobados para el sector privado pudieron crecer en un 11.4% gracias a la contracción de un 24.0% en las importaciones oficiales (Cuadro I-5). La reducción en las compras oficiales en el exterior ha sido posible gracias fundamentalmente a la terminación de varios de los grandes proyectos mineros y energéticos que se estaban construyendo en el país en los años anteriores.

Por otra parte, debe mencionarse que el crecimiento de las importaciones privadas estuvo distribuido de tal forma que no hay ninguna razón para pensar que haya generado problemas de abastecimiento a la industria

CUADRO I-5

## REGISTROS APROBADOS SEGUN CARACTER DEL IMPORTADOR

(Millones de US\$ FOB)

Enero - septiembre

|           | 1985    | 1986    | 1987    | Variación % |       |
|-----------|---------|---------|---------|-------------|-------|
|           |         |         |         | 86/85       | 87/86 |
| Oficiales | 650.4   | 703.5   | 534.8   | 8.2         | -24.0 |
| Privadas  | 2.585.3 | 2.923.9 | 3.256.7 | 13.1        | 11.4  |
| Total     | 3.235.6 | 3.627.4 | 3.791.5 | 12.1        | 4.5   |

Fuente: INCOMEX.

nacional o que haya entorpecido la inversión. Aunque no se dispone de la discriminación de esas importaciones según uso o destino económico hasta el mes de septiembre, las cifras de los primeros semestres de 1986 y 1987, que se presentan en el Cuadro I-6, son suficientemente ilustrativas al respecto. En efecto, aunque el crecimiento global de las importaciones privadas entre estos períodos fue de sólo 8.2%, el de las importaciones privadas de materias primas y productos intermedios para

la industria fue de un 13%. Las importaciones privadas de bienes de capital para la agricultura y para la industria, entre tanto, crecieron en 35.6% y 24.5% respectivamente.

Pese a todas las cifras anteriores, que muestran claramente que el sector privado tuvo acceso a niveles relativamente altos de importaciones, las autoridades se vieron enfrentadas durante 1987 a grandes presiones que las llevaron a ampliar la cuota anual de divisas en US\$450 millones. Las

CUADRO I-6

REGISTROS DE IMPORTACION APROBADOS PARA EL  
SECTOR PRIVADO, SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO

— C U O D E —  
(Millones de US\$ FOB)  
(Enero-junio)

| Descripción                      | 1986    | 1987    | Variación<br>% |
|----------------------------------|---------|---------|----------------|
| Bienes de consumo                | 263.0   | 250.6   | -4.7           |
| — No duradero                    | 173.3   | 152.8   | -11.9          |
| — Duradero                       | 89.7    | 97.9    | 9.1            |
| Materias primas y productos int. | 963.5   | 1.074.3 | 11.5           |
| — Combustibles                   | 15.9    | 13.9    | -12.6          |
| — Agricultura                    | 82.6    | 81.7    | -1.1           |
| — Industria                      | 865.0   | 978.7   | 13.1           |
| Bienes de capital                | 744.0   | 817.4   | 9.9            |
| — Construcción                   | 22.9    | 26.5    | 16.0           |
| — Agricultura                    | 30.4    | 41.2    | 35.6           |
| — Industria                      | 456.5   | 568.3   | 24.5           |
| — Transporte                     | 234.2   | 181.4   | -22.6          |
| Diversos                         | 15.2    | 6.6     | -56.4          |
| Total general                    | 1.985.7 | 2.149.0 | 8.2            |

Fuente: INCOMEX, División de Estudios Técnicos de Importación.



presiones por esta ampliación, como se comentó en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*, se originaron en buena medida en demandas especulativas que las autoridades no lograron controlar como hubiera sido necesario, debido a la importante proporción de posiciones arancelarias que ya habían sido trasladados del régimen de licencia previa al de libre importación. Al no poderse controlar el rápido aumento en la demanda bajo el régimen de libre importación, el mantenimiento de las cuotas globales impuestas por la Junta Monetaria obligó al INCOMEX a reducir en cerca de un 10% el valor de las importaciones aprobadas bajo licencia previa entre enero y septiembre de 1987, comparado con igual período de 1986 (ver Cuadro I-7). Adicionalmente, las solicitudes de importaciones bajo licencia previa se incrementaron en más de un 14%, a pesar de la reducción en el número de posiciones arancelarias sujetas a este régimen, lo cual respondió en parte a demandas especulativas y en parte a la esperanza de los importadores de lograr una licencia aprobada mediante la presentación de varias solicitudes. Unido a las menores aprobaciones, este incremento en las solicitudes llevó el porcentaje de licencias sin aprobar hasta un 38.5% entre enero y septiembre de 1987, porcentaje éste que contrasta con el 21.9% correspondiente al mismo período del año anterior.

Teniendo en cuenta lo sucedido durante 1987, sorprende encontrar que las autoridades sigan planteando como objetivo de la política un mayor traslado de posiciones arancelarias del régimen de licencia previa al de libre importación<sup>6</sup>. Ese tipo de traslados sólo seguiría deteriorando

el grado de discrecionalidad del INCOMEX sobre la asignación de las licencias. La proporción de posiciones que se hallan en el régimen de libre importación (36.2% a comienzos del año<sup>7</sup>) es ya relativamente alta en relación con los patrones históricos del país y contrasta radicalmente con la que se tuvo, por ejemplo, a finales de 1984 (0.5%).

### C. Balanza comercial

Junto con las exportaciones y las importaciones de bienes, las compras de oro por parte del Banco de la República son un componente importante del balance comercial de la balanza de pagos del país. Como se aprecia en el Cuadro I-3, el valor de esas compras se redujo en más de US \$100 millones entre los primeros nueve meses de 1986 y 1987, debido a la caída de las compras físicas que ya fue comentada en una sección anterior de este capítulo. Esta reducción en el valor de las compras de oro y el menor valor de las exportaciones de café, no alcanzaron a ser compensados totalmente por las más altas exportaciones menores y de combustibles. El balance comercial de la balanza de pagos manifestó, por lo tanto, un deterioro de US\$765 millones entre los primeros nueve meses de 1986 y 1987, a pesar de lo cual siguió siendo superavitario (Cuadro I-3).

En términos de la balanza cambiaria (Cuadro I-8), el comportamiento

<sup>6</sup> INCOMEX, "Lineamientos de la Política de Comercio Exterior", Documento aprobado por el Consejo Directivo de Comercio Exterior, Bogotá, julio de 1987. En *Comercio Exterior*, Vol. 20, No. 1, septiembre, 1987.

<sup>7</sup> Ver "Notas Editoriales" de la *Revista del Banco de la República* de abril de 1987, p. XII.

## CUADRO I-7

PRESION POR IMPORTACIONES BAJO EL REGIMEN  
DE LICENCIA PREVIAEnero-septiembre  
(Millones de US\$ y porcentajes)

|                          | 1985   | 1986   | 1987   |
|--------------------------|--------|--------|--------|
| Valor solicitado         | 3726.7 | 2370.4 | 2718.0 |
| Valor aprobado           | 2091.8 | 1851.6 | 1672.4 |
| Porcentaje sin aprobar % | 43.9   | 21.9   | 38.5   |

Fuente: INCOMEX, cifras provisionales.

de las transacciones comerciales fue muy similar al de la balanza de pagos. El balance comercial se deterioró pero siguió siendo superavitario en US\$716 millones entre enero y comienzos de diciembre de 1987.

#### D. Balance de servicios, repatriación de capitales y balance de transacciones corrientes

A nivel de la balanza cambiaria, el deterioro comercial se vio compensado en buena medida por la mejoría en el balance de servicios, la cual a su vez fue explicada por un fuerte incremento en los ingresos netos por servicios no financieros. En efecto, durante el año corrido hasta diciembre 4, esos ingresos netos fueron superiores en US\$301 millones a los del período correspondiente del año anterior y en US\$597 millones a los del mismo período de 1985. Como es bien sabido, al menos parte de esta mejoría en el balance de transacciones cambiarias correspondientes a servicios no financieros debe ser ex-

plicada por el retorno de capitales que habían salido ilegalmente del país o por una reducción en la salida neta de esos capitales con respecto a la de los años anteriores, en los que la situación cambiaria hacía temer por una devaluación masiva y en los que el ritmo de devaluación otorgaba, de hecho, una muy alta rentabilidad a la tenencia de activos en el exterior.

En la medida en que los mayores ingresos de divisas registrados bajo el rubro de servicios no financieros corresponden más a movimientos encubiertos de capitales que a verdaderas transacciones de servicios, ellos no se reflejan sobre la balanza de pagos de la misma forma en que lo hacen sobre la cambiaria. En efecto, en la estimación preliminar de la balanza de pagos que se presenta en el Cuadro I-9 se considera que el balance de servicios no sólo no manifiesta una mejoría sino que muestra un relativo deterioro, debido tanto a los mayores pagos de intereses sobre la

**CUADRO I-8**  
**BALANZA CAMBIARIA**  
**Enero-diciembre 4**  
**(Millones de US\$)**

|   | 1986    | 1987   | Variación<br>o/o |
|---|---------|--------|------------------|
| I. BALANCE COMERCIAL  | 1376.2  | 715.8  | **               |
| A. Exportaciones de bienes  | 3596.5  | 3188.4 | -11.3            |
| 1. Café   | 2248.8  | 1385.4 | -38.4            |
| 2. Petróleo, carbón y ferroníquel                                     | 185.1   | 408.3  | 120.6            |
| 3. Otros  | 1162.5  | 1394.7 | 20.0             |
| B. Compras de oro   | 442.4   | 353.9  | -20.0            |
| C. Importaciones de bienes  | 2662.7  | 2826.5 | 6.1              |
| II. BALANCE DE SERVICIOS Y<br>TRANSFERENCIAS                          | -501.1  | -199.0 | **               |
| A. Servicios no financieros (netos)                                   | 377.7   | 678.8  | 79.7             |
| B. Capital, petróleo, minería y<br>pagos para refinación <sup>1</sup> | 135.6   | 101.7  | -25.0            |
| C. Servicios de capital <sup>2</sup>                                  | -1014.4 | -979.5 | **               |
| III. BALANCE DE TRANSACCIONES<br>CORRIENTES (I + II)                  | 875.1   | 516.8  | **               |
| IV. FINANCIACIÓN  | -206.1  | -700.6 | **               |
| A. Inversión extranjera neta  | 36.1    | 37.0   | 2.5              |
| B. Resto capital privado neto   | -92.7   | -43.5  | **               |
| C. Capital oficial  | 399.8   | -639.8 | **               |
| D. Banco de la República  | -549.3  | -54.4  | **               |
| V. OTROS MOVIMIENTOS DE<br>DIVISAS                                    | 51.0    | 90.8   | 39.8             |
| VI. CAMBIO DE RESERVAS<br>BRUTAS (III + IV + V)                       | 720.0   | -93.0  | **               |
| VII. SALDO EN RESERVAS BRUTAS   | 3033.1  | 3418.5 | **               |

<sup>1</sup> Incluye divisas vendidas por filiales extranjeras para sus gastos domésticos, compras de petróleo para refinación y gas natural.

<sup>2</sup> Ingresos netos de intereses menos remesas de utilidades y dividendos.

Fuente: Banco de la República, cifras preliminares.

deuda externa como a los mayores egresos netos por servicios no financieros y transferencias. Por esta razón, pese a que la cuenta corriente de la balanza cambiaria se mantiene superavitaria, la proyección de balanza de pagos muestra un déficit corriente de US\$278 millones para 1987, que contrasta con el superávit que se observó en 1986. En cualquier caso, debe mencionarse que dicho déficit es relativamente bajo, al representar apenas un 0.8% del pro-

ducto interno bruto del país.

### E. Financiación

Durante 1987, se presentó una fuerte reducción en los flujos de capital hacia el país. De acuerdo con la estimación preliminar de la balanza de pagos que se presenta en el Cuadro I-9, esos flujos pasan de casi US \$1.000 millones en 1986 a menos de US\$170 millones en 1987. Esta caí-

**CUADRO I-9**  
**ESTIMACION PRELIMINAR DE LA BALANZA DE PAGOS, 1986 - 1987**  
(Millones de US\$)

|  | 1986   | 1987   |
|--|--------|--------|
| I. BALANZA COMERCIAL   | 1.991  | 1.445  |
| A. Exportaciones totales                                     | 5.017  | 4.900  |
| 1. Café  | 2.736  | 1.600  |
| 2. Combustibles y derivados del petróleo                     | 803    | 1.600  |
| 3. Otros   | 1.478  | 1.670  |
| B. Compras de oro  | 460    | 330    |
| C. Importaciones   | 3.486  | 3.785  |
| 1. Petróleo  | 155    | 105    |
| 2. Otras   | 3.331  | 3.680  |
| II. BALANZA DE SERVICIOS Y TRANSFERENCIAS                    | -1.498 | -1.723 |
| A. Financieros   | -1.505 | -1.660 |
| 1. Ingresos  | 137    | 140    |
| 2. Egresos   | 1.642  | 1.800  |
| B. No financieros y transferencias                           | 7      | -63    |
| III. BALANCE EN CUENTA CORRIENTE                             | 493    | -278   |
| IV. CUENTA DE CAPITAL  | 973    | 168    |
| A. Capital largo plazo                                       | 2.363  | 601    |
| 1. Inversión   | 712    | 428    |
| 2. Endeudamiento público y B. República                      | 1.598  | 103    |
| 3. Endeudamiento privado                                     | 53     | 70     |
| B. Capital corto plazo, contrapartidas y errores u omisiones | -1.390 | -433   |
| V. VARIACIONES RESERVAS BRUTAS                               | 1.466  | -110   |

Fuente: 1986: Banco de la República. 1987: Estimaciones preliminares de FEDESARROLLO.

da resulta, además, particularmente preocupante cuando se observa que proviene exclusivamente de lo sucedido con la inversión extranjera y con el comportamiento de la deuda externa del sector oficial. Por contraste, los flujos netos de capitales del sector privado manifiestan una importante mejoría en 1987, que se refleja tanto en los mayores ingresos de capital de largo plazo para este sector como en la drástica reducción en las salidas netas de capitales de corto plazo y de capitales ilegales, implícitos en el rubro de "errores y omisiones".

La caída en la inversión extranjera entre 1986 y 1987 proviene en parte de la terminación de importantes proyectos en el sector de hidrocarburos. Ella refleja también, sin embargo, la falta de efectividad que han tenido las distintas medidas adoptadas durante los últimos años para atraer capital de riesgo del exterior. Antes que atraer mayor inversión, esas medidas pueden haber incrementado los costos que representa para el país la inversión extranjera existente, a través de mayores remesas de utilidades.

En cuanto al comportamiento del endeudamiento público, la reducción por casi de US\$1.500 millones en los flujos netos hacia el país refleja ante todo el estancamiento en la contratación y desembolso de créditos de la banca comercial. Como se discutió en detalle en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*, la negociación del crédito "Concorde", por US \$1.060 millones, no sólo se inició demasiado tarde, hacia el mes de julio pasado, sino que se hizo sin tener en cuenta las mayores necesidades de financiamiento comercial que va a te-

ner el país en el mediano plazo. De hecho, debido a la demora en la contratación del "Concorde", Colombia se ha convertido en uno de los únicos países del Tercer Mundo que está reduciendo su nivel absoluto de endeudamiento frente a la banca privada internacional, factor que, por lo demás, otorga un poder de negociación creciente a esa banca frente al país.

Trabajos recientes realizados en FEDESARROLLO<sup>8</sup> han mostrado que para mantener un crecimiento económico similar al promedio histórico, Colombia necesitaría incrementar su nivel de endeudamiento neto frente a la banca comercial en los próximos años, lo cual no impediría que los indicadores de endeudamiento relativo, tales como las relaciones deuda/PIB o deuda/exportaciones, muestren una mejoría hasta fines de la década actual. Estos resultados contrastan con las previsiones del gobierno, en las cuales se proyecta mantener constante el nivel de endeudamiento frente a los bancos comerciales entre 1987 y 1990<sup>9</sup>, y sugieren la necesidad de una estrategia más agresiva en la consecución de crédito externo de la que se está llevando a cabo. Esto último, además, resulta particularmente cierto cuan-

<sup>8</sup> Eduardo Lora y José Antonio Ocampo, "La Deuda Externa y las Posibilidades de Crecimiento Económico en Colombia", en J.A. Ocampo y E. Sarmiento (eds.), *¿Hacia un nuevo Modelo? Un debate*, Tercer Mundo, FEDESARROLLO, Uniandes, diciembre, 1987.

<sup>9</sup> "Programación Financiera, 1987-1990", Documento preparado por el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación para ser presentado a la banca internacional. En *Hacienda* No. 6, abril-junio, 1987.

do se observa que la estrategia actual no está conduciendo, ni siquiera, al logro de los modestos objetivos planteados por el gobierno. De hecho, el país no está en capacidad de hacer pagos netos de deuda externa a la banca comercial en los próximos años sin reducir de manera inadmisiblemente su ritmo de crecimiento. Por ello, la continuación del pago de amortizaciones se debería supeditar al desembolso de créditos nuevos por montos superiores, o al menos equivalentes. Si esos desembolsos no se consiguen rápidamente a través de las negociaciones en el mercado de crédito voluntario, Colombia deberá entrar en un proceso de reestructuración formal de su deuda con la banca comercial.

En cualquier caso, debe insistirse en que la única manera de evitar un deterioro en los indicadores de endeudamiento en la década de los noventa, y de mantener al mismo tiempo un ritmo de crecimiento económico aceptable, es mediante activas políticas comerciales que eviten un deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Una política de devaluación, que vaya más allá de mantener el nivel actual de la tasa de cambio real, una agresiva política de fomento a las exportaciones, que resuelva las incertidumbres que existen actualmente, y un estricto control de importaciones que no se relaje frente a las presiones internas y externas, deberán ser los elementos fundamentales de la política para el sector externo de la economía en los próximos años.

### III. SITUACION FISCAL

De acuerdo con estimativos del Departamento Nacional de Planeación para 1987, el déficit consolidado

del sector público (excluyendo al Fondo Nacional del Café— será del orden del 2.3% del PIB, lo cual representa una reducción con respecto al de 1986 que fue de 2.9%<sup>10</sup>. En buena medida, este resultado responde al incremento en el superávit arrojado por el balance financiero del gobierno central, gracias al acelerado crecimiento de sus ingresos corrientes, que contrarresta el también muy rápido aumento de los gastos. Adicionalmente, el balance financiero del sector descentralizado se ve favorecido en este año por la reducción en el valor de las inversiones realizadas por Carbocol y por las empresas del sector eléctrico, así como por el aumento en los ingresos de Ecopetrol y Carbocol.

#### A. Evolución de los ingresos corrientes del gobierno central

Tal como se mencionó en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*, los ingresos corrientes de la Nación han manifestado un gran dinamismo durante 1987, que se manifiesta tanto en los impuestos de renta y complementarios como en los impuestos al comercio exterior y en los ingresos no tributarios del gobierno nacional.

En el Cuadro I-10 se puede observar que a pesar del crecimiento de un 42.3% en los recaudos por impuestos de renta y complementarios que se había presentado entre los primeros nueve meses de 1985 y 1986, estos volvieron a aumentar a un ritmo similar en 1987. En buena medida, sin embargo, el crecimiento para el

<sup>10</sup> DNP, *Colombia: Informe Económico*, octubre de 1987, p. 21.

**CUADRO I-10**  
**INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION (RECAUDOS)**  
 (Enero - septiembre)  
 Millones de pesos

|                                   | 1985                 | 1986    | 1987    | Variaciones<br>o/o |               |
|-----------------------------------|----------------------|---------|---------|--------------------|---------------|
|                                   |                      |         |         | 1986/<br>1985      | 1987/<br>1986 |
| I. INGRESOS TRIBUTARIOS           | 321.112 <sup>a</sup> | 474.103 | 651.225 | 47.6               | 37.4          |
| A. Renta y complementarios        | 110.940              | 157.920 | 227.020 | 42.3               | 43.8          |
| 1. Impuesto a la renta            | 34.770               | 44.278  | 67.315  | 27.3               | 52.0          |
| 2. Retenciones                    | 43.179               | 72.563  | 112.233 | 68.1               | 54.7          |
| 3. Anticipos                      | 30.622               | 37.747  | 43.362  | 23.3               | 14.9          |
| 4. Remesas                        | 2.369                | 3.332   | 4.109   | 40.6               | 23.3          |
| B. Impuestos a las ventas         | 98.927               | 145.754 | 180.226 | 47.3               | 23.7          |
| 1. Sobre bienes domésticos        | 70.521               | 100.871 | 114.102 | 43.0               | 13.1          |
| 2. Sobre bienes importados        | 28.406               | 44.883  | 66.125  | 58.0               | 47.3          |
| C. Impuestos al comercio exterior | 68.480               | 117.194 | 186.027 | 71.1               | 58.7          |
| 1. Ad Valorem café <sup>b</sup>   | 9.293                | 23.256  | 16.899  | 150.2              | -27.3         |
| 2. Importaciones <sup>c</sup>     | 59.287               | 93.938  | 169.128 | 58.7               | 80.1          |
| D. Ad-Valorem gasolina ACPM       | 27.954               | 34.576  | 43.578  | 23.7               | 26.0          |
| E. Otros <sup>d</sup>             | 14.811               | 18.659  | 14.329  | 26.0               | -23.2         |
| II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS       | 26.640               | 45.061  | 63.597  | 69.1               | 41.1          |
| III. INGRESOS CORRIENTES BRUTOS   | 347.753              | 519.163 | 714.823 | 49.3               | 37.7          |
| Menos: devoluciones y papeles     | 17.782               | 18.075  | 22.372  | 1.6                | 23.8          |
| IV. INGRESOS CORRIENTES NETOS     | 329.970              | 501.089 | 692.450 | 51.9               | 38.2          |

<sup>a</sup> No incluye el impuesto predial, el cual fue suprimido como ingreso de la nación a partir de 1985.

<sup>b</sup> Incluye tasas de 2.5% y de 4.0%.

<sup>c</sup> Incluye aduanas y recargos, CIF de 2%, CIF de 8% y CIF de 18%.

<sup>d</sup> Incluye Pro-turismo 5%, Timbre Nacional, timbre salidas al exterior y gravamen 16% a boletas cinematográficas.

Fuente: Informes de recaudos DIN. Cálculos D.N.P. - U.I.P. - D.A.F.

último año obedeció a las amnistías decretadas en la última reforma tributaria, las cuales se estima que produjeron alrededor de \$21.000 millones. Cuando se descuenta este monto, el crecimiento de los impuestos de renta y complementarios es de un 30.5% entre los períodos enero-septiembre de los dos últimos años. Aunque esta cifra es muy superior a lo que se observaba en la entrega anterior de *Coyuntura Económica* con base en cifras para los primeros seis meses del año, los argumentos desarrollados allí siguen siendo válidos: "el comportamiento muy favorable del total de recaudos del impuesto a la renta y complementarios ha sido un producto de la Ley 75 de 1986 sólo en razón de las amnistías por ella decretadas. Una vez se descuenta este efecto, puede afirmarse que, de acuerdo con muchos de los críticos de la reforma, ella ha debilitado los recaudos, toda vez que, en ausencia de las nuevas medidas habrían crecido más rápidamente"<sup>11</sup>. En efecto, el crecimiento de 30.5% entre los primeros nueve meses de 1986 y 1987, descontando la amnistía, resulta muy inferior al 42.3% en que aumentaron estos impuestos entre los mismos meses de 1985 y 1986, cuando el crecimiento económico era muy similar. Por otra parte, el crecimiento de 30.5% es apenas consistente con una elasticidad unitaria de los impuestos por renta y complementarios con respecto al PIB nominal, a pesar de que en una fase de auge económico como la actual esa elasticidad debería ser considerablemente mayor, ya que la participación de las utilidades de las empresas en el PIB está aumentando en forma

significativa y son esas utilidades las que pagan mayores tasas de tributación.

Aparte del crecimiento de los impuestos de renta y complementarios (incluyendo amnistía), el comportamiento de los impuestos a las importaciones y el de los ingresos no tributarios contribuyen de manera muy importante para explicar el positivo desempeño de los ingresos corrientes de la Nación. El exagerado crecimiento de los primeros (80.1% de acuerdo con el Cuadro I-10) responde en parte a la reclasificación del impuesto CIF del 5% con destino a PROEXPO, que se contabilizaba previamente como un ingreso no tributario. A pesar de ello, sin embargo, los impuestos a las importaciones muestran un aumento importante que obedece tanto al aumento del valor en pesos de las importaciones como a la mayor participación de las compras externas del sector privado. El fuerte aumento en los ingresos no tributarios, por su parte, que en el Cuadro I-10 se encuentra subvaluado debido a la mencionada reclasificación del impuesto CIF del 5%, obedece fundamentalmente a las transferencias de Ecopetrol hacia el gobierno central.

#### B. Comportamiento de los gastos y del balance financiero del gobierno central

Los pagos de tesorería correspondientes a gastos corrientes y de inversión del gobierno central siguen manifestando un gran dinamismo, de acuerdo con las cifras hasta octubre consignadas en el Cuadro I-11. En el caso de los gastos corrientes, ese dinamismo es incluso superior al que

<sup>11</sup> *Coyuntura Económica*, Vol. XVII, No. 3, septiembre, 1987, ps. 30-33.



## CUADRO I-11

BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL  
OPERACIONES EFECTIVASEnero-octubre  
(Millones de pesos)

|   | 1985    | 1986    | 1987    | Variaciones<br>o/o |               |
|---|---------|---------|---------|--------------------|---------------|
|   |         |         |         | 1986/<br>1985      | 1987/<br>1986 |
| I. INGRESOS CORRIENTES                      | 351.677 | 509.533 | 731.081 | 44.9               | 43.5          |
| II. GASTOS CORRIENTES                       | 296.054 | 396.385 | 539.161 | 33.9               | 36.0          |
| A. Funcionamiento <sup>1</sup>              | 267.167 | 352.241 | 469.434 | 31.8               | 33.3          |
| B. Intereses de la deuda                    | 28.887  | 44.144  | 69.727  | 52.8               | 58.0          |
| III. AHORRO (I-II)                          | 55.623  | 113.148 | 191.920 | 103.4              | 69.6          |
| IV. GASTOS DE INVERSION                     | 81.624  | 97.151  | 161.523 | 19.0               | 66.3          |
| V. SUPERAVIT (III-IV)                       | -26.001 | 15.998  | 30.398  | **                 | **            |
| VI. FINANCIAMIENTO                          | 48.116  | 15.585  | -94.921 | **                 | **            |
| A. Crédito Interno Neto                     | 62.586  | 45.149  | -941    | **                 | **            |
| 1. Desembolsos                              | 75.801  | 72.359  | 14.473  | -4.5               | 80.0          |
| a. Emisión B. República                     | 24.978  | 30.000  | 0       | 20.1               | -100.0        |
| b. Crédito cafetero                         | 0       | 0       | 4.525   | **                 | **            |
| c. Bonos                                    | 16.843  | 4.112   | 8.955   | -75.6              | 117.8         |
| d. T.A.N.                                   | 33.380  | 38.247  | 993     | 12.6               | -97.4         |
| 2. Amortizaciones                           | 13.215  | 27.210  | 15.414  | 105.9              | -43.4         |
| B. Crédito externo neto                     | -14.470 | -29.564 | -93.980 | **                 | **            |
| 1. Desembolsos                              | 13.141  | 25.682  | 8.871   | 95.4               | -65.5         |
| 2. Amortizaciones                           | 27.611  | 55.246  | 102.851 | 100.1              | 86.2          |
| VII. VARIACION DE DEPOSITOS<br>DE TESORERIA | 22.114  | 31.583  | -64.523 | **                 | **            |

<sup>1</sup> Incluye "otros pagos".

Fuente: D.N.P. - U.I.P. - D.A.F., a partir del Informe Mensual de la Tesorería General de la República.

ya se observaba en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*, al mostrar estos un crecimiento del 36%, más de 12 puntos porcentuales por encima de la inflación. En el caso de la inversión, el ritmo de crecimiento de 66% que allí se comentaba se sigue manteniendo durante el segundo semestre del año.

El dinamismo de los ingresos corrientes de la Nación, sin embargo, no sólo ha evitado que el crecimiento de los gastos desmejore la posición financiera del gobierno, sino que ha permitido aumentar en unos \$15.000 millones el superávit que este mostraba en 1986. Unido a una reducción en los depósitos de tesorería por \$64.523 millones, el superávit obtenido por el gobierno central le permitió pagar casi \$94.000 millones netos de su deuda externa durante los diez

primeros meses del año, al tiempo que reducía ligeramente su deuda interna, en \$940 millones (ver Cuadro I-11).

El comportamiento del gasto público medido según pagos de tesorería, al que se hace referencia en los párrafos anteriores, sobrestima en alguna medida su crecimiento. En efecto, como se aprecia en el Cuadro I-12, el crecimiento de las apropiaciones, de los acuerdos y de los giros es claramente inferior. No obstante, cualquiera que sea el paso presupuestal a través del cual se mida el gasto, este manifiesta tasas de crecimiento muy superiores a la inflación entre los períodos enero-octubre de 1986 y 1987. Esto, además, no sólo se manifiesta para el caso de los gastos de funcionamiento y para el servicio de la deuda sino también, por contraste

### CUADRO I-12

#### TASAS DE CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL SEGUN APROPIACIONES, ACUERDOS, GIROS Y PAGOS<sup>1</sup>

Enero-octubre de 1987/enero-octubre de 1986

|                                | Apropiaciones | Acuerdos | Giros | Pagos |
|--------------------------------|---------------|----------|-------|-------|
| I. Funcionamiento <sup>2</sup> | 28.4          | 31.8     | 34.7  | 34.0  |
| II. Inversión <sup>2</sup>     | 57.7          | 36.1     | 45.7  | 56.4  |
| III. Servicio de la deuda      | 40.3          | 31.1     | 34.5  | 68.5  |
| IV. Total                      | 38.0          | 32.3     | 36.4  | 44.7  |

<sup>1</sup> Incluye sólo acuerdos, giros y pagos sobre las vigencias de cada uno.

<sup>2</sup> Incluye aportes regionales.

Fuente: Contraloría General de la República, *Informe Financiero*, octubre de 1987, Cuadro 20.

con lo que sucedía en el primer semestre<sup>12</sup>, para los gastos de inversión, cuya ejecución ha manifestado una notable aceleración en la segunda mitad del año.

### C. Comportamiento del sector descentralizado y situación del FODEX

De acuerdo con estimaciones preliminares del Departamento Nacional de Planeación<sup>13</sup>, los gastos de inversión de las entidades del sector público descentralizado presentarán durante 1987 un aumento inferior a la inflación, del orden de 19.40%. La caída que esto implica en el valor real de la inversión proviene fundamentalmente de las menores inversiones del sector eléctrico y de Carbocol, para las cuales se esperan caídas del 100% y del 260% en términos nominales. Así mismo, se espera que los niveles de inversión de dos de las más grandes entidades del sector descentralizado, Ecopetrol y el Fondo Vial Nacional, presenten aumentos inferiores a la inflación, del orden del 150%.

La reducción en los niveles reales de inversión del sector público descentralizado se ve reforzada en su efecto sobre la situación financiera del sector, por el rápido crecimiento de los ingresos de ciertas empresas como Ecopetrol y Carbocol. Otras empresas, sin embargo, y en particular las del sector eléctrico, han enfrentado serias dificultades financieras para cubrir las amortizaciones de las grandes deudas contratadas en

los últimos años setenta y en la primera década de los ochenta. El sobredimensionamiento del sector eléctrico, del que se trata en detalle en el Capítulo de Minería y Energía de esta revista, los altos ritmos de devaluación del peso en los años recientes, las altas tasas de interés internacionales, la falta de previsión de muchas de las empresas del sector y la demora en el diseño de un programa de ajuste sectorial como el que se inició en este año, son todas razones que contribuyen a las dificultades que tienen actualmente el sector para cumplir con sus compromisos de crédito en moneda extranjera. Estas dificultades han tenido que ser resueltas a través del Fondo de Monedas Extranjeras del Banco de la República, FODEX, el cual, a diciembre 4, ya había prestado recursos por casi \$62.000 millones para el sector.

El Fondo de Monedas Extranjeras fue creado en 1973 pero sólo se reglamentó a mediados de 1986 mediante un acuerdo entre el gobierno nacional y el Banco de la República. Su objetivo, como es bien sabido, consiste en "asegurar el pago puntual y exacto de todos los compromisos derivados de la deuda pública externa de la Nación, o de la deuda externa garantizada por esta"<sup>14</sup>. Las empresas públicas del sector descentralizado con deudas garantizadas por el gobierno nacional pueden, por lo tanto, acudir al FODEX para cubrir sus obligaciones externas cuando no lo puedan hacer con sus propios recursos. El

<sup>12</sup> Ver *Coyuntura Económica*, Vol. XVII, No. 3, septiembre, 1987, ps. 35-36.

<sup>13</sup> DNP. *op. cit.*, Cuadro 16.

<sup>14</sup> Contraloría General de la República, "El FODEX, un prestamista extrabancario y un gasto público extrapresupuestal", *Informe Financiero*, octubre, 1987, p. 9.

FODEX, a su vez, tiene que prestar esos recursos con base en fondos que hasta ahora han provenído fundamentalmente del traslado del excedente cafetero acordado a comienzos de 1986 entre el gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros. Durante el segundo semestre de 1987, sin embargo, el Fondo ha recibido también un monto importante de recursos (\$14.655 millones en diciembre 4) de parte de Ecopepetrol.

El fácil acceso que tienen las empresas públicas endeudadas en el exterior a los recursos del FODEX ha sido criticado desde muchos ángulos en el período reciente. Aunque los préstamos correspondientes no se convierten directamente en emisión monetaria, por cuanto van inmediatamente al pago de la deuda externa, ellos sí implican que se dejan de congelar monetariamente unos recursos que de otra forma hubieran salido de circulación. Por otra parte, en la medida en que el Fondo Nacional del Café tenga que hacer uso de los recursos que mantienen congelados bajo la forma de Títulos de Regulación del Excedente Cafetero (TREC) en el FODEX, el gobierno nacional tendría que entrar a cubrir el déficit así generado en este último, presionando con ello una mayor emisión monetaria o, alternativamente, reduciendo el gasto público en otras áreas. Desde el punto de vista de las empresas endeudadas, además, el fácil acceso a los recursos del FODEX podría constituirse en un incentivo para "otorgar a la atención del servicio de la deuda una prioridad inferior en la programación presupuestal" tal como lo señala la Contraloría General de la República<sup>15</sup>. Paradójicamente,

la existencia del FODEX contribuye así a un relajamiento de la disciplina fiscal similar a la que las autoridades consideran que podría surgir de una reprogramación de la deuda externa<sup>16</sup>.

A pesar de todos estos problemas, debe mencionarse que también existen elementos importantes que justifican el traslado de recursos de sectores como el cafetero y el petrolero hacia el sector eléctrico. En particular, las altas tasas de devaluación del peso en los últimos años favorecieron fuertemente a los primeros y perjudicaron a este último, debido al gran tamaño de su deuda externa. La política apropiada con respecto al FODEX, por lo tanto, no sería su abolición sino una nueva reglamentación de acuerdo con la cual se pudiera hacer el citado traslado intersectorial de recursos sin generar incentivos a descuidar la programación financiera de las empresas endeudadas en el exterior. En este sentido, el FODEX podría otorgar créditos con base en una programación detallada que tuviera en cuenta la verdadera capacidad financiera de cada empresa. Siguiendo una propuesta de la Contraloría, sin embargo, las tasas de interés sobre esos créditos deberían ser fijadas de tal forma que se penalizara a las empresas que no cumplieran con dicha programación.

## VI. COMPORTAMIENTO MONETARIO

El comportamiento monetario durante 1987 estuvo dominado por un

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Revista del Banco de la República*, Notas Editoriales, agosto 1987, p. XI.

crecimiento inusitado de la base, que para comienzos de diciembre se ubicó en una tasa anual de 38.30%. Para evitar un crecimiento de la misma magnitud en los medios de pago, las autoridades tuvieron que recurrir a diversas medidas tendientes a reducir el multiplicador monetario, tales como las políticas sobre encajes comentadas en la entrega anterior de *Coyuntura Económica* y las más recientes solicitudes hechas a los bancos para evitar un incremento neto en su cartera durante el mes de diciembre. Con cifras hasta el cinco de diciembre, la tasa anual de crecimiento de los medios de pago se ubicó en 31.60% y la de la oferta monetaria ampliada en 28.60%. Los objetivos de las autoridades, sin embargo, son los de evitar un crecimiento de los medios de pago superior al 280% en el año completo.

#### A. Fuentes de crecimiento de la base monetaria

Tal como se aprecia en el Cuadro I-13, la principal fuente de crecimiento de la base monetaria entre el cinco de diciembre de 1986 y de 1987 fue el aumento en el valor en pesos de las reservas internacionales, el cual obedeció en parte a la devaluación nominal del peso pero en buena medida, también, al incremento en el valor en dólares de esas reservas por más de US\$370 millones entre las mismas fechas. Debe tenerse en cuenta sin embargo, que este incremento se realizó íntegramente en las últimas semanas de 1986<sup>17</sup>. En la medida en que para el año completo de 1987 se proyecta una

caída en el valor en dólares de las reservas internacionales, su contribución al crecimiento monetario provendrá únicamente del efecto de la devaluación nominal del peso y será, por lo tanto, muy inferior a la observada en las cifras del Cuadro I-13.

Aparte de las reservas internacionales, las otras fuentes importantes del crecimiento de la base monetaria que se deducen del Cuadro I-13 son el crédito neto a la Tesorería y al resto del sector público y el crédito bruto a las entidades de fomento. El crédito neto a la Tesorería muestra un incremento cercano a los \$50.000 millones que, como ya se anotó en el análisis de las cifras fiscales, fue utilizado fundamentalmente para reducir el saldo de la deuda externa del gobierno central, ya que las operaciones corrientes de éste no arrojaron déficit.

El crecimiento del crédito neto al resto del sector público, por su parte, obedece al aumento en los acuerdos de pago del FODEX, que pasan de \$34.665 millones en diciembre 5 de 1986 a \$80.186 millones en la misma fecha de 1987. Así, el sólo incremento de las operaciones de crédito de este Fondo explica en más de un 270% el fuerte crecimiento anual de la base monetaria. Ese porcentaje, además, será seguramente mayor cuando se analice el comportamiento de la base en el año completo de 1987 debido a la reducción que, como ya se anotó, presentará la contribución de las reservas internacionales. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las operaciones de crédito del FODEX han tenido también su contrapartida en un incremento de los pasivos no monetarios del Banco

<sup>17</sup> Entre el nueve y el treinta de diciembre de 1986, las reservas internacionales netas aumentaron en US\$466.3 millones.

**CUADRO I-13**  
**ORIGEN DEL DINERO BASE, LOS MEDIOS DE PAGO**  
**Y LA OFERTA MONETARIA AMPLIADA**  
(Millones de pesos)

|   | Saldos a diciembre 5 |           | Variaciones |       |
|---|----------------------|-----------|-------------|-------|
|   | 1986                 | 1987      | Absoluta    | %     |
| I. Base monetaria<br>(A+B+C-D+E)                  | 433.537              | 599.943   | 166.406     | 38.3  |
| A. Reservas internacionales                       | 608.068              | 832.420   | 224.352     | 36.9  |
| B. Crédito doméstico                              | 308.612              | 401.599   | 92.987      | 30.1  |
| 1. Neto a tesorería                               | 165.975              | 213.859   | 48.784      | 29.5  |
| 2. Neto resto sector público <sup>1</sup>         | 30.197               | 65.606    | 35.409      | 117.2 |
| 3. Bruto a bancos                                 | 45.019               | 43.408    | -1.611      | -3.5  |
| 4. Bruto a entidades de fomento                   | 68.858               | 90.881    | 22.023      | 31.9  |
| 5. Bruto al sector privado                        | -537                 | -12.154   | -11.617     | **    |
| C. Otros activos netos                            | 8.718                | 4.654     | -4.064      | -46.6 |
| D. Pasivos no monetarios                          | 501.279              | 653.286   | 152.007     | 30.3  |
| 1. Operaciones con títulos del B. de la República | 289.890              | 329.249   | 39.359      | 13.5  |
| 2. Obligaciones externas de largo plazo           | 69.245               | 117.797   | 48.552      | 70.1  |
| 3. Obligaciones con el sector privado             | 81.910               | 97.849    | 15.939      | 19.4  |
| 4. Fondo estabilización cambiaria                 | 2.339                | 46.586    | 44.247      | **    |
| 5. Resto  | 57.895               | 61.805    | 3.910       | 6.7   |
| E. Moneda de tesorería en circulación             | 9.417                | 14.556    | 5.139       | 54.2  |
| II. Liquidez secundaria                           | 288.886              | 350.604   | 61.718      | 21.4  |
| III. Multiplicador monetario                      | 1.67                 | 1.58      | **          | **    |
| IV. Medios de pago (I-II)                         | 722.423              | 950.547   | 228.124     | 31.6  |
| V. Cuasidineros <sup>2</sup>                      | 1.258.504            | 1.603.881 | 345.377     | 27.4  |
| VI. Oferta monetaria ampliada (IV-V)              | 1.980.927            | 2.554.428 | 573.501     | 28.9  |

<sup>1</sup> Incluye acuerdos de pago del FODEX, las cuales pasan de \$19.760 millones en 1986 a \$75.022 millones de 1987.

<sup>2</sup> Incluye depósitos de ahorro en la banca y la Caja Social de Ahorros, certificados de depósito a término de banco, corporaciones financieras y Caja Social de Ahorros y depósitos en las CAV.

Fuente: Banco de la República.

de la República: el valor de los Títulos adquiridos por el Fondo Nacional del Café (TREC) y por Ecopetrol (TREN) se incrementó en más de \$43.600 millones entre las fechas consideradas en el Cuadro I-13. En este sentido, las operaciones del FODEX no constituyeron durante el último año fuentes importantes de expansión monetaria neta aunque, como se argumentó anteriormente, sí evitaron una congelación de recursos que de otra forma se hubiera realizado.

A pesar del crecimiento anual de casi 40% que muestra la base monetaria en las cifras de comienzos de diciembre, es posible proyectar para el año completo un crecimiento inferior al 30% gracias a la menor contribución que va a tener el aumento de las reservas internacionales netas en las últimas semanas de 1987 con respecto a la que tuvo a finales de 1986.

#### B. Expansión secundaria y política de restricción del crédito

La excesiva expansión que estaba mostrando la base monetaria a lo largo de 1987 obligó a las autoridades a tomar medidas dirigidas a reducir la expansión secundaria de los medios de pago. Entre esas medidas se encuentran los aumentos en los requerimientos de encaje comentados en la entrega anterior de *Coyuntura Económica*, con los cuales se logró reducir el multiplicador monetario de 1.67 a comienzos de diciembre de 1986 hasta 1.58 en la misma fecha de 1987. Con esto, sin embargo, no se logró evitar una expansión de los medios de pago del 31.60% entre las mismas fechas, la cual es muy superior a la meta de 24% que se había

impuesto el gobierno a comienzos del año y a la de 28% que se ha propuesto recientemente. Por esta razón, las autoridades decidieron a finales de noviembre solicitar a los bancos que se abstuvieran de otorgar durante el mes de diciembre préstamos nuevos distintos de aquellos que pudieran ser financiados con recuperación de cartera vigente. Esta solicitud, que en las circunstancias en que fue hecha adquiere un carácter muy cercano al de una imposición, reviste particular relevancia debido a la notable expansión de los créditos que normalmente se realiza en el último mes del año, vinculada a la navidad y a la temporada de vacaciones.

La política de control monetario y de restricción al crédito bancario merecen varios comentarios. En primer lugar, el 28% tomado como meta de crecimiento de los medios de pago resulta excesivamente bajo cuando se espera que la tasa de inflación se acerque al 24% y que el ritmo de crecimiento real del PIB supere el 5%; es decir con un crecimiento del PIB nominal cercano al 30%. Esto, además, es particularmente cierto por cuanto en épocas de auge económico como la actual, la demanda de dinero tiende a crecer más rápidamente que el ingreso nominal, debido a las mayores transacciones que se realizan en mercados de valores y de bienes no producidos en el período corriente (inmuebles, bienes usados, etc.)<sup>18</sup>. De esta forma, una tasa anual de crecimiento de los medios de pago del

<sup>18</sup> Una comprobación econométrica de este argumento se encuentra en el artículo de Eduardo Lora publicado en esta misma revista: "Macroeconomía del Sistema Financiero: un modelo aplicado a Colombia".

orden del 31% a 32%, tal como la que se observó hasta comienzos de diciembre, no tendría porqué generar excesos de oferta en el mercado monetario que pudieran contribuir a alimentar el proceso inflacionario. Por el contrario, dados los ritmos de crecimiento de los precios que se están presentando por otras razones, un ritmo de expansión menor de los medios de pago podría convertirse en un obstáculo para el desempeño de la actividad productiva de la economía.

Por otra parte, la política de restricción del crédito en los últimos meses del año tiene también relación con otro objetivo explícito de las autoridades, cual es el de reducir el crecimiento *estacional* de los medios de pago que normalmente se presenta en esos meses. En efecto, el incremento en la cantidad de dinero en la economía que se realiza en el último trimestre del año es usualmente una proporción muy alta del incremento total en el año, tal como se observa en el Cuadro I-14. Incluso, en algunos años como 1984 y 1985, el crecimiento del último trimestre ha sido superior al del año completo, lo cual se refleja en el cuadro en proporciones superiores al 100%. El objetivo de las autoridades es el de reducir esta estacionalidad, tal como lo hicieron en alguna medida en 1986. La reducción que se busca para 1987 es sin embargo excesiva, ya que colocaría la proporción del crecimiento monetario anual realizada en el último trimestre por debajo de lo que ella ha sido a todo lo largo de la década de los ochenta (ver Cuadro I-14).

No es claro además, cuáles son los propósitos de esta reducción. Según

algunos analistas, existen estudios econométricos que "sugieren que la fuerte inflación del primer semestre de cada año se explica en buena parte por el efecto rezagado del aumento de la oferta monetaria al final del año anterior, aunque también influye la pronunciada estacionalidad en las cosechas"<sup>19</sup>. No obstante, dichos resultados econométricos pueden provenir más de la especificación de los modelos utilizados y de lo sistemático de los aumentos en la oferta monetaria y en los precios en ciertos meses que de una verdadera relación de causalidad entre ellos. En efecto, los aumentos particularmente fuertes de los precios que se presentan durante el primer semestre de cada año no sólo se pueden explicar por la estacionalidad de las cosechas, sino por una serie de elementos institucionales tales como las fechas de aumento de salario mínimo o de realización de inventarios por parte de las empresas, que nada tienen que ver con el crecimiento monetario de la última parte del año anterior. De hecho, un riguroso estudio realizado en el Banco de la República, y citado por *Memorando Económico*, demuestra que el crecimiento de la base monetaria de finales de cada año responde a la demanda estacional de efectivo y no a una estacionalidad sistemática de algunos de sus componentes<sup>20</sup>. El problema, pues, no es un problema de la oferta sino de la demanda de dinero y, por ello, tratar de atacarlo a través de la primera puede generar más desequilibrios de los que

<sup>19</sup> *Memorando Económico*, noviembre de 1987, p. 6.

<sup>20</sup> Armando Montenegro, María Claudia Correa y María Isabel García, "La estacionalidad de los medios de pago al final de cada año", mimeo, septiembre de 1987, p. 6.



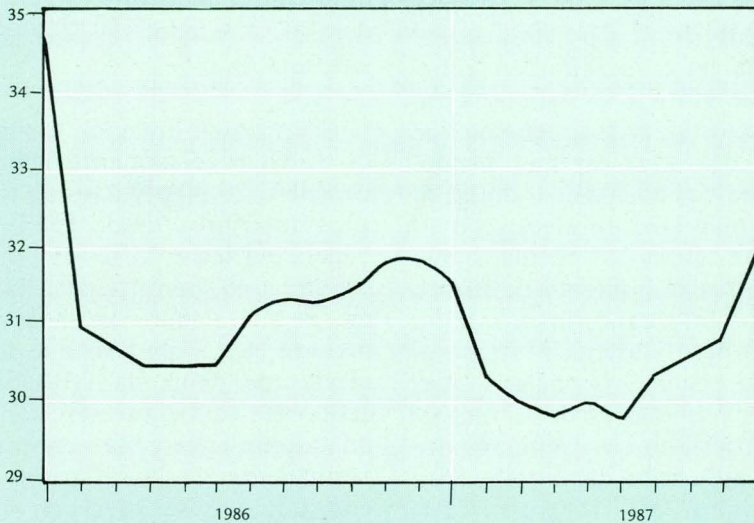
CUADRO I-14

PROPORCION DEL CRECIMIENTO ANUAL EN LOS MEDIOS DE PAGO  
QUE SE PRODUCE EN EL ULTIMO TRIMESTRE DEL AÑO  
(Porcentajes)

| Año   | Crecimiento anual (1) | Crecimiento último trim. (2) | Proporción (1)/(2) |
|-------|-----------------------|------------------------------|--------------------|
| 1981  | 21.20                 | 18.99                        | 89.6               |
| 1982  | 25.41                 | 18.97                        | 74.6               |
| 1983  | 25.55                 | 23.19                        | 90.8               |
| 1984  | 23.20                 | 25.37                        | 109.3              |
| 1985  | 27.47                 | 31.42                        | 114.4              |
| 1986  | 22.78                 | 21.77                        | 95.6               |
| 1987p | 28.00                 | 19.67                        | 70.2               |

Fuente: Banco de la República. Las cifras para 1987 son proyecciones basadas en los objetivos declarados por las autoridades monetarias.

GRAFICO I-5  
TASAS DE INTERES DE CAPTACION  
DEL SISTEMA FINANCIERO  
(Porcentajes)



Fuente: Superintendencia Bancaria.

soluciona. De hecho, el intento de reducir artificialmente la estacionalidad en el crecimiento monetario explica en gran medida el aumento que ha manifestado la tasa de interés en la última parte del año, tanto en 1986 como en 1987, tal como se aprecia en el Gráfico I-5.

Incluso si se aceptara la necesidad de realizar una política de control a la expansión monetaria como la que buscan las autoridades, la política de restricción de los créditos bancarios aplicada en el mes de diciembre merece un comentario adicional.

En particular, no son claros los beneficios de esta política frente a la alternativa de imponer temporalmente un encaje marginal del 100% sobre las cuentas corrientes de los bancos. Este encaje permitiría que los bancos incrementaran sus créditos en la medida en que dispusieran para ello de recursos distintos a los de cuentas corrientes y no desestimularía, por esa razón, la colocación de títulos y certificados de depósito a término entre el público. La política actual desestimula esa colocación, en la medida en que quita a los bancos la posibilidad de utilizar los recursos que recojan a través de ese mecanismo. En esa medida, además, se obliga al público a mantener en efectivo o en cuentas corrientes los recursos que de otra forma se hubieran destinado a comprar CDTs bancarios y que no se quieran desplazar hacia otras entidades del sistema financiero. Así, los efectos monetarios de la restricción crediticia no son enteramente claros. La aplicación temporal de un encaje marginal del 100%, en cambio, habría tenido un efecto mucho más directo sobre los medios de pago, al anular los efectos multipli-

cadore de cambios en la base monetaria, teniendo al mismo tiempo un efecto mucho menor de desestímulo a las actividades que dependen de manera más estrecha del crédito bancario. La distinción entre los objetivos de expansión del crédito y los de expansión de los medios de pago resulta de esta manera fundamental.

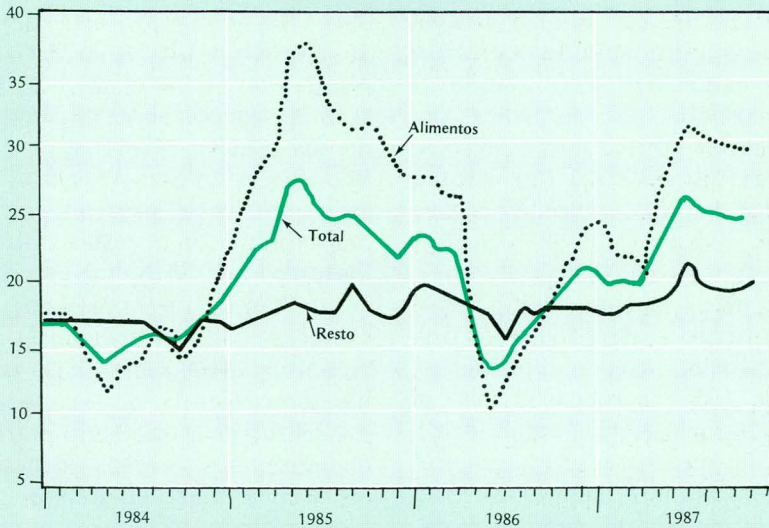
## VII. PRECIOS Y SALARIOS

### A. Precios

Tal como se había previsto en entregas anteriores de *Coyuntura Económica*, el ritmo anual de crecimiento de los precios al consumidor manifestó una importante reducción en el segundo semestre de 1987, rompiendo con ello la tendencia ascendente que traía desde mediados de 1986. Después de haber alcanzado su punto máximo en julio, con 26.7%, la tasa de inflación se redujo hasta 24.8% en noviembre. Para el mes de diciembre, además, se espera que esta tendencia continúe y permita ubicar el ritmo de crecimiento del IPC alrededor del 24.0% en el año completo.

El ritmo de inflación esperado para 1987 es claramente superior al de 1986, 20.9% y a los de todos los años anteriores, desde 1983. La tendencia del segundo semestre del año, sin embargo, permite despejar los temores que algunos analistas han expresado, en el sentido que los altos niveles de demanda agregada en la economía pudieran estar conduciendo a una aceleración importante y permanente de la inflación. De hecho, tal como se aprecia en el gráfico I-6, los cambios en el ritmo de crecimiento del IPC que se han manifestado en los últimos años están asocia-

GRAFICO I-6  
TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES DE LOS  
PRECIOS AL CONSUMIDOR  
(Porcentajes)



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

dos casi exclusivamente con los ciclos de los precios relativos de los alimentos y sólo en forma muy marginal con el crecimiento de los precios del resto de la canasta familiar.

Los factores que se encuentran detrás del ciclo reciente en los precios relativos de los alimentos han sido analizados en detalle en entregas anteriores de *Coyuntura Económica*. Para el caso de los productos agrícolas, ellos incluyen el comportamiento igualmente cíclico que manifestaron las condiciones climáticas, el cual incidió en los buenos resultados de la cosecha de principios de 1986 y en la disminución de la oferta de alimentos durante el primer semestre de 1987<sup>21</sup>. Los factores climáticos fue-

ron reforzados, además, por otros de tipo económico, ya que los bajos precios relativos de los productos agrícolas en el segundo semestre de 1986<sup>22</sup> influyeron en la reducción de la oferta durante el primer semestre del último año.

Por otra parte, el crecimiento en los precios de los productos agrícolas en la primera mitad de 1987 coincidió con el de los alimentos de origen pecuario. Los precios de la carne de res presentaron aumentos particularmente fuertes durante los primeros meses del año, debido a la prolongación excesiva de la fase de retención de ganado en pie. El consiguiente desplazamiento de parte del

<sup>21</sup> *Coyuntura Económica*, Vol. XVII, No. 3, septiembre de 1987, p. 43.

<sup>22</sup> *Coyuntura Económica*, Vol. XVI, No. 4, diciembre de 1986, p. 37.

consumo contribuyó a incrementar los precios de la carne de pollo. Simultáneamente, los precios de la leche presentaron aumentos importantes, debido a una contracción en la oferta producida por el excesivo verano y a los ajustes que se realizaron hacia mediados del año, cuando el gobierno liberó los controles correspondientes con el objeto de recuperar el retraso relativo que habían sufrido los precios en los años precedentes.

Todos estos factores explicativos del crecimiento acelerado de los precios de los alimentos en el primer semestre de 1987 se relajaron para el segundo semestre. La producción agrícola de alimentos se incrementó de manera notable, siendo este un elemento importante para la explicación del satisfactorio desempeño de la actividad agrícola no cafetera mencionado en una sección anterior de este capítulo. Los niveles de degüello de ganado bovino se incrementaron y la producción de leche respondió a la finalización del verano y a los nuevos precios vigentes desde su liberación. Estos cambios contribuyen lógicamente a explicar el quiebre en las tendencias del ritmo anual de crecimiento de los precios de los alimentos que se aprecia en el Gráfico I-6 a partir de julio. No obstante, debe destacarse que dicho ritmo sigue siendo relativamente alto, ubicándose aún en noviembre en 29.50%, casi diez puntos porcentuales por encima del correspondiente al resto de productos de la canasta familiar (19.60%).

Cuando se analiza el comportamiento de los precios de los alimentos para el año de 1987 tomado en su conjunto, puede parecer paradóji-

co que se presente un aumento tan grande cuando la producción manifiesta también, en términos generales, un desempeño altamente satisfactorio. La explicación de esta paradoja se relaciona, al menos en parte, con la ejecución de una política explícita de control a las importaciones agrícolas y de incremento de sus precios relativos, mediante la imposición de aranceles, con el objeto de fomentar su producción<sup>23</sup>. El mantenimiento de estas políticas en los próximos años, tal como lo prevé el Plan de Economía Social de la presente administración<sup>24</sup>, puede conducir efectivamente a un notable crecimiento de la producción del sector en el mediano plazo<sup>25</sup>. No obstante, sus efectos inflacionarios en el corto plazo pueden ser también significativos (si la política no va acompañada de subsidios al consumo) debido al gran peso de los alimentos en la canasta familiar. La capacidad del gobierno para incrementar de forma notoria y permanente los precios relativos de los alimentos sin generar fuertes presiones inflacionarias está aún por demostrar.

Descontando los posibles efectos de la política de importaciones y de precios de los alimentos, las perspectivas en materia de inflación no parecen preocupantes, pese al mantenimiento de altos niveles de demanda agregada. Como ya se mencionó, el

<sup>23</sup> La Ley 75 de 1986 estableció un impuesto del 100% al IDEMA sobre el valor CIF de las importaciones de materias primas.

<sup>24</sup> Virgilio Barco; *Plan de Economía Social*, DNP, agosto de 1987, p. 223.

<sup>25</sup> Ver Tomás Uribe y Rosario Córdoba, "La Política Agroalimentaria: sus efectos probables sobre oferta y consumo", en esta entrega de *Coyuntura Económica*.

ritmo de crecimiento de los precios de los productos de la canasta familiar diferentes de alimentos era de sólo 19.6% en noviembre último. Para el caso particular de los precios industriales, la tasa anual se colocaba en octubre en 24% (último dato disponible). Si bien esta cifra es superior a la de un año atrás (22.2%), sigue ubicándose dentro de rangos que se pueden considerar aceptables con base en los patrones históricos del país. Además, el análisis del grado de utilización de la capacidad instalada industrial presentado en una sección anterior de este capítulo, sugiere que todavía existe un margen para el crecimiento de la demanda en este sector que puede ser satisfecho mediante aumentos en la producción y que no debe conducir, por lo tanto, a presiones inflacionarias importantes. Tal como se aprecia en el Cuadro I-15, la contribución de los

precios industriales a la inflación en octubre de 1987 era apenas de 3.7 puntos porcentuales, mientras la de los productos agropecuarios, procesados y sin procesar, era de 15.6 puntos.

## B. Evolución de los Salarios y Política Salarial

Los cambios en el ritmo de inflación, por un lado, y los ciclos de la actividad económica real, por el otro, tienen ambos efectos importantes sobre la evolución de los salarios reales. No obstante, la importancia relativa de estos elementos difiere sustancialmente entre los distintos sectores económicos. En particular, pueden distinguirse dos grandes grupos de sectores, tal como se argumenta en el capítulo sobre Empleo y Salarios de esta revista. Por un lado se encuentra la industria manufacturera, donde los

CUADRO I-15

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

|                        | Diciem-<br>bre<br>1983 | Diciem-<br>bre<br>1984 | Diciem-<br>bre<br>1985 | Octubre<br>1985 | Octubre<br>1986 | Octubre<br>1987 |
|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Alimentos sin procesar | 2.3                    | 3.7                    | 5.8                    | 7.5             | 2.5             | 5.3             |
| Agrícolas y ganaderos  | 3.0                    | 1.5                    | 3.9                    | 4.3             | 3.2             | 5.8             |
| Agrícolas procesados   | 3.3                    | 4.6                    | 4.0                    | 4.2             | 4.0             | 4.5             |
| Industriales           | 2.7                    | 3.4                    | 3.4                    | 3.5             | 3.4             | 3.7             |
| Arrendamientos         | 1.9                    | 1.7                    | 1.7                    | 1.7             | 1.6             | 1.7             |
| Servicios estatales    | 1.6                    | 1.1                    | 1.6                    | 1.6             | 1.3             | 1.5             |
| Otros servicios        | 1.8                    | 2.4                    | 1.5                    | 2.0             | 2.1             | 1.9             |
| Total inflación        | 16.6                   | 18.2                   | 22.5                   | 24.8            | 18.2            | 24.5            |

Fuente: DANE.

mecanismos institucionales de fijación de salarios son relativamente importantes y donde esa fijación se hace por períodos relativamente largos de tiempo. En este caso, los cambios inesperados en la inflación pueden tener efectos más fuertes sobre los salarios reales, en el corto plazo, que la actividad económica real o las condiciones del mercado laboral. Por el otro lado se encuentran los sectores agropecuario, del comercio y de la construcción, en los cuales los salarios reales responden más directamente al comportamiento del mercado y, por lo tanto, siguen más de cerca la evolución del ciclo económico.

El comportamiento de los salarios reales durante 1987 se ajusta muy claramente a las consideraciones anteriores. En el caso de los salarios

reales del sector industrial se observó una pequeña reducción, tal como se aprecia en el Cuadro I-16, debido a la aceleración en el ritmo de inflación. En el caso del comercio, de la construcción y de las actividades agropecuarias, en cambio, se observaron aumentos en los salarios reales asociados con el crecimiento de la producción y del empleo, si bien esos aumentos fueron inferiores a los de 1986.

En cuanto al salario mínimo legal, el aumento de 22% que se hizo a comienzos de 1987 implicó una reducción en su valor real, debido a la aceleración de la inflación. La pérdida correspondiente, de 2 puntos porcentuales, en promedio, debería ser compensada con un aumento del orden del 26% para 1988. La consiguiente mejoría real pa-

CUADRO I-16

**TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LOS  
SALARIOS REALES DURANTE 1987**  
(Variaciones porcentuales del salario real  
promedio de cada trimestre con respecto al del mismo  
trimestre del año anterior)

|                                     | Trimestres |      |      |       |
|-------------------------------------|------------|------|------|-------|
|                                     | I          | II   | III  | IV    |
| Salario mínimo legal                | 1.3        | -0.3 | -2.9 | -1.9p |
| Salarios obreros industriales       | 2.2        | -1.4 | -3.4 | n.d.  |
| Salarios empleados industriales     | -0.8       | -0.5 | -0.8 | n.d.  |
| Salarios empleados del comercio     | 5.3        | 9.6  | 3.6  | n.d.  |
| Salarios obreros de la construcción | 8.9        | 7.0  | n.d. | n.d.  |
| Jornales agrícolas                  | 4.1        | 3.1  | n.d. | n.d.  |
| Jornales ganaderos                  | 5.2        | 4.6  | n.d. | n.d.  |

p: Proyectado

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

para los trabajadores de menores ingresos y para los jubilados, que se ven afectados directamente por la fijación del salario mínimo, compensaría la pérdida que ellos sufrieron en 1987 y serviría para trasladarles parte del fuerte incremento en las utilidades de las empresas que se hizo posible durante el último año gracias al

satisfactorio dinamismo de la actividad económica. Por lo demás, ese incremento estaría acorde con las tendencias del mercado, que se reflejan en la evolución de los salarios reales del comercio, de la construcción y del sector agropecuario durante 1987.

# Actividad Económica Sectorial: Industria, Comercio y Construcción

## I. INTRODUCCION Y RESUMEN

La evolución de los principales sectores de actividad económica urbana, que comprenden a la industria, el comercio y la construcción, ha sido muy satisfactoria durante 1987. El proceso de reactivación de la industria y el comercio que se había llevado a cabo durante 1986 se consolidó durante el presente año. La industria mantuvo el mismo ritmo de crecimiento del año anterior mientras el comercio experimentó alguna desaceleración. La construcción, entre tanto, que había mostrado una caída en 1986, logró un crecimiento positivo, aunque moderado, durante el último año.

El dinamismo de la industria se explica en parte por la inercia propia de su crecimiento en 1986, pero también por el impulso que le ha impuesto la demanda a lo largo del año. Aunque la reducción de los ingresos cafeteros respecto al año pasado fue desfavorable para la industria, ésta se vio compensada por factores positivos, en particular, el crecimiento

del gasto público y de las exportaciones menores, entre las cuales las industriales fueron muy importantes.

Recientemente se ha mencionado con frecuencia el peligro de que la industria esté llegando a su límite de utilización de capacidad instalada y de que esto pueda frenar la recuperación del sector. Sin embargo, el análisis de los niveles de utilización con una perspectiva de largo plazo hace evidente que, aún después de casi tres años de recuperación, éstos son sensiblemente inferiores a los que se alcanzaron en los mejores años para la industria de la década pasada. Lo anterior sugiere que existe aún un margen adicional para el crecimiento industrial y que el mantenimiento de los buenos niveles actuales de la demanda no tropezará con obstáculos serios por el lado de restricciones de oferta.

El ritmo más lento que ha tenido en este año el crecimiento del comercio obedece, en buena parte, a la desaceleración del crecimiento de los



ingresos salariales reales. Sin embargo, esta pérdida de dinamismo no se ha sentido en todos los subsectores del comercio. En particular, las ventas de vehículos, y de bienes de consumo durable en general, se han visto favorecidas por el aumento de las importaciones y por la dinámica de los ingresos no salariales. Aunque algunos subsectores tienen problemas específicos, a nivel agregado no se observan obstáculos importantes que impidan que el comercio mantenga su dinámica de crecimiento en el futuro.

El crecimiento del sector de la construcción durante 1987, aunque positivo, es relativamente bajo debido al mal desempeño de las obras públicas. La construcción de vivienda y de otras edificaciones muestra, por el contrario, una dinámica superior a la de 1986. Las expectativas de crecimiento de la construcción en su conjunto son favorables de acuerdo con la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO. Sin embargo, el sector enfrenta algunas dificultades provenientes del encarecimiento de los insumos y de la escasez temporal del cemento que ocasionan, al menos en algunas regiones del país, el atentado a la planta de Rioclaro y los problemas laborales en varias de las principales empresas del sector. También existen dudas sobre el grado en que la reciente reforma del sistema UPAC pueda afectar negativamente el desembolso de préstamos para la actividad constructora. Las estrechas franjas de crédito que fueron fijadas en esa reforma, y la posibilidad que se dio a las CAV de colocar excedentes en Bonos de Fomento Urbano con tasas de interés relativamente atractivas, pueden ser elementos que dificulten la entrega

de créditos y entorpezcan el crecimiento de la actividad constructora.

## II. INDUSTRIA

### A. Situación actual de la industria y determinantes de su evolución

#### 1. Evolución global y por sectores

La industria manufacturera ha continuado presentando altas tasas de crecimiento en 1987, consolidando la recuperación que presentó en 1986. El crecimiento de la producción en los primeros ocho meses de este año fue dado 7.2% con respecto al mismo período del año anterior; además, las tasas de crecimiento a lo largo del año han sido sostenidas, acelerándose ligeramente a partir de junio. El mayor dinamismo lo han mostrado los bienes intermedios y de capital (ver Cuadro II-1): los primeros crecieron en conjunto un 9.1% y los segundos un 10.2%, mientras los de bienes de consumo sólo lo hicieron a una tasa de 4.9%. Los sectores que más contribuyeron a explicar esta tasa de crecimiento fueron los de textiles y confecciones (crecieron 13.5 y 11.1% respectivamente), los de productos químicos (8.0% en promedio), el de papel (14.3%), y los de metales básicos (18.1% en promedio); los sectores productores de equipo de transporte y de maquinaria no eléctrica tuvieron también altas tasas de crecimiento, aunque no contribuyeron tanto al crecimiento global. Por otro lado, el sector de alimentos tuvo una tasa de crecimiento en el mismo período que no alcanzó al uno por ciento. Otros sectores que se destacan por su pobre desempeño en los últimos meses son los de tabaco (-8.2%) muebles (-1.7%),

## CUADRO II.1

TASAS DE CRECIMIENTO  
DE SECTORES INDUSTRIALES

(enero-agosto 1987 / enero-agosto 1986)

|                                     | (%)   |
|-------------------------------------|-------|
| A. Bienes de consumo                | 4.9   |
| Alimentos                           | 0.9   |
| Bebidas                             | 5.0   |
| Tabaco                              | - 8.2 |
| Textiles                            | 13.5  |
| Confecciones y calzado              | 11.1  |
| Cuero y sus manufacturas            | 0.6   |
| Muebles de madera                   | - 1.7 |
| Imprenta y editoriales              | 10.0  |
| Manufacturas diversas               | 7.0   |
| B. Bienes intermedios               | 9.1   |
| Madera                              | 16.8  |
| Papel y cartón                      | 14.3  |
| Productos químicos                  | 8.0   |
| Refinerías y derivados del petróleo | 17.0  |
| Caucho                              | -13.6 |
| Minerales no metálicos              | 12.0  |
| Metálicas básicas                   | 18.1  |
| Productos metálicos                 | 1.7   |
| C. Bienes de capital                | 10.2  |
| Maquinaria no eléctrica             | 12.5  |
| Maquinarias eléctrica               | 2.7   |
| Equipo de transporte                | 13.3  |
| TOTAL                               | 7.2   |

Fuente: Muestra mensual manufacturera -DANE.

caucho (-13.6%), productos metálicos (1.7%) y maquinaria eléctrica (2.7%).

El buen desempeño de la producción industrial en 1987 se ha reflejado en las utilidades de las empresas y ha redundado en su saneamiento financiero y, por lo tanto, en su capacidad de crecimiento futuro. Así lo demuestran los informes presenta-

dos por las sociedades manufactureras inscritas en la Bolsa de Valores. Aunque representan sólo un pequeño porcentaje de las empresas industriales y tienen ciertas características muy específicas, estas sociedades son indicativas en alguna medida del desempeño global. Los distintos indicadores de rentabilidad de las empresas manufactureras muestran incrementos significativos entre los primeros semestres de 1986 y 1987, como se ve en el Cuadro II-2. Las utilidades netas tuvieron un aumento de 109% y las utilidades operacionales de 80%, mientras que las ventas aumentaron 52%. Por otro lado, los indicadores de endeudamiento también mejoraron, así como los de la incidencia de los costos financieros. Así mismo, la inversión en activos fijos de estas empresas aumentó en un 41%. Esta consolidación de la recuperación industrial es particularmente importante en las actuales circunstancias, ya que la crisis del sector en años recientes había tenido serias consecuencias sobre la viabilidad financiera de muchas empresas, comprometiendo con esto sus posibilidades de crecimiento y modernización.

## 2. Determinantes del crecimiento industrial: los efectos de la demanda agregada

La evolución del desempeño industrial se ha asociado en los últimos años en los análisis de *Coyuntura Económica* con la evolución de la demanda agregada de la economía, medida a través del "balance del sector privado". Por un lado, este balance agrupa los factores que estimulan la demanda por bienes industriales, tales como las exportaciones diferentes a café y petróleo, los ingresos cafeteros que se captan a través del valor

## CUADRO II.2

**INDICADORES PARA LAS SOCIEDADES MANUFACTURERAS  
INSCRITAS EN BOLSA  
(datos a junio)**

|                                       | 1986 | 1987 |
|---------------------------------------|------|------|
| Utilidad operacional / utilidad bruta | 41.9 | 43.3 |
| Utilidad bruta / ventas               | 28.6 | 29.7 |
| Utilidad operacional / ventas         | 11.8 | 13.7 |
| Utilidad neta / ventas                | 2.9  | 8.0  |
| Utilidad neta / activos totales       | 2.7  | 4.4  |
| Utilidad neta / activos totales       | 7.7  | 10.5 |
| Utilidad neta / patrimonio            | 65.1 | 60.2 |

**Fuente:** Comisión Nacional de Valores, con base en los Informes Trimestrales suministrados por las sociedades inscritas en bolsa.

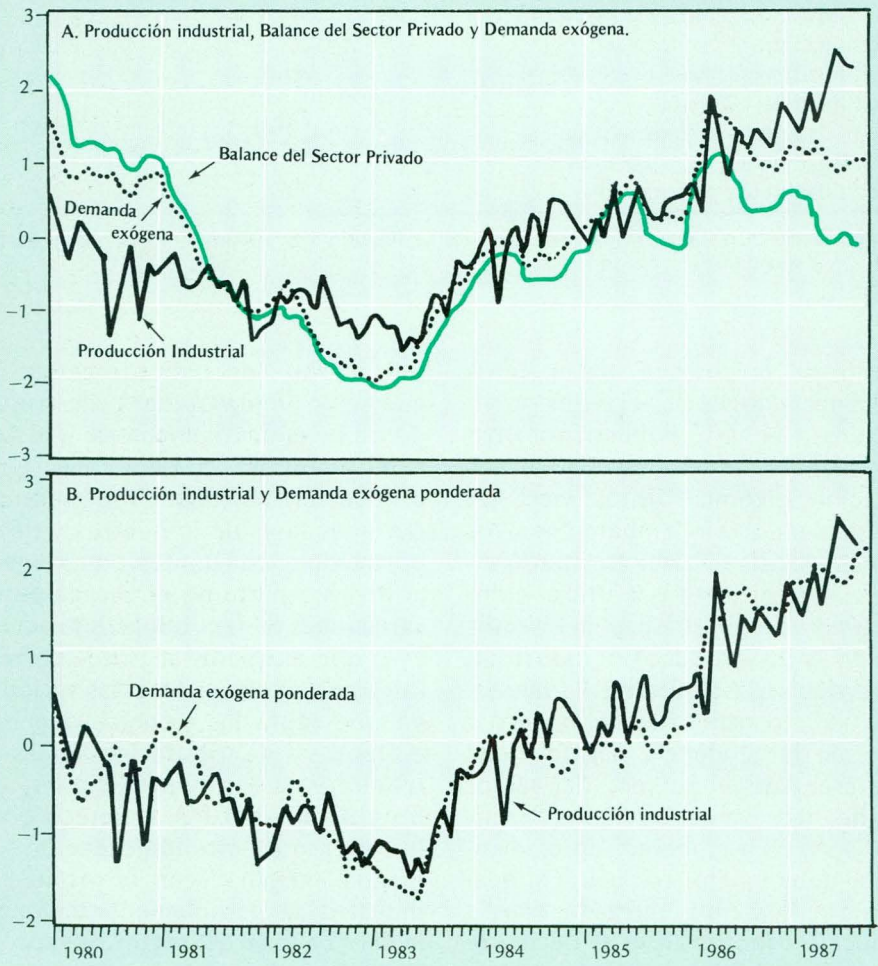
interno de la cosecha, los ingresos por exportaciones de servicios no financieros y el gasto público; por otro lado, incluye los impuestos y las importaciones como “filtraciones” de esta demanda. Sin embargo, en los últimos análisis se han encontrado diferencias significativas entre el comportamiento del balance del sector privado y la producción industrial; en particular, esta última ha mantenido un alto ritmo de crecimiento a pesar de la tendencia negativa que ha presentado el balance del sector privado hace ya varios meses (Gráfico II-1.A). Sin embargo, un elemento que debe tenerse en cuenta al relacionar la demanda agregada con la producción industrial es el hecho de que no todo el valor de las importaciones ni de los impuestos puede ser considerado exógeno al crecimiento económico, ya que hay una parte de ellos que depende del nivel de actividad y es, por lo tanto, endógeno. Para tener un indicador que contemple solamente la “demanda exógena” se

reformaron los indicadores de impuestos e importaciones, descontando de su valor total la parte que sería explicada por las variaciones en la producción nacional si se mantuvieran unas tasas de impuestos y de importaciones constantes con respecto al PIB. La parte no explicada por las variaciones en la producción nacional es lo que realmente se puede considerar como exógeno en estas variables, ya que capta los cambios que haya en las tasas de tributación, en las restricciones a las importaciones, etc. En el Gráfico II.1.A se aprecia cómo la relación de este indicador de “demanda exógena” con la producción industrial es sensiblemente mejor que la del “balance del sector privado”.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta las diferencias que pueden existir entre los efectos multiplicadores de los diversos componentes de la demanda agregada exógena. En el análisis que ha realizado regularmente *Coyuntura Económica* se ha su-

GRAFICO II-1  
INDICADORES DE DEMANDA Y PRODUCCION INDUSTRIAL

Escalas normalizadas



Fuente: Producción Industrial: Muestra Mensual Manufacturera - DANE. Demanda exógena: Ver Gráfico I. Escalas normalizadas.

puesto implícitamente que todas las variables ejercen efectos de igual magnitud sobre la producción industrial. No obstante, el efecto multiplicador puede ser diferente según el tipo de ingreso o egreso, ya que hay algunos ingresos que se dirigen más directamente a la demanda por bienes industriales y otros que se dirigen en una mayor proporción al ahorro y a otros tipos de demanda.

En la ecuación de regresión que se presenta en el recuadro de la página siguiente aparecen los coeficientes que resultan al relacionar cada una de las variables que componen la demanda exógena con el valor de la producción industrial. Los rezagos que necesariamente existen entre la demanda y su efecto sobre la actividad industrial están siendo captados en parte por el coeficiente correspondiente a la producción industrial rezagada un período, pero también por el hecho de que las variables representativas de cada tipo de demanda exógena fueron definidas como promedios móviles de sus propios valores mensuales. Como cada variable incluye tanto el dato actual como un promedio de los datos de meses anteriores se está teniendo en cuenta que los cambios en las inyecciones o filtraciones de demanda tardan en traducirse en cambios de la producción industrial.

Los coeficientes que aparecen en el recuadro representan los efectos sobre la producción industrial, en el corto plazo, de cada uno de los componentes de la demanda exógena. Si se quieren tener en cuenta sus efectos de largo plazo, incluyendo los efectos inerciales, debe ajustarse cada uno de ellos por el coeficiente de la variable de la producción industrial

rezagada un período, tal como se explica allí mismo.

Es así, entonces, como un peso de aumento en el gasto público genera un incremento en la producción industrial casi dos veces superior al que ocasiona un peso de aumento en el valor de la cosecha cafetera. Esta diferencia se puede explicar porque el gasto del gobierno llega en forma más directa a los hogares urbanos, los cuales tienen una mayor propensión a consumir bienes industriales, mientras que los ingresos de los cafeteros lo hacen a hogares rurales, cuyos ingresos se dirigen en mayor proporción al consumo de alimentos no procesados. Adicionalmente, debe mencionarse que parte del gasto público y, en particular, el gasto en inversión, se realiza directamente en bienes industriales y tiene por lo tanto un efecto sobre la demanda industrial más directo que el de los ingresos salariales o el de los ingresos cafeteros.

Por otro lado, un peso de ingreso por exportaciones menores tiene un efecto sobre la producción industrial que también es claramente superior al de la cosecha cafetera, aunque inferior al del gasto público. Este fuerte efecto de las exportaciones menores puede explicarse por cuanto no sólo se capta el impacto sobre la demanda agregada que tienen los ingresos de divisas correspondientes, sino el hecho de que gran parte de las exportaciones menores son directamente producción industrial.

Los ingresos de servicios no financieros, por su parte, tienen un efecto que no sólo es inferior al de las demás "inyecciones exógenas" de demanda consideradas en la regresión,

### EFFECTOS DE LA DEMANDA EXOGENA SOBRE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

Los efectos de los distintos componentes de la demanda agregada sobre la actividad industrial pueden ser captados mediante un ejercicio sencillo de regresión. En este ejercicio, el valor real de la producción industrial (PROD), en millones de pesos de 1978, se hizo depender de los valores reales de cada uno de los componentes del indicador de demanda exógena que se analiza en el texto. Esos componentes incluyen, por un lado, el gasto público del gobierno central (GAST) y, por otro, las "inyecciones" de demanda exógena provenientes del sector externo, las cuales incorporan el valor en pesos reales de la cosecha cafetera (COS), de las exportaciones menores (XMEN) y de los ingresos provenientes de exportaciones de servicios no financieros (SNF). Adicionalmente, se consideran dos tipos de "filtraciones exógenas" de la demanda, que son los valores en pesos constantes de los impuestos (IMPU) y de las importaciones (IMPORT) que no son explicados por el crecimiento del ingreso nacional; esto es, las diferencias entre los valores de esas variables y los valores que ellas habrían tenido si sus respectivas relaciones con el ingreso nacional se hubieran mantenido constantes.

El análisis de regresión se realizó con cifras mensuales de cada variable desde febrero de 1976 hasta agosto de 1987. Se tuvo en cuenta, sin embargo, que el efecto de cada una de esas variables sobre la producción industrial no se manifiesta de manera inmediata o dentro del mismo mes. Por esta razón, las variables correspondientes a la demanda exógena fueron definidas para cada mes como los promedios móviles de sus propios valores en los últimos seis o doce meses, según el caso. Adicionalmente, se consideró que los ajustes en la producción industrial implicados por los cambios en la demanda exógena sólo se realizan de manera parcial en cada período y que, por lo tanto, el valor de la producción en cada mes depende parcialmente de su valor en el mes anterior (PROD (-1)).

La ecuación estimada, con los valores estadísticos "t" entre paréntesis, fue la siguiente:

$$\begin{aligned} \text{PROD} = & 3959,7 + 1.07 \text{ GAST} + .51 \text{ COS} + \\ & \quad (4,7) \quad (2,1) \\ & .80 \text{ XMEN} + .43 \text{ SNF} \\ & \quad (2,1) \quad (1,6) \\ & - .25 \text{ IMPU} - .46 \text{ IMPORT} + .54 \text{ PROD} (-1) \\ & \quad (-1,8) \quad (7,2) \quad (7,2) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} R^2 &= .88 \\ DW &= 2.54 \\ n &= 139 \end{aligned}$$

Todos los coeficientes estimados fueron significativos estadísticamente con un 95% de confiabilidad con excepción del de los impuestos, que lo es con una confiabilidad del 90%, y del de los ingresos por exportaciones de servicios no financieros que lo es con una confiabilidad estadística un poco menor. La magnitud de los coeficientes estimados refleja los efectos de *corto plazo*, que sobre el valor de la producción industrial tiene el aumento de un peso en el valor de cada variable. Los efectos de *largo plazo* deben tener en cuenta los ajustes de la producción que no se realizan en forma inmediata y que de acuerdo con el coeficiente de PROD (-1) corresponden a un 46% (esto es, a 1-0.54) de los ajustes "deseados". Los multiplicadores de largo plazo de las variables son por lo tanto las siguientes: 2.32 para GAST; 1.11 para COS; 1.73 para XMEN; 0.93 para SNF; -.54 para IMPU; y -1.0 para IMPORT. Se confirma de esta manera, tal como se analiza en el texto, que los efectos de los diferentes componentes de la demanda exógena son diferentes. En particular, los cambios en el gasto público o en las exportaciones menores tienen efectos más importantes sobre la producción industrial que los cambios en el valor de la cosecha cafetera o que los cambios "exógenos" en el valor de las importaciones. El efecto de los impuestos, a su vez, es inferior al de todas las demás variables mencionadas, reflejando quizás el hecho de que ellos desplazan más ahorro privado que consumo; y los efectos de los ingresos de servicios no financieros no son sólo pequeños en magnitud sino que tienen un nivel de confiabilidad estadística relativamente bajo.

sino que no es muy significativo estadísticamente. La escasa importancia relativa de este componente de la demanda se puede explicar por la naturaleza de estos ingresos, los cuales, como es bien sabido, representan en parte flujos ilegales de capital que, al no estar incrementando la riqueza

neta de los agentes económicos, no deben tener un efecto tan importante sobre la demanda como otros tipos de ingresos.

Los efectos de cambios exógenos en las importaciones y en los impuestos resultan negativos, como era de

esperar. En términos absolutos, los multiplicadores de estas "filtraciones exógenas" de demanda son inferiores a los de las "inyecciones" consideradas en los párrafos anteriores. De acuerdo con los cálculos presentados en el recuadro, un peso de aumento en las importaciones sustituye en el largo plazo un peso de producción industrial y un aumento igual en los impuestos la reduce solamente en 54 centavos. Esto último se puede explicar porque la reducción en el ingreso disponible generada por los pagos de impuestos se traduce en una proporción relativamente alta en menor ahorro privado.

Del análisis anterior se deduce que un mejor indicador de demanda para la industria es, entonces, aquel que incorpora las diferencias entre los multiplicadores de cada componente de la demanda exógena. En el Gráfico II-1.B se presenta dicho indicador, construido como la suma de todos los componentes de demanda exógena, ponderado cada uno de ellos por el coeficiente que resulta de la regresión. Su relación con la producción industrial es, por construcción, superior a la del indicador no ponderado. Tal como se aprecia en el gráfico, la evolución de la industria se puede explicar, en una alta proporción, por la evolución de la demanda.

El comportamiento reciente del indicador ponderado de demanda exógena sugiere que la aceleración que se dio en el ritmo de crecimiento en junio y julio fue puramente pasajera. Adicionalmente, puede preverse que la industria mantendrá en los próximos meses un ritmo de crecimiento similar al de los dos últimos años. Esto no sólo proviene de la inercia propia del crecimiento indus-

trial, sino de la existencia de factores que permitirán mantener el ritmo actual de crecimiento de la demanda exógena, tales como el aumento en los ingresos cafeteros inducido por el reciente ajuste del precio interno, la expansión del gasto público y el continuado dinamismo de las exportaciones menores.

### *3. Descomposición del crecimiento industrial en 1987 según sus causas*

Con base en los resultados de la regresión analizada en la subsección anterior, es posible descomponer analíticamente el crecimiento de la producción industrial entre los períodos enero-agosto de 1986 y de 1987. Esta descomposición se presenta en el Cuadro II.3. Como puede apreciarse, el crecimiento industrial de 7.20% que se presentó entre los períodos considerados puede ser explicado en un 82.80% por las variables incluidas en la regresión, lo que significa que un 17.20% de ese crecimiento, o 1.2 puntos porcentuales de crecimiento, no son explicados por ella. Ese crecimiento, correspondiente al error de la regresión, está probablemente relacionado con la exclusión de variables como la inversión privada, que han tenido un comportamiento particularmente dinámico en los dos últimos años.

La descomposición presentada en el Cuadro II-3 sugiere que la mayor parte del crecimiento de la producción industrial en el último año puede ser explicada por simple inercia del crecimiento que ya venía manifestándose desde 1986. En efecto, esa inercia habría explicado por sí sola un crecimiento industrial del orden del 4.00% entre 1986 y 1987, si

## CUADRO No. II.3

**CONTRIBUCION DE LOS COMPONENTES DE LA DEMANDA  
AL CRECIMIENTO INDUSTRIAL ENTRE LOS PERIODOS  
ENERO - AGOSTO DE 1986 Y 1987**

|                                      | Distribución<br>porcentual | Contribución<br>al crecimiento |
|--------------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Ingresos cafeteros                   | -10.6                      | -0.8                           |
| Exportaciones menores                | 26.3                       | 1.9                            |
| Gasto público                        | 26.0                       | 1.9                            |
| Ingresos de servicios no financieros | 7.1                        | 0.5                            |
| Importaciones exógenas               | -11.9                      | -0.8                           |
| Impuestos exógenos                   | - 9.1                      | -0.7                           |
| Inercia                              | 55.0                       | 4.0                            |
|                                      |                            |                                |
| Error de la regresión                | 17.2                       | 1.2                            |
|                                      |                            |                                |
| Total                                | 100.0                      | 7.2                            |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

las demás variables hubieran sido totalmente neutras. Más interesante que este resultado es el análisis de los efectos que se generaron por el comportamiento activo de los distintos componentes de la demanda exógena. En conjunto esos componentes tuvieron un efecto positivo sobre la producción industrial que por sí sólo habría explicado un crecimiento de un 2% real. Ese efecto positivo, sin embargo, fue el resultado neto de un comportamiento fuertemente expansionista del gasto público, de las exportaciones menores y de los ingresos por servicios financieros, el cual fue contrarrestado parcialmente por la reducción en los ingresos cafeteros y por los aumentos "exógenos" en los impuestos y las importaciones. La expansión del gasto público y de las exportaciones menores y de servicios no financieros habría explicado por sí sola un crecimiento industrial de 4.3%, pero los elementos contrac-

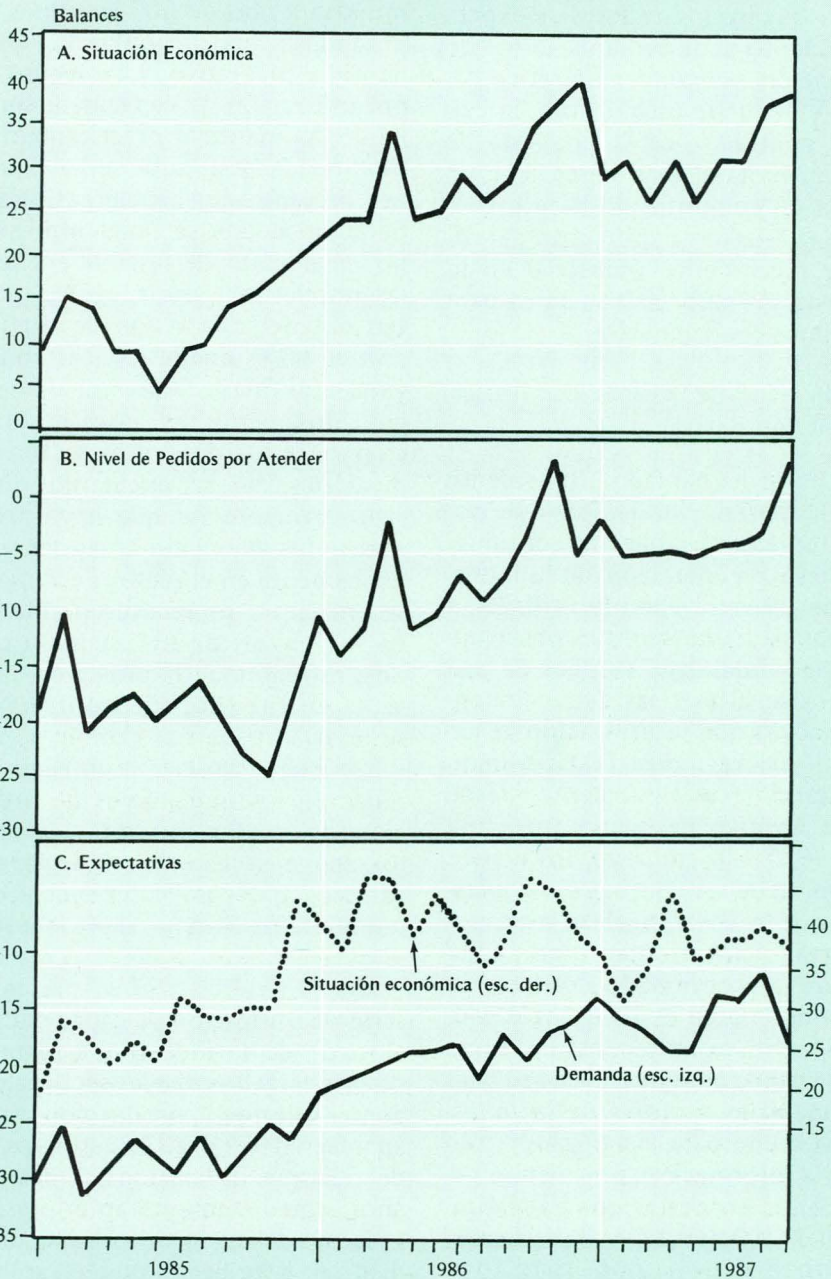
cionistas de la demanda redujeron ese efecto a algo menos de la mitad.

#### *4. Otros indicadores sobre el comportamiento industrial*

Aparte del índice de producción real de la industria elaborado por el DANE, los otros indicadores que se tienen sobre el comportamiento de este sector son los de la Encuesta de Opinión Empresarial hasta el mes de septiembre. En general, éstos también presentan un panorama positivo para los últimos meses. La percepción de los empresarios sobre la situación económica se mejora sensiblemente durante el tercer trimestre del año, alcanzando nuevamente los altos niveles que tuvo a finales del año pasado (Gráfico II, 2.A). El nivel de pedidos por atender aumenta en el mes de septiembre (Gráfico II, 2.B), lo cual coincide con el indicador de la situación de demanda de la encues-



**GRAFICO II-2**  
**INDICADORES DEL COMPORTAMIENTO DE LA**  
**ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL**



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO. Series desestacionalizadas.

ta, que había crecido fuertemente en los dos meses anteriores ocasionando la acumulación de pedidos. Sin embargo, este indicador de demanda se debilita ya para el mes de septiembre, al igual que los indicadores de expectativas, tanto de la demanda como de la situación económica (Gráfico II.2.C). A pesar de esto último, la evidencia aportada por la Encuesta de Opinión, hasta el mes de septiembre, tomada en conjunto, no hace prever ninguna variación significativa del ritmo de crecimiento industrial en lo que resta del año (faltan datos para los últimos cuatro meses).

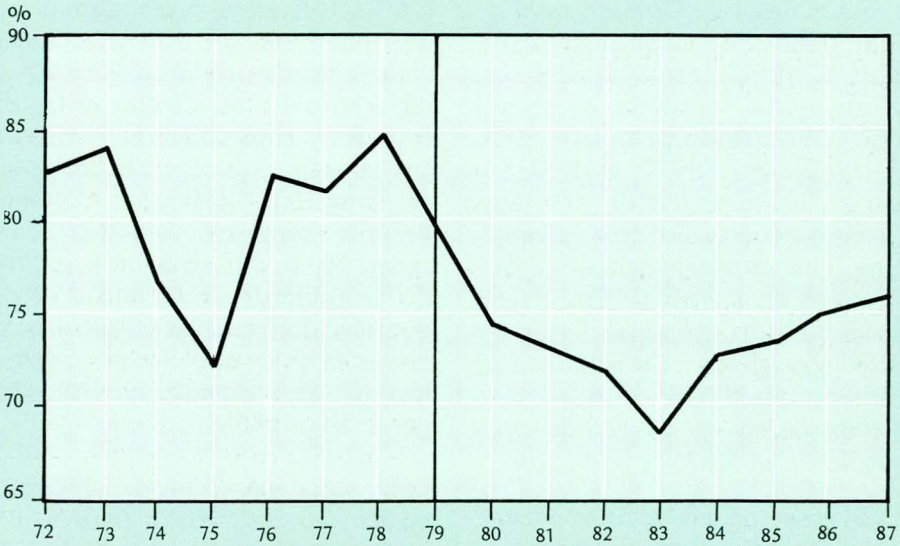
#### B. Utilización de la capacidad instalada en la industria

Mucho se ha hablado últimamente sobre la posible limitación que podrían representar, para la continuación de la recuperación de la industria, los altos niveles de utilización de capacidad que se están observando en la actualidad, después de casi dos años de altas tasas de crecimiento. Es obvio que la utilización de capacidad en la industria ha venido aumentando sostenidamente desde cuando la crisis del sector tocó fondo en 1983; sin embargo, los niveles actuales deben verse bajo una perspectiva de más largo plazo para poder juzgar si representan o no una limitación al continuado crecimiento de la industria en el futuro próximo. Con este fin se ha reconstruido una serie de utilización de capacidad para los principales sectores de la industria, así como para el agregado, utilizando la información, única en su género, de las encuestas que ha realizado FEDESARROLLO a la industria desde 1972. En el período 1972-1979 se trataba de una encuesta semestral acerca de 200 empresas, en la cual se

preguntaba, en el segundo semestre, por el porcentaje de utilización promedio en el año. A partir de 1980 la encuesta cambió sustancialmente, haciéndose trimestral, aumentándose su muestra a más de 600 empresas, y limitándose sus preguntas a aquellas de tipo cualitativo. La pregunta sobre utilización de capacidad, sin embargo, se mantuvo prácticamente inmodificada. Así, aunque hay que tener presentes los problemas de comparabilidad que se pueden presentar por el empate de las dos encuestas, las respuestas a esa pregunta permiten obtener una visión de largo plazo que no se puede replicar con ninguna otra fuente. Además, al analizar cuidadosamente las series de utilización para los diferentes sectores industriales, no se encuentra ningún signo evidente de que haya problemas serios al empalmar las dos series. Únicamente en el sector de alimentos se encuentra un cambio permanente en los niveles de utilización a partir de 1980, aunque la brusca caída que se da en este año, que a primera vista se podría atribuir al cambio de fuente, se puede asociar a un cambio similar en los indicadores de producción del sector por esta época. En los demás sectores no se encuentran cambios bruscos de tendencia en el momento del cambio de la muestra.

En el Gráfico II-3 se presenta la serie de utilización de capacidad para el total de la industria, que resulta de ponderar los niveles sectoriales según el valor de la producción. En ella aparecen 1973 y 1978 como los años de máxima utilización; es decir, los años inmediatamente anteriores a los "picos" del ciclo de producción industrial. Este hecho puede explicarse por el comportamiento de la inversión y porque tal vez los empresarios

GRAFICO II-3  
UTILIZACION DE CAPACIDAD EN LA INDUSTRIA



**Fuente:** 1972-79: Encuesta Industrial de FEDESARROLLO 1980-87. Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

ajustan su nivel de eficiencia, y su criterio sobre lo que es la capacidad máxima, durante los períodos de expansión. La utilización de la capacidad instalada industrial empieza a descender desde 1979, alcanzando su punto mínimo en 1983, cuando los niveles son inferiores a los de la recesión de 1975. En este punto la utilización era tan sólo de un 68%. A partir de entonces empieza a recuperarse, rápidamente en 1984, más lentamente en 1985, y nuevamente a un ritmo más alto en 1986 y 1987; los niveles que alcanza en 1987 son de 74.2%, los cuales son ligeramente superiores a los de 1980 pero significativamente inferiores a los de los años de máxima utilización de la década pasada, cuando alcanzaron niveles del 85%. Esta comparación contradice, en buena medida, las afirma-

ciones según las cuales la industria estaría llegando ya al límite de su capacidad.

Al mirar la situación por sectores, la percepción de que no hay limitaciones graves en términos de la utilización de capacidad tiende, en general, a confirmarse, aunque sí se detectan problemas en algunos casos. Este último es el caso de la industria textil, para la cual, desafortunadamente, no se pueden comparar estrictamente los niveles actuales con los de los setentas, puesto que la información para esos años se encuentra agregada con la de la industria de confecciones. Los niveles de utilización de capacidad llegan en este sector al 85.7% en agosto de este año, los cuales son evidentemente los niveles más altos desde 1980 y, como

ya se vio, equivalentes a los niveles máximos para el total de la industria en la década pasada. El segundo sector con altos niveles de utilización según la Encuesta de Opinión es el de metales básicos, donde se alcanzan niveles de 82% en el promedio del año. Para este sector, los niveles de utilización llegaron a ubicarse entre el 90% y el 100% entre 1972 y 1974. Sin embargo, la comparación con esos años, en los cuales el sector enfrentaba una franca insuficiencia de capacidad, puede ser engañosa. Los niveles actuales de utilización son ciertamente altos y sugieren la posibilidad de cuellos de botella en el futuro, aunque todavía hay un margen de crecimiento.

El otro sector que según la encuesta presenta niveles relativamente altos de utilización es el de papel y cartón, en el cual llegan a casi 80% en promedio en 1987. La comparación con los años setenta tampoco es muy válida en este caso, pues en la clasificación de la Encuesta de Opinión que se hacía en esos años no se discriminaban los sectores de papel y cartón del de imprentas. En cualquier caso, el nivel de 80% no parece exagerado. Además, otras respuestas de los empresarios del sector en la Encuesta de Opinión Empresarial, que se presentarán más adelante, confirman que los problemas no son generalizados. Es posible, sin embargo, que existan limitaciones en la producción de algunos tipos específicos de papel, aunque la industria tenga todavía posibilidad de ampliar su producción para otras calidades.

En el sector productor de cemento se han percibido problemas de escasez. Sin embargo, la Encuesta de Opinión no registra niveles demasiado al-

tos de utilización, siendo el último dato registrado de 76.3%; en promedio los niveles de 1987 son inferiores a los de 1986. Es ya conocido que en este sector se han presentado problemas laborales que han reducido los volúmenes de producción en algunas regiones del país. Debido a las dificultades y altos costos de transportar el cemento, esto puede haber generado situaciones de escasez regionales de este producto aunque, a nivel agregado, la industria no haya llegado al límite de su capacidad de producción. Las huelgas en algunas empresas también contribuyen a reducir los niveles promedio de utilización del sector.

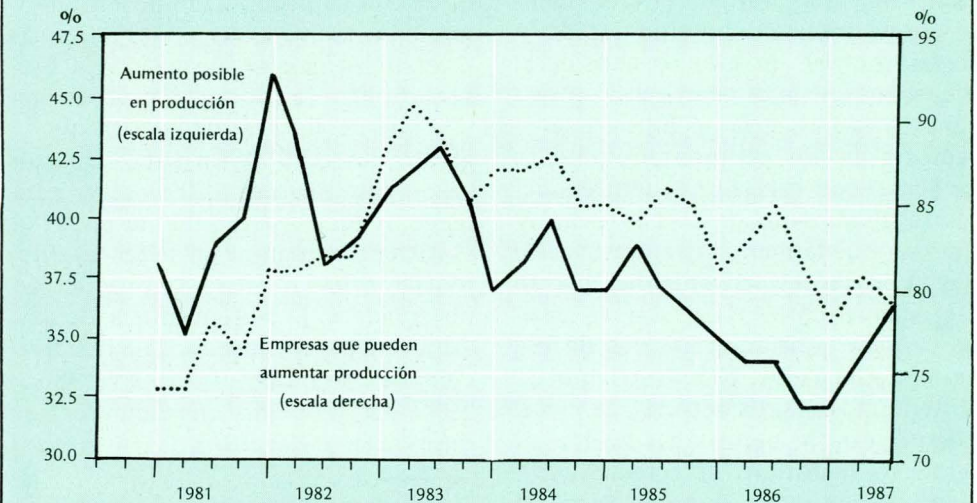
La situación en los demás sectores no parece muy crítica, tanto por los niveles absolutos de utilización como por su comparación con los máximos niveles de la década pasada. En el sector de alimentos y bebidas la utilización llega al 73.1% en agosto de este año, lo cual es apenas ligeramente superior a los niveles de 1980 y sensiblemente inferior a los de los setentas, aunque, como ya se dijo, en este sector puede haber problemas de información. En la producción de confecciones y de madera y muebles, los niveles de utilización han aumentado sensiblemente en los últimos años, ubicándose cerca del 80% en 1987. Sin embargo, en estos sectores el aumento de capacidad instalada puede hacerse relativamente rápido, por lo cual ésta difícilmente podría convertirse en cuello de botella ante expansiones de la demanda. Las imprentas, por su parte, son un caso único, por cuanto muestran una reducción en sus niveles de utilización con respecto a los de 1986. Esta reducción, sin embargo, se presentó gracias a ampliaciones de la capaci-

dad productiva del sector, que hicieron posible que sus niveles de actividad fueran también muy satisfactorios. De hecho, en los informes de la Comisión Nacional de Valores se observa una variación en sus niveles de activos fijos de 57%, la cual es una de las más altas de toda la industria. En el sector metalmeccánico, el nivel de utilización ha sido históricamente bajo, fluctuando entre 55 y 70%. Actualmente, éste se encuentra en 69%, lo cual no representa ninguna amenaza para las posibilidades de crecimiento en el corto plazo.

Otro tipo de información sobre la posible limitación que pueda representar para la industria la capacidad existente, proviene de la misma Encuesta de Opinión de FEDESARROLLO. Se trata de información sobre el porcentaje de empresas que afir-

man que pueden ampliar su producción con la capacidad instalada actual y sobre el porcentaje del aumento posible en la producción de éstas. En el Gráfico II.4 se presenta la evolución de estos porcentajes para el total de la industria. El porcentaje de empresas que pueden aumentar su producción alcanzó su punto máximo en 1983 cuando llegó al 90%, lo cual es consistente con la evolución de la producción industrial; a partir de entonces este porcentaje ha venido descendiendo y para el tercer trimestre de este año se encontraba en 78%. A pesar de este descenso continuo, esta cifra no es nada despreciable, siendo todavía bastante superior al 63% que registraba la encuesta a fines de 1980, antes de que se profundizara la crisis industrial. Por otro lado, las empresas que pueden aumentar su producción en agos-

**GRAFICO II-4  
POSIBILIDADES DE AUMENTAR LA PRODUCCION  
EN LA INDUSTRIA**



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO.

to de este año responden que lo podrían hacer en un 36%, lo cual es todavía un aumento significativo.

El análisis desagregado de esta información permite distinguir nuevamente los sectores que podrían estar enfrentando restricciones de capacidad, en lo cual los resultados difieren bastante de los promedios para la industria. Este es el caso de la industria textil, en la cual el porcentaje de empresas que podrían aumentar su producción descendió al 40% en el mes de agosto y la magnitud de los aumentos posibles en producción es de sólo 19%; en el sector de metálicas básicas, estas cifras son de 67 y 29% respectivamente, lo cual también es significativamente inferior al promedio de la industria. En la industria de papel y cartón el 80% de las empresas encuestadas pueden aumentar su producción en un 27% y en la del cemento estas cifras son de 86 y 29%, respectivamente.

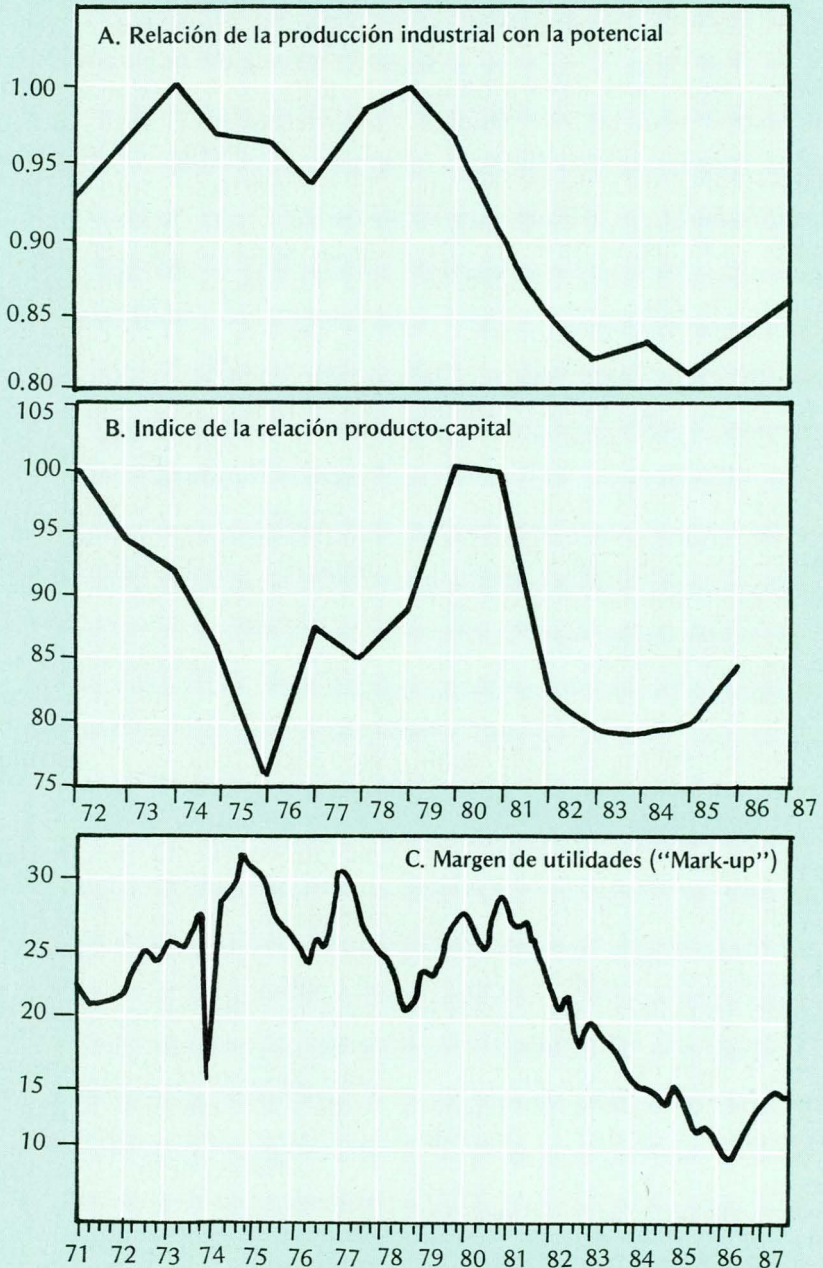
Toda la evidencia anterior permite afirmar que, aunque el crecimiento de la industria ha sido rápido y sostenido por un tiempo considerable, y aunque la dinámica de la inversión en la industria no ha sido satisfactoria en los últimos años, no es evidente que ésta se encuentre operando al máximo de su capacidad y que se puedan encontrar restricciones importantes provenientes de este factor en el corto plazo. Así, es factible esperar que, con niveles de demanda adecuados, la industria pueda sostener tasas satisfactorias de crecimiento que le permitan volver a su sendero histórico de crecimiento. Hay, sin embargo, sectores como el de textiles y el de metales básicos y, tal vez, el de papel, que pueden estar llegando a niveles críticos. Esto po-

dría eventualmente empezar a generar problemas para otros sectores por los encadenamientos intersectoriales que existen. La solución a estos posibles problemas dependerá de las inversiones que se hayan realizado en 1987 y de los planes de ampliación de la capacidad en 1988. La evidencia que existe sobre estas dos variables es optimista, a juzgar por el crecimiento que han presentado las importaciones privadas de bienes de capital para la industria, que es de 24.5% en el primer semestre del año, y por el alto porcentaje de empresas que tienen planes de expansión para 1987, según información divulgada por la ANDI.

Existe otro tipo de indicadores que permiten confrontar la evidencia que se deriva de los índices de utilización de capacidad provenientes de las Encuestas de Opinión Empresarial y que respaldan los resultados ya mencionados. En el Gráfico No. II-5.A. se presentan las desviaciones de la producción industrial respecto a lo que sería su producción potencial<sup>1</sup> o máxima; allí se aprecian las altísimas diferencias que se alcanzaron a presentar entre la producción observada y la potencial a raíz de la crisis que la afectó desde 1980. En 1983 se alcanzaron las mayores diferencias, para luego reducirse ligeramente en 1984 y volver a aumentar en 1985. El diferencial relativo entre la producción observada y la potencial era de casi 20% en ese último año. La reactivación que se ha observado en 1986 y 1987 ha reducido ciertamente este diferencial al llevarlo a un 14%. Esta

<sup>1</sup> Según la metodología de Okun, la producción potencial se define como la línea recta que une dos de los puntos de máxima desviación de la producción respecto a su tendencia, quedando por debajo todos los demás puntos.

**GRAFICO II-5**  
**INDICADORES DE LARGO PLAZO DE LA INDUSTRIA**



**Fuentes:**

- A. Cuentas Nacionales - Cálculos FEDESARROLLO (Ver nota de pie de página No. 1).
- B. Encuesta Anual Manufacturera (Ver nota de pie de página No. 2).
- C. Indices de Precios al por Menor del Banco de la República, Cálculos de FEDESARROLLO.

cifra es, sin embargo, muy alta y demuestra que la industria colombiana necesita mantener su dinámica actual de crecimiento para recuperar el terreno perdido durante la crisis. Por otro lado, aunque la falta de dinamismo de la inversión ha hecho que los niveles potenciales de la producción industrial sean tal vez menores de lo que suponen los cálculos anteriores, las diferencias actuales son tan grandes que permiten afirmar nuevamente que la industria no se encuentra en el límite de su capacidad de producción.

Otro indicador que refuerza la afirmación anterior es la relación producto-capital para la industria<sup>2</sup>. Según se aprecia en el Gráfico No. II.5.B, pese al escaso dinamismo de la inversión en los años ochentas y a la consecuente disminución en el ritmo de crecimiento del stock de capital de la industria, la relación entre dicho stock y el valor de la producción se redujo sensiblemente durante el período de crisis, recuperándose sólo ligeramente en 1986, a niveles que continúan siendo bajos para los patrones históricos.

En la entrega de *Coyuntura Económica* de diciembre de 1986 se analizó, por otra parte, el descenso de la rentabilidad industrial generado por la crisis de los ochenta, visto a través de la evolución del margen de utilidades ("mark-up"). En ese análisis se identificaron como elementos ligados con la evolución de dicho margen la

situación de la demanda y el estado de la competencia. Aunque, con la información disponible, no se pudo establecer ninguna relación estable entre el margen y los niveles de utilización de capacidad, la teoría económica sugiere que unos altos niveles de utilización presionan los precios industriales hacia arriba al hacer que el sistema de fijación de precios deje de comportarse como en los esquemas de oferta flexible para hacerlo en la forma de los sectores de oferta fija. En efecto, al actualizar el cálculo del margen de utilidades (ver Gráfico II. 5.C), se puede apreciar cómo éste ha venido recuperándose en los dos últimos años. Sin embargo, el bajo nivel relativo que aún sigue manifestando refuerza las afirmaciones de que todavía no se están generando limitaciones importantes de oferta industrial, por lo menos a nivel agregado.

Para el análisis anterior hay que tener en cuenta que el indicador del margen de utilidades presentado en el gráfico citado está construido solamente con base en los índices de precios y de costos, y que no se está teniendo en cuenta, por lo tanto, el efecto del aumento de la productividad de los factores. Este efecto explica parcialmente la tendencia negativa que presenta el indicador en todo el período contemplado. No obstante, la magnitud de la caída durante lo corrido de esta década sugiere de todas maneras un descenso en la rentabilidad industrial que sería difícilmente explicable si los niveles de utilización de capacidad estuvieran realmente generando restricciones importantes de oferta.

Al analizar algunos sectores importantes se aprecia, sin embargo, que

<sup>2</sup> Calculada como la relación entre el valor agregado industrial y el stock de capital, tomando este último de datos de Mauricio Rubio, "Estimación de una función de inversión para la industria colombiana" en *Política Económica y Desarrollo Industrial en Colombia, 1945-1982*, Vol. III, CCRP, 1984.



el sector textil difiere nuevamente del promedio; el margen de utilidades para este sector —tomado en conjunto con los de confecciones y calzado— se viene recuperando desde 1984 y experimentó ya un aumento brusco a fines de 1986. Aunque no se actualizó su cálculo para 1987, se puede esperar que, de seguir la tendencia del año anterior, éste haya recuperado los niveles de 1980. Esa puede ser otra evidencia de que en este sector específico sí se están presentando limitaciones de capacidad.

### III. COMERCIO

#### A. Situación actual y perspectivas

El comercio ha experimentado una desaceleración en sus tasas de crecimiento a lo largo de este año, aunque éstas son aún satisfactorias. En 1986 la tasa de crecimiento de las ventas al por menor, excluyendo

vehículos, fue de 7.2%, mientras que en los primeros ocho meses de este año, comparados con el mismo período del año anterior, esta tasa fue de 3.9%. Cuando se incluyen las ventas de vehículos y repuestos la pérdida de dinamismo se hace menos notoria pues las ventas de este sector han incrementado su ritmo de crecimiento, el cual es de 30% para el período enero-agosto (Cuadro II-4).

La dinámica de la actividad comercial no se puede asociar, de manera muy estable, con el indicador de demanda exógena que explica en gran parte la evolución de la industria, como se vio en la sección anterior. En una investigación en marcha sobre los determinantes de la actividad comercial, se concluye que las ventas de bienes no durables dependen de manera bastante estrecha de lo que suceda con la masa salarial del sector formal de la economía, puesto que lo

CUADRO II.4

TASA DE CRECIMIENTO DE LAS VENTAS DEL COMERCIO  
(enero - agosto)  
Porcentajes

|                             | 1986/85 | 1987/86 |
|-----------------------------|---------|---------|
| Alimentos y bebidas         | 5.0     | 2.3     |
| Vestuario y Calzado         | 1.8     | 7.5     |
| Farmacias                   | 15.8    | 3.0     |
| Mercancías en general       | 7.1     | 3.9     |
| Muebles y electrodomésticos | 17.2    | 9.5     |
| Vehículos y repuestos       | 19.0    | 30.1    |
| Mercancías no clasificadas  | 10.5    | 5.9     |
| Materiales de construcción  | 9.1     | 2.4     |
| Total                       | 9.1     | 7.1     |
| Total sin vehículos         | 7.8     | 3.9     |

Fuente: Encuesta de Comercio al por menor — DANE.

que se mide con los indicadores de ventas es precisamente el segmento formal del comercio. Hay evidencias de que la masa salarial ha disminuido su ritmo de crecimiento real en 1987 pues, aunque el empleo ha aumentado, tanto en la industria como en el comercio, las tasas de crecimiento de los salarios reales en estos dos sectores han sido afectadas desfavorablemente por la aceleración de la inflación a lo largo del año. Esta pérdida de dinamismo puede explicar, en buena parte, la disminución en el crecimiento de las ventas de bienes no durables.

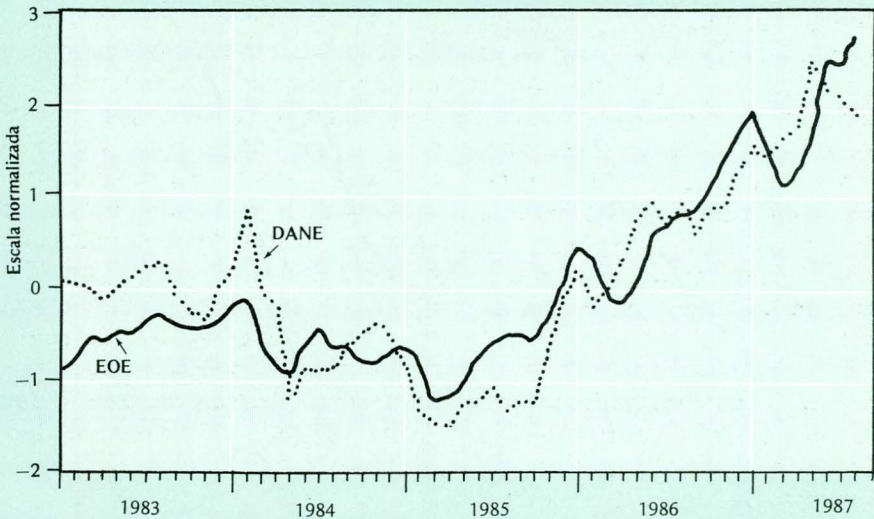
Al mirar el comportamiento por subsectores se reafirma lo anterior, pues aquellos que más han desacelerado sus tasas de crecimiento son los bienes no durables, que dependen muy estrechamente del ingreso salarial, mientras los bienes durables siguen creciendo a altas tasas (ver Cuadro II-4). Los subsectores de bajo crecimiento son el de alimentos y bebidas (2.3%), el de mercancías en general, (que incluye textiles y cacharrerías, -3.9%), y el de farmacias (3%). El caso de las ventas de vestuario y calzado es diferente, quizá porque estos bienes pueden clasificarse en un nivel intermedio entre durables y no durables; esas ventas crecieron en ese período un 7.5%, tasa superior a la de 1986, que fue de 4.2%. Por otro lado, las ventas de materiales de construcción aumentaron sólo 2.4% en los primeros ocho meses, pese a que la construcción ha tenido un buen desempeño durante el año.

Por otra parte, los subsectores más dinámicos del comercio han sido los de bienes durables: el de vehículos y repuestos creció 30%, el de muebles

y electrodomésticos en 9.5% y el bienes diversos de consumo (juguetes, artículos deportivos, libros, etc.) lo hizo en 5.9%. Las ventas de estos productos, según los análisis que se han hecho, tienen una relación directa con las importaciones correspondientes y obedecen a un indicador de demanda más amplio que el fondo salarial, que incluye otro tipo de ingresos. En efecto, su dinamismo reciente coincide con un aumento del valor en dólares de las importaciones privadas de bienes de consumo durable, de 9.1% en el primer semestre del año, y con el positivo desempeño de ingresos no salariales, tales como los que se derivan de las utilidades de las empresas o los provenientes de la repatriación de capitales.

El relativo debilitamiento de la dinámica del crecimiento del sector comercio que muestran las cifras del DANE no se observa, sin embargo, al analizar indicadores aportados por la Encuesta de Opinión que realizan mensualmente FEDESARROLLO y FENALCO. De hecho, tal como se observa en el Gráfico II-6, el índice de ventas construido con base en los balances de una pregunta de esta encuesta, que normalmente se aproxima con bastante exactitud al índice del DANE, ha continuado creciendo en los últimos meses, sin presentar la caída que capta este último indicador. La opinión de los comerciantes sobre la situación económica ha mejorado en los últimos meses, después de un pasajero deterioro a principios del año. Así mismo, las expectativas sobre la situación económica del sector, que habían sufrido una caída considerable desde fines del año pasado —en gran medida como “corrección” de las expectativas excesivamente altas que generó la bonanza

GRAFICO II-6  
INDICES DE VENTAS DANE Y ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL



Fuente: Encuesta Mensual de Comercio al por Menor - DANE y Encuesta al Comercio FEDESARROLLO-FENALCO. (Escala normalizada).

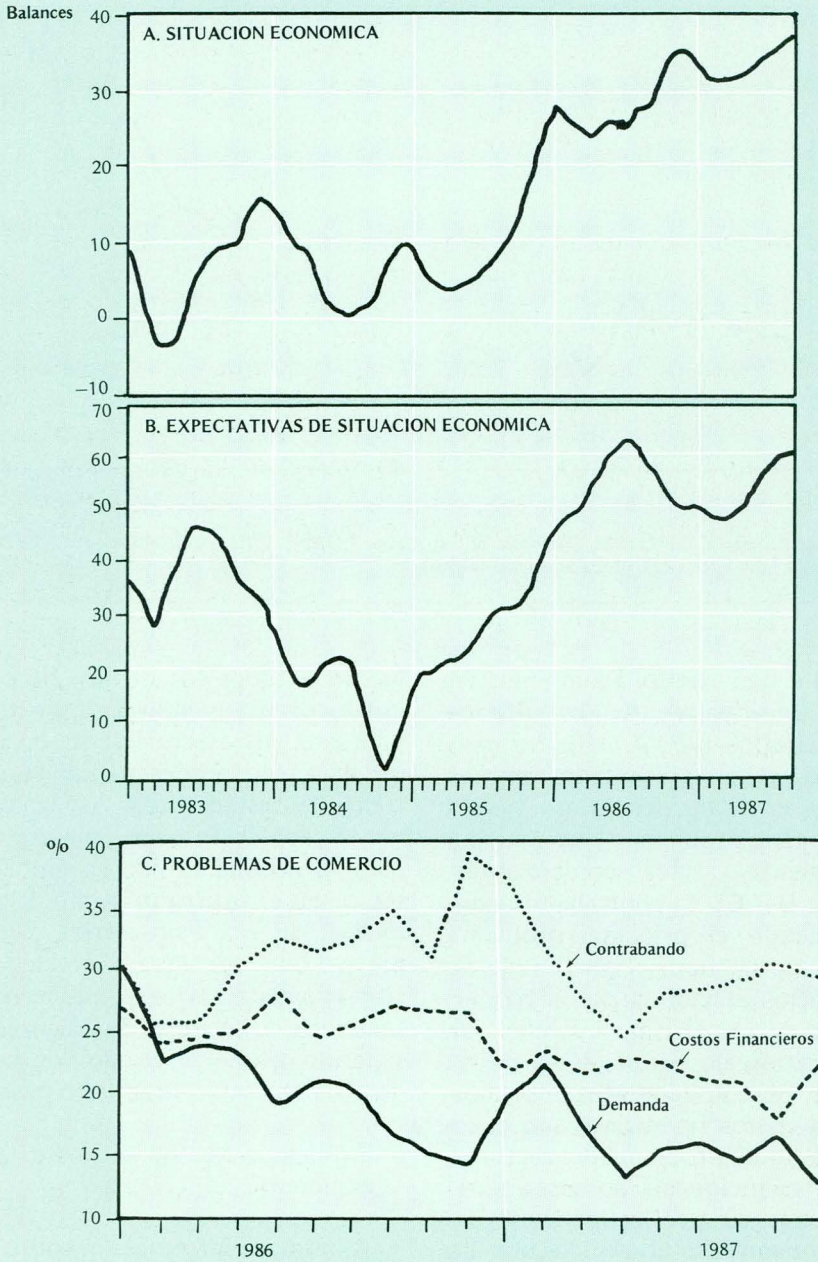
cafetera— han vuelto a aumentar en forma considerable en los últimos meses (Gráfico II-7, A y B). Por otro lado, no se han presentado cambios sensibles en la incidencia que tienen los distintos problemas que aquejan regularmente a los comerciantes, (Gráfico II-7.C). El contrabando continúa siendo el principal problema para el sector, pero el porcentaje de empresarios afectados por él ha descendido de los altísimos niveles que alcanzó a finales de 1986 y no ha vuelto a mostrar aumentos importantes. Los costos financieros son el segundo tipo de problema del sector y, aunque su incidencia aumentó en el último mes, su nivel es menor al que tuvo en promedio el año pasado. La falta de demanda, que había sido normalmente el principal problema de los empresarios, superando amplia-

mente a todos los demás, ha continuado disminuyendo su importancia y se encuentra actualmente en el nivel más bajo desde cuando se registran estas estadísticas. Así las cosas, no se aprecia ningún impedimento para la normal evolución global del sector en el futuro próximo. El optimismo de los empresarios permite prever que continuará creciendo a ritmos satisfactorios y que el debilitamiento en su ritmo de crecimiento, sugerido por el indicador de ventas del DANE, será puramente pasajero.

### B. Problemas de los subsectores del comercio

Al mirar la información sobre cada subsector del comercio se observa la heterogeneidad que existe entre éstos, no sólo en los determinantes de su

**GRAFICO II-7**  
**INDICADORES DE LA SITUACION DEL COMERCIO**



Fuente: Encuesta al Comercio - FEDESARROLLO-FENALCO. (Series suavizadas).

actividad sino en el tipo de problemas y limitaciones que atraviesan y en el grado en que los afectan. Para entender esta diversidad, es interesante analizar los comportamientos individuales que se presentan en el Gráfico II-8 para los principales subsectores. Este análisis permite, además, identificar las posibles limitaciones al crecimiento que tiene cada uno de ellos.

El sector en el que menor incidencia tienen los problemas de cualquier tipo es el de alimentos, en el cual alrededor del 20% de los comerciantes se ven afectados por el contrabando (Gráfico II.8.A). La estructura de los problemas es, de otra parte, similar a la del promedio del sector. En el sector de bebidas y tabaco (que no aparece en el gráfico), el contrabando es, de lejos, el principal problema, afectando entre el 50 y el 60% de los comerciantes a lo largo de los dos últimos años.

Para los comerciantes de textiles, el principal problema es la rotación de cartera, lo cual estaría indicando que las ventas a crédito son importantes para este tipo de comercio; el contrabando y las ventas directas de fábrica son los que le siguen en importancia, afectando actualmente al 30% de los encuestados (Gráfico II.8.B). Para los establecimientos que se dedican a las ventas de confecciones, las ventas ambulantes se han constituido en el principal problema que los afecta, con una incidencia del 45% actualmente, la cual ha venido aumentando en forma continua desde el año pasado (Gráfico II.8.D). El contrabando afecta al 30% de los comerciantes de este subsector y la importancia de la baja demanda es mayor que para el promedio del co-

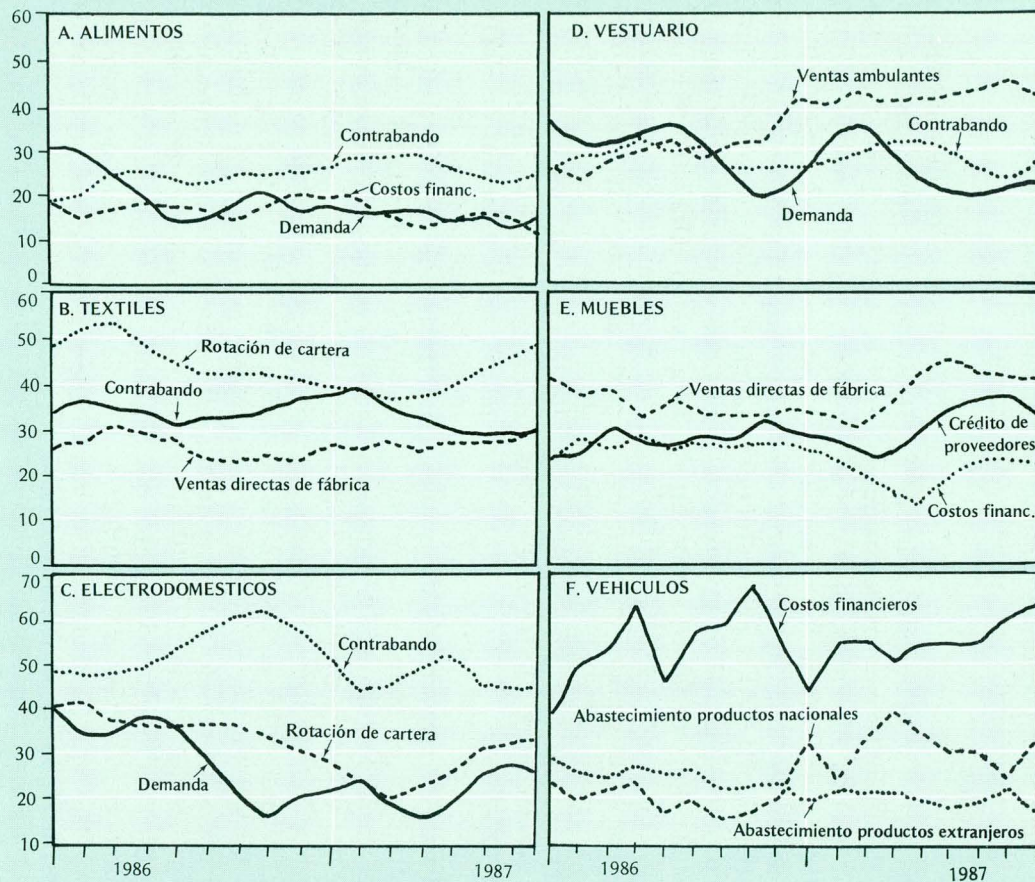
mercio. En el subsector de calzado que no aparece en el gráfico hay que destacar que las ventas ambulantes han alcanzado también una importancia significativa, llegando al mismo nivel de la del contrabando y la rotación de cartera, siendo mencionados actualmente cada uno de estos problemas por el 30% de los encuestados.

En el subsector de muebles las dificultades más frecuentes se originan en las ventas directas de fábrica (40%), seguidas por el crédito de proveedores y los costos financieros; estos dos últimos denotan la importancia del alto costo de los inventarios que es necesario mantener en esta actividad (Gráfico II.8.E). El primer problema pone de presente, por otro lado, que hay una desintermediación, que es bastante evidente últimamente, de los vendedores de muebles frente a los productores directos. En el subsector de electrodomésticos vale la pena destacar la importancia que tiene el contrabando, aunque su incidencia ha tendido a estabilizarse después del repunte que sufrió a finales de 1986 (Gráfico II.8.C). La importancia de la rotación de cartera para este tipo de comercio es también previsible, dado el alto porcentaje que representan las ventas a crédito de estos productos, aunque su importancia ha venido decreciendo en el período observado, al mismo ritmo que el problema de demanda.

Finalmente, para los comerciantes de vehículos, el problema de los costos financieros alcanza proporciones alarmantes, siendo mencionado por más del 60% de los empresarios y reflejando la ausencia de mecanismos de financiación adecuados para este

GRAFICO II-8

## PROBLEMAS DE LOS SUBSECTORES DEL COMERCIO



Fuente: Encuesta al Comercio FEDESARROLLO-FENALCO.

tipo de actividades (Gráfico II.8.F). En este subsector también han venido ganando importancia los problemas de abastecimiento de productos nacionales, seguidos del abastecimiento de productos extranjeros. Esto es consistente con los resultados del análisis que ha realizado FEDESARROLLO sobre los determinantes de la actividad comercial por subsectores, donde se identifican los elementos de oferta como factores básicos de la evolución de este tipo de comercio, lo cual es una excepción frente a lo que ocurre en los demás sectores. En el subsector de repuestos, el contrabando presenta niveles alarmantes de incidencia (52% en agosto), aunque ésta se ha reducido a lo largo del presente año. Los costos financieros también representan una carga importante para esta actividad comercial, que requiere altos niveles de inventarios, seguidos en importancia por el abastecimiento de productos extranjeros, debido a la proporción relativamente alta que representan los repuestos importados.

Esta rápida descripción de los problemas muestra la gran diversidad que existe entre distintos sectores del comercio y permite caracterizar como problemas estructurales al contrabando, a la falta de mecanismos especializados de crédito, a la demanda, cuya importancia aumenta o disminuye con el ciclo económico pero está siempre presente, y, por último, al proceso de desintermediación que ha venido sufriendo el comercio formal en los últimos años. Hay que destacar que la recuperación del comercio en los últimos años sólo le ha permitido recuperar el terreno perdido durante la crisis, y no ha significado un avance real. Los volúmenes de ventas del comercio en 1987 alcan-

zan apenas los niveles que tuvo en 1982, antes del inicio de la crisis del sector.

## IV. CONSTRUCCION

### A. El nivel de actividad en el sector de la construcción

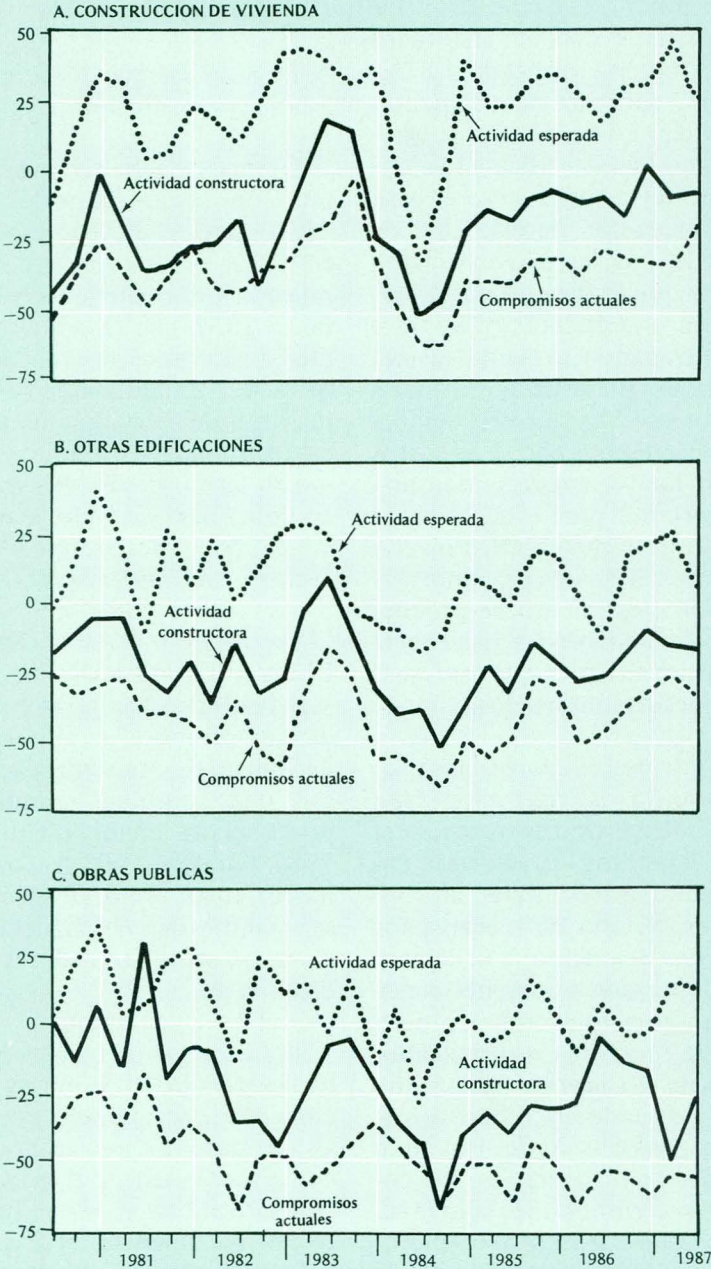
Después de haber experimentado una contracción importante durante 1986, que el DANE estima en un 60% real, el sector de la construcción muestra un crecimiento positivo durante 1987 que responde a un notable dinamismo de la construcción privada. El mantenimiento de un bajo ritmo de ejecución de obras públicas, sin embargo, implica que el ritmo de crecimiento del sector en su conjunto será de todas maneras bajo.

#### 1. Construcción privada

De acuerdo con la Encuesta de Opinión Empresarial, los niveles de actividad constructora y el número de compromisos en los subsectores de vivienda y otras edificaciones indican una continua aunque no muy pronunciada mejoría entre 1986 y 1987 (Gráfico II-9). Estos signos de mayor dinamismo en el último año se manifiestan de manera aún más clara en otros indicadores de actividad.

Las licencias de construcción aprobadas (Cuadro II-5) muestran un crecimiento considerable con respecto al año anterior que rompe, además, con una tendencia al estancamiento que se traía de años anteriores. Efectivamente, mientras el área aprobada para construcción se había estancado entre 1984 y 1986, durante el presente año muestra una expansión no-

### GRAFICO II-9 INDICADORES DE LA CONSTRUCCION, SEGUN LA ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL (Balances)



Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial. Balances y porcentajes originales



CUADRO II-5

LICENCIAS APROBADAS DE CONSTRUCCION  
(Acumulados enero - septiembre)

| Año  | Miles de metros cuadrados |               |                | Variaciones porcentuales |               |                |
|------|---------------------------|---------------|----------------|--------------------------|---------------|----------------|
|      | Total Nacional            | Bogotá Soacha | Resto del país | Total Nacional           | Bogotá Soacha | Resto del país |
| 1984 | 5.248                     | 1.829         | 3.419          | —                        | —             | —              |
| 1985 | 5.284                     | 2.081         | 3.202          | 0.7                      | 13.8          | — 6.3          |
| 1986 | 5.381                     | 2.299         | 3.081          | 1.8                      | 10.5          | — 3.8          |
| 1987 | 6.850                     | 3.313         | 3.536          | 27.3                     | 44.1          | 14.8           |

Fuente: DANE

toria, superior al 270/o para el período enero-septiembre.

La anterior tendencia global esconde un comportamiento geográfico bastante diverso, ya que el estancamiento mencionado no fue compartido por Bogotá. En esta ciudad, el área total aprobada para construcción creció a ritmos apreciables durante 1985 y 1986 (13.80/o y 10.50/o, respectivamente para el período enero-septiembre) cuando el área aprobada para el resto del país manifestaba una clara tendencia contraccionista (—6.30/o y —3.80/o). No obstante, la recuperación del sector se ha hecho extensiva a todo el país en 1987, puesto que el ritmo de crecimiento de la superficie aprobada para construcción se aceleró en Bogotá al 44.10/o y en el resto del país se situó en 14.80/o.

El comportamiento de los préstamos solicitados, en pesos constantes de 1980 corrobora estas tendencias (Cuadro II-6). Después de una contracción del 220/o en 1986, estos se

recuperan durante 1987 a una tasa del 17.70/o. Sin embargo, los préstamos entregados no siguen el mismo patrón y, por el contrario, muestran un estancamiento en términos reales durante el presente año. La diferencia entre estos dos indicadores puede estar en parte asociada con los rezagos existentes entre la solicitud y la entrega de los préstamos. No obstante, su magnitud sugiere la aparición de problemas relacionados con los cambios en el sistema UPAC que establecieron la Resolución 23 de la Junta Monetaria y los Decretos 720 y 721 de 1987. Estos cambios serán comentados con mayor detalle en la sección correspondiente a los problemas del sector.

En conclusión, el comportamiento del subsector de vivienda y otras edificaciones debe ser calificado como muy positivo, puesto que quiebra una tendencia al estancamiento que se traía en los años anteriores. Por otro lado, resulta importante recordar que en la ciudad de Bogotá, donde no se había compartido este es-

## CUADRO II-6

## CRECIMIENTO REAL EN FLUJO DE PRESTAMOS DE LAS CORPORACIONES DE AHORRO Y VIVIENDA

Tasas de crecimiento en los flujos reales, en pesos constantes de 1980, de préstamos netos aprobados entre enero y septiembre de cada año.

|         | Solicitados<br>% | Aprobados<br>% | Entregados<br>% |
|---------|------------------|----------------|-----------------|
| 1984-85 | 39.7             | 40.0           | 7.3             |
| 1985-86 | -22.0            | -19.3          | -7.3            |
| 1986-87 | 17.7             | 19.0           | -0.03           |

Fuente: ICAVI. Deflactado por el Índice de costos de la construcción del DANE.

tancamiento, la recuperación fue notablemente más acelerada que en el resto del país.

## 2. El nivel de actividad en el sector de obras públicas

De acuerdo con la Encuesta de Opinión Empresarial los indicadores del nivel de actividad en la construcción de obras públicas muestran una tendencia al deterioro, que contrasta con la recuperación observada en la edificación de vivienda (Ver Gráfico II-9).

La tendencia al deterioro de esta actividad constructora del sector público en 1987 es en parte un reflejo de la baja expansión de los nuevos gastos de inversión del gobierno central. En efecto, de acuerdo con las cifras de giros, la inversión en carreteras, vías y transporte creció apenas en un 6.4% nominal entre los períodos enero-octubre de 1986 y 1987<sup>3</sup>. Adicionalmente, el menor ritmo de

ejecución de obras en los proyectos mineros y de energía eléctrica, por parte del sector público descentralizado, contribuye también de manera importante a explicar el mal comportamiento de este tipo de construcción.

A pesar de lo anterior, las expectativas sobre el nivel futuro de la construcción de obras públicas se mantuvo en un nivel comparable al del año anterior, manifestando incluso un cierto aumento de acuerdo con la Encuesta de Opinión Empresarial. Los indicadores de comportamiento del empleo en este sector concuerdan con los de actividad: aunque se considera que el nivel de empleo se ha deteriorado, las expectativas de recuperación son relativamente favorables.

## B. Los problemas enfrentados en el sector de la construcción

El desarrollo de las actividades en este sector viene enfrentando dificultades de diverso orden y magnitud. Por una parte existen indicios de escasez de provisión de materiales de

<sup>3</sup> Cifras tomadas de Contraloría General de la República, Informe Financiero, octubre de 1987, Cuadro 27.

construcción. Por otra, es posible identificar algunas limitaciones relacionadas con las necesidades de financiamiento de esta actividad.

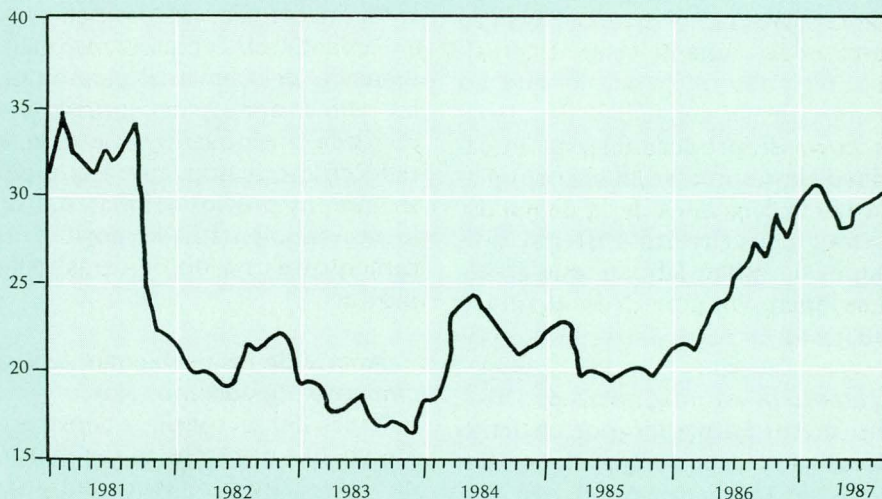
En relación con la provisión de materiales de construcción, es necesario diferenciar la situación de aquellos insumos que pueden dificultar la actividad a causa de su rápido encarecimiento, de aquellos otros cuyas limitaciones tienen más que ver con riesgos de escasez absoluta. Dentro del primero de estos casos podemos ubicar aquellos productos de la canasta de insumos que han venido encareciéndose a un ritmo más acelerado que los demás: carpintería metálica, instalaciones sanitarias, pintura, pisos y asfalto. Dentro del segundo, ubicamos el caso del cemento.

El elevado ritmo de crecimiento presenciado por el índice de costos

de la construcción de vivienda nos sugiere la existencia de algunos cuellos de botella relacionados con la provisión de materiales. El comportamiento de la tasa de crecimiento de este índice muestra un salto en el año de 1986, que se mantiene durante 1987 (Gráfico II-10). Efectivamente, esa tasa venía oscilando alrededor del 20% en 1984 y 1985, para aumentar en los dos últimos años hasta un 28%. Para el mes de septiembre de 1987, la tasa de crecimiento del índice de costos de la construcción en año completo se ubicaba en 30%, cuando la tasa correspondiente para el índice de precios al por mayor era de sólo 24.3%.

Estas observaciones refuerzan las que pueden derivarse del análisis de los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial sobre la construcción de vivienda en este año. Como

**GRAFICO II-10**  
**VARIACION ANUAL DEL INDICE DE COSTOS DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA**



Fuente: DANE.

se puede observar en el Gráfico II-11, en este subsector se presentó un aumento en las dificultades de suministro de materiales de construcción, las cuales fueron posiblemente las responsables del acelerado aumento en el índice de costos correspondiente.

La expansión de la construcción, por lo tanto, estaría empezando a enfrentar ciertas dificultades relacionada con la capacidad de expansión de aquellos subsectores que proveen los insumos que necesita. De acuerdo con los cálculos de CAMACOL, los insumos para edificación de vivienda que aumentaron de precio en una mayor proporción en el primer semestre del año fueron los de carpintería metálica (28.20/o), instalaciones sanitarias (19.70/o), pintura (19.80/o) y pisos (18.70/o). Para las obras públicas el asfalto líquido y sólido lidera el crecimiento de estos costos: entre un 11 y un 130/o<sup>4</sup>.

Las dificultades de suministro para la construcción no se manifiestan sólo en los aumentos de precios de los insumos sino también en el peligro de escasez absoluta de cemento en algunas regiones. A pesar de que en términos de su capacidad instalada, esta rama de producción está en capacidad de responder en el corto plazo a las expansiones de la demanda, el sector del cemento enfrenta dificultades de orden laboral, que arriesgan su buen desempeño en el futuro inmediato.

Durante la segunda mitad de 1987, dicho sector ha pasado por un lento proceso de negociaciones laborales, algunas de las cuales no se han des-

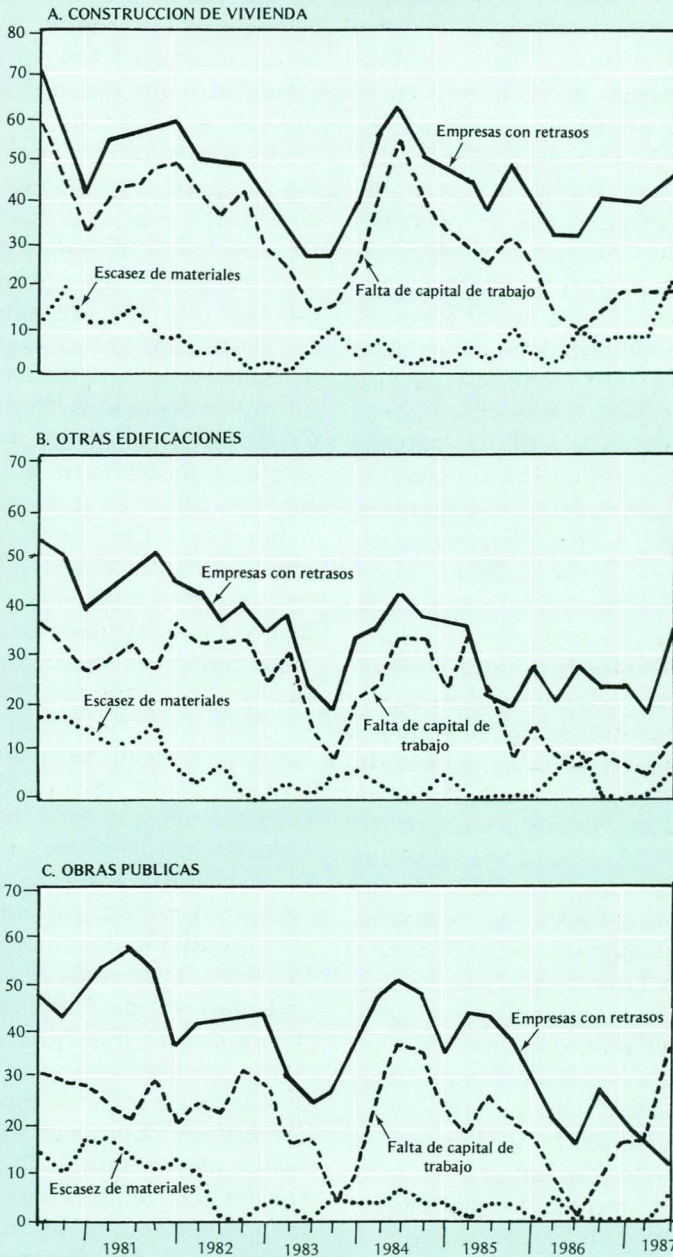
envuelto favorablemente. Las posibilidades de huelgas en cuatro grandes empresas (Boyacá, El Cairo, Nare y Valle) podrían conducir a una situación de escasez que sería difícil de solucionar recurriendo a las importaciones. Las cuatro empresas que están amenazadas por huelgas laborales abarcan alrededor de un 400/o de la capacidad total de producción. De esta manera, una parálisis en estas empresas bloquearía una parte muy considerable de la producción nacional. Considerando además el alto costo de transporte del producto, se entienden mejor las dificultades de la importación como alternativa de suministro. Una tonelada de cemento importada de Costa Rica al puerto de Buenaventura alcanza a duplicar su precio, en razón del costo de transporte.

A estas dificultades laborales hay que agregar el atentado ejecutado a la planta de Rioclaro, que la paralizará durante unos cuatro meses. Si bien es cierto que su volumen de ventas no representa más que el 50/o del total nacional, es necesario tener en cuenta el carácter regional del mercado del cemento para entender las dimensiones del problema. El mercado antioqueño, que es el afectado en este caso, tendrá que permitir que los precios del material suban lo necesario para hacer posible que el cemento sea traído de otras regiones del país.

Aparte de los problemas de abastecimiento de insumos, las otras dificultades del sector de la construcción tienen que ver con las repercusiones de la reciente reforma del sistema UPAC, que fue comentada en el capítulo de Moneda y Finanzas de la entrega anterior de *Coyuntura Eco-*

<sup>4</sup> Revista CAMACOL, No. 32, p. 197.

**GRAFICO II-11**  
**EMPRESAS CONSTRUCTORAS CON RETRASOS EN LA**  
**EJECUCION DE SUS OBRAS Y CAUSAS PRINCIPALES**  
**DE DICHSO RETRASOS**  
**(Porcentajes)**



Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial. Balances y porcentajes originales

*nómica.* Como se comentó allí, la reforma estableció un conjunto de modificaciones importantes al régimen existente. En primer lugar, aumentó las tasas de interés que se le pueden cobrar a los constructores y a los compradores de vivienda de altos ingresos. En segundo lugar, estableció nuevas escalas de distribución de cartera, que asignan un mínimo de 10% a vivienda usada y de 2.5% a construcción de hoteles y que aumentan la proporción del crédito para viviendas de más bajo costo. Antes se debía colocar el 25% en viviendas de menos de 1.300 UPACs; hoy en día debe asignarse por lo menos el 30% para viviendas de menos de 1.500 UPACs. En tercera instancia, se aumentan los plazos para el pago de las viviendas de bajo costo y se reducen aquellos para viviendas de más de 10.000 UPACs. En cuarto lugar, se elimina la posibilidad de financiar industrias productoras de materiales de construcción. Y finalmente, se crean los Bonos de Fomento Urbano (BFU) como alternativa de inversión para los recursos que las CAV no puedan colocar dentro de las franjas impuestas para su distribución de cartera. Dichos bonos, emitidos por el BCH, se adicionan a la posibilidad que tienen las CAV de invertir en títulos FAVI pero se distinguen de estos por su menor liquidez y por las mayores tasas de interés que devengan. Mientras los títulos FAVI son de liquidez inmediata y sólo devengan corrección monetaria, los BFU tienen vencimiento de 7 años, aunque son libremente negociables, y devengan un interés de 40% aparte de la corrección monetaria.

Este conjunto de medidas puede generar efectos perversos sobre la ac-

tividad constructora por dos razones diferentes. En primer lugar, el suprimir una fuente de financiamiento a las industrias de materiales puede contribuir a aumentar las dificultades ya identificadas en ese subsector. Por otra parte, la conjunción de unos rangos más estrictos para las colocaciones con un mayor peso para los préstamos de vivienda popular puede crear resistencias por parte de las CAV a prestar todos los recursos disponibles. Los altos costos administrativos y las dificultades de recuperación de cartera que normalmente se asocian con los préstamos para vivienda popular no parecen estar compensados por la diferencia, de sólo un punto porcentual, entre lo que las CAV pueden obtener con esas colocaciones (corrección + 5%) y con sus inversiones en Bonos de Fomento Urbano del BCH (corrección + 4%). Por esta razón, el desembolso global de préstamos para vivienda puede reducirse y sustituirse en una medida importante por dicho tipo de inversiones.

El comportamiento de los préstamos entregados por los CAV durante 1987 pueden ser parcialmente un indicio de los problemas mencionados en el párrafo anterior. Aunque los préstamos solicitados en el período enero-septiembre aumentaron en un 17.7% real en 1987, con respecto a igual período de 1986, los préstamos entregados se mantuvieron prácticamente constantes (con una reducción de .03%) como se observa en el Cuadro II-6. En parte, este contraste puede obedecer a los efectos rezagados de la reducción en solicitudes de préstamos que se manifestó durante 1986. No puede descartarse, sin embargo, que en parte responda también a las dificultades, o a la falta

de interés de las CAV, para otorgar créditos dentro de los estrechos rangos impuestos por la reforma. Las colocaciones en Bonos de Fomento Urbano ascendían a \$2.169 millones en noviembre 13 de 1987, lo cual, unido a las nuevas colocaciones en Títulos FAVI, representa una proporción importante de la cartera nueva de las CAV, sugiriendo una desviación considerable de recursos por este canal.

En vista de las dificultades que parece estar generando en la actividad de las CAVs la reciente reforma del sistema, parece conveniente discutir la posibilidad de introducir un mecanismo alternativo de financiación de la vivienda popular. En un estudio realizado en FEDESARROLLO<sup>5</sup> se llegó a la conclusión que el sistema de financiamiento utilizado desde la Administración Betancur para orientar recursos hacia la vivienda popular adolece de las siguientes deficiencias: “a) otorga menores rentabilidades a los créditos dirigidos a los estratos que se busca financiar más; b) no ofrece ninguna compensación por el mayor riesgo implícito de financiar porcentajes mayores de la vivienda y por otorgar crédito a beneficiarios con ingresos más inestables; c) no reconoce la existencia de ventajas comparativas de unas CAV sobre otras en el manejo de financiamiento a diferentes estratos, y d) establece un número excesivo de franjas de financiamiento según estratos que dificulta la asignación de recursos.

Ninguna de estas desventajas quedó resuelta en la reciente reforma al

sistema UPAC. Antes bien, se aumentaron los diferenciales de rentabilidad para los créditos concedidos por las CAV para la vivienda suntuaria y se aumentó el número de franjas de financiamiento según estratos y sectores económicos, haciendo más difícil la asignación de los recursos de las corporaciones y desconociendo sus posibilidades relativas de mercado”<sup>6</sup>.

Para subsanar esta serie de deficiencias es posible sin embargo, establecer un mecanismo de redescuento en el FAVI, alimentado con inversiones forzosas de cada una de las CAV por montos equivalentes a la cantidad de recursos que se desea destinar a fines prioritarios, en particular vivienda popular, y los cuales se utilizarían para que las mismas CAV puedan redescantar un porcentaje de los créditos destinados a esos mismos fines. Mediante este mecanismo, el costo adicional que debe incurrirse para realizar los préstamos prioritarios es cubierto en forma homogénea y obligatoria por todas las corporaciones a través de la inversión forzosa, cuyo rendimiento podría equivaler simplemente a la corrección monetaria. Como las diferentes CAVs tendrían acceso a estos recursos a ese mismo costo (más un reducido coeficiente para cubrir gastos operativos del FAVI), y en cambio prestarían con una tasa de interés adicional (aunque menor que la de los préstamos para vivienda de clases medias y altas), se verían estimuladas a prestar para los fines prioritarios de política. Además, cada corporación en particular estaría en libertad de prestar para vivienda popular en la medi-

<sup>5</sup> Para un resumen de sus principales conclusiones véase Lora, Eduardo, “El UPAC hoy: Problemas y alternativas de política”, *Economía Colombiana*. Junio de 1987.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, pág. 38.

da de su conveniencia y conocimiento del mercado. Naturalmente, el BCH y aquellas corporaciones más inclinadas hacia el mercado de vivienda popular harían un mayor uso de estos recursos de redescuento, lo cual les permitiría obtener rendimientos financieros comparables a los de las demás corporaciones sin tener que cargar intereses más altos a sus usuarios.

Los análisis efectuados en el estudio citado señalan que este mecanismo es viable si se establece un margen de redescuento del 50% de los préstamos para vivienda popular y se mantiene la tasa del 5% de interés que se cobra a este tipo de usuario. En estas condiciones, la rentabilidad bruta para las CAV de este tipo

de préstamos superaría la correspondiente a los créditos para clases medias y altas, permitiendo cubrir los mayores riesgos implícitos en ese mercado. Por consiguiente, si se deseara que, por ejemplo, el 30% de los préstamos nuevos se dirigiera a financiar vivienda popular, debería exigirse a las CAVs una inversión forzosa con destino al fondo de redescuento, equivalente al 15% de sus nuevas captaciones y su recuperación de cartera. En estas condiciones podrían superarse los problemas que están entorpeciendo la irrigación de los recursos de las CAVs, tanto con destino a la vivienda popular como a los demás mercados en razón del deficiente sistema que existe en la actualidad.



# Actividad Económica Sectorial: Café

## I. INTRODUCCION Y RESUMEN

La bonanza producida por las sequías en las plantaciones brasileñas a la postre sólo fue importante durante los dos primeros trimestres de 1986. En términos nominales, el precio alcanzó un nivel máximo de US\$ 2.70/lb a comienzos de enero de 1986. Sin embargo después de la suspensión de las cuotas, en febrero 18, la cotización empezó a descender paulatinamente, con un interregno en el mes de septiembre, hasta ubicarse durante 1987 en niveles cercanos a US\$1.10/lb, sensiblemente inferiores a los que venían operando en el mercado antes de iniciarse la bonanza. Así, los altos niveles de la producción brasileña para el año cafetero 1986/1987 y la disponibilidad del grano a nivel mundial fueron lo suficientemente importantes para desvirtuar las expectativas iniciales de escasez.

En estas condiciones la necesidad de retornar a un Acuerdo de Cuotas para los países productores era incuestionable, bajo el argumento de la

relativa inelasticidad de la demanda mundial. El acuerdo logrado en octubre pasado para el período 1987/89 concilió posiciones radicalmente distintas de los EE.UU., Brasil y el "grupo de los ocho". En él se introdujeron criterios técnicos para la distribución de las cuotas, aunque se dejó también un margen de arreglo puramente político. Además, se reconoció un ligero aumento en la participación de los países del "grupo de los ocho", una mínima reducción en la participación de Brasil, y un aumento simbólico en la participación de Colombia, del 16.13% a 16.17%.

Analizando la evolución de las cotizaciones internacionales del café en una perspectiva de largo plazo, se observa que el precio real promedio para 1987 es el más bajo de los últimos 27 años. Además, la inflación internacional y la devaluación del dólar en los últimos años implican que a pesar de que el Acuerdo actual garantiza una franja de precios nominales similar a la del Acuerdo vigente en el período 1981-1984, el precio real terminará ubicándose en promedio un 31% por debajo de la co-

tización real de aquel período. Esta realidad es la base para hacer un llamado de alerta acerca del futuro del mercado mundial del café y sobre la necesidad de que las negociaciones en la OIC consideren los precios del grano medidos en términos de una canasta de monedas y no exclusivamente en dólares.

Después de los niveles relativamente bajos que tuvo la producción colombiana en los últimos tres años cafeteros, se espera que esta alcance 12.5 millones para el año cafetero 1987/88. En cuanto al volumen de exportaciones para el mismo año, estas deben alcanzar los 10.4 millones de sacos, nivel inferior al del último año cafetero, durante el cual el mercado funcionó bajo la modalidad de libertad. Estos hechos tendrán como consecuencia una ligera reversión de la tendencia a la desacumulación de existencias característica de los últimos años. Se espera que el nivel de inventarios, que se hallaba en 7.9 millones de sacos al iniciarse el actual año cafetero, se ubique en 8.1 millones de sacos en octubre de 1988.

En octubre pasado se decretó un aumento del precio interno de la carga de café pergamino del 25%, sobre la base del anterior precio nominal. Los ingresos que estaban recibiendo los cafeteros en Títulos de Ahorro Cafetero, TAC, fueron eliminados y excluidos de la base para el cálculo de ese aumento, ya que dichos Títulos habían sido concebidos como un instrumento puramente temporal al inicio de la bonanza cafetera. No obstante, el actual nivel de precio interno sigue estando, en términos reales, 30% por encima del vigente en el año cafetero 1984/85. FEDESARROLLO considera que es-

te es un nivel relativamente alto, que si se mantiene permanentemente puede generar incrementos importantes de la producción en el mediano plazo y niveles exagerados de acumulación de inventarios hacia mediados de la próxima década. El mantenimiento de altos precios internos a pesar de la caída en los precios internacionales, por otra parte, puede generar problemas para las finanzas del Fondo Nacional del Café, máxime cuando se espera que los niveles de producción y de inventarios aumenten en el año cafetero 1987/88. Por estas razones debe insistirse en la necesidad de que el precio real se reduzca paulatinamente hasta un nivel equivalente al de 1984/85 adicionado en un 10%. Por lo demás, como lo ha expresado *Coyuntura Económica* en entregas anteriores, deberían desmontarse gradualmente los subsidios existentes a los fertilizantes.

La flexibilización del reintegro cafetero para las exportaciones privadas es una medida importante tomada recientemente por la Junta Monetaria. Con ella se logra una mayor eficiencia en la política de comercialización y de control de cambios, pues se eliminan los pagos por diferencial y se evita que en ciertas coyunturas se deje de reintegrar una fracción de los ingresos netos recibidos. Por último, la incorporación de las cotizaciones de la bolsa de futuros en la fórmula del precio de venta de la Federación Nacional de Cafeteros, constituye un reconocimiento explícito del papel que juegan dichas bolsas en la formación del precio. Sin embargo, de manera simultáneamente se debería contemplar la reducción o eliminación de los pagos por garantía a la baja de la cual disfrutaban actualmente los compradores de café colombiano.

## A. Evolución de la situación cafetera externa

### 1. El Acuerdo Cafetero

La reimplantación del sistema de cuotas a partir de octubre pasado constituyó el último acontecimiento importante en el mercado internacional del café. El mercado había operado libremente desde el mes de febrero de 1986, cuando fue decretada la suspensión de las cuotas por parte de la Organización Internacional del Café, ya que las sucesivas ampliaciones de la cuota fueron incapaces de contener el movimiento ascendente de los precios iniciado a fines de 1985. Las noticias provenientes del Brasil acerca de las sequías producidas en las plantaciones brasileñas generaron en ese momento expectativas importantes de escasez futura del grano, las cuales sustentaron el optimismo reinante en la época acerca de la duración de la bonanza. Este optimismo se reflejó en las declaraciones del Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros en el XLI Congreso Nacional, al afirmar que: "Para el año 1986/87 la situación estadística de disponibilidad es favorable para el mercado cafetero en su conjunto: no se prevén excedentes y este es un factor fundamental que, bien manejado podría llevar la situación de buenos ingresos hasta más allá del año cafetero en curso"<sup>1</sup>.

No obstante, la realidad mostró, a la postre, que las expectativas del mercado habían sobrestimado la caída de la producción brasileña. En

efecto, las estadísticas de la OIC indican que la producción del Brasil en el año cafetero 1985/86 fue de 20 millones de sacos y para el período 1986/87 se espera una de las cosechas más importantes de los últimos años: 35 millones de sacos, según estimativos del Departamento de Agricultura de los E.E.U.U.

Si se observa a posteriori la evolución de la disponibilidad del grano en poder de los países productores, medida como la suma de la producción exportable y de los inventarios brutos al comienzo del año cafetero (ver Cuadro III.1), se encuentra que esta alcanzó los 111.8 millones de sacos en el año 1985/86. Esta cifra no constituye un indicativo de escasez del grano, pese a haber disminuido con respecto al año anterior en 8 millones de sacos. Tal como lo mencionó FEDESARROLLO en marzo de 1986<sup>2</sup>, el nivel de inventarios mundiales era relativamente alto en ese momento. Además, la producción exportable brasileña alcanzó en el año 1985/86 13.8 millones de sacos, cifra que a pesar de disminuir en 5 millones con respecto al año anterior, fue superior a las expectativas.

Estas cifras ayudan a explicar el comportamiento que tuvo la cotización del grano a lo largo de los años cafeteros 1985/1986 y 1986/1987. El nivel máximo de US\$2.70/lb. para los cafés centrales se alcanzó a comienzos de enero de 1986, por las expectativas exageradas acerca de los efectos de la sequía en las plantaciones brasileñas. En febrero 18 se suspendieron las cuotas y, los volúme-

<sup>1</sup> *Informe del Gerente General*, XLIV Congreso Nacional de Cafeteros; Bogotá, Nov. de 1986, pág. 14.

<sup>2</sup> *Debates de Coyuntura Económica*, No. 1, Marzo, 1986.

CUADRO III-1

PRODUCCION EXPORTABLE, INVENTARIOS Y DISPONIBILIDAD DE CAFE  
A NIVEL MUNDIAL  
(Millones de sacos)

| Años cafeteros                            | 78/79 | 79/80 | 80/81 | 81/82 | 82/83 | 83/84 | 84/85 | 85/86 | 86/87* |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 1. Producción                             |       |       |       |       |       |       |       |       |        |
| Exportable                                | 63.1  | 59.3  | 71.5  | 71.5  | 70.5  | 67.1  | 68.4  | 60.9  | 72.0   |
| Brasil                                    | 14.5  | 12.2  | 18.3  | 18.9  | 15.8  | 17.5  | 18.9  | 13.8  | 18.1   |
| Colombia                                  | 11.1  | 10.4  | 11.6  | 12.7  | 10.5  | 11.4  | 9.3   | 9.8   | 9.6    |
| Indonesia                                 | 3.7   | 3.8   | 4.5   | 4.0   | 4.3   | 4.8   | 4.6   | 4.7   | 5.2    |
| Costa Marfil                              | 4.7   | 3.9   | 6.0   | 4.0   | 4.5   | 1.7   | 4.6   | 4.4   | 4.7    |
| Otros Suaves                              | 16.9  | 16.2  | 16.4  | 16.3  | 19.0  | 16.5  | 17.3  | 13.2  | 18.0   |
| 2. Inventarios brutos a comienzos del año | 33.6  | 31.6  | 29.7  | 41.7  | 49.5  | 54.3  | 51.3  | 50.9  | 43.1   |
| 3. Disponibilidad para exportar           | 96.7  | 90.9  | 101.2 | 113.2 | 120.0 | 121.4 | 119.7 | 111.8 | 115.1  |

\* La información del año 1986/87 es provisional. La producción exportable es igual a la producción bruta menos el consumo interno. La disponibilidad para exportar es la suma de la producción exportable más los inventarios brutos al comienzo del año.

Fuente: OIC y Cálculos de Fedesarrollo.

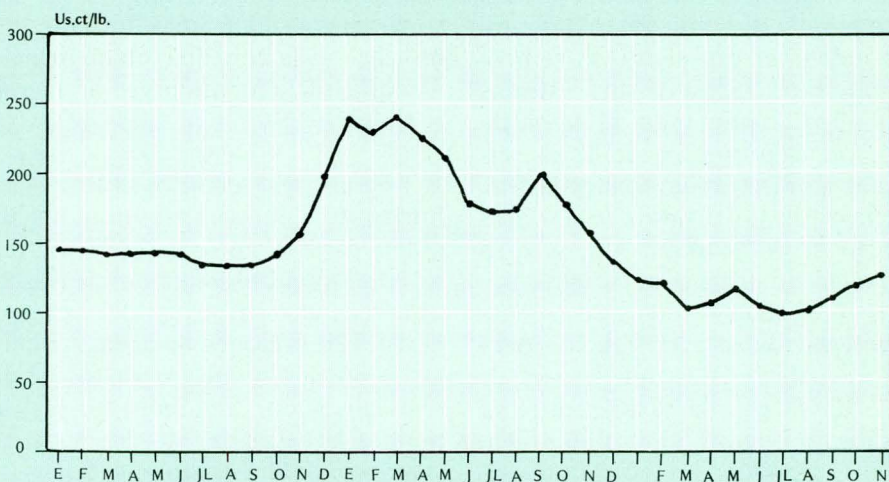
nes transados se aceleraron ante la expectativa de mayores precios en el futuro. El descenso de los precios se efectuó a partir de ese mismo momento, cuando el mercado reconoció que había la disponibilidad suficiente del grano para atender esa demanda (ver el Gráfico III-1).

Hacia el mes de julio, cuando la cotización había descendido a US\$ 1.55/lb, algunos países productores importantes encabezados por Brasil efectuaron una serie de operaciones coordinadas de compra masiva de contratos de futuros en las bolsas de Londres y Nueva York, con el fin de frenar la caída de los precios. La llamada "Operación Patricia" logró detener esa caída durante los meses de agosto y septiembre. Sin embargo, el resultado fue un rápido descenso del

precio a partir de octubre, una vez se agotaron las posibilidades de continuar este tipo de operaciones. A pesar de que en el mes de septiembre se lograron subir los precios a niveles de US\$2.00 /lb., las pérdidas para Brasil alcanzaron US\$140 millones.

Las fuerzas fundamentales del mercado se impusieron y la buena disponibilidad del grano generó un descenso del precio hasta llegar a niveles de US\$1.10/lb. al comenzar 1987, precio sensiblemente inferior al que venía operando antes de iniciarse la bonanza. Por este motivo, era imperiosa la necesidad de reimplantar el sistema de cuotas, pues con precios tan bajos, la situación externa para un buen número de países productores altamente dependientes del grano se tornaba dramática.

GRAFICO III-1  
EVOLUCION DEL PRECIO DEL CAFE CENTRALES  
ENERO 1985 - NOVIEMBRE 1987



Fuente: OIC.

La defensa más simple de un Acuerdo de Cuotas para el café es la relativa inelasticidad de la demanda mundial. Para el caso de Colombia, por ejemplo, es preferible un acuerdo donde se logre colocar 10.4 millones de sacos a un precio promedio de US\$1.30 /lb., lo que equivale a unos ingresos brutos de US\$1.770 millones (sin deducir gastos de comercialización), a la continuación de un mercado libre con colocaciones de 12 millones de sacos a un precio promedio del orden US\$0.90 /lb, lo que conduciría a ingresos inferiores a US\$1.450 millones.

El proceso de negociaciones que culminó con la firma del Acuerdo de Cuotas, en octubre pasado, fue especialmente complejo debido a un conjunto diverso de factores. En primer

lugar, en el campo de los países productores, la posición brasileña era inflexible en no permitir una reducción de su participación, amenazando con retirarse del Pacto en caso contrario. Por otro lado, el llamado "grupo de los 8", donde se incluyen países productores medianos como Indonesia, Costa Rica y Honduras, denunciaba el acuerdo anterior, argumentando que el sistema de distribución de cuotas, no respondía a criterios técnicos, según los cuales sus miembros deberían tener una mayor participación en el mercado. Adicionalmente, la posición de los países consumidores, liderada por los E.E.U.U., Holanda y Reino Unido, se mostraba de acuerdo en retornar al sistema de cuotas siempre y cuando se definiera una distribución de las mismas con criterios objetivos. De los puntos anterior-

res se desprende de la dificultad de lograr un acuerdo donde quedaran satisfechas las exigencias de todos los países miembros.

La fórmula a la que se llegó finalmente para la distribución de las cuotas pondera el promedio de la producción exportable de los últimos cinco años, eliminando el peor de ellos, con el promedio de las exportaciones a países miembros de la OIC y el nivel de los últimos inventarios verificados. Adicionalmente, se deja un margen de arreglo puramente político, en el cual se reconoce un ligero aumento de la participación para los principales países del "grupo de los 8". Brasil, por su parte, reduce su participación de 30.55% a 30.48% lo que representa unos 40.000 sacos sobre una cuota global de 58 millones de sacos y refleja la mínima concesión que terminó otorgando el mayor productor mundial a lo largo de las negociaciones. Colombia, finalmente, incrementa su participación de 16.13 a 16.17%, lo que equivale a un aumento simbólico de unos 23.000 sacos. Por otra parte, la cuota global, fijada en 58 millones de sacos, busca satisfacer las necesidades de la demanda mundial, con una franja de precios entre US\$1.20 y US\$1.40 para el indicativo compuesto, similar a la que operó hasta 1986.

El acuerdo firmado tendrá una vigencia de dos años, pero la distribución de las cuotas para el año 1988/89 podrá renegociarse parcialmente, de acuerdo con los nuevos acontecimientos que se presenten en los niveles de producción del grano de los países miembros. El aumento de la participación de la cuota colombiana en el Acuerdo logrado es inferior a las expectativas que se tenían, da-

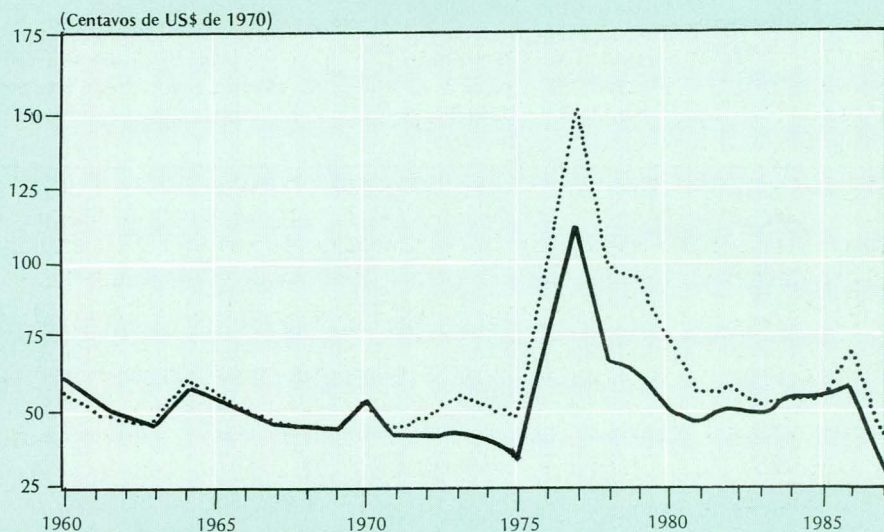
da la evolución de la producción exportable y de los inventarios del país. No obstante, el haber logrado la reimplantación de las cuotas, es un logro importante, de la delegación colombiana, que a lo largo del proceso de negociación jugó un papel primordial en la conciliación de posiciones que inicialmente parecían incompatibles.

Logrado el Acuerdo, se despeja el horizonte del mercado mundial del grano para el período 1987/89, lapso en el cual Colombia puede llegar a obtener ingresos brutos del orden de US\$1.770 millones en cada año cafetero, sin descontar los gastos de comercialización. Sin embargo, es imperiosa la necesidad de que las autoridades cafeteras mantengan la guardia con respecto al futuro del Pacto. En las negociaciones pasadas se evidenciaron grandes dificultades para limar las contradicciones entre las partes, reflejando la fragilidad del Acuerdo. Por ello, además de mantener la posición de liderazgo en las negociaciones, deben entrar a estudiarse alternativas en la comercialización del grano ante el eventual rompimiento del Pacto en el futuro.

#### B. Precios relativos internacionales del café

La evolución del precio nominal del grano en el mercado mundial, oculta tanto los efectos de la inflación mundial como el impacto de la variación de las tasas de cambio entre las monedas de los principales países consumidores. Estos cambios han sido particularmente importantes en los últimos años. En el gráfico III-2 se presenta la evolución del precio del café en términos reales, deflactado alternativamente por el índi-

**GRAFICO III-2**  
**EVOLUCION DEL PRECIO DEL CAFE**  
**CENTRALES DEFLACTADO POR EL IPC DE UNA CANASTA DE MONEDAS**  
**DE 14 PAISES COMPRADORES DEL GRANO (—), Y POR EL IPC**  
**DE LOS EE.UU. (...)**



**Fuente:** FEDESARROLLO, sobre datos de la OIC y de las Estadísticas Financieras Internacionales del FMI.

ce de precios al consumidor en los EE.UU. y por el índice de precios al consumidor, en dólares, de 14 países compradores de café colombiano.

Como se puede observar, la evolución del precio del grano, deflactado por ambos índices, empieza a mostrar una diferencia apreciable a partir de 1971 por efecto de las alteraciones en las tasas de cambio de los distintos países consumidores. A partir de ese año, el precio real del grano deflactado por el IPC de los E.E.U.U. es sistemáticamente más alto que el deflactado por el IPC del conjunto de países consumidores. Sólo en 1984 y 1985 ambos indicadores se igualan, pero en 1986 y 1987, el primero es de nuevo mayor que el segundo, debido a la devaluación del dólar frente a las demás monedas. Esta devaluación se traduce en que el precio deflactado

por el IPC de los países consumidores de café registra apenas un ligero incremento en 1986, a pesar de la “bonanza” observada en términos de la evolución del precio nominal en ese año. La caída del precio en 1987, por su parte, se ve acentuada por la caída del dólar, llevando a que las cotizaciones reales del grano sean en la actualidad las más bajas de los últimos 27 años.

Si nos concentramos en la evolución trimestral del precio real del grano (ver Cuadro III-2) encontramos que la minibonanza iniciada a finales de 1985 sólo se manifestó, y muy ligeramente, durante el primer y segundo trimestres de 1986. En el cuarto trimestre de ese año, los niveles ya eran inferiores al promedio de 1985, año durante el cual operaba el pacto de cuotas. A lo largo de 1987, el pre-

CUADRO III-2  
 PRECIOS INTERNOS Y EXTERNOS DEL CAFE  
 1983/84 - 1986/87 Y PROYECCION 1987/88  
 (Año base 1981/82)

| Año  | Precio externo<br>Café<br>Centrales<br>(USc/lb) | Precio externo<br>real, café cen-<br>trales <sup>1</sup> (USc<br>de 1981/82<br>por libra) | Precio real<br>para el ex-<br>portador <sup>2</sup><br>(Miles de<br>pesos de<br>1981/82<br>por carga) | Precio<br>interno<br>(pesos/<br>carga) | Precio interno<br>real (Miles de<br>pesos de<br>1981/82 por<br>carga) | Exceso de Precio<br>para el export-<br>ador sobre el<br>precio interno<br>(o/o) |       |
|------|---|---|---|--|---|---|-------|
| 1983 | IV  | 144.4   | 152.3   | 19.2                                   | 14109.4   | 10.6  | 81.1  |
| 1984 | I   | 145.6   | 152.8   | 19.9                                   | 14466.8   | 10.5  | 89.5  |
|      | II  | 149.0   | 154.9   | 20.7                                   | 14978.7   | 10.4  | 99.0  |
|      | III   | 143.2   | 156.6   | 20.4                                   | 15580.6   | 10.4  | 96.1  |
|      | IV  | 138.9   | 155.1   | 20.4                                   | 16599.5   | 10.7  | 90.6  |
| 1985 | I   | 143.5   | 167.4   | 21.0                                   | 17358.7   | 10.4  | 101.9 |
|      | II  | 141.2   | 155.9   | 22.9                                   | 18327.6   | 10.0  | 129.0 |
|      | III   | 135.5   | 141.0   | 23.9                                   | 19039.9   | 10.4  | 129.8 |
|      | IV  | 163.3   | 156.8   | 30.8                                   | 22280.7   | 11.6  | 165.5 |
| 1986 | I   | 229.5   | 205.5   | 40.5                                   | 30316.0*  | 14.7  | 175.5 |
|      | II  | 203.0   | 175.6   | 39.1                                   | 37050.0*  | 17.2  | 127.3 |
|      | III   | 180.7   | 148.3   | 34.2                                   | 37700.0*  | 17.4  | 96.5  |
|      | IV  | 157.5   | 126.4   | 30.0                                   | 39031.5*  | 17.0  | 76.5  |
| 1987 | I   | 115.6   | 86.7  | 21.6                                   | 39450.0*  | 15.9  | 35.8  |
|      | II  | 109.8   | 80.1  | 20.3                                   | 39450.0*  | 15.0  | 35.3  |
|      | III   | 104.1   | 77.2  | 19.7                                   | 39450.0**   | 14.5  | 35.8  |
|      | IV P  | 130.0   | 94.1  | 24.6                                   | 43200.0   | 15.0  | 64.0  |
| 1988 | I P   | 130.0   | 91.8  | 25.0                                   | 44000.0   | 14.4  | 73.6  |
|      | II P  | 130.0   | 89.5  | 25.4                                   | 46200.0   | 14.3  | 77.6  |
|      | III P   | 130.0   | 87.4  | 25.7                                   | 46200.0   | 13.5  | 90.4  |

<sup>1</sup> Ver nota 1 Cuadro III-3.

<sup>2</sup> Excluye Impuesto ad-valorem.

P. Proyectado

\* Incluye el TAC de \$6.000 descontados al 70%

\*\* Se eliminó el TAC a partir de octubre 17.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO. Las proyecciones suponen una inflación externa del 10%, inflación colombiana de 25%, devaluación del 20%. El precio externo se mantiene constante por la vigencia del pacto, y el interno se mantiene constante en términos nominales después del último reajuste de octubre de 1987, en que se eliminó el TAC, y en el segundo trimestre de 1988 se incrementa en un 5%.

cio real continuó bajando hasta llegar en el tercer trimestre a ubicarse un 45% por debajo de sus niveles de 1985. Además, pese al retorno al sistema de cuotas logrado en octubre pasado, el cual se espera que lleve el precio nominal a un promedio de US 130/lb, el precio real terminará ubi-

cándose en promedio un 41% por debajo de la cotización real para 1985.

Este deterioro debe servir de llamado de alerta acerca del futuro del mercado mundial del grano. El logro del acuerdo de cuotas con una franja



de precios nominales de US\$120/lb a US\$140/lb, muy similar a la del acuerdo pasado, es sensiblemente inferior en términos reales. Por esta razón, debe plantearse la necesidad de que la Organización Internacional del Café establezca las franjas de precios en una canasta de monedas, para que los efectos de las variaciones en las tasas de cambio sean tenidas en cuenta explícitamente en los procesos de negociación de la cuota global.

## II. LA SITUACION CAFETERA INTERNA

La producción registrada durante el año cafetero 1987/88 fue de 10.8 millones de sacos, inferior en más de un millón de sacos a la del año cafetero anterior y en 2.7 millones a la de 1983/84, cuando se alcanzó la cifra más alta de la historia del país: 13.5 millones de sacos (véase el Cuadro III-3). El relativo deterioro de la producción en los últimos tres años que muestran estas cifras obedece al proceso de envejecimiento de la caficultura y al hecho de que las renovaciones y zocas realizadas todavía no han alcanzado los máximos niveles de productividad. Sin embargo, se espera que para el año cafetero 1987/88 la producción vuelva a recuperarse, alcanzando los 12.5 millones de sacos. A partir de este año, además, se esperan niveles crecientes de producción, si el precio interno real se mantiene en sus niveles actuales.

En lo que respecta a la evolución de las exportaciones la suspensión de las cuotas en febrero de 1986 permitió que en los dos últimos años cafeteros se realizarán los volúmenes de exportación más altos de los últimos tiempos (ver Cuadro III-3). En efecto, la estrategia comercial del país

durante el período de libertad se caracterizó por incrementar al máximo posible las ventas físicas en el exterior, las cuales pasaron de 10 millones de sacos en el año cafetero 1984/1985 a 12 millones en el año 1986/1987.

La evolución de la producción y las exportaciones en los últimos años se tradujo en una reducción apreciable del nivel de inventarios del grano (Cuadro III-3). Así después de haber llegado al final del año cafetero 1984/85 a 12.5 millones de sacos, en los años consecutivos estos se redujeron hasta llegar a 7.9 millones de sacos al final de 1986/87. Sin embargo, el reciente restablecimiento de las cuotas, que se deberá traducir en una reducción del volumen exportado en cerca de 1.6 millones de sacos, y la recuperación de la producción para el año 1987/88, terminarán por frenar la tendencia en la caída de los inventarios. Se estima que estos alcanzarán 8.1 millones de sacos al final del año cafetero 1987/88.

La situación de las finanzas del Fondo Nacional del Café empieza a constituir un aspecto preocupante de la actual situación cafetera. En efecto, una manera indirecta de evaluar esta situación es a través de la relación entre el valor de las exportaciones o de los reintegros por exportación, por un lado, y el de la cosecha cafetera por el otro. Como se aprecia en el Cuadro III-3, esas relaciones alcanzaron sus niveles máximos en el año cafetero 1985/1986 y luego se redujeron en el año cafetero siguiente, por efecto del descenso de las cotizaciones externas y del mantenimiento del valor real pagado por la cosecha. Para el año 1987/88 se vislumbra una disminución aún mayor, de

CUADRO III-3

## ESTADISTICAS BASICAS SOBRE EL SECTOR CAFETERO

|   | 1982/83 | 1983/84 | 1984/85 | 1985/86 | 1986/87<br>p | 1987/88<br>e |
|---|---------|---------|---------|---------|--------------|--------------|
| 1. Producción, exportaciones e inventarios (Millones de sacos de 60 kg de café verde)                   |         |         |         |         |              |              |
| Producción  | 12.8    | 13.5    | 10.7    | 11.9    | 10.8         | 12.5         |
| Exportaciones   | 9.0     | 9.2     | 10.0    | 11.5    | 12.0         | 10.4         |
| Inventarios finales   | 8.6     | 10.5    | 12.5    | 11.0    | 7.9          | 8.1          |
| Exc. de la producción sobre las exportaciones (o/o)   | 43.3    | 39.1    | 35.0    | 3.5     | (-10.0)      | 20.2         |
| 2. Precios reales (Año base: 1981/82; promedios trimestrales) Café Centrales (US\$/c/lb) <sup>1</sup>   |         |         |         |         |              |              |
| Exportación (Miles de pesos por carga)  | 133.1   | 154.1   | 154.8   | 171.5   | 92.6         | 90.7         |
| Producción (Miles de pesos por carga)   | 15.9    | 20.0    | 22.0    | 36.1    | 22.9         | 25.2         |
| Exceso de precio de exportación sobre el del productor (o/o)  | 10.3    | 10.5    | 10.4    | 15.2    | 15.6         | 14.3         |
| 3. Exportaciones, reintegros y valor de la cosecha <sup>2</sup> (Miles de millones de pesos de 1981/82) |         |         |         |         |              |              |
| Exportaciones <sup>3</sup>  | 54.4    | 90.5    | 111.5   | 137.5   | 46.8         | 76.2         |
| Reintegros <sup>3</sup>   | 85.0    | 93.7    | 114.6   | 192.7   | 174.9        | 155.2        |
| Valor de la cosecha   | 85.5    | 95.5    | 108.3   | 200.2   | 121.1        | 144.4        |
| Exceso de exportaciones (o/o)   | 81.8    | 84.4    | 66.7    | 106.3   | 101.2        | 142.9        |
| Exceso de reintegros (o/o)  | 3.9     | 11.0    | 71.8    | 81.3    | 72.8         | 8.6          |
|   | 4.5     | 13.1    | 62.4    | 88.3    | 19.7         | 1.0          |

<sup>1</sup> Precio nominal deflactado por un índice de precios al consumidor, en dólares, de 14 países compradores de café colombiano, ponderados de acuerdo con las exportaciones de Colombia a dichos países en 1981/82.

<sup>2</sup> Calculado con base en estadísticas trimestrales.

<sup>3</sup> Excluye impuesto ad-valorem.

p Provisional

e Estimado

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

bido a los buenos precios internos y al aumento en el volumen de producción. Tanto el exceso del valor de los reintegros como el de las exportaciones sobre el valor de la cosecha terminarán siendo los más bajos desde los años 1981/82 y 1982/83, amenazando la estabilidad financiera del Fondo Nacional del Café.

### III. LA POLITICA CAFETERA

#### A. Política de precios internos

A pesar de que la minibonanza de 1986 terminó con las cotizaciones más bajas en el mercado internacional de los últimos años, el arreglo al que habían llegado el gremio y el go-

bierno nacional sobre el manejo del precio interno sólo se modificó parcialmente. En efecto, los aumentos bimensuales del precio interno se suspendieron desde comienzos de 1987. Sin embargo, el TAC, que se había establecido como un instrumento temporal para darle un mayor ingreso a los caficultores mientras se mantuvieran los buenos precios externos, continuó entregándose durante los tres primeros trimestres del último año. Solamente en octubre pasado se eliminó este instrumento y se efectuó un reajuste del precio básico del 25%.

Al analizar la evolución del precio interno real, se encuentra que éste se ha mantenido en niveles sustancialmente superiores a los que eran característicos en 1984 ó 1985 mientras que la cotización externa real se halla en niveles mucho más bajos. Con base en los estudios realizados en FEDESARROLLO<sup>3</sup> acerca de las implicaciones de la evolución del precio interno sobre los niveles de producción en el mediano plazo se desprende que el mantenimiento de los actuales niveles de precio interno pueden generar estímulos importantes a la producción, llevando a una acumulación creciente de inventarios a comienzos de la década del noventa. Como ya se mencionó, el nivel de producción de la caficultura colombiana ha tenido un deterioro significativo entre los años 1984/85 y 1986/87 por efecto del enveje-

cimiento de una parte de la caficultura moderna. No obstante, los altos precios del pasado inmediato, y los actuales, incentivarán las actividades de renovación, zoca y manejo, conduciendo a un nivel creciente de producción a partir del año cafetero 1987/88.

Teniendo en cuenta que la situación del mercado mundial muestra una tendencia de largo plazo al deterioro de las cotizaciones, debe concluirse que el volumen de exportaciones no puede tener un crecimiento alto sin deteriorar aún más los precios. Es imperativo que los niveles de producción no aumenten exageradamente, aunque tampoco podría permitirse su disminución con respecto al promedio histórico de los últimos años.

Por ello, FEDESARROLLO considera que el precio interno en términos reales debe llevarse a niveles inferiores a los actuales, permitiendo un incremento nominal de sólo un 5% hacia mediados de 1988 y de un 10% hacia comienzos del próximo año cafetero. Esto lo colocaría en términos reales un 30% por encima del que existía en el año cafetero 1984/85, último año de vigencia del pacto antes de iniciarse la minibonanza. En el mediano plazo, deberá llevarse el precio a un nivel del 10% por encima del vigente en 1984/85, tal como lo mencionó *Coyuntura Económica* en diciembre de 1986. Con ese nivel se podrá lograr el objetivo de evitar una acumulación excesiva de inventarios a mediados de la próxima década.

Una de las razones que ha hecho posibles los actuales niveles de precio interno ha sido el traslado al gremio

<sup>3</sup> Ver C.F. Jaramillo, "Análisis comparativo de dos modelos de producción cafetera" y J. Leibovich: "La Producción de un Cultivo Permanente. Aplicación de un modelo de corto y mediano plazo al café en Colombia" en J.A. Ocampo (editor) *Lectura de Economía Cafetera*, Tercer Mundo Editores y Fedesarrollo, 1987.

caficultor de la devaluación real del peso que se ha dado en los últimos tres años. Fedesarrollo ha insistido en la necesidad de que esta situación se modifique y por ello volvemos sobre la necesidad de desmontar las restricciones del actual régimen del impuesto Ad valorem. De acuerdo con este régimen, el ejecutivo tiene discrecionalidad para reducir pero no para aumentar las tasas de dicho impuesto. Incrementos de la tasa, sin embargo, son convenientes en períodos de alta devaluación del peso o de elevados precios en el mercado mundial.

Tal como FEDESARROLLO ha venido manteniendo en entregas anteriores de *Coyuntura Económica*, el subsidio a los fertilizantes otorgado por la Federación Nacional de Cafeteros, debe ser eliminado de manera gradual y a cambio de ello debe incrementarse el precio interno en un monto equivalente. Una medida de esta naturaleza elimina la regresividad existente sobre la distribución del ingreso cafetero, pues es bien conocido que el acceso al uso de fertilizantes es mayor por parte de los productores con propiedades de mayor tamaño.

## B. Política de Comercialización Externa

Por resolución de la Junta Monetaria, a partir de octubre 13 pasado

empezó a regir la norma por la cual el reintegro por exportación del grano se fija automáticamente siguiendo la evolución del mercado. La medida tomada es claramente benéfica, pues se ha dado un paso importante en lograr una mayor eficiencia en la política de comercialización y de control de cambios, tal como lo había planteado un estudio anterior efectuado por FEDESARROLLO<sup>4</sup>. En efecto, la flexibilización del reintegro elimina los pagos por diferencial y evita que en ciertas coyunturas en que este estuviera sistemáticamente por debajo de la cotización, se dejaran de repatriar una parte de los ingresos netos recibidos por exportaciones del grano.

La fórmula del precio de venta de la Federación Nacional de Cafeteros en los mercados externos ha sido modificada, incorporando en ella, de manera ponderada, las cotizaciones de la primera y segunda posición de la bolsa de futuros de New York. Este hecho constituye una reconocimiento explícito del papel que juegan las bolsas de futuros en la formación del precio. Sin embargo, la introducción de este elemento en la fórmula del precio debería servir de base para estudiar la eliminación parcial o total de los pagos por garantía a la baja a los compradores de café colombiano, tal como lo recomendó el estudio de Fedesarrollo citado anteriormente.

<sup>4</sup> J. Leibovich y J. A. Ocampo: "La comercialización externa de Café Colombiano": en J. A. Ocampo (editor) *Lecturas de Economía Cafetera*, Tercer Mundo Editores y Fedesarrollo, 1987.

# Actividad Económica Sectorial: Agricultura y Ganadería

## I. INTRODUCCION Y RESUMEN

El desempeño del sector agrícola durante 1987 se vio favorecido por la restricción a las importaciones de productos agrícolas y por los aumentos que experimentaron los precios relativos del sector. Los precios mayoristas de buena parte de los cereales y las oleaginosas se mantuvieron muy por encima de los precios de sustentación, ocasionando aumentos en los productos sustitutos y generando una tendencia alcista en la evolución de los precios al consumidor de los productos de origen agropecuario. El crecimiento del sector agrícola sin café se estima en un 3.60%, debido especialmente a los altos crecimientos de los cultivos de sorgo, maíz, cebada y papa.

Las existencias de los productos agrícolas no percederos en los Almacenes Generales de Depósito y en el IDEMA se mantuvieron durante 1987 por debajo de los niveles registrados en anteriores. La presión sobre las existencias reguladoras fue producto de la reducción de las im-

portaciones legales e ilegales de cereales y oleaginosas y del mayor consumo de estos productos por parte de la industria de concentrados. El desabastecimiento y el consecuente incremento de los precios de los cereales y oleaginosas, que son las materias primas que normalmente se utilizan para esa industria, indujeron la utilización de sustitutos, como el maíz y el arroz para la elaboración de sus productos.

Las exportaciones de productos agropecuarios continuaron la recuperación iniciada durante 1986, mostrando un comportamiento particularmente favorable la carne de res, el cacao, el banano y las flores. Por otra parte, los volúmenes de importación de alimentos y materias primas que efectúa el IDEMA se tuvieron que ajustar varias veces durante el año. El cálculo inicial que contemplaba importaciones por un valor de US\$ 158 mil millones tuvo que ser ampliado en 200%, como consecuencia del desabastecimiento de estos productos que se presentó al finalizar el primer semestre del año.

## II. PRODUCCION AGRICOLA

A comienzos del año, las proyecciones del Ministerio de Agricultura preveían un crecimiento del orden del 5% para el conjunto de las actividades agrícolas no cafeteras. Pese a que los estimativos más recientes de esta misma entidad tienden a confirmar esta cifra, con base en los indicadores disponibles y en la opinión de los gremios de productores, FEDESARROLLO estima que ese crecimiento debe situarse alrededor del 3.6% (Cuadro IV-1).

Las principales fuentes del crecimiento de los cultivos transitorios en 1987 fueron la papa, el maíz, el sorgo y la cebada, con crecimientos estimados en 11.2, 11.4, 17.4 y 23%, respectivamente. En el caso de la papa, el crecimiento resulta atribuible, en su mayor parte a aumentos en la productividad, debido a las favorables condiciones climáticas y a la buena disponibilidad de insumos. De acuerdo con el gremio de productores, las áreas sembradas en el año completo aumentaron tan sólo 3.6% con respecto al año anterior, dando cuenta así de sólo una fracción del crecimiento total de la producción. Como se observará más adelante, los precios de la papa registraron aumentos superiores al 50% en los nueve primeros meses del año. Esta aparente incompatibilidad con el buen comportamiento de la producción parece tener origen, de una parte, en el retraso de las siembras en el primer semestre del año, debido a cambios en el régimen de lluvias y, de otra, a que el aumento en la oferta previsto para finales de año aún no aparece reflejado en las variaciones citadas de precios. Con todo, es bien

CUADRO IV-1

**ESTIMATIVOS DE CRECIMIENTO  
DE LAS ACTIVIDADES  
AGRICOLAS NO CAFETERAS  
EN 1987**

(Crecimientos porcentuales con respecto al año anterior)

|   | %          |
|---|------------|
| <b>A. Cultivos semestrales</b>                                  | <b>4.5</b> |
| — Ajonjolí  | -42.1      |
| — Algodón   | -4.2       |
| — Arroz   | 0.0        |
| — Cebada  | 23.0       |
| — Fríjol  | -15.4      |
| — Maíz  | 11.4       |
| — Maní  | 15.0       |
| — Papa  | 11.2       |
| — Sorgo   | 17.4       |
| — Soya  | -27.7      |
| — Tabaco  | 26.4       |
| — Trigo   | -8.5       |
| <b>B. Cultivos anuales y permanentes, hortalizas y frutales</b> | <b>3.2</b> |
| — Anuales y permanentes   | 5.9        |
| — Hortalizas  | -4.3       |
| — Frutales  | 8.3        |
| <b>C. Total agrícolas no cafeteras</b>                          | <b>3.6</b> |

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO, con base en el Ministerio de Agricultura y gremios.

conocido que los estimativos de producción agrícola tienen márgenes muy amplios de error, especialmente cuando se trata de producciones no tecnificadas y de carácter disperso, como son en gran medida los cultivos de la papa.

El estimativo de crecimiento del maíz que se presenta en el Cuadro IV-1 difiere sustancialmente del

cálculo correspondiente de Fenalce, que muestra una caída del 1.8%. El origen de la diferencia se encuentra en la contabilización de una parte de la producción proveniente de las siembras del Semestre B de 1986, que no aparece incluida en los cálculos de Fenalce para 1987, como si ocurre en cambio con los estimativos oficiales y los de FEDESARROLLO. La producción del maíz se vio favorecida en 1987 por la política de cierre de las importaciones que llevó adelante el IDEMA y por su uso como sustituto del sorgo en la producción de concentrados para animales, especialmente en el primer semestre del año. Estas condiciones propiciaron un aumento en los precios reales efectivamente pagados al productor que incidió favorablemente sobre las siembras.

Las políticas de control de importaciones y el consecuente aumento de los precios al productor también resultaron benéficos para el sorgo, sobre todo en el segundo semestre del año. La producción del sorgo se vio estimulada además por la disminución del contrabando de insumos para la industria avícola desde Venezuela. Como resultado de este conjunto de factores, se estima que en 1987 la oferta nacional de sorgo se elevó por encima del 170%.

Por último, entre los cultivos de importancia que registraron crecimiento en 1987, el de cebada fue el de mayor dinamismo. Este resultado fue posible gracias a la ampliación de las áreas de siembra, sobre todo en el primer semestre del año, y a los buenos rendimientos obtenidos en las principales regiones productoras. El buen desempeño de la cebada tuvo más su origen en la pérdida de atrac-

tivo del trigo, al cual desplazó parcialmente, que un verdadero mejoramiento de sus condiciones de producción. En efecto, los productores se quejaron por la pérdida de rentabilidad resultante de un aumento mucho más acelerado en los costos que en los precios de venta.

Aparte de los cuatro productos anteriores, sólo se registraron aumentos en los casos de maní y tabaco, cuya importancia en el total de los cultivos semestrales es relativamente modesta. El resto de los cultivos de importancia mostraron estancamiento o franca disminución. De acuerdo con la información disponible, no parece probable que se haya presentado cambio alguno de significación en el volumen de producción del arroz en 1987. Así lo sugiere, en particular, el comportamiento de las existencias (véase la Sección IV), los cuales tuvieron que caer para satisfacer el aumento de la demanda. El cultivo del arroz se vio relativamente desfavorecido en materia de precios y en sus posibilidades de utilización de los recursos del Fondo Financiero Agropecuario. Además, la falta de investigación reciente ha originado problemas de productividad que requerirían el desarrollo de nuevas variedades.

Junto con el arroz, el algodón también tuvo un año de relativo estancamiento. En contra de los estimativos del Ministerio de Agricultura (citados en el último número de esta revista), la producción de la fibra disminuyó en el primer semestre del año, debido a la reducción en el área sembrada en la Costa Atlántica para la cosecha de 1986/87. El comportamiento de las siembras durante el segundo semestre de 1987 fue mucho más favorable, como efecto de la re-

cuperación de los precios de exportación y del fortalecimiento de la demanda interna. Sin embargo, debido al calendario de recolección del algodón, parte del crecimiento de la producción del segundo semestre de 1987 se reflejará en las estadísticas correspondientes a 1988. De ahí que se tenga una disminución del 4.20% en 1987.

Por último, dentro de los productos semestrales de importancia, la soya y el trigo registraron disminución en 1987, debido en gran medida a sustitución por otros cultivos. En el caso de la soya, la rentabilidad relativa se redujo en forma apreciable con respecto al sorgo, debido a los altos precios de que gozó este producto en virtud del cierre de sus importaciones y de la disminución del contrabando de insumos agrícolas desde Venezuela. Por su parte, las siembras de trigo resultaron poco atractivas durante 1987, debido a los anuncios de importaciones masivas y a la fijación simultánea de muy bajos precios de sustentación.

En síntesis, el crecimiento global del conjunto de productos semestrales fue del orden del 4.50% en 1987, que resulta muy satisfactorio, en vista de las tendencias registradas desde 1980.

Por su parte, el grupo de los cultivos anuales y permanentes crecieron 3.20% durante el año. Dentro de este grupo sobresale el dinamismo del banano (120%), el cacao y los frutales (80% en ambos casos), el plátano (6.90%) y la yuca (5.20%). Estos buenos desempeños resultaron parcialmente contrarrestados por el pobre crecimiento de la caña de azúcar (2.1) y las caídas registradas en las

producciones de caña de panela (-0.60%) y hortalizas (-4.30%). Así las cosas, el total de las actividades agrícolas diferentes de café tuvieron un aumento del 3.60% en 1987. Aunque esta tasa es inferior a la meta del 50% prevista por las autoridades del sector, es en todo caso favorable, toda vez que implica un aumento de casi 20% en la producción per cápita de bienes agrícolas.

### III. PRODUCCION PECUARIA

La ganadería bovina se caracterizó durante el presente año por una prolongación excesiva de la fase de retención de hembras que se inició en 1983. De acuerdo con los ciclos normales, la fase de retención debía haber terminado al finalizar el año anterior. Sin embargo, se prolongó durante buena parte de 1987 como consecuencia de la expansión económica general, que amplió la capacidad de compra urbana y produjo aumentos sin precedentes en los precios del ganado en pie, los cuales se mantuvieron hasta mediados de este año. Finalmente estos empezaron a ceder en la segunda mitad del año, anunciando el posible inicio de la fase de liquidación. Sin embargo, aunque la participación de hembras en el degüello total aumentó a partir de agosto, el degüello total para el año se mantendrá al mismo nivel que en el año anterior y la oferta para uso doméstico se reducirá como efecto del aumento de las exportaciones de carne en canal hacia el Perú.

La disminución de la oferta de carne de res que, como hemos visto, fue más aguda en los primeros meses del año debido a la retención, influyó considerablemente en la evolución del precio al consumidor de este pro-



ducto, cuyas alzas fueron del orden del 40% durante la mayor parte del año. Como efecto del encarecimiento de la carne de res, el consumo se desplazó parcialmente hacia la carne de pollo, afectándose también el precio de esta última.

Como efecto de la terminación de la fase de retención, el uso del crédito con destino a inversiones pecuarias comenzó a disminuir a partir de abril. En forma consistente con las intenciones de aumentar la liquidación del ganado para aprovechar los altos niveles de precios, los ganaderos reorientaron sus demandas de crédito hacia las destinadas a la siembra de pastos y otros propósitos congruentes con la ampliación de la oferta en el corto plazo.

En el primer semestre del año, la producción de leche se vio afectada por el excesivo verano. Como consecuencia de esto, el gobierno tuvo que autorizar la importación de 2.500 toneladas de leche en polvo. En el segundo semestre, se normalizó la producción, lográndose un crecimiento estimado para todo el año en 4%. Las condiciones de escasez que primaron en los primeros meses del año y el propósito de estimular la producción condujeron al gobierno a liberar los precios de la leche a mediados de 1987. La eliminación de los controles permitió a los productores recuperar el retraso relativo que habían sufrido los precios en los dos últimos años.

En relación con la actividad porcícola, la producción se vio afectada por el contrabando de cerdo en pie de origen venezolano, que tuvo lugar sobre todo en los últimos meses de 1986 y primeros de 1987. El contra-

bando influyó para que el precio se mantuviera deprimido, desalentando por consiguiente la producción nacional.

De todas las actividades pecuarias, la avicultura era la que más venía creciendo durante los años anteriores a 1987. Este crecimiento había sido posible gracias a que este sector estaba favorecido por unos costos bajos de producción, logrados a raíz de la gran cantidad de materias primas entradas de contrabando. Esta situación favorable se alteró radicalmente en 1987 como consecuencia de los cambios de política producidos en Venezuela en diciembre de 1986. En efecto, las medidas adoptadas en esa oportunidad redujeron los diferenciales cambiarios que venían favoreciendo a los exportadores venezolanos de productos de origen agropecuario, gran parte de cuyos insumos se venían adquiriendo a tasas preferenciales, que eran sustancialmente inferiores a la tasa libre recibida por la exportación. Como consecuencia del menor contrabando, los precios de tales materias primas se elevaron en el país, afectando especialmente a la industria avícola.

Los efectos negativos sobre la oferta y los precios de las materias primas utilizadas en la producción de concentrados para animales condujeron a una serie de sustituciones que alentaron la demanda de algunos productos, como el azúcar, y en algunos casos llegaron a incidir en forma apreciable sobre los niveles de existencias de carácter regulador. Tal fue el caso del arroz, cuya demanda adicional fue atendida en gran parte acudiendo a los inventarios que se tenían disponibles, dado el aparente estancamiento de su producción. La

importancia de este fenómeno amenaza con generar un déficit de oferta de este producto en 1988, que tendría que ser subsanado con importaciones.

Toda esta situación de desabastecimiento y de incrementos permanentes de los precios de las materias primas de la industria avícola sirvió de estímulo para la producción agrícola, pero afectó de forma sustancial la evolución de los precios de los productos intermedios y finales de esta industria.

#### IV. EXISTENCIAS

El volumen de existencias de la mayoría de los productos almacenados en el IDEMA y en los Almacenes Generales de Depósito se redujo sus-

tancialmente en 1987. Así, de acuerdo con las estadísticas del Cuadro IV-2, al concluir el mes de agosto pasado, tan sólo dos productos mantenían niveles de existencias por encima de las correspondientes al año anterior. En los demás casos se registraban caídas entre el 10 y el 97% en el volumen de los inventarios.

Esta situación se debió esencialmente a la reducción de las importaciones de cereales, oleaginosas y sus derivados, la cual condujo a una mejor oferta de estos productos y generó un proceso de acaparamiento por parte de los productores de alimentos. Así, entre los productos más afectados aparecen el arroz con una reducción del 36% en sus inventarios, el maíz, con una disminución

CUADRO IV-2

EXISTENCIAS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS  
EN EL IDEMA Y LOS ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO  
(A agosto 31)

(Toneladas)

|                    | Existencias físicas<br>del IDEMA |       |        | Existencias Almacenes<br>Generales de Depósito |        |       | Total<br>Nal. |
|--------------------|----------------------------------|-------|--------|--|--------|-------|---------------|
|                    | 1986                             | 1987  | 87/86  | 1986   | 1987   | 87/86 | 87/86         |
| Arroz paddy        | 80429                            | 38771 | -51.8  | 126044   | 93491  | -25.8 | -35.9         |
| Ajonjolí           | 226                              | 120   | -46.8  | 4980   | 2676   | -46.3 | -46.3         |
| Cebada             | NA                               | 0     | NA     | 2852   | 13765  | 382.6 | NA            |
| Fríjol             | NA                               | 2439  | NA     | NA   | 518    | NA    | NA            |
| Maíz               | 68130                            | 3463  | -94.9  | 48387  | 18497  | -61.8 | -81.2         |
| Sorgo              | 129413                           | 3328  | -97.4  | 109246   | 134220 | 22.9  | -42.4         |
| Soya               | 17860                            | 34821 | 95.0   | 36733  | 28256  | -23.1 | 15.5          |
| Semilla de Algodón | 0                                | 312   | NA     | 49507  | 44453  | -10.2 | -9.6          |
| Trigo              | 21160                            | 29349 | 38.7   | 76040  | 81248  | 6.8   | 13.8          |
| Torta de soya      | 150                              | 0     | -100.0 | 5572   | 183    | -96.7 | -96.8         |

Fuente: Ministerio de Agricultura.

del 81.10/o, la semilla de algodón, con 9.60/o y la torta de soya, caso en el cual prácticamente desaparecieron las existencias. Como esta escasez ha inducido alzas en los precios mayoristas de la mayoría de los productos, los cuales se han colocado muy por encima de los precios de sustentación, la participación del IDEMA en las compras de las cosechas ha sido marginal. Esto se puede observar al discriminar las existencias totales entre las reportadas por los Almacenes Generales de Depósito y las propias del IDEMA, tanto en bodegas de este Instituto, como en las instalaciones de los Almacenes de Depósito. Por ejemplo, las existencias de arroz en poder del IDEMA se redujeron en 520/o, mientras que aquellas en manos de particulares cayeron sólo 260/o. En el caso del sorgo, el contraste fue aún más marcado: los inventarios del IDEMA disminuyeron en 970/o, mientras que los privados aumentaron 230/o. En el caso del maíz, las existencias del IDEMA cayeron 950/o, también en forma más pronunciada que las de los Almacenes de Depósito (620/o).

En vista de esta desacumulación de las existencias de la mayoría de los cereales y granos, y previendo el incremento de su consumo, para el segundo semestre el INCOMEX autorizó importaciones adicionales a las programadas inicialmente. De esta manera, se logró eventualmente corregir la disparidad entre la demanda y la oferta corriente que prevaleció en los meses anteriores.

## V. PRECIOS

Como se ha venido mencionando a lo largo de este capítulo, la tendencia de los precios de los productos de

origen agropecuario ha sido hacia el alza durante todo el año. Esta tendencia estuvo propiciada, entre otras razones, por la disminución de las importaciones y del contrabando, lo cual no sólo incidió directamente sobre los precios de los productos cuya oferta se redujo sino, también, sobre los precios de sus sustitutos en el consumo. Así, el alza del precio del sorgo trajo como consecuencia los incrementos de los precios del maíz y del arroz, mientras el incremento de los precios de los derivados de las oleaginosas, que se utilizan como ingrediente proteínico en la fabricación de concentrados para animales, condujo a incrementos de los precios de los concentrados y, consecuentemente de la carne de pollo y cerdo.

### A. Precios al por mayor

El grueso de los productos de origen agropecuario registraron alzas considerables de sus precios mayoristas en 1987 (Cuadro IV-3). Al discriminar por productos individuales, se observa que dentro del grupo de los productos tradicionales, el tomate registró un alza del 61.20/o entre septiembre de 1986 y el mismo mes de 1987, y el fríjol del 400/o, pese a que, para la producción de este último, se dieron todo tipo de estímulos. Menos pronunciados fueron los incrementos de los precios del plátano y la yuca, los cuales fueron menores a la inflación promedio. Los precios de la lenteja y la arveja seca se redujeron en 17.10/o y 50.80/o respectivamente, lo cual fue consistente con la política del gobierno de mantener un nivel suficiente de existencias de estos productos con el fin de compensar el alza en los precios de los cereales. El precio de la cebolla también se redujo después de que

## CUADRO IV-3

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

|   | 1984/83 | 1985/84 | 1986/85 | 1987/86 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| <b>Cultivos tradicionales</b>               |         |         |         |         |
| Arveja                                      | 76.5    | 16.3    | 19.3    | -50.80  |
| Cebolla                                     | (20.0)  | (4.9)   | 119.2   | -7.39   |
| Fríjol                                      | 113.7   | 18.1    | (18.5)  | 40.00   |
| Lenteja                                     | 119.1   | 45.7    | 22.5    | -17.07  |
| Plátano                                     | 19.3    | 69.9    | 4.7     | 12.67   |
| Tomate                                      | 56.4    | (2.0)   | 50.7    | 61.24   |
| Yuca  | 4.7     | 35.9    | (11.8)  | 13.03   |
| <b>Cultivos comerciales<br/>mecanizados</b> |         |         |         |         |
| Algodón                                     | 15.2    | 19.5    | 15.3    | 31.71   |
| Arroz                                       | 29.2    | 20.5    | 14.6    | 21.24   |
| Ajonjolí                                    | 38.6    | 45.9    | 24.7    | 27.36   |
| Cebada                                      | 26.5    | 39.7    | 22.2    | 21.73   |
| Soya  | 50.4    | 23.1    | 24.6    | 17.35   |
| Azúcar refinada                             | 20.6    | 17.1    | 26.8    | 25.11   |
| <b>Cultivos mixtos<br/>semi-permanentes</b> |         |         |         |         |
| Maíz trillado                               | 13.2    | 69.6    | (7.7)   | 45.64   |
| Papa de primera                             | (21.6)  | 7.7     | (6.0)   | 52.58   |
| Papa de segunda                             | (34.3)  | 2.4     | (12.0)  | 57.80   |
| Trigo                                       | 28.9    | 24.7    | 12.7    | 24.57   |
| <b>Productos pecuarios</b>                  |         |         |         |         |
| Ganado vacuno                               | 5.7     | 27.2    | 27.3    | 21.02   |
| Carne de res de primera                     | 5.2     | 23.6    | 23.7    | 36.82   |
| Leche                                       | 9.7     | 28.4    | 17.9    | 26.33   |
| Huevos                                      | 7.6     | 31.8    | 14.9    | 32.14   |

Fuente: Banco de la República.

en el año anterior se había incrementado en un 119.20%.

Todos los productos provenientes de la agricultura comercial mecanizada presentaron alzas, al igual que los cultivos semi-permanentes y mixtos. Dentro de este último grupo, las alzas de la papa tanto de primera como de segunda calidad fueron sustanciales: 52.60% y 57.80% respectivamente. La carne de res mantuvo durante todo el año un precio muy alto, induciendo una mayor demanda de carne de pollo, lo que a su vez incidió sobre el precio de este último producto.

#### B. Precios al por menor

En términos generales, el crecimiento de los precios al consumidor de la mayoría de los productos de origen agrícola y pecuario que conforman la canasta familiar fue considerablemente mayor en 1987 que en el año anterior.

En el Cuadro IV-4 se puede apreciar la evolución de los precios de los alimentos por grupos de productos según datos para los meses de octubre de los últimos años. En 1987, todos los productos de la agricultura tradicional presentaron incrementos de consideración, después de haber registrado disminuciones sustanciales de precios en 1986. De esta manera, en 1987 se acentuó el patrón cíclico que, de una forma menos marcada, ya venían presentando los precios de estos productos en los años anteriores.

Dentro de los productos que mayor participación tienen en la determinación del costo de la canasta familiar, el maíz y la papa registraron

alzas de 24.70% y 49.10% respectivamente, también con un cierto comportamiento cíclico de carácter anual, especialmente en el caso de la papa. En efecto, como se observa en el cuadro, también en 1985 se había presentado un aumento extraordinario en los precios de este producto, mientras que los años de 1984 y 1986 habían sido de fuerte deterioro de su valor relativo.

Por su parte, los precios de los productos pecuarios crecieron en 40.40%, en promedio, contribuyendo con 5.8 puntos a la inflación registrada durante el año completo octubre-octubre. Las mayores alzas tuvieron lugar en los precios de la carne de res y la carne de pollo, con crecimientos de 40% y 37% respectivamente. Los incrementos para leche y huevos fueron más modestos, así como también los de aceite y grasas.

El comportamiento favorable que tuvieron los precios al por menor en 1986 se debió en alguna medida a los flujos de alimentos de contrabando provenientes de Venezuela y Ecuador. Como ya se mencionó, estos flujos empezaron a disminuir desde los primeros meses del año y prácticamente se terminaron con el cierre de la frontera con Venezuela a mediados del año. Este fenómeno incidió sobre las nuevas tendencias de algunos de los precios al por mayor y al consumidor. Así se explica en efecto el alza del precio de la carne de pollo, la cual venía siendo afectada por el contrabando tanto desde el punto de vista de sus insumos como del producto final. De la misma manera, al menos en forma parcial, el maíz y el arroz se vieron afectados al disminuir la oferta de sorgo, debido a que esta situación produjo una reo-

## CUADRO IV-4

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

|                                    | 1984/83 | 1985/84 | 1986/85 | 1987/86 |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Cultivos tradicionales</b>      |         |         |         |         |
| Panela                             | 12.34   | 14.43   | -21.15  | 28.16   |
| Fríjol                             | 151.26  | 3.73    | -13.78  | 43.00   |
| Plátano                            | -2.61   | 69.79   | 10.42   | 10.68   |
| Yuca                               | -4.74   | 84.68   | -7.85   | 15.55   |
| <b>Comerciales mecanizados</b>     |         |         |         |         |
| Arroz                              | 26.79   | 25.23   | 19.89   | 18.77   |
| Azúcar refinada                    | 12.65   | 20.64   | 30.09   | 24.78   |
| <b>Cultivos mixtos-mecanizados</b> |         |         |         |         |
| Maíz                               | 13.20   | 40.63   | 15.40   | 24.70   |
| Papa                               | -33.70  | 134.30  | 8.81    | 49.18   |
| <b>Otros alimentos</b>             |         |         |         |         |
| Avena                              | 16.33   | 34.13   | 21.12   | 35.00   |
| Manteca vegetal                    | 41.89   | 9.36    | 32.75   | 21.99   |
| Aceites                            | 1.18    | 9.90    | 26.18   | 16.89   |
| <b>Productos ganaderos</b>         |         |         |         |         |
| Carne de res de 1a.                | 4.73    | 29.20   | 25.15   | 38.81   |
| Carne de res de 2a.                | 6.69    | 34.05   | 22.25   | 40.60   |
| Carne de res sin hueso             | 4.37    | 28.23   | 21.54   | 36.30   |
| Carne de pollo                     | 15.71   | 29.62   | 21.48   | 36.30   |
| Leche pasteurizada                 | 11.31   | 31.34   | 16.61   | 27.12   |
| Huevos                             | 12.78   | 34.02   | 12.75   | 30.17   |

Fuente: DANE.

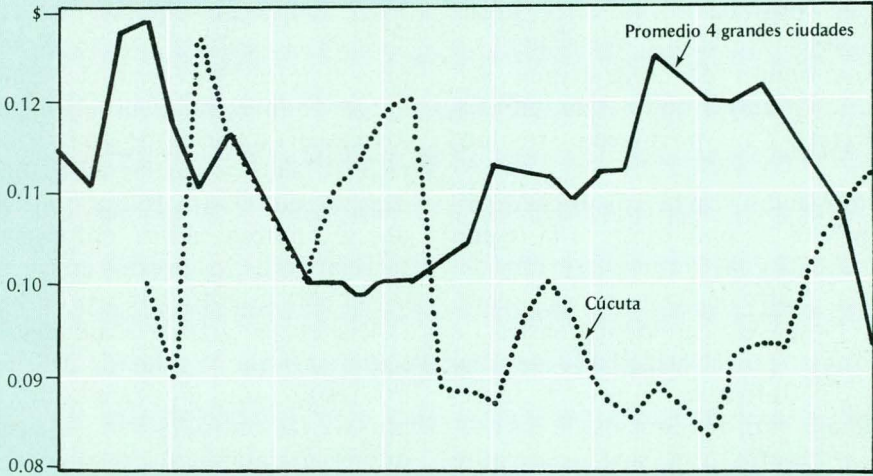
rientación de la demanda para fines de alimentación animal.

En el Gráfico IV-1 se muestra el comportamiento de los precios domésticos de algunos de los más importantes productos de contrabando. En cada uno de los cuatro productos escogidos se compara la evolución de

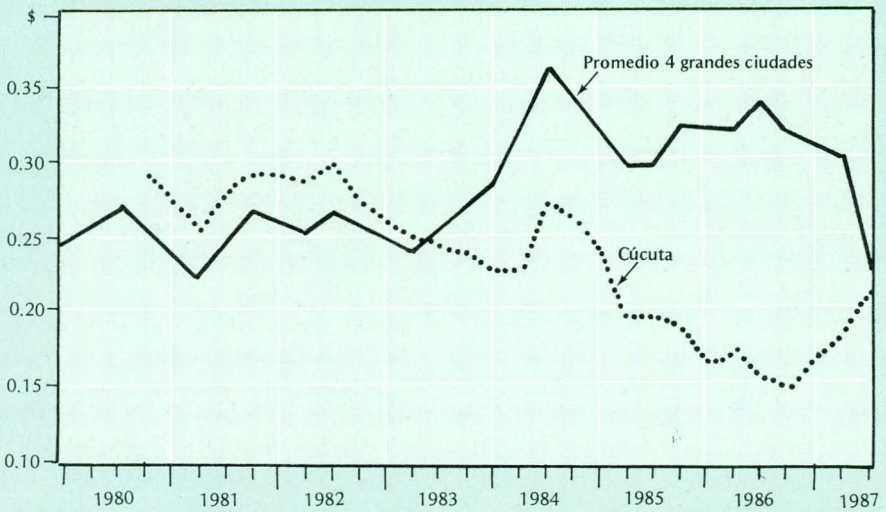
los precios en Cúcuta y en el promedio de las cuatro más grandes ciudades del país desde 1980, medidos en términos relativos en comparación con el conjunto de precios de la canasta familiar (nacional). El propósito de este ejercicio es triple. En primer lugar, busca mostrar las diferencias de precios entre la zona de fron-

**GRAFICO IV-1**  
**PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN ALGUNAS CIUDADES**

**A. HARINA DE MAIZ**



**B. ACEITE VEGETAL**



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

tera colombo-venezolana con el resto del país, ya que tal cosa es un buen indicio de la dirección y magnitud del contrabando. En segundo lugar, permite establecer en qué momentos en el pasado se han dado cambios en las tendencias de comportamiento de los precios de los productos susceptibles de contrabando. En tercer lugar, este ejercicio permite ver si los productos objeto de contrabando han experimentado o no un abaratamiento relativo a través del tiempo.

En relación con la existencia de diferenciales de precios entre la región de frontera y las grandes ciudades del país, el gráfico es claramente ilustrativo. Desde el segundo trimestre de 1983, con posterioridad a la devaluación del Bolívar en el mes de febrero de ese año, los precios de los cuatro productos son sustancialmente menores en Cúcuta que en el resto del país, contrastando en algunos casos con lo que ocurría con anterioridad. De esta manera, esta fecha marca un cambio en la dirección de los flujos del comercio fronterizo, como es bien conocido. Ahora bien, los diferenciales de precios no han sido estables a través del tiempo a partir de ese momento. En tres de los cuatro productos tendieron a ampliarse hasta los primeros trimestres de 1986 y a reducirse posteriormente. Esos fueron los casos de harina de maíz, aceite vegetal y huevos. Únicamente en el caso de la carne de res permanecieron inmodificados, sugiriendo así una cierta estabilidad en los volúmenes del contrabando de este producto a través de la región de Cúcuta.

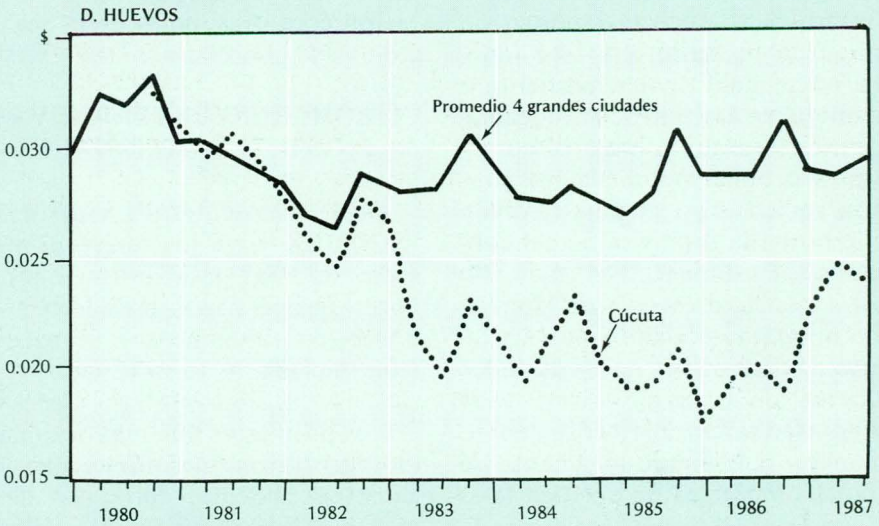
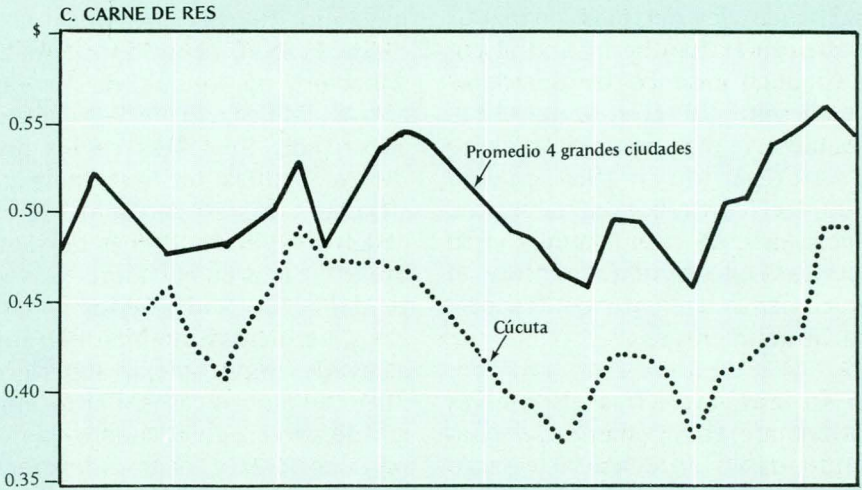
De acuerdo con la información disponible para 1987, el atractivo para el contrabando se redujo en forma apreciable. Así, el diferencial de pre-

cios para la harina de maíz cambió de signo, el del aceite vegetal se redujo a un mínimo en el tercer trimestre de ese año, y en el caso del huevo, aunque continuó siendo significativo, se redujo a uno de sus menores niveles desde 1983. De esta manera, son claros los indicios de que durante 1987 debió presentarse una reducción en el contrabando de alimentos provenientes de Venezuela. Sin embargo, es interesante observar que en los casos de harina de maíz y aceite vegetal, en los cuales virtualmente desapareció el atractivo al contrabando, se combinaron un encarecimiento relativo de los precios en Cúcuta y un abaratamiento relativo de importancia en las grandes ciudades. Esto sugiere así que la solución del problema resultó sólo en parte de un cambio en las políticas venezolanas, ya que el abaratamiento relativo dentro del país fue posible gracias al aumento de la oferta nacional.

Por último, conviene señalar que la presencia del contrabando no ha conducido necesariamente a un abaratamiento relativo de los productos por fuera de la zona fronteriza. En efecto, los precios reales de los productos seleccionados en las cuatro grandes ciudades del país no muestran las tendencias descendentes desde 1983, que podrían esperarse en razón del contrabando. Al contrario, en los casos de la harina de maíz y el aceite vegetal parece más bien haber ocurrido lo contrario durante los períodos de mayor contrabando. En el caso de la carne de res sí se produjo un abaratamiento relativo pero que, a la postre, resultó de carácter pasajero, mientras que el precio relativo del huevo no registró ninguna tendencia definida desde 1983. Este fenómeno no indica sin embargo que el



**GRAFICO IV-1 (Continuación)**  
**PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN ALGUNAS CIUDADES**



contrabando no tenga influencia alguna sobre los precios de los alimentos por fuera de Cúcuta. Lo que indica, más bien, es que tal influencia no ha podido apreciarse, posiblemente porque el contrabando ha inducido cambios en las políticas domésticas, compensando su efecto de precios. En particular, los períodos de mayor contrabando le han permitido al gobierno reducir las importaciones legales de alimentos. Precisamente el hecho de que este manejo de política no haya sido revertido en 1987, cuando se redujo el contrabando, es uno de los factores que, como hemos visto en este capítulo, ayuda a explicar el encarecimiento reciente de los precios de los alimentos.

En síntesis, las cifras disponibles muestran que el fenómeno del contrabando debió reducirse a lo largo de 1987, después de haberse ampliado hasta llegar a un nivel máximo hacia los primeros trimestres de 1986. Las estadísticas analizadas ponen sin embargo de presente que este fenómeno no se debió exclusivamente a un cambio en las políticas venezolanas; posiblemente las mejores condiciones de producción de algunos productos agrícolas en el país también incidieron en la disminución del contrabando. Finalmente, el ejercicio muestra que la presencia del contrabando no se ha reflejado en un abaratamiento en términos relativos de los productos afectados por fuera de la zona fronteriza, posiblemente debido al manejo que simultáneamente se ha dado a variables de política tales como las importaciones legales.

### C. Precios de los Insumos Agrícolas

El alza de los precios de los insumos agrícolas es uno de los factores

que ha incidido en la evolución de los precios mayoristas y, consecuentemente, en los precios al consumidor (Cuadro IV-5). Los precios de los más importantes insumos agrícolas se mantuvieron controlados durante 1986 con el fin de suavizar los efectos de la política de ajuste que había inducido fuertes presiones al alza desde 1985. En contraposición a esta situación, en lo que va corrido del año, el Ministerio de Agricultura ha autorizado tres alzas en los precios de los fertilizantes, que aparecen reflejadas tan sólo parcialmente en las estadísticas hasta el mes de septiembre utilizadas en el cuadro. Los insecticidas y fungicidas, y los matamalezas y herbicidas también han sufrido alzas de importancia, superiores al 30% en ambos casos. Por último, según se aprecia en el cuadro, la maquinaria agrícola y los tractores registraron alzas del 27.9% y 25.2%, respectivamente, que reflejan básicamente sus mayores costos de importación como resultado de la devaluación.

## VI. COMERCIO EXTERIOR Y PRECIOS INTERNACIONALES

De acuerdo con las estadísticas de INCOMEX para los nueve primeros meses de 1987, las exportaciones menores agropecuarias crecieron en un 8.9%, continuando con la recuperación iniciada en 1986 (Cuadro IV-6).

Los productos que mayor dinamismo registraron fueron el cacao y las carnes de bovino, con tasas de aumento extraordinariamente elevadas. Estos desempeños son especialmente notables, no sólo por sus elevados aumentos (281 y 720%, respectivamente), sino, sobre todo, por el estado de sus cotizaciones externas. En efecto,

CUADRO IV-5

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

| Producto   | Septiembre<br>1984/83 | Septiembre<br>1985/84 | Septiembre<br>1986/85 | Septiembre<br>1987/86 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Abonos y fertilizantes químicos                          | 25.2                  | 26.6                  | 2.9                   | 13.79                 |
| Abonos fosfatados  | 7.1                   | 25.9                  | 21.6                  | 15.84                 |
| Abonos potásicos   | 0.0                   | 25.3                  | 12.4                  | 6.77                  |
| Insecticidas y fungicidas                                | 17.8                  | 33.3                  | 32.8                  | 32.69                 |
| Matamalezas y herbicidas                                 | 8.0                   | 42.9                  | 38.1                  | 30.52                 |
| Maquinaria agrícola                                      | 32.8                  | 33.6                  | 8.9                   | 27.93                 |
| Tractor de ruedas  | 34.0                  | 41.9                  | 22.4                  | 25.22                 |
| Maquinaria y artefactos<br>mecánicos para la agricultura | 32.8                  | 34.6                  | 21.2                  | 26.26                 |

Fuente: Banco de la República.

de acuerdo con las estadísticas que se reproducen en el Cuadro IV.7, el precio de la carne descendió en casi 10%, mientras que el del cacao, a pesar de una leve recuperación, continúa muy deprimido. Infortunadamente, no existen estadísticas sobre los precios efectivos a los cuales se han realizado las exportaciones. Puesto que, en particular en el caso de la carne, las ventas se han hecho a un mercado de condiciones muy especiales, como es el peruano, es posible que los precios de venta no hayan correspondido muy de cerca a los vigentes en los grandes mercados mundiales.

Las exportaciones de flores, banana y crustáceos registraron aumentos más moderados, aunque no menos significativos, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de los tres productos agropecuarios distintos al café que más divisas están aportando

en la actualidad a la balanza de pagos. Las exportaciones de flores presentaron un crecimiento del 13.2%, favorecidas en parte por la caída del dólar frente a las monedas de los países europeos. Por su parte, las ventas externas de banana aumentaron 13.6% en los nueve primeros meses del año, debido tanto al repunte de sus cotizaciones externas (10%), como a la solución de los problemas fitosanitarios y laborales que habían afectado su producción en el pasado. En el mismo período, las exportaciones de crustáceos se elevaron por encima del 17%, consolidándose como el tercer producto en importancia dentro de las exportaciones menores de origen agropecuario.

El algodón fue el producto cuyas exportaciones se modificaron menos en relación con el año anterior. En efecto, las ventas de algodón de fibra corta y larga registraron una pequeña

## CUADRO IV-6

EXPORTACIONES AGROPECUARIAS  
Enero-septiembre

| Producto                    | Valor<br>(Millones de US\$) |       | Variación<br>(o/o) |
|-----------------------------|-----------------------------|-------|--------------------|
|                             | 1986                        | 1987  | 1987/86            |
| Banano                      | 160.5                       | 182.3 | 13.6               |
| Flores                      | 108.6                       | 122.9 | 13.2               |
| Algodón fibra corta y larga | 42.8                        | 41.9  | -2.1               |
| Azúcar                      | 24.4                        | 14.1  | -42.1              |
| Tabaco                      | 20.1                        | 15.7  | -22.1              |
| Crustáceos                  | 29.1                        | 34.1  | 17.3               |
| Cacao                       | 2.9                         | 11.1  | 280.9              |
| Carnes de bovino            | 10.0                        | 17.3  | 72.0               |
| Otros                       | 21.6                        | 17.9  | -17.3              |
| Total                       | 420.1                       | 457.3 | 8.9                |

IMPORTACIONES AGROPECUARIAS  
Enero-septiembre  
(Millones de dólares)

| Producto       | Valor<br>(Millones de US\$) |       | Variación<br>(o/o) |
|----------------|-----------------------------|-------|--------------------|
|                | 1986                        | 1987  | 1987/86            |
| Trigo          | 62.2                        | 57.4  | -7.7               |
| Lentejas       | 39.5                        | 23.0  | -41.8              |
| Aceite de soya | 18.0                        | 8.4   | -53.2              |
| Arvejas        | 12.3                        | 51.5  | 318.1              |
| Cacao          | 5.7                         | 30.0  | 426.3              |
| Manzanas       | 5.8                         | 9.0   | 54.8               |
| Maíz           | 4.1                         | 0.0   | -100.0             |
| Total          | 147.4                       | 179.3 | 21.6               |

Fuente: INCOMEX, cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO IV-7

PRECIOS INTERNACIONALES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS

| Producto                   | Agosto 1986 | Agosto 1987 | Variación (%) |
|----------------------------|-------------|-------------|---------------|
| Café (UScents/libra)       | 172.23      | 100.9       | -41.42        |
| Algodón (UScents/libra)    | 26.70       | 73.80       | 176.40        |
| Arroz (US\$/ton.)          | 326.28      | 297.62      | -8.78         |
| Azúcar (UScents/libra)     | 5.62        | 6.12        | 8.90          |
| Banano (UScents/libra)     | 14.13       | 15.55       | 10.05         |
| Carne (UScents/libra)      | 90.64       | 81.66       | -9.91         |
| • Tabaco (UScents/libra)   | 152.42      | 151.27      | -0.75         |
| Cacao (UScents/libra)      | 94.01       | 96.47       | 2.62          |
| Aceite de soya (US\$/ton.) | 271.00      | 322.00      | 18.82         |
| Maíz (US\$/Bushell)        | 1.74        | 1.49        | -14.37        |
| Sorgo (US\$/ton.)          | 62.53       | 67.19       | 7.45          |
| Soya (US\$/ton.)           | 202.00      | 215.00      | 6.44          |
| Torta de soya (US\$/ton.)  | 187.00      | 204.00      | 9.09          |
| Trigo (US\$/Bushell)       | 2.78        | 2.85        | 2.52          |

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

disminución del 2.1%. Sin embargo, es bien posible que la situación haya sido muy diferente en términos de volumen, ya que el valor nominal de las ventas se vio favorecido por el buen comportamiento del precio de este producto en los mercados externos, al pasar de US\$0.27/lb en agosto de 1986, a US\$0.73 en agosto último. En efecto, en el primer semestre del año, las exportaciones fueron muy escasas, debido a que la reducida producción nacional debió destinarse prácticamente en su totalidad al mercado interno.

Las políticas proteccionistas de los países desarrollados siguieron afectando negativamente las exportaciones de azúcar, las cuales disminuyeron

otro 40% en los nueve primeros meses de 1987, llegando a una cifra insignificante en comparación con años pasados. El deterioro en las ventas externas ha permitido sin embargo una ampliación de la demanda interna por parte de los productores de concentrados para animales, quienes aprovechando el precio favorable del azúcar, han venido utilizándola recientemente como ingrediente energético en remplazo del sorgo.

Aunque el propósito del gobierno era reducir al máximo las importaciones de alimentos durante este año, los problemas de desabastecimiento de materias primas para la industria de concentrados para animales y la consecuente competencia que se pro-

dujo entre los alimentos de consumo humano y los de consumo animal, obligaron al Ministerio de Agricultura a incrementar los volúmenes previstos inicialmente. Así las cosas, el programa original de importaciones que contemplaba un volumen de algo más de 1 millón de toneladas para el año, por un valor US\$157.6 millones, tuvo que revisarse para que incluyera importaciones adicionales por US\$30.5 millones, correspondientes a 5.000 toneladas de harina de pescado, 2.000 toneladas de leche en polvo, 65.130 toneladas de fríjol soya, 80.000 toneladas de trigo forrajero, 10.000 toneladas de cebada y 22.000 toneladas de malta.

Estas importaciones adicionales representan un crecimiento del 19% respecto a las programadas a comienzos del año, y del 22.5% respecto a las autorizadas en 1986. Sin embargo, 1986 no es el período más adecuado para hacer comparaciones, ya que, debido al gran volumen de contrabando de alimentos y materias primas que entró al país durante ese año, las importaciones totales de alimentos, representaron únicamente el 52.4% del total importado durante 1985. Al tomar las cifras sobre los volúmenes de importaciones de alimentos en los años anteriores se observa una tendencia decreciente a partir de 1982, año en el cual las importaciones ascendieron a US\$332 millones de dólares, cifra considerablemente superior a la que se ha estimado para 1987.

Entre los otros alimentos que se importan, las manzanas registraban a septiembre último un incremento del 54.1% en términos de valor. Las importaciones de leguminosas, lentejas, garbanzos y arveja seca también fue-

ron incrementadas, previendo las alzas de precios de los cereales que se presentarían como consecuencia de las restricciones impuestas a las importaciones de los mismos.

## VII. LA POLITICA AGROALIMENTARIA

De acuerdo con el Plan de Economía Social recientemente divulgado por el gobierno, la política agropecuaria perseguirá la autosuficiencia alimentaria del país como uno de sus objetivos prioritarios durante la actual administración. Para tal fin, el Plan busca estimular la producción mediante la adopción de una serie de medidas tendientes a mejorar el precio relativo de los alimentos. Así, el Plan contempla el uso de las restricciones a las importaciones y el manejo de los precios de sustentación con ese propósito. En cambio, no prevé realizar inversiones masivas en investigación, transferencia o desarrollo de tecnología, que en un plazo más largo también permitirían ampliar la oferta doméstica de alimentos, pero sin elevar necesariamente sus precios relativos. De esta orientación de política se deduce así que el gobierno está más interesado en aumentar el suministro de alimentos que en asegurar que los grupos más pobres de la población tengan acceso a ellos en condiciones favorables. En tal sentido, el Plan únicamente prevé algunas medidas en las áreas rurales, con el objeto de mejorar la comercialización de los alimentos en el campo y con la mira complementaria de aumentar los niveles de ingreso de los pobres en las zonas rurales.

En vista de esta orientación de política, que parece ya haber operado en la práctica en 1987, es pertinente

indagar sus efectos económicos y sociales. Como hemos visto en este capítulo, los precios de los productos agrícolas tuvieron fuertes incrementos en 1987, que en buena parte parecen asociados a la política de control de importaciones, aunque también pueden haberse debido en alguna medida a factores coyunturales, tales como la disminución del contrabando desde Venezuela. En cualquier caso, puede calcularse que tales aumentos implicaron un mejoramiento del 5% en el precio relativo del conjunto de bienes agrícolas. Si el gobierno persistiera en su política de recorte gradual de las importaciones de alimentos, hasta su virtual eliminación en 1992, con el consiguiente aumento de precios relativos, cabe preguntarse qué efectos se tendrían sobre la producción y el consumo de alimentos.

Según se analiza detalladamente en un informe especial contenido en este mismo número de *Coyuntura Económica*<sup>1</sup>, esta política podría generar un efecto muy poderoso y creciente a través del tiempo sobre la producción del sector. Así, se estima que la política fue responsable de un crecimiento del 0.5% del producto agrícola en 1987 y que, de mantenerse hasta la eliminación casi total de las importaciones en 1992, podría llegar a elevar la tasa anual de crecimiento del sector al 16% en este último año. Aún si se considera que sólo sería factible llevar adelante tal política de manera mucho más gradual, el efecto seguiría siendo importante. Por ejemplo, si el ritmo de re-

corte de las importaciones fuera sólo un tercio del supuesto anteriormente, se alcanzaría a generar de todas maneras un crecimiento sectorial del 8% hacia 1992.

Infortunadamente, los efectos de una política de encarecimiento relativo de los alimentos son menos positivos cuando se consideran sus aspectos sociales. En efecto, es improbable que la mayor oferta doméstica de alimentos beneficie al 40% más pobre de la población. Puesto que el consumo de alimentos en los grupos más pobres es mucho más susceptible a las variaciones de precios que en los niveles altos, el resultado de esta política será necesariamente una redistribución regresiva en el consumo de alimentos. Como se señala en el estudio citado, es probable que el encarecimiento reciente de los precios relativos de los alimentos haya producido ya una caída del 0.3% en el consumo per cápita de alimentos de los más pobres. De mantenerse totalmente los cambios recientes de precios relativos, la pérdida acumulada podría elevarse hasta el 6% en 1992.

En estas circunstancias, es claro que la actual orientación de la política agroalimentaria es contraria al propósito de beneficiar a los grupos más débiles de la población. Esta contradicción sólo podría evitarse mediante la adopción de políticas de investigación y transferencia de tecnología para abaratar la oferta en el mediano plazo y mediante políticas de fortalecimiento de los ingresos o de subsidio del consumo de alimentos por parte de los grupos más pobres de la población en el corto plazo.

<sup>1</sup> Véase Uribe, Tomás y Córdoba, Rosario, "La política agroalimentaria de la Administración Barco y sus efectos probables sobre la oferta y el consumo nacionales".

# Actividad Económica Sectorial: Minería y Energía

## I. INTRODUCCION Y RESUMEN

La producción nacional de crudo continuó su tendencia ascendente en virtud del incremento en el ritmo de explotación de los grandes pozos descubiertos hace algunos años en los Llanos Orientales. En efecto, durante los primeros 9 meses de 1987 se produjeron en promedio 376 mil barriles diarios de petróleo, el nivel más alto alcanzado en la historia del país. Adicionalmente, y a pesar de los cuellos de botella que en materia de refinación tiene el país, la producción nacional de derivados mostró un apreciable incremento durante 1987, permitiendo reducir significativamente los niveles de importación de gasolina. Así, la balanza comercial no sólo se mejoró notablemente por los grandes aumentos en las exportaciones de petróleo, ACPM y fuel oil sino también por la disminución de las importaciones de gasolina. En términos físicos el superávit comercial del país, que ya se hallaba en 66 mil barriles diarios en 1986 se incrementó durante los primeros nueve meses de 1987 a 118 mil. La mejoría en este balan-

ce físico, además, fue reforzada por un significativo incremento en los precios internacionales de los hidrocarburos.

El mejor desempeño del mercado internacional tuvo su origen en la decisión tomada por la OPEP de reducir la producción de crudo de los países miembros a 16.6 millones de barriles diarios, un 50% de su capacidad productiva. Esta medida, que hasta el momento ha sido acatada por distintos países, ha logrado estabilizar el precio internacional en niveles cercanos a los US\$19 por barril, los cuales parecen razonables para efectos de estabilización del mercado; sin embargo, los recientes conflictos bélicos entre Irán e Irak pueden dar lugar a futuras fluctuaciones en el precio internacional.

Durante 1986, la actividad exploratoria en el país disminuyó significativamente, debido a la falta de liquidez de las compañías petroleras internacionales, causada por la baja en los precios del crudo. Por esta razón, el gobierno emprendió en



1987, un programa tendiente a incrementar el nivel exploratorio, tanto de Ecopetrol como de las compañías privadas. En efecto, a través del Programa Quinquenal de Exploración se busca quintuplicar el número de pozos explorados por la compañía estatal. Además, con el objetivo de incrementar la exploración de las compañías privadas, se diseñaron nuevos contratos entre éstas y Ecopetrol que buscan lograr una distribución más equitativa del riesgo entre los dos tipos de compañías. Estos contratos de riesgo compartido exigen una participación de Ecopetrol en los gastos de exploración y, a la vez, implican un incremento de ésta en el porcentaje de producción correspondiente. Se espera que en total, entre 1988 y 1992, se explore un promedio de 92 pozos anuales, lo que representa un incremento del 120% frente a la actividad que se habrá llevado a cabo al finalizar 1987. Las reservas que se espera encontrar permitirán mantener la autosuficiencia petrolera del país en lo que resta de este siglo, mientras que de contar únicamente con las reservas actuales, el país volvería a su condición de importador neto de crudo en 1996.

Por otra parte, la actual administración emprendió un programa para sustituir otras fuentes de energía más costosas por gas natural. En una primera etapa, se busca lograr una utilización masiva de gas para las labores de cocción de alimentos en las zonas cercanas a los depósitos o gasoductos actualmente existentes; también se planea incrementar la utilización de este combustible en el transporte público y de carga en las mismas áreas mencionadas. En una segunda etapa se comunicarán las principales zonas productoras de gas, a través de la am-

pliación de los gasoductos, y se llevará el servicio a las principales ciudades del país, y en particular a Bogotá. Este programa se orientará principalmente a los grupos de ingresos medios bajos y bajos, y se propone desplazar la utilización de cocinol en las labores domésticas.

A pesar de la caída en el precio del carbón, causada por el incremento en la producción mundial de este mineral y por la disminución en el precio del petróleo, la producción colombiana siguió aumentando, alcanzando niveles cercanos a los 15 millones de toneladas. En contraste, el consumo interno creció muy levemente, de tal forma que la mayor parte de la producción tuvo como destino el mercado de exportación. En efecto, las ventas externas de carbón de El Cerrejón se incrementaron en un 870% durante 1987, aunque el valor de las mismas sólo lo hizo en un 500%. La producción de esta mina seguirá creciendo, en los próximos años y así mismo se incrementarán las exportaciones. Sin embargo, las malas perspectivas de precios impedirán un gran incremento en las entradas de divisas por este concepto.

Por otra parte, el sector eléctrico ha tenido que enfrentar durante los últimos años una grave crisis financiera y grandes excedentes en la capacidad de generación. En consecuencia, con el objeto de incrementar la demanda y desestimular el robo de fluido eléctrico, el gobierno reformuló la política tarifaria, buscando subsidiar a los sectores económicamente más débiles y reducir los precios excesivamente altos que se estaban cobrando a algunos sectores, tales como la industria y el comercio. Dicha política se propone, al mismo

tiempo, que los usuarios, en agregado, cubran los costos de producción del servicio. Adicionalmente, se tomaron medidas para corregir los desequilibrios financieros existentes entre las distintas empresas generadoras y para estimular el uso eficiente de los recursos. Por último el gobierno diseñó un plan de inversiones que contempla la finalización de los proyectos de generación actualmente en curso y la ampliación de las redes de distribución y transmisión, dirigidas especialmente a la zona rural. Se espera que la mayoría de los recursos necesarios para financiar estos proyectos los proporcione la banca internacional.

## II. HIDROCARBUROS

### A. Mercado internacional

Después de la gran caída del precio internacional ocurrida durante los primeros siete meses de 1986, como consecuencia de la guerra de precios entre los países productores, el mercado volvió a recuperarse parcialmente a partir de septiembre de ese año, alcanzando niveles superiores a los US\$20 por barril. Este repunte del precio obedeció a la decisión de los países de la OPEP de retomar el control del mercado a través de la fijación de cuotas individuales de producción que, en suma, no debían sobrepasar los 15.8 (y posteriormente 16.6) millones de barriles diarios. Dicha política ha logrado estabilizar el precio en un nivel cercano a los US\$19 por barril en lo que va corrido de 1987. Este nivel de cotización del crudo parece razonable para efectos de estabilización del mercado internacional. Por el lado de la demanda permite que se desacelere el fuerte proceso de sustitución de este hi-

drocarburo por otras fuentes de energía, que ha tenido lugar desde el primer choque petrolero. Por parte de la oferta, desestimula la exploración de nuevos pozos en Alaska y el Mar del Norte principalmente, al tiempo que garantiza a los países exportadores unos ingresos suficientes para mantener en funcionamiento normal su infraestructura productiva<sup>1</sup>.

La futura evolución de los precios depende de tres factores fundamentales: la capacidad de la OPEP para mantener la disciplina de sus miembros, el poder de este cartel en el mercado y el curso de las hostilidades bélicas en el Golfo Pérsico. En cuanto al primer punto, es muy factible que la experiencia vivida por éstos países en 1986 los haya hecho conscientes del enorme costo que tiene para sus economías una gran disminución en el precio del crudo, lo cual los llevará a defender con más fuerza el funcionamiento del acuerdo. En segundo lugar, los sucesos petroleros de los dos últimos años han demostrado que la OPEP detenta todavía un poder significativo, no obstante haber disminuido sustancialmente su participación en el mercado en relación con la situación típica a mediados de la década pasada. Adicionalmente, las actuales condiciones del mercado han desestimulado la exploración en países no miembros de la Organización, lo cual se reflejará en el curso de los próximos años en un incremento en la participación de la OPEP en la oferta mundial del crudo. Sin embargo, en la actualidad los países miembros han tenido que disminuir la producción a un 50% de su capacidad (30 millones de barriles

<sup>1</sup> *Coyuntura Económica*, diciembre de 1986.

diarios), situación que difícilmente se puede mantener por mucho tiempo. Por otra parte, no es claro el efecto que sobre la evolución de los precios pudiera tener la agudización del conflicto bélico entre Irán e Irak. En primer lugar, este hecho aminoraría el poder de cohesión de la OPEP, al obligar a los países involucrados en las hostilidades a vender las máximas cantidades de petróleo posibles para financiar la compra de armas. Sin embargo, de dificultarse demasiado el paso por el Estrecho de Ormuz, el aumento en los riesgos de transporte del crudo y el posible desabastecimiento del mercado, generarían alzas en las cotizaciones. No obstante, en este caso, otros países exportadores que han reducido su producción para mantener los precios —tales como Gran Bretaña, Noruega, la Unión Soviética, Malasia y México— podrían contrarrestar parcialmente la situación.

## B. Producción de petróleo

La producción nacional de crudo mantuvo su tendencia ascendente entre enero y septiembre del presente año, para alcanzar un promedio de 375.795 barriles diarios, el mayor nivel en la historia petrolera del país (Cuadro V-1). Este ritmo de explotación supera en un 33% al registrado en el mismo período del año anterior y en un 71% el de 1970, año en que se obtuvo la más alta producción en el pasado en el país.

El aumento en la explotación durante el presente año resulta principalmente de los altos ritmos de extracción de los campos trabajados por las compañías asociadas y, en particular, de los pozos de Cravo Norte (Occidental) en la Intendencia de Arauca. La explotación directa por parte de Ecopetrol se incrementó en un 90%, aunque sus mayores ga-

**CUADRO V - 1**  
**PRODUCCION NACIONAL DE CRUDO**  
**Enero - Septiembre**  
**(Miles de barriles por día)**

|                                | 1985  | 1986  | 1986/85<br>Δ % | 1987  | 1987/86<br>Δ % |
|--------------------------------|-------|-------|----------------|-------|----------------|
| <b>Compañía</b>                |       |       |                |       |                |
| Ecopetrol                      | 68.2  | 72.3  | 6.0            | 78.7  | 9.0            |
| Asociación                     | 37.6  | 143.6 | 382.4          | 235.5 | 64.0           |
| Concesión                      | 68.5  | 67.4  | -1.6           | 61.6  | -8.7           |
| Total país                     | 174.3 | 283.3 | 62.6           | 375.8 | 32.7           |
| <b>Participación Ecopetrol</b> |       |       |                |       |                |
| en Asociación                  | 20.2  | 84.3  | 316.7          | 139.2 | 65.2           |
| Total Ecopetrol                | 88.4  | 156.5 | 77.0           | 218.0 | 39.3           |
| Total privadas                 | 85.9  | 125.8 | 47.6           | 157.8 | 24.5           |

Fuente: Ecopetrol

nancias procedieron de la participación en la producción de las compañías asociadas. En efecto, de los 235.470 barriles extraídos diariamente por las compañías asociadas, 139.225 son propiedad del socio nacional, lo que representa una participación del 59% en estos contratos. Así, como puede deducirse del Cuadro V-1, un 58% del crudo obtenido al interior del país quedó en manos del sector público durante 1987, mientras que el 42% restante correspondió a las compañías privadas que operan bajo contratos de concesión y asociación.

Las perspectivas de producción para lo que resta de esta década son muy favorables, en virtud del alto nivel de reservas con que cuenta actualmente el país. En efecto, a finales de 1986 las reservas recuperables ascendían a 1941.8 millones de barriles, nivel superior en un 50% a las registradas un año atrás, y tres veces mayores que los de 1983. Aproximadamente la mitad de este petróleo se encuentra en los Llanos Orientales, el 21% en el Magdalena Medio y el 13% en el Alto Magdalena. En términos de su propiedad, a Ecopetrol le pertenece alrededor del 20%, a las compañías asociadas el 65% y el 15% restante a las concesiones, distribución que refleja la modalidad de los contratos con que se realizaron las nuevas exploraciones.

Según estimaciones de Ecopetrol, la producción nacional de crudo hasta 1989 está determinada por la capacidad instalada de transporte. Así, ella ascenderá a 418 mil barriles diarios en el próximo año (lo que implica un incremento del 10%) y a 444 mil en 1989 (crecimiento del 6.2%). Para los años siguientes se superará

este tipo de limitaciones ya que entrarán en operación los nuevos oleoductos, permitiéndolo aumentar la producción a 499.5 mil de barriles por día en 1990. A partir de este momento, la producción comenzaría a descender, de contarse únicamente con las reservas actuales. En este caso, el país retornaría a su posición de importador neto de crudo a partir de 1966.

### C. Exploración

Dentro de este contexto la actividad exploratoria adquiere una gran importancia. Después de sufrir una fuerte recesión durante 1986, debido a la caída en los precios internacionales y la consecuente disminución de la liquidez de las compañías petroleras, la búsqueda de nuevas reservas ha reaccionado durante el presente año, gracias al mejor desempeño del mercado y a las acciones concretas que ha tomado el gobierno colombiano al respecto. En efecto, como muestra el Cuadro V-2, las inversiones realizadas en pozos exploratorios crecieron continuamente entre 1983 y 1985, mientras que en 1986 cayeron en un 53%, ya que las mayores inversiones por parte de Ecopetrol no alcanzaron a contrarrestar la gran caída (63%) en los montos gastados por las compañías asociadas en estas actividades. Se estima que para el final del año en curso las inversiones en exploración habrán aumentado en un 81%, como consecuencia de la mayor actividad por parte tanto de la empresa estatal como de las privadas.

El incremento en la actividad exploratoria de Ecopetrol se enmarca dentro del Plan Quinquenal de Exploración que puso en marcha el gobierno a partir del presente año. Es-

**CUADRO V - 2**  
**INVERSIONES EN POZOS EXPLORATORIOS**  
(Millones de dólares)

|                    | 1983 | 1984 | 1985  | 1986 | 1987               |
|--------------------|------|------|-------|------|--------------------|
| Ecopetrol          | 4.1  | 13.6 | 12.0  | 23.7 | 41.5 <sup>a/</sup> |
| Compañías privadas | 77.3 | 82.5 | 169.1 | 61.4 | 112.5              |
| Total              | 81.4 | 96.1 | 181.1 | 85.1 | 154.0              |

a/ Estimado

Fuente: Centro de Información de la Industria Petrolera  
Boletín Informativo, julio - diciembre 1987

te tiene como propósito aumentar la exploración directa por parte de la empresa estatal, de 4 ó 5 pozos que se venían haciendo al año, a 22 ó 23. Los trabajos se iniciarán en aquellas cuencas en que ya se ha probado la existencia de petróleo exportable comercialmente, tales como los Llanos Orientales, Valle Medio del Magdalena y el Putumayo<sup>2</sup>. Las reservas que se espera hallar son de unos 340 millones de barriles de crudo y 1.035 mil millones de pies cúbicos de gas.

El costo del Plan es de aproximadamente US\$418 millones, para cuya financiación se creó el Fondo Nacional de Exploración. Este último recibirá el 10% del valor de las exportaciones de Ecopetrol, ingresos que se han calculado en US\$292 millones de dólares durante los próximos cinco años. Adicionalmente, Ecopetrol le aportará US\$20 millones anuales (US\$100 millones en total), cifra que

corresponde al valor histórico de las inversiones que esta compañía venía realizando en exploración.

Los dineros faltantes (alrededor de US\$26 millones) se obtendrán a través de un crédito, cuya procedencia no se ha especificado aún.

Con el fin de estimular también la exploración por parte de las compañías privadas se tomaron unas medidas que buscan lograr una mejor distribución de los riesgos entre el capital privado y el Estado. Para ello se creó una nueva modalidad de contratos entre los dos tipos de empresas, a través de los cuales Ecopetrol entra a participar en los gastos de la actividad exploratoria, compartiendo los riesgos que ella implica, pero a la vez aumenta el porcentaje de la producción que le corresponde. Concretamente, a partir del tercer año de firmado el contrato, la compañía estatal comienza a participar en las inversiones en exploración, con base en un porcentaje acordado entre los socios. Una vez que un campo descu-

<sup>2</sup> Ministerio de Minas y Energía, *Memoria al Congreso Nacional*, 1987.

bierto ha sido aceptado como comercial por Ecopetrol, esta empresa reembolsa a la compañía privada el 50% de los gastos directos en la perforación y terminación de los pozos<sup>3</sup>. Las posteriores inversiones que se realicen se distribuirán por mitades entre los socios, mientras que los gastos de operación serán sufragados según las participaciones en la producción de petróleo. Estas últimas serán acordadas en función del riesgo asumido por cada compañía y se aplicarán sobre el excedente de producción una vez deducido el 20% de las regalías.

Dadas estas condiciones favorables para el desarrollo de la actividad exploratoria, se espera que entre 1988 y 1992 se trabajen 92 pozos anuales en promedio, lo cual representa un incremento del 12% sobre la actividad que se estima se habrá llevado a cabo al finalizar el presente año (81 pozos). Es importante tener en cuenta que se planea que alrededor del 76% de estas inversiones sean realizadas por las compañías asociadas.

Con este mayor ritmo de exploración, la producción de petróleo podrá aumentar sustancialmente a partir de 1990, en relación con lo que se obtendría con las reservas actuales. Como se observa en el Cuadro V-3, el incremento en la producción debido a las reservas adicionales esperadas es creciente a lo largo de los próximos cinco años, llegando a ser del 43% en 1992. Sin estos nuevos hallazgos la producción máxima se alcanzaría en 1990, mientras que con las reser-

vas adicionales, ésta sigue creciendo hasta 1993.

#### D. Transporte

Los mayores ritmos de producción de petróleo obtenidos a partir de 1985 han requerido de un incremento en la capacidad de transporte de crudo que, como se mencionó anteriormente, se ha constituido en un limitante para poder aumentar la explotación de algunos campos e inclusive para la exploración de nuevas cuencas. En efecto, la carencia total de facilidades para el transporte del crudo que eventualmente pueda ser hallado a través de la actividad exploratoria, desincentiva la búsqueda en nuevas zonas, normalmente alejadas de la red central de oleoductos. Así, con el objeto de aliviar de este tipo de restricciones al desarrollo de la industria petrolera nacional, durante el último año se amplió la capacidad del oleoducto Dina (Huila) — Barrancabermeja y se agilizó la construcción del Oleoducto Central de los Llanos. Este último, propiedad de Ecopetrol, con una extensión de 260 kilómetros y capacidad de 50 mil barriles diarios, transportará el crudo de Meta y Casanare hasta la red nacional de oleoductos, eliminando así las restricciones actuales a la explotación de los yacimientos ya encontrados en el sur del Huila y en el piedemonte llanero<sup>4</sup>. El costo de esta inversión es de \$35.173 millones, de los cuales a diciembre 31 de 1986 se habían ejecutado \$12.663 millones. Está programado que las obras terminen en el primer semestre de 1988.

<sup>3</sup> Centro de Información de la Industria Petrolera, Boletín Informativo, julio-diciembre, 1987.

<sup>4</sup> Ministerio de Minas y Energía, *Memoria al Congreso Nacional*, 1987.

## CUADRO V - 3

PROYECCIONES DE PRODUCCION NACIONAL DE CRUDO  
(Miles de barriles diarios)

|                      | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Reservas actuales    | 417.9 | 444.2 | 498.5 | 459.0 | 429.4 |
| Reservas adicionales | 417.9 | 449.6 | 556.3 | 585.4 | 613.9 |

Fuente: Ecopetrol

### E. Producción y consumo de derivados

Durante los primeros meses del año se dio un incremento considerable tanto en la carga de crudo a las refinerías como en la producción resultante de derivados. En efecto, el suministro de petróleo a las refinerías entre enero y septiembre del año en curso fue un 15.80% superior al registrado durante el mismo período del año anterior. Este incremento es consecuencia del ensanche en la capacidad de procesamiento del complejo de Barrancabermeja y de la mayor posibilidad de carga a la refinería de Cartagena, resultante del cambio en la calidad del crudo con que es abastecida. En efecto, el aumento en la producción de crudos livianos, provenientes de los yacimientos de Caño Limón permitió incrementar en un 37% la carga a la refinería de Cartagena, en la cual se procesa casi todo el crudo procedente de dicho campo.

En consecuencia, la producción de derivados mostró un incremento apreciable (del 180%), al pasar de 192 mil barriles diarios entre enero y septiembre de 1986 a 227 mil en los mismos meses de 1987 (Cuadro V-4). Este aumento es especialmente signifi-

ficativo si se le compara con el registrado entre 1985 y 1986, que fue sólo del 40%. La mayor utilización de crudos livianos permitió aumentar la producción de gasolinas en un 190%, a pesar de la menor obtención de bencina y cocinol. Por su parte, la de destilados medios experimentó un alza del 15.30%, debido especialmente a la mayor producción de ACPM. También se generaron mayores volúmenes de combustóleo (fuel oil) y crudo de Castilla.

A su turno, la demanda total de combustibles alcanzó un monto equivalente a 170 mil barriles diarios en promedio entre enero y septiembre del presente año, lo cual representa un incremento del 5.50% frente a la registrada un año atrás. Este resultado es atribuible en buena parte al mayor consumo de gasolina (4.60%); sin embargo, el aumento en la producción de gasolina regular llevó a una reducción del déficit de producción interna de este combustible con respecto al consumo —de 24 mil barriles diarios en 1986 a 15 mil en 1987. Por su parte, el consumo de bencina y cocinol, así como el de queroseno, turbocombustible y avigás cayó levemente, mientras que el ACPM y combustóleo se elevó en

**CUADRO V - 4**  
**PRODUCCION Y CONSUMO NACIONAL DE DERIVADOS**  
**Enero - Septiembre**

(Miles de barriles diarios)

|                         | Producción |       |              | Consumo |       | 1987/86<br>% |
|-------------------------|------------|-------|--------------|---------|-------|--------------|
|                         | 1986       | 1987  | 1987/86<br>% | 1986    | 1987  |              |
| Gasolina regular        | 57.1       | 69.5  | 21.6         | 81.0    | 84.3  | 4.1          |
| Gasolina Extra          | 8.1        | 9.5   | 16.7         | 8.2     | 9.3   | 12.9         |
| Total Gasolima motor    | 65.2       | 78.9  | 21.0         | 89.2    | 93.6  | 4.9          |
| Bencina y Cocinol       | 4.5        | 4.0   | - 9.7        | 4.9     | 4.8   | - 1.5        |
| Total gasolinas         | 69.7       | 83.0  | 19.0         | 94.1    | 98.4  | 4.6          |
| ACPM                    | 30.5       | 38.4  | 25.8         | 29.4    | 31.2  | 6.3          |
| Queresone               | 6.0        | 5.7   | - 5.4        | 4.4     | 4.4   | - 1.7        |
| JP- A <sup>a</sup>      | 10.7       | 10.4  | - 2.9        | 9.9     | 9.6   | - 2.7        |
| Total destivados medios | 47.2       | 54.4  | 15.4         | 43.7    | 45.1  | 3.4          |
| Avigas                  | 0.8        | 0.8   | 1.1          | 0.8     | 0.7   | - 5.3        |
| Propano                 | 10.7       | 11.4  | 7.0          | 10.5    | 11.4  | 11.6         |
| Total blancos           | 128.3      | 149.5 | 16.6         | 148.9   | 155.6 | 4.7          |
| Combustóleo             | 54.0       | 65.7  | 21.7         | 2.4     | 3.2   | 32.1         |
| Crudo de Castilla       | 11.0       | 11.2  | 11.3         | 10.1    | 11.2  | 11.3         |
| TOTAL                   | 192.3      | 226.5 | 17.8         | 161.4   | 170.0 | 5.5          |

a/ Turbocombustible

Fuente: Ecopetrol

forma significativa. No obstante, en estos dos últimos casos los excedentes exportables aumentaron en un 32.2%, en promedio. Se observa también incremento en el consumo de propano y de crudo de Castilla.

Desde hace algún tiempo se viene considerando la construcción de una nueva refinería con capacidad inicial de 60 mil barriles diarios de crudo, con la cual se podrían satisfacer las

necesidades de productos blancos hasta finales de siglo, si la demanda crece a una tasa anual del 3%. Este moderado ritmo de aumento implica una aceleración en el proceso de sustitución de estos combustibles por gas natural. El proyecto tendría un costo aproximado de US\$600 millones, y entraría en operación a partir de 1993. Sin embargo, al respecto es importante que se realice un estudio detallado sobre el beneficio eco-



nómico resultante de dicha inversión, el cual depende fundamentalmente de los márgenes esperados de refinación, que en los últimos años han sido muy reducidos, debido a la existencia de excesos de capacidad de refinación en muchas partes del mundo. Sin embargo, se espera que para principios de la década entrante este excedente haya desaparecido<sup>5</sup>. Así las cosas, en el corto plazo no sería conveniente la sustitución de importaciones por producción nacional, pero en el mediano y largo plazo sí puede llegar a serlo, en la medida en que los márgenes de refinación se incrementen.

#### F. Balance comercial de hidrocarburos

Como resultado del importante incremento que se ha observado en la producción de crudo y derivados, el comercio exterior de hidrocarburos obtuvo durante los primeros nueve meses del presente año un superávit de US\$554 millones<sup>6</sup>, el cual es superior en US\$338 millones al registrado durante el mismo período del año anterior. Este gran aumento es atribuible principalmente al incremento en el valor de las exportaciones, que aumentaron en 139.8%, pero también a los menores egresos por importaciones, que se redujeron en un 33.4%.

Las causas del apreciable incremento en el valor de las exportaciones de crudo y derivados se encuen-

tran tanto en el aumento en el precio de venta de estos productos como en los mayores volúmenes transados. En efecto, mientras que el precio promedio de exportación del crudo colombiano durante los primeros nueve meses de 1986 fue de US\$8.2 por barril, en 1987 éste estuvo cerca a los US\$18, lo cual representa un incremento aproximado del 120%. No sólo el repunte de las cotizaciones internacionales ha generado este resultado favorable, sino también el esfuerzo que han venido haciendo las autoridades petroleras colombianas para mejorar las estrategias de comercialización externa del crudo. Por su parte, los volúmenes físicos de exportaciones de hidrocarburos ascendieron a 130.7 miles de barriles diarios, cifra superior en un 46.2% a la registrada en el año anterior (Cuadro V-5). Las ventas de crudo se incrementaron en un 58%, al pasar de un promedio de 39.6 miles de barriles diarios en los nueve primeros meses del año pasado, a 62.5 mil barriles en el mismo lapso del año en curso; esta mejoría se debe primordialmente a la exportación de los crudos de Caño Limón y Orito. También se dieron aumentos sustanciales en las exportaciones de derivados. Las de diesel (ACPM) pasaron de 597 a 6.718 barriles (debido al incremento en la producción interna resultante de la mayor utilización de crudos livianos para refinación), y las de fuel-oil aumentaron en un 22.6%. Así mismo, las ventas externas de los otros derivados de menor importancia comercial, tales como gasóleo, benceno, ácido nafténico y soda gastada, se incrementaron en proporciones significativas.

La disminución en los egresos de divisas por importaciones se debe a

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Bases para la formulación de una política energética en Colombia*, octubre de 1986.

<sup>6</sup> Esta cifra excluye las exportaciones de avigas, turbocombustibles, marine diesel y marine gas.

CUADRO V - 5

COMERCIO EXTERIOR DE CRUDO  
Y PRINCIPALES DERIVADOS<sup>a/</sup>  
Enero - Septiembre

(Miles de barriles por día)

|                          | 1986               | 1987                | 1987/86<br>Δ% |
|--------------------------|--------------------|---------------------|---------------|
| <b>Importaciones</b>     | 23.3               | 12.1                | - 47.8        |
| - Gasolina motor         | 23.0               | 11.8                | - 49.0        |
| - Parafina               | 21.0               | 0.4                 | 82.5          |
| <b>Exportaciones</b>     | 89.4 <sup>b/</sup> | 130.7 <sup>b/</sup> | 46.2          |
| - Crudo                  | 39.6               | 62.5                | 58.1          |
| - Diesel                 | 0.6                | 6.7                 | 1025.2        |
| - Gasoleo                | 0.8                | 2.0                 | 148.7         |
| - Fuel Oil               | 48.2               | 59.1                | 22.6          |
| - Benceno                | 0.2                | 0.3                 | 37.7          |
| - Acido Nafténico        | 0.5 <sup>c/</sup>  | 1.4 <sup>c/</sup>   | 200.0         |
| - Soda gastada           | -                  | 0.1                 | -             |
| <b>Balance comercial</b> | 66.1               | 118.5               | 79.2          |

a No incluye exportaciones de avigas, turbocombustible, marine diesel y marine gas, las cuales entre enero y septiembre de 1986 fueron de 2782 barriles diarios.

b Total sin ácido nafténico

c MLBS

Fuente: Ecopetrol

la reducción de las compras de gasolina motor a la mitad de la cifra registrada un año atrás; en efecto, ellas pasaron de un promedio de 23 mil barriles diarios entre enero y septiembre de 1986 a 11.8 mil en 1987. Sin embargo, parte de la reducción en el volumen importado fue contrarrestada por el alza de los precios internacionales, dando lugar a una caída en el valor de las compras proporcionalmente menor a la disminución en los volúmenes transados.

### G. Producción y consumo de gas natural

Durante los primeros nueve meses del año el consumo diario de gas na-

tural en el país fue de 395.1 millones de pies cúbicos, lo que representa un incremento del 4.60/o frente al nivel registrado en 1986. La demanda del sector doméstico fue la más dinámica, al crecer un 270/o, seguida por la de Ecopetrol y la del sector termoelectrico.

El aumento en el consumo residencial de gas se debe en gran parte a un programa de sustitución de otras fuentes de energía más costosas, que ha puesto en marcha el gobierno. En efecto, dadas las grandes reservas de gas con que cuenta Colombia, que a 31 de diciembre de 1986 ascendían a 4 billones de pies cúbicos, equivalentes a 669.2 millones de barriles de petróleo (34.50/o de las reservas de crudo), el gobierno actual ha diseñado un plan que busca remplazar parcialmente el uso de gasolina para el transporte y el de energía eléctrica para las labores de cocción de alimentos; no obstante, dados los grandes excedentes de generación de electricidad que existen en la actualidad, este último objetivo sólo se llevará a cabo en forma masiva en el mediano plazo, cuando dichos excedentes hayan desaparecido.

El Programa se ejecutará en dos fases. Entre 1987 y 1989 se realizará la primera de ellas, que se concentra en el incremento, y en algunos casos masificación, de la utilización de gas en las zonas cercanas a los depósitos o gasoductos existentes en la actualidad. Esta incluye también un mayor suministro de gas propano en Bogotá. Más específicamente, durante estos tres años se busca aumentar de 40 mil a 85 mil el número de hogares usuarios en la Costa Atlántica, concentrándose en los grupos de ingresos medios bajos y bajos. En esta

misma zona, se instalarán nuevas estaciones de suministro de gas natural comprimido para el transporte en las ciudades de Santa Marta, Sincelejo y Riohacha. De igual forma, se contempla la ampliación del servicio en Santander y Huila, así como la iniciación del mismo en Meta. En Bogotá se plantea llevar el gas líquido propano a 60 mil usuarios de estratos medios bajos y bajos que han solicitado o poseen cupo de cocinol. En la segunda fase se conectarán los principales centros productores y se llevará el gas natural a la capital del país, mediante la expansión del gasoducto de Apiay-Bogotá y de la construcción del gasoducto central, que unirá las reservas de la Guajira con las de Barranca, llegando finalmente a Bogotá. Este permitirá abastecer Barrancabermeja, algunas localidades de la Costa Atlántica, y la zona de rehabilitación del Magdalena Medio. En forma complementaria a estas medidas, se plantea la construcción de una red de gasoductos urbanos, en particular en Bogotá, mediante la cual se llevaría el servicio al consumidor final. En la capital se extenderá el suministro a alrededor de 200 mil nuevas familias del sur de la ciudad. Se espera culminar esta fase del proyecto a más tardar a principios de 1990.

### III. CARBON

#### A. Producción y consumo

Según estimativos de Carbocol, la producción de carbón en el país ascendió a 14.6 millones de toneladas en 1987, un 35.90%, superior a la del año anterior (Cuadro V-6). Este incremento se concentró en los carbones térmicos provenientes de la Costa Atlántica, cuyo destino es el merca-

do de exportación. Por su parte, la producción de carbón metalúrgico, que es generado primordialmente en las minas del interior del país, presentó un leve crecimiento, del 3.90%. La mayor parte de la producción tuvo como destino el mercado externo. En efecto, las exportaciones se incrementaron 53.80%, absorbiendo el 700% de la producción nacional.

De otra parte, se estima que el consumo interno de carbón crecerá durante el año un 3.70%, cifra que corresponde tanto al incremento en la demanda de carbones térmicos como a la de metalúrgicos, que son utilizados principalmente por Acerías Paz del Río en Boyacá. El sector eléctrico fue el que más contribuyó al crecimiento del consumo de este mineral, con un incremento en la demanda del 6.60%, el cual es atribuible a los mayores requerimientos de las centrales de Termoguajira y Termotasajero (Norte de Santander).

Por su parte, la demanda del sector industrial experimentó un leve crecimiento (30%), mientras que la de los sectores residencial y de transporte se mantuvo estancada. A este respecto es importante que se dinamicen los proyectos de sustitución de otras fuentes de energía (crudo y combustóleo) por carbón, debido especialmente a que las perspectivas de precios internacionales de este último son poco favorables en el mediano plazo.

#### B. Exportaciones

Se estima que para el final de 1987 las exportaciones de carbón procedentes de la zona norte de El Cerrejón ascenderán a 8.8 millones de toneladas, cifra que representa un

## CUADRO V - 6

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

|                        | 1985        | 1986         | Variación<br>1986/85 | 1987 <sup>e/</sup> | Variación<br>1987/86 |
|------------------------|-------------|--------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| <b>I. Tipo</b>         |             |              |                      |                    |                      |
| Carbón térmico         | 8189        | 9821         | 19.9                 | 13642              | 38.9                 |
| Carbón metalúrgico     | 785         | 916          | 16.7                 | 952                | 3.9                  |
| <b>II. Destino</b>     |             |              |                      |                    |                      |
| Mercado interno        | 4862        | 4517         | - 7.1                | 5025               | 11.3                 |
| Mercado de exportación | 4112        | 6220         | 51.3                 | 9569               | 53.8                 |
| <b>III. Región</b>     |             |              |                      |                    |                      |
| Costa Atlántica        | 3597        | 5604         | 55.8                 | 9000               | 60.6                 |
| Cundinamarca           | 1859        | 1763         | - 5.2                | 1962               | 11.3                 |
| Boyacá                 | 1284        | 1173         | - 8.6                | 1308               | 11.5                 |
| Antioquia              | 881         | 870          | - 1.2                | 891                | 2.4                  |
| Valle del Cauca        | 691         | 599          | -13.3                | 671                | 12.0                 |
| Norte de Santander     | 595         | 666          | 11.9                 | 704                | 5.7                  |
| Otros                  | 67          | 62           | - 7.5                | 58                 | - 6.5                |
| <b>Total</b>           | <b>8974</b> | <b>10737</b> | <b>19.6</b>          | <b>14594</b>       | <b>35.9</b>          |

e: estimado

Fuente: Carbocol - Oficina de Planeación

incremento del 87% con respecto a la registrada en 1986. El valor total de estas transacciones ascenderá a 256 millones de dólares, un 50% más alto que el obtenido un año atrás. Aproximadamente, la mitad de esta cifra corresponde a exportaciones realizadas por Carbocol. El que el incremento en el valor de las exportaciones haya sido porcentualmente menor al aumento en términos de volumen se explica por la disminución en el precio internacional. En efecto, el precio promedio de venta de la to-

nelada de carbón procedente de la zona Norte de Cerrejón en 1986 fue de US\$36.11 por tonelada, mientras que durante los diez primeros meses del año en curso éste ascendió tan sólo a US\$29.1. Por su parte, las exportaciones de carbones procedentes de otras zonas serán de alrededor de 769 mil toneladas, lo que representa el 8% del total.

La caída en el precio internacional, ocurrida a partir de 1985 se explica por el incremento en la produc-

ción de algunos países, entre los cuales se destacan Colombia y Australia, y por la disminución en los precios del petróleo. Por su parte, las perspectivas no son favorables en el mediano plazo, pues se espera que la tendencia decreciente continúe en el próximo año y que a partir de 1989 comience a recuperarse, a un ritmo bastante lento. Según estimaciones de Carboacol éste llegará a US\$31.3 por tonelada en 1992, nivel que es un 60% inferior en términos nominales al registrado en 1981, año en que las cotizaciones de este mineral alcanzaron el más alto nivel de la historia.

No obstante estas malas perspectivas en el ámbito internacional, la producción de Cerrejón Norte seguirá creciendo en el curso de los próximos años, hasta alcanzar en 1991 el máximo acordado entre las empresas, de 15 millones de toneladas (Cuadro V-7). Se espera exportar toda la producción de dicha zona, para lo cual ya se han firmado algunos contratos de venta. En efecto, de la producción de 1988 —10.8 millones de tonela-

das— a mediados del presente año se habían acordado transacciones por 8.3 millones de toneladas; para 1989 se halla comprometido el 62% de la producción y el 46% de la del año siguiente. Desde que comenzó la explotación de la mina, Intercor, la socia extranjera, había venido tomando ventaja en las acciones de comercialización externa del carbón; sin embargo, desde el año pasado la compañía nacional ha puesto en marcha nuevas estrategias de ventas tendientes a penetrar nuevos mercados y lograr condiciones más remunerativas en las transacciones. En consecuencia, se estima que el valor de las exportaciones crecerá continuamente a lo largo de los próximos años, pero especialmente en 1989 y 1990, años en que se darán incrementos importantes en la producción y posiblemente en los precios.

Por otra parte, ya se han tomado medidas para volver a poner en funcionamiento la mina de la zona central del Cerrejón, que fue explotada hasta septiembre de 1985 por el consorcio colombo-español Domi-

CUADRO V-7  
PROYECCION DE EXPORTACIONES DE CARBON  
DE LA ZONA NORTE DE CERREJON

|  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Volumen de exportación <sup>a</sup>      | 10.8  | 13.1  | 14.6  | 15.0  | 15.0  |
| Ventas contratadas <sup>a</sup>          | 8.3   | 8.1   | 6.7   | 5.4   | 4.5   |
| Precio <sup>b</sup>                      | 26.5  | 27.9  | 28.3  | 29.6  | 31.3  |
| Valor exportaciones totales <sup>c</sup> | 286.2 | 365.0 | 412.6 | 443.6 | 469.1 |

a Millones de toneladas métricas

b Dólares por tonelada

c Millones de dólares

Fuente: CARBOCOL.

Prodeco-Auxini. Las causas de la cancelación del contrato de explotación por parte del consorcio fueron los altos costos de producción causados por las bajas escalas de producción y las altas tarifas de transporte desde la mina hasta el puerto privado de embarque en Santa Marta. Para solucionar el problema del transporte, ya fue acordada entre Carbocol e Intercol la utilización del tren que comunica Puerto Bolívar con la zona norte del Cerrejón. Actualmente se encuentra abierta una licitación para firmas nacionales con el objetivo de contratar para el próximo año la extracción de 450 mil toneladas que ya se encuentran descapotadas, hecho que disminuye los costos de producción. Para la extracción permanente, se abrirá en 1988 una licitación para firmas extranjeras, con el fin de que ellas comiencen actividades en 1989.

#### IV. SECTOR ELECTRICO

Una grave crisis financiera y grandes excedentes en capacidad de generación de energía eléctrica son los principales problemas que ha tenido que enfrentar desde hace algunos años este sector. La causa principal de estos hechos se encuentra en las excesivas inversiones en generación eléctrica que se llevaron a cabo entre 1978 y 1985 con recursos provenientes, en su gran mayoría, de crédito externo. En efecto, desde 1984 este sector ha venido generando mayor cantidad de energía de la que puede vender, debido a que las ampliaciones de la capacidad de producción se llevaron a cabo con base en unas proyecciones que sobreestimaron la demanda. Este hecho se agravó con los altos ritmos de crecimiento de las tarifas, y con la insuficiencia de redes de transmisión y distribución que ha

impedido aumentar la cobertura, y, por lo tanto, el consumo de este servicio. Se calcula que para finales de este año habrá instalados 8.000 MW para atender una demanda de sólo 5.000<sup>7</sup>. Aparte de los costos que implica este sobredimensionamiento, la crítica situación financiera que enfrenta hoy en día el sector obedece también a los altos ritmos de devaluación del peso que se dieron durante 1985, que aumentaron la carga en moneda nacional del servicio de la deuda externa, a los sobrecostos originados por los atrasos en los diferentes proyectos, a la acumulación de una voluminosa cartera con entidades del sector público y al incremento en las pérdidas de energía, producto de los mayores robos del servicio.

La manifestación más evidente de esta grave crisis financiera ha sido la incapacidad del sector de cubrir, con sus propios medios, las obligaciones contraídas con la banca internacional por concepto de los préstamos que esta última le otorgó en el pasado. Por este motivo, el gobierno y otros sectores económicos, tal como el petrolero, han debido prestar al sector eléctrico, a través del FODEX, grandes montos de recursos para que éste pueda cancelar oportunamente sus obligaciones externas. En efecto, a diciembre 4 del presente año los recursos que el sector eléctrico había recibido por esta vía ascendían a \$61.943 millones, mientras que un año antes este saldo era de \$27.105 millones.

Estas circunstancias llevaron a las autoridades económicas a adoptar un programa de ajuste para el sector ten-

<sup>7</sup> DNP, *Bases para la Formulación de una Política Energética en Colombia*, Bogotá, octubre de 1986.

diente a disminuir los faltantes de financiamiento de los próximos años y aumentar la cobertura y calidad del servicio.

#### A. Reformulación de la política tarifaria

Una de las partes más importantes de este programa es la reformulación de política tarifaria, a través de la Resolución Marco No. 086 de noviembre de 1986, que entró en vigencia a partir de enero del presente año. La nueva política tiene un sentido redistributivo, aunque, condicionado al cubrimiento de los costos de prestación del servicio. En primer lugar, se establece que tanto las familias como los sectores productivos que pueden cubrir el costo del servicio paguen una tarifa no inferior a ese costo ni superior a él en más del 250/o, con el fin de ayudar en alguna medida a los grupos de menores ingresos<sup>8</sup>. A los sectores residenciales de ingresos bajos y medios bajos se les otorgan importantes subsidios que hacen que las tarifas correspondientes se sitúen entre el 200/o y el 300/o del costo para los primeros 100 kwh/mes. Adicionalmente, se estipula que los ajustes de las tarifas residenciales se realicen gradualmente y no superen los aumentos en el salario mínimo. Por otra parte, se definen tarifas especiales para instituciones que prestan servicios sociales tales como salud y educación, así como a las actividades de riego y drenaje en el campo, las cuales implican un subsidio de aproximadamente 200/o.

Con esta reestructuración se busca también disminuir la dispersión de

tarifas existente como consecuencia, principalmente, de que éstas se estaban ajustando según las necesidades financieras de corto plazo de cada empresa. Por este motivo, algunos sectores, como el comercio y la industria, venían pagando tarifas excesivamente altas, que incentivaban el fraude y la autogeneración del servicio. Con este fin se establecen unas tarifas promedio según estrato económico y región a las cuales deben tender todas las empresas. Para ello es necesario hacer ajustes puntuales especiales en los precios del servicio para algunos sectores, los cuales no deben superar en más de 4 puntos el aumento en el salario mínimo para el consumo residencial y en 5 para el resto.

En Bogotá se hicieron otros cambios importantes en la estructura de tarifas para corregir las cargas excesivas que tenían algunos usuarios, tales como los habitantes de inquilinatos, la industria y el comercio. Estas modificaciones buscan disminuir el robo de energía, causa principal de las pérdidas de fluido, que en el caso de la empresa de Energía Eléctrica de Bogotá han llegado a ser del 250/o del total de la energía disponible.

Aparte del propósito redistributivo, la reformulación de la política tarifaria tuvo como objetivo eliminar las grandes diferencias existentes en la situación financiera de las empresas de energía eléctrica e incentivar el manejo eficiente de sus recursos. Para ello se rediseñaron las tarifas de venta de energía y potencia entre las generadoras (ventas en bloque) según el tipo de mercado atendido por cada una de ellas, el cual determina la tarifa promedio cobrada, y por lo tanto sus ingresos. Con esta política se

<sup>8</sup> Ministerio de Minas y Energía, Memoria al Congreso Nacional, 1987.

busca que todas las empresas obtengan un margen de ganancia similar, susceptible de ser variado a través de cambios en la eficiencia de las operaciones. Así mismo, se trata de lograr un manejo más integral del sector, que permita la prestación de un mejor servicio y la utilización más eficiente de los recursos. Adicionalmente, se decretaron aportes por parte de los departamentos, municipios, la Federación de Cafeteros y el sector petrolero a las empresas del sector eléctrico, con el fin de fortalecer las más débiles de ellas y promover el proceso de descentralización de su propiedad y manejo.

#### B. Programas de inversión y requerimientos de financiación

Los programas de inversión entre 1987 y 1990 se concentrarán en el campo de la transmisión y distribución de energía. No se emprenderán nuevos proyectos de generación, ya que con la infraestructura actual habrá excedentes hasta la primera mitad de la próxima década, aunque se culminarán las obras que están actualmente en curso.

Este plan de inversiones tiene un costo de US\$2.244 millones, lo cual representa una disminución sustancial con respecto a los montos destinados a este sector durante la primera mitad de la presente década. En efecto, mientras que entre los años 1982 y 1985 se invirtieron en promedio US\$1.172 millones anuales en obras de energía eléctrica, de los cuales el 75% correspondía a proyectos de generación, entre 1986 y 1990 este monto ascenderá únicamente a US\$560 millones con una participación del gasto en generación del 42%. Adicionalmente, el valor de

las inversiones por concepto de generación irá disminuyendo a lo largo de este período, al mismo tiempo que el de las de transmisión se incrementará considerablemente (Ver Cuadro V-8).

Las metas concretas que se persiguen con este programa de inversiones son: una mayor cobertura del servicio, especialmente en la zona rural, una reducción de las pérdidas de energía en el sector urbano y un mejoramiento de la calidad en la prestación del mismo.

En efecto, uno de los proyectos más importantes dentro del nuevo programa de desarrollo del sector es el Plan de Electrificación Rural, que busca aumentar la cobertura de este servicio del 26.40% de los hogares campesinos, en 1986, al 40% cinco años más tarde. Esto implica electrificar aproximadamente 290 mil nuevos hogares, con un costo de US\$280 millones. Al ICEL le corresponde aumentar su cobertura en 155 mil usuarios y a CORELCA en 54 mil, en las zonas de influencia de cada una de estas empresas. Dado que este programa tiene un alto costo para ellas y que su situación financiera es ya bastante crítica, se requiere que el gobierno les brinde un fuerte apoyo económico. Los recursos para financiar estos programas provendrán en un 37% de financiación internacional, 14% del gobierno nacional, 20% de los usuarios y el resto de las electrificadoras, las regiones y los cafeteros.

Para facilitar la ejecución de estos planes se tomaron medidas especiales de orden financiero. En primer lugar, la Junta Directiva de la FEN creó en febrero de 1987 una línea especial de



**CUADRO V-8**  
**PROGRAMA DE INVERSIONES EN EL SECTOR ELECTRICO**  
 (US\$ millones)

| Concepto         | 1987         | 1988         | 1989         | 1990         | Total         |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Generación       | 278.4        | 269.3        | 148.8        | 142.0        | 838.5         |
| Transmisión      | 84.1         | 152.3        | 183.2        | 155.1        | 574.7         |
| Distribución     | 181.8        | 156.4        | 200.7        | 207.9        | 746.8         |
| Estudios y otros | 21.9         | 20.6         | 20.3         | 21.0         | 83.8          |
| <b>Total</b>     | <b>566.2</b> | <b>598.6</b> | <b>552.9</b> | <b>526.1</b> | <b>2243.8</b> |

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. *Memoria al Congreso Nacional*, 1987.

crédito destinada a los programas de electrificación rural y a los proyectos en intendencias, comisarías y en las zonas de rehabilitación, a través de la cual se harán llegar a las empresas los recursos necesarios para financiar sus inversiones, a tasas de interés subsidiadas. En 1987 fueron aprobados \$3.500 millones por este concepto y se espera conceder cifras similares en los años siguientes. Adicionalmente, se creó la Estampilla Pro-Electrificación Rural, cuyos recaudos serán trasladados a los departamentos, intendencias y comisarías a las electrificadoras de la región para aumentar el capital de las mismas y reforzar su proceso de descentralización. Se estima que los recursos obtenidos por esta vía serán de aproximadamente \$5.000 millones anuales. En tercer lugar, se realizaron acuerdos especiales entre Ecopetrol, las intendencias de Arauca y Casanare, ISA e ICEL para dar pronta solución a los problemas de electrificación de estas zonas, mediante un programa cuyo valor asciende a US\$84 millones. Así mismo, el gobierno, a través del Plan Nacional de Rehabilitación, destinó \$10.000 millones para electrificación

rural en zonas que se encuentren dentro de este plan, las cuales constituyen una prioridad dentro de los proyectos de electrificación.

Las inversiones en distribución urbana comprenden programas de reducción de pérdidas, disminución del excedente de energía, mediante aumentos en la cobertura del servicio y mejoras en la calidad. En este sentido, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá inició un programa con un costo total de US\$271.5 millones, que se desarrollará entre 1987 y 1990. Por su parte, las Empresas Públicas de Medellín invertirán en el mismo período US\$125.2 millones. Adicionalmente, se destinarán US\$ 495 millones a mejoras y ampliaciones de las líneas de transmisión programadas por ISA.

Según proyecciones del Ministerio de Minas y Energía, los requerimientos de financiación del sector necesarios para cubrir las obligaciones establecidas hasta el momento y llevar a cabo el programa de inversiones ya mencionado, son de aproximadamente US\$1.345 millones para el período

do 1987-1990. Los principales supuestos sobre los cuales descansa esta proyección son, por una parte, que la tasa de cambio se mantiene en el nivel real de 1987 y, por otra, que no habrá devaluaciones adicionales del dólar frente a las demás monedas, lo cual es poco probable que suceda dado el gran déficit comercial que tiene que cubrir Estados Unidos, cuyo efecto sobre el precio del dólar ya se ha sentido con fuerza. Esta proyección supone, además, un incremento en las ventas de energía del 6.4% anual, proveniente en un 5.8% de incrementos en la demanda y el resto de mejoras en la calidad y cobertura del servicio.

Para la consecución de estos recursos el gobierno ya ha diseñado un plan de endeudamiento externo que incluye préstamos y aportes directos

a las empresas, así como créditos al gobierno y a la FEN. Las principales instituciones a las cuales se recurrirá son el BIRF, el BID y el EXIM-BANK, aunque la banca comercial y proveedores tendrán también una participación no despreciable, del 33%.

El gobierno ha tomado otras medidas complementarias para ayudar a mejorar la situación financiera. Ellas comprenden un mayor control de los gastos administrativos y de capital de trabajo de las empresas, una reducción de la cartera morosa y mayores ventas de los excedentes generados. Además, como se mencionó anteriormente, la política tarifaria se estableció de tal forma que estimula la eficiencia en el manejo de los recursos por parte de las diferentes empresas.

# Empleo y Salarios

## I. INTRODUCCION Y RESUMEN

Los indicadores generales de empleo muestran para el último año avances positivos. La tasa de desempleo empezó a disminuir sostenidamente desde mediados de 1986 hasta alcanzar en septiembre último los menores valores observados desde 1983. En efecto, para ese mes la tasa de desempleo de las cuatro grandes ciudades era de 11.4%, dos puntos inferior a la del mismo mes del año inmediatamente anterior. A su vez, el número de desempleados en estas ciudades ya era algo inferior a las 400.000 personas, cuando un año antes se hallaba por encima de las 450.000.

El descenso en las tasas de desempleo ha sido común tanto para hombres como para mujeres. La reducción en el número de desempleados, sin embargo, se manifestó sólo para los primeros, pues las menores tasas de desempleo de las mujeres no fueron suficientes para contrarrestar sus mayores niveles de participación laboral. Por otra parte, las diferencias entre

las tasas de desempleo de las cuatro grandes ciudades han venido disminuyendo rápidamente, ya que las tasas correspondientes a Barranquilla y a Medellín, que habían sido las más altas en los últimos años, son las que muestran mayores reducciones en el período reciente.

El descenso en los indicadores del desempleo se manifiesta a pesar de que las tasas de participación laboral siguen aumentando sostenidamente. Debido a estos aumentos en la participación, la dinámica de la demanda de trabajo puede ser captada más adecuadamente por la evolución de la tasa de ocupación, definida como la proporción de la población en edad de trabajar que se encuentra empleada. Dicha tasa se mantuvo prácticamente estancada en niveles del 48 al 49% durante la primera mitad de esta década. Por contraste, en los dos últimos años mostró un rápido crecimiento, que en junio de 1987 (último dato disponible) la ubicaba en 51.2%. Este aumento reciente se dio tanto para los hombres como para las mujeres, para los dife-

rentes grupos de edad y para cada una de las cuatro grandes ciudades. Entre estas últimas, el ascenso en las tasas de ocupación, tanto como el descenso en las tasas de desempleo, fue particularmente importante para Barranquilla y para Medellín.

La gran dinámica laboral de los dos últimos años no se ha visto acompañada por cambios importantes en la estructura del empleo según ramas de actividad económica. En esta, sólo el comercio ha ganado participación, siguiendo una tendencia de más largo plazo que se viene observando desde 1976. Esa tendencia se manifiesta, recíprocamente, en una pérdida de participación de la industria entre 1976 y 1984, que no se ha revertido en los dos últimos años, a pesar del crecimiento particularmente dinámico que muestra la producción industrial.

Analizando la evolución del empleo según posición ocupacional de los trabajadores, se observa que la participación del trabajo asalariado en el empleo urbano ha tendido a decrecer ligeramente desde finales de 1985. Este hecho puede sorprender a primera vista, por cuanto sugiere una cierta informalización de la economía, en un período en que los relativamente altos niveles de actividad económica deberían haber generado una mayor absorción de mano de obra por parte de sus sectores modernos. Debe notarse, sin embargo, que el empleo en esos sectores formales de la economía sí creció sustancialmente en los últimos años. Lo que las cifras parecen indicar es más bien que el crecimiento económico no sólo generó mayores oportunidades de trabajo en el sector formal sino que lo hizo, aún en mayor escala, en pe-

queñas empresas y negocios que incluso pueden generar mayores ingresos que el trabajo asalariado. El reciente crecimiento del llamado sector informal, por lo tanto, puede ser interpretado como un fenómeno positivo que acompaña el auge económico. Esto contrasta con lo que sucede en las fases de la recesión, cuando el aumento en el empleo informal refleja más bien las actividades de "rebusque" que los trabajadores desplazados desde el sector moderno de la economía tienen que buscar, como alternativa al desempleo, para "acolchonar" de alguna forma la reducción en sus ingresos<sup>1</sup>.

Como complemento al análisis del empleo, se presentan en este capítulo algunos comentarios sobre el movimiento huelguístico y las negociaciones colectivas. Se muestra cómo el movimiento huelguístico mantiene una alta actividad, medida por el número de huelgas. Las huelgas, sin embargo, han reducido significativamente su duración y, consecuentemente, su impacto sobre el número de jornadas no laboradas. Además, ha cambiado radicalmente su motivación. Aquellas con carácter de protesta política han adquirido un peso mayor, mientras las relacionadas con

<sup>1</sup> Estos argumentos fueron desarrollados por Hugo López, Oliva Sierra y Marta Luz Henao en: "Sector Informal: entronque económico y desconexión jurídico-política con la sociedad moderna", trabajo que hace parte de los informes de la Misión Chenery recogidos en J.A. Ocampo y M. Ramírez (eds.), *El Problema Laboral Colombiano*, publicado por la Contraloría General de la República, el DNP y el SE-NA, noviembre, 1987; cap. 10. Para el período reciente, esos argumentos también son citados por el informe del CIE: "Perfil de Coyuntura Económica", No. 2, publicado por *Economía Colombiana* y el CIE de la Universidad de Antioquia, septiembre de 1987, pp. 28-29.

factores más directamente económicos han perdido peso relativo.

El número de negociaciones colectivas presenta una clara tendencia ascendente durante los últimos años. No obstante, debe observarse que para 1983 ese número se hallaba más de un 25% por debajo de las correspondientes a los años anteriores. Por esa razón, el aumento en el número de negociaciones colectivas en los últimos años no obsta para que éste siga siendo inferior al que se observaba en la segunda mitad de la década de los setenta o a comienzos de los ochenta. Los incrementos salariales pactados en las negociaciones recientes muestran también una tendencia creciente. Mientras en 1985 la mayor parte de ellas implicaban caídas en los salarios reales, lo contrario sucedió en 1986 y en 1987.

De acuerdo con las cifras de salarios promedio por sectores, los salarios reales tuvieron en 1987 un comportamiento bien diferente para dos grupos distintos de trabajadores. Para los trabajadores industriales, cuyos salarios son fijados por mecanismos fundamentalmente institucionales, los salarios reales presentaron una pequeña reducción, del orden de dos puntos porcentuales, debido a la aceleración en el ritmo de inflación. Para los trabajadores del comercio, de la construcción y de las actividades rurales, en cambio, se lograron aumentos en los salarios reales, si bien esos aumentos fueron inferiores a los de 1986.

En cuanto al salario mínimo, el aumento nominal de 22% que se hizo para 1987 implicó una reducción en su valor real debido a la aceleración de la inflación. La pérdida real,

de 1.5 ó 2 puntos porcentuales, debería ser compensada con un aumento para 1988 del orden del 26% que, por demás, permitiría trasladar a los trabajadores parte del fuerte incremento en las utilidades de las empresas que se ha hecho posible por el buen nivel de actividad de la economía en el período reciente.

## II. EVOLUCION DE LA OFERTA DE TRABAJO URBANO

Tanto la población en edad de trabajar (PET) como la población económicamente activa (PEA) urbanas mantienen claras tendencias al crecimiento. El mayor crecimiento de esta última, sin embargo, ha hecho que las tasas de participación laboral muestren también una tendencia a crecer en el largo plazo, tal como se observa en el Gráfico VI. 1-A. Esta tendencia responde en parte a la acelerada irrupción de la mujer en el mercado laboral, que aumenta rápidamente su participación correspondiente en la PEA (ver Gráfico VI. 1.B), y en parte también a los cambios en la estructura etárea de la población, que al irse envejeciendo favorece los grupos de edad con mayores tasas de participación laboral<sup>2</sup>.

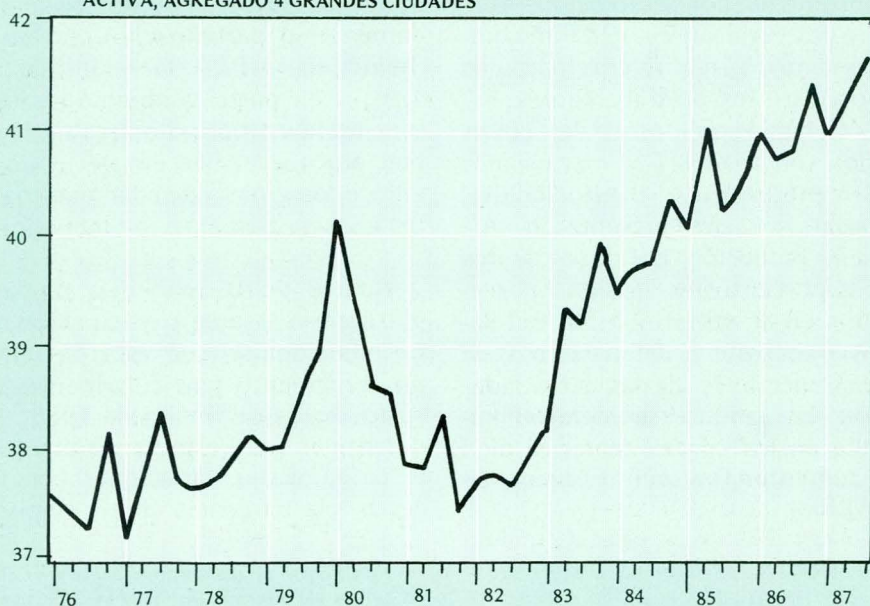
Aparte de la tendencia de largo plazo en la tasa de participación, debe mencionarse que ésta ha tenido un crecimiento particularmente pronunciado desde finales de 1985, año durante el cual se presentó una fuerte caída. Estas variaciones con respecto a la tendencia en el comporta-

<sup>2</sup> Para mayor detalle a este respecto ver Capítulo 3.V del informe final de la Misión Chenery: "El Problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", *Economía Colombiana*, Separata No. 10, agosto-septiembre de 1986.

GRAFICO VI-1  
EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION



B. PORCENTAJE DE MUJERES EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, AGREGADO 4 GRANDES CIUDADES



Fuente: DANE y Cálculos de FEDESARROLLO. La serie de tasas de participación está desestacionalizada.

miento de la oferta laboral pueden estar relacionadas con fenómenos de tipo macroeconómico, tales como el dinamismo de la producción nacional y el de los salarios<sup>3</sup>. Así, la caída en la participación laboral en 1985 puede estar vinculada con el bajo dinamismo del PIB y con la fuerte reducción de salarios reales que se presentó en ese año. Por su parte, el rápido crecimiento del PIB y los aumentos en salarios reales que se observaron en 1986 y, en menor grado, en 1987, pueden explicar el crecimiento particularmente rápido de la tasa de participación en estos años.

Es interesante observar que las variaciones de tipo coyuntural (o no estructural) en la tasa de participación se manifiestan de forma particularmente fuerte entre las mujeres y los jóvenes. Esto se refleja en que las participaciones de estos grupos en la PEA tienen comportamientos similares a los de las tasas de participación laboral, tal como se observa para el caso de las mujeres al comparar los Gráfico VI-1, A y B.

El comportamiento en los últimos años de las tasas de participación en cada una de las 4 grandes ciudades no se distancia de la tendencia global. Se destaca, eso sí, que entre las encuestas de hogares de marzo y junio de 1987, últimas encuestas para las cuales hay cifras de participación disponibles, tanto Cali como Barranquilla presentan un cierto decrecimiento, Bogotá una relativa estabilidad y Medellín es la única ciudad que mantiene su crecimiento.

### III. EVOLUCION DE LA DEMANDA DE TRABAJO

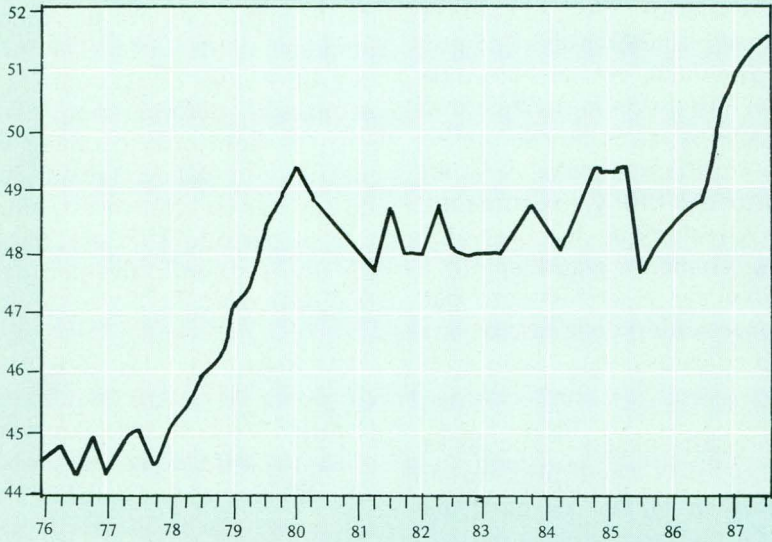
En los dos últimos años la demanda de mano de obra ha reaccionado favorablemente ante el aumento de la producción. Es así como la tasa de ocupación, definida por la relación entre la población ocupada y la población en edad de trabajar, ha logrado superar su relativa estabilidad durante el período 1980-84, para alcanzar un ritmo definitivamente creciente (Gráfico VI.2).

Al discriminar las tasas de ocupación para las cuatro grandes ciudades (Gráfico VI-3) se aprecian avances semejantes a los de la tasa global, pero con diferencias que vale la pena resaltar. En este sentido, pueden separarse dos grupos bien definidos. El uno, constituido por Bogotá y Cali, se caracteriza por tasas de ocupación relativamente altas, que se ubican por encima del 47% durante toda esta década. Dentro de este grupo, Bogotá mantuvo una tendencia creciente durante los últimos diez años, aunque con una fuerte desaceleración entre 1980 y 1985, mientras que en Cali las fases de recesión de los primeros años ochenta y de 1985 se reflejaron en reducciones absolutas en las tasas de ocupación. Tanto Cali como Bogotá muestran aumentos importantes en sus tasas de ocupación durante 1986 y 1987. Esos aumentos, sin embargo, resultan menores que los del otro grupo de ciudades.

El segundo grupo está constituido por Medellín y Barranquilla, con tasas de ocupación sistemáticamente inferiores a las del primer grupo, que no llegan a superar el 47%. De la misma forma que en Cali, las tasas de

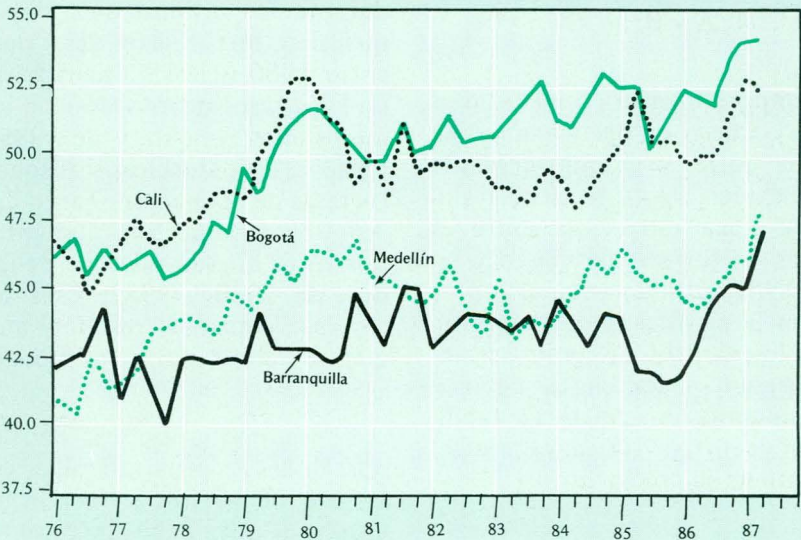
<sup>3</sup> *Ibid.*, ps. 67-70.

**GRAFICO VI-2**  
**EVOLUCION TASAS DE OCUPACION, AGREGADO**  
**CUATRO CIUDADES**



Fuente: DANE y Cálculo de FEDESARROLLO, Serie desestacionalizada.

**GRAFICO VI-3**  
**EVOLUCION TASAS DE OCUPACION**  
**DESAGREGADAS POR CIUDADES**



Fuente: DANE y Cálculos de FEDESARROLLO. Series desestacionalizadas.



ocupación en Medellín se reducen durante los primeros años ochenta, luego se recobran pasajeramente en 1983 y 1984 para caer nuevamente durante la recesión de 1985, antes de iniciar la recuperación acelerada que las lleva hasta sus niveles actuales. En Barranquilla, en cambio, ni la caída de los primeros años ochenta ni la recuperación de 1983-84 son tan notorias. Sin embargo, Barranquilla se une con Medellín, e incluso la sobrepasa, en el particularmente rápido aumento en tasas de ocupación que muestran durante 1986 y 1987.

Así, el crecimiento particularmente rápido de las tasas de ocupación de Barranquilla y Medellín tendió a reducir, en los dos últimos años, la distancia que estas manifestaban con respecto a las de Cali y Bogotá. Para cada una de las grandes ciudades, con la única excepción de Cali, las tasas de ocupación en junio de 1987 (última cifra disponible) eran las más altas de la última década.

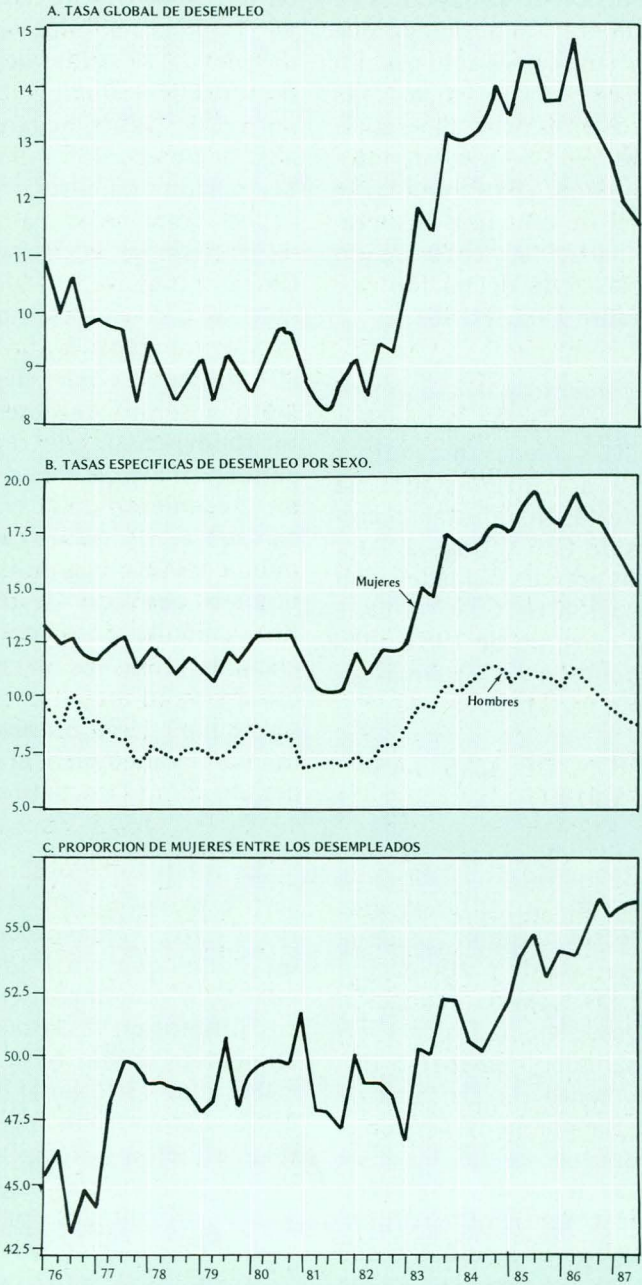
#### IV. EVOLUCION DE LAS TASAS DE DESEMPLEO

El comportamiento de las tasas de desempleo para los dos últimos años resume los efectos combinados de la evolución de la tasa de participación (oferta) y de las tasas de ocupación (demanda). Desde mediados de 1986 la tasa de desempleo comenzó a disminuir: el aumento de las tasas de participación fue compensado por el acelerado despegue de las tasas de ocupación. Las tasas de desempleo alcanzaron para septiembre último los mejores niveles observados desde 1983. Así, para ese mes, la tasa de desempleo de las cuatro grandes ciudades era de 11.4%, inferior en dos

puntos porcentuales a la del mismo mes de 1986 y en casi tres puntos a la de 1985 (ver Gráfico VI-4). Esta mejora, además, no sólo se manifestó en la tasa de desempleo sino también en el número absoluto de desempleados, el cual se redujo de un promedio de cerca de 480 mil en las tres primeras encuestas de hogares de 1986 a algo menos de 435 mil en las encuestas correspondientes a 1987. Estos hechos concuerdan parcialmente con las previsiones iniciales de la Misión Chenery, según las cuales para disminuir las tasas de desempleo la economía debía crecer a una tasa superior al 4% anual, y para disminuir el número absoluto de desempleados había que pensar en crecimientos superiores al 5%. La verdad es que con un crecimiento de la economía muy cercano al 5% se ha conseguido disminuir en una magnitud apreciable el número absoluto de desempleados. En cualquier caso, como lo señala claramente la Misión, hace falta un esfuerzo aún mayor si se quiere conseguir para 1990 un nivel de 8% en la tasa de desempleo, el cual es considerado como "estructural".

Es interesante observar que la reciente reducción en el desempleo se manifestó con mayor fuerza entre los aspirantes que entre los cesantes, lo cual hizo que la participación de estos últimos en la desocupación total aumentará de un 67% en junio de 1986 a un 73% en el mismo mes de 1987. Esto sugiere que las personas que perdieron sus empleos en la crisis de los años anteriores enfrentan mayores dificultades para conseguir ocupación, lo cual obedece quizás a los menores atractivos que ofrece para las empresas contratar trabajadores de edad relativamente avanzada

**GRAFICO VI-4  
EVOLUCION DE LAS TASAS DE DESEMPLEO GLOBAL Y  
ESPECIFICAS POR SEXO, Y PARTICIPACION DE LAS MUJERES  
EN EL DESEMPLEO. 4 CIUDADES**



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO, Series de tasas de desempleo son desestacionalizadas.

y al estigma que crea el haber perdido un empleo en el pasado<sup>4</sup>.

Los comportamientos de las tasas de desempleo específicas para hombres y para mujeres muestran las mismas tendencias y ciclos de la tasa global de desocupación (ver Gráfico VI-4, B). Debe destacarse, sin embargo, que la tasa de desempleo femenino no sólo es sistemáticamente más alta que la masculina, sino que es ella la que presenta mayores oscilaciones, aumentando de forma particularmente fuerte en las épocas de recesión y reduciéndose de forma acelerada durante las fases de recuperación. Esto sugiere que en épocas de recesión son las mujeres las primeras en perder sus empleos y que, por la misma razón, son ellas las más beneficiadas, en términos relativos, de las condiciones de auge económico. De hecho, la tasa de desempleo femenina muestra una reducción más importante que la de los hombres entre junio de 1986 y junio de 1987. Mientras la primera se redujo en 3.8 puntos porcentuales, al pasar de 19.8% a 16.0%, la de los hombres lo hizo sólo en 2.7 puntos porcentuales, pasando de 11.7% a 9.0%. Sin embargo, el peso relativo de las mujeres dentro de los desempleados, que viene creciendo rápidamente desde 1983, siguió aumentando en el período más reciente a pesar del auge económico (ver Gráfico VI-4, C). Esta aparente paradoja se explica por los aumentos particularmente fuertes en la participación laboral de las mujeres en los dos últi-

mos años. Esos aumentos permiten también explicar que el número absoluto de mujeres desempleadas haya seguido creciendo, mientras el de los hombres cayó significativamente. Cabe resaltar también que pese a la más alta participación laboral de los hombres, el número absoluto de mujeres desempleadas es superior al de los hombres.

El comportamiento de las tasas de desempleo de las cuatro grandes ciudades refleja las tendencias que podrían preverse con los análisis ya presentados sobre las tasas de ocupación. Así, en cada una de las cuatro grandes ciudades se observó una caída en las tasas de desempleo en el último año. Sin embargo, fue en Medellín y en Barranquilla donde este crecimiento fue más pronunciado, lo que condujo a que en junio de 1987, por primera vez en muchos años, no existieran diferencias significativas entre las tasas de desempleo de las cuatro grandes ciudades, las cuales se ubican todas alrededor del 12%. Para el mes de septiembre, sin embargo, este equilibrio volvió a romperse: entre junio y septiembre la tasa de desempleo se redujo en Bogotá a un 10.5%, se mantuvo constante en Medellín y aumentó en Cali y en Barranquilla a un 12.7% y a un 13.6%, respectivamente (ver Gráfico VI-5).

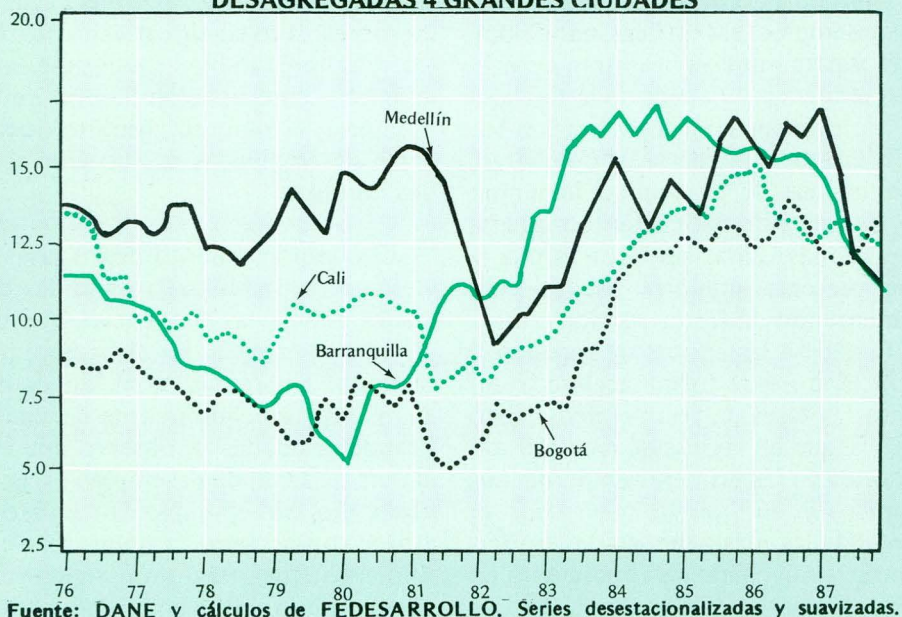
## VI. EVOLUCION DEL EMPLEO SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD Y POSICION OCUPACIONAL

### A. Ramas de actividad

La generación de empleos que ha permitido la reciente recuperación económica no ha repercutido en cambios significativos en la estructura del empleo según ramas de actividad eco-

<sup>4</sup> Este tipo de efectos han sido detectados también en el comportamiento del desempleo en países desarrollados. Ver por ejemplo, Oliver J. Blanchard y Laurence H. Summers, "Hysteresis and the European Unemployment Problem", Mimeo, MIT, Harvard and NBER, febrero, 1986.

GRAFICO VI-5  
EVOLUCION TASAS DE DESEMPLEO,  
DESAGREGADAS 4 GRANDES CIUDADES



nómica. De hecho, a partir de 1976, se presenta una gran estabilidad en dicha estructura (Cuadro VI.1).

En el largo plazo, el sector industrial ha venido perdiendo ligeramente participación en el empleo, aunque esta ya parece haberse estabilizado alrededor del 23%. Así, la notable recuperación industrial de los últimos años no se ha manifestado en un crecimiento de la participación de este sector en el empleo urbano total, aunque sí en una interrupción de la tendencia decreciente que ésta traía de años anteriores. Esta interrupción de la tendencia implica un importante crecimiento en el número absoluto de empleados industriales, que para las cuatro grandes ciudades pasó de 668 mil a 740 mil entre junio de 1986 y junio de 1987, según las en-

cuestas de hogares del DANE. Sin embargo el hecho de que la participación industrial en el empleo no aumente significativamente, cuando su participación en la producción nacional sí lo está haciendo, sugiere que esto último se está logrando en buena medida mediante aumentos en la productividad y en el grado de utilización de capacidad.

Por otra parte, el sector que ha gozado de mayores incrementos en su participación en el empleo urbano ha sido el sector comercio. Estos, sin embargo, se dieron sobre todo en el período 1976-84, cuando la participación de este sector pasó del 21% a niveles cercanos al 25%. En los años posteriores ha mantenido una tendencia también creciente pero a un ritmo inferior.

CUADRO VI. 1

## DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA, EN LAS CUATRO PRINCIPALES CIUDADES

|      |   | Indus-<br>tria | Cons-<br>truc-<br>ción | Comer-<br>cio | Servi-<br>cios y<br>electr. gas<br>y agua | Trans-<br>porte | Finan-<br>zas | Agrope-<br>cuario,<br>minería<br>y otros | Total |
|------|---|----------------|------------------------|---------------|---|-----------------|---------------|--|-------|
| 1976 | 1 | 25.7           | 6.2                    | 21.5          | 33.2                                      | 5.8             | 6.2           | 1.6                                      | 100.0 |
| 1978 | 1 | 25.1           | 6.5                    | 22.4          | 31.2                                      | 7.1             | 6.3           | 1.5                                      | 100.0 |
| 1980 | 1 | 26.0           | 5.9                    | 23.8          | 29.9                                      | 7.2             | 6.0           | 1.3                                      | 100.0 |
| 1982 | 1 | 23.5           | 7.1                    | 24.1          | 30.0                                      | 7.5             | 6.5           | 1.5                                      | 100.0 |
| 1984 | 1 | 23.2           | 7.0                    | 24.7          | 29.1                                      | 6.9             | 7.9           | 1.2                                      | 100.0 |
|      | 2 | 23.8           | 6.8                    | 25.2          | 29.1                                      | 6.0             | 7.7           | 1.5                                      | 100.0 |
|      | 3 | 23.9           | 6.9                    | 24.9          | 27.5                                      | 6.0             | 7.7           | 1.4                                      | 100.0 |
|      | 4 | 24.5           | 7.0                    | 24.6          | 29.5                                      | 5.8             | 7.3           | 1.4                                      | 100.0 |
| 1985 | 1 | 23.2           | 6.9                    | 24.8          | 29.8                                      | 6.2             | 7.7           | 1.4                                      | 100.0 |
|      | 2 | 23.7           | 6.8                    | 24.9          | 29.3                                      | 6.2             | 7.4           | 1.7                                      | 100.0 |
|      | 3 | 22.3           | 6.4                    | 25.1          | 31.3                                      | 6.4             | 7.0           | 1.6                                      | 100.0 |
|      | 4 | 23.1           | 6.5                    | 25.1          | 30.2                                      | 6.3             | 7.2           | 1.5                                      | 100.0 |
| 1986 | 1 | 22.7           | 6.5                    | 24.7          | 30.5                                      | 6.3             | 7.3           | 1.9                                      | 100.0 |
|      | 2 | 22.8           | 6.6                    | 26.1          | 29.4                                      | 6.3             | 7.4           | 1.4                                      | 100.0 |
|      | 3 | 21.9           | 6.5                    | 26.1          | 30.5                                      | 6.4             | 6.8           | 1.9                                      | 100.0 |
|      | 4 | 23.8           | 6.7                    | 25.2          | 29.5                                      | 6.2             | 7.0           | 1.6                                      | 100.0 |
| 1987 | 1 | 22.3           | 6.2                    | 26.0          | 30.1                                      | 5.9             | 7.7           | 1.8                                      | 100.0 |
|      | 2 | 23.5           | 6.0                    | 26.0          | 29.6                                      | 5.9             | 7.4           | 1.5                                      | 100.0 |

Fuente: DANE y Cálculos Fedesarrollo

De otro lado, los sectores de servicios y finanzas muestran una relativa estabilidad para los últimos años, mientras que los sectores de transporte y construcción, después de haber gozado de algún crecimiento en la participación durante los años recesivos, vuelven a caer a sus niveles originales.

#### B. Evolución del empleo según posición ocupacional y grado de formalización de la economía.

La creciente participación del sector comercio en el empleo urbano, mencionada en la subsección anterior, sugiere un incremento en la participación de los sectores informales

CUADRO VI.2

## DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR POSICION OCUPACIONAL EN LAS CUATRO GRANDES CIUDADES

|      |   | Asala-<br>riados | Servicio<br>domés-<br>tico | Patrón | Cuenta<br>propia | Trabaja-<br>dor fa-<br>miliar | Total |
|------|---|------------------|----------------------------|--------|------------------|-------------------------------|-------|
| 1976 | 1 | 62.6             | 9.9                        | 3.8    | 21.9             | 1.8                           | 100.0 |
| 1978 | 1 | 64.8             | 7.7                        | 4.4    | 21.1             | 1.8                           | 100.0 |
| 1980 | 1 | 63.3             | 6.7                        | 4.3    | 23.8             | 1.9                           | 100.0 |
| 1982 | 1 | 64.2             | 6.5                        | 3.0    | 24.7             | 1.6                           | 100.0 |
| 1984 | 1 | 61.3             | 6.6                        | 3.2    | 26.9             | 2.0                           | 100.0 |
|      | 2 | 61.0             | 6.1                        | 4.7    | 25.3             | 2.9                           | 100.0 |
|      | 3 | 60.2             | 7.0                        | 4.2    | 26.4             | 2.2                           | 100.0 |
|      | 4 | 61.5             | 7.3                        | 3.8    | 25.1             | 2.4                           | 100.0 |
| 1985 | 1 | 60.5             | 7.0                        | 4.0    | 26.3             | 2.2                           | 100.0 |
|      | 2 | 61.2             | 6.5                        | 3.9    | 26.2             | 2.2                           | 100.0 |
|      | 3 | 63.4             | 6.6                        | 3.0    | 25.6             | 1.3                           | 100.0 |
|      | 4 | 63.2             | 6.8                        | 2.8    | 25.5             | 1.6                           | 100.0 |
| 1986 | 1 | 61.6             | 7.0                        | 4.1    | 25.3             | 2.0                           | 100.0 |
|      | 2 | 62.7             | 6.5                        | 5.3    | 22.8             | 2.6                           | 100.0 |
|      | 3 | 62.5             | 6.0                        | 3.7    | 26.1             | 1.6                           | 100.0 |
|      | 4 | 62.0             | 6.5                        | 3.8    | 25.8             | 1.9                           | 100.0 |
| 1987 | 1 | 61.7             | 6.6                        | 4.5    | 25.2             | 1.9                           | 100.0 |
|      | 2 | 61.6             | 6.8                        | 4.6    | 25.1             | 2.0                           | 100.0 |

Fuente: DANE y Cálculos de Fedesarrollo

de la economía. Esta observación es respaldada también, para los últimos años, por una ligera tendencia descendente en la participación de los asalariados dentro del total de empleados en las cuatro grandes ciudades (ver Cuadro VI-2).

El crecimiento relativo del sector informal en un período en que el em-

pleo y la actividad económica general han tenido una dinámica claramente positiva, como es el caso de los dos últimos años, obliga a destacar el hecho que ese sector informal no es homogéneo. En efecto, estudios realizados en la Universidad de Antioquia<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Hugo López, Oliva Sierra y Martha Luz He-  
nao, *op. cit.* y CIE, *op. cit.*

han mostrado que la heterogeneidad interna del empleo no asalariado conduce a un comportamiento peculiar de su evolución a través de los ciclos económicos.

En particular, dichos estudios distinguen dos tipos de actividades muy diferentes al anterior del sector informal: por un lado están las actividades de "rebusque", que constituyen una alternativa al desempleo abierto para la población más desfavorecida y que se caracterizan por su precaria tecnología, la baja calidad de sus productos y servicios y los bajos niveles de ingreso que generan. Por el otro lado se encuentran dentro del sector informal las actividades que no sólo aprovechan la tecnología moderna sino "las ventajas de su pequeñez" para producir bienes y servicios de calidad, compitiendo con las empresas de mayor escala y generando ingresos relativamente altos. Este último tipo de actividades, de acuerdo con los citados estudios, "constituye una alternativa, no frente al desempleo, sino frente al empleo asalariado y a la colocación pasiva de pequeños ahorros de trabajo en el mercado financiero"<sup>6</sup>.

El primer grupo de actividades informales tiene claramente un comportamiento anticíclico, reduciéndose durante los períodos de auge y aumentando durante las recesiones para servir de colchón a los trabajadores desplazados del sector moderno. El segundo grupo, por el contrario, aumenta con el crecimiento de la demanda agregada y puede incluso crecer más que el sector formal durante las fases de auge económico. El aumento en la participación del empleo

no asalariado durante los últimos años debe corresponder principalmente a este último grupo de actividades y puede ser interpretado, por lo tanto, como un desarrollo positivo.

## VI. MOVIMIENTOS HUELGUISTICOS Y NEGOCIACIONES COLECTIVAS

En este aparte se presentan algunos elementos novedosos frente a los análisis que tradicionalmente venía efectuando *Coyuntura Económica* y que se consideran de importancia en la comprensión de lo que actualmente sucede con el empleo y los salarios. Ellos se relacionan con el movimiento huelguístico y las negociaciones colectivas.

### A. Movimiento huelguístico

De acuerdo con cifras elaboradas por el investigador Alvaro Delgado, el movimiento huelguístico ha tenido en los últimos años algunas características especiales que merecen ser mencionadas. El número de huelgas en 1987, si bien no aumentó significativamente con respecto al año anterior, si se mantuvo en un alto nivel. (Cuadro VI.3). Sin embargo, y como se verá posteriormente, ellas se originaron en buena medida en situaciones no directamente relacionadas con la situación económica de los trabajadores.

El gran número de huelgas para 1987 ha arrastrado consigo una elevada cantidad de huelguistas. Estos, después de la fuerte reducción de 1986, volvieron a aumentar en 1987, aunque sin llegar aún a los niveles de 1981-1984, los más altos de los últimos años. No puede desconocerse, sin embargo, que estas cifras de huel-

<sup>6</sup> López, Sierra y Henao, *op. cit.*, p. 21.

## CUADRO VI-3

## EVOLUCION DE LAS HUELGAS DE LOS TRABAJADORES, 1981-1987

| Año                                  | Huelgas | Huelguistas | Huelguistas/<br>Huelga | Jornadas<br>no la-<br>boradas | Jornadas<br>no la-<br>boradas/<br>huelga | Miles de<br>jornadas<br>hombre |
|--------------------------------------|---------|-------------|------------------------|-------------------------------|--|--------------------------------|
|                                      | (1)     | (2)         | (3)=(2)/(1)            | (4)                           | (5)=(4)/(1)                              | (6)                            |
| 1981                                 | 97      | 787.186     | 8.115                  | 2.785                         | 28.7                                     | 3.051                          |
| 1982                                 | 116     | 769.603     | 6.635                  | 2.640                         | 22.7                                     | 4.097                          |
| 1983                                 | 108     | 703.694     | 6.516                  | 2.794                         | 25.9                                     | 3.742                          |
| 1984                                 | 107     | 803.551     | 7.510                  | 3.301                         | 30.9                                     | 5.353                          |
| 1985                                 | 161     | 857.357     | 5.325                  | 2.634                         | 16.4                                     | 2.622                          |
| 1986                                 | 129     | 449.263     | 3.483                  | 2.264                         | 17.6                                     | 3.778                          |
| 1987 enero-<br>oct. 1/<br>estimación | 110     | 564.586     | 5.133                  | 1.364                         | 12.4                                     | 1.792                          |
| año com-<br>pleto 2/                 | 132     | 677.503     | 5.133                  | 1.636                         | 12.4                                     | 2.150                          |

1/ A. Delgado, informe provisional, huelgas en Colombia, enero-octubre 1987.

2/ Extrapolación con base en el informe provisional de A. Delgado.

Fuente: A. Delgado, huelgas de trabajadores colombianos en 1986, cuadro No. 16 editado por Instituto de Educación Obrera, INEDO. Universidad INCCA de Colombia. 1987.

guistas son muy sensibles a la participación del sector público, y en particular del magisterio oficial. El aumento de la participación del magisterio, al pasar del 64% en 1986 al 70% en 1987, explica en buena medida el aumento en el número total de los huelguistas en este último año. Como sea, es evidente que el tamaño promedio de huelgas, medido por la relación número de huelguistas por huelga, volvió a aumentar, a niveles similares a los de 1985. Por otra parte, sin embargo, las huelgas tienen duraciones más cortas y el número de jornadas no laboradas se reduce significativamente. Igualmente, el nú-

mero de jornadas-hombre afectadas por el movimiento huelguístico, que es un indicador de su impacto sobre la actividad laboral del país, también disminuyó respecto a los años anteriores.

En cuanto a la participación en las huelgas de los diferentes sectores, hay que destacar que tanto el manufacturero como el agropecuario doblaron su participación entre 1986 y 1987, lo que puede ser síntoma, al menos para el segundo sector, de un deterioro del ambiente social que allí se vive. En 1987, estos dos sectores que participan respectivamen-



te con el 24 y el 13% en el número de huelgas, los de salud pública con 24%, otros servicios con 17% y el magisterio oficial con 12%. La participación del sector público en las huelgas sigue siendo, pues, extremadamente elevada.

Es importante destacar el cambio que se ha venido operando en la motivación de las huelgas: si bien la violación de normas legales y de cláusulas convencionales sigue siendo la causa mayoritaria de las huelgas (46%), ella ha venido disminuyendo su participación mientras aumentan las huelgas por razones de protesta, generalmente políticas o de solidaridad social. En 1987 las huelgas por protesta representaban el 20.1%, en tanto que en 1986 eran el 9.3% (Cuadro VI.4). Esto es sintomático de lo que puede estar sucediendo en el país en donde las mejores condiciones económicas no siempre han venido acompañadas de mejoras en el orden social o político. Así un canal de expresión popular como el de las huelgas empieza a dejar parcialmente de lado su esencia reivindicativa para manifestarse en el campo político y social.

## B. Negociaciones colectivas

En Colombia existen básicamente tres tipos de negociaciones colectivas que se registran ante el Ministerio del Trabajo: las convenciones, que son aquellas pactadas durante la etapa de arreglo directo entre un sindicato y la empresa; los laudos arbitrales, que al igual que los anteriores son firmados por la empresa y el sindicato, pero dentro de un tribunal de arbitramento que se convoca cuando no se llega a un acuerdo directo entre las partes; y finalmente,

los pactos colectivos, firmados por la empresa con sus trabajadores no agrupados en sindicato.

Los tres tipos de negociaciones colectivas mencionadas se realizan fundamentalmente al interior de empresas grandes. Las convenciones colectivas y los laudos arbitrales sólo se pueden firmar en empresas con más de veinte trabajadores, pues este es el número mínimo exigido para la existencia de un sindicato. Los pactos colectivos, por su parte, pueden ser firmados en empresas de cualquier tamaño, pero no parece ser una práctica común en empresas pequeñas.

En el Cuadro VI.5 se presenta una radiografía de la distribución de las negociaciones colectivas entre los distintos sectores de la economía. Como puede verse, el sector industrial manufacturero concentra cerca del 50% del total de negociaciones registradas durante el período 1974-1987. Le sigue en importancia el sector de servicios comunales, sociales y personales, representando en promedio el 22.7% de las negociaciones firmadas durante el mismo período. En el otro extremo está el sector de la construcción, donde se firman tan sólo el 1.8% del total de negociaciones, reflejando el tipo de relaciones laborales típicas del sector, en donde el grado de organización de los trabajadores es muy bajo y los contratos se hacen normalmente a destajo o por obra.

El número de negociaciones firmadas y registradas ante el Ministerio del Trabajo crece en forma significativa entre 1974 y 1976/77, años de fuerte agitación laboral que culminaron con el Paro Cívico Nacional de septiembre de 1977. De 1978 a 1982

CUADRO VI-4

DISTRIBUCION DE LAS HUELGAS POR SECTORES Y SEGUN MOTIVOS  
(número de huelgas, 1986 y 1987)

| Sector                         |      | Pliego de<br>peticiones | Violación<br>de acuerdos<br>laborales | Protesta<br>política | Total |
|--------------------------------|------|-------------------------|---------------------------------------|----------------------|-------|
| Manufactura                    | 1986 | 8                       | 4                                     | 3                    | 15    |
|                                | 1987 | 12                      | 5                                     | 9                    | 26    |
| Construcción                   | 1986 | 1                       | 6                                     | 2                    | 9     |
|                                | 1987 | 3                       | 3                                     | 0                    | 6     |
| Agricultura                    | 1986 | 2                       | 4                                     | 3                    | 9     |
|                                | 1987 | 4                       | 1                                     | 10                   | 15    |
| Minas, canteras                | 1986 | 1                       | 0                                     | 0                    | 1     |
|                                | 1987 | 2                       | 1                                     | 0                    | 3     |
| Transportes,<br>comunicaciones | 1986 | 3                       | 6                                     | 1                    | 10    |
|                                | 1987 | 1                       | 2                                     | 0                    | 3     |
| Magisterio oficial             | 1986 | 3                       | 13                                    | 0                    | 16    |
|                                | 1987 | 1                       | 10                                    | 2                    | 13    |
| Salud pública                  | 1986 | 7                       | 35                                    | 0                    | 42    |
|                                | 1987 | 10                      | 16                                    | 0                    | 26    |
| Resto de servicios             | 1986 | 14                      | 10                                    | 3                    | 27    |
|                                | 1987 | 4                       | 13                                    | 1                    | 18    |
| Total                          | 1986 | 39                      | 78                                    | 12                   | 129   |
|                                | 1987 | 37                      | 51                                    | 22                   | 110   |

Fuente: A. Delgado, Huelgas en los trabajadores colombianos e informe provisional, comportamiento huelguístico, enero-octubre 1987. Universidad INCCA de Colombia. Centro de movimiento obrero, social y del trabajo, Bogotá.

se mantiene una relativa estabilidad y en 1983 disminuyen en forma significativa, iniciando luego una fase de recuperación. A pesar de este aumento en los últimos años, debe mencionarse que el número de negociaciones firmadas en 1987 era aún inferior al de todos los años comprendidos entre 1974 y 1982 (Cuadro VI. 6).

Al diferenciar según el tipo de negociación que se firma —convención, laudo o pacto—, son las convenciones colectivas las que tienen una mayor importancia. Entre 1984 y el primer semestre de 1987<sup>7</sup>, se firmaron y

<sup>7</sup> No se dispone de información discriminada según tipo de negociación para el período anterior a 1984.

## CUADRO VI.5

**PORCENTAJE DE NEGOCIACIONES SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA**  
Promedios 1974 - 1987

| Actividad Económica                                | Promedio<br>Porcentual<br>% |
|--|-----------------------------|
| Agricultura, silvicultura, caza, pesca y ganadería | 8.21                        |
| Explotación de minas y canteras                    | 2.3                         |
| Industria manufacturera                            | 48.6                        |
| Electricidad, gas y agua                           | 2.2                         |
| Construcción                                       | 1.8                         |
| Comercio, restaurante y hoteles                    | 5.7                         |
| Transporte y almacenamiento                        | 5.6                         |
| Establecimientos financieros                       | 2.8                         |
| Servicios comunales, sociales y personales         | 22.7                        |
| Otras actividades no específicas                   | 0.6                         |
| <b>TOTAL</b>                                       | <b>100.0</b>                |

Fuente: Oficina de Planeación del Ministerio de Trabajo y Cálculos de Fedesarrollo.

**CUADRO VI.6**  
**INDICE DE NEGOCIACIONES**  
**COLECTIVAS FIRMADAS**

1974 - 1986  
(1974=100)

| Año  | Indice |
|------|--------|
| 1974 | 100.00 |
| 1975 | 104.03 |
| 1976 | 118.96 |
| 1977 | 117.48 |
| 1978 | 107.84 |
| 1979 | 103.71 |
| 1980 | 100.85 |
| 1981 | 105.93 |
| 1982 | 101.80 |
| 1983 | 76.92  |
| 1984 | 90.57  |
| 1985 | 91.00  |
| 1986 | 96.40  |

Fuente: Oficina de Planeación del Ministerio de Trabajo y cálculos de Fedesarrollo.

registraron ante el Ministerio de Trabajo 3255 negociaciones colectivas, dentro de las cuales cerca del 70% fueron convenciones colectivas, 29% pactos y 1% laudos arbitrales<sup>8</sup>.

Uno de los principales puntos pactados en las negociaciones colectivas, aun cuando no el único, son los aumentos salariales. En el Cuadro VI.7 se observa cómo se han ido incrementando los rangos de aumento salarial pactados desde 1985. En ese año, un 40.4% de las negociaciones acordaron aumentos salariales entre el 10 y el 17%, y otro 40.4% pactaron aumentos entre el 18 y el 21%.

Teniendo en cuenta que la inflación de ese año fue del 22.4%, el 80.8% de las negociaciones conduje-

<sup>8</sup> Oficina de Planeación del Ministerio de Trabajo.

## CUADRO VI.7

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS NEGOCIACIONES SEGUN  
RANGO DE AUMENTO SALARIAL PACTADO  
1985 - 1988**

| Rangos de aumento<br>Salarial<br>% | 1985<br>% | 1986<br>% | 1987<br>% | 1988*<br>% |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 10-13                              | 18.3      | —         | —         | —          |
| 14-17                              | 22.1      | —         | —         | —          |
| 18-21                              | 40.4      | 38.4      | 34.3      | 38.0       |
| 22-25                              | 16.4      | 58.3      | 60.5      | 44.0       |
| 26-28                              | 2.8       | 2.8       | 3.6       | 13.0       |
| +28                                | —         | 0.4       | 1.60      | 5.0        |

\* Son aumentos salariales pactados en negociaciones firmadas en 1987, para ser aplicados en 1988.

Fuente: Oficina de Planeación del Ministerio de Trabajo. Cálculos de Fedesarrollo.

ron a una caída en el salario real de los trabajadores. En ese mismo año, el incremento del salario mínimo legal fue del 20% y el de los trabajadores del gobierno del 18% en promedio. Las negociaciones colectivas siguieron de cerca los rangos de incrementos decretados por el gobierno, llevando así a una caída general del salario real.

En 1986, por contraste, el 58.3% de las negociaciones pactaron aumentos entre 22 y 25%, y en ningún caso se firmaron aumentos salariales inferiores al 18%. Teniendo en cuenta el nivel de inflación de ese año (20.9%), más de un 65% de los incrementos pactados se tradujeron en un aumento del poder de compra de los trabajadores cubiertos por estas negociaciones.

Los aumentos salariales pactados para 1987 nuevamente se concentran

en el rango del 22 al 25%. Un 60.5% de las negociaciones firmadas en este año pactaron este rango de aumento salarial. Si la inflación se sitúa entre el 23.5 y el 24%, como es predecible, no es muy claro cuál será el efecto real que se obtenga de los incrementos pactados, maxime cuando un 34.3% de las negociaciones acordaron aumentos inferiores al 21%.

En los aumentos aplicables en 1988, pactados en las negociaciones firmadas en 1987, se incrementa la proporción de aquellos que acuerdan aumentos entre el 18 y el 21%, pero a su vez se incrementan en forma significativa aquellos que pactan incrementos superiores al 26%. Si la inflación llega en 1987 a niveles superiores al 23%, es presumible que en buena parte de las empresas los trabajadores presionen una renegociación de los incrementos salariales ya pactados.

## VII. SALARIOS

### A. Evolución reciente de los salarios

La continuación del proceso de reactivación económica durante 1987 y el significativo incremento de los niveles de inflación para los primeros meses de este año, se reflejan en forma diferenciada sobre la evolución de los salarios de los distintos sectores económicos. Por un lado, se distinguen sectores cuyos salarios responden más libremente al comportamiento del mercado y en donde la evolución de los mismos sigue de cerca el ciclo económico. Por otro lado, existen sectores en los cuales los salarios dependen en mayor medida de acuerdos institucionales, siendo relativamente rígidos a los cambios del ciclo económico. En estos sectores los salarios no caen drásticamente durante los períodos recesivos, pero tampoco logran incrementos tan rápidos cuando la economía alcanza una fase de recuperación.

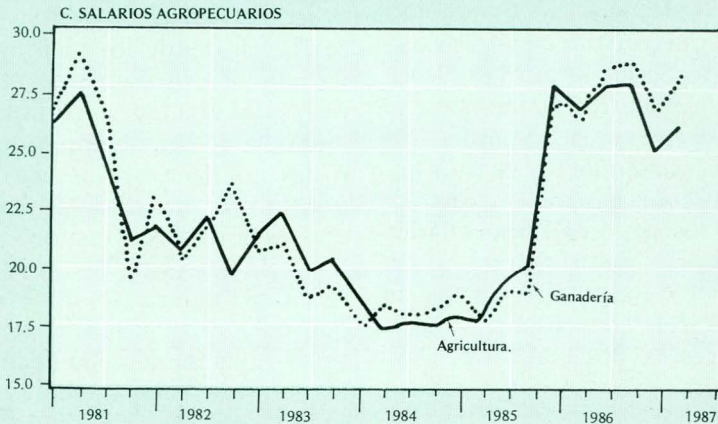
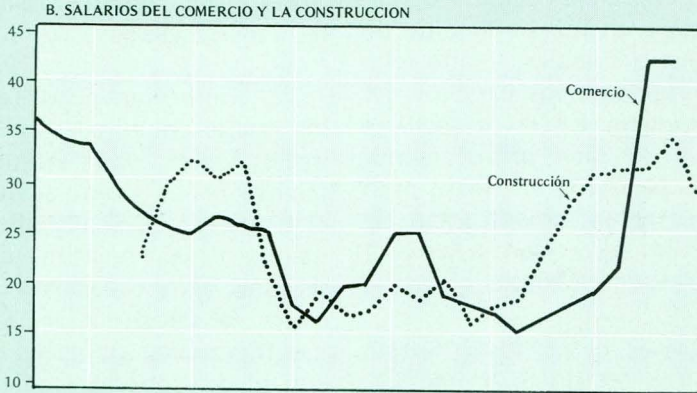
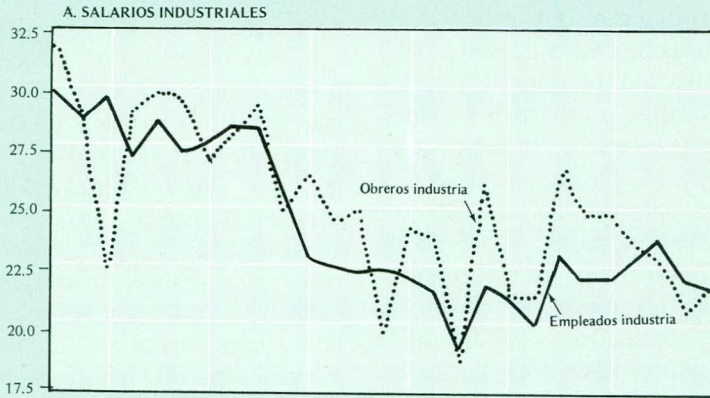
En el Gráfico VI-6 se presentan las tasas de variación anual de los salarios nominales de los distintos sectores de la economía. Se observa cómo el comercio, la construcción y los sectores agropecuarios se ajustan al primer patrón, mientras la industria se asimila básicamente al segundo. Los ritmos de variación de los salarios nominales del comercio, de la construcción y de los sectores agropecuarios caen en forma significativa y se mantienen en niveles inferiores a los de los salarios industriales durante toda la frase recesiva. Por contraste, ellos se recuperan en forma muy dinámica durante la fase expansiva de la economía, a partir de 1986, alcanzando niveles superiores a los de la industria.

Durante 1987 los ajustes de salarios nominales se reducen ligeramente para todos los sectores con respecto a los observados en 1986, exceptuando únicamente el caso de la construcción, en donde se observan aumentos superiores al 40% anual. La ligera reducción en los ajustes salariales del comercio y de los sectores agropecuarios no impide, sin embargo, que éstos sigan siendo notablemente superiores a los de los años anteriores a 1986. En el caso de la industria, en cambio, los ajustes del salario nominal del último año no fueron superiores a los de períodos de menor dinámica de la actividad productiva, como 1985 o los años anteriores, y en cambio sí fueron inferiores a los de 1986.

El comportamiento seguido por los salarios nominales se refleja, como es lógico, en la evolución de los salarios reales. Como se puede ver en el Gráfico VI-7 (partes B y C) la dinámica de los salarios reales de los sectores agropecuarios y del comercio y la construcción está íntimamente vinculada con los ciclos de la actividad económica real. Esa relación, en cambio, no es tan clara para el sector industrial (Gráfico VI-7, parte A), en donde los salarios nominales son fijados mediante negociaciones que afectan períodos relativamente largos de tiempo, y los salarios reales por lo tanto se ven afectados por los procesos de aceleración o desaceleración de la inflación.

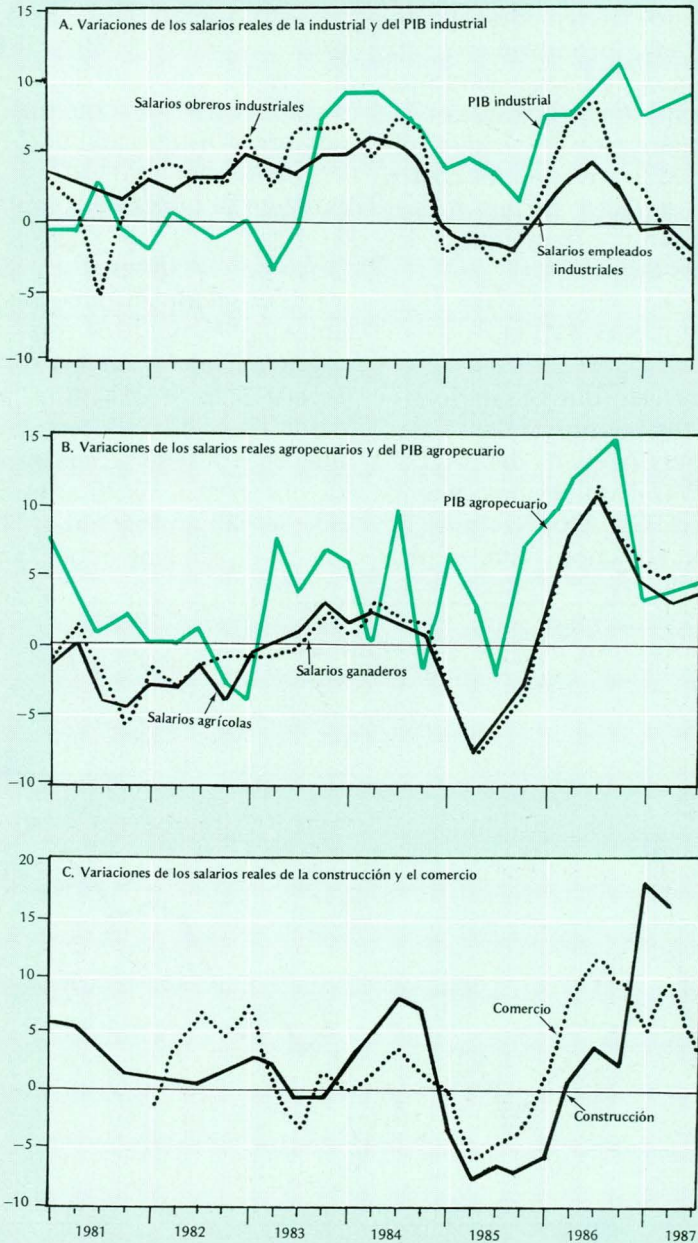
En cualquier caso, debe observarse que para el agregado, la relación entre el nivel de actividad económica y los salarios reales tiende a ser positiva, lo cual está de acuerdo con los planteamientos teóricos que enfatizan las condiciones de demanda co-

### GRAFICO VI-6 TASAS DE VARIACION ANUAL DE LOS SALARIOS NOMINALES



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

**GRAFICO VI-7**  
**TASAS DE VARIACION ANUAL DE LOS SALARIOS REALES**  
**Y DEL PIB POR SECTORES**



**Fuente:** DANE y cálculos de FEDESARROLLO. Las series trimestrales del PIB agropecuario e industrial son tomadas del Departamento Nacional de Planeación hasta 1986 y para 1987 corresponden a estimaciones preliminares de FEDESARROLLO.

mo los principales mecanismos que explican esa relación. El crecimiento de la producción presiona los salarios reales hacia arriba, al incrementar la demanda de trabajo y a su vez los mayores salarios incrementan la demanda agregada, promoviendo una mayor dinámica de la actividad productiva. Las hipótesis según las cuales el crecimiento de la producción requiere de reducciones en los costos laborales no parecen recibir mayor sustento en el comportamiento de las series de datos disponibles.

### VIII. POLITICA SALARIAL

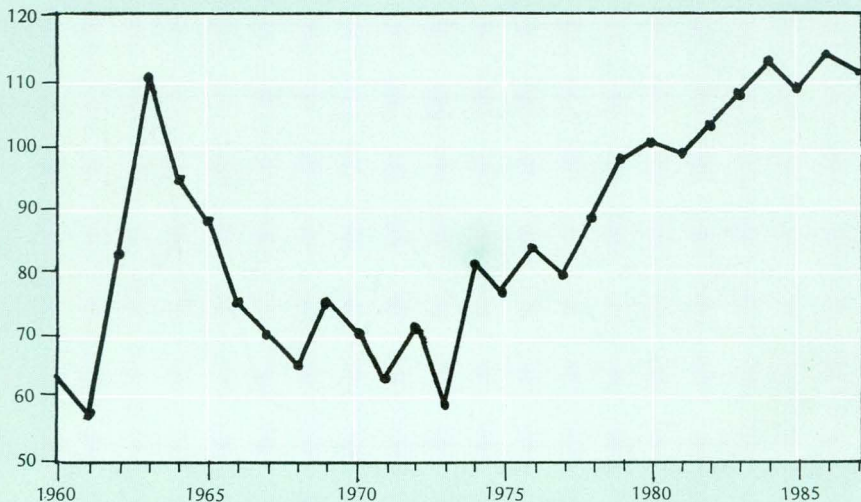
Si bien es cierto que el salario mínimo legal afecta directamente una proporción muy pequeña del total de la fuerza de trabajo, el incremento pactado en el Consejo Nacional de Salarios es un parámetro que viene a

determinar en buena parte los rangos de aumentos para los trabajadores del sector público y de la industria.

El aumento del salario mínimo para 1987 fue de 22%. Si la inflación promedio entre 1986 y 1987 llega a niveles cercanos al 23.3%, lo cual sería consistente con una inflación durante el último año de 24%, el salario mínimo legal sufrirá una ligera caída en su poder de compra.

Como se observa en el Gráfico VI.8, el salario mínimo real presenta entre 1977 y 1984 una tendencia creciente más o menos constante de la que sólo se exceptúa la pequeña caída de 1981. Esa tendencia llevó a que en 1984 se alcanzan por primera vez en más de 20 años, los niveles que se habían logrado en 1963. Desde 1985, sin embargo, el crecimiento

GRAFICO VI-8  
INDICE DE SALARIO MINIMO REAL  
1960-1987



Fuente: DANE, Ministerio de Trabajo y cálculos de FEDESARROLLO.



anterior del salario mínimo real aparece totalmente truncado y parcialmente contrarrestado. En ese año, el salario mínimo real decreció significativamente como resultado del bajo incremento nominal pactado (20%). En 1986 se compensó la caída del año anterior pero en 1987, debido a la aceleración de la inflación, el salario mínimo volvió a decrecer.

Con estos antecedentes, *Coyuntura Económica* considera que el incremento del salario mínimo legal para 1988 debe ser del orden del 26%.

Esto permitiría un aumento del poder de compra de los trabajadores, sirviendo de instrumento redistributivo en los sectores formales de la economía, no sólo a través de aquellos que reciben el salario mínimo legal, sino influyendo los aumentos de los salarios industriales y de los trabajadores y empleados del gobierno. Se considera que este aumento es posible y no deteriora los ritmos de crecimiento económico, dados los incrementos particularmente significativos en las utilidades de las empresas en el último año.