

# **Informes Especiales**



# Manuelita

## Alta Pureza

**AZUCARES MIELES ALCOHOLES**

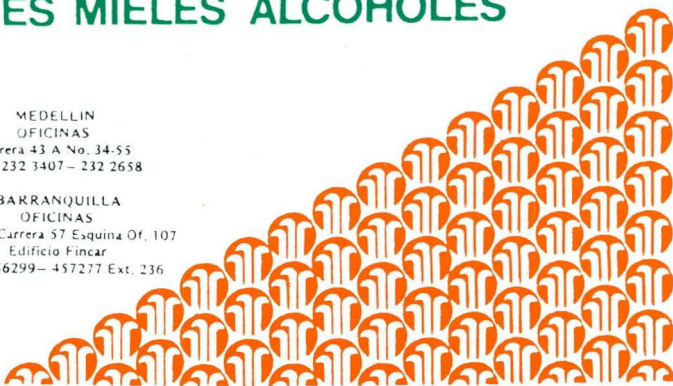
OFICINAS PRINCIPALES  
Y FABRICA  
PALMIRA  
Km. 5 Carretera a Buzo  
Conmutador: (931) 51251 al 67  
Apartado 207  
Télex 05761

CALI  
OFICINAS  
Carrera 4a. No. 10-35 Of. 210  
Tels. 761815-812810

BOGOTA  
OFICINAS Y BODEGAS  
Calle 21 No. 68-B-90  
Tels. 292 4912-292 2335

MEDELLIN  
OFICINAS  
Carrera 43 A No. 34-55  
Tels. 232 3407-232 2658

BARRANQUILLA  
OFICINAS  
Calle 72 Carrera 57 Esquina Of. 107  
Edificio Fincar  
Tels. 456299-457277 Ext. 236



# La Política Macroeconómica en el Corto y el Mediano Plazo<sup>1</sup>

*José Antonio Ocampo*

La desaceleración del crecimiento económico en la primera mitad de la década del ochenta ha dejado secuelas importantes en la economía colombiana. Los altos niveles de desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo, la fragilidad del sistema financiero y la desconfianza de los inversionistas son algunas de las consecuencias más preocupantes del largo período recesivo. La creación de condiciones favorables para el crecimiento sostenido debe ser, así, el objetivo central de la política económica en las actuales circunstancias. Haciendo uso amplio de la ya extensa literatura económica del país, este trabajo discute los problemas centrales de la política macroeconómica colombiana en el corto y en el mediano plazo. En la parte I se hace un análisis de los principales retos de la bonanza cafetera en curso. En la parte II se discuten las condiciones de mediano plazo del sector externo, el desarrollo agropecuario y la política fiscal.

<sup>1</sup> Este trabajo fue elaborado inicialmente como documento de base para la Misión de Empleo. Agradezco los comentarios de Hollis Chenery, Juan Luis Londoño, Eduardo Lora, Guillermo Perry, Manuel Ramírez y otros miembros de la Misión a la versión preliminar de este artículo y la colaboración de Mauricio Cárdenas, C. Felipe Jaramillo y José Leibovich en la elaboración de las proyecciones de producción de café y balanza de pagos.

La bonanza cafetera que se inició a finales de 1985 plantea tres problemas diferentes para la política económica. El primero se refiere a las inversiones óptimas en nuevas plantaciones de café. El segundo es el efecto macroeconómico de corto plazo de los aumentos de los ingresos cafeteros. El tercero se relaciona con el manejo de los excedentes de ahorro generados en el sector. Como veremos, este elemento tiene una dimensión de corto y otra de mediano plazo. La discusión de este tema sirve así de puente para el análisis de la parte II del trabajo.

## A. Inversiones Óptimas en Nuevas Plantaciones de Café

El primer tema suscita una serie de preguntas en torno a la función de estabilización del Fondo Nacional del Café. Entre los años cuarenta y sesenta, el ejercicio de esta función fue restringido. El Fondo compraba los excedentes que el país no podía exportar en épocas de baja demanda mundial, sin buscar explícitamente aislar los precios internos de las cotizaciones externas del grano. Esta función ha sido mucho más explícita desde mediados de los años setenta. Aún así, el papel estabilizador del Fondo ha sido limitado. Un ejercicio

econométrico simple indica que cerca de las dos terceras partes de las fluctuaciones en los precios externos reales se transmitieron a las cotizaciones reales domésticas entre 1970 y 1983<sup>2</sup>.

Los aumentos de los precios internos durante los períodos de bonanza generan aumentos en las áreas sembradas. Esta respuesta no debe visualizarse como el efecto de unas expectativas de precio "miopes" de los productores, aunque éstas pueden jugar algún papel en el proceso. Es más razonable suponer que los campesinos y empresarios desean a largo plazo aumentar las siembras de café<sup>3</sup> pero están restringidos durante los períodos de precios bajos por la escasez de fondos de ahorro propios. Los aumentos de precios generan así los ingresos necesarios para financiar la expansión de las siembras. La evidencia para el período 1970-1985 indica que la respuesta de las siembras a los precios es elástica, especialmente para las renovaciones de café tradicional; la elasticidad de estas últimas al precio real es cercana a 3, mientras que las nuevas siembras tienen una elasticidad apenas ligeramente superior a 1<sup>4</sup>.

El efecto de los precios sobre la producción depende de las siembras pero también del ciclo de vida de las plantaciones antiguas. En los años cincuenta y sesenta, el de-

terioro de la productividad de las plantaciones tradicionales redujo sensiblemente las elasticidades-precio de la oferta del grano, según lo indican los valores relativamente bajos de dicho parámetro estimados por Roberto Junguito a comienzos de los años setenta<sup>5</sup>. Por el contrario, la rápida renovación tecnológica en los años setenta hizo altamente sensible la producción a los precios reales, según lo muestran los estimativos posteriores del Banco Mundial<sup>6</sup>. Los modelos de oferta estimados recientemente por la Federación de Cafeteros y FEDESARROLLO<sup>7</sup> indican, a su vez, que el envejecimiento de las plantaciones modernas reducirá de nuevo la elasticidad-precio de la oferta del grano en los próximos años.

El Cuadro No. 1 y el Gráfico No. 1 resumen los estimativos de producción de ambas fuentes, bajo diferentes escenarios de manejo del precio interno. Como se puede apreciar, los modelos estimados proyectan una reducción de las cosechas en lo que resta de la década, como resultado del envejecimiento de las plantaciones de café moderno sembradas durante los años de bonanza de la década del setenta. La declinación proyectada es mayor en las proyecciones que utilizan la curva de productividades de Fedecafé, intermedia en la que emplean la curva que hemos denominado FEDESARROLLO B y relativamente baja en la otra función de productividades estimada por FEDESARROLLO. Este comportamiento refleja las diferencias en los supuestos sobre deterioro de las plantaciones. La respuesta de la producción a las siembras inducidas por los mayores precios actuales es también mayor cuando se utiliza la función de producción de Fedecafé.

<sup>2</sup> Elasticidad del precio interno al precio externo, expresados ambos en términos reales, calculada con base en los datos de Vinod Thomas, *Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth: The Colombian Experience*, Baltimore: John Hopkins Press, 1985, Cuadro 6.6.

<sup>3</sup> Una encuesta realizada en las zonas cafeteras antes de la bonanza (octubre 1985) señaló que el 46.6% de los productores pensaban aumentar el área sembrada en café y el 75.3% declaró que la siembra de café era rentable (*Economía Cafetera*, febrero 1986).

<sup>4</sup> José Leibovich, "Un modelo de proyecciones de la producción cafetera colombiana", *Coyuntura Económica*, marzo 1986, y Carlos Felipe Jaramillo, "Análisis comparativo de dos modelos de producción cafetera", *Coyuntura Económica*, octubre 1986.

<sup>5</sup> Roberto Junguito, "Un modelo de respuesta de la oferta de café en Colombia", FEDESARROLLO, julio 1974.

<sup>6</sup> T. Akiyama y R.C. Duncan, "Analysis of the World Coffee Market", *World Bank Staff Commodity Working Paper*, No. 7, junio.

<sup>7</sup> Hernán Zambrano, "Tendencias de la caficultura colombiana", *Economía Colombiana*, No. 179, marzo 1986; Leibovich, *op. cit.*; Carlos Felipe Jaramillo, *op. cit.*

**CUADRO No. 1**  
**PROYECCIONES DE PRODUCCION E INVENTARIOS DE CAFE**  
 (Millones de sacos)

	Producción anual promedio		Inventarios	
	1986/87-89/90	1990/91-94/95	Fin 1989/90	Fin 1994/95
<b>Escenario 1</b>				
Productividades Fedecafé	11.45	15.77	5.5	19.5
Fedesarrollo A	11.95	15.34	7.5	19.5
Fedesarrollo B	11.66	15.11	6.3	17.2
<b>Escenario 2</b>				
Productividades Fedecafé	11.46	14.97	5.5	15.7
Fedesarrollo A	12.01	14.79	7.8	17.0
Fedesarrollo B	11.71	14.53	6.5	14.5
<b>Escenario 3</b>				
Productividades Fedecafé	11.48	11.45	5.6	13.4
Fedesarrollo A	12.05	14.50	7.9	15.7
Fedesarrollo B	11.74	14.21	6.7	13.0
<b>Escenario 4</b>				
Productividades Fedecafé	11.50	14.23	5.7	12.2
Fedesarrollo A	12.07	14.35	8.0	15.1
Fedesarrollo B	11.76	14.04	6.7	12.3
<b>Escenario 5</b>				
Productividades Fedecafé	11.50	14.07	5.7	11.4
Fedesarrollo A	12.08	14.28	8.0	14.7
Fedesarrollo B	11.76	13.96	6.8	11.9

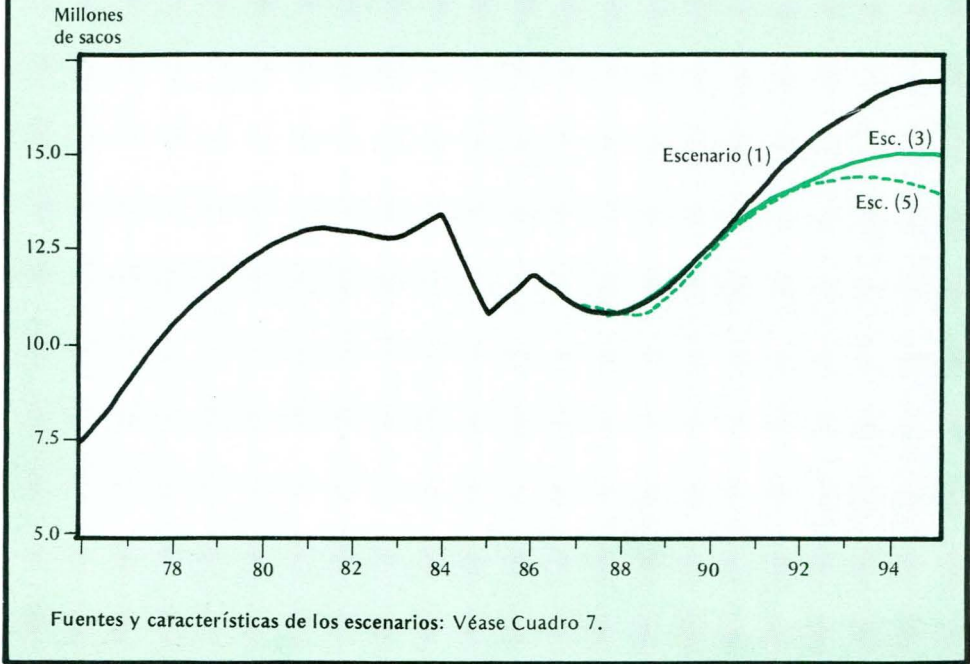
**Escenarios:**

1. El precio real promedio del año cafetero 1985/86, incluido el valor del TAC descontado en Bolsa, se mantiene hasta 1994/95.
2. Se elimina el TAC en 1986/87, pero se mantiene el precio real promedio del año cafetero 1985/86 sin TAC hasta 1994/95.
3. Se elimina el TAC en 1986/87. Adicionalmente, en 1987/88 se reduce el precio real hasta el nivel de 1984/85 más un 30%.
4. Se elimina el TAC en 1986/87. A partir de 1987/88 se reduce gradualmente el precio real hasta alcanzar el nivel de 1984/85 más un 20%; nunca se reduce el precio real más de un 10% en un mismo año.
5. Lo mismo que en el caso anterior, pero el precio se reduce hasta el nivel de 1984/85 más un 10%.

**Proyecciones de Producción:** En todos los casos se utilizaron las funciones de siembras, renovaciones y zoqueo estimadas por Carlos Felipe Jaramillo, "Análisis comparativo de dos modelos de producción cafetera", *Coyuntura Económica*, octubre 1986. La curva de productividades de Fedecafé es la utilizada por Hernán Zambrano, "Tendencias de la caficultura colombiana", *Economía Colombiana*, marzo 1986. Las curvas de productividad de Fedesarrollo son las estimadas por José Antonio Ocampo, "Políticas de regulación de la oferta de café", *Coyuntura Económica*, junio 1985, ajustadas por un factor de 0.98 de acuerdo con los cálculos de Jaramillo, *op. cit.*

**Inventarios:** Se parte de un nivel inicial de 10.5 millones de sacos a finales del año cafetero 1985/86. Se supone un nivel de exportaciones de 12 millones de sacos en 1986/87. Posteriormente se supone un crecimiento del 1.3% anual sobre el nivel promedio de 1983/84-1984/85. En el caso del consumo interno, se proyecta un crecimiento del 1% sobre el nivel estimado en 1986. De acuerdo con estos supuestos, las exportaciones son de 10.80 millones de sacos anuales en 1986/87-89/90 y 10.94 en 1990/91-94/95 y el consumo interno de 1.91 y 1.99 millones de sacos, respectivamente.

GRAFICO 1  
 PROYECCIONES DE LA PRODUCCION CAFETERA  
 (Productividades Fedecafé)



De acuerdo con los diferentes cálculos, la cosecha oscilaría en la primera mitad de la década del noventa entre 14 y 16 millones de sacos, dependiendo de los supuestos sobre el manejo del precio interno. Más aún, según lo indica el Gráfico No. 1 las tendencias de la producción serían diferentes en el primer lustro de los años noventa en los distintos escenarios. Así, mientras en aquel de precios altos (que supone que se mantiene el precio real actual, incluido el TAC, en los próximos nueve años), la producción aumentaría continuamente durante dicho lustro, alcanzando cerca de 17 millones de sacos en el año cafetero 1994/1995; en el escenario de precios más bajos (que supone que a partir de 1986/87 se reduce gradualmente el precio interno real hasta alcanzar un nivel equivalente al de 1984/85 más un 10%), la producción se estabilizaría en torno a los 14 millones de sacos.

Las proyecciones de inventarios se basan en estimativos medianamente conservadores de las ventas internas y externas del grano. En el primer caso, se supone un crecimiento del 1% anual sobre el consumo aparente del grano en 1986 (cerca de 2 millones de sacos). En el segundo, se supone que después de exportar 11.5 millones de sacos en el año 1986/87, el mercado mundial de café retorna al sistema de cuotas y el país sólo puede exportar un monto equivalente al de 1984/85 acrecentando en 1.3% anual. A partir de entonces, se supone que las ventas externas del grano siguen creciendo a dicho ritmo. Debe recordarse, sin embargo, que el año base para las estimaciones no fue de restricciones severas de las cuotas de exportación. Este hecho, unido al crecimiento supuesto de la demanda mundial, que es relativamente alto, indica que el estimativo de las ventas externo *no* es el más conservador posible.

Bajo estos supuestos, los inventarios del grano se reducirían de unos 10.5 a unos 6 a 8 millones de sacos a finales del año cafetero 1989/90. Sin embargo, a partir de entonces los inventarios aumentarían rápidamente hasta alcanzar cerca de 20 millones de sacos cinco años más tarde, en el caso del escenario de precios más altos e incluso más de 11 en el escenario más bajo. Obviamente, las existencias del grano serán inferiores si el país logra aumentar su participación en el mercado internacional. Pero una política cafetera dirigida a lograr este objetivo debilitaría sin duda un pacto internacional cada vez menos sólido y podría desencadenar el retiro de Brasil, tal como lo han anunciado las autoridades de dicho país.

Estos resultados confirman, así, el peso de la sobreproducción cafetera del país a comienzos de los años noventa, si se mantienen precios internos del grano relativamente elevados. Es evidente que existen beneficios importantes de mantener excedentes de café en períodos de bajos precios: mayor poder en la negociación de las cuotas y la posibilidad de contribuir a estabilizar los precios internacionales y de generar divisas extraordinarias en períodos de escasez<sup>8</sup>. Pero también hay costos altos, que se hacen obviamente más importantes cuando se prevén niveles altos de inventarios. En particular, los excedentes de un país con una alta participación en el mercado internacional refuerzan la tendencia a la baja de los precios y esterilizan improductivamente parte del ahorro nacional. Este último efecto no se debe tanto a los requerimientos de inversiones adicionales en plantaciones de café (que son posiblemente pequeños), sino, ante todo, a la necesidad de dedicar una parte del ahorro nacional futuro a la acumulación de existencias del grano. Desde el punto de vista

social, no se puede argumentar en contra de este punto de vista el hecho de que son los cafeteros quienes financian dichos inventarios a través de la retención cafetera, ya que un mayor beneficio social se obtendría de utilizar dichos recursos monetarios y mano de obra en actividades alternativas. El argumento según el cual los cafeteros financian sus propios inventarios es además equívoco si la fuente de ingresos adicionales del sector es un tipo de cambio real alto, según veremos en la sección I.D.

Así las cosas, aunque el país no puede ahorrar esfuerzos en mantener una caficultura vigorosa y una alta participación en el mercado mundial del grano, las inversiones adicionales que se realizarán durante el período de precios altos son, en una gran proporción, improductivas desde el punto de vista social. Por este motivo, es conveniente que el precio real no se aumente en ningún caso por encima de los niveles actuales y que se disminuya gradualmente una vez desaparezcan las condiciones excepcionales en el mercado internacional. Desde el punto de vista macroeconómico, ello implica, sin embargo, que el efecto sobre la demanda agregada de los aumentos en los precios del grano se agotará muy pronto y que será necesario, así, diseñar nuevas fuentes de expansión de la demanda en el futuro cercano si se desea que el país alcance ritmos apreciables de crecimiento. Por otra parte, según veremos en la Sección I.D, ello también indica que el sector cafetero puede continuar teniendo excedentes de ahorro apreciables hacia el futuro.

## B. Efectos Macroeconómicos de la Bonanza Cafetera

El efecto macroeconómico de la bonanza cafetera no depende de la magnitud de los ingresos adicionales de divisas (y, por ende, tampoco de la acumulación de reservas internacionales), sino del aumento en el precio interno del grano y de los gastos públicos marginales inducidos por la bonanza. La diferencia entre los ingresos de divisas y los aumentos directos del gasto doméstico

<sup>8</sup> Para puntos de vista opuestos sobre este tema, véanse Jorge Ramírez Ocampo, "La bonanza cafetera de 1986", *Debates de Coyuntura Económica*, No. 1, marzo 1986 y José Antonio Ocampo, "Políticas de Regulación de la Oferta de Café", *Coyuntura Económica*, Junio 1985.

se deben reflejar en mayores ahorros del Fondo Nacional del Café (a través de reajustes de la retención cafetera) o del gobierno nacional, y se pueden esterilizar directamente, tal como lo prevé el actual convenio entre el gobierno y los cafeteros. Así las cosas, un manejo prudente del precio interno es crucial, no sólo desde el punto de vista de la oferta futura del grano, sino también de sus efectos macroeconómicos de corto plazo.

Tanto la bonanza pasada como la actual han dado origen a una extensa literatura sobre el tema que analiza, en las circunstancias particulares de Colombia, los efectos internos de la bonanza de materias primas y la importancia relativa de la llamada "enfermedad holandesa". El punto de partida de este análisis es la diferenciación de dos efectos conceptualmente distintos de un aumento en los ingresos (en moneda nacional) de los productores del grano. El primero es el impacto sobre la mayor demanda agregada interna generada por los mayores ingresos. El segundo es el efecto propiamente monetario, que surge de una expansión de la cantidad de dinero superior al aumento en la demanda inducido por el factor anterior. Si este exceso de oferta de dinero no es esterilizado adecuadamente por las autoridades monetarias, se genera una expansión *adicional* de la demanda interna mientras la economía absorbe el exceso de dinero<sup>9</sup>.

Uno y otro shock de demanda deben tener un efecto expansionista sobre las actividades "keynesianas" domésticas, y un efecto inflacionario asociado con la demanda adicional de bienes no comerciables cuya oferta no es perfectamente elástica. Algunos autores identifican toda la producción

de bienes no comercializables como un sector no keynesiano y ven así en la bonanza de divisas una fuente de aumentos *generales* de los precios de dichos bienes<sup>10</sup>. Otros autores distinguen, por el contrario, entre sectores domésticos keynesianos y de oferta fija. En este caso, el efecto inflacionario se daría únicamente en los últimos, en particular en el sector de alimentos, mientras los primeros (los sectores urbanos) se ajustan al aumento de la demanda a través de incrementos en la producción<sup>11</sup>. Este efecto diferencial de la bonanza sobre las variables internas corresponde mucho más adecuadamente con la experiencia de los años setenta que un aumento uniforme en el precio relativo de todos los bienes no comercializables. No obstante, este efecto puede presentarse, adicionalmente al anterior, si el gobierno desacelera la devaluación para compensar los efectos inflacionarios de la bonanza. Dado un comportamiento asimétrico de distintos sectores económicos ante una expansión de la demanda, los efectos sobre los precios relativos no son así idénticos si el gobierno decide mantener o no el tipo de cambio real.

En cualquier caso, dada la existencia de algunos sectores domésticos de oferta fija en el corto plazo, el aumento en el poder de compra interno de los cafeteros debe generar un efecto inflacionario. Este efecto será mayor si la propensión marginal a consumir los bienes de oferta fija es mayor para los cafeteros que para el resto de la economía y si el aumento en el precio interno del grano genera un efecto adverso sobre la oferta de los bienes no keynesianos. Ambos efectos parecen darse en Co-

<sup>9</sup> Véanse Sebastian Edwards, "Coffee, Money and Inflation in Colombia", *World Development*, Vol. 12, 1984, pp. 1107-17 y "Commodity Export Prices and the Real Exchange Rate in Developing Countries: Coffee in Colombia", NBER/World Bank, enero 1985; Thomas, *op. cit.*, Cap. 1; Mauricio Carrizosa, "Política económica y bonanza cafetera", *Memo-rando Económico*, Abril 1986.

<sup>10</sup> Véanse en particular los trabajos de Edwards y Carrizosa citados en la Nota 9.

<sup>11</sup> Eduardo Sarmiento, *Funcionamiento y control de una economía en desequilibrio*, Bogotá: Contraloría General de la República - CECREC, 1984, Cap. II y "Bases para el manejo de la bonanza cafetera", *Debates de Coyuntura Económica*, No. 1, marzo 1986; Juan Luis Londoño, "Ahorro y gasto en una economía heterogénea: el rol macroeconómico del mercado de alimentos", *Coyuntura Económica*, diciembre 1985.



lombia. En efecto, dadas las estructuras productivas típicas de la caficultura colombiana y los patrones de consumo de los sectores rurales medios y bajos, la propensión marginal a consumir alimentos en el sector cafetero es más alta que en el conjunto de la economía<sup>12</sup>. Además, el precio del café tiende a jalonar los jornales rurales y los precios de la tierra y puede generar así un efecto adverso sobre la producción de alimentos. La conjunción de estos factores permite explicar por qué entre 1975 y 1978 el ciclo de precios de los alimentos siguió con un rezago de cerca de un año al ciclo de precios del café<sup>13</sup>.

Dada la asociación entre precios del café e inflación, las autoridades económicas tienen dos formas alternativas de estabilizar el nivel general de precios: pueden restringir directamente los aumentos de los precios del café, o aumentarlos en una mayor proporción y adoptar una política macroeconómica contraccionista, que incluya una reducción del déficit fiscal, una contracción del crédito doméstico, una liberación de importaciones y una revaluación del tipo de cambio. Esta última fue la estrategia adoptada durante la bonanza cafetera de los años setenta<sup>14</sup>. En efecto, las autoridades generaron un aumento espectacular de los precios internos del café (120% en términos reales entre mediados de 1975 y finales de 1976), cuyos efectos expansionistas internos buscaron compensar con una política macroeconómica contraccionista en todos los otros frentes. El Acuerdo actual entre el gobierno y los cafeteros se inclina, por el contrario, hacia la primera de las alternativas mencionadas. El aumen-

to de los precios del grano es más moderado y la esterilización directa de los ingresos cafeteros mayor. Esto permitirá, según las autoridades, mantener el tipo de cambio real, adoptar una política monetaria y fiscal menos restrictiva y liberar más gradualmente las importaciones<sup>15</sup>.

Las dos alternativas de política macroeconómica tienen efectos diferentes en el corto y el mediano plazo. La alternativa de precios del café más altos con política macroeconómica contraccionista tiene efectos más inflacionarios, algo menos expansionistas y más desfavorables sobre la balanza de pagos que la alternativa de precios de café más bajos, según lo ilustran algunas simulaciones recientes<sup>16</sup>. En efecto, un aumento mayor de los precios internos del café presiona fuertemente el mercado de alimentos, por los motivos mencionados anteriormente, generando así un mayor efecto inflacionario. Tanto esta presión sobre los precios de los sectores de oferta fija como la política macroeconómica compensatoria tienen además un efecto contraccionista sobre la actividad doméstica. Esta contracción, que afecta a los sectores keynesianos directamente, no se ve compensada adecuadamente por la mayor demanda de los cafeteros, debido a las diferencias en sus funciones de consumo. Además, la revaluación del tipo de cambio real tiende a reducir las exportaciones y tanto esta medida como la liberación de importaciones a aumentar las compras externas, generando así un deterioro del balance comercial e impidiendo que la bonanza cafetera se traduzca en una mejoría más rápida de los coeficientes de endeudamiento externo.

<sup>12</sup> Londoño, *op. cit.*

<sup>13</sup> Véase Eduardo Lora, "Los problemas macroeconómicos de la bonanza", *Economía Cafetera*, marzo 1986, Gráfico, p. 64.

<sup>14</sup> Eduardo Sarmiento, "Estabilización de la economía colombiana, diciembre 1976-junio 1978", *Revista del Banco de la República*, agosto 1978; José Antonio Ocampo y Edgar Reveiz, "Bonanza Cafetera y economía concertada", en Reveiz (ed.), *La Cuestión Cafetera*, Bogotá: CEDE, 1980.

<sup>15</sup> Hugo Palacios Mejía, "Sembrar la bonanza y el plan de control a la inflación", *Mimeo*, marzo 1986, y Diego Pizano, "La enfermedad holandesa y el desarrollo colombiano" *Mimeo*, febrero 1986.

<sup>16</sup> Eduardo Lora y José Antonio Ocampo, "Política macroeconómica y distribución del ingreso en Colombia, 1980-1990", *Coyuntura Económica*, Octubre 1986.

Es importante anotar que las dos alternativas no son tampoco neutras en el mediano plazo, si las políticas macroeconómicas adoptadas durante la bonanza no se revierten durante el período de bajas en los precios internos reales del café. Este efecto se ilustra claramente durante la pasada bonanza, ya que la revaluación real y la liberación de importaciones no se revirtieron durante la fase de descenso de los precios del café. A partir de 1979, la Administración Turbay alteró dramáticamente la política fiscal de los primeros años de la bonanza. Sin embargo, como esta política estuvo acompañada de una liberación adicional de las importaciones, su efecto expansionista compensatorio fue reducido o incluso negativo<sup>17</sup>.

Conviene enfatizar, además, que las alternativas tampoco son neutras desde el punto de vista de los cafeteros. En efecto, la alternativa de elevación inmediata de los precios del grano implica también que el Fondo Nacional genera menores ahorros durante la fase de alza de los precios y se ve así en dificultades para defender posteriormente la baja de las cotizaciones. Se genera así una alta inestabilidad de los precios reales de los productores, como la que experimentó el país en la segunda mitad de los años setenta. El Acuerdo actual modera estas alzas de precio, pero también garantiza a los productores un precio real estable durante algún tiempo.

En síntesis, la moderación de las alzas de los precios internos del café juega un papel fundamental en una estrategia que busca mantener el tipo de cambio real y una liberación gradual de las importaciones, evitando así un deterioro significativo de la balanza comercial no cafetera. Este efecto es esencial, en vista de la debilidad latente del sector externo colombiano y de los reajustes necesarios en la estructura de comercio exterior del país en el largo plazo (véase sección II.A). Al evitar la adopción de un paquete macroeconómico contraccionista,

el efecto neto sobre el crecimiento económico también es favorable, permitiendo así una recuperación más rápida del empleo urbano. Además, una política de esta naturaleza permitirá adoptar un manejo menos riguroso del crédito doméstico, que es esencial para la recuperación del sector financiero<sup>18</sup>. Finalmente, la estrategia tiene también ventajas desde el punto de vista de los cafeteros, en la medida en que permite una mayor estabilidad de sus ingresos reales.

### C. El Sector Cafetero y el Ahorro en el Corto Plazo

Una forma alternativa de expresar los puntos de vista anteriores surge de un análisis de los equilibrios de ahorro-inversión de la economía<sup>19</sup>. Como se sabe muy bien, una disminución exógena del déficit en cuenta corriente con el exterior, como el que induce un aumento en los precios del café, equivale a una disminución del ahorro externo (o a una inversión en el resto del mundo, si la situación se traduce en un superávit en cuenta corriente). Desde el punto de vista macroeconómico, el desequilibrio generado por este shock exógeno puede restablecerse a través de dos mecanismos: un nuevo aumento en el déficit en cuenta corriente (es decir, del ahorro externo) o un incremento en el ahorro interno neto.

La primera de estas alternativas se produciría si la bonanza induce a las autoridades a reevaluar el tipo de cambio o a liberar importaciones a un ritmo acelerado, generando así un deterioro de la bonanza comercial no cafetera. En ambos casos, el

<sup>18</sup> Este parece ser uno de los mayores puntos de consenso sobre el manejo de la bonanza actual. Véanse Palacios, *op. cit.*, Sarmiento, "Bases para el Manejo...", *op. cit.*; FEDESARROLLO, "La política económica de la bonanza cafetera", *Debates de Coyuntura Económica*, No. 1, marzo 1986.

<sup>19</sup> Sarmiento, "Estabilización..." *op. cit.*, Juan Carlos Jaramillo, "Colombia: Sector Externo, 1977", *Revista del Banco de la República*, marzo-abril 1979.

<sup>17</sup> Londoño, *op. cit.*, Lora y Ocampo, *op. cit.*

proceso tiene algunos rezagos importantes, que comprometen a la política económica cuando se revierte la mejoría exógena de los precios del café. Además, como lo enseña la experiencia colombiana de la década pasada, la revaluación induce una entrada de capitales que compromete también la política económica en la fase inversa del ciclo externo, cuando la devaluación real necesaria tiende a generar movimientos de capital en el sentido inverso<sup>20</sup>.

Si se desea que los mayores precios del café se reflejen en una mejoría real de la balanza de pagos, no existe ninguna alternativa diferente a aumentar el ahorro interno neto. La primera alternativa de la cual disponen las autoridades económicas para este fin es el ahorro de los mayores ingresos de divisas en su fuente, a través del Fondo Nacional del Café. Alternativa o complementariamente, se puede atar parte del aumento del precio interno del grano a un sistema de ahorro forzoso, tal como se ensayó por primera vez durante la bonanza pasada (a través de los certificados de cambio y los títulos de ahorro cafetero) y se está ensayando de nuevo en 1986.

Si el ahorro directo de los cafeteros es insuficiente para absorber el shock inicial (necesariamente lo es si el precio interno del grano se reajusta en alguna magnitud ante la bonanza externa y la propensión marginal a ahorrar de los productores es inferior a 1), se ponen en juego diversos mecanismos económicos. Conviene resaltar aquí tres de ellos. El primero es el mecanismo keynesiano tradicional: los mayores ingresos de los cafeteros generan un incremento de la actividad económica que induce un aumento del ahorro interno; como el mayor nivel de actividad económica genera un aumento de la demanda de importaciones, también hay un aumento inducido del ahorro externo. La experiencia indica, sin embargo, que este mecanismo puede ser insuficiente para generar la mejoría deseada de la cuenta corriente sin generar

presiones inflacionarias. Un segundo mecanismo se puede denominar el ahorro transitorio. Si tanto los cafeteros como otros sectores perciben que el aumento en sus ingresos es meramente temporal, de acuerdo con la teoría del ingreso permanente, tenderán a ahorrar una proporción importante de dichos ingresos. La evidencia econométrica no corrobora, sin embargo, esta apreciación. Por el contrario, hay una tendencia del sector privado colombiano (aunque no del público) a sobreconsumir sus ingresos transitorios<sup>21</sup>. Un tercer mecanismo es el ahorro forzoso generado por la inflación de alimentos. Este ahorro se genera como producto de una redistribución de rentas de sectores con altas (los asalariados urbanos y rurales) a otros con bajas propensiones a consumir (los rentistas rurales)<sup>22</sup>.

Dada la forma como operan estos mecanismos, las autoridades económicas pueden enfrentar la bonanza externa de dos maneras diferentes. La primera es contener los aumentos del precio interno del grano y generar mayores ahorros directos de los ingresos cafeteros. La segunda es permitir que una alta proporción de los aumentos de los precios externos del grano se transmita internamente y diseñar mecanismos de ahorro de otros sectores de la economía para lograr el objetivo de mejorar la cuenta corriente con el exterior. Si se requiere evitar adicionalmente que opere el ahorro forzoso inflacionario, los candidatos obvios son un aumento en el ahorro neto público (una política fiscal austera), una política crediticia contraccionista, que induzca una reducción del gasto de los sectores no cafeteros o instrumentos de ahorro forzoso dirigido a otros sectores (v. gr., los certificados de cambio diferidos aplicados a las exportaciones de bienes y servicios no cafeteros). Según hemos visto en la sección anterior, los resultados macroeconómicos de esta estrategia de aumentos más altos de los

<sup>21</sup> John T. Cuddington, "Commodity Booms, Macroeconomic Stability and Trade Reform in Colombia", *Mimeo*, Banco Mundial, enero 1986.

<sup>22</sup> Londoño, *op. cit.*

<sup>20</sup> FEDESARROLLO, *op. cit.*; Pizano, *op. cit.*

precios del café con medidas contraccionistas para otros sectores son menos favorables macroeconómicamente que una política de ahorro directo de los ingresos de los cafeteros.

#### D. Los Excedentes de Ahorro del Sector Cafetero en el Mediano Plazo

Una política de contención de los precios internos del café ante la bonanza en curso es aconsejable, así, no sólo desde el punto de vista del equilibrio entre la producción y las posibilidades de ventas externas e internas del grano en el largo plazo, sino también del equilibrio macroeconómico en el corto plazo. Debe anotarse, sin embargo, que los excedentes de ahorro que generará el sector en estas condiciones tienen dos orígenes diferentes, apenas uno de los cuales desaparecerá automáticamente una vez cambien de nuevo las condiciones del mercado internacional. En efecto, la primera fuente de dichos ahorros es el producto, no de la bonanza externa, sino de la devaluación real que experimentó la economía colombiana en los últimos años. Como la devaluación no se trasladó a mayores precios internos reales del grano ni a mayores impuestos, su efecto inmediato fue generar un excedente en poder del Fondo Nacional del Café. El segundo es el efecto de la bonanza propiamente dicha. Nuevamente, el precio interno del café se reajustó inicialmente en menor magnitud que el aumento del precio externo, generando un incremento adicional de los ingresos del Fondo. Al mismo tiempo, la necesidad de comprar excedentes del grano ha desaparecido e incluso el Fondo podrá reducir en parte las existencias acumuladas en los últimos años, monetizando parte de sus inventarios.

Si bien el segundo efecto es estrictamente temporal, la permanencia del primero depende de la decisión del gobierno de trasladar o no la devaluación de 1983-1985 a los productores de café a través de mayores precios internos reales del grano. El momento crítico en esta decisión será el cambio en las condiciones del mercado internacional. Obviamente, los ahorros genera-

dos por el Fondo Nacional del Café en la coyuntura actual deberán utilizarse para permitir una reducción gradual de los precios internos reales, amortiguando así el impacto de la baja en las cotizaciones externas sobre los productores. No obstante, la única forma de mantener inalterados los precios internos actuales más allá de la bonanza será utilizar los excedentes generados por la devaluación real para tal fin, trasladando así a los productores en forma rezagada la devaluación real de 1983-1985.

Los argumentos en contra de esta última alternativa son contundentes. En primer término, ello tendería a agudizar aún más los desequilibrios futuros entre la producción y las ventas de café, según vimos en la Sección I.A. Más aún, conviene enfatizar que el objetivo fundamental de la devaluación fue fomentar actividades *marginales* de exportación y sustitución de importaciones. Esta condición no la cumple el café, ya que su competitividad en relación con otros productos domésticos es alta, y existen restricciones a la capacidad de colocar una oferta creciente en el mercado internacional. Por este motivo, las devaluaciones realizadas en el pasado en Colombia se tradujeron en un aumento en los impuestos al sector cafetero a través de un tipo de cambio discriminatorio. En 1967, este mecanismo fue sustituido por un impuesto *ad-valorem*. Desde mediados de los años setenta, sin embargo, este gravamen ha experimentado una reducción sucesiva hasta alcanzar los bajos niveles actuales (2.5% destinado al gobierno nacional).

El excedente generado por la devaluación había sido objeto de atención antes de la bonanza cafetera. FEDESARROLLO habría propuesto adoptar un impuesto *ad-valorem* flexible o, alternativamente, un aumento en los niveles de dicho tributo para absorber parte o la totalidad de la devaluación real<sup>23</sup>. La coyuntura internacional

<sup>23</sup> Véase, en particular, *Coyuntura Económica*, junio 1985, pp. 197-199, y José Antonio Ocampo, "El sector externo; retrovisión y perspectiva", *Lecturas de Economía*, No. 17, mayo-agosto 1985.

desplazó posteriormente la atención de los analistas, conduciendo a propuestas generalizadas de aumentar el impuesto ad-valorem<sup>24</sup>. De hecho, el acuerdo entre el gobierno y el gremio contempla un mecanismo para hacer una transferencia al fisco durante el año en curso. Aunque este mecanismo fue defendido por la Administración Betancur por haber surgido de un proceso de concertación con el gremio<sup>25</sup>, tiene la desventaja de ser puramente ad-hoc y de contribuir a hacer aún más confusas las finanzas intergubernamentales<sup>26</sup>.

Debe anotarse, sin embargo, que el cambio en el foco de atención generado por la bonanza es erróneo. De hecho, en la medida en que es estrictamente transitorio, existe un argumento sólido para que los ingresos adicionales generados por la bonanza que no han sido trasladados a los productores se reflejen en un reajuste de la *retención* cafetera, captándolos así para el Fondo Nacional del Café. Por el contrario, si la devaluación real es permanente, es erróneo trasladar los ingresos correspondientes al Fondo. Una forma alternativa de expresar este punto de vista es que, de adoptarse la propuesta de un impuesto ad-valorem flexible, el nivel del tributo debe reajustarse, no tanto en función de los precios externos (aunque también puede utilizarse para este fin), sino de la tasa de cambio real. De hecho, la reducción de dicho impuesto a comienzos de los años ochenta puede defenderse, no sólo en función de los menores precios externos del café, sino del impacto de la revaluación real sobre las finanzas del Fondo.

Si se descarta la política de mantener los altos precios internos reales del grano con posterioridad a la bonanza externa, el sector cafetero generará un excedente permanente, que de hecho constituirá una de las fuentes más importantes de ahorro transferible del país. En este sentido, vale la pena considerar el mejor uso potencial de este ahorro y, ante todo, evitar la tendencia a que los excedentes generados en el sector exportador permanezcan en manos del propio sector o del gobierno, sin que fluyan adecuadamente hacia aquellas actividades con mayores potencialidades desde el punto de vista macroeconómico<sup>27</sup>. En cierto sentido, el único mecanismo que en el pasado se ha utilizado para hacer una transferencia hacia otros sectores de la economía (distintos al gobierno) ha sido mantener una tasa de cambio sobrevaluada, subsidiando así implícitamente la acumulación de capital en los sectores altamente intensivos en maquinaria y equipo importado. Aunque esta forma de transferencia pudo haber jugado un papel positivo en etapas anteriores de la industrialización, el mecanismo es claramente inapropiado en la actualidad, ya que sacrifica las posibilidades de exportación de otros sectores y genera un subsidio directo o indirecto (a través de menores precios de materias primas) al consumo intensivo en bienes extranjeros. La decisión de mantener una tasa de cambio real alta elimina así uno de los mecanismos tradicionales de trasladar los excedentes cafeteros al resto de la economía. Eso mismo impone, sin embargo, el reto de diseñar instrumentos alternativos para lograr este mismo objetivo.

Las formas de lograr esta transferencia son múltiples. Mencionaremos aquí solamente tres de ellas. La primera sería utilizar los recursos del Fondo Nacional del Café para fines más amplios de los que ha tenido hasta hoy. En especial, podría pensarse en utilizar dichos recursos para programas de desarrollo rural en general, superando el marco tradicional de "diversificación cafetera" y, por ende, de inversión

<sup>24</sup> Véanse, por ejemplo FEDESARROLLO, *op. cit.*; Ramírez Ocampo, *op. cit.*; Sarmiento, "Bases para el manejo...", *op. cit.*; "Los altibajos del sector externo: Lecciones y reflexiones", *Estrategia Económica y Financiera*, enero-febrero 1986.

<sup>25</sup> Palacios, *op. cit.*

<sup>26</sup> FEDESARROLLO *op. cit.*; Javier Fernández, "Sobre el manejo de la bonanza cafetera de 1986", *Debates de Coyuntura Económica*, No. 1, marzo 1986.

<sup>27</sup> Sarmiento, "Bases para el manejo...", *op. cit.*

nes en actividades asociadas a las regiones productoras del grano. Esta alternativa implicaría, de hecho, convertir parte de la retención cafetera en un impuesto. Podría ser combinada, obviamente, con mayores actividades de diversificación en las zonas cafeteras y con mayor gasto social a cargo de los Comités Departamentales. Esta alternativa tiene ventajas desde un punto de vista formal, pero terminaría desviando totalmente al Fondo Nacional del Café de su propósito central: la estabilización de los ingresos cafeteros. La segunda posibilidad sería reajustar el impuesto ad-valorem (preferiblemente a través de convertirlo en un instrumento flexible), destinando una parte o la totalidad de los recursos correspondientes a un Fondo Nacional de Inversiones. Finalmente, parte del precio interno del grano podría pagarse en acciones de un Fondo de esta naturaleza. Esta alternativa de establecer un ahorro forzoso en vez de un impuesto al sector tiene la ventaja de mantener los recursos de capital correspondientes en poder de los productores actuales del grano, aunque canalizando dichos excedentes a otros sectores de la economía. Obviamente, equivale a aumentar implícitamente el precio interno y puede inducir, por ello, siembras adicionales del grano.

## II. LAS PERSPECTIVAS DE MEDIANO PLAZO

La bonanza cafetera en curso ha permitido superar en el corto plazo las restricciones de divisas que ha enfrentado la economía colombiana en los últimos años y reiniciar el crecimiento económico. Los ingresos de divisas provenientes de las exportaciones mineras permitirán mantener esta reactivación en lo que resta de la década. No obstante, el margen de acción que proporciona la balanza de pagos es menor al que piensan algunos analistas y depende de una gran diversidad de condiciones inciertas; entre ellas, la duración de la bonanza cafetera, la recuperación firme de los precios internacionales de los hidrocarburos y el efecto de la reciente crisis petrolera sobre el mercado internacional del carbón. No menos importante, el mantenimiento de que una situa-

ción manejable de la balanza de pagos en la década del noventa depende de decisiones en materia de inversión en el sector minero y de la diversificación de la estructura de exportaciones en los próximos años. Además, la experiencia de la última década indica que, aparte de los problemas que plantea el sector externo, existen obstáculos de diferente naturaleza que pueden afectar sensiblemente el desarrollo del país. Entre estos problemas conviene resaltar el atraso tecnológico que ha acumulado el sector industrial, su estructura recargada de ramas poco dinámicas, las limitaciones que impone un sector agrícola poco dinámico, la magnitud del déficit fiscal manejable y el uso ineficiente de los recursos públicos.

Las secciones posteriores buscan arrojar luces sobre algunos de estos temas. El análisis se divide en tres secciones. En la primera se presentan los escenarios de balanza de pagos de la segunda mitad de la década y se analiza la política cambiaria y de comercio exterior a la luz de la literatura económica colombiana. En la segunda, se plantean algunos problemas relacionados con el desarrollo agrícola. En la última se presentan algunas consideraciones sobre la política fiscal.

Las tesis principales que intentaremos mostrar pueden resumirse brevemente. En primer término, queremos enfatizar que, aunque el gobierno debe hacer uso activo de los precios relativos para inducir cambios deseables en la estructura económica, dicho instrumento no puede sustituir otros que deben jugar también un papel decisivo en largo plazo: las inversiones directas del Estado en sectores claves de la economía, la planeación del desarrollo económico, políticas especiales dirigidas a superar problemas específicos en ciertos sectores de la economía y el fomento directo al desarrollo tecnológico. En segundo lugar, el gobierno debe prestar mucho más atención a la complementariedad entre diversos instrumentos de política y entre distintos sectores de la economía que a la competitividad que han enfatizado los autores neo-clásicos. En particular, la promoción de exportaciones

puede ser complementaria con la sustitución de importaciones y el desarrollo agrícola complementario con el industrial, como lo sugiere el desarrollo pasado del país. En tercer lugar, en las condiciones de alta inequidad distributiva, los objetivos de desarrollo deben ser indisociables del propósito explícito de mejorar la distribución del ingreso. Por último, el Estado debe adoptar una política explícita para lograr que los excedentes de ahorro fluyan adecuadamente entre distintos sectores de la economía. Esta afirmación no sólo compete a la relación entre el sector cafetero y el resto de la economía, según vimos en la parte anterior de este trabajo, sino también al sector minero.

## A. La Brecha y la Política Externa

### 1. *Perspectivas de la Balanza de Pagos*

En el Cuadro No. 2 se incluyen dos proyecciones recientes sobre la evolución de la balanza de pagos de Colombia entre 1986 y 1990. Las proyecciones difieren ligeramente entre sí. Las estimaciones del DNP pronostican unas exportaciones de café más altas que las estimadas por FEDESARROLLO, excepto en 1987. Igualmente, esta última entidad pronostica que los precios del petróleo, después de alcanzar US\$18 por barril, permanecerán a ese nivel hasta fines de la década (una proyección similar a la más reciente del Banco Mundial). Por el contrario, el DNP supone que dicha cotización se superará significativamente en los dos últimos años de la década, llegando hasta US\$22 por barril en 1990. Las proyecciones de otras exportaciones de uno y otro organismo no difieren significativamente. Las importaciones proyectadas son más bajas en el caso de FEDESARROLLO. Finalmente, en la cuenta de servicios y transferencias, la proyección de FEDESARROLLO es sustancialmente más deficitaria. La diferencia esencial radica en las cuentas de servicios no financieros y transferencias, para las cuales el DNP pronostica superávits sustanciales hasta 1990 (de entre US\$100 y 300 millones anuales), mientras FEDESARROLLO proyecta déficits crecientes. De

hecho, la proyección de esta última entidad supone que los menores precios del petróleo y el carbón reducirán las utilidades de las empresas extranjeras y, por ende, las remesas de dichas empresas al exterior. Por ello, la proyección de la cuenta de servicios financieros es menos deficitaria que la del DNP.

Los resultados globales de la balanza de pagos se expresan tanto en términos de la cuenta corriente como de la relación entre la deuda neta (deuda externa menos reservas internacionales brutas) y exportaciones de bienes (incluido el oro no monetario). Esta última forma de expresar el resultado de la balanza tiene la ventaja de que, suponiendo que los errores y omisiones son nulos, el déficit en cuenta corriente, menos la inversión extranjera directa, es igual al aumento de la deuda externa neta<sup>28</sup>. Evitamos así, proyectar tanto la evolución de la deuda bruta como de las reservas internacionales.

Como se puede apreciar, ambas estimaciones suponen que después del superávit proyectado en 1986 y del déficit moderado de 1987, la economía colombiana retornará a déficits en cuenta corriente apreciables en 1988, particularmente en el caso de FEDESARROLLO. Los estimativos del DNP indican que la relación Deuda Neta/Exportaciones continuará disminuyendo en forma continua hasta llegar a un modesto 132% en 1990. En el caso de FEDESARROLLO, las proyecciones indican que esta relación se estabilizará en torno a un 165% a partir de 1987. El Gráfico No. 2 indica que esta relación, aunque baja en términos latinoamericanos, seguirá siendo moderadamente alta para los patrones colombianos. Aunque muy inferior a los niveles explosivos de 1971 ó 1983-1985, la

<sup>28</sup> Hacemos caso omiso aquí de la exclusión, en los estimativos de la deuda externa, de algunos pasivos de corto plazo, al igual que la ausencia de algunos activos de corto plazo en el exterior del Fondo Nacional del Café, Ecopetrol y otras entidades en los cálculos de las reservas internacionales.

**CUADRO No. 2**  
**PROYECCIONES DE LA BALANZA DE PAGOS**  
(Millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990
<b>A. DNP</b>					
Exportaciones	5.737	6.019	6.325	6.885	7.338
Café	2.954	2.410	2.021	2.072	2.179
Petróleo y carbón	854	1.668	2.244	2.551	2.738
Otros <sup>1</sup>	1.929	1.941	2.060	2.262	2.422
Importaciones	4.031	4.470	4.857	5.374	5.911
Balanza comercial	1.706	1.549	1.468	1.511	1.427
Servicios y transferencias	-1.246	-1.664	-1.810	-1.921	-1.851
Cuenta corriente	461	- 115	- 342	- 410	- 423
Deuda neta/exportaciones <sup>2</sup>	1.69	1.57	1.50	1.39	1.32
<b>B. FEDESARROLLO</b>					
Exportaciones	5.472	5.915	6.038	6.456	6.737
Café	2.748	2.400	1.854	1.929	2.005
Petróleo y carbón	848	1.608	2.181	2.335	2.380
Otros <sup>1</sup>	1.876	1.907	2.003	2.192	2.352
Importaciones	4.104	4.392	4.720	5.087	5.493
Balanza comercial	1.368	1.523	1.318	1.369	1.244
Servicios y transferencias	-1.219	-1.639	-1.877	-2.190	-2.223
Cuenta corriente	149	- 116	- 559	- 821	- 979
Deuda neta/exportaciones <sup>2</sup>	1.83	1.65	1.66	1.63	1.66

<sup>1</sup> Incluye oro no monetario.

<sup>2</sup> Deuda neta inicial + Déficit en cuenta corriente - Inversión directa.

Fuente: Proyecciones del DNP y FEDESARROLLO a noviembre de 1986.

deuda neta será similar a la de 1973-1975 y superior a la de 1976-1982.

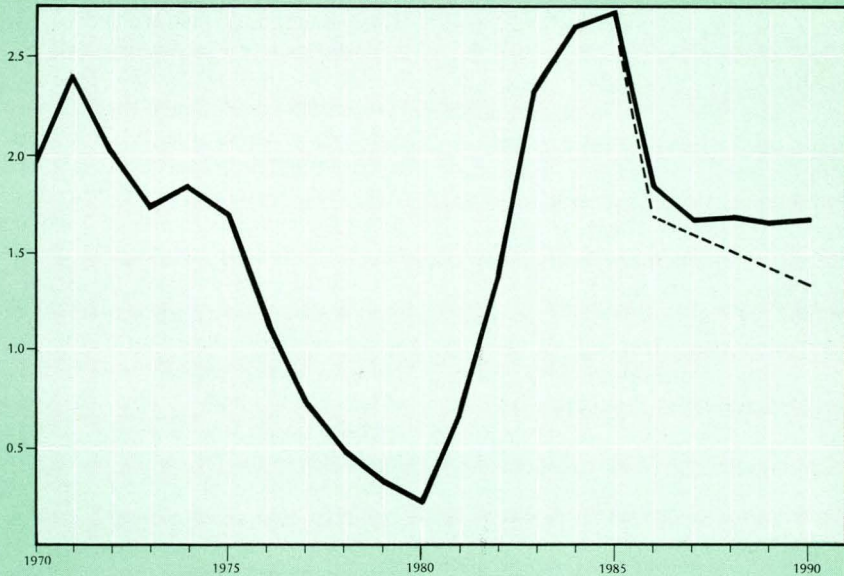
Las perspectivas serán obviamente mejores si la bonanza cafetera perdura más de dos años, si la recuperación del mercado petrolero es más fuerte y si se reducen adicionalmente las tasas de interés internacionales. Pero también serán peores si la caída de los precios del café después de la bonanza es más severa, o si la crisis petrolera se agudiza y afecta sensiblemente al mercado internacional del carbón. Lo que es quizás más grave, los elementos de dinamismo de las exportaciones en el lustro que se inicia podrían no mantenerse en la década del noventa, a no ser que se proyecten des-

de ahora nuevas inversiones en el sector minero o que se logre una estructura mucho más sólida de las exportaciones menores. Como estas últimas representarán apenas un tercio de las ventas externas en 1990, el país tendría que experimentar a partir de entonces un crecimiento muy rápido de las exportaciones menores, para evitar que los coeficientes de endeudamiento neto crezcan de nuevo o que sea necesario adoptar una política muy austera de importaciones, que puede conllevar de nuevo una reducción significativa de los ritmos de crecimiento.

El margen de acción es, así, relativamente estrecho. Aunque no existen lími-



GRAFICO 2  
RELACION DEUDA NETA/EXPORTACIONES  
1970 - 1990



Fuente: Banco de la República y proyecciones de FEDESARROLLO (línea continua) y DNP (línea quebrada).

tes importantes a la capacidad de crecer en el resto de la década a un ritmo anual del 4 al 5%, como el que suponen ambas proyecciones, unos resultados menos favorables en los mercados de café, petróleo y carbón, una liberación de importaciones más allá de los niveles actuales y un atraso en los procesos de diversificación de las exportaciones, podrían generar problemas graves tanto en los próximos años como, especialmente, a comienzos de la década siguiente. La brecha externa continuará, así, siendo un problema latente, de cuya solución dependerá en gran medida la posibilidad de un crecimiento estable de la economía.

## 2. La política externa

La evolución del sector externo jugará, así, un papel clave en el crecimiento económico colombiano en los próximos años. De ahí se deduce la importancia de analizar con detenimiento la política cambiaria y de

comercio exterior y su incidencia sobre la evolución del sector externo. En el análisis de estos problemas, distinguiremos (quizás algo artificialmente) entre los aspectos de corto y mediano plazo de la política externa.

### a. Los efectos de corto plazo

La evidencia relativamente amplia de estudios econométricos indica que la mayoría de los componentes del comercio exterior colombiano son inelásticos al tipo de cambio. El componente más importante de las ventas externas, el café, debe considerarse exógeno en el corto plazo. Igual cosa puede afirmarse sobre las exportaciones de petróleo y carbón, que dependen de inversiones con largos períodos de gestación. Las exportaciones agropecuarias diferentes al café son también inelásticas a los precios relativos y su mayor oferta externa en el corto plazo se realiza en gran medida a costa del abastecimiento interno, acrecentan-

do así las presiones inflacionarias<sup>29</sup>. Por su parte, las exportaciones manufactureras dependen más de la demanda externa que del tipo de cambio, aunque algunas de ellas son elásticas a esta última variable<sup>30</sup>. La respuesta de las exportaciones a cambios en los incentivos (subsidios) directos es, además, prácticamente nula, probablemente porque los productores no los perciben como permanentes<sup>31</sup>. Finalmente, los distintos componentes de las importaciones son inelásticos a los precios relativos, debido a su carácter complementario con la oferta interna de bienes y servicios<sup>32</sup>.

Dadas estas inelasticidades, la tasa de cambio no es un instrumento ágil para manejar los desequilibrios de corto plazo del

sector externo. Además, consideraciones de mediano y largo plazo exigen que los cambios en las condiciones del mercado internacional del café (y quizás también de otros mercados) sean considerados como transitorios y no se reflejen, así, en alteraciones del tipo de cambio. Fuera de ello, estas alteraciones tienen efectos macroeconómicos y no solamente sectoriales. Conviene enfatizar, en particular, el efecto procíclico de los reajustes del tipo de cambio sobre la actividad económica: expansionistas en épocas de abundancia de divisas y contraccionistas en fases de escasez<sup>33</sup>. No menos importante, los ajustes cambiarios tienen efectos claramente procíclicos sobre los flujos de capital; es decir, incentivan entradas en épocas de abundancia y salidas en fases de escasez de divisas. Esta respuesta de los flujos de capital, al igual que las presiones sobre el tipo de cambio que se expresan típicamente en el mercado negro de divisas, indican que los agentes privados no valoran adecuadamente el equilibrio de mediano y largo plazo del sector externo ni los efectos macroeconómicos de las alteraciones del tipo de cambio.

Todas estas consideraciones apuntan hacia la conveniencia de mantener un tipo de cambio controlado, cuyo criterio de manejo debe ser fundamentalmente el equilibrio (sin lugar a dudas esquivo) del sector externo en el mediano y en el largo plazo. La evidencia que se presenta en la sección siguiente indica que los incentivos que genera el régimen cambiario y de comercio exterior juega un papel importante en la transformación de la estructura económica para lograr este objetivo, conjuntamente con otros instrumentos de política.

Este criterio de manejo del tipo de cambio exige que el gobierno utilice un arsenal

<sup>29</sup> Roberto Junguito, "El sector agropecuario colombiano en la década de los años ochenta", en *La economía colombiana en la década de los ochenta*, Bogotá: FEDESARROLLO, 1979, Cap. V; Leonardo Villar, *Las exportaciones menores en Colombia: determinantes de su evolución y su composición*, Tesis de Magister, Universidad de los Andes, Cap. III, y "Características de las exportaciones colombianas de manufacturas: un análisis empírico sobre su intensidad en mano de obra", por aparecer en *Coyuntura Económica*, marzo 1987.

<sup>30</sup> Juan José Echavarría, "La evolución de las exportaciones colombianas y sus determinantes: un análisis empírico", *Ensayos sobre política económica*, No. 2, septiembre 1982; Leonardo Villar, "Determinantes de la evolución de las exportaciones menores en Colombia, 1960-1981", *Coyuntura Económica*, octubre 1984; Thomas, *op. cit.*, Apéndice II, elaborado por Sebastián Edwards; y Eduardo Lora, *Los sistemas de incentivos y financiamiento y el comportamiento de las exportaciones menores*, Informe de Investigación, FEDESARROLLO, 1985.

<sup>31</sup> Echavarría, *op. cit.*; Lora, *Los sistemas... op. cit.*

<sup>32</sup> José Antonio Ocampo, "Política económica bajo condiciones cambiantes del sector externo", *Ensayos sobre política económica*, No. 2, septiembre 1982; Hernando José Gómez, "La demanda colombiana de importaciones", *Ensayos sobre política económica*, No. 1, marzo 1982; y Leonardo Villar, "Determinantes de las importaciones en Colombia: un análisis econométrico", *Ensayos sobre política económica*, No. 8, diciembre 1985.

<sup>33</sup> El efecto se deriva del déficit en cuenta corriente permanente del sector no cafetero. El impacto total depende de la manera como el precio interno real del café se vea afectado por la devaluación o revaluación real. Para un análisis del impacto recesivo de la devaluación real reciente, véase Londoño, *op. cit.*, y Lora y Ocampo, *op. cit.*

de instrumentos complementarios para manejar los ciclos de abundancia y escasez de divisas que generan las fluctuaciones del mercado internacional del café. El manejo anticíclico de los recursos del Fondo Nacional del Café es, sin duda, el más importante de estos instrumentos, según vimos en la parte I de este ensayo. La propia presión de los cafeteros hace, sin embargo, que este instrumento sólo opere en forma imperfecta: en los períodos de alzas en las cotizaciones externas, reciben un aumento de los precios reales; ello implica, a su vez, que dichos precios deben reducirse de nuevo cuando bajan los precios externos. Además, no es evidente que en un mercado internacional inestable, deba aislarse totalmente a los productores domésticos de las fluctuaciones externas.

Así las cosas, otros instrumentos deben utilizarse para el mismo objetivo<sup>34</sup>. El manejo anticíclico de la política monetaria y fiscal es uno de los instrumentos complementarios. El manejo anticíclico de los flujos de capital de corto plazo a través de los mecanismos tradicionales del control de cambios colombiano (encajes sobre exigibilidades en moneda extranjera de los bancos comerciales) es también eficaz, según lo ilustra la experiencia colombiana en la última década<sup>35</sup>. De hecho, el acceso a este tipo de instrumentos puede considerarse como uno de los logros básicos del control de cambios<sup>36</sup>. Por último, la restricción de

importaciones a través de instrumentos diferentes al tipo de cambio puede también jugar un papel importante durante las fases de escasez de divisas. El instrumento más utilizado en Colombia para lograr este objetivo es el control directo a las compras externas. Ello podría complementarse con un manejo procíclico de las inversiones intensivas en moneda extranjera y anticíclico de aquellas intensivas en moneda nacional, tal como lo recomendó Prebisch hace más de dos décadas<sup>37</sup>.

De estos instrumentos, el control de importaciones es el que contrasta más abiertamente con el análisis neo-clásico, que recomienda no utilizarse o emplear alternativamente aranceles o, lo que es lo mismo, un sistema de remate de las licencias de importación<sup>38</sup>. La sustituibilidad de los controles por aranceles es, en la práctica, imperfecta, ya que los primeros son un instrumento mucho más ágil<sup>39</sup> y, ante todo, sus resultados son *ciertos* en términos de la presión que generan sobre las reservas. Para lograr un objetivo igualmente cierto a través de aranceles, las autoridades necesitarían conocer las funciones de demandas de todos los bienes y servicios de la economía, incluyendo aquellas de carácter especulativo típicas de un período de escasez de divisas.

Estrictamente, por lo tanto, sólo el remate de licencias de importación es un sustituto cercano al control cuantitativo de las importaciones. No obstante, no es un

<sup>34</sup> Para una discusión general sobre este tema, véase Carlos Caballero y Guillermo Perry, "Ajustes del sector externo ante los ciclos de precios del café", en José Antonio Ocampo (ed.), *La política económica en la encrucijada*, Bogotá, Banco de la República - CEDE, 1984, Cap. 6.

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, Juan Carlos Jaramillo y Fernando Montes, "El comportamiento del endeudamiento privado externo para la financiación de importaciones: 1971-1977", *Revista del Banco de la República*, marzo 1977; y Sergio Clavijo, "La financiación a los importadores, 1976-1980", *Revista del Banco de la República*, agosto 1981.

<sup>36</sup> Cuddington, *op. cit.*, propone otro sistema, la creación de cuentas en dólares en los bancos

domésticos, que tendrían como contrapartida el depósito de las sumas correspondientes por parte de los bancos en el exterior. La propuesta puede ser compatible con el control de cambios, pero no con el objetivo de mantener los activos domésticos del público libres de dolarización.

<sup>37</sup> Raúl Prebisch, "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín Económico de América Latina*, marzo 1961.

<sup>38</sup> Thomas, *op. cit.*, Cap. 3.

<sup>39</sup> *Ibid.*, *op. cit.*, p. 55, reconoce esta posible ventaja.

sustituto perfecto. En efecto, el remate de licencias, al igual que los aranceles, garantizan que el ajuste de la economía se dará a través de los precios de los productos importados. Esto ocurre, sin duda, en el caso de algunos bienes sujetos a control<sup>40</sup>. Sin embargo, la literatura teórica ha identificado diversas condiciones bajo las cuales el ajuste ante mayores controles se da a través de cantidades producidas y no de precios de escasez; este resultado es más probable en una economía en la cual los beneficiarios de los controles son empresas productivas, que utilizan el acceso a las licencias para aumentar su penetración en el mercado, más que para tratar de apropiarse de las rentas de escasez generadas por el control<sup>41</sup>.

La evidencia econométrica sugiere, en efecto, que los controles tienen un efecto expansionista sobre la actividad doméstica en Colombia, particularmente en la industria<sup>42</sup>, en tanto que su efecto inflacionario no es muy pronunciado<sup>43</sup>. A finales de los años sesenta, después de un largo período de controles directos a las compras externas, Hutchenson encontró que no existían grandes cuasi-rentas asociadas a los controles, e incluso que las industrias tradicionales sólo utilizaban muy parcialmente el margen de protección que le otorgaban los sistemas arancelario y para-arancelario<sup>44</sup>. Desafortunadamente,

ningún estudio ha tratado de confirmar o reprobar esta conclusión para períodos posteriores<sup>45</sup>.

El uso (prudente) de los controles directos a las importaciones parece así ampliamente justificado en el caso colombiano, en particular, para manejar períodos agudos de escasez de divisas. En el mediano y en el largo plazo, la capacidad de desmontar los controles depende críticamente del éxito que se logre en la diversificación de la estructura de comercio exterior. La lógica contraria, es decir, que el desmonte de los controles es un pre-requisito para la diversificación, no parece correcta, no sólo en virtud de la experiencia desafortunada de liberación de importaciones de finales de la década pasada y comienzos de la actual, sino de la propia debilidad latente del sector externo colombiano.

#### b. Los efectos de largo plazo

Las comparaciones internacionales indican que una parte importante de las diferencias de los patrones de cambio estructural de los países en desarrollo está asociada a diferentes regímenes de comercio exterior. El éxito de distintos países en desarrollar sectores de exportación dinámicos ha sido decisivo en el crecimiento alcanzado desde mediados de los años sesenta (aunque no con anterioridad). Este resultado ha sido interpretado por muchos autores como una demostración de las virtudes de una estrategia "liberal" de desarrollo hacia afuera, en contraste con las experiencias de desarrollo hacia adentro típicas de la mayor parte del Tercer Mundo. Esta interpretación no es convincente. Al menos en los países "grandes" (dentro de los cuales

<sup>40</sup> Véase Javier Fernández, Clara I. Bello, Andrés O'Byrne y Jorge Roldán, "Protección aduanera e incentivos a las exportaciones: experiencia colombiana reciente", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Diciembre 1985.

<sup>41</sup> José Antonio Ocampo, "El impacto macroeconómico del control de importaciones", *Ensayos sobre política económica*, No. 8, diciembre 1985.

<sup>42</sup> José Antonio Ocampo, *Balanza de pagos, ahorro e inversión en Colombia*, Informe de Investigación, FEDESARROLLO, 1985, Cap. 4.

<sup>43</sup> Véase al respecto Ocampo, "El impacto macroeconómico del control..." *op. cit.* Notas 21 y 23, p. 21.

<sup>44</sup> Thomas Lee Hutchenson, *Incentives for Industrialization in Colombia*, Tesis Doctoral,

Universidad de Michigan, 1973, esp. Cap. III y Apéndice B; y Carlos F. Díaz-Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*. Nueva York: National Bureau of Economic Research, 1976, pp. 149-150.

<sup>45</sup> El estudio de Fernández, *et. al.*, *op. cit.*, sólo analiza una muestra limitada de productos, y llega a conclusiones opuestas a las de Hutchenson.

se clasifica Colombia en estas comparaciones), una activa sustitución de importaciones parece haber desempeñado un papel clave en los procesos de éxito exportador, al ofrecer una base doméstica fuerte para la conquista posterior de los mercados externos de bienes industriales. Este hecho ha sido documentado para Corea, Taiwan, Israel, Turquía y Brasil. Más aún, el éxito en los mercados externos no necesariamente refleja una estrategia "liberal". La simple inspección de países de rápido desarrollo y éxito exportador (Grecia, Israel, Portugal, Corea, España, Taiwan, Yugoslavia y Brasil) así lo confirma. Muchos de estos países han combinado activamente la promoción de exportaciones con una política también activa (a nivel global, como en Brasil, o sólo en industrias nuevas, como en Corea) de sustitución de importaciones. Además, la activa intervención estatal en otros aspectos del manejo económico (inversiones estatales, asignación de crédito, política tecnológica, etc.) también es notoria en la mayoría de estos países. Muchos de ellos han utilizado también activamente en su política de desarrollo un instrumento, las cuotas de exportación, tan poco "liberal" como los controles directos a las importaciones<sup>46</sup>.

Desde un punto de vista teórico, no es evidente que la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones sean objetivos incompatibles de política económica. En realidad, el argumento neo-clásico en favor del libre comercio está desarrollado para una economía con pleno empleo de recursos productivos, en la cual sólo se transan con el exterior bienes finales. En

presencia de desempleo y bienes intermedios importados, pueden existir razones teóricas para amparar la protección nacional y subsidiar simultáneamente las actividades de exportación. Los niveles de protección y subsidios óptimos aumentan directamente con la intensidad de mano de obra de las distintas actividades, la elasticidad de la demanda de mano de obra al salario real y la complementariedad entre la mano de obra y los insumos importados, e inversamente del efecto del sector respectivo sobre el costo de vida. Además, si existen límites (fiscales o de acuerdos internacionales) a los niveles de los subsidios de exportación, aumenta la conveniencia de la sustitución de importaciones<sup>47</sup>.

La experiencia colombiana en materia de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones hasta 1974 ilustra la posibilidad y ventajas de combinar ambas estrategias. En efecto, la estructura de protección promovió un patrón de industrialización exento de grandes ineficiencias<sup>48</sup>. En comparaciones internacionales, el patrón de producción y comercio generado por la estructura de protección en Colombia aparece como relativamente "neutral". De hecho, las grandes "anormalidades" en relación con los patrones de otros países en desarrollo fueron la gran importancia del sector agropecuario en el crecimiento económico y el atraso relativo de la producción de bienes intermedios<sup>49</sup>. Un análisis más detallado de la estructura de la industria manufacturera indica, sin embargo, que se desarrollaron excesivamente los sectores tradicionales (alimentos, bebidas, tabaco y textiles); el resto de sectores (con la excep-

<sup>46</sup> Véanse, entre otros, Hollis Chenery, *et. al.*, *Industrialization and Growth: A Comparative Analysis*, Mimeo, 1985; Howard Pack y Larry E. Westphal, "Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality", *Journal of Development Economics*, 1986; José Antonio Ocampo, "New Developments in Trade Theory and LDCs" *Journal of Development Economics*, 1986; Simon Teitel y Francisco Thoumi, "From Import Substitution to Exports: the Recent Experience of Argentina and Brazil", Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1984.

<sup>47</sup> Edward Buffie, "Real Wage Rigidity and Optimal Commercial Policy in Less Developed Countries", Mimeo, Universidad de Pennsylvania, mayo 1985.

<sup>48</sup> Guillermo Perry, "Política cambiaria y de comercio exterior: revisión de la experiencia histórica y propuesta para la próxima década", en *La economía colombiana en la década de los ochenta*, Bogotá: FEDESARROLLO, 1979, Cap. IX.

<sup>49</sup> Chenery *et. al.*, *op. cit.*, esp. 4, 6 y 7.

ción de productos químicos y derivados del petróleo) se rezagaron con respecto al "patrón internacional"<sup>50</sup>.

El proceso de sustitución de importaciones estuvo acompañado por un proceso activo de diversificación de las exportaciones entre 1960 y 1974. La participación de productos diferentes al café, oro e hidrocarburos en las exportaciones totales aumentó continuamente en los años sesenta y comienzos de los setenta. En efecto, dicha participación aumentó de un 7.0% en 1955-1959 a un 12.2% en 1960-1964, 23.7% en 1965-1969 y 40.8% en 1970-1974<sup>51</sup>. En contra de lo que se cree a menudo, el proceso ya había comenzado antes de 1967. En efecto, un índice de quantum de principales productos primarios diferentes a café y minerales aumentó 336% entre 1955-1959 y 1967, y el de productos manufacturados en un 290%<sup>52</sup>. Las razones son claras. Nuevamente, en contra de lo que se afirma a la ligera, hubo una devaluación real sustancial en 1957 que, pese a sus erosiones cíclicas posteriores, elevaron permanentemente los precios relativos de los bienes comercializados. Si la tasa de cambio real se estima en relación con los Estados Unidos, utilizando los índices de precios al consumidor, se obtiene una devaluación real efectiva del 73% entre 1945-1955 y 1959-1966 para las exportaciones menores y del 66% para las importacio-

nes<sup>53</sup>. La diferencia entre una y otra se explica por los beneficios de una tasa de cambio más favorable para las nuevas exportaciones, del Plan Vallejo introducido en 1959 y de los beneficios tributarios creados en 1960.

El gran problema del sistema de subsidios a las exportaciones antes de 1967 no fue la ausencia de incentivos de precio en relación con los niveles típicos en los años cuarenta y cincuenta, sino su inestabilidad, según lo demuestra hace cerca de una década Carlos Díaz-Alejandro<sup>54</sup>. De hecho, el gran cambio introducido en 1967 no fue tanto la devaluación real, sino la mayor estabilidad del tipo de cambio real y de los incentivos directos a las exportaciones menores. Entre 1960-1966 y 1968-1974, en efecto, la tasa cambio real efectiva para las exportaciones menores (ponderada para 22 socios comerciales) se devaluó 13%; al tiempo, el coeficiente de variación anual de dicha tasa de cambio disminuyó a una cuarta parte<sup>55</sup>. Conviene anotar, además, que el éxito exportador a partir de 1967 no se hizo con un desmonte de la estructura de protección arancelaria y sólo con una reducción gradual y muy parcial de los controles directos a las importaciones. En efecto, una estimación realizada para 1974 indica que, de acuerdo con las mediciones corrientes, el régimen de comercio exterior seguía teniendo un sesgo considerable en contra de las exportaciones menores: la protección efectiva promedio para la producción nacional era entonces del 51.7% contra sólo 6.2% para las exportaciones menores<sup>56</sup>. Conviene anotar también que,

<sup>50</sup> Juan José Echavarría, Carlos Caballero y Juan Luis Londoño, "El proceso colombiano de industrialización: algunas ideas sobre un viejo debate", *Coyuntura Económica*, septiembre 1983.

<sup>51</sup> José Antonio Ocampo, Joaquín Bernal, Mauricio Avella y María Errazuriz, "La consolidación del capitalismo moderno (1945-1985)", en Ocampo (ed.), *Historia Económica de Colombia*, en prensa, Cap. 7, Cuadro 7.4.

<sup>52</sup> Las series correspondientes coinciden a partir de 1960 en los datos de Villar, *Las exportaciones menores... op. cit.*, Cuadro II-2; han sido elaboradas para años previos con la misma metodología. La serie de productos primarios incluye banano, algodón, azúcar, tabaco, flores, arroz, bovinos en pie, carne de bovinos y mariscos.

<sup>53</sup> Véase José Antonio Ocampo, "El sector externo y la política macroeconómica", en Ocampo (ed.), *La política económica...*, op. cit., Cap. 5, Cuadro 3.

<sup>54</sup> Díaz-Alejandro, *op. cit.*, Cap. 2.

<sup>55</sup> Ocampo, "El sector externo..." *op. cit.*, Cuadro 4. El coeficiente de variación se define como la relación entre la desviación estándar y la media de la variable.

<sup>56</sup> Juan José Echavarría y Guillermo Perry, "Aranceles y subsidios a las exportaciones: análisis de su estructura sectorial y de su im-

aunque la promoción de exportaciones favoreció en promedio a sectores más trabajo intensivos<sup>57</sup>, las empresas que se beneficiaron dentro de cada sector de la ampliación de las ventas externas eran relativamente más capital intensivas que sus competidores<sup>58</sup>. Además, algunas ramas intensivas en capital también se beneficiaron de la expansión de las exportaciones, tanto hacia los países desarrollados como, más particularmente, hacia las naciones vecinas<sup>59</sup>. No obstante, el efecto global sobre el empleo generado por la expansión exportadora no fue tan notorio como para afirmar, a la ligera, que la apertura exportadora fue uno de los elementos centrales en la mejoría de la situación del empleo a partir de 1967.

La experiencia colombiana anterior a 1974 indica así que: 1) un nivel alto de la tasa de cambio real y una política comercial activa pueden promover cambios significativos en la estructura de producción y comercio exterior del país en plazos no excesivamente largos; (2) la estabilidad de los incentivos es fundamental, especialmente para las exportaciones menores; y (3) la política de promoción de exportaciones no es necesariamente incompatible con una política de sustitución de importaciones. La experiencia posterior a 1974 indica, a la inversa, la validez de estas afirmaciones. No obstante, conviene recordar que el crecimiento del comercio mundial fue más favorable para una expansión dinámica de las exportaciones menores antes de 1974; las estimaciones econométricas han corroborado la importancia de este factor, particularmente en el caso de los bienes manufacturados que exporta el país<sup>60</sup>.

pacto sobre la apertura de la industria colombiana", *Coyuntura Económica*, Julio 1981.

<sup>57</sup> Francisco Thoumi, "Estrategias de industrialización, empleo y distribución del empleo en Colombia", *Coyuntura Económica*, abril 1979; y Villar, *Las exportaciones menores...* *op. cit.*, Cap. IV.

<sup>58</sup> Echavarría y Perry, *op. cit.*

<sup>59</sup> Díaz-Alejandro, *op. cit.*, Cap. 2; y Villar, *Las exportaciones menores...* *op. cit.* Cap. IV.

<sup>60</sup> Véanse los trabajos citados en la nota 30.

La compatibilidad de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones se deriva, en primer término, del incentivo común que concede en una y otra dirección la política cambiaria. En la medida en que la subutilización de recursos productivos es el hecho predominante, esta promoción de actividades sustitutivas o de exportación no se hace, además, a costa de los bienes no comercializados, como sostienen los teóricos neo-clásicos. Por el contrario, a través de una mayor demanda generada por la expansión de los bienes comercializados, las actividades domésticas pueden también beneficiarse en el proceso. Existen, sin embargo, otras relaciones económicas que permiten pensar en complementariedades entre las actividades de sustitución y exportadoras. En particular, como ha acontecido en otros países, el mercado doméstico sirve en múltiples casos como plataforma (es decir, como fuente de aprendizaje y de economías de escala mínimas) para el lanzamiento posterior de un sector particular a los mercados externos. El azúcar y el algodón, en el caso de los productos primarios, y casi toda la industria manufacturera tradicional, son casos ilustrativos en Colombia de una transición exitosa de sectores de sustitución de importaciones a sectores de exportación. En otros casos, la complementación entre el mercado interno y la exportación sirve para alcanzar economías de escala aceptables en nuevos sectores<sup>61</sup>.

Una política cambiaria y comercial activa y estable, orientada tanto a la promoción de exportaciones como a la sustitución de importaciones, debe desempeñar así un papel activo en la política futura de desarrollo. Dos hechos importantes resaltan la importancia de combinar activamente ambas estrategias: el ambiente internacional mucho más incierto de aquel típico has-

<sup>61</sup> Este hecho puede verse reflejado en sectores que son al mismo tiempo exportadores y de sustitución intermedia. Véase, al respecto, la clasificación introducida en Ocampo, "Política económica bajo condiciones...", *op. cit.*, Cuadro 6.

ta 1974 y la propia debilidad de la industria colombiana (y, en menor medida, de la agricultura comercial), debilitada por diez años de crisis; como lo anotamos anteriormente, la experiencia internacional parece indicar que el éxito de una estrategia de desarrollo hacia afuera en países como Colombia depende en gran medida de la fortaleza del proceso previo de industrialización basado en el mercado interno<sup>62</sup>. Aunque los incentivos de precio que genera los regímenes cambiario y de comercio exterior son, así, críticos, otras políticas deben apoyar el proceso. Entre ellas, conviene destacar las inversiones directas del Estado en los sectores minero, industrial y agrícola, revirtiendo, en los dos últimos casos, la política adoptada desde mediados de los años setenta. Además, según lo indica la experiencia de otros países, una acción más decisiva del Estado en la promoción del cambio tecnológico, en todas sus modalidades (desde la investigación pura hasta la más aplicada, que incluye la adaptación de productos y tecnologías) debe jugar también un papel importante en la estrategia de cambio estructural. En este aspecto, la experiencia colombiana ha sido, hasta hoy, extremadamente pobre.

Uno de los grandes obstáculos de una estrategia de cambio estructural es la conformación relativamente irracional del sistema actual de protección arancelaria y promoción de exportaciones. Esta estructura ha sido diseñada sin tener en cuenta criterios óptimos de fijación de subsidios<sup>63</sup>. Fuera de su alta dispersión, la estructura arancelaria está plagada de exenciones y excepciones, que reducen su impacto real y hacen extremadamente difícil su administración<sup>64</sup>. La estructura es, además, relativamente arcaica, ya que protege excesivamente a las industrias tradicionales y no protege, o lo hace sólo con niveles muy bajos, los sectores de nueva sustitución. El siste-

ma de promoción de exportaciones ha estado, además, plagado de inestabilidad en la última década, reduciendo su impacto efectivo<sup>65</sup>. La eliminación reciente del requisito de utilizar insumos nacionales en el Plan Vallejo, cuando estos estén disponibles en el país con las calidades necesarias, garantiza una protección efectiva positiva para la actividad exportadora<sup>66</sup>, pero lo hace a costa de trasladar la protección efectiva negativa a actividades domésticas que suministran insumos a los sectores de exportación. Por último, todo el sistema de protección y promoción de exportaciones sigue estando limitado a la producción de bienes. La producción de servicios, pese a múltiples manifestaciones de intención, no ha sido objeto alguno de atención hasta hoy.

La adopción de una estrategia como la sugerida en las páginas anteriores requiere así una reforma a fondo de nuestros instrumentos de protección y promoción de exportaciones. Los elementos mínimos de esta reforma deben ser: (1) simplificación del régimen arancelario, incluyendo la eliminación de la mayoría de las exenciones vigentes, en particular las que benefician al sector público; (2) cambio en su estructura, para promover nuevas actividades de sustitución de importaciones; (3) diseño de un sistema de promoción de exportaciones que garantice estabilidad a los incentivos y protección efectiva adecuada a las actividades complementarias domésticas; (4) inclusión del sector servicios; y (5) incorporación generalizada del criterio de generación de empleo en el diseño de una nueva estructura de protección arancelaria y subsidios a las exportaciones. Este último criterio debe ser dinámico y no estático, es decir, debe favorecer las actividades intensivas en mano de obra con potencial de crecimiento en el mercado externo o doméstico; de lo contrario se convierte en una cuasi-renta para los empresarios ya establecidos en el sector. Además, el criterio debe

<sup>62</sup> Chenery *et. al.*, *op. cit.*, Caps. 6 y 7.

<sup>63</sup> Echavarría y Perry, *op. cit.*

<sup>64</sup> Fernández *et. al.*, *op. cit.*

<sup>65</sup> Lora, *Los sistemas... op. cit.*

<sup>66</sup> Fernández, *et. al.*, *op. cit.*



aplicarse, no sólo a la mano de obra no calificada, sino también a la calificada, en virtud de las necesidades que genera la revolución educativa del país.

## B. El desarrollo agrícola

La discusión en torno a las dificultades que genera el sector agrícola en Colombia ha girado en los últimos años en torno a dos ejes totalmente diferentes y, en algún sentido, contrapuestos. Los economistas de raigambre neo-clásica han enfatizado el efecto de la política cambiaria y de comercio exterior sobre la crisis de la agricultura comercial<sup>67</sup>. Por otra parte, con base en argumentos de corte estructuralista, otros autores han enfatizado los cuellos de botella generados por la producción de alimentos en la última década<sup>68</sup>. De esta manera, mientras los primeros enfocan su atención sobre la *reducción* de los precios de los bienes *comercializables*, los segundos lo hacen sobre el *aumento* de los precios relativos de los bienes *no comercializables* de origen agrícola.

Para el primer grupo de autores, el régimen de protección a la industria y la sobrevaluación cambiaria son impuestos a la actividad agrícola que retrasan su desarrollo. De esta manera, el eje del análisis es la *sustituibilidad* entre las actividades agrícolas e industriales. El intento más ambicioso por calcular los impuestos implícitos al sector agrícola ha sido realizado por Jorge García<sup>69</sup>. Con base en la alta correlación

entre los precios de los bienes domésticos en relación con las exportaciones y de los bienes importados con respecto a este mismo numerario, el autor concluye que un aumento en los niveles de protección (es decir, del segundo de los precios relativos mencionados) se transmite como una ventaja para la producción de bienes domésticos en relación con las exportaciones. El efecto anterior se conjuga con los efectos del control directo a las importaciones, que genera rentas de escasez para las personas o las firmas que se ven favorecidas en los procesos de asignación de licencias. Pese al importante intento de calcular los impuestos implícitos a la agricultura, la argumentación empírica que sustenta las estimaciones es débil. En efecto, la correlación mencionada es en gran medida espúrea, ya que surge de haber tomado el precio más inestable (las exportaciones) como numerario. El efecto protector del control directo a las importaciones se calcula, además, con base en una función de demanda global de importaciones, sin ninguna evidencia directa sobre las rentas de escasez de las cuales se apropian los receptores de licencias. Finalmente, aunque el autor reclama que el análisis se basa en un esquema de equilibrio general, no toma en cuenta los sesgos de los sistemas tributario y crediticio, que han favorecido sistemáticamente a la agricultura en Colombia.

El trabajo reciente de Thomas<sup>70</sup> analiza extensamente las causas de la crisis de la agricultura comercial. De acuerdo con este autor, la política de promoción de exportaciones y mantenimiento de la alta paridad cambiaria entre 1967 y 1974 constituyó, conjuntamente con la bonanza de materias primas en el mercado internacional, un ambiente propicio para el desarrollo agrícola en Colombia. Por el contrario, pese a la mayor protección para-arancelaria ofrecida a la agricultura desde mediados de los años setenta, la revaluación real y la presión de costos (de insumos y mano de obra), en un ambiente de reducción de los precios reales internacionales, se reflejaron

<sup>67</sup> Thomas, op. cit.; Jorge García, *The Effect of Exchange Rates and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia: 1953-1978*, Washington: International Food Policy Research Institute, 1981; y Gabriel Montes, "Políticas macroeconómicas y desarrollo agropecuario", *Revista Nacional de Agricultura*, diciembre 1984.

<sup>68</sup> Sarmiento, *Funcionamiento y control...*, op. cit., Cap. II; Londoño, op. cit.; y SAC, "Los planes de desarrollo y el sector agropecuario", *Revista Nacional de Agricultura*, febrero 1983.

<sup>69</sup> García, op. cit.

<sup>70</sup> Thomas, op. cit., esp. Caps. 1 y 4.

en una disminución de los precios relativos domésticos de los bienes comercializados agrícolas y, aún más severa, de la rentabilidad de dichas actividades.

El eje de atención de los economistas estructuralistas es radicalmente diferente. De acuerdo con Sarmiento y Londoño, que han desarrollado extensamente este punto de vista, el sector agrícola y, más específicamente, la producción de alimentos, se convirtió en cuello de botella esencial para el desarrollo del resto de la economía desde los años setenta, cuando la brecha extrema dejó de ser dominante. Este hecho se reflejó en la tendencia al crecimiento de los precios relativos de los alimentos en un contexto de alta inestabilidad de dicha variable. En un modelo teórico en el cual el sector de alimentos se ajusta vía cambios en precios y el industrial vía cambios en la utilización de capacidad, el aumento en los precios relativos de los primeros afecta desfavorablemente la actividad económica del segundo. Según vimos en la parte I de este trabajo, el efecto se produce por la redistribución de ingresos de sectores con altas (los asalariados urbanos) a otros con bajas (los rentistas rurales, principalmente) propensiones a consumir. Por lo demás, este tipo de análisis indica que existe una alta *complementariedad* entre la agricultura y la industria, en vez de la sustituibilidad típica del análisis neo-clásico.

Los dos fenómenos anotados no son necesariamente independientes y están, además, relacionados con otros procesos vividos por el sector agrícola en la segunda mitad de los años setenta. La política adoptada en materia de precios internos del café y del resto de los instrumentos de política económica determinó, según vimos en la parte I, tanto la aceleración de la inflación de alimentos como la reducción de los precios relativos de los bienes comercializables. La alta competencia por la mano de obra rural, en un contexto de reducción de los excedentes estructurales de mano de obra en el campo, generó la respuesta conocida de los jornales rurales, que presionó la rentabilidad de la agricultura empresarial

y los costos de oportunidad de los campesinos no cafeteros. Es posible que la competencia por las tierras en algunas zonas haya tenido un resultado similar. Fuera de ello, conviene hacer énfasis sobre el impacto común sobre el sector agrícola no cafetero de las inversiones estatales decrecientes en actividades de desarrollo y difusión de nuevas tecnologías, adecuación de tierras y mercadeo<sup>71</sup>. La presión de los costos de insumos también fue común, aunque de mayor incidencia en la agricultura comercial. La agricultura campesina, que tiene un mayor peso en la producción de alimentos, se vió afectada por los problemas de acceso a la tierra, acentuados con el desmonte de la reforma agraria, el lento crecimiento de los recursos ordinarios de la Caja Agraria y el escaso acceso al Fondo Financiero Agropecuario. Por último, el recrudescimiento de la violencia rural afectó desfavorablemente una y otra actividad.

El Cuadro No. 3 permite apreciar la validez de algunas hipótesis sobre el desarrollo histórico y la crisis agrícola reciente. Este cuadro resume la evolución del PIB agropecuario, la producción cafetera y la agricultura no cafetera entre 1950 y 1984; esta última se ha dividido en productos comerciales y de plantación, y tradicionales y mixtos, distinguiendo entre estos últimos aquellos que muestran mayor o menor dinamismo a largo plazo. El análisis de estos datos permite complementar o matizar significativamente algunas de las consideraciones anteriores. Quisiéramos resaltar, en particular, lo siguiente:

- 1) La agricultura colombiana ha experimentado una transformación estructural sustancial en la post-guerra. Esta transformación comenzó claramente con anterioridad a 1967. El núcleo de la transformación fue la agricultura comercial y de plantación; estos productos ya estaban en rápida expansión desde los años cincuenta, en la fase más aguda de sustitución de importaciones. La demanda de estos nuevos productos provino de la

<sup>71</sup> *Ibid*, Cap. 7.

**CUADRO No. 3**  
**CRECIMIENTO HISTORICO DEL SECTOR AGRICOLA, 1950-1984**  
 (Promedios anuales y tasas de crecimiento)

	PIB agropecuario (millones de pesos de 1975) <sup>a</sup>	o/o	Producción de café (millones de sacos de 60 kg.) <sup>b</sup>	o/o	Valor de la producción agrícola no cafetera (Millones de pesos de 1975) <sup>c</sup>							
					Comerciales y de plantación <sup>1</sup>	o/o	Tradicionales y mixtos dinámicos <sup>2</sup>	o/o	Tradicionales y mixtos de lento crecimiento <sup>3</sup>	o/o	Total	o/o
1950-4	41.405		6.3		3.276		8.206		8.296		19.778	
1955-9	48.533	3.2	6.5	0.6	4.644	7.2	8.792	1.4	8.329	0.1	21.764	2.0
1960-4	56.453	3.1	7.4	2.6	7.648	10.5	9.570	1.7	8.546	0.5	25.764	3.4
1965-9	66.088	3.2	7.8	1.1	10.999	7.5	11.598	3.9	9.477	2.1	32.073	4.5
1970-4	80.874	4.1	7.7	-0.3	14.926	6.3	15.580	6.1	7.374	—	37.879	3.4
1975-9	101.483	4.6	9.3	3.8	19.781	5.8	19.919	5.0	9.836	0.4 <sup>4</sup>	49.536	5.5
1980-4	117.450	3.0	13.0	6.9	21.481	1.7	21.919	1.9	9.919	0.2	53.319	1.5

<sup>1</sup> Arroz, cebada, sorgo, ajonjolí, algodón, palma africana, soya, azúcar, banano de exportación y cacao.

<sup>2</sup> Papa, tabaco, yuca y plátano.

<sup>3</sup> Maíz, trigo, fríjol y panela.

<sup>4</sup> Crecimiento en relación con 1965-9.

**Fuentes:**

<sup>a</sup> Cuentas Nacionales, Banco de la República (1950-1970) y DANE (1970-1984).

<sup>b</sup> Federación Nacional de Cafeteros.

<sup>c</sup> DNP-UEA, Indicadores físicos nacionales de productos agrícolas, Feb. 1985. Cuando existe más de una serie disponible, se utilizó la de Atkinson-OPSA.

expansión industrial y de las exportaciones; según vimos en una sección anterior, estas últimas estaban ya en bonanza desde comienzos de los años setenta. La agricultura comercial se benefició de múltiples políticas estatales de fomento, ya sea de carácter general (crédito, investigación, difusión tecnológica y adecuación de tierras) como específicas. Así las cosas, no parece haber habido una gran incompatibilidad entre la política de industrialización y de desarrollo de la agricultura comercial. Por el contrario, los datos del Cuadro No. 3 tienden más bien a corroborar la gran importancia del desarrollo dinámico del sector agrícola colombiano en el proceso de industrialización que se deriva de las comparaciones internacionales<sup>72</sup>.

- 2) El lento ritmo de crecimiento del sector agropecuario hasta comienzos de los años sesenta se explica, ante todo, por el escaso dinamismo de la producción cafetera y de un conjunto de productos tradicionales y mixtos que todavía pesaban significativamente en la agricultura no cafetera en los años cincuenta. En el primer caso, la crisis de la tecnología cafetera tradicional, el envejecimiento de las plantaciones y la violencia rural fueron los factores decisivos, ya que la caficultura contó con incentivos de precio espectaculares, provenientes de la mejoría de los precios externos en la década inmediatamente posterior a la guerra, sin que se haya observado una respuesta importante de la producción<sup>73</sup>. En el segundo, los factores decisivos parecen haber sido los cambios en los patrones de consumo (en la panela) y problemas tecnológicos no solucionados plenamente hasta hoy (en el trigo y el maíz)<sup>74</sup>.

- 3) No hay evidencia de una aceleración del crecimiento de la agricultura comercial a finales de los años sesenta. Aunque hay un mayor crecimiento de la agricultura no cafetera, el factor básico fue el crecimiento de la producción tradicional y mixta, buena parte de ella productora de bienes no comercializables internacionalmente. Este crecimiento, que comenzó a ser extremadamente rápido a comienzos de los años setenta, al menos en algunos productos, muestra la capacidad de respuesta de este tipo de producción en el mediano plazo a los estímulos de demanda. Por lo demás, la aceleración del crecimiento global de la agricultura no cafetera fue sólo temporal; el ritmo de expansión a comienzos de los años setenta no es muy diferente de aquel típico a comienzos de la década del sesenta, en plena fase de sustitución de importaciones.

- 4) La crisis de la agricultura colombiana es, por decir lo menos, tardía y mucho menos severa de la que ha experimentado la industria. De hecho, sólo es notoria en las cifras anuales a partir de 1979. La crisis agrícola se diferencia, así, dramáticamente de la industrial, que es temprana, severa y se caracteriza por una virtual reversión de los cambios estructurales que venían acentuándose desde los años cincuenta. Los escenarios macroeconómicos de la segunda mitad de la década de los setenta más bien tendieron a *acelerar* el desarrollo agrícola del país, tanto del café (aunque este hecho sólo se manifiesta plenamente con un rezago en el Cuadro No. 3) como en la agricultura no cafetera; en esta última, la agricultura tradicional y mixta siguió manteniendo un ritmo de crecimiento rápido y la moderna apenas experimentó una pequeña desaceleración. Pese a sus múltiples demandas, generadas por el café y el consumo interno, la agricultura respondió dinámicamente.

De estas consideraciones se derivan, a nuestro juicio, dos conclusiones básicas. En primer término, la agricultura colom-

<sup>72</sup> Chenery *et. al.*, *op. cit.*, esp. Cap. 6.

<sup>73</sup> Véase Ocampo *et. al.*, "La consolidación..." *op. cit.*

<sup>74</sup> Véase Thomas, *op. cit.*, Cuadro 8.2.

biana tiene una gran capacidad de respuesta en el mediano plazo a los estímulos de demanda, provenientes tanto del mercado externo como del interno. Este dinamismo latente es un activo importante del país e indica que esfuerzos del Estado dirigidos a este sector de la economía pueden dar altos rendimientos sociales. En segundo lugar, la evidencia histórica confirma los grandes complementariedades que existen entre el proceso de desarrollo agrícola y el industrial. De hecho, la primera vez que el país experimentó un "movimiento contrario de estos sectores fue en la segunda mitad de los años setenta, por factores que pueden estar relacionados íntimamente con el manejo de la bonanza cafetera de la época, según vimos en la parte I de este ensayo, y por el mayor impacto de la revaluación del tipo de cambio y la liberación de importaciones sobre la industria.

No parece así que el país tenga que escoger entre el desarrollo agrícola e industrial, como tampoco entre la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones, según vimos en la sección anterior. Por el contrario, el Estado debe buscar explotar las complementariedades entre ambos sectores. Hacia el futuro, los beneficios sociales que se lograrán a través de un desarrollo agrícola dinámico se derivarán de la contribución de este sector de la economía al suministro de alimentos, que constituyen el grueso del consumo popular, y a la generación de divisas. Sobra resaltar la importancia de uno y otro objetivo. Cabría simplemente destacar el alcance que tiene hacia el futuro el reto que plantea el desarrollo agrícola dinámico en un mercado laboral en el cual han desaparecido los grandes excedentes de mano de obra típicos del pasado. Los aumentos de productividad en las labores agrícolas y el mercado jugarán, así, un papel clave para evitar que se presente una tendencia al deterioro de los términos de intercambio domésticos para las actividades urbanas, que terminan frenando su desarrollo. La importancia de las actividades del Estado en materia de desarrollo y difusión de nuevas tecnologías, ade-

cuación de tierras y mercadeo adquiere así un papel preponderante.

### C. El papel de las finanzas públicas

Entre los múltiples aspectos de las finanzas públicas, quisiéramos resaltar tres que debe ser objeto prioritario de atención en los próximos años. El primero se refiere a la magnitud deseable del déficit consolidado del sector público. El segundo se relaciona con el papel redistributivo de las finanzas estatales. El último tiene que ver con la canalización de los excedentes generados por el sector cafetero y minero hacia el resto de la economía.

#### 1. *La magnitud del déficit fiscal*

Una política fiscal expansionista contribuye a mantener un mayor nivel de actividad económica. Al mismo tiempo, conduce a una acumulación de deuda pública que pesa de manera creciente sobre las finanzas estatales o a presiones excesivas sobre los medios de pago, que plantean serias complicaciones para la política monetaria. Aparte de su papel propiamente anti-cíclico, el análisis de la conveniencia del déficit fiscal depende así del balance entre estos efectos. La evaluación debe hacerse en un marco macroeconómico completo. Un análisis de este tipo supera, sin embargo, los objetivos de este trabajo. Las consideraciones que siguen son así meramente exploratorias.

Una forma simple de analizar la magnitud del déficit fiscal manejable parte de la ecuación de equilibrio macroeconómico. Esta condición establece que el déficit fiscal es igual a la suma del déficit en cuenta corriente con el exterior y el superávit privado. El análisis de la Sección II.A.1 arroja algunas luces sobre la primera de estas variables. En efecto, según vimos en esa sección, en el mediano plazo el déficit en cuenta corriente se estabilizará en niveles muy inferiores a aquellos típicos a comienzos de la década del ochenta.

El superávit privado (es decir, la diferencia entre el ahorro y la inversión de dicho

sector) es menos predecible. En los años setenta, el sector privado generó un superávit creciente. Una parte de dicho excedente era esperable en una economía inflacionaria. En efecto, debido a la erosión que genera el alza de los precios sobre los activos monetarios, el sector privado debe generar un superávit en una economía inflacionaria para reponer el valor real de dichos activos. Este fenómeno se conoce ampliamente como el "impuesto inflacionario" y en Colombia como el "margen monetario". Una parte o la totalidad de este "margen" debe destinarse en los próximos años a acrecentar las reservas internacionales del país, reduciendo así las posibilidades de utilizarlo para financiar el presupuesto público. El resto del superávit de los años setenta fue el fruto de la creciente debilidad de la inversión privada y del crecimiento notorio del ahorro de las familias<sup>75</sup>. Este último proceso se erosionó con la recesión de los ochenta. Es conveniente, además, que la inversión privada se recupere en un futuro próximo.

Lo anterior sirve simplemente para ilustrar dos puntos simples. El primero de ellos es que no existe margen para acrecentar el déficit fiscal en el mediano plazo. Ello no significa, sin embargo, que sea deseable recortar drásticamente los desequilibrios fiscales actuales (que son ya relativamente reducidos y están representados en una alta proporción por el pago de intereses de la deuda pública al exterior) o que no sea posible adoptar una política fiscal expansionista, en la medida en que la recuperación de los ingresos fiscales o la generación de excedentes en los sectores cafetero y minero lo permitan. El segundo es que los recursos públicos continuarán siendo escasos hacia el futuro. Esto es particularmente cierto en virtud de las necesidades crecientes de una acción fiscal más redistributiva (véase la sección siguiente) y de las mayores inversiones en los sectores

industrial, agrícola y minero, según vimos en las secciones anteriores. Ello resalta, por supuesto, la necesidad de emprender acciones decididas para acrecentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y para mantener los niveles actuales de ingresos. Sobre este último aspecto, el corolario más importante es, sin duda, la necesidad de defender la arremetida creciente para la reducción de algunos tributos, particularmente del impuesto de renta.

## 2. El papel redistributivo de las finanzas estatales

Los estudios sobre la incidencia de las finanzas públicas sobre la distribución del ingreso indican que, aunque las acciones estatales sólo pueden contribuir a reducir levemente la gran inequidad en la distribución del ingreso que caracteriza a Colombia, sí puede contribuir en algo a este objetivo. En particular, pueden ayudar a aumentar significativamente los ingresos netos de los sectores más pobres de la población<sup>76</sup>.

Los estudios sobre incidencia de los impuestos y tarifas de servicios públicos indican que el sistema de ingresos públicos colombiano es ligeramente redistributivo<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Para un análisis global de este tema, véase Miguel Urrutia y Albert Berry, *La distribución del ingreso en Colombia*, Medellín: La Carreta, 1975, Cap. 5.

<sup>77</sup> Véanse, en particular, Charles E. McLure Jr., "The Incidence of Colombian Taxes, 1970", Rice University, Program of Development Studies, Paper No. 11, 1973, e "Incidencia de la tributación en Colombia", en Richard A. Musgrave y Malcom Gillis, *Propuesta de una reforma fiscal para Colombia*, Bogotá: Banco de la República, 1974, Tomo II, Cap. I; Malcom Gillis y Charles E. McLure Jr., "The 1974 Tax Reform and Income Distribution", en Albert Berry y Ronald Soligo, *Economic Policy and Income Distribution in Colombia*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1980, Cap. 2; Johannes F. Linn, "The Distributive Effects of Local Government Finances in Colombia: A Review of the Evidence" en Berry y Soligo, *op. cit.*, Cap. 3; Guillermo Perry y Mauricio Cárdenas, *Diez años de reformas tri-*

<sup>75</sup> Véase José Antonio Ocampo, Juan Luis Londoño y Leonardo Villar, "Ahorro e inversión en Colombia", *Coyuntura Económica*, junio 1985.

Este resultado es el fruto de un conjunto de ingresos cuya incidencia es muy diversa. Existen, en primer término, dos ingresos claramente progresivos: el impuesto de renta a las personas naturales y el régimen de tarifas de servicios públicos; en el primer caso, el carácter progresivo se reduce (aunque claramente no se elimina) si se considera la evasión del impuesto por parte de los receptores de rentas de capital. De acuerdo con un estudio reciente<sup>78</sup>, el impuesto a las ventas es también progresivo. El impuesto departamental de vehículos comparte esta características, pero su incidencia es todavía muy reducida. En segundo lugar, existen dos impuestos cuyo carácter progresivo o incluso ligeramente regresivo depende de los supuestos sobre su incidencia: el impuesto de renta a las sociedades y el predial. La mayoría de los impuestos indirectos nacionales (aduanas), departamentales (licores y tabaco) y municipales (industria y comercio) tienen una mayor incidencia sobre los sectores medios de la población y son regresivos en las escalas altas. Por último, es difícil determinar la incidencia de los impuestos al sector cafetero<sup>79</sup>. No obstante, si se supone que recaen sobre los productores del grano, los análisis indican que son progresivos a nivel del sector rural pero globalmente regresivos.

Los estudios existentes también indican que la expansión de los servicios públicos y los gastos sociales<sup>80</sup> en educación primaria

butarias. Bogotá: FEDESARROLLO-CID, 1986; Javier Fernández, "Impuestos indirectos y distribución del ingreso", *Estrategia Económica y Financiera*, noviembre de 1986.

<sup>78</sup> Fernández, "Impuestos indirectos..." *op. cit.*

<sup>79</sup> La retención cafetera no es estrictamente un impuesto para estos propósitos. Por otra parte, si el impuesto ad-valorem se origina, como ha sido típico, en una alta tasa de cambio real, puede considerarse equivalente a un impuesto a las importaciones más que a los cafeteros para fines de un análisis de su incidencia.

<sup>80</sup> Véanse Marcelo Selowsky, *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, Nueva York: Oxford University Press, 1979; Jean Pierre Jallade, *Public Ex-*

y salud (a través del Sistema Nacional de Salud) son altamente progresivos. Los gastos en educación secundaria benefician especialmente a los sectores medios, en tanto que aquellos que se destinan a la educación universitaria son regresivos; la incidencia de estos gastos seguramente se ha hecho más progresiva (o menos regresiva) con la expansión de las tasas de escolaridad, aunque la conclusión básica posiblemente sigue siendo cierta. La conclusión de Selowsky sobre el carácter regresivo de los gastos en salud a través del sistema de Seguridad Social es claramente equívoca, ya que los aportes del Estado a este sistema son esencialmente los que le corresponden como empleador y no son así subsidios en un sentido estricto. Por el contrario, a todos los analistas del tema les ha pasado relativamente desapercibido el carácter regresivo del descuentos tributario por gastos privados en educación, salud y vivienda, que deben ser considerados como parte del gasto público correspondiente. Aunque el cambio introducido en 1974 (de deducción a descuento tributario) redujo la regresividad de este régimen al interior del conjunto de declarantes, el sistema continuó siendo regresivo, en razón de la concentración de las personas que declaran renta en los niveles más altos de la distribución del ingreso. No existe un estudio detallado de la incidencia de los gastos estatales en vivienda popular. No obstante, un análisis simple de este tema indica que los beneficios eran recibidos en el pasado principalmente por los sectores medios de la población, pero que su incidencia se hizo más progresiva durante la Administración Betancur, aunque solamente a nivel de los hogares urbanos. Poco se ha hecho en este campo en el sector rural, donde se concentra una alta proporción de las familias más pobres del país.

Es quizás poco lo que se puede hacer para mejorar el carácter progresivo del sistema de ingresos públicos. Este hecho se

*penditure on Education and Income Distribution in Colombia*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1974; Urrutia y Berry, *op. cit.*, Cap. 5.

deriva, ante todo, de los pocos márgenes que conceden ya los dos elementos más progresivos del sistema vigente. Las acciones más importantes deben estar dirigidas, sin duda, a controlar la evasión de las rentas altas. También se debe evitar a toda costa introducir reformas al sistema que vayan en contravía de la ligera progresividad vigente. Conviene resaltar aquí la inconveniencia de reducir o desmontar el impuesto de renta a las sociedades. Es particularmente peligroso, en este aspecto, que partiendo del *supuesto* de que su incidencia es idéntica a un impuesto indirecto se proceda a sustituirlo por un impuesto de esta naturaleza.

Aunque el margen de acción es escaso por el lado de los ingresos, ciertamente existe en el frente del gasto. En este aspecto, es interesante resaltar los resultados que se obtienen de las simulaciones con el modelo SERES<sup>81</sup>. De acuerdo con estos ejercicios, las políticas de gasto público tienen una incidencia mayor sobre los indicadores económicos y sociales del país que los cambios en la política tributaria. En particular, pueden contribuir a acelerar significativamente la mejoría de los indicadores sociales que se produce gradualmente en el proceso de desarrollo. Este resultado se obtiene en dichas simulaciones a costa de una ligera reducción en los ritmos de crecimiento, asociada a una disminución de la inversión pública.

Dada la alta inequidad distributiva que caracteriza a Colombia, cualquier objetivo de desarrollo futuro debe incluir el uso a fondo de las potenciales redistributivas del gasto del Estado. La posibilidad real de lograr ciertos objetivos de cobertura mínima de algunos servicios estatales para toda la población y de erradicar los síntomas más angustiosos de la pobreza absoluta hacen

aún más evidente la conveniencia de incluir este objetivo dentro de los planes futuros de desarrollo. Al menos en el caso de la educación, conviene enfatizar, además, que el desarrollo desigual de este servicio estatal en el campo y la ciudad está creando una nueva fuente de diferenciación de las poblaciones, jóvenes de acuerdo con el lugar de nacimiento. Una estrategia como la anotada debe incluir posiblemente un aumento en la proporción de los recursos estatales orientados al sector social pero quizás, mucho más, la redistribución de los presupuestos existentes en los distintos sectores (educación, salud, vivienda y servicios públicos) para hacer más progresiva su incidencia. Además, algunos programas que han tenido un alcance muy limitado hasta hoy (alimentación, guarderías infantiles y los programas para la tercera edad, por ejemplo) deben expandirse sustancialmente. Nuevamente, debe evitarse que a través de una ampliación de los beneficios tributarios existentes o de la creación de otros nuevos, los gastos privados en educación, salud y vivienda terminen haciendo menos progresivas las acciones estatales en estas áreas.

### 3. La canalización de los excedentes cafetero y minero

El problema que generan los excedentes cafeteros hacia el futuro ya fue objeto de atención en la Sección I.D de este trabajo. Convendría simplemente recordar dos conclusiones fundamentales que surgen de dicho análisis. En primer término, es necesario resaltar que una parte de estos excedentes surgen del alto nivel del tipo de cambio real. La canalización de las "cuasi-rentas" generadas por la devaluación a los exportadores sólo tiene una justificación económica adecuada cuando dicho beneficio genera ingresos *adicionales* de divisas, condición que claramente no se cumple en el caso del café. En segundo lugar, es también necesario diseñar un sistema para que los excedentes generados en este sector de la economía fluyan adecuadamente hacia los sectores que exigirán recursos adicionales en un proceso de cambio estructural. Se trata,

<sup>81</sup> Manuel Muñoz, Pedro Amaya, Bernardo Kugler, Marco Antonio Pulido y Manuel Ramírez, *Evaluación de la política fiscal como instrumento de desarrollo en el largo plazo*, Bogotá: Ministerio de Hacienda - CCRP, julio 1982.



así, de evitar que estos ingresos permanezcan en el propio sector o en actividades estatales que no cumplen un papel central en este proceso.

Conclusiones similares pueden aplicarse al sector minero. La primera es quizás menos relevante, sin embargo, debido a la caída reciente de los precios de los productos energéticos y al mayor contenido importado de los gastos en estos sectores. La segunda tiene, sin embargo, una importancia capital. Los excedentes se apropian en este caso a través de las empresas multinacionales, los gobiernos seccionales y locales y las empresas públicas nacionales del sector. En el primer caso, la explotación plena de los beneficios para el país de las acciones de estas empresas exigen, como mínimo, un tratamiento igual al que reciben otras empresas multinacionales. La eliminación del impuesto de remesas para estas empresas en 1984 fue desafortunada; la reversión posterior de esta decisión está, así, ampliamente

justificada. Dadas las normas constitucionales colombianas, poco es lo que se puede hacer para canalizar hacia los sectores más dinámicos los recursos que reciben los gobiernos seccionales y locales. En el caso de las empresas públicas nacionales, sin embargo, las acciones deben ser decididas. En este aspecto, existen dos posibilidades de mala asignación de los recursos correspondientes que es necesario evitar. La primera es utilizar los excedentes generados en estos sectores para subsidiar el consumo interno de combustibles. La segunda es reinvertir automáticamente los excedentes en el sector, sin una adecuada evaluación social de los gastos correspondientes. El diseño de mecanismos que garanticen un control nacional efectivo sobre estos recursos, para reinvertirlos en el propio sector, en la medida en que sea deseable, o canalizarlos hacia los sectores prioritarios en el proceso de cambio estructural, es también uno de los retos centrales de la política económica en los próximos años.

