

VOLUMEN XII No. 2
JULIO 1982

13 FEB. 1984
FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

ISSN 0120 - 3576

95



FEDESARROLLO

coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



DIRECTOR EJECUTIVO

Carlos Caballero Argáez

SECRETARIO GENERAL

Jorge Vivas Reyna

DIRECTOR DE PUBLICACIONES

Juan Orlando Buitrado D'Lleman

INVESTIGADORES

Yesid Castro Forero
Martha Lucía Chaparro de Higuera
Carlos Díaz Ortiz
Juan José Echavarría Soto
Luis Jorge Garay Salamanca
Adriana La Rotta Roza
Juan Luis Londoño de la Cuesta
Germán Mancera Méndez
Clara Elsa Villalba de Sandoval

INVESTIGADOR ASOCIADO

Hernando Gómez Buendía

INVESTIGADORES VISITANTES

Alberto Hernández García

Eva Paus

Alicia Eugenia Silva de Rojas

COLABORADORES EN ESTE NUMERO

Mauricio Carrizosa Serrano

Jorge Ospina Sardi

DIRECTORA DE BIBLIOTECA

Fenney Lucía Pérez Moreno

ASISTENTE DE LA DIRECCION

Lía de Roux de Caicedo

CONSEJO DIRECTIVO DE FEDESARROLLO

Alberto Vargas Martínez
José Alejandro Cortés
Henry Eder Caicedo
Alvaro Hernán Mejía
José Vicente Mogollón
Juan Gonzalo Restrepo
Jorge Cárdenas Gutiérrez
Oliverio Phillips Michelsen
Jorge Mejía Salazar
Gastón Abello
Javier Ramírez Soto
Germán Botero de los Ríos

Sara Ordóñez de Londoño
Rodrigo Botero Montoya
Hernando Gómez Otálora
Francisco Ortega
Roberto Junguito Bonnet
Jaime Carvajal Sinisterra
Miguel Urrutia Montoya
Carlos Haime
Benjamín Martínez Moriones
Alejandro Figueroa
Rodrigo Escobar Navia
Guillermo Perry Rubio

13 FEB. 1984

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

coyuntura económica



VOLUMEN XII
No. 2
Julio 1982

Coyuntura Económica es una publicación de la
Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO
Calle 37 No. 20-27 – Teléfonos: 232 35 92 - 285 31 96 - 285 41 05
Apartado Aéreo 20513 – Bogotá, D.E., Colombia
Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374

Impresor: EDITORIAL PRESENCIA, Calle 23 No. 24-50 – Teléfono 268 18 17, Bogotá
Impreso en Propalcote de 90 gramos

coyuntura económica

Análisis Coyuntural

Actividad Económica General	9
Minería y Transporte.	32
Precios.	39
Empleo y Salarios	46
Sector Externo	55
Finanzas Públicas	67
Moneda y Crédito	71

Informe Especial

La Deuda Externa Colombiana Durante los 20s y los 30s: Algunas Enseñanzas para el Presente, por <i>Juan José Echavarría Soto</i>	83
--	----

Informe de Investigación

El Mercado de Cigarrillos en Colombia	
Características y Polémicas, <i>Mauricio Carrizosa</i> . .	121

análisis
coyuntural



*inflación,
producción
y comercio internacional*

EDUARDO SARMIENTO PALACIO

INFLACION, PRODUCCION Y COMERCIO INTERNACIONAL

Por Eduardo Sarmiento

El Desarrollo Económico Colombiano, analizado en ocho capítulos.

Interpretación de la Política Monetaria en la Década del 70. — Estabilización de la Economía Colombiana, diciembre 1976—junio 1978. — La Visión Macroeconómica del PIN. — Causas, cuantía y Soluciones del Déficit Fiscal. — La Política Económica del Gobierno de 1979—1980. — Evolución y Perspectivas del Modelo Colombiano de Industrialización. — Hacia un Nuevo Esquema de Protección. — Tendencias de la Agricultura y Bases para una Política de Exportaciones. — La Intervención del Estado de la Definición de los Modelos Económicos. — A manera de Conclusión.
De venta en FEDESARROLLO y librerías del país.

POR QUE EL EMPERADOR NO SE VISTE CON ROPA COLOMBIANA?

Por David Morawetz

Analiza las causas por las cuales las confecciones colombianas no se venden en el extranjero.

- I El auge y la Caída de las Exportaciones de Confecciones colombianas.
- II Comparación entre las Exportaciones de Confecciones de Colombia y las de Asia Oriental.
- III Porqué el Emperador compra en Asia Oriental: Resumen, Conclusiones y Generalizaciones.



*Por qué
el emperador
no se viste con
ropa colombiana?*

De venta en FEDESARROLLO y librerías del país.

Introducción y resumen

La condición predominante en la evolución de la economía colombiana durante el primer semestre de 1982 continuó siendo la de recesión en la producción con persistencia de un alto nivel de inflación. En efecto, los indicadores de producción registran niveles de actividad relativamente bajos en la agricultura, la industria y la construcción: las tasas de desempleo en las cuatro principales ciudades del país se elevaron ligeramente en junio de 1982 con respecto a las detectadas en el mismo mes de 1981; y los índices de precios señalan un aumento ligeramente inferior en el primer semestre al de los seis primeros meses del año pasado.

La situación por la cual atraviesa la industria nacional sigue constituyendo motivo de preocupación. Todo hacía prever, al iniciarse el presente año, que la recesión en este sector había finalizado en diciembre de 1981 y que 1982 sería de recuperación industrial. Adicionalmente las estadísticas para los cuatro primeros meses del año arrojaron señales de reactivación. Sin embargo, al promediar el año la Encuesta de Opinión

Empresarial de FEDESARROLLO está mostrando que la industria parece haber entrado nuevamente en retroceso, ajustándose a un patrón como el observado en los dos años inmediatamente anteriores. Este comportamiento serviría de base para predecir un año industrial de características similares a 1980 y 1981 y para sugerir que es el deterioro paulatino de los ingresos reales de los consumidores, a lo largo de los doce meses del año, el causante de la depresión de la demanda. Si ello es así habría necesidad de revisar la política de ajustes salariales que ha venido ejecutándose, con miras a adoptar una nueva que evite traumas al sector industrial y beneficie más efectivamente a la clase trabajadora.

La falta de estadísticas confiables sobre producción agropecuaria hace difícil estimar su crecimiento durante 1982. Teniendo en cuenta la reducción en la cosecha cafetera, la dramática caída en la siembra de algodón y el leve descenso previsto en el ritmo de crecimiento de la ganadería, sería arriesgado esperar un

incremento de la oferta agropecuaria en su conjunto mayor al 3.2% obtenido en 1981. En cuanto a la construcción, el análisis coyuntural también enfrenta el problema de fallas en la información disponible por cuanto el indicador "licencias" no refleja fielmente la evolución de corto plazo del sector. La Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO suministra, con todo, algunos datos de actividad constructora que coinciden en señalar que ésta continúa en receso, contrario a lo que se especula en distintos medios de opinión con base en el estudio de las licencias. La Encuesta también permite detectar que desde principio de 1981 las obras públicas vienen contribuyendo cada vez con menor fuerza a la expansión del sector de la construcción. Únicamente, entonces, la producción de petróleo arrojaría un resultado positivo en lo corrido del año.

Por las consideraciones anteriores, y con base en las tendencias de la actividad productiva del primer semestre de 1982, podría decirse que en el mejor de los casos el crecimiento del Producto Interno Bruto sería igual en 1982 al que registró la economía en 1981, lo cual implica que en términos de producción per cápita no habría cambios entre un año y otro.

Si la recesión interna es aguda, la que afecta a los países industrializados no lo es menos, fenómeno que ha traído consigo un estancamiento de los mercados internacionales y que ha afectado las exportaciones colombianas distintas al café. Ello se comprueba al observar el descenso que vienen registrando tanto el valor como el volumen de este tipo de exportaciones, influido en buena parte

por la caída de las de algodón y de textiles. Dadas las circunstancias actuales de los mercados externos, FEDESARROLLO considera que no se justifica seguir la estrategia de "exportar a cualquier costo" y que la política gubernamental en materia de promoción de las exportaciones debería ser lo suficientemente flexible como para estimularlas en épocas de dinamismo de los mercados internacionales y evitar el uso de recursos escasos para incentivarlas cuando las condiciones externas le restan efectividad a su utilización. Sin embargo, tal como se discute en el capítulo sobre el Sector Externo, teniendo en cuenta la revaluación muy apreciable del peso colombiano a partir de 1970 e, inclusive, durante los primeros seis meses del presente año, continúa siendo aconsejable seguir una política de devaluación de la tasa de cambio que busque, como mínimo, mantener constante su valor real.

Permitir una mayor revaluación del peso acrecentaría, con mayor intensidad, el contrabando que ya de por sí ha golpeado duramente la industria nacional. Dejar caer más la tasa de cambio real haría sumamente difícil, además, recuperar en el futuro los niveles de exportación que alcanzó el país en épocas de auge de las exportaciones menores. Finalmente, aunque existe la alternativa de continuar revaluando para devaluar abruptamente cuando se presenten condiciones atractivas en los mercados externos, no parece política ni económicamente viable en Colombia manejar de esta manera la tasa de cambio.

El desempeño poco satisfactorio de las exportaciones de bienes y de

servicios ha conducido a FEDESARROLLO a revisar la proyección de balanza cambiaria para el fin de 1982 efectuada en el número anterior de *Coyuntura Económica*. Se mantiene sí el estimativo de egresos por importaciones y se supone que en el segundo semestre del año no se presentarán ingresos adicionales de crédito externo para financiar al Gobierno Nacional. Así las cosas, se prevé en esta entrega una caída en las reservas internacionales de US\$ 562 millones durante 1982. Debe señalarse que un factor que amortigua el descenso de las reservas es el de la disminución —cerca al 10%— de las importaciones colombianas en el curso de los primeros cuatro meses del año, con todo y la revaluación ya comentada de la tasa de cambio. Lo que resalta el deterioro de la demanda interna y el pesimismo en el cual se encuentran los productores con respecto a la evolución de la industria en el futuro inmediato.

Las perspectivas fiscales y monetarias no han sufrido mayor modificación en los dos últimos meses. Como se ha repetido insistentemente en todos los medios de opinión, la pérdida del dinamismo de los ingresos corrientes de la Nación y la aceleración del gasto al finalizar un período presidencial van a dificultar al nuevo gobierno el manejo inmediato de la política fiscal. A este hecho se suma el que no obstante disponer el país de un cierto margen para el endeudamiento público externo, la política que se siga en este campo deberá ser más cautelosa y selectiva que la del pasado, en vista de la evolución del sector externo, la política que se siga en servicio de la deuda tiende a acercar-

se al límite del 20% considerado internacionalmente como aceptable. La caída de las reservas internacionales permitirá, sin embargo, hacer más tolerable el déficit fiscal en términos del crecimiento de los medios de pago, y dejaría todavía un pequeño "margen monetario" para aumentar la liquidez del sector privado.

En cuanto a este último aspecto —el de la liquidez privada— debe llamarse la atención sobre el hecho de que los lineamientos de la política monetaria seguida durante el primer semestre del año no correspondieron con la ejecución de la misma en la práctica. Entre enero y mayo se mantuvo un control estricto de la oferta monetaria mientras que, en el sólo mes de junio, los medios de pago aumentaron en cerca de seis puntos porcentuales, alcanzando un ritmo de crecimiento en el período enero-junio, 6.4% que no se compara satisfactoriamente con el de los dos años inmediatamente anteriores. No es de extrañar, entonces, que la tasa de interés hubiera permanecido en un nivel alto a lo largo de todo el semestre.

Como se desprende de los párrafos anteriores y del análisis efectuado en cada uno de los capítulos de este número de *Coyuntura Económica* el nuevo gobierno tiene ante sí un reto de una enorme magnitud. Lograr una reactivación de la actividad productiva rebajando el actual nivel de la inflación va a exigir cambios drásticos en la conducción de la economía y, por sobretodo, lograr el compromiso de empresarios, trabajadores, políticos y funcionarios gubernamentales alrededor de estrategias de unas metas claras y consistentes. No importa que las medidas para alcanzar

estas metas no se adopten en el primer día del nuevo período presidencial; lo fundamental es diseñar con acierto las políticas y generar en el país un ambiente de credibilidad en la administración y de confianza en el futuro.

Actividad económica general

Introducción y Resumen

El análisis de la información oficial disponible a mediados de julio indica que la economía colombiana se encuentra todavía en recesión. Por otra parte, diversos indicadores cualitativos sugieren que esta situación va a continuar en los próximos meses.

Por el lado de la industria manufacturera, la producción real hasta abril era todavía inferior a la del año pasado. Aunque la tendencia general de la producción en esos cuatro meses era positiva, al promediar el año comenzó a frenarse nuevamente. Para el segundo semestre la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO anuncia un nuevo retroceso. Este patrón de comportamiento, dentro del cual se evoluciona positivamente en los primeros meses del año para luego retroceder hasta diciembre (aún después de descontar los efectos estacionales normales), se observó también en los dos años anteriores y se ha atribuido a un movimiento similar en la demanda efectiva de bienes industriales. Tales fluctuaciones en la demanda obedecen fundamentalmente a la inestabi-

lidad que surge de combinar un sistema de reajustes anuales de salarios con una situación de inflación permanente. En consecuencia, el descenso previsto para el segundo semestre sólo se podría evitar con medidas que reactiven la demanda de bienes industriales. De lo contrario la producción industrial no superará a la del año pasado en más del 2.0% o sea, seguirá cayendo en términos per cápita.

En el sector agropecuario tampoco se registran resultados satisfactorios. Según estimativos oficiales la producción de café, que el año pasado contribuyó significativamente al crecimiento del sector, este año no crecerá. Este solo hecho junto con un leve descenso en el ritmo previsto de la ganadería, hacen poco probable que en 1982 el sector agropecuario supere la tasa del 3.2% registrada el año pasado. Para ello se requeriría un crecimiento en cultivos diferentes a café del orden del 5.0%, cifra bastante improbable si se tiene en cuenta que ella supera las proyecciones del propio Ministerio de Agricultura, las cuales últimamente han pecado de optimistas.

Por su parte, el sector de la construcción, que fue uno de los pocos que el año pasado registró, de acuerdo con las Cuentas Nacionales, una evolución satisfactoria, este año verá probablemente reducida su tasa de crecimiento tanto en la rama de edificación como en la de construcción de obras públicas.

En vista del comportamiento de los principales sectores de la actividad económica durante los primeros meses del año es difícil esperar que el crecimiento del producto interno bruto en 1982 difiera sustancialmente de la cifra insatisfactoria del 2.5% que registró el año pasado.

Industria Manufacturera

La producción industrial continúa en un nivel muy bajo; la correspondiente a los primeros cuatro meses descendió en 3.4% con relación a la del mismo período del año pasado, y fue también inferior en 7.4%, a la que se registró hace dos años (Cuadro II-1). Estas cifras reflejan claramente la tendencia negativa que ha caracterizado a la industria en los dos últimos años, particularmente a partir de junio de 1980.

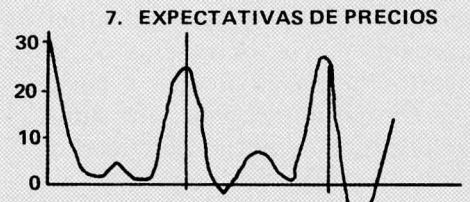
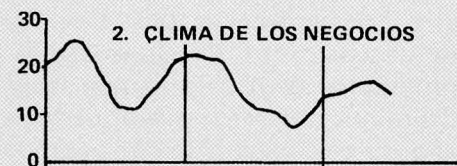
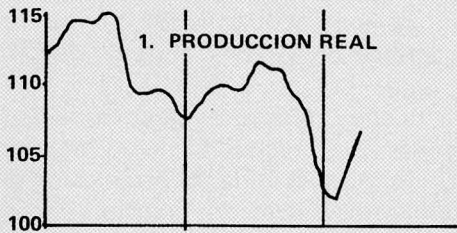
A pesar de su bajo volumen, la producción mensual ha evolucionado positivamente durante el presente año después del drástico descenso de diciembre pasado. Este cambio favorable en la tendencia de la producción real se puede apreciar en la primera curva de la Gráfica II-1 y obedece principalmente a aumentos importantes ocurridos en los meses de febrero y marzo, no atribuibles a fenómenos puramente estacionales. El comportamiento observado concuerda con la proyección que se realizó en la pasada entrega de

Coyuntura Económica con base en la evolución que mostraban diversos indicadores de la Encuesta de Opinión Empresarial en los últimos meses del año pasado¹. Estos mismos indicadores (en especial, el clima de los negocios, las existencias de productos terminados y el nivel de pedidos) continuaban registrando una dirección favorable hasta el pasado mes de abril pero volvieron a deteriorarse en los dos meses siguientes (Gráfica II-1). Así pues, aunque parece que la recesión industrial en Colombia tocó fondo el pasado mes de diciembre y que, con el nuevo año, se inició una fase de recuperación, hay claros síntomas de que ésta ha perdido fuerza a mediados del año en curso. Es importante recordar que lo mismo sucedió en los dos años anteriores; la industria mostró síntomas de recuperación durante los primeros meses pero al promediar el año entró nuevamente en retroceso.

Este comportamiento obedece parcialmente al movimiento estacional de los salarios reales. Como se sabe, debido al sistema de reajustes anuales vigente en la actualidad, los salarios reales aumentan considerablemente en enero pero, por efecto de la inflación, pierden continuamente poder adquisitivo a lo largo del año. La consecuencia es que la demanda de bienes industriales también se debilita y resulta siempre más baja en el segundo semestre que en el primero forzando así una disminución de la actividad productiva. No parece que 1982 termine siendo diferente a los dos años anteriores en este aspecto. El salario mínimo y el sala-

¹ *Coyuntura Económica*, Volumen XII, número 1, mayo 1982, páginas 12 y 178.

GRAFICA II-1
INDICADORES DEL SECTOR INDUSTRIAL
(TOTAL NACIONAL)



Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial.

rio de mercado de muchas empresas se reajustaron en enero en una proporción que más o menos les devolvió el poder adquisitivo que tenían un año antes. Esto explicaría, en parte, la reactivación de la industria en el primer trimestre. Pero la inflación, que a principios del año parecía ceder, continúa su labor de deterioro de la demanda industrial: en abril y mayo los precios de los alimentos crecieron a tasas superiores a las del año pasado. En suma, es muy probable que la actividad de la industria manufacturera vuelva a debilitarse en el segundo semestre del presente año. En tal evento, el crecimiento del sector no llegaría al 2.0% en 1982.

A continuación se presenta el análisis de algunos indicadores de la actividad industrial reciente.

1. Producción real y empleo

De acuerdo con la información consignada en el Cuadro II-1, no todas las agrupaciones industriales contribuyeron a que la producción de los primeros cuatro meses de 1982 resultara inferior a la del año pasado. El descenso del 3.4%, ya mencionado, obedeció principalmente a bajas en la producción de bebidas, tabaco, textiles, sustancias químicas, maquinaria no eléctrica y material de transporte. Actividades que registraron aumento en su producción fueron la fabricación de alimentos (exceptuando trilla de café), confecciones, papel, imprentas, plásticos, vidrio, cemento y el sector siderúrgico. Esto, sin embargo, no quiere decir que el comportamiento de estas últimas actividades haya sido favorable durante todo el tiempo transcurrido entre los dos períodos

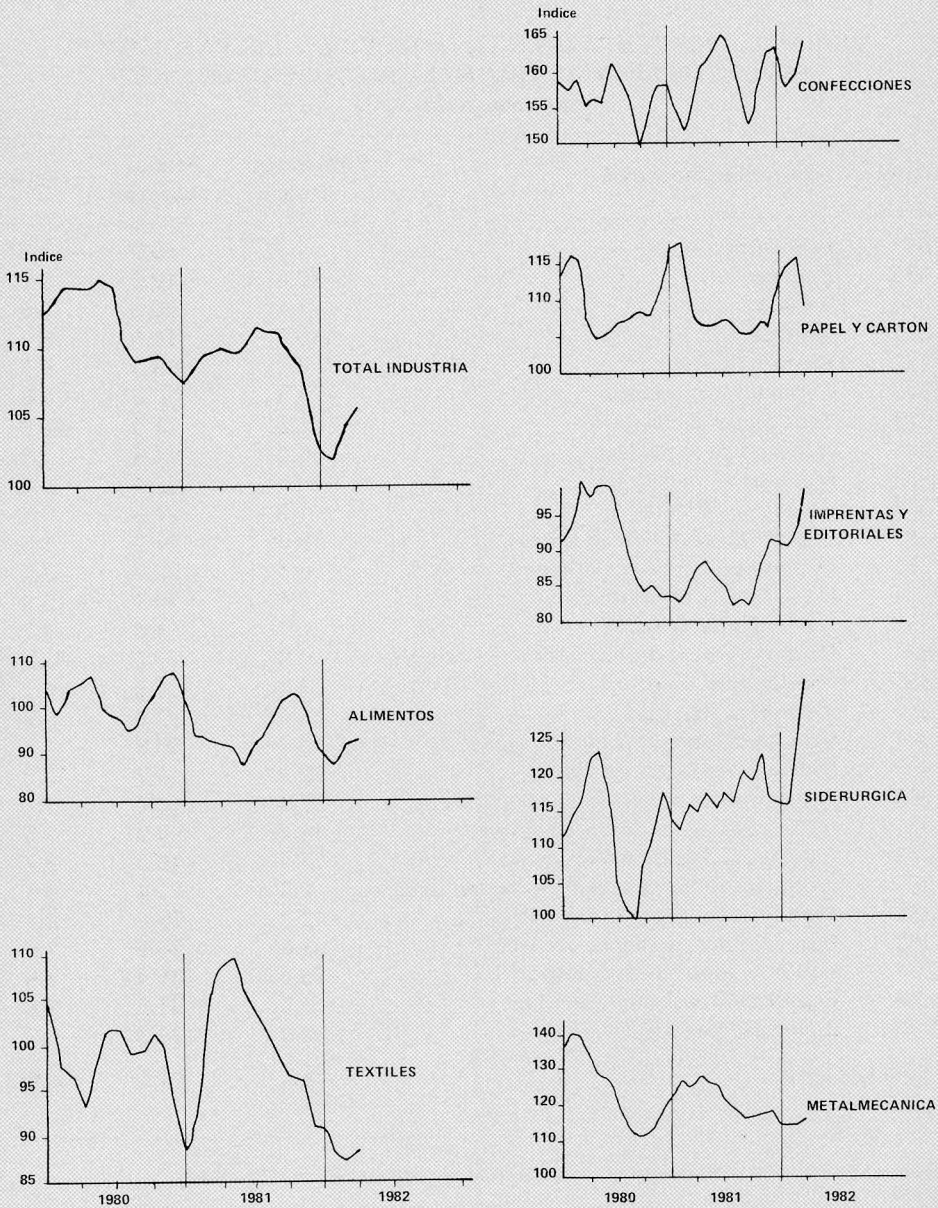
que se comparan. Dicho comportamiento sólo se puede apreciar mirando la evolución de la producción mensual. La Gráfica II-2 resume la información correspondiente a algunas agrupaciones importantes, para el período comprendido entre diciembre de 1979 y abril de 1982².

Puede apreciarse que las actividades que crecieron no lo hicieron en forma sostenida: la producción de alimentos sufrió dos fuertes retrocesos el año pasado; lo mismo ocurrió al sector confeccionista aún después de descontar su estacionalidad. La producción de papel y carbón estuvo deprimida durante la mayor parte del año; su crecimiento apenas se produjo en los últimos tres meses y, como lo demuestra la experiencia de los dos años anteriores (Ver Gráfica II-2), puede presentarse un nuevo retroceso con la misma intensidad del pasado. La producción de la industria de imprentas y editoriales, por su parte, también mostró apreciables fluctuaciones y su crecimiento de los últimos meses no ha sido todavía suficiente para recuperar el nivel de producción que señalaba a mediados de 1980 (Ver Gráfica II-2). Entre las industrias representadas únicamente la siderúrgica conservó una tendencia creciente durante la mayor parte del año y ya este año recuperó y sobrepasó el nivel pico de producción que había alcanzado en abril de 1980. Sin embargo, gran parte de esa producción se ha dirigido a aumentar los inventarios.

De otra parte, la industria de textiles y la metalmecánica se destacan

² Las gráficas representan el índice de producción real corregido por estacionalidad y suavizado con promedios móviles de tres meses.

GRAFICA II-2
PRODUCCION INDUSTRIAL REAL*
1980 - 1982



* Indice de producción mensual real desestacionalizada y suavizada con promedios trimestrales.
Fuente: DANE y Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO II-1

VARIACION PORCENTUAL EN LA PRODUCCION, LOS PRECIOS Y EL
 EMPLEO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA 1981-1982
 (Período enero-abril)

CIU	Agrupación industrial	Producción Real	Precios (deflactor)	Empleo
311-12	Alimentos	1.1	18.9	- 0.5*
313	Bebidas	-10.6	19.2	- 9.8
314	Tabaco	-24.2	26.3	3.5
321	Textiles	-15.6	16.4	- 5.9
322	Prendas de vestir	6.0	18.3	- 8.5
323	Cuero y sus productos	- 1.4	16.6	- 1.6
324	Fabricación de calzado	- 8.8	23.5	-12.3
331	Industria de la madera	16.2	24.9	- 1.0
332	Muebles de madera	-24.6	32.4	-19.4
341	Papel y sus productos	1.9	27.6	0.6
342	Imprentas, editoriales y conexas	9.6	21.7	1.6
351	Sustancias químicas industriales	- 6.1	22.7	- 3.0
352	Otros productos químicos	1.4	29.1	- 3.9
353	Derivados del petróleo	10.7	1.4	4.2
354	Otros derivados del petróleo y del carbón	- 0.3	23.6	-33.8
355	Productos de caucho	5.4	32.8	- 4.1
356	Productos plásticos	21.4	21.8	1.5
361	Objetos de barro, loza y porcelana	- 13.4	35.8	- 1.7
362	Vidrio y productos de vidrio	12.3	14.7	-16.5
369	Otros productos minerales no metálicos	7.9	12.0	- 1.2
371	Industrias básicas de hierro y acero	14.2	9.3	- 0.5
372	Industrias básicas de metales no ferrosos	33.7	-19.8	- 2.7
381	Productos metálicos, excepto maquinaria	- 2.6	21.4	- 5.8
382	Maquinaria excepto la eléctrica	-12.0	25.8	- 8.4
383	Maquinaria y aparatos eléctricos	- 3.0	24.9	- 7.9
384	Equipo y material de transporte	-26.5	35.4	- 8.9
385	Equipo profesional y científico	- 5.5	31.2	- 3.9
390	Industrias diversas	-30.0	31.3	- 8.3
Total Industria		-3.4	20.7	- 4.9*

Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera y cálculos de FEDESARROLLO.

* Excluye trilla de café.

como las únicas cuya producción ha estado en casi continuo descenso desde principios del año pasado, según se observa en las curvas de producción correspondientes. Entre marzo de 1981 y marzo de 1982 la producción mensual de textiles (corregida estacionalmente) disminuyó en un 30%:

El retroceso global de la producción industrial ha incidido directamente en el empleo, cuyo nivel promedio en el primer cuatrimestre se redujo en no menos del 5.0% con respecto al año pasado³. Es decir, el empleo descendió más que la producción real. Esto implica que aumentó la producción por trabajador, lo cual no es un fenómeno nuevo, como lo muestran las cifras del Cuadro II-2. Entre 1974 y 1981 dicho coeficiente se incrementó en un 19.8% registrando únicamente un descenso en 1975, que fue un año de recesión. El aumento de la producción real por trabajador puede estar reflejando un incremento efectivo de la productividad del trabajo en la industria colombiana, ya sea debido a una mayor eficiencia o a la adopción de tecnologías más intensivas en capital, o puede ser el resultado de un simple cambio en la estructura de la producción en el sentido de que han crecido más rápidamente las actividades menos intensivas en la utilización de mano de obra. En todo caso, el fenómeno observado hace más difícil de resolver el problema del desempleo por cuanto la industria debería crecer a tasas relativamente altas para tener un efecto significativo en la generación de empleo.

³ Teniendo en cuenta que sin contar trilla de café el empleo descendió en 4.90%, y que la producción de trilla cayó considerablemente. (Ver Cuadro II-1).

De continuar la tendencia de los últimos años, con un crecimiento anual del 2.6% en el producto por trabajador, la industria deberá crecer a una tasa promedio del 5.7% para sostener un incremento modesto de sólo 3.0% en el empleo. Es claro que el Estado debe influir más en la orientación del desarrollo industrial del país, tanto en lo relativo a los sectores que deben impulsarse más como en lo relativo al tipo de tecnología que se debe adoptar, para que éste se traduzca en una mayor utilización de su recurso más abundante. En las actuales circunstancias, por ejemplo, no parece haber interés oficial en analizar las consecuencias que sobre el empleo está produciendo el reciente proceso de renovación y modernización de equipos en la industria textil. Como se sabe, el año pasado la producción real en este sector creció en 2.3%, pero su nivel de empleo disminuyó en 6.0%. En diferentes oportunidades el gobierno ha acudido en auxilio del sector otorgándole generosas facilidades de crédito y mayor protección, pero ello no ha implicado ningún compromiso por parte de los textileros en materia de empleo. Vale la pena preguntarse entonces para qué estamos protegiendo nuestra industria textil. Casi todos los países del mundo, incluyendo los más industrializados, lo hacen precisamente porque dicho sector es un gran generador de empleo.

2. Existencias y pedidos

El análisis de la situación de existencias de productos terminados y de los pedidos aporta importantes elementos de juicio adicionales para evaluar la situación presente y las

CUADRO II-2

PRODUCCION REAL, EMPLEO Y PRODUCCION POR TRABAJADOR EN LA INDUSTRIA (Tasas de crecimiento anual)

Año	Crecimiento en producción	Crecimiento en el empleo	Crecimiento en la producción por trabajador
1975	- 3.3	1.3	-4.5
1976	11.7	2.3	9.2
1977	3.7	1.4	2.3
1978	8.1	1.6	6.4
1979	4.7	2.2	2.4
1980	1.2	-0.9	2.1
1981 ^a	- 1.7	-4.4	2.8
1982 ^{a, b}	- 2.9	-4.9	2.1

a Excluye trilla de café.

b Hasta abril

Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera y cálculos de FEDESARROLLO.

perspectivas inmediatas de la industria. En la Gráfica II-1 se puede comparar la evolución de estos indicadores con las tendencias de corto plazo de la producción real. El nivel de pedidos registró un fuerte altibajo durante el primer semestre, creciendo acentuadamente entre enero y marzo para luego disminuir en el segundo trimestre. Aunque este comportamiento está influido por factores estacionales, no deja de reflejar una tendencia relativamente desfavorable en la demanda, lo cual es confirmado por el indicador de existencias. Estas se han mantenido durante el primer semestre en un nivel relativamente alto si se compara con la situación observada para el mismo período en 1981 y en 1980 (Ver Gráfica II-1).

El debilitamiento reciente de los pedidos y la persistencia de niveles

de existencias superiores a la demanda, indican por supuesto, que el ritmo creciente observado en la producción real hasta abril se habría desacelerado al finalizar el semestre.

3. Precios

De acuerdo con el deflactor implícito utilizado por el DANE para convertir el valor nominal de la producción industrial a valores reales, el nivel promedio de precios industriales correspondiente a los primeros cuatro meses de este año aumentó en un 20.7% con respecto al mismo período del año pasado (Cuadro II-1). Este porcentaje, comparado con el que se registró entre los mismos meses de 1980 y 1981 (34.9%), implica un considerable descenso en el ritmo de crecimiento de los precios industriales. Al comparar estas cifras con la evolución del nivel general de

precios (medido por el índice de precios al por mayor) se encuentra que los precios reales de la industria han venido descendiendo entre 1981 y 1982. En términos generales este comportamiento de los precios relativos es consistente con un retroceso industrial causado por contracción de la demanda. De otro lado, el descenso de los precios relativos de la industria cambia la tendencia que se había observado desde 1979, cuando los precios industriales comenzaron a crecer más rápidamente que el nivel general de precios. Las implicaciones de estos cambios en precios relativos se analizan en el capítulo de precios de esta entrega de la revista.

El indicador de precios representado en la curva 5 de la gráfica II-1 da una idea de la evolución de los precios del sector en términos del porcentaje de empresas que hacen reajustes en cada mes. Se observa que la mayoría de las empresas suben sus precios durante el primer semestre (en promedio, 20% de las empresas cada mes) pero también un número considerable lo hace durante el segundo semestre⁴. Al acumular los porcentajes mensuales es posible estimar el número promedio de veces que cada empresa eleva sus precios durante el año. Así, el acumulado para 1981 es del orden de 200%, lo cual quiere decir que durante el año las empresas reajustaron sus precios dos veces en promedio. Detrás de este promedio para el total de la industria existe cierta dispersión que es importante analizar: En particular, cabe destacar que

a nivel de agrupaciones la menor frecuencia se observa en el sector metalmecánico, donde alrededor de la mitad de las empresas reajustaron precios una sola vez durante el año. En el extremo opuesto se encuentra la industria de alimentos, cuyas empresas reajustaron sus precios en tres o cuatro ocasiones⁵. Es obvio que frente a este fenómeno de reajustes frecuentes en los alimentos, un sistema de reajuste anual de salarios produce fluctuaciones estacionales en la demanda de bienes industriales, lo cual es inconveniente desde todo punto de vista. Es importante destacar, por otra parte, que la *frecuencia* de reajuste en los precios no necesariamente tiene que ver con la *magnitud* de la reajustes. En el Cuadro II-1 se observa que los precios en el sector metalmecánico (agrupaciones 381, 382, 383 y 384) crecieron considerablemente más que los de los alimentos, a pesar de que en este último caso, como ya se dijo, se reajustaron los precios con mucha mayor frecuencia. Si alguna hipótesis puede surgir de esta observación, ella es la de que el crecimiento anual de los precios es menor cuando los reajustes se hacen a intervalos más cortos. De ser así, se tendría una razón adicional para pensar en la conveniencia de estimular ajustes más frecuentes en los salarios.

4. Perspectivas

Del comportamiento reciente de las existencias y de los pedidos se deduce, como ya se anotó, que la industria debe haber perdido en los últimos meses el ímpetu que mostró

⁴ La mayoría de los reajustes del primer semestre se realizan en enero. Los picos correspondientes no se observan en la gráfica debido a que la curva ha sido suavizada con promedios móviles trimestrales.

⁵ Estas cifras son todavía promedios, puesto que, por ejemplo, a cada categoría de alimentos puede corresponder una frecuencia distinta.

durante el primer trimestre. Por otra parte, la experiencia de los dos años anteriores sugiere que probablemente la producción descenderá durante el segundo semestre como resultado de la disminución de la demanda efectiva provocada por el deterioro paulatino de los ingresos reales de los consumidores. En adición a estos elementos de juicio, otros indicadores representados en la Gráfica II-1 muestran que los industriales no ven con mucho optimismo el futuro inmediato de su sector.

Entre tales indicadores se destaca el clima de los negocios, cuyo deterioro en junio es notable (Ver curva 2 de la Gráfica II-1). En anteriores oportunidades el deterioro en el clima de los negocios se ha anticipado en tres meses a fuertes caídas en la producción lo cual haría factible un descenso en la actividad productiva a mediados del segundo semestre.

Los indicadores restantes, cuando no registran una evolución negativa reciente, asumen niveles similares a los observados el año pasado por esta misma fecha. Es el caso de las expectativas de producción, las cuales se han mantenido estables y no registraron a comienzos de este año el derroche de optimismo de hace uno y dos años. Las expectativas de precios indican que un número relativamente alto de empresas planea elevar sus precios en el tercer trimestre; las expectativas de exportación muestran un comportamiento similar a las de producción, pero con un desarrollo decididamente más negativo en los últimos meses. Finalmente, la evaluación de la situación económica (curva 9) muestra que los industriales se sienten actualmente en peores condiciones que a mediados de 1980

y 1981, pero al mismo tiempo se sienten mucho más optimistas sobre su eventual mejoramiento (curva 10). Sin embargo, parece ser que las expectativas sobre la situación económica responden con cierto rezago a la situación actual y, en este sentido, reflejan más el pasado que el porvenir.

Agricultura

1. Producción en el primer semestre

En los primeros cinco meses de 1982 el indicador de área inscrita en el ICA señala un incremento de 11.1% en el número de hectáreas sembradas en cultivos transitorios con respecto a igual período del año anterior. Este porcentaje es bastante significativo si se tiene en cuenta que en este año no se sembró algodón en la región de Costa-Meta. Es preciso anotar, sin embargo, que el invierno y las plagas han afectado los rendimientos físicos por hectárea contrarrestando de esta manera los efectos del aumento en el área cultivada.

La reducción de 46.000 hectáreas sembradas de algodón —inscritas en el ICA y financiadas por el Fondo Financiero Agropecuario— fue ampliamente compensada por los correspondientes incrementos absolutos de arroz (46.820 hectáreas) y sorgo (32.603 hectáreas). Además, resulta de interés observar que de las 79.423 hectáreas nuevas inscritas para la producción de estos dos cereales más de las dos terceras partes se sembraron sin financiamiento. (Ver Cuadros II-3 y II-4).

Durante el semestre también se recuperaron las siembras de cebada,

CUADRO II-3

AREA INSCRITA EN EL ICA A MAYO 31

Cultivos	Area inscrita a mayo 1981 (hectáreas)	Area inscrita a mayo 1982 (hectáreas)	Incremento absoluto (hectáreas)	Incremento porcentual %
Ajonjolí	606	664	58	9.6
Algodón	72.273	15.961	-56.312	-77.9
Arroz riego	117.460	149.617	32.157	27.4
Arroz seco	47.010	61.673	14.663	31.2
Cebada	2.138	5.519	3.381	58.1
Frijol	908	1.526	618	68.1
Hortalizas	1.068	2.444	1.376	28.8
Maíz	25.784	31.863	6.079	23.6
Maní	1.179	798	- 381	-32.3
Papa	6.572	8.018	1.446	22.0
Sorgo	79.731	112.334	32.603	40.9
Soya	3.729	17.707	9.729	26.7
Tabaco rubio	773	1.058	285	36.9
Trigo	928	1.546	618	66.6
Yuca	2.591	4.253	1.662	64.1
Ñame	900	585	- 315	-35.0
Total	373.899	415.566	41.667	11.1

Fuente: Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

trigo y soya en relación con el año anterior. Infortunadamente, al contrario de lo sucedido en 1980 y 1981, las condiciones climáticas en algunas regiones y las plagas en otras, llevan a prever bajas ostensibles en los rendimientos físicos, con lo cual, las expectativas de comienzos del año respecto de los excedentes para exportación de algunos productos, arroz por ejemplo, (150.000 toneladas) se modifican sustancialmente. Resumiendo, el aumento en la producción de este grupo de cultivos escasamente superará el del año anterior (1.9%).

El hecho sobresaliente de la actividad agrícola desde mediados del año

pasado, sobre el cual debe reflexionar seriamente el país, es el de la producción de algodón. Su análisis es importante tanto en sí mismo como por sus lecciones para el mejoramiento de la planeación agrícola en el futuro. Por esta razón vale la pena estudiarlo con cuidado, antes de revisar otros aspectos de la evolución de los cultivos semestrales.

2. El problema algodonero

Como se pudo observar al comienzo de esta sección la situación del algodón no afectó negativamente los resultados del total de área sembrada. No obstante, el verdadero alcance de la drástica reducción del área

CUADRO II-4

FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO
HECTAREAS TOTALES Y VALOR PROMEDIO FINANCIADO POR HECTAREA
(Hasta abril 30)

1. Cultivos semestrales	1981		1982		Variaciones	
	Miles de has	Valor/ha (\$)	Miles de has	Valor/ha (\$)	Miles de has %	Valor/ha %
Ajonjolí	.5	10.000	.4	13.000	-20.0	30.0
Algodón	54.6	20.000	8.4	26.000	-84.6	30.0
Arroz riego	90.3	21.300	92.5	30.000	2.4	40.8
Arroz secoano	28.6	15.500	35.4	22.000	23.8	41.9
Cebada	2.4	11.996	3.0	17.000	25.0	41.7
Frijol	.7	18.000	.4	26.000	-42.9	44.0
Maíz	17.6	16.301	17.7	22.500	.6	38.0
Maíz semilla	.2	21.000	.3	23.400	50.0	11.4
Maní	.8	8.000	.7	9.600	-12.5	20.0
Papa	8.0	21.000	5.5	29.936	-31.2	42.9
Sorgo	56.2	11.000	69.5	15.000	23.7	36.4
Soya	12.6	13.000	14.8	20.011	17.5	53.8
Trigo	1.7	14.000	1.1	21.000	-35.3	50.0
Subtotal	274.5	17.416	249.8	23.135	- 9.0	35.3
Cultivos de ciclo anual	1.8	39.455	2.4	59.419	15.7	50.6
Total	276.3	17.559	252.2	23.485	- 8.7	33.7

Fuente: Informe Quincenal del FFA y cálculos de FEDESARROLLO.

sembrada debe medirse en términos de su impacto sobre el empleo rural, de los efectos interindustriales que genera, de la menor contribución al valor de la producción agrícola y en su incidencia sobre la balanza de pagos. Con respecto al primer punto, el algodón es, después del café y junto con el maíz el cultivo de mayor demanda de mano de obra estacional, especialmente en las épocas de cosecha¹.

¹ Los requerimientos de jornales en algodón equivalen al 10o/o de la demanda total de mano de obra agrícola, cifra que implicaría, en términos absolutos, la contratación de 150.000 personas. En la Costa Atlántica la recolección de la cosecha se efectúa entre diciembre y febrero.

De otra parte, la contribución del algodón al valor de la producción agrícola es significativa dentro del conjunto de productos básicos diferentes al café (7%) y su aporte al valor de las exportaciones superó en los dos últimos años los 100 millones de dólares.

Las ventajas económicas y sociales de producir algodón frente a otras alternativas parecen claras. Sin embargo, es necesario examinar la otra cara de la moneda, o sea, a qué costos y en qué condiciones se produce la fibra. Al respecto es interesante anotar que el comportamiento de los costos y de la productividad nacional

frente a los respectivos promedios internacionales refleja la utilización de un ineficiente patrón tecnológico en Colombia². En efecto, los costos por hectárea se han incrementado más rápido que los rendimientos físicos por hectárea con la consecuencia de un aumento de los costos por unidad de producto. Adicionalmente los precios al productor han crecido más lentamente que los costos ocasionándose una pérdida de rentabilidad relativa de la actividad. En esta circunstancia, el camino que debería seguirse es el de intensificar la investigación y realizar las inversiones necesarias para que el patrón tecnológico futuro se traduzca en un mayor incremento de la productividad en relación con los costos. Esta es naturalmente una solución de largo plazo. En la coyuntura actual, que se caracteriza además por la crisis de la industria textil, es necesaria la intervención estatal con medidas que protejan y permitan sobrevivir la actividad pero simultáneamente comprometan al sector algodonero en el desarrollo de un programa de investigación y de inversiones que garantice el incremento de la productividad.

Con el propósito de pronosticar la dirección que podrán tomar los precios internacionales del algodón en lo que resta del año, se presenta una gráfica de la serie de promedios mensuales de precios corregidos por estacionalidad e irregularidad. (Ver Gráfica II-3). Es posible prever una estabilización de los precios en los próximos meses seguida por una tendencia de recuperación. El nuevo rumbo de los precios internacionales puede

constituir un estímulo y una oportuna solución para el despegue de esta actividad, por fuera de la mesa de negociaciones. Pero la modificación esperada de precios no debe dejar de lado la necesidad urgente de crear mecanismos para evitar en el futuro situaciones como la de los últimos tiempos originadas por la caída de los precios internacionales. En particular, es urgente el establecimiento de parámetros y reglas del juego claras para la definición de los precios internos en el futuro.

3. Crédito del Fondo Financiero

En este semestre se vivieron algunas paradojas que se apartan de la tesis de que todos los problemas del sector son causados por la falta de crédito y que en consecuencia la solución es siempre la de aumentar el crédito agrícola. La demanda de crédito del Fondo Financiero Agropecuario (FFA) fue muy reducida si se compara con el incremento del área sembrada en cereales, aun cuando varios factores hacían esperar un incremento: la autorización a los establecimientos bancarios para utilizar un 10% del encaje marginal congelado desde 1980 con destino a la financiación de préstamos a través de los fondos financieros, la existencia de excesos de liquidez del FFA y las medidas que racionalizaban sus trámites y requisitos.

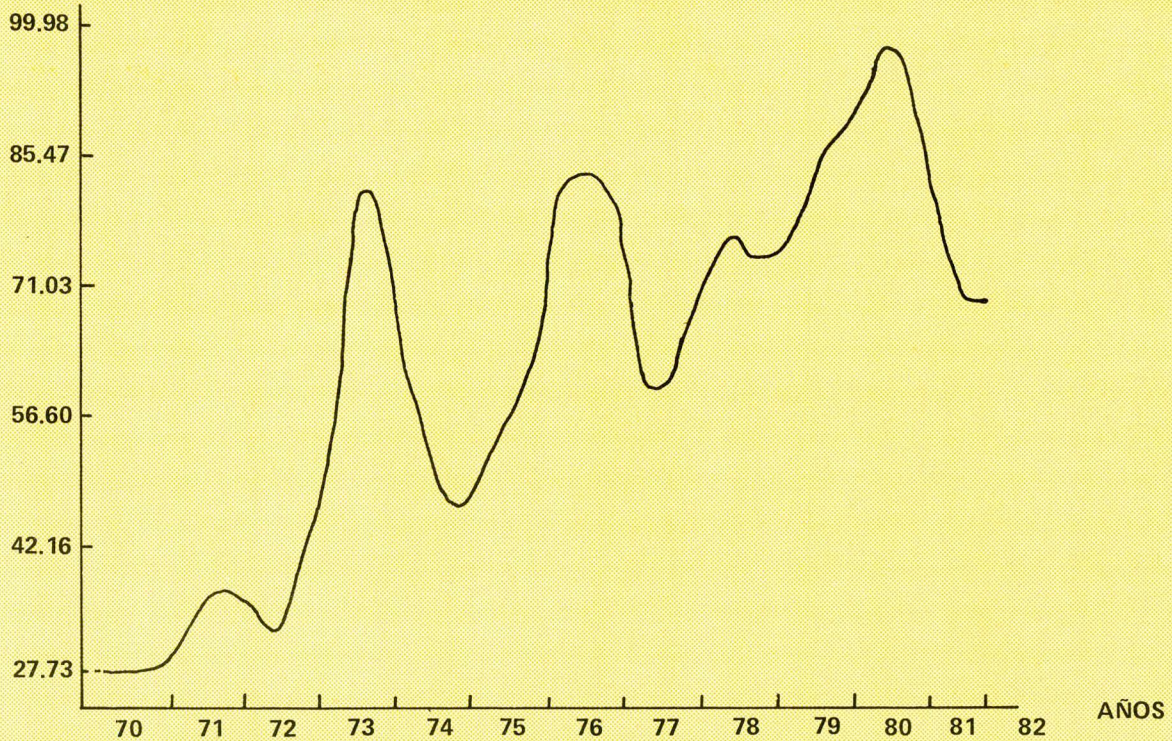
Las cifras del Cuadro II-4 indican una disminución del 9% en el área total financiada y un incremento del 33.7% en el monto financiado por hectárea para el total de cultivos en el período enero-abril de 1982 en relación con el mismo lapso del año anterior. O sea que, como se ha identificado de tiempo atrás, se está finan-

² Sarmiento Palacio, Eduardo. "Bases de Política Económica para el Desarrollo de las Exportaciones Agrícolas". FEDESARROLLO, Bogotá, enero de 1982.

GRAFICA II-3

TENDENCIAS DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL ALGODON*

Centavos de
dólar por li-
bra.



* Precio desestacionalizado suavizado del algodón CIF Liverpool S M 1-1/16 US. — Período febrero 1970 a mayo de 1982.

ciando cada vez un mayor monto por hectárea y una menor área. Obsérvese que para el arroz riego se incrementó en un 40% el valor financiado por hectárea y solamente en un 2.4% el área. El monto total de crédito aprobado hasta abril por el FFA disminuyó un 4% en términos reales. Entre los factores que pueden explicar la disminución de la demanda de crédito en este semestre se encontrarían el debate electoral y el invierno en algunas regiones; aunque bien puede ocurrir que los agricultores comienzan a reflexionar y a aceptar como más importante la política de precios y la claridad en el mercadeo. En este sentido, no parecería deseable continuar con la política de incentivar y luego desincentivar un determinado producto a través de medidas contradictorias; es necesario definir cuáles cultivos debe producir el país y cuáles no, de acuerdo con las ventajas comparativas entre ellos y con las perspectivas del mercado internacional.

4. Abastecimiento y precios

El nivel de existencias de productos agropecuarios en los almacenes generales de depósito y en el IDEMA era relativamente bajo en el mes de marzo de 1982 en relación con el mismo mes del año anterior y a los estimativos de abastecimiento para esta época del año. Los productos que señalaban reducciones significativas en los almacenes generales de depósito eran el frijón (-72%), el sorgo (-44%), la cebada (-51%) y la soya (-53%). Como respuesta a esta situación el Consejo Nacional de Abastecimiento y Precios elaboró un programa de importaciones para el primer semestre del año de 122.6 mil

CUADRO II-5
VARIACION EN EL INDICE DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS DURANTE EL PRIMER SEMESTRE*

Año	Empleados	Obreros
1978	12.0	11.7
1979	18.2	18.8
1980	16.8	17.6
1981	19.5	19.7
1982	16.1	16.6

* Variación acumulada del IPC — alimentos hasta junio de cada año.

Fuente: DANE.

toneladas para el IDEMA y de 163.4 toneladas para particulares. Entre estas importaciones se destacan: trigo (200.000 toneladas), torta de soya (13.400), maíz (30.000) y sorgo (30.000).

En general, el volumen de importaciones de alimentos ha tendido a decrecer con respecto a 1980 año en el cual crecieron desproporcionalmente. Y, debido a que se han sobreestimado los resultados esperados de las cosechas del primer semestre es posible que sea necesario aumentar nuevamente el ritmo de las importaciones.

El Cuadro II-5 presenta la variación acumulada hasta junio en el índice de precios al consumidor obrero y empleado en los últimos 5 años.

Los aumentos en precios de los alimentos en el primer semestre de 1982 han sido menores que los de tres años atrás, debido principalmente al bajo incremento de los precios del arroz, la papa y la panela. Sin em-

bargo, de una revisión de los precios mayoristas y al consumidor se deduce que el plátano, la yuca, el fríjol, el tomate y en general los cultivos de agricultura tradicional están registrando alzas espectaculares convirtiéndose en un serio obstáculo para el logro de la estabilidad de los precios en la economía (Cuadro II-6).

Con la sola excepción de los años 1978 y 1979 durante la década de los setenta, el índice de precios de los alimentos creció más rápidamente que el del resto de componentes de la canasta familiar y que el índice general de precios. Este comportamiento persiste en la presente década: hasta junio de 1982 el IPC obrero había crecido un 14.6% en lo corrido del año, mientras que el componente de alimentos aumentó en 16.6%.

En el capítulo de precios de la revista *Coyuntura Económica* de mayo de 1982 se relacionan los precios de los productos agrícolas (agrupados según niveles tecnológicos) con los de los productos industriales. Resulta claro de esa comparación que los precios de los cultivos tradi-

cionales (yuca, plátano, panela, fríjol, etc.) crecieron a un ritmo mayor que los cultivos comerciales, los semitecnificados y los de plantación. O sea que fueron los productos de la economía campesina los que contribuyeron en mayor proporción al aumento de los precios relativos agricultura-industria.

La identificación de este problema conduce, en primer lugar, al estudio de sus causas y, en segundo término, a plantear soluciones. Los productores comerciales gozan en alguna medida del fomento y protección del Estado y están organizados en defensa de sus intereses. Los pequeños campesinos cuentan solamente con el programa de desarrollo rural integrado, el cual cubre apenas el 10% de las explotaciones menores de 5 hectáreas, equivalente al 23% del área agrícola minifundista; el resto se encuentra desprotegido y sin ninguna organización.

El alza excesiva de los precios de los productos explotados con tecnologías tradicionales o atrasadas, se ha tratado de atribuir muy comúnmente a los altos márgenes de comercializa-

CUADRO II-6
PRECIO MAYORISTA Y CONSUMIDOR OBRERO
Abril 1981-1982 y variación porcentual

Producto	Precio mayorista \$ (Kilo)			Precio consumidor \$ (Kilo)		
	Abril 1981	Abril 1982	%	Abril 1981	Abril 1982	%
Plátano	11.89	16.22	36.4	19.62	32.42	65.2
Fríjol rojo	112.84	168.00	48.8	115.92	171.04	47.5
Yuca Armenia	18.33	45.31	147.2	21.66	57.00	165.0
Tomate	28,77	51.65	79.5	37.64	71.98	91.2

Fuente: Para precios mayoristas, Corabastos y Cálculos de UCP - OPSA. Para precios al consumidor boletines de estadística, DANE.

CUADRO II-7

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRECIO FINAL DE ALGUNOS
PRODUCTOS DE AGRICULTURA TRADICIONAL
(Mercado de Bogotá Jun. - Jul. 1981)**

Productos	Productor %	Intermediario %	Mayorista %	Detallista %
Aguacate	13.2	15.6	4.3	66.9
Arracacha Am.	28.0	17.2	4.6	50.2
Arveja verde	19.9	25.9	4.1	50.1
Banano	24.8	14.8	6.4	54.0
Cebolla bulbo roja	36.5	23.7	13.3	26.5
Cebolla junca	19.6	22.7	3.6	54.1
Fríjol verde	25.1	17.0	9.5	48.4
Habichuela	30.2	29.4	11.6	28.8
Mora	38.8	12.8	6.8	41.6
Naranja	16.7	21.4	8.3	53.6
Panela	78.9	5.0	3.2	12.9
Papa	42.2	7.3	6.0	44.5
Plátano Hartón	18.2	33.5	12.7	35.6
Tomate chonto	34.0	7.4	5.4	53.2
Yuca Armenia	21.6	30.1	5.5	42.8
Zanahoria	12.6	53.2	6.7	27.5

Nota: En la gran mayoría de los productos se refiere a márgenes brutos, es decir antes de descontar costos de comercialización; en consecuencia, los márgenes netos son muy inferiores (35-40% en promedio).

Fuente: Boletines de Precios Agrícolas Federación de Cafeteros.

ción que favorecen especialmente a la cadena detallista; pero un asunto es que los márgenes sean altos y otro lo que ha sido su evolución con el transcurso del tiempo. Efectivamente los márgenes son muy altos para productos perecederos (Cuadro II-7) debido a las cuantiosas pérdidas físicas y a la ineficiencia con la cual operan los mayoristas y minoristas. Sin embargo, estos márgenes se han mantenido relativamente constantes y, como lo demuestra un estudio en FEDESARROLLO sobre este tema, fluctúan en el corto plazo en dirección opuesta a los precios, es decir, contribuyen a estabilizar los precios

al consumidor³. Así pues, no es válida la hipótesis de que en general el mayor encarecimiento de estos productos se deba al aumento en los márgenes de comercialización, aunque en casos particulares, como el del plátano, ella puede ser válida⁴.

En el caso específico del plátano se sabe que el sistema moderno de cultivo del café (variedad caturra)

³ Castro, Londoño, Escandón y Cepeda: *Estructura de mercado y determinación de precios*. FEDESARROLLO, Bogotá, 1981.

⁴ Ver "El comercio de alimentos en Colombia". *Revista de Planeación y Desarrollo*, Volumen XI, No. 1, enero-abril 1979. Cuadro 6, página 45.

CUADRO II-8

**SUPERFICIE, PRODUCCION Y RENDIMIENTOS DE ALGUNOS CULTIVOS DE AGRICULTURA TRADICIONAL
1974 – 1981**
(Miles de toneladas y hectáreas)

	Panela			Plátano			Yuca			Fríjol			Maíz		
	Superf.	Produc.	Ton/Ha	Superf.	Produc.	Ton/Ha	Superf.	Produc.	Ton/Ha	Superf.	Produc.	Ton/Ha	Superf.	Produc.	Ton/Ha
1974	196.9	557.2	2.8	327.9	1678.9	5.1	250.1	2125.9	8.5	80.0	51.5	0.6	570.1	791.5	1.4
1975	173.5	805.6	4.6	341.0	1791.7	5.2	256.7	2021.1	7.9	96.0	62.4	0.6	572.7	722.6	1.3
1976	171.5	833.5	4.9	340.1	1852.0	5.4	223.3	1845.7	8.3	98.2	64.1	0.6	647.5	883.7	1.4
1977	178.9	837.6	4.7	368.3	1844.0	5.0	209.7	1960.0	9.3	113.5	72.2	0.6	580.5	752.8	1.3
1978	197.8	965.5	4.9	400.1	2192.0	5.5	216.8	2044.1	9.4	110.9	74.8	0.7	670.9	862.2	1.3
1979	200.0	984.7	4.9	412.1	2235.8	5.4	221.7	1908.9	8.6	112.4	74.7	0.7	615.6	870.2	1.4
1980	199.0	987.8	5.0	432.6	2348.0	5.4	207.7	2150.4	10.3	115.4	83.6	0.7	614.4	853.6	1.4
1981 ¹	187.0	935.0	5.0	433.0	2400.0	5.5	207.0	2150.1	10.4	119.0	92.9	0.8	629.0	880.0	1.4

¹ Datos provisionales OPSA Min. Agricultura.

Fuente: Cifras Agropecuarias, OPSA, Min Agricultura.

no exige como requisito el sombrío, así que el cambio tecnológico en el sector cafetero debe haber acarreado un descenso en la producción de dicho alimento. Adicionalmente, a raíz de la bonanza cafetera se presentó una sustitución de las siembras de plátano, yuca, maíz y frijol por café. Los fenómenos anteriores no aparecen confirmados por las estadísticas disponibles (Ver Cuadro II-8) lo cual podría significar que el fenómeno anotado no es de una magnitud apreciable, o bien, que tales estadísticas no son de fiar.

Puede haber ocurrido también que las menores siembras en áreas cafeteras hayan sido compensadas en parte con mayores siembras en áreas nuevas pero que operan con costos más altos. En todo caso, el incremento en los precios relativos de la agricultura tradicional no necesariamente implica una mayor rentabilidad de ese sector.

Ganadería

En 42 ciudades el sacrificio total de ganado disminuyó en un 6.3%

al comparar el período enero-abril de 1982 con el de 1981. Esta reducción es más marcada para los machos (-8.2) que para las hembras (-2.7). Sin embargo, la disminución en peso (toneladas) de las hembras comienza a ser significativa (-4.8%). El comportamiento del sacrificio, indicador de producción, es coherente con el de los precios en lo que va corrido del año (Cuadro II-9).

Este apreciable ascenso real de los precios del ganado, es consecuencia ante todo, de las bajas en el sacrificio.

Por su parte, las exportaciones de carne en canal han disminuido levemente en el período enero-marzo. Los precios internacionales se muestran estables y los internos en fuerte ascenso, situación que modifica los precios relativos en favor del mercado interno y por lo tanto es de esperar que se acentúe la tendencia a la baja de las exportaciones.

Construcción

1. Edificación

Las licencias de construcción (medidas en metros cuadrados) aprobadas durante el primer semestre en las diez ciudades principales registraron un sorpresivo descenso del 8.3 con relación al mismo período de 1981. La caída resulta sorpresiva por cuanto desde mediados del año pasado se venía especulando sobre una eventual recuperación del sector. Este diagnóstico optimista se basaba en la evolución de los datos sobre licencias aprobadas, las cuales registraron un notable incremento (10.8%) en dicho año. La curva 1

CUADRO II-9
PRECIO DEL KILO EN PIE
DEL GANADO MACHO DE PRIMERA
EN LA FERIA DE
MEDELLIN

Meses	1981 \$	1982 \$	Δ %
Enero	50.22	66.10	31.6
Febrero	51.90	69.60	34.1
Marzo	52.76	70.35	33.3
Abril	54.13	78.93	45.8
Mayo	55.29	82.69	49.6

Fuente: Banco de la República

de la Gráfica 11-4 presenta la evolución mensual de las licencias a partir de enero de 1980. Aunque la curva ha sido suavizada (con promedios trimestrales) puede apreciarse la enorme irregularidad que caracteriza a este indicador de la actividad edificadora. Lo que se desea destacar de esa curva es el espectacular aumento que registraron las aprobaciones en octubre y noviembre de 1981. De hecho, el crecimiento observado en el año se puede atribuir exclusivamente a las licencias aprobadas durante esos dos meses.

Son conocidas las limitaciones que tienen las estadísticas sobre licencias de construcción como indicadores de la actividad edificadora: primero, hay obras que se realizan sin licencia; segundo, no todas las obras autorizadas se llevan a cabo; y tercero, no existe una correspondencia clara entre la fecha de la licencia y el período de ejecución de las obras. En la práctica se supone que las licencias cubren un elevado porcentaje de las edificaciones efectivamente realizadas y que la mayor parte de las obras se realiza después, y no antes, de expedida la licencia, con un retraso de muy pocos meses. En este orden de ideas el inusitado incremento observado en octubre y noviembre pasados debería mirarse, y así lo hicieron los analistas del sector, como el anuncio de una inminente recuperación de la actividad edificadora. Así mismo, el fuerte descenso que tuvieron las licencias en los meses subsiguientes estaría anticipando un nuevo retroceso en esa actividad o por lo menos le estaría restando dinamismo a la esperada recuperación. Un reciente estudio de la seccional de Cundinamarca de CAMACOL demuestra que dicha interpretación

convencional de las licencias es incorrecta¹. En efecto, encuentra el mencionado estudio que —en lo que se refiere a edificación de vivienda en Bogotá en 1981— la mayoría de las obras (74% del área) se había iniciado antes de la expedición de las licencias respectivas y sólo una cuarta parte estaba sin comenzar; más aún, cerca del 14% de las obras estaban terminadas antes de su aprobación. Lo anterior significa que en 1981 las licencias fueron más un indicador rezagado que un indicador de avance, del tal suerte que el espectacular repunte de octubre y noviembre pasados no estaba anticipando nada, y se limitaba a registrar obras que se habían iniciado desde hacía varios meses e incluso obras ya terminadas².

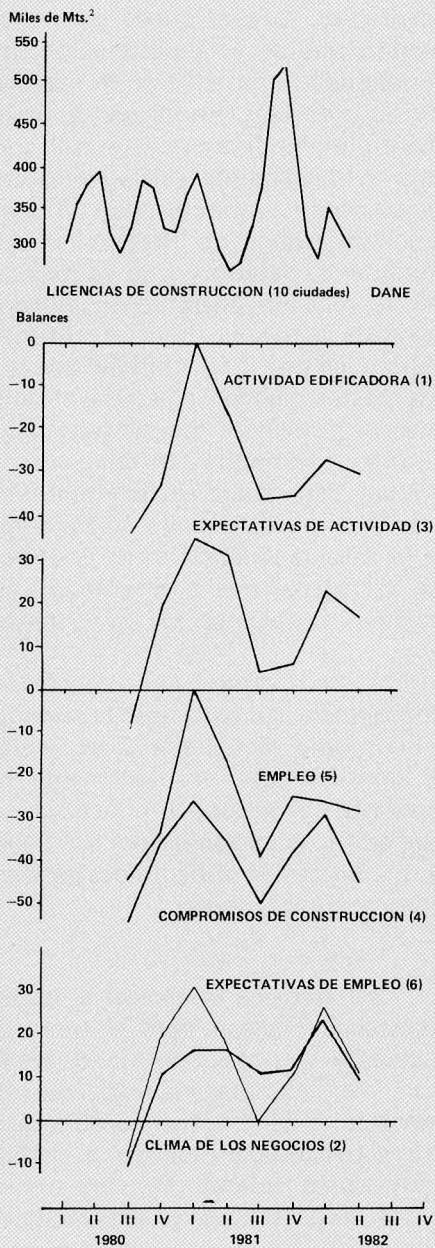
El oportuno estudio de CAMACOL contribuye a despejar las dudas planteadas en nuestro informe anterior sobre el sector³, donde se destacaba la aparente contradicción existente entre las cifras de licencias y los indicadores de la Encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO. Estos últimos mostraban sin excepción un comportamiento desfavorable del sector y expectativas poco optimistas, en tanto que las licencias —interpretadas de la manera tradicional— reflejaban una situación muy favorable. Dicha contradicción queda resuelta al demostrarse la poca relación coyuntural que existe entre la evolución de las licencias y el nivel real de la actividad edificadora⁴.

¹ "Seguimiento de las licencias de construcción aprobadas por la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá durante 1981". Girardot, abril de 1982.

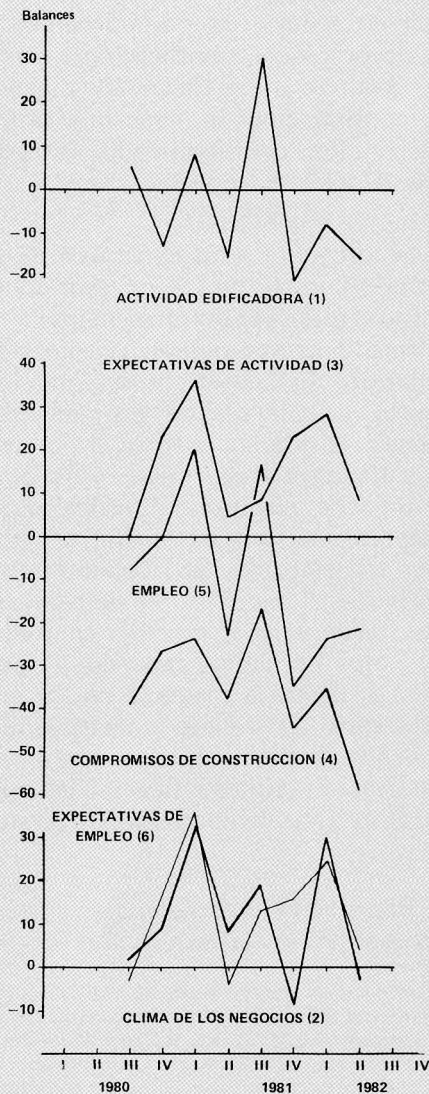
² La mayor parte corresponde a entidades oficiales.

³ *Coyuntura Económica*, Volumen XI No. 4, diciembre de 1981.

GRAFICA II-4
INDICADORES DE LA EDIFICACION
DE VIVIENDA



GRAFICA II-5
INDICADORES DE OBRAS PUBLICAS



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial, FEDESARROLLO.

La Gráfica 11-4 sintetiza los resultados trimestrales obtenidos hasta la fecha por la Encuesta de Opinión en el sector de la construcción. Aunque los seis indicadores presentados podrían estar afectados por factores estacionales (ya que todos, por ejemplo, muestran incremento en el primer trimestre de ambos años), es claro que todos coinciden en señalar un comportamiento desfavorable de la edificación a partir del segundo trimestre del año pasado. A continuación se hace una breve descripción del significado de cada uno de los indicadores.

a. *Actividad edificadora*

Se pregunta a los constructores si en el trimestre de la encuesta construyó más, aproximadamente lo mismo o menos que en el trimestre anterior. La curva representa los saldos o balances correspondientes (o sea, la diferencia entre el porcentaje de respuestas "más" y el porcentaje de respuestas "menos"). Se observa que, con excepción del primer trimestre de 1981 cuando hubo un perfecto equilibrio en las respuestas (balance igual a cero), en todos los casos ha habido balances negativos, es decir, la mayoría de los encuestados ha venido construyendo en cada trimestre menos que en el anterior. En síntesis, la actividad edificadora ha venido disminuyendo.

b. *Clima de los negocios*

Representa los balances correspondientes a la evaluación de la

⁴ Aún a nivel anual el indicador de licencias parece ser inadecuado. De acuerdo con el citado estudio de CAMACOL, el 22o/o de las obras autorizadas en 1981 habían sido iniciadas el año anterior, y el 12o/o quedó sin comenzar. Esto implica que el aumento que muestran las licencias entre un año y otro puede no reflejar los cambios de actividad entre esos dos años.

situación económica actual de las empresas y la situación esperada en los próximos seis meses. Los saldos han sido generalmente positivos, es decir, predominan las evaluaciones favorables, lo cual puede estar mostrando que se está obteniendo una rentabilidad aceptable en la mayoría de las empresas. En el caso de la industria manufacturera este indicador está estrechamente relacionado con la actividad productiva. En la construcción parece no presentarse este fenómeno, debido a que es más débil la relación entre rentabilidad y nivel de actividad. Esto, a su turno, se explica por la flexibilidad con que los costos pueden ajustarse al volumen de actividad: casi no hay costos fijos en maquinaria e instalaciones, el empleo contratado varía automáticamente con el desarrollo de las obras, y lo mismo sucede con los insumos, de tal suerte que prácticamente no existen problemas de inventarios.

Las compañías que consideran como mala su situación económica —que como se vio son la excepción y no la regla— probablemente representan al grupo de constructores que edifica para vender por su cuenta y que ha tenido dificultades para encontrar compradores.

c. *Expectativas de actividad*

Se trata de establecer si los encuestados planean para el trimestre siguiente una mayor o menor actividad. Su comportamiento ha sido idéntico al de la actividad durante el trimestre, lo cual muestra un desfase muy corto (menos de tres meses) entre expectativas y realizaciones.

d. *Compromisos de construcción*

Aparte de su aparente estacionalidad, hay que destacar que este

indicador ha sido siempre negativo, lo cual quiere decir que el nivel de actividad garantizado por los contratos actuales es considerado muy bajo por la mayoría de los constructores.

e. Empleo

Los balances negativos indican que predominan los constructores que durante el trimestre en cuestión emplearon menos trabajadores que en el anterior. Esto implica un descenso permanente en el empleo generado por el sector, lo cual es consistente con la evolución detectada en la actividad edificadora.

f. Expectativas de empleo

Su evolución es similar, y por lo tanto consistente, con las expectativas de la actividad.

2. Obras Públicas

Es muy poco o nada lo que se conoce sobre el comportamiento co-

yuntural de este importante subsector de la construcción. En la Gráfica II-5 se presentan los indicadores de la Encuesta de Opinión Empresarial correspondientes a este grupo⁵. El significado de cada uno de ellos es similar al de su correspondiente en edificación.

En conjunto se puede afirmar, con base en tales indicadores, que la actividad real en obras públicas ha estado decreciendo desde finales del año pasado, y ello se ha reflejado directamente en un menor empleo. Los compromisos de construcción han sido bajos permanentemente, lo cual indudablemente habrá de reflejarse en una menor actividad en el inmediato futuro. El Clima de los Negocios muestra que los contratistas han pasado momentos difíciles económicamente (durante IV-81 y II-82) presumiblemente debido a demoras en los pagos por parte del gobierno⁶.

⁵ Estos indicadores sintetizan las respuestas de 25 compañías en I-82 y 27 en II-82. Los resultados correspondientes a edificación de vivienda, ya analizada, cubren 66 empresas en I-82 y 52 en II-82.

⁶ Alrededor de la mitad de los constructores de obras públicas encuestados declararon haber sufrido retrasos en la ejecución de las obras debido, en la mayoría de los casos, a falta de capital de trabajo y a escasez de materiales.

Minería y transporte

Minería

1. Introducción

En lo corrido del año el comportamiento de la actividad petrolera ha sido satisfactoria presentándose incrementos en la producción de crudo y en el volumen de exportación de derivados del petróleo. El consumo de combustibles también ha aumentado un tanto, tal vez, como resultado de fuerzas coyunturales. La producción de oro por su parte, disminuyó .5%, mientras que la de plata aumentaba en 24.3%.

2. Hidrocarburos

a. Producción de Crudos

La producción de crudos aumentó en 9.6% durante el primer semestre de 1982 con respecto al mismo período del año anterior (Ver Cuadro III-1). De otro lado, durante los primeros seis meses se terminó la perforación de 40 pozos, de los cuales 19 son exploratorios y 21 desarrollo. Gracias a esta evaluación la situación financiera de Ecopetrol

ha mejorado sustancialmente lo que permite continuar con el plan de inversiones establecido por la administración actual.

b. Consumo Nacional

En el Cuadro III-2 se observan las cifras sobre el consumo nacional de combustibles. El resultado es un aumento en casi todos los productos con excepción de queroceno y combustible (Fuel Oil). En el consumo de la gasolina, en donde hay un aumento de 3.9% entre 1981 y 1982, se debe tener en cuenta que las elecciones han sido tradicional-

CUADRO III-1

**PRODUCCION NACIONAL DE
CRUDOS – BARRILES
Enero-Junio (1981-1982)**

1982	1981	Var.%
25.547.158	23.304.736	9.6

Fuente: ECOPEPETROL y cálculos FEDESARROLLO.

CUADRO III-2
CONSUMO NACIONAL DE COMBUSTIBLES
(BARRILES DIA)
1981 - 1982¹

	1982	1981	Var% ^a
Gasolina	75.565	72.735	3.9
ACPM	27.087	25.717	5.3
Queroseno	5.839	6.668	-12.4
J.P.A.	10.887	9.355	16.4
Avigas	978	958	2.1
Bencina Industrial	2.297	1.976	16.2
Cocinol	2.921	2.719	7.4
G.L.P.	7.190	8.016	10.3
Combustóleo	9.985	10.539	- 5.3
Crudo como Fuel Oil	4.065	4.456	6.8

Fuente: ECOPETROL y Cálculos FEDESARROLLO.

¹ La información para gasolina es para enero-mayo, y para los demás productos enero-abril.

CUADRO III-3
CONSUMO DE GAS NATURAL POR SECTORES
INDUSTRIALES
ENERO -- MAYO (1981-1982)¹

Sectores	1982	1981	Var% ^a
Termoeléctricas	160.820	149.308	7.7
Ecopetrol	89.226	82.454	8.2
Petroquímica	11.666	9.922	17.6
Industrial	73.273	69.476	5.5
Doméstico	1.354	597	126.8
Total	336.339	311.757	7.9

Fuente: ECOPETROL.

¹ Miles de pies cúbicos día.

mente un factor importante en la variación. Entonces, es de esperarse que pasado este efecto el balance total para el año sea un poco menor.

El consumo de gas natural por sectores aparece reseñado en el Cuadro

III-3. A pesar del pequeño volumen con respecto a otros sectores, vale la pena destacar el aumento de la utilización de gas para uso doméstico 126.8%. El volumen total de gas, y su variación de 7.9% durante los cinco primeros meses del año con

CUADRO III-4
IMPORTACION Y EXPORTACION DE PETROLEO Y SUS DERIVADOS
ENERO-MAYO (1982)

Producto	Importaciones		Producto	Exportaciones		
	Cantidad (Miles Bls.)	Valor (Miles US)		Cantidad	Miles US	
Crudo	4.060.0	138.075.0	Combustóleo	BLS	5044.9	118.243.3
Gasolina	3.317.0	124.598.1	Parafina	LBS	—	435.8
Gasóleo	717.8	23.827.0	Acido Nafténico	LBS	—	307.4
Crudo descabezado	11.6	722.8	Avigas	GLS	5.9	261.6
Total		287.222.9	J.P.A.	GLS	428.4	18.689.3
			Marine Diesel	GLS	56.3	257.3
			Marine Gas	GLS	5.9	302.9
			Bunker G	GLS	67.8	2.195.1
			Benceno	BLS	15.1	915.0
			Total			143.923.7
BALANCE — 143.299.2						

Fuente: ECOPELROL.

respecto al mismo período de 1981, son importantes por cuanto el consumo de gas libera combustóleo. Como se sabe el combustóleo es después del café el segundo producto de exportación del país¹.

c. Importaciones y Exportaciones

En el Cuadro III-4 aparece la situación de la balanza cambiaria petrolera de los cinco primeros meses del año. De los datos se concluye que hay un déficit de US\$ 143.3 millones durante el ejercicio. Como es bien sabido se han presentado disminuciones en los precios de los productos exportados, fenómeno que obviamente tiene un impacto negativo sobre la balanza cambiaria petrolera.

¹ Un buen análisis relacionado con la comercialización de gas se puede ver en: José Fernando Isaza "Asociación Ecopetrol - Texpet para el Aprovechamiento de Gas en la Guajira, *Revista de Mares*, 1982.

2. Metales Preciosos

El resultado de oro y plata se muestra en el Cuadro III-5. En este campo se ve claramente el efecto del precio internacional del oro sobre la producción, que disminuyó el 3%. En plata, a pesar de la caída del precio internacional, la producción se ha mantenido.

Transporte

1. Transporte Urbano

En los últimos días se ha discutido sobre el subsidio al transporte urbano. Los transportadores dicen que el sistema de pago del auxilio no es el más adecuado pues da lugar a malas interpretaciones sobre su manejo². Las autoridades también están obrando en el sentido de tratar de eliminar

² Debe recordarse que el subsidio se paga directamente a los propietarios de buses.

CUADRO III-5
METALES PRECIOSOS 1981-1982

	Producción					
	Cantidad ¹			Valor ²		
	1981	1982	Var.%	1981	1982	Var.%
Oro	175.227.93	169.927.97	- 3.0	4.364.2	3.506.7	-19.65
Plata	43.799.42	52.458.42	19.8	31.3	29.4	- 6.07

	Exportación					
	Cantidad ³			Valor ⁴		
	1981	1982	Var.%	1981	1982	Var.%
Esmeraldas	92.338.13	104.326.01	12.98	16.1	16.8	1.2

¹ Miles de Onzas Troy.

² Millones de pesos colombianos.

³ Miles de Kilates.

⁴ Millones de dólares corrientes.

este auxilio para lo cual han establecido el servicio de Transporte Sin Subsidio (TSS).

Con respecto a lo anterior debemos hacer algunas precisiones. Las críticas que se hacen al sistema actual tienen que ver con las fallas en el control de parte de la Corporación Financiera del Transporte. Esta supervisión, que debería ser efectuada directamente por funcionarios oficiales, en la actualidad está bajo la responsabilidad de las empresas de transporte urbano, lo cual es materia de crítica justificada. Con respecto al segundo punto, se puede afirmar que todas las decisiones en este campo han sido desacertadas. En *Coyuntura Económica* de octubre de 1980 aparecen los primeros comentarios con respecto al TSS e igualmente se describen las características establecidas por el INTRA para prestar este servicio. En resumen, bus chato con joroba, puertas más amplias, distribución especial de la silletería, paraderos fijos, sin pasajeros de pie y de color verde y amarillo.

En la actualidad la tarifa del TSS es de \$ 11.00, pero la única característica que se cumple es la de estar pintados de verde, pues los buses son iguales a los de \$ 3.50, y recogen y

dejan pasajeros donde lo deseen. No sería raro que en algunos meses todos los buses sean de color verde y amarillo. De otro lado parece que no se han tenido en cuenta las repercusiones sociales del TSS. El director del INTRA decía en el discurso de inauguración del congreso de la Confederación Nacional del Transporte Urbano que 64% de los viajes se efectuaban en bus y de ellos el 62% de los usuarios tenían ingresos equivalentes a uno o máximo dos salarios mínimos, entonces no se explica cómo es que uno de estos usuarios con hijos estudiando puede pagar \$ 11.00 por pasaje para él y su familia.

Se espera que los funcionarios de la próxima administración estudien estos problemas con mayor cuidado y que las decisiones que se tomen al respecto tengan en cuenta todas sus consecuencias.

Producción y Mercado de Vehículos

En el Cuadro III-6 aparece el resultado de la producción de automotores de las ensambladoras colombianas para los primeros seis meses de 1981 y 1982. Como se ve la disminución es de 14.8% durante el último de los períodos en comparación. La situa-

CUADRO III-6

PRODUCCION NACIONAL DE AUTOMOTORES
PRIMER SEMESTRE (1981 - 1982)

	1981	1982	Var. %
Automóviles	12.684	11.755	- 8.6
Comerciales	5.854	4.189	-28.4
Total	18.178	15.944	-14.8

CUADRO III-7

MERCADO DE VEHICULOS NACIONALES E IMPORTADOS
ENERO-MAYO (1981 – 1982)

	1981			1982		
	Nacionales	Importados	Total	Nacionales	Importados	Total
Automóviles	10.774	4.883	15.657	9.574	2.962	12.536
Comerciales	4.555	9.818	14.373	4.618	7.809	12.427
Total	15.329	14.701	30.030	14.192	10.771	24.963

	Participación 1981 %		Participación 1982 %		Variación 1982/1981 %		
	Nacionales	Importados	Nacionales	Importados	Nacionales	Importados	Total
Automóviles	68.8	31.2	76.4	23.6	-11.4	-39.4	-20.0
Comerciales	31.7	68.3	37.2	62.8	1.4	-20.4	-13.6
Total	51.0	49.0	56.9	43.1	- 7.4	-26.7	-16.9

ción no puede ser peor si se tiene en cuenta que la producción ha venido disminuyendo en los últimos años; comparando las cifras de 1981 y 1980 con 1979 se observa que la contracción de la producción fue de 12% y 27% respectivamente.

Las causas de esta reducción son muchas. A continuación se enumeran algunas:

- Desde hace varios años se ha congelado la entrada de nuevos buses al parque automotor de transporte urbano, con lo cual la demanda por este tipo de vehículo ha disminuido considerablemente.
- La entrada de nuevas busetas al servicio urbano está prácticamente eliminada y, obviamente, la demanda ha desaparecido.
- La industria nacional ha mermado su ritmo de desarrollo en los últimos años y, consecuentemente, el volumen de carga ha caído, con disminución de la demanda de vehículos comerciales pesados.
- El gobierno no demanda vehículos nacionales. Gran parte de los automóviles, volquetes y camiones oficiales son importados; el 20 de julio se constató que la totalidad de los vehículos de las Fuerzas Armadas son importados. Además una marca japonesa monopoliza el mercado de automotores de las patrullas de tránsito, de Bogotá.

El comportamiento de las ventas de vehículos tampoco es halagador

ya que en total éstas bajaron en 17.9% durante el primer semestre de este año con respecto al mismo período en 1981. A pesar de que el "carro importado" perdió más terreno que el colombiano, su participación en el mercado es de 43.1%. Aquí vale la pena tener en cuenta dos hechos: primero, que el incremento en la participación de los automóviles se debe a la prohibición de importar vehículos de menos de US\$ 5.000 y a los esfuerzos de la industria nacional por sacar nuevos modelos, por ejemplo el Chevette, el automóvil y la camioneta R-18 y el Fiat-Mirafiori 5V. En segundo lugar, el pequeño incremento de los vehículos comerciales, 1.4%, se debe en parte a la aparición de la camioneta Chevrolet LUV, este vehículo no se ofrecía en el mercado por las fábricas colombianas, y su aparición produjo, obviamente, el aumento en las ventas de su sector.

Obras Públicas

Un informe del BID señala que durante los últimos cinco años el sistema vial nacional aumentó en 1.300 kilómetros, de los cuales 900 son pavimentados. Igualmente se anuncia la firma de un contrato de préstamo por US\$ 95.5 millones del BID a Colombia para el financiamiento parcial de la construcción y el mejoramiento de cinco carreteras troncales. Con este programa, cuyo valor total es US\$ 273 millones, se estarán incorporando a la economía nacional zonas productivas con gran posibilidad de desarrollo.

Precios

Introducción

Durante el primer semestre de 1982 el índice de precios al consumidor obrero señaló una variación promedio de 24.9% con respecto al mismo período del año anterior. La inflación ha descendido levemente en los últimos meses pero se mantiene todavía en un rango cercano de 25% anual.

Es necesario, sin embargo, analizar con cuidado la coyuntura en materia de inflación: una inflación persistente y una "indexación" imperfecta que no son ajenas al comportamiento de la producción. Así, más que desbordamientos inflacionarios, se ha configurado en la economía colombiana una reproducción del proceso inflacionario que tiene origen en el deterioro de las condiciones de la oferta agrícola y que contribuye a la baja dinámica de la expansión de la actividad económica, en especial de la industrial, por sus efectos sobre la demanda efectiva. El comportamiento de los precios relativos tiene que ver, sin duda, con las dificultades del crecimiento de la producción en el

período reciente. En la anterior entrega de *Coyuntura Económica* se analizó con algún detalle esta explicación del problema inflacionario. En ésta se enfatizan las posibles conclusiones de la experiencia inflacionaria de los últimos años.

La Persistencia de la Inflación

En junio de 1982 el nivel de precios al consumidor había aumentado 24.4% para empleados y obreros en año completo. (Ver Cuadro IV-1) El primer semestre del año presentaba una variación promedio de 24.9%. El ritmo de variación del nivel general de precios se mantiene sustancialmente igual al de los últimos tres años, es decir, la inflación persiste a niveles estables cercanos al 25%.

La gráfica de la inflación en los últimos 12 años es relevante: la inflación irrumpe en el período 1970-1974, fluctúa abruptamente entre 1975 y 1978, y se mantiene estable a un nivel alto entre mediados de 1979 y 1982 (Ver Gráfica IV-1). La persistencia de la inflación durante una década en el país no está exenta de pro-

CUADRO IV-1

DESCOMPOSICION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR¹
1981 - 1982

		Total	Total sin Alimentos	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Miscelanea
1981	Enero	25.6	25.5	25.5	29.5	18.8	21.3
	Febrero	28.0	26.1	29.2	30.4	19.1	21.4
	Marzo	28.8	27.2	29.9	31.9	19.6	21.7
	Abril	27.0	27.5	26.0	32.5	19.9	21.7
	Mayo	26.0	26.1	25.5	31.4	19.7	19.6
	Junio	27.9	27.2	28.1	31.4	19.7	22.5
	Julio	28.9	26.6	30.6	30.4	19.8	22.5
	Agosto	29.5	26.3	31.9	29.0	20.2	22.4
	Septiembre	28.0	26.0	30.1	29.0	20.8	22.5
	Octubre	27.1	24.8	29.0	27.8	21.1	21.0
	Noviembre	26.4	24.0	28.6	26.3	20.3	21.2
	Diciembre	26.4	24.4	28.5	24.9	20.8	24.9
1982	Enero	26.0	23.6	28.8	23.4	21.0	24.8
	Febrero	25.1	24.6	25.8	24.6	21.3	25.7
	Marzo	24.6	24.7	24.6	24.2	21.2	26.9
	Abril	21.0	24.5	25.4	23.8	21.3	26.9
	Mayo	24.8	23.9	25.8	22.9	21.5	26.5
	Junio	24.2	23.3	25.1	23.1	21.5	24.4

¹ Variación en año completo. Promedio Ponderado obreros y empleados.

Fuente: DANE - Banco de la República.

blemas: la inflación obstinada transforma las instituciones que permitían mantener estable el nivel general de precios y, en este proceso, ella misma cambiar de carácter; la estabilidad del ritmo inflacionario durante un período relativamente largo hace posible la formación de expectativas como elemento importante en la reproducción del proceso inflacionario. La pugna distributiva se asienta sobre nuevas bases y la modalidad de funcionamiento de los mercados se transforma. Así, no es difícil para los agentes económicos, en la situación actual, anticipar el ritmo de inflación. Por tanto la inercia en la inflación actual refleja, como lo afirma un académico estadounidense, "pro-

fecías que se cumplen"¹. La inflación deja entonces de ser el producto de presiones de demanda y se asienta sobre nuevas bases: las condiciones de oferta y la realización de las expectativas formadas por los diferentes grupos de la economía.

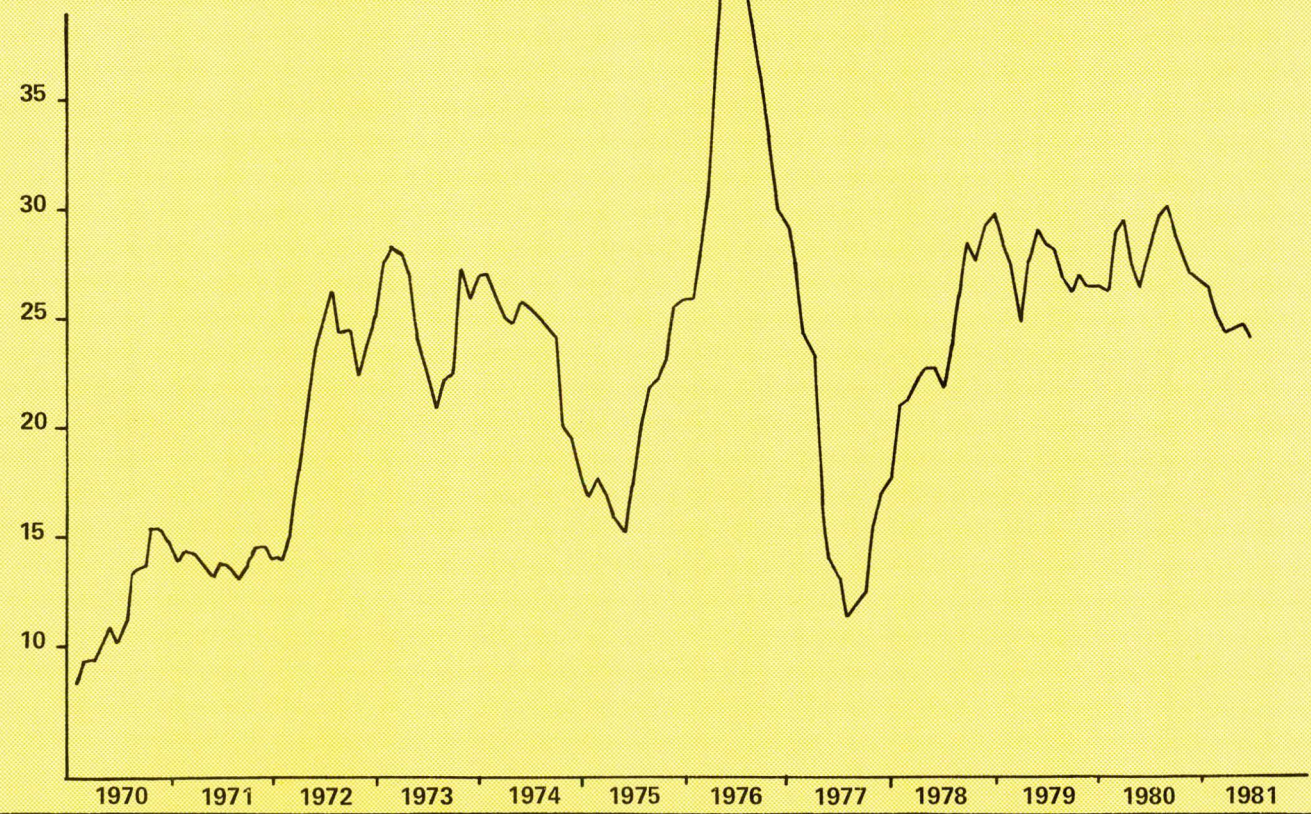
La "Indexación" Imperfecta

Si todos los precios de la economía crecieran al mismo ritmo, porque los agentes económicos elevan sus precios de acuerdo con sus expectativas de inflación, se estaría

¹ A. Okun & G.L. Perry. *Curing chronic inflation*. Washington, Brookings Institutions, 1978.

GRAFICA IV-1
RITMO INFLACIONARIO (IPC OBRERO NACIONAL) 1970 - 1982

Tasa de crecimiento
anual



ante un caso de "indexación" perfecta en el cual los precios relativos se mantendrían constantes. La estabilidad de la inflación es un escenario que tiende a conducir a una "indexación" general de la economía. Sin embargo, dos problemas impiden que la "indexación" sea perfecta: Primero, que no todos los precios pueden moverse simultáneamente y segundo, que aún si este fuera el caso el punto de partida de precios relativos o de la distribución intersectorial de los ingresos, puede no ser el adecuado.

La experiencia inflacionaria de Colombia en la última década muestra un movimiento de precios relativos que condujo a una reducción de los márgenes de ganancia en la industria y, por tanto, de la rentabilidad relativa de la industria. Igualmente, se produjo un desplazamiento del gasto de consumo de los productos industriales nacionales hacia bienes agropecuarios o importados. La Gráfica IV-2 indica claramente cómo se mejoraron los precios relativos agropecuarios —especialmente los de alimentos— y se deterioraron los precios industriales en el período 1970-1981. Esta evolución sería adversa para el normal desenvolvimiento de la industria si se considera desde el punto de vista de la demanda. Además, en la medida en la cual los costos de la industria dependan de insumos agrícolas se afecta la rentabilidad de la misma. Esto no implica, sin embargo, que la rentabilidad de la agricultura haya mejorado, pues de la gráfica no es posible concluir nada con respecto a los costos de producción agropecuarios.

No todos los grupos sociales o sectores económicos logran ajustar sus

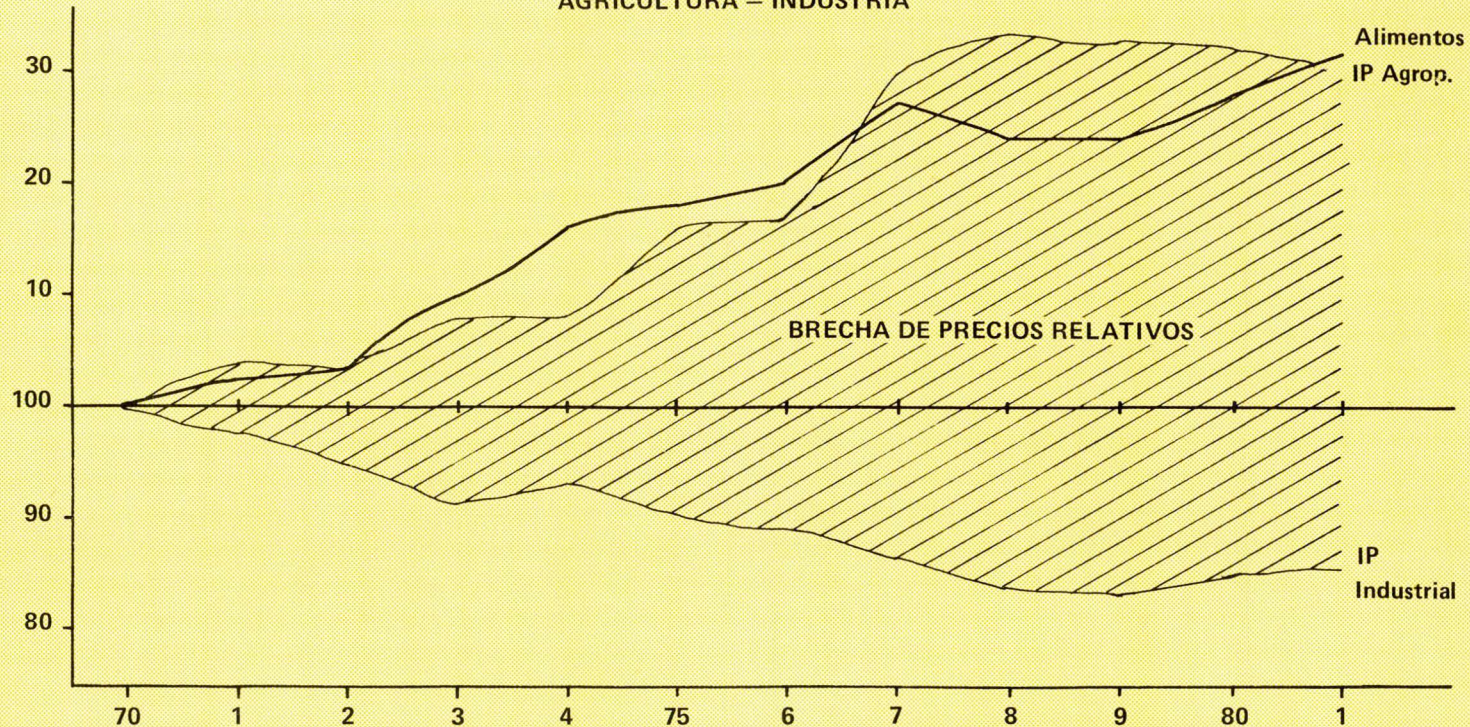
ingresos a la variación esperada de precios cuando existe poder de mercado desigualmente distribuido o transformaciones en las estructuras productivas, o de la demanda, inducidas por el proceso inflacionario. Así, si bien el movimiento de precios relativos ha tendido a homogeneizarse, la "indexación" no ha sido generalizada: los precios de algunos bienes y servicios tienden a ajustarse rápidamente con la inflación (servicios públicos, impuestos, tasa de cambio, tasas de interés) pero otros no se ajustan a la inflación, de forma tal que los ingresos relativos y la actividad del sector manufacturado se han deteriorado.

La Inflación y la Actividad Productiva

La inflación afecta la actividad productiva por su impacto sobre los precios relativos y por las políticas de control de la demanda agregada que se ejecutan para frenarla y que, dependiendo del grado de sensibilidad de respuesta de los precios, afectan efectivamente, la oferta. Por su impacto sobre los precios relativos la inflación incide sobre el comportamiento de la actividad industrial. La reducción de los márgenes de ganancia hace sensible la expansión productiva a la disponibilidad de financiamiento y a cambios en los precios relativos.

De otra parte, la reproducción del proceso inflacionario, que hace estable el ritmo de variación de precios, y las nuevas modalidades de funcionamiento de los mercados de productos, han transformado la respuesta de precios y cantidades a cambios en la demanda: a las caídas en la demanda se responde con reducción en las can-

GRAFICA IV-2
PRECIOS RELATIVOS 1970-1981
AGRICULTURA – INDUSTRIA



Metodología: IPM de agropecuarios e industria (exceptuando refinación de petróleo) dividido por IPM en general,

IPC Alimentos dividido por IPC total nacional para empleados.

Fuente: Banco de la República y DANE.

tidades producidas y no con bajas en los precios de venta. Así, es comprensible que la política anti-inflacionaria actual, basada en el control de la demanda, no haya logrado una reducción de precios (cuyos movimientos actuales no se explican por excesos de demanda), pero sí una contracción significativa de la expansión productiva. El binomio inflación-política antiinflacionaria forman parte clave de la explicación de la dinámica reciente de la actividad productiva colombiana.

La "Indexación" Imperfecta: Un Reto a la Política Económica

Si los cambios en precios relativos que han resultado de la persistencia del ritmo inflacionario imponen obstáculos a la expansión productiva, la política de estabilización de precios adquiere enorme importancia y requiere, por lo tanto, una buena dosis de imaginación y la utilización de nuevas herramientas.

El dilema en que se encuentra la política económica frente a una situación de "indexación" imperfecta es claro: o se perfecciona la "indexación" o se frena la inflación. El objetivo sería el de buscar que el sistema de precios recobre su función básica en la asignación de recursos.

Una "indexación" puede perfeccionarse mediante su generalización o su selectivización. Una tasa uniforme de crecimiento de precios (una inflación pura) puede disminuir los costos del proceso inflacionario en el sentido de que genera menos distorsiones en los precios relativos y en la distribución del ingreso. Sin embargo, una "indexación" perfecta también crea problemas por cuanto no

siempre es deseable que los precios relativos no varíen frente a las condiciones de oferta o de demanda de ciertos mercados (como ocurre en el caso obvio de los productos agrícolas perecederos cuyos precios tienen que fluctuar de acuerdo con cambios de oferta y demanda). Una "indexación" selectiva implicaría utilizar los precios relativos como un instrumento relevante de política económica, actuando sobre ciertos precios claves para evitar algunas de las distorsiones que produce la inflación. No todos los precios importan igual, ni todos los sectores responden adecuadamente al incentivo precios.

Frenar la inflación significa quebrar la inercia que se ha apoderado del proceso inflacionario, reconstruyendo una modalidad de funcionamiento de los mercados que sea consistente con niveles estables de precios. Requiere romper las expectativas generalizadas de crecimiento de precios: si todo el mundo anticipa una baja en precios, ésta puede ocurrir.

No es imposible para la política económica llegar a una solución de compromiso ante el dilema que enfrenta: el nivel de inflación aceptable resulta de un juicio político, de una parte y, de otra, el manejo selectivo de los precios exige juicios distributivos. Una reducción drástica de la inflación en las condiciones productivas actuales puede ser costosa y difícil de lograr. Si mantener estable el ritmo inflacionario ha tenido costos tan altos como los comentados, aquellos en los cuales se incurriría para reducir abruptamente la inflación podrían ser sustancialmente mayores. Una disminución paulatina del ritmo inflacionario, combinada con

un manejo selectivo de precios relativos que incentive la expansión productiva (agrícola e industrial) es, en cambio, completamente viable.

Las características de la inflación actual siguen haciendo de ella un problema importante. Como problema importante ha de enfrentarse con herramientas nuevas. La experiencia está señalando el agotamiento de las políticas centradas en el control de la demanda y con altos grados de agregación. Se requiere un vuelco

hacia políticas desagregadas y selectivas con consideración de la simultaneidad de ajustes en precios y cantidades, con atención a ciertos precios básicos de la economía, y sobre todo, con fundamentos en la racionalidad empresarial derivada de la modalidad de funcionamiento de nuestros mercados. En suma, hacer del manejo inflacionario un instrumento de remoción de las insuficiencias de demanda efectiva que frenan la expansión productiva en las condiciones actuales.

Empleo y salarios

Introducción

Este capítulo se divide en dos partes. La primera de ellas analiza la evolución reciente del mercado de trabajo y la segunda examina sus posibles tendencias en la presente década. Si bien los niveles de desempleo abierto están lejos de los alcanzados al terminar la década de los sesenta, la situación de la Fuerza de Trabajo vista en términos más amplios y en perspectiva constituye un problema de prioridad económica y social.

Por otra parte, las cifras de desempleo y participación en ciudades menores publicadas por el DANE, proporcionan una evidencia interesante en el sentido de no concentrar toda la atención y los esfuerzos en el análisis de la situación laboral de las cuatro principales ciudades.

Desempleo y Participación

1. Cuatro ciudades

El DANE ha dado a conocer oportunamente un avance preliminar de las tasas de desempleo y participa-

ción de la población económicamente activa al mes de junio del año en curso. En el Cuadro V-1 aparecen los registros correspondientes a cada una y al conjunto de las cuatro principales ciudades del país.

Las tasas de desempleo y participación de Medellín y Cali permanecen relativamente estables con respecto al mes de marzo. En Bogotá el desempleo baja 1.6 puntos porcentuales a pesar del aumento en la tasa de participación, que es la más alta observada entre las cuatro ciudades. En Barranquilla, la tasa de participación aumenta casi 3 puntos a tiempo que la tasa de desempleo sube a 11.3m. Barranquilla es la ciudad que presenta un menor ritmo de crecimiento de la ocupación y Bogotá la que presenta el mayor dinamismo en la creación de nuevos puestos de trabajo. Por otra parte, para el conjunto de las cuatro ciudades la tasa de desempleo global se sitúa en 9m en junio de 1982, nivel superior al observado en el mismo mes del año an-

CUADRO V-1

TASA DE PARTICIPACION GLOBAL* (P) Y DESEMPLEO ABIERTO** (D) EN LAS CUATRO MAYORES CIUDADES
1972 - 1982

Año	Mes	Bogotá		Medellín		Cali		Barranquilla		Total	
		P	D	P	D	P	D	P	D	P	D
1979											
	Marzo	52.4	6.5	51.5	15.5	53.7	11.8	45.6	8.6	52.0	9.5
	Junio	51.6	6.1	51.3	13.9	55.8	10.4	46.5	6.2	51.7	8.5
	Septiembre	53.8	7.5	52.4	12.6	57.6	11.0	45.4	5.8	53.2	9.0
	Diciembre	54.6	6.3	54.0	15.0	59.3	9.6	45.5	4.5	54.3	8.6
1980											
	Marzo	56.4	9.5	53.5	14.7	58.5	11.7	46.5	9.2	53.9	10.9
	Junio	57.8	7.8	52.1	12.9	57.6	10.8	46.8	7.5	54.4	9.3
	Septiembre	54.1	6.8	54.3	15.7	57.5	10.8	45.7	7.8	53.5	9.5
	Diciembre	54.9	7.6	56.2	15.4	52.1	6.6	49.5	8.0	53.7P	9.3P
1981											
	Marzo	51.9	5.9	52.9	15.9	54.8	9.3	48.5	12.1	52.2	9.3
	Junio	51.9	5.1	52.3	14.9	53.3	9.1	49.0	11.7	51.9	8.5
	Septiembre	53.2	5.2	50.9	12.2	56.1	10.1	51.8	11.6	53.1	8.1
	Diciembre	53.1	5.8	49.3	9.2	54.0	7.3	50.0	9.0	52.2	7.0
1982											
	Marzo	54.3	8.6	50.4	12.6	53.6	9.7	45.9	9.6	52.5	9.7
	Junio	54.7	7.0	51.0	12.4	53.3	9.6	48.5	11.3	53.0	9.0

* Relación entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar.

** Relación entre el número de desempleados y la población económicamente activa.

P Provisional

Sin embargo, es conveniente recordar que a partir de marzo de 1981 las muestras de las encuestas de hogares de Bogotá, Medellín y Barranquilla sufrieron modificaciones importantes. Los cambios introducidos en las muestras se cristalizaron en:

- Una completa actualización del marco muestral (actualización cartográfica y recuento total de viviendas) que mostró cambios cuantitativos y cualitativos apreciables en relación con el antiguo marco. Los primeros se refieren a nuevos desarrollos urbanos y los segundos a cambios en el uso de las viviendas.
- La utilización de una metodología de tipo aleatorio simple para la selección de la muestra, tomando 1 de cada 10 viviendas (marzo de 1981 en Bogotá, diciembre de 1981 en Medellín y marzo de 1982 en Barranquilla). A partir de allí se utiliza nuevamente la metodología anterior, que es la de áreas o conglomerados estratificada.
- Una ampliación sustancial del tamaño de muestra: 6.700 hogares en Bogotá; 2.100 en Barranquilla; y 2.200 en Medellín.

Establecer las alteraciones precisas de esos cambios sobre los resultados de los indicadores estadísticos requiere un análisis detallado. Por ahora, vale destacar que las recientes mediciones de desempleo y participación, dadas las modificaciones antes indicadas, presentan una menor variabilidad estadística y en consecuencia son estimadores de mejor calidad. Sin embargo, no es posible por el momento establecer la dirección previsible de las tendencias, aunque

si se eliminan los registros de 1981 es posible afirmar que la tasa de desempleo se estabiliza en 9.2%, nivel promedio observado desde 1979.

Por otra parte el DANE, sobre la base de proyecciones provisionales de población total, ha reanudado la publicación de información en cifras absolutas sobre la Fuerza de Trabajo, según categorías, contribuyendo así a dimensionar un poco más la ocupación y la desocupación. En el Cuadro V-2 se presenta dicha información para todos los meses de septiembre desde 1978, y para marzo de 1982.

Las cifras indican que la población económicamente activa de las cuatro ciudades en referencia es aproximadamente de 3 millones de personas que equivale a decir que ellas concentran una tercera parte de la oferta total de trabajo del país. El número de desempleados asciende a 285 mil personas en las mismas ciudades; no obstante, obsérvese que en 1980 los sub-empleados eran 457 mil personas, o sea 1.7 veces más que el número de desempleados elevando la tasa de subempleo del 13.4% en 1978 a 16.0% en 1980. Esta tendencia creciente continuó seguramente en 1981 si se tiene en cuenta que en este año la actividad económica redujo, aún más, su ritmo de crecimiento.

2. Ciudades Intermedias

Resulta interesante analizar las cifras de Fuerza de Trabajo publicadas por el DANE dentro de su proyecto de expandir la encuesta de hogares a un mayor número de ciudades del país (Cuadro V-3). En efecto, de antemano se podría pensar que en las ciudades intermedias las tasas

CUADRO V-2

**NUMERO DE OCUPADOS, SUBEMPLEADOS, DESEMPLEADOS E INACTIVOS
EN LAS CUATRO GRANDES CIUDADES
(Miles de personas)**

Período	Población económicamente activa				Desocupada	Población económicamente inactiva
	Total	Total	Ocupada Plenamente	Subempleada		
Sep. 78	2.528	2.320	1.980	340	209	2.519
Sep. 79	2.710	2.464	2.060	403	245	2.390
Sep. 80	2.859	2.588	2.130	457	273	2.465
Sep. 81	2.926	2.685	—	—	230	2.604
Mar. 82	2.946	2.660	—	—	285	2.678

Fuente: Avances del DANE y Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO V-3

TASAS DE PARTICIPACION Y DESEMPLEO EN CIUDADES INTERMEDIAS

Ciudades	Marzo 1982		Junio 1982	
	Participación	Desempleo	Participación	Desempleo
Bucaramanga	50.5	6.6		
Floridablanca y Girón	52.5	6.6		
Manizales	46.9	10.5		
Pasto	52.1	6.9		
Cúcuta			49.5	6.3
Pereira			50.2	13.2
Villavicencio			51.5	6.9
Dosquebradas			52.2	14.3

Fuente: Avances Estadísticos DANE.

de desempleo y participación de la población económicamente activa son relativamente más bajas que las observadas para las grandes ciudades, debido a que en aquellas las tasas de migración son más bajas (en muchos casos son expulsoras netas) lo que a su vez se refleja en menores ritmos de crecimiento de la oferta de trabajo.

Sin embargo, al examinar el resultado de dichas tasas dentro de este grupo de ciudades, se constata que Bucaramanga, Pasto, Villavicencio y Cúcuta registran tasas de desempleo por debajo del promedio de las cuatro grandes metrópolis. En las tres últimas su situación de ciudades de frontera, de polo regional, o de salida de un gran mercado, como el de los

Llanos Orientales, dinamiza en estas ciudades las actividades del transporte, el comercio y los servicios de manera especial, creando de esta manera más puestos de trabajo para sus habitantes.

3. El Desempleo a nivel internacional

La situación económica internacional ha tenido un impacto negativo fuerte en las tasas de desempleo de la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo. Bélgica por ejemplo, tenía en 1980 una tasa de desempleo similar a la de Colombia. Dentro del contexto latinoamericano el nivel de desempleo del país es de los más elevados. En efecto, de los países incluidos en el Cuadro V-4 solamente Uruguay, en el período 1976-1978 y Chile, durante los cinco años considerados, registran tasas de desempleo superiores a las de Colombia.

Empleo y Salarios

El empleo industrial decreció en el período enero-abril en un -4.9%. El empleo del sector de comercio aumentó 3.2% y los salarios reales un 5.9% según la muestra del DANE de comercio al por menor. Debido a la no disponibilidad de un índice de empleo para los demás sectores de la economía se incluye un cuadro que describe el comportamiento del número de afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, ISS, en el período 1978-1981. Naturalmente éste no es, ni mucho menos, un índice de empleo ya que incorpora los cambios en la cobertura del ISS. Sin embargo, es legítimo utilizarlo como indicador aproximado del comportamiento o dirección de la actividad económica y del empleo a nivel sectorial. Las cifras del Cuadro V-5 son bastante coherentes con lo que

CUADRO V-4
TASAS DE DESEMPLEO EN ALGUNOS PAISES

	1976	1977	1978	1979	1980
Colombia*	10.8	9.8	8.9	9.0	9.9
Venezuela	6.0	4.8	4.6	5.4	6.2
Perú	5.2	5.8	6.5	7.1	7.0
Uruguay ¹	12.8	11.8	10.2	8.4	8.4
Canadá	7.1	8.1	8.4	7.5	7.5
Costa Rica	4.4	4.7	4.6	4.1	5.3
Chile	17.1	13.9	13.7	13.4	12.0
Panamá	6.7	8.7	8.1	8.8	—
Estados Unidos	7.7	7.0	6.0	5.8	7.1
Bélgica ²	6.8	7.8	8.4	8.7	9.4
Italia ²	6.7	7.2	7.2	7.7	7.6
Portugal ²	6.4	7.5	8.1	8.2	7.8
Japón	2.0	2.0	2.2	2.1	2.0

Fuente: Anuario de Estadísticas del Trabajo O.I.T.

¹ Se refiere a la ciudad de Montevideo.

² Promedio del Desempleo en función del sexo y grupos de edad.

* Principales ciudades

CUADRO V-5

NUMERO DE AFILIADOS AL I.S.S. SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA - 1978 - 1981
(en miles)

	1978	Δ% anual	1979	Δ% anual	1980	Δ% anual	1981	Δ% anual
Agricultura Silv. caza y pesca	136.5	6.6	133.3	-2.3	129.4	-2.9	126.1	-2.5
Minería	9.8	1.0	10.0	2.0	10.6	6.0	11.4	7.5
Ind. Manufacturera	608.2	6.4	627.1	3.1	628.6	0.2	623.3	-0.8
Construcción	64.5	11.2	62.6	-2.9	71.4	14.1	78.7	10.2
Electricidad gas agua	23.2	6.9	24.7	6.5	26.3	6.5	27.7	5.3
Comercio	390.4	7.1	408.1	4.5	429.7	5.3	445.6	3.7
Transporte	93.4	8.0	100.3	7.4	104.9	4.6	105.4	0.5
Servicios ¹	298.7	10.0	323.5	8.3	350.4	8.3	381.2	8.8
Otros	47.8	8.1	50.3	5.2	52.4	4.2	56.9	8.6
Total	1.672.4	7.5	1.739.9	4.0	1.803.9	3.7	1.856.2	2.9

Fuente: Informe Nacional de Estadística ISS varios números.

¹ Incluye servicios gubernamentales, comerciales, recreativos y personales.

podría esperarse: los sectores industrial y agrícola se encontrarían deprimidos, mientras que la construcción, la minería, y los servicios presentarían tasas dinámicas de crecimiento.

Finalmente, en los primeros meses del presente año se han llevado a cabo convenciones laborales en las cuales se han pactado incrementos salariales en ningún caso inferiores a las expectativas de inflación del 26%. El salario mínimo urbano se reajustó en un 30% y el rural en 32.2%. No obstante, el jornal agrícola real de clima cálido cayó en el primer trimestre del año en curso al compararlo con los correspondientes a los dos años inmediatamente anteriores. Pese a los altos niveles de desempleo y subempleo los salarios siguen ajustán-

dose de acuerdo con las tasas de inflación observadas en períodos anteriores, o sea que estas últimas han venido pesando más en la determinación de los salarios que los niveles de desempleo, reflejando un factor de rigidez en los precios de este factor que, sin duda, no contribuye al logro de la disminución en la tasa de inflación. De otra parte, si el crecimiento de los salarios no supera aún el de la productividad, la situación mencionada sería menos grave.

La fuerza de Trabajo y el Desempleo en la presente década

Una de las conclusiones más relevantes derivadas del recientemente concluido proyecto de planifica-

ción de recursos humanos elaborado por el SENA¹, es la de que las tasas de desempleo abierto en las cuatro grandes ciudades en el presente quinquenio (1980-1985) se estabilizarían en un nivel de 7.5%, a tiempo que el índice nacional de desempleo se reducirá colocándose en 6.2% en 1985. La pregunta obvia a formular en este caso sería, ¿cuál es el por qué de estas proyecciones?

En gran medida la respuesta está dada por la evolución previsible de los parámetros que determinan la oferta de trabajo en el futuro. En efecto, se espera una reducción en el ritmo de crecimiento de la población económicamente activa tanto en el agregado nacional como en las cuatro ciudades mayores. Los determinantes de este comportamiento son:

- a) La desaceleración de la tasa de crecimiento de la población que empieza a tener ya sus repercusiones en el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar.
- b) La acelerada expansión de la matrícula escolar en el grupo de edad entre 10 y 24 años, crecimiento que no alcanza a ser contrarrestado por las cada vez crecientes tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo.
- c) La relativa estabilización de los procesos migratorios, factor que disminuye la presión de la población sobre las grandes ciudades.

La interrelación de los tres factores indicados da como resultado un crecimiento promedio anual de la

población económicamente activa en el largo plazo (período 1973-1985), de sólo 2.6% para el total nacional y de 3.9% para el conjunto de las cuatro principales ciudades. La demanda de trabajo, por su parte, crecería a un ritmo promedio anual de 4.2% en las cuatro ciudades principales y uno de 3.1% en el total del país. Lo anterior supone ritmos de crecimiento del Producto Interno Bruto entre 5 y 6%, dependiendo del comportamiento en las tasas sectoriales de productividad.

En síntesis, las moderadas expectativas de desempleo proyectadas por el SENA para el mediano plazo tienen su fundamento en la tendencia contraccionista de algunos determinantes sociodemográficos de la oferta de trabajo, y en particular, de la expansión de la matrícula en los niveles medio y superior de la educación. Por otro lado, es de anotar que dadas las características del desempeño global de la economía en los tres últimos años, los aumentos proyectados en la ocupación se podrían considerar relativamente optimistas².

Otros estudios prospectivos de la economía colombiana llegan a conclusiones un tanto distintas sobre las tendencias del desempleo abierto. Así por ejemplo en Colombia 2.000³ se estima una tasa de desempleo para fines de siglo de 9.9% o sea, práctica-

² En el modelo utilizado por el SENA para estimar la demanda de trabajo se tiene en cuenta un efecto escala originado en los cambios en el producto sectorial y en la tendencia de la productividad. Esta última capta por separado el efecto sustitución ocasionado por cambios en los salarios. La oferta, y especialmente la demanda, son afectadas por los salarios, los cuales son determinados a su vez en función de desempleo y las expectativas de inflación.

³ Colombia 2.000 Banguero Harold, CEDE, 1981.

¹ El sistema de planificación, SENA Holanda. Abril de 1980.

mente la misma que se registra en la actualidad. Las proyecciones realizadas en el capítulo de Perspectivas Ocupacionales de un estudio de FEDESARROLLO utilizando distintas alternativas de crecimiento de la oferta y la demanda de trabajo, arrojan tasas de desempleo para 1985 que oscilan en un rango entre 11 y 26%⁴. Podría afirmarse, sin embargo, que las diferencias en estas proyecciones, obedecen a los distintos supuestos utilizados para realizar las proyecciones de la población económicamente activa.

De acuerdo con el Cuadro V-6 el estimativo de la población económicamente activa realizada por el SENA para 1980 es superado en un 33% por la de Colombia 2.000; en un 22.7% por la proyección del DANE; y en un 11% por el cálculo de FEDESARROLLO. En cifras absolutas las discrepancias oscilan entre

1 y 2.7 millones de personas y, como ya se dijo, se explican fundamentalmente por las diferencias en la metodología empleada en cada caso. Adicionalmente, aunque la base informativa utilizada por todos los trabajos es la misma (censo de 1973), ésta ha sido procesada con distintos niveles de depuración, lo cual también repercute en algún grado sobre los resultados obtenidos.

Por último, es posible afirmar que la metodología empleada en el trabajo del SENA para predecir la evolución futura de la fuerza de trabajo proporciona las estimaciones de mayor confiabilidad relativa. Sin embargo, a pesar de los optimistas resultados obtenidos con respecto al comportamiento del mercado de trabajo es indudable que el patrón de desarrollo que el país adopte en el futuro continuará siendo el principal determinante de los niveles de desempleo abierto y subempleo. En la actualidad las cuatro grandes ciu-

⁴ La economía colombiana en la década de los ochenta, FEDESARROLLO 2a. Edición.

CUADRO V-6

**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA TOTAL DEL PAIS
SEGUN VARIAS FUENTES**

		1973	1980	1985
SENA ¹		6.915	8.236	9.413
DANE		6.318 ²	10.103	—
Década de los 80 ³	A1	—	9.212	10.814
	A2	—	9.170	10.753
Colombia 2.000 ⁴		6.775	10.977	13.803

Fuente:

- ¹ Sistema de Planeación de Recursos Humanos SENA, Holanda, pág. 128.
- ² XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda, octubre 24, 1973. Resumen Nacional. La cifra de 1980 es proyectada por DANE.
- ³ La Economía Colombiana en la Década de los 80. FEDESARROLLO segunda edición.
- ⁴ Colombia 2.000 Banguero Harold, Documento 067, Nov. 1981.

dades a que se ha hecho referencia registran una tasa de desempleo de 9.0% que coexiste de manera preocupante con una situación de subempleo creciente lo cual señalaría un panorama general de alta subutilización de la fuerza de trabajo, con tendencia al empeoramiento de no presentarse cambios significativos

en la estrategia de desarrollo del país. Sin duda en la presente década deberán diseñarse políticas generales y específicas a nivel de los diferentes sectores de actividad orientados a estimular la creación de empleo y una mayor utilización de la mano de obra disponible.

Sector externo

Introducción y Resumen

El presente año marcará el comienzo de un nuevo período en el comportamiento del sector externo de la economía colombiana: las reservas internacionales del país disminuirán por primera vez desde el comienzo de la bonanza cafetera, debido a los menores ingresos de la cuenta de capital y, principalmente, al creciente déficit corriente. Tanto las exportaciones de café como las menores presentan perspectivas desalentadoras en relación con años anteriores y la pérdida de dinamismo de las importaciones no fue suficiente para compensar lo sucedido en materia de ingresos. Los mercados internacionales continúan en recesión, y el valor real de la tasa de cambio en junio de 1982 apenas equivale a un 50% de la de 1970.

Exportaciones

1. Exportaciones de café

La llamada bonanza cafetera terminó en 1980, cuando el país mostró una cifra anual de exporta-

ciones nunca antes igualada en su historia. Si bien los precios internacionales descendieron desde 1977, las mayores cosechas que tuvieron lugar en dicho año y en los subsiguientes —parcialmente como respuesta a los altos precios del grano en los años anteriores— y la política agresiva de la Federación en los mercados internacionales, permitieron duplicar la cantidad de café vendida en el exterior entre 1977 y 1979. El valor exportado también aumentó, sin que descendiese en ninguno de los años considerados.

Sin embargo, la situación cambió sustancialmente a partir de 1980. En adelante no sólo los precios caerían; las 521.9 mil toneladas exportadas durante 1981, apenas representaron el 80% de aquellas para 1980. La tendencia desfavorable en la cantidad vendida continúa teniendo lugar en lo corrido del año, pero se presenta una recuperación parcial en el valor exportado, gracias al relativo aumento en precios. Entre enero y abril se exportaron 181 mil toneladas, con una baja de 3% con respecto a igual período en el año anterior, y de 30%

en relación con el 80. Sin embargo, el valor exportado aumentó más de 10% entre 1981 y 1982 (Cuadro VII-1). El comportamiento de las exportaciones a los Estados Unidos continúa siendo el principal responsable de la pérdida de dinamismo de nuestras ventas de café en el exterior.

2. Exportaciones no tradicionales

Las exportaciones no tradicionales representan hoy en día cerca del 45% de las totales. Por ello, la variación negativa en el valor exportado (11%) prácticamente compensó el incremento en las ventas de café. El país recibirá la misma cantidad de divisas por exportaciones en 1981 y en 1982, si la tendencia de los tres primeros meses del año se mantiene.

De nuevo la situación es preocupante. Jamás se presentó algo similar durante la década de los setenta (considerando períodos anuales). Incluso en el año 1975, de recesión mundial, la caída en el valor exportado fue de sólo un 4%, con incrementos consecutivos hasta 1981. Por

supuesto, ello no quiere decir que las exportaciones reales también hubiesen crecido durante el período, pero sí que su variación negativa es cada vez más significativa, ya que los niveles de inflación internacional no han disminuido considerablemente.

En términos de cantidad, las exportaciones no tradicionales descendieron 13% con respecto a 1981 en el período enero-abril; se exportaron 43 mil toneladas menos en 1982 que en 1980. Puesto que cuatro productos —algodón, azúcar, banana y tabaco— y “materiales textiles y sus manufacturas” (Sección 11 del Arancel) explican cerca del 50% de nuestras exportaciones diferentes a café, el análisis de los productos mencionados puede dar indicios suficientes de lo sucedido a nivel agregado.

Las exportaciones de algodón y de textiles son las que explican el bajo dinamismo en términos de cantidad, ya que las toneladas exportadas descendieron en 67% y 39% para cada producto respectivamente. Sin em-

CUADRO VI-1

EXPORTACIONES
ENERO – ABRIL

	Valor Millones de US\$			Participación %			Variación %	
	1980	1981	1982	1980	1981	1982	81/80	82/81
Café	914.20	491.20	546.01	66.51				
Café	914.20	491.20	546.01	66.51	51.09	56.83	-46.27	11.16
No Tradicionales	460.30	470.20	414.70	33.49	48.90	43.17	2.15	-11.80
Total	1374	961.50	960.70	100.00	100.00	100.00	-30.05	- 0.08

Fuente: Incomex.

bargo, todos los bienes estudiados, con la excepción del tabaco, mostraron caídas pronunciadas aun cuando de menor cuantía. En términos de valor, sólo las exportaciones de banano y tabaco presentan ligera recuperación, con baja pronunciada para algodón (71%) y azúcar (61%). En resumen, la reducción en cantidades se debió al comportamiento de algodón y textiles, y la disminución en valor a las menores ventas de algodón y azúcar. Para este último producto, el precio internacional disminuyó a la mitad entre 1981 y 1982 (enero-abril).

3. *Determinante del comportamiento de las exportaciones*

La conveniencia o inconveniencia de hacer del sector exportador el sector líder en el proceso de crecimiento colombiano depende fundamentalmente de las condiciones internacionales. No se justifica, en tiempos de recesión y auge proteccionista (proteccionismo aún más agudo en aquellos sectores que afectan a los países del Tercer Mundo, principalmente en textiles y confecciones), gastar enormes sumas de dinero para "exportar a cualquier costo". La política gubernamental debe ser lo suficientemente flexible para que en épocas de alto dinamismo en los mercados internacionales sean promovidas las exportaciones, y, a la inversa, cuando las condiciones internacionales sean desfavorables, al menos parte de los recursos dedicados a promover la dinámica del sector externo se utilicen en otros sectores cuyo dinamismo dependa en mayor medida del mercado o de las condiciones internas.

Sin embargo, FEDESARROLLO considera que la estrategia sugerida

en el párrafo anterior no debe adelantarse a través del manejo cambiario, por las razones que más adelante se mencionan. Más bien, deben utilizarse medidas específicas tendientes a dicho propósito. En particular, sugerimos que por lo menos parte de los fondos dedicados a PROEXPO y al CAT deben ser manejados discrecionalmente. En el momento actual dichos recursos deben ser reducidos y encaminados a promover la dinámica del mercado interno; alternativamente, a aumentar el presupuesto en educación y salud en el país.

El gobierno colombiano debe continuar manteniendo una política de devaluación como la que ha venido proponiendo *Coyuntura Económica* durante los últimos años, tendiente a lograr que la tasa de cambio real se mantenga constante. Ello por dos razones. De una parte, permitir la revaluación real del peso estimularía aún más un contrabando que ya golpea duramente a la industria colombiana; de otra, esperamos que el bajo dinamismo de los mercados internacionales no sea un fenómeno permanente. Dejar caer aún más la tasa de cambio real haría sumamente difícil recuperar los niveles de exportación que mostró el país en épocas de "bonanza" en las exportaciones menores. Por supuesto, surge la alternativa de no devaluar ahora y, en un futuro, cuando se presenten condiciones internacionales favorables, devaluar aceleradamente. Sin embargo, consideramos que una devaluación nominal mayor al 50% no es políticamente viable en Colombia.

Las exportaciones colombianas dependen de dos variables: fundamentalmente del dinamismo de los mercados internacionales y, en menor

medida, de la tasa de cambio real (ponderada por la participación de nuestros diferentes mercados de exportación). Ambos hechos arrojan cierto grado de escepticismo con respecto al poder del gobierno para promover las exportaciones en las condiciones actuales, escepticismo que contrasta con la euforia que se derivó de ciertos trabajos pioneros en materia de exportaciones en Colombia. Durante buena parte de la década de los setenta se pensó, en efecto, que bastaba devaluar con respecto al dólar, para que nuestras exportaciones aumentaran en forma automática. Adicionalmente, puesto que Colombia es un "país pequeño", el dinamismo de los mercados internacionales no tendría ninguna influencia como determinante de nuestras ventas en el exterior.

En la perspectiva actual, aún si el gobierno colombiano devalúa con respecto al dólar, un lento crecimiento —o un descenso, como ha ocurrido durante los últimos años— en las importaciones efectuadas por los países que constituyen nuestros principales mercados de exportación, o una revaluación de la moneda norteamericana con respecto a las demás monedas internacionales, podría anular totalmente el efecto de la devaluación. El resultado final podría ser, incluso, un descenso en el valor exportado, como sucede hoy día en Colombia.

Las dos secciones siguientes pretenden arrojar alguna luz sobre lo sucedido con las dos variables 'relievantes en materia de exportaciones. En esta entrega de *Coyuntura Económica* se ha decidido modificar la metodología seguida para el cálculo de la tasa de cambio real, con el fin

de contar con resultados más precisos que aquellos que aparecían en las entregas anteriores. En especial se ha variado la muestra de países, y modificado parcialmente los índices de precios considerados. Puesto que esta metodología será utilizada en las próximas entregas, hemos decidido incluir un análisis completo de la evolución de las variables durante la década de los 70.

a. El dinamismo de los mercados internacionales

La situación de los mercados internacionales es cada vez más preocupante. En términos reales las importaciones del conjunto de países industrializados se mantuvieron constantes en 1974 —con respecto a 1973—, y descendieron 8% en 1975; sólo en 1979 se registró un relativo dinamismo desde 1976, y en 1980 por primera vez las importaciones caen de nuevo en términos de cantidad. Caen 2% en 1980 y 3% en 1981 —siempre con respecto al año anterior—. Dicha situación contrasta con lo que sucedía en décadas pasadas, cuando el volumen físico de importaciones de los mismos países crecía a tasas anuales desconocidas en cualquier década anterior (6% para los 50; 9% - 60—).

Si se estudian algunos de los principales mercados colombianos durante los 70 (Cuadro VI-2), se observa que la situación descrita no es mejor para nuestro principal mercado de exportación, Venezuela; ni para los casos de Alemania o los Estados Unidos considerados aisladamente.

La situación tampoco es favorable durante el primer trimestre de 1982. Las importaciones totales en los paí-

CUADRO VI-2

EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES REALES DE ALGUNOS MERCADOS
(Variación %)

	71/70	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81
Países Indust.	4.51	10.09	12.16	0.35	-8.02	14.32	3.11	5.37	7.98	- 2.43	-3.04
Estados Unidos	6.94	14.91	4.80	-1.11	-11.92	21.97	13.56	7.33	1.80	- 9.30	1.34
Alemania	10.77	6.46	5.27	-3.07	- 0.06	14.59	3.74	7.63	8.92	2.28	-3.45
Venezuela	11.70	16.77	-14.81	0.27	34.63	10.03	54.30	1.61	-24.55	-13.67	-1.13

Fuente: IMF Financial Statistics.

Notas y metodología: Las importaciones reales se calcularon a partir de las importaciones nominales y del índice de precios de importación para cada país o grupo de países.

ses industrializados fueron de 295.000 millones de dólares, con una caída del 2% con respecto a igual período en el año anterior. Puesto que el precio internacional de dichas importaciones cayó ligeramente, podemos afirmar que el mercado internacional permaneció estancado en términos reales.

Es difícil conocer exactamente cuál fue la causa del bajo dinamismo durante los tres últimos años. Si se acepta la hipótesis plausible de que el proteccionismo —especialmente el proteccionismo para-arancelario tan en boga actualmente— depende de la tasa de desempleo y del déficit en cuenta corriente, lo sucedido con cada una de estas variables lleva a conclusiones desalentadoras. Se estima (OECD *Economic Outlook*, Dic. 1981) que el déficit en cuenta corriente para los países de la OECD ascenderá a 25 mil millones de dólares a finales de 1982, cifra considerable aun cuando menor a la de los años 1980 y 1981. En cuanto a la tasa de desempleo, las perspectivas son igualmente desalentadoras. Las proyecciones indican que dicha tasa llegará a 9% al final de 1982, valor desconocido en el pasado, exceptuando los años de la Gran Depresión de los 30.

Peor aún, durante los últimos años las proyecciones siempre han sido excesivamente optimistas, para desgracia de los "expertos". En cada uno de los exámenes bi-anales para los 24 países de la OECD éstos han predicho una muy próxima recuperación. La publicación de la OECD de diciembre de 1980 sugería tasas de crecimiento global —para los países industrializados— del 2% durante 1982; dicha proyección fue ajustada

al 1-1/4% en diciembre de 1981. En el último informe de la misma entidad se sugiere que dicha tasa apenas llegará al 1/2%.

b. Tasa de cambio

El productor colombiano deseará exportar, cuando sea más rentable vender sus productos en el exterior que en el mercado nacional, es decir, cuando los precios internacionales sean superiores a los precios internos. Sin embargo, el deseo de exportar no es garantía de que las exportaciones tendrán lugar; es condición necesaria mas no suficiente. En adición, es indispensable que el productor pueda competir en el mercado internacional.

La variable TCRP2 (Cuadro VI-3) indica el incentivo a exportar, y se obtiene como la relación entre el índice de precios de nuestros principales productos de exportación —algodón, azúcar, banano, tabaco y textiles—, y el índice de precios al por mayor en Colombia. Puesto que el primer índice se da en dólares y el segundo en pesos, es necesario utilizar la tasa de cambio para que la comparación se haga en la misma unidad. La misma variable —TCRP2— también indica el grado de competitividad de nuestros productos en el exterior, en la medida en que el índice de precios al por mayor refleje la evolución de los costos internos de producción, lo cual no es necesariamente cierto. Podría perfectamente darse el caso de que aumenten los precios de venta internos sin aumentar los costos de producción, como resultado de mayores aranceles o para-aranceles, o de mayores utilidades oligopólicas, ante variaciones en las estructuras de mercados para los

CUADRO VI-3

EVOLUCION DE LA TASA DE CAMBIO REAL

	TCRP1			TCRP2			TCRP1			TCRP2		
	Indice. 1975 = 100			Indice. 1975 = 100			Variación %			Variación %		
	USA	Venez.	Agregada	USA	Venez.	Agregada	USA	Venez.	Agregada	USA	Venez.	Agregada
1970	120.4	123.5	116.92									
1971	123.2	125.4	119.01				2.33	1.54	1.79			
1972	117.2	121.5	115.07				- 4.87	- 3.11	- 3.31			
1973	106	107.4	95.09				-9.56	-11.60	-17.36			
1974	99.8	98.9	98.25				- 5.85	- 7.91	3.32			
1975	100	100	100	100	100	100	0.20	1.11	1.78			
1976	94.8	96.4	96.26	96.47	96.4	94.96	- 5.20	- 3.60	- 3.74	- 3.53	- 3.60	- 5.04
1977	83.3	85.7	84.74	76.87	76.8	75.05	-12.13	-11.10	-91.23	-20.32	-20.33	-20.97
1978	82.2	84.3	83.83	69.21	69.2	67.12	- 1.32	- 1.63	- 1.07	- 9.96	- 9.90	-10.57
1979	76.8	79.5	74.3	58.68	58.6	54.02	- 6.57	- 5.69	-11.37	-15.21	-15.32	-19.52
1980	81.3	90	80.03	79.26	79.2	72.87	5.86	13.21	7.71	35.07	35.15	34.89
1981	83.9	97.9	78.08	69.5	69.5	60.12	3.20	8.78	- 2.44	-12.31	-12.25	-17.50

Fuentes: IMF Financial Statistics, INCOMEX.

Notas y Metodología

TCRP1 = $(\$/mcp) \cdot (IPCcp/IPPMcol)$.

TCRP2 = $(\$/mcp) \cdot (IPEcol/IPPMcol)$

donde:

IPCcp, Índice de Precios al Consumidor en cada país.

IPPMcol, Índice de Precios al Por Mayor en Colombia.

IPEcol, Índice de Precios para las Exportaciones Colombianas.

El índice de Precios para las Exportaciones Colombianas fue obtenido a partir de los precios internacionales para algodón, azúcar, banano, tabaco y "productos textiles y sus manufacturas" —Sección 11 del Arancel—, utilizando las cantidades exportadas como factores de ponderación —Índice Paashe de Precios—.

Los países utilizados en la ponderación de la tasa de cambio real fueron: Alemania, Bélgica, Brasil, Chile, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Japón, México, Perú, Reino Unido, Suiza, Venezuela e Italia.

Para compensar el efecto de variaciones bruscas en participación, se decidió utilizar promedios móviles tri-anales para los porcentajes de participación de cada país. Para 1970 y 1971 se utilizó la participación promedio del 70 al 72.

diferentes sectores productivos. De hecho, no se conoce cuál ha sido el comportamiento de los costos de producción en Colombia durante los últimos años.

El mencionado Cuadro también indica la evolución de la variable TCRP1, similar a la que ha presentado *Coyuntura Económica* en entregas anteriores. Las cifras indicadas no coinciden, sin embargo, puesto que hemos cambiado la muestra de países considerados en la ponderación, para incluir algunos mercados que han ganado importancia en los últimos años. Además, los porcentajes de participación corresponden a promedios tri-anales (exportaciones sin café), con el fin de evitar saltos bruscos en la ponderación utilizada. También, se ha decidido utilizar las cifras reales de inflación y devaluación para los países del Pacto Andino y ALALC en lugar de suponer que estos devaluaban para compensar por el diferencial entre su nivel de inflación y la inflación internacional. Finalmente, se ha utilizado el índice de precios al por mayor —y no al consumidor—, captando mejor la evolución de los precios de venta para el productor nacional.

Los resultados del Cuadro mencionado arrojan dos conclusiones centrales. En primer lugar, es erróneo utilizar los precios al consumidor en los diferentes países como índice de la evolución de los precios de sus importaciones provenientes de Colombia. Lo que ha sucedido, en efecto, es que el precio internacional de nuestros productos de exportación ha aumentado mucho más lentamente que el de la canasta de artículos consumida en dichos países. De paso, ello posiblemente estaría indicando

que nuestros términos de intercambio continúan deteriorándose.

En segundo lugar, con excepción de lo ocurrido en 1980, la tasa de cambio colombiana se ha venido revaluando año tras año a partir de 1975. La tasa de cambio real ponderada —TCRP2— para 1981 equivale a sólo el 60% de la de dicho año. Suponiendo que el movimiento de las dos variables consideradas hubiese sido similar entre el 70 y el 74 —no fue posible construir TCRP2 para dicho período—, su valor en 1981 sería de sólo el 50% del de 1970¹.

La caída ha sido idéntica con respecto a nuestros dos principales mercados de exportación, Venezuela y Estados Unidos, debido a que Venezuela ha mantenido fija su tasa de cambio con respecto al dólar. El índice de precios de exportaciones utilizado en el cálculo de la tasa de cambio real (2) es un índice global para las exportaciones colombianas y no varía de país en país. De otra parte, la caída en el índice global fue mayor que aquella que tuvo lugar con respecto a los Estados Unidos o Venezuela, y ello se debió a la revaluación del dólar con respecto a las demás monedas internacionales.

La tasa de cambio real continuó revaluándose durante los primeros seis meses de este año (Cuadro VI-4). La revaluación del dólar con respecto a todas las monedas interna-

¹ En ninguno de los dos casos se tiene en cuenta el efecto de los subsidios a las exportaciones (CAT y crédito de PROEXPO). Por otra parte, al evaluar la evolución de la tasa de cambio real no debe perderse de vista que su disminución refleja, al menos, el cambio fundamental que tuvo lugar en las reservas internacionales del país, al pasar éstos de US\$ 547 millones en diciembre de 1975, a US\$ 5.630 millones en 1981.

CUADRO VI-4
TASA DE CAMBIO REAL

	Mon. cada país/US\$		Variación %	Participación (%). 79-81
	Oct.-Dic. 1981	Junio 1982		
Alemania	2.25	2.38	5.78	3.85
Bélgica	38.46	44.34	15.29	0.72
Brasil	127.80	171.44	34.15	0.21
Chile	39.00	39.00	0.00	4.27
Ecuador	25.00	34.78	39.12	6.37
España	97.50	104.82	7.51	2.57
Estados Unidos	1.00	1.00	0.00	26.26
Francia	5.75	6.18	7.48	1.19
Italia	1281.00	1313.00	2.50	0.78
Japón	219.90	244.00	10.96	7.72
México	26.22	47.09	79.60	1.15
Perú	506.17	670.17	32.40	2.63
Reino Unido	0.61	0.56	- 8.20	2.52
Suiza	1.80	2.00	11.11	1.84
Venezuela	4.29	4.29	0.00	37.90
Colombia	59.07	63.56	7.60	
TCnominal	100.00	102.97		
IPEcol/IOOMcol	100.00	91.00		
TCRP2	100.00	93.70		

Fuente: INCOMEX, IMF Financial Statistics y The Economist.

Notas y Metodología:

La metodología utilizada en el cálculo de TCR2 coincide con la del Cuadro anterior.

Para los países europeos y Japón se supuso que la tasa de cambio con respecto al dólar era la misma en mayo y en junio. En el caso de los demás países se supuso que la devaluación en junio coincidió con la de los meses anteriores.

La tasa de cambio nominal resulta de ponderar la variación porcentual de la relación entre el peso colombiano y la moneda de cada uno de los países del cuadro.

Para hallar la participación de cada mercado, se consideraron únicamente las exportaciones ordinarias (diferentes a café).

cionales, exceptuando la libra, aminoró el impacto de la devaluación colombiana. Por ello, la devaluación nominal con la "canasta" de países fue de sólo el 3%, en comparación al 7% para la relación entre el peso y el dólar. La devaluación ponderada del 3% no alcanzó a compensar la caída en la relación entre precios externos e internos.

Importaciones

El valor de las importaciones colombianas cayó en 9% en los prime-

ros cuatro meses de 1982 (Cuadro VI-5), con lo cual prácticamente se regresa al nivel de importaciones que existía en 1980. La caída fue similar en términos físicos, ya que según estadísticas del Fondo Monetario, el precio promedio de nuestras importaciones fue idéntico en abril de 1982 y de 1981.

Las importaciones anuales han aumentado a una tasa promedio superior al 20% durante los últimos 5

CUADRO VI-5
IMPORTACIONES
ENERO – ABRIL

	Valores. Millones de US\$			Variación anual %	
	1980	1981	1982	81/80	82/81
Totales	1826.30	2019.20	1835.80	10.56	- 9.08
I. Según forma de pago					
A. Reembolsables	1584.80	1676.30	1576.70	5.77	- 5.94
B. No reembolsable	241.40	343.00	259.00	42.09	-24.49
II. Según carácter del Imp.					
A. Industria	736.20	907.30	797.70	23.24	-12.08
B. Comercio	485.40	498.90	583.10	2.78	16.88
C. Oficial	604.70	613.00	455.00	1.37	-25.77
III. Según zona de compra					
A. Grupo Andino	184.00	259.20	278.30	40.87	7.37
B. Estados Unidos	677.80	665.30	609.80	- 1.84	- 8.34

Fuente: INCOMEX y Cálculos FEDESARROLLO.

años, y por lo tanto lo sucedido marca un nuevo cambio en el comportamiento de las variables relacionadas con el comercio exterior colombiano. Posiblemente, el incremento de los años anteriores se debió a la revaluación real del peso, al rápido crecimiento del ingreso nacional, a las expectativas favorables de inversión por parte del productor nacional, y al crecimiento de las importaciones hechas por el Estado. El crecimiento global mencionado fue similar para las importaciones de bienes de consumo, de materias primas y bienes intermedios y de bienes de capital.

La caída que tuvo lugar durante los últimos cuatro meses, con respecto al mismo período en el año anterior, rompe la tendencia de los últimos años, y fue debida tanto a la

disminución de las importaciones oficiales, como a las menores importaciones efectuadas por la industria. Por lo demás, puesto que prácticamente el 90% de nuestras importaciones son reembolsables, la disminución en importaciones repercutirá en una menor salida de divisas de las arcas del Banco de la República.

Podría ser que las importaciones de contrabando continúan ganando terreno frente a las legales, pero parece más plausible la hipótesis de que la disminución se debió tanto al lento crecimiento de la producción nacional durante el último año, como a la deteriorada situación de la industria. Las expectativas pesimistas del productor sobre el futuro próximo fueron más importantes, como factor explicativo, que la revaluada tasa de cambio.

Las importaciones provenientes de los países del Grupo Andino siguen ganando terreno, con tasas de crecimiento de 40% y 7% en los dos últimos años (enero-abril), pero aún así no llegan a representar siquiera la sexta parte de nuestras compras. Prácticamente la totalidad de los sucedido en materia de importaciones se debió al descenso del 8% de las compras colombianas a los Estados Unidos, nuestro principal mercado de importación, con participación superior al 30m.

Balanza Cambiaria

Hasta el pasado 17 de junio las reservas internacionales del país registraban un descenso de US\$ 294 millones, como resultado de un déficit en cuenta corriente de US\$ 552 millones y un saldo positivo en los movimientos de capital por valor de US\$ 258 millones.

Aunque ya estaba previsto que en el presente año disminuirían las reservas, dicha reducción se está produciendo en una magnitud muy superior a la esperada. En el Cuadro VI-6). se muestra el comportamiento de los distintos rubros de la balanza cambiaria en lo corrido del año, y las proyecciones ajustadas de FEDESARROLLO para el año completo.

Consideramos que la caída en reservas durante este año, estimada inicialmente en 222 millones de dólares podría llegar a los 560 millones.

Tanto las exportaciones de café como las menores han evolucionado en forma desfavorable con respecto a nuestras proyecciones iniciales. Parece ser que las primeras serán incluso menores a las de 1981 y FEDESARROLLO estima que las exportaciones menores caerán 8% --año completo--, en lugar del 1% para nuestra proyección inicial. También los ingresos de turismo han crecido más lentamente.

En cuanto a los Egresos Corrientes consideramos que tendrán un comportamiento similar a aquel estimado en la *Coyuntura Económica* anterior, con la excepción del rubro "Petróleo para Refinería y Gas Natural". Dicho egreso ha aumentado en 270% entre enero y junio, doblando la tasa de crecimiento proyectada inicialmente. Por ello, estimamos que los egresos por este concepto podrían ascender a casi 300 millones de dólares.

Aún si la caída en reservas coincide con nuestros pronósticos, el país contará con 5 mil millones de dólares al final de 1982. Tal suma es suficiente para suplir más de 9 meses de importación, y por lo tanto la relación es muy superior a los 3 ó 4 meses recomendados por la "ortodoxia internacional". No obstante, será el primer año en que se presenta una caída considerable en reservas, y ello debe servir de timbre de alerta para quienes dirijan la política económica en el próximo futuro.

CUADRO VI-6
BALANZA CAMBIARIA

	Valor. Millones de US\$		Variación %	Valor	Proyecciones	
	Enero-Junio 17				1981	Año completo
	1981	1982	82/81	1981		1982a
I. Balance en cuenta corriente (A-B)	- 222.5	- 551.8	-148.00	- 647.2	- 595	-1034.3
A. Ingresos corrientes	2376.9	2095.9	- 11.82	4985.6	5155	4815.7
1. Exportación de bienes	1337.1	1216.8	- 9.00	2925.8	3105	2925.7
a. Café	703.8	643.8	- 8.53	1561.4	1755	1500
b. Otros	633.3	573	- 9.52	1364.3	1350	1255.16
2. Exportación de Servicios	752.6	575.6	- 23.52	1487.1	1450	1290
a. Intereses	294.8	256	- 13.16	613.4	520	520
b. Turismo	281.1	150.6	- 46.42	493.9	480	320
c. Otros	176.7	169	- 4.36	379.8	450	450
3. Otros	287.2	303.5	5.68	572.7	600	600
B. Egresos corrientes	2599.4	2647.7	1.86	5632.8	5750	5850
1. Importación de bienes	1763	1583.5	- 10.18	3862.8	3650	3650
2. Importación de servicios	763.6	853.3	11.75	1674.1	1900	1900
a. Intereses	384	466.6	21.51	910.3	1150	1150
-Deuda Privada	202.8	223.8	10.36	477		
-Deuda pública	128.6	102.8	- 20.06	376.8		
-Banco de la República	35.5	26.6	- 25.07	56.5		
b. Otros	379.6	386.7	1.87	763.8	750	750
3. Petróleo para Ref. y gas	51.6	191.7	271.51	95.9	200	300
II. Balance en cuenta de capital	193.7	257.8	33.09	860.5	373	473
III. Variación en reservas brutas (I + II)	- 28.8	- 294	-920.83	213.3	- 222	- 561.3
Saldo en reservas brutas	5390.9	5338.9	- 0.96	5633.1	5411	5071.8

Fuente: Banco de la República. Cifras preliminares.
La Proyección 1982b es la nueva proyección.

Finanzas públicas

Introducción

En este capítulo se comenta la ejecución presupuestal de 1982 y se analiza la evolución del endeudamiento externo durante 1978-81. Este último tema adquiere especial interés en vista de la política del gobierno de aumentar sustancialmente la inversión pública dentro de los lineamientos del Plan de Integración Nacional y de financiar dicho gasto básicamente con crédito externo. En particular, se indaga sobre la actual capacidad de endeudamiento del país y sobre las perspectivas de utilizar esta fuente de financiación en una coyuntura en la cual se observa un deterioro en la posición fiscal de la Nación¹.

Ejecución presupuestal 1982

Hasta mediados de junio los recaudos de impuestos nacionales se incrementaban a una tasa anual de 22.3%, cifra ligeramente inferior a la inflación. Con excepción del impues-

to de la renta, que crece al 27.9% anual, los demás renglones tributarios lo hacen a tasas bastante reducidas, especialmente si se les compara con los promedios anuales de los últimos años. Por ejemplo, el impuesto de ventas aumenta el 23.2%, el de aduanas al 14.9% y el de gasolina al 14.8%. Por su parte, la cuenta especial de cambios experimenta un crecimiento de apenas 20.8%. Se confirma entonces la previsión de una pérdida de dinamismo en los ingresos corrientes de la Nación con respecto a los inmediatamente anteriores, lo cual dificultará, sin duda, el manejo futuro de la política fiscal.

De otra parte, al concluir el primer semestre el gobierno había acordado gastar el 49.9% de lo apropiado, porcentaje superior al 47.4% de igual período del año anterior. Si se compara el gasto acordado en estos dos semestres se contabiliza una tasa de aumento anual del 40.0% en 1982, que se discrimina en 38.6% en el caso de funcionamiento y 45.7% en lo que respecta a inversión. En términos generales, ha habido la intención del gobierno de acelerar el gasto al

¹ Para estimativos del déficit fiscal en 1982 y 1983 véase, *Coyuntura Económica*, capítulo de Finanzas Públicas, mayo de 1982.

final del período presidencial, no obstante el lento crecimiento de los ingresos corrientes.

Para lo que resta del año la situación presupuestal definitiva dependerá del nivel de las adiciones y de la política de postergación de gasto para la próxima vigencia (constitución de reservas). En todo caso, ha sido la tradición en los últimos años que el presupuesto inicial se encuentre subestimado en aproximadamente un 25%, en relación con el crecimiento vegetativo de los compromisos de gasto. En tales circunstancias, y aún con una política de austeridad durante el segundo semestre, se presentará a finales del año una estrecha situación fiscal.

Endeudamiento Público Externo

Entre 1978 y 1981 el saldo vigente de la deuda pública externa colombiana pasó de los 2.962 a 5.292 millones de dólares, según se muestra en el Cuadro VII-1. Es decir, en el período de consideración, la deuda pública externa creció a una tasa promedio anual de 21.3%. Si se

considera que entre estos años la tasa de inflación en los Estados Unidos fue en promedio aproximadamente 10% entonces se puede observar que se ha registrado un crecimiento importante en términos reales de la deuda.

Ha sido elevado el volumen de contrataciones, especialmente durante 1979-81, período en el cual se instrumentó el Plan de Integración Nacional. Ahora bien, estas contrataciones se han realizado ante todo con la banca comercial extranjera, a diferencia de años anteriores en que prevalecieron los créditos de los organismos multinacionales (Banco Mundial y BID)². Como se sabe, los préstamos de los bancos privados externos tienen condiciones más "duras" que los préstamos con el Banco Mundial y el BID, particularmente en materia de plazos. Por ejemplo, el plazo promedio de la deuda, de 12.5 años que aparece en el Cuadro VII-2, se compara des-

² Por ejemplo, en 1979 del total de préstamos externos autorizados al sector público, el 57.0% correspondió a la banca comercial extranjera, en 1980 el 43.6%, y en 1981 una cifra aproximada al 50%.

CUADRO VII-1

DEUDA PUBLICA EXTERNA, 1978-1981
(Millones de dólares)

	Saldos ¹		Contrataciones	Desembolsos
	Vigente	Por utilizar		
1978	2.962	1.550	768	325
1979	3.524	1.908	1.263	984
1980	4.242	2.492	1.530	1.083
1981	5.292	2.811	1.573	1.370

Fuente: Banco de la República.

¹ A finales de año.

CUADRO VII-2

CONDICIONES PROMEDIO DE LOS EMPRESTITOS
EXTERNOS AUTORIZADOS AL SECTOR PUBLICO*
1978 - 1981

	Plazo (años)	Período de gracia (años)	Tasa de Interés (%)
1978	11.5	2.5	8.4
1979	12.5	4.0	9.7
1980	12.5	3.5	9.6
1981	12.5	5.0	12.7

Fuente: Ministerio de Hacienda

* Incluye préstamos sin garantía del gobierno nacional.

CUADRO VII-3

SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA
1978 - 1982
(Millones de dólares)

	Amortizaciones	Interés ¹	Total
1978	233	165	398
1979	423	243	666
1980	338	280	618
1981	292	428	720
1982*	360	570	930

Fuente: Banco de la República.

* Proyección.

¹ Incluye comisiones y otros pagos.

favorablemente con el promedio de aproximadamente 20 años en los inicios de la década de los setenta³.

Buena parte de los préstamos contratados con la banca privada extranjera se han destinado a financiar el presupuesto de la Nación. A su vez, la Nación ha utilizado parte de estos recursos para refinanciar las deudas

externas de entidades como ECOPE-TROL e IDEMA. Sin embargo, una proporción significativa se ha utilizado para cubrir los gastos en pesos del presupuesto nacional, con el consiguiente impacto expansionista sobre los medios de pago.

A su vez, tal como se ilustra en el Cuadro VII-3, el servicio de la deuda ha pasado de 398 millones de dólares en 1978 a 720 millones de dólares en 1981, o sea que ha aumentado a una tasa promedio anual de 21.8%. Dado

³ El incremento en las tasas de interés promedio obedece no solamente a las condiciones más "duras" de los préstamos sino también al aumento de las tasas en los mercados financieros internacionales.

que la casi totalidad de los préstamos más "duros" contratados durante el período 1979-81 empezarán a pagarse especialmente a partir de 1983, es de prever para los próximos años un mayor crecimiento de los egresos de divisas por este concepto.

De acuerdo con estas proyecciones muy preliminares, el coeficiente de servicio de la deuda⁴, se situará en una cifra cercana al 18% en 1982, superior a los reducidos porcentajes del 11% que se contabilizaron durante la época de mayor auge en los precios internacionales del café, o sea 1977-78 (Cuadro VII-4). En realidad, tanto el incremento en el servicio de la deuda como la pérdida de dinamismo de las exportaciones han contribuido a que el coeficiente aumente en forma relativamente rápida.

Con todo, el nivel global de endeudamiento público externo no es alto

si se lo compara con otros países que se encuentran en un nivel de desarrollo similar al de Colombia. En el Cuadro VII-4 se indica que la relación entre el saldo vigente de la deuda y el PIB fue en 1981 del orden del 14%. Pero, de otra parte, este saldo es inferior al total de las reservas internacionales del Banco de la República.

Los anteriores indicadores muestran que no obstante las contrataciones de los últimos años el país dispone todavía de un cierto margen de endeudamiento público. Sin embargo, dada la posible evolución del sector externo y en vista de que el coeficiente de servicio tiende a acercarse al límite del 20%, será preciso adoptar una política más cautelosa y selectiva de endeudamiento, mediante la cual esta fuente de recursos se utilice exclusivamente para financiar los proyectos o programas de gasto que sean prioritarios desde el punto de vista económico y social.

⁴ Definido como la relación entre pagos por este concepto y los ingresos de divisas por exportaciones de bienes y servicios.

CUADRO VII-4
COEFICIENTES DE ENDEUDAMIENTO PUBLICO
1978 - 1982
(%)

	Relación deuda a PIB ¹	Relación deuda a reservas in- ternacionales ²	Coeficiente servicio deuda ³
1978	12.6	119.3	11.3
1979	12.5	85.8	14.8
1980	12.7	78.3	11.8
1981	14.3	94.0	15.5
1982*	—	—	17.9

Fuente: Estimativo de FEDESARROLLO.

* Proyección.

¹ Se refiere al saldo de la deuda vigente convertida a pesos por la tasa de cambio de compra (promedio anual).

² Saldo de la deuda vigente dividido por reservas netas del Banco de la República.

³ Relación entre pagos de servicio de deuda e ingresos de divisas por concepto de exportaciones de bienes y servicios (balanza cambiaria).

Moneda y crédito

Introducción y Resumen

En el curso del primer semestre de 1982 se hizo explícita la intención de la política monetaria de incrementar la liquidez del sector privado de la economía y de hacerlo manteniendo la intervención de la autoridad monetaria en la orientación de esa liquidez. Los dos paquetes de medidas monetarias y de crédito, el de febrero y el de mayo, buscaron fundamentalmente aliviar restricciones para el uso de fondos por parte del sector privado —depósitos previos y encajes, por ejemplo— y facilitar el acceso de los bancos al cupo ordinario de redescuento. Todo esto con el objetivo de elevar la liquidez privada para presionar hacia abajo la tasa de interés y reactivar la economía sin correr riesgos inflacionarios de consideración sino, más bien, apuntando a lograr un ritmo estable de crecimiento de los medios de pago.

En la práctica, sin embargo, no parece haberse logrado el resultado deseado. Hasta el fin de mayo la contracción había predominado sobre la

expansión monetaria a pesar de la caída en las reservas internacionales y de que el gobierno, que había mantenido por largo tiempo saldos positivos en su cuenta en el Banco de la República, pasó a convertirse, durante los primeros meses del año, en deudor del mismo, registrando un crédito a cargo por valor cercano a los \$ 2.700 millones. En junio, por otra parte, ingresaron al país recursos de crédito externo oficial que aminoraron la caída de las reservas además de que comenzó a producirse la utilización de los recursos liberados del encaje marginal para operaciones de fomento. Como resultado, en el solo mes de junio, la oferta monetaria se incrementó en casi seis puntos alcanzando la tasa de 6.4% en el semestre, que no se compara favorablemente con las de los dos años inmediatamente anteriores. De cierta manera, entonces, se mantuvo durante la mayor parte del semestre el control estricto sobre la oferta monetaria y en el mes de junio la situación cambió ante el nuevo ingreso de la cuenta de capital de la balanza cambiaria.

La perspectiva monetaria del profundo semestre continúa dependiendo de los movimientos de capital oficial y de la magnitud del déficit fiscal. En el capítulo sobre Sector Externo de esta entrega de *Coyuntura Económica* se revisa la proyección de balanza cambiaria para fines del presente año obteniéndose una caída de reservas internacionales, de US\$ 562 millones, que es mayor a la proyectada en el último número de la revista pero que permite mantener la previsión de que, sin ingresos adicionales de crédito externo para financiar al gobierno, y un déficit fiscal del orden de \$ 35.000 a \$ 40.000 millones, habría "margen monetario" para continuar aumentando la liquidez del sector privado de la economía.

Oferta Monetaria y Cuasidinero

Al término del primer semestre de 1982 la cantidad de dinero en la economía llegaba a \$ 276.243 millones, mayor en un 6.4% al guarismo del 31 de diciembre del año anterior. Los factores que obraron en el crecimiento de los medios de pago pueden clasificarse de la siguiente manera: primero, aquellos vinculados con el comportamiento de los sectores económicos, cuyas repercusiones se aprecian en la evolución de la base monetaria, y segundo, el compendio de determinaciones e instrumentos que las autoridades económicas han aplicado para lograr una cierta tasa de crecimiento de la oferta de dinero.

Dentro del primer grupo de factores hay que destacar, al igual que en 1981, el influjo contraccionista provocado tanto por los saldos deficitarios de la cuenta corriente de la ba-

lanza cambiaria como por el incremento de las obligaciones del Banco de la República con las entidades de fomento y por el mayor nivel de las operaciones del Banco de la República en el mercado monetario. La incidencia expansionista de la descongelación de los recursos de tesorería depositados en el Banco de la República es, por su parte, un factor monetario nuevo. En lo atinente a las decisiones de política monetaria es necesario resaltar la adopción de dos grandes grupos de disposiciones, que se mencionarán más adelante, cuya influencia en el comportamiento de los agregados monetarios debería estarse registrando.

Continuando con la descripción estadística del movimiento de la oferta monetaria, el curso observado durante los seis primeros meses del año es similar al de 1980 y, especialmente, al registrado en 1981; el distanciamiento en el comportamiento de las series de éste y del año anterior se aprecia esencialmente durante el último mes de junio de 1982 cuando la tasa de crecimiento del dinero en el año corrido rebasa las cimas alcanzadas en 1980 y 1981 (Ver Gráficas VIII-1 y VIII-2).

La permanente situación deficitaria experimentada por el balance corriente a lo largo de este año, el crecimiento de las disponibilidades de las entidades de fomento, y la mayor intensidad de las operaciones del Emisor en el mercado monetario, sustentaron las principales motivaciones contraccionistas de la cantidad de dinero (Cuadro VIII-1). Tan sólo durante el mes de junio se verificaron movimientos de capital oficial importantes como para debilitar los efectos

CUADRO VIII-1
ORIGEN DEL DINERO BASE
(\$ millones)

	1981	1981	1982	Variaciones %	
	Junio I	Diciembre II	Mayo III	II-III	I-III
I. Activos Banco de la República (Ajustados)	286.331	343.600	347.163	1.0	21.2
1. Reservas internacional netas	255.170	286.940	279.683	(2.5)	9.6
2. Crédito doméstico	29.968	57.357	70.824	23.5	136.3
a. Crédito neto tesoral	- 12.961	- 15.255	2.697	117.7	120.8
b. Crédito resto del sector público	+ 16.317	- 19.072	- 22.060	(15.7)	(35.2)
c. Crédito bruto bancos	10.596	13.330	9.339	(29.9)	(11.9)
d. Crédito bruto entidades de fomento ²	60.535	74.771	75.786	1.4	25.2
e. Crédito bruto sector privado ³	- 11.885	3.583	5.062	41.3	142.6
3. Otros activos netos	1.193	- 697	- 3.144	*	(363.5)
II. Pasivos (no monetarios) Banco de la República	122.079	134.584	158.985	18.1	30.2
1. Obligaciones en moneda extranjera bancos	836	678	441	(35.0)	(47.2)
2. Obligaciones entidades de fomento	61.103	64.458	75.159	16.6	23.0
3. Obligaciones sector privado	-	13.867	14.920	7.6	100.0
4. Operaciones con títulos Banco República	46.208	43.920	51.740	17.8	12.0
5. Obligaciones externas a largo plazo	14.175	15.904	16.968	6.7	19.7
6. Tenencias Interbancarias	- 243	- 243	- 243	-	-
III. Moneda de Tesorería	1.918	2.148	2.703	25.8	40.9
Base Monetaria (I-II+III)	166.170	207.164	191.081	(7.8)	15.0
Multiplicador de la Base Monetaria	1.34	1.25	1.36		

Fuente: Banco República.

¹ Las Cuentas en M/E. se contabilizan a la tasa de cambio de compra-venta de divisas cada fecha.

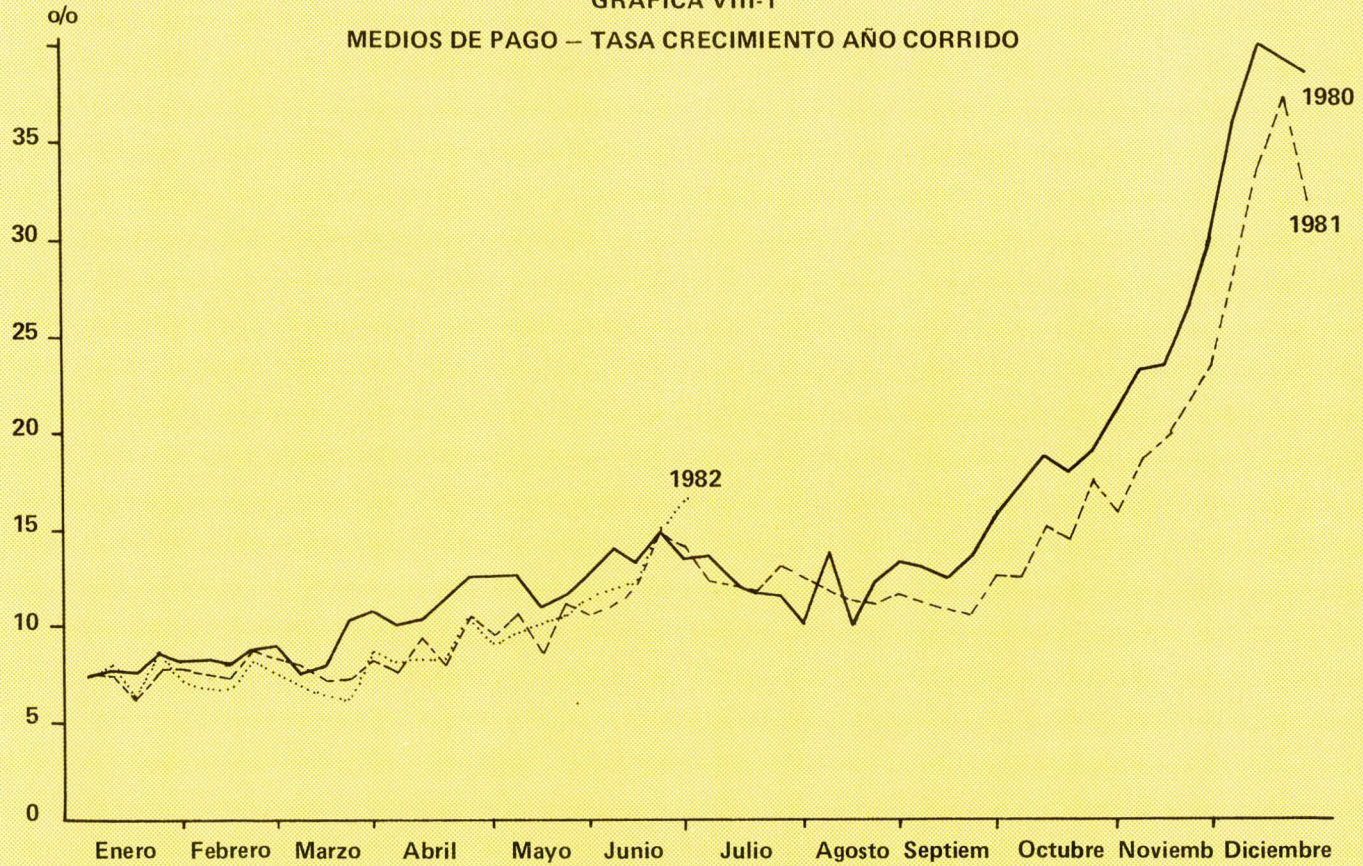
² Comprende Caja Agrario BCH, Corporaciones Financieras y Fondos Financieros.

³ Comprende Federación Nacional de Cafeteros, Fondos Ganaderos, Cooperativas y otras.

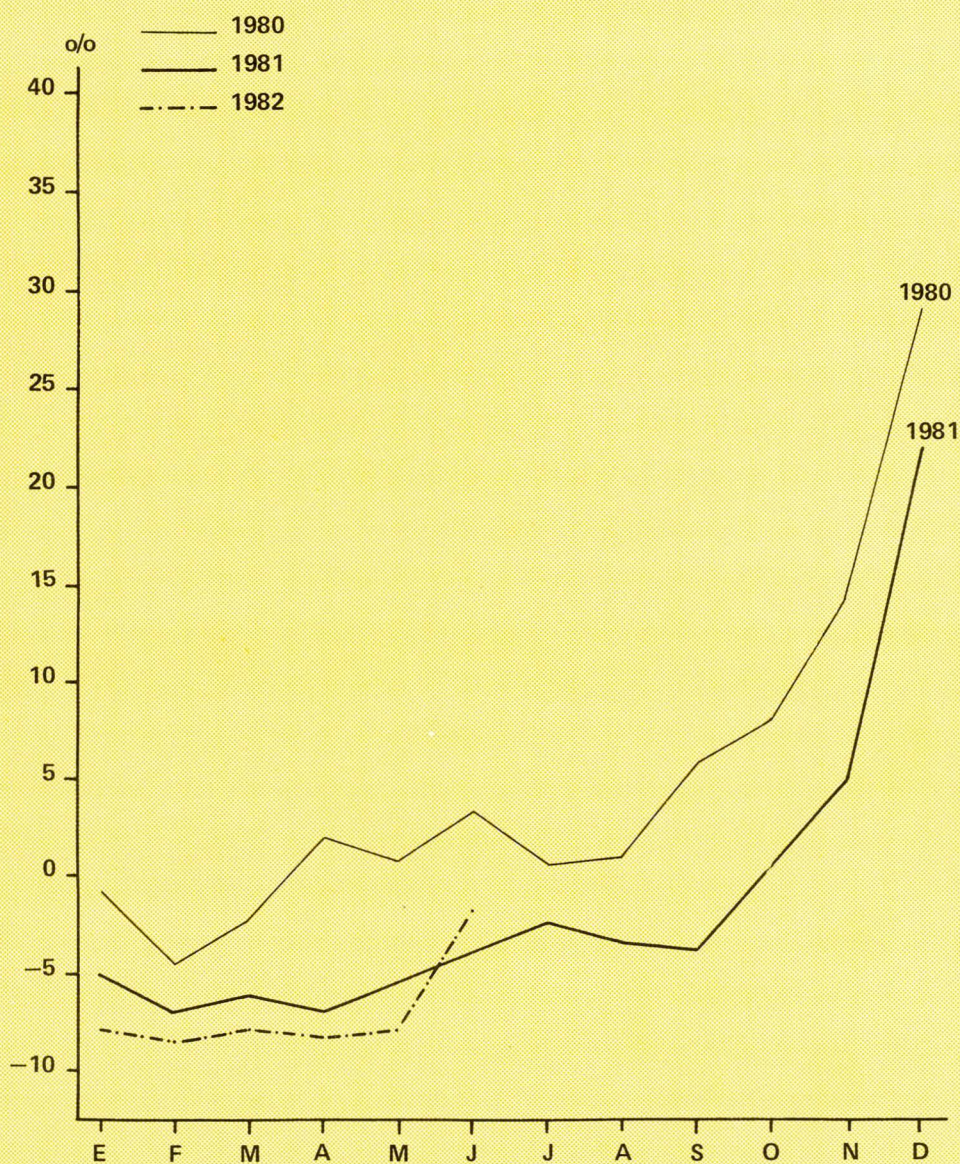
* Se omite variación.

GRAFICA VIII-1

MEDIOS DE PAGO – TASA CRECIMIENTO AÑO CORRIDO



GRAFICA VIII-2
BASE MONETARIA
TASA DE CRECIMIENTO CORRIDO AÑO



negativos de las transacciones corrientes. Empero, la acción conjunta del repunte de los movimientos de capital, y otros efectos expansionistas que más adelante se mencionan, levantaron la tasa anual de expansión del dinero, de 0.6% el día 29 de mayo a 6.4% el 30 de junio siguiente.

Las fuerzas expansionistas fueron generadas a lo largo del semestre por el descenso absoluto de los depósitos de la Tesorería en el Banco de la República. En efecto, el saldo superior a \$ 15.000 millones que se conservaba en diciembre del año anterior no sólo se utilizó completamente sino que a finales de mayo el Banco de la República ya había concedido créditos a la Tesorería por una cifra cercana a los \$ 2.700 millones (Cuadros VIII-1 y VIII-2). En el mes de junio, a la par del debilitamiento de las motivaciones contraccionistas originadas en la Balanza Cambiaria, surgieron otros factores expansionistas originados por algunas de las nuevas condiciones sugeridas por la política monetaria, en particular, por la utilización inicialmente escasa pero luego abundante, en el último mes, de los recursos del crédito ordinario a los bancos —21% de los cupos asignados— y por la utilización incipiente de los recursos liberados del encaje marginal en operaciones de fomento —cerca de \$ 700 millones—.

El crecimiento de la oferta monetaria ampliada en el semestre fue del 13.6%, inferior a la tasa que se registró en el mismo período del año anterior —15.7%—. Sin embargo, esta elevación supera en más del doble la alcanzada por los medios de pago. De este modo continúa vigente una de

las tendencias que han caracterizado el comportamiento de los agregados monetarios en la última década como es la dinámica de los cuasidineros, que superaron su nivel de diciembre anterior en un 19.2%, cifra que si bien resalta su vigor es muy inferior a la obtenida en el primer semestre del año precedente, 27.8%. Sin embargo, dicha diferencia se explica fácilmente si se considera que todavía en el primer semestre de 1981 se estaban registrando las reacciones promovidas por la liberación de las tasas de interés y por la reducción de los encajes de los Certificados de Depósitos a Término en 1980.

Los resultados semestrales sobre composición de los cuasidineros son similares a los de finales de 1981. O sea, una mayor porción de la riqueza financiera albergada en los Certificados de Depósito a Término, 41.4%, seguida de cerca por el ahorro financiero captado por el sistema UPAC, 39.1%, y finalmente, por los descaecidos ahorros de libreta, 19.4%. Dentro del total de la oferta monetaria ampliada los cuasidineros han llegado a dominar casi el 60% de los activos de mayor liquidez cifra relevante si se recuerda que al finalizar 1980 la oferta monetaria ampliada se repartía por mitades entre dinero y cuasidineros.

El avance y posterior predominio en las estadísticas monetarias de los años recientes de los cuasidineros constituye un reflejo de los procesos de incremento de la riqueza provocados por el auge de algunos sectores económicos, especialmente del sector externo. Significa, también, hipotéticamente, una recomposición de la riqueza mediante la sustitución de activos reales por activos financieros.

CUADRO VIII-2
ORIGEN DE LAS VARIACIONES EN LA BASE MONETARIA
 (\$ Millones)

	Dic. 81/Mayo 82		Junio 81/Mayo 82	
	Variación absoluta	% del total	Variación absoluta	% del total
I. Reservas Internacionales	(7.257)	(20.7)	24.513	55.5
II. Crédito doméstico				
a. Crédito neto tesoral	17.952	94.8	15.658	35.4
b. Crédito resto del sector público	(2.988)	(8.5)	(5.743)	(29.8)
c. Crédito neto bancos	(3.754)	(10.7)	(862)	(4.5)
d. Crédito neto entidades fomento	(9.686)	(27.7)	1.195	2.7
e. Crédito neto sector privado	426	2.3	2.027	4.6
III. Operaciones con títulos Banco Rep.	(7.820)	(22.3)	(5.532)	(28.7)
IV. Obligaciones externas a largo plazo	(1.064)	(3.0)	(2.793)	(14.5)
V. Otros activos netos ¹	(2.447)	(7.1)	(4.337)	(22.5)
VI. Moneda de Tesorería	555	2.9	785	1.8
VII. Total incrementos	18.933	100.0	44.178	100.0
VIII. Total disminuciones (VII - VIII)	(35.016)	(100.0)	(19.267)	(100.0)
	(16.083)		24.911	1

Fuente: Cuadro No VIII-1.

¹ Incluye tenencias interbancarias.

Refleja, finalmente, un mayor alcance y difusión de las formas de captación de los intermediarios financieros —un logro buscado por una política monetaria enderezada a promover fuentes de financiación de crédito sin alterar sus objetivos de estabilización— así como una acomodación progresiva del público a mantener sus ingresos en valores financieros que los protejan de la erosión inflacionaria.

Ahorro Financiero y Crédito

La denominación de este acápite corresponde a uno de los postulados de la política financiera vigente. En

efecto, procurando salvaguardar el propósito de contener dentro de ciertos límites la expansión de los medios de pago, la autoridad monetaria se ha cuidado de alentar la actividad crediticia mediante el empleo exclusivo y convencional de la expansión secundaria de dinero. En su lugar, se ha propuesto la apertura y el estímulo de nuevas fuentes crediticias originadas en el ahorro financiero, llevado por el público a las entidades de intermediación. De este modo, con las decisiones de política adoptadas en febrero y septiembre de 1980, la autoridad quiso demostrar que no resultaban incompatibles sus esfuerzos para morigerar la

expansión monetaria y la intención de procurar mayores recursos crediticios para los sectores de la producción y la distribución. El ensamblaje de la nueva política no resultaba complicado. Por el contrario se esperaba que fructificara positivamente consolidando el ahorro financiero y las actividades institucionales de intermediación, por una parte, y creando mayores disponibilidades crediticias comerciales y de fomento, por la otra. Desde el punto de vista instrumental, los Certificados de Depósito a Término, con tasas de interés libres (tanto en la captación como en la colocación) y encajes bajos e invertibles en títulos del Banco de la República, permitían incrementar notablemente los fondos disponibles para nuevas operaciones de crédito. Además, el aumento concomitante de los recursos allegados por el Banco de la República a través de la

inversión de los encajes de los certificados en sus propios títulos permitía obtener una nueva fuente de recursos destinada a la financiación de las operaciones de fomento.

En el plano de los enunciados, la política financiera no aparecía como contradictoria con el lema prioritario de la estabilización. Sin embargo, traía consigo, en principio, consecuencias diversas, no solamente de carácter cuantitativo sino de índole cualitativa. Su aplicación significaba no sólo un reconocimiento sino la aceleración de un proceso de alteración en el carácter de la operación bancaria en la medida en que se resaltaba la función intermediadora por encima de la función clásica de propagación secundaria del dinero. De otra parte, el aliciente ofrecido a la expansión de los cuasidineros podría alentar incrementos en la

CUADRO VIII-3

AHORRO FINANCIERO NETO EN PORCENTAJE

	1980		1981		1982
	Junio	Dic.	Junio	Dic.	Junio ³
Depósitos de Ahorros Bancos ¹	20.9	18.2	15.0	13.8	13.6
Depósitos de Ahorro Caja Agraria ²	8.9	6.9	6.5	5.7	5.8
C.D.T. - Bancos	13.1	22.9	24.3	30.7	33.9
C.D.T. - Financieras	7.5	8.3	7.8	7.1	7.5
U.P.A.C. - Corp. de Ahorro y Viv.	42.6	35.7	37.2	32.8	39.1
Documentos por pagar y compañías de financiamiento comercial	7.1	8.1	9.1	9.9	n.d.
Total \$ millones	166.674	233.181	296.871	372.409	400.785

Fuente: Balances Entidades Financieras, Superbancaria y Cálculos Asobancaria.

¹ Incluye Caja Social de Ahorros.

² Datos Informe Financiero Semanal Caja Agraria.

³ Provisionales, Informe Semanal, Asobancaria.

n.d. No disponible.

velocidad del dinero, contrariando los intentos de represión de la demanda monetaria. Finalmente, los cambios introducidos en la estructura del balance bancario modificarían las condiciones crediticias, basadas ahora en fuentes de financiación predominantemente costosas. En los Cuadros VIII-3 y VIII-4 se pueden apreciar algunos de los efectos de la política. En el primero de ellos se presenta la evolución reciente de los principales cuasidineros emitidos por los intermediarios financieros: a la par que las formas tradicionales de ahorro declinan rápidamente su participación, y el sistema UPAC no ha logrado incrementarla, las captaciones bancarias a través de los certificados de depósito a término han superado en sólo dos años una participación inicialmente inferior al 10%

colocándola por encima del 33% de los recursos costosos allegados por los principales intermediarios. A manera de hipótesis este cuadro podría sugerir que no solamente ha operado un proceso de sustitución de dineros por cuasidineros sino que la política financiera ha promovido un movimiento sustitutivo entre los propios cuasidineros en favor de los que ofrecen los mejores rendimientos. En el Cuadro VIII-4 se discrimina la financiación de la cartera bancaria: al tiempo que los rubros tradicionales de financiación del crédito —recursos provenientes del ahorro puro, de las cuentas corrientes y de los fondos de fomento— pierden importancia progresivamente, aquellos originados en los certificados de depósito a término han llegado a responder por casi la mitad de la cartera bancaria.

CUADRO VIII-4
SISTEMA BANCARIO
CARTERA SEGUN LINEAS DE CREDITO*
1980 - 1982
EN PORCENTAJES

	1980		1981		1982
	Junio	Dic.	Junio	Dic.	Junio
Ahorro	2.4	1.8	1.8	1.2	0.9
C.D.T.	11.7	31.9	32.7	44.0	41.1
Ordinario	27.1	22.7	20.8	16.8	18.4
Fondos Financieros	41.2	32.9	34.1	32.3	33.9
Bonos de Prenda	3.3	1.9	2.3	0.9	0.8
Otros	14.3 ¹	8.7	8.3	4.8	4.9
Total	103.905	150.596	161.795	204.715	236.236

¹ Incluye Idema

* No incluye Caja Social de Ahorros ni Caja Agraria.

La Política Monetaria en el Primer Semestre de 1982

Al iniciar la exposición de este capítulo se advirtió que la autoridad monetaria había adoptado dos grandes grupos de disposiciones en el curso del semestre cuyos efectos deberían estarse reflejando en el comportamiento de los agregados monetarios.

Ante todo, no debe olvidarse el marco de referencia de las autoridades para la expedición de las medidas. La conjunción de una serie de factores tales como la evolución de la cantidad de dinero en 1981, la postulación de las actividades productivas, el predominio de altos costos financieros y las perspectivas de apertura de un margen de emisión monetaria originado en unas menores presiones de los resultados del sector externo sobre la base monetaria, permitió a los rectores de la política diseñar dos catálogos complementarios de medidas en febrero y mayo del año en curso. El enunciado central que cubre el conjunto de disposiciones establece que sin sacrificar los cometidos antiinflacionarios resulta posible estimular la actividad económica, garantizando una mayor provisión de liquidez a los sectores productivos.

Dentro de este contexto algunas medidas se orientan a reducir algunas restricciones que operaban sobre las fuentes de la base monetaria. Por ejemplo, la eliminación de ciertas exigencias al régimen vigente sobre depósitos de importación y la modificación en las disposiciones sobre acceso al cupo ordinario de redescuento. Otras medidas se destinaron

a procurar que los incrementos de la base monetaria fluyeran hacia ciertos sectores de la actividad; en tal dirección se concibieron las disposiciones sobre endeudamiento externo de particulares, sobre el Fondo Financiero Industrial y el Fondo de Desarrollo Eléctrico.

En el campo de la expansión secundaria se ha intentado aumentar los recursos prestables por cada peso de captación, al disminuir los encajes sobre moneda nacional y eliminar los correspondientes sobre moneda extranjera. Pero aquí, de nuevo, se ha pretendido intervenir en la asignación de los recursos, al disponer que el empleo de los recursos liberados del encaje marginal se efectúe a través de los fondos de fomento.

En la entrega anterior de *Coyuntura Económica* se plantearon dos interrogantes acerca de la evolución esperada de los acontecimientos monetarios. El primero aludía a la confrontación implícita de los sectores público y privado por el "margen" monetario que se abriría a partir de la profundización del saldo negativo de la balanza comercial. En particular, el cuestionamiento se hacía considerando la magnitud prevista del déficit fiscal. La segunda pregunta se refería a la forma como se emplearía "la franja" monetaria disponible para el sector privado. En cuanto al primer interrogante, es necesario hacer dos precisiones: en primer lugar, no se ha registrado una evolución favorable de las Finanzas Públicas que permita prever una disminución del déficit fiscal. En segundo término, a pesar de la continua declinación de la balanza comercial, la cual aumentaría el margen monetario, se han presentado movimientos

de capital oficial compensatorios que, de continuar, podrían reducir el margen monetario previsto. Así las cosas, la monetización del déficit fiscal podría abarcar casi la totalidad de las posibilidades de expansión facilitadas por el déficit cambiario.

En cuanto a la segunda pregunta, las medidas de mayo complementan las de febrero haciendo hincapié en

la filosofía esbozada en las disposiciones anteriores; vale decir, afectar el crédito de la economía tanto en cantidades como en precios, pero orientando los recursos crediticios hacia sectores específicos. Desde este punto de vista, no le correspondería al sector financiero cumplir con un papel determinante en la asignación del nuevo crédito en la economía.

La deuda externa colombiana durante los 20s y los 30s

Algunas enseñanzas para el presente*

Juan José Echavarría Soto

“PEONAJE: El término se utiliza para designar aquella servidumbre involuntaria que surge cuando existe la obligación de pagar con trabajo la deuda incurrida”. Enciclopedia de las Ciencias Sociales.

Introducción

El endeudamiento externo de los países subdesarrollados se ha convertido nuevamente en un tópico de crucial importancia en el debate sobre las diferentes alternativas de desarrollo económico. El inmenso superávit de los países petroleros, el consecuente déficit de nuestros países y la honda convicción que parece observarse en la mayoría de burócratas del Tercer Mundo, y en sus asesores, sobre las bondades de un proceso de apertura —real y financiera—, ha llevado a una situación preocupante. Desde 1969 la deuda se ha cuadruplicado, y la relación entre servicio y exportaciones ha crecido permanentemente. Para los países del Tercer Mundo creció aún más rápido, desde 14% en 1973 a 21% en 1981 (*The Economist*, marzo 20, 1982); para Brasil ha llegado a la traumática cifra de 45%. Actualmente, 60% de los nuevos préstamos concedidos a los países no petroleros del Tercer Mundo se destina a pagar deuda ya contraída. (Stewart, p. 63).

En Colombia, con algunas excepciones¹, el pago de la deuda no ha sido motivo de particular preocupación en los últimos 40 años. Sin embargo, la situación está cambiando. La deuda pública ha crecido de nuevo en relación con los 50s y 60s (Cuadro 1), y si se incluye la deuda privada, es posible que las relaciones de endeudamiento para finales de los 70s sean incluso superiores a las de los

* El presente estudio fue presentado en la Universidad de Oxford, en St. Antony's College. Se agradece la financiación de la "Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología" del Banco de la República, y los comentarios de R.M. Thorp, M. Deas, M. Urrutia, E. Posada, G. Turbay, D. Cotler y P. Alhadef.

¹ A finales del gobierno de Rojas Pinilla, en 1956, y durante la crisis del 66-67, cuando los banqueros internacionales se negaron a conceder un préstamo de 25 millones de dólares al país.

CUADRO 1

RELACION (%) ENTRE EL SALDO DE LA DEUDA Y OTRAS VARIABLES
1925-79

	Prod. Nal. Bruto		Exportaciones		Reservas		Ingr. Fisc.	
	Nación	Total ¹	Nación	Total	Nación	Total	Nación	Total
1925-28	5.03	12.92	38.90	99.40	87.18	226.10	97.15	244.25
1929-33	16.74	36.81 ²	129.80	277.30	551.48	1264.00	243.60	642.76
1933-37	21.89		108.34		1730.30 ³		175.40	
1946-59	2.32		19.92		56.56		31.08	
1960-69	5.41		65.24		245.05		68.65	
1970-79	9.47	26.91	99.66	185.03	216.78	399.17	105.00	196.31

Fuente y Metodología

PNB: 1925-1949: CEPAL, Anexo Estadístico, Cuadros 1 y 32. 1950-79: International Monetary Fund, International Financial Statistics, 1980.

Saldo de la Deuda: 1925-33: Cuadro A1; 1946-69: Memorias de Hacienda, 1960, p. 157, y 1971, p. 181; 1970-79: Junguito y Perry (1981).

Exportaciones (total mercancía): 1925-49: Urrutia y Arrubla, pp. 134-5; 1950-70: I. Fin. Stat.- "Total Reserves minus Gold" + "Gold Reserves". Ingresos Fiscales: 1927-37: League of Nations; 1950-79: Int. Fin. Stat., 1980.

Notas

Las cifras del Cuadro corresponden al promedio anual para los diferentes períodos.

¹ Para 1925-28 y 1929-33 incluye la deuda de la Nación y del Banco Agrícola Hipotecario; de los departamentos y municipios; y de los Bancos Privados (Banco Hipotecario de Colombia, Banco Hipotecario de Bogotá, y Banco de Colombia). Las cifras para 1970-79 incluyen... Sin embargo, no incluyen la deuda privada, cuyo monto posiblemente iguale a la deuda pública total.

30s. Más altos aún serán los coeficientes de endeudamiento para los primeros años de esta nueva década: con una estructura vial relativamente deteriorada y tasas de inversión desalentadoras, se ha decidido embarcar al país en una estrategia donde la deuda externa juegue el papel crucial en la financiación de la nueva inversión.

Al parecer, y refiriéndonos a la periferia en su conjunto, el auge y receso en el monto de la deuda dependen fundamentalmente de las condiciones internacionales de liquidez. En períodos de "orgía especulativa", los países del Tercer Mundo tienden a endeudarse alegremente. Es más sencillo recurrir al capital financiero internacional que crear nuevos impuestos al ingreso. Sin embargo, las dificultades aparecen y se agudizan cuando los nuevos flujos se estancan durante los períodos de recesión internacional: el capital financiero se caracteriza por su volatilidad, y el pago de la deuda por su rigidez.

En el período de crisis cada grupo trata de desplazar el costo del ajuste hacia los demás y, lógicamente, serán aquellos sectores más débiles los que finalmente

los asumen. Pero existen costos adicionales, algunos de los cuales fueron evidentes durante los 30s en Colombia. Se contraerán préstamos desfavorables de corto plazo para pagar deuda de largo plazo, y se otorgarán costosos favores a los inversionistas (directos) extranjeros, con el fin de conseguir el capital financiero que el país desesperadamente necesita. Si bien durante los 30s fue posible recurrir a *la moratoria* y disminuir parcialmente los costos del ajuste, se mostrará como esta posibilidad es menos válida en las condiciones actuales.

¿Qué lecciones podemos derivar del estudio del proceso de endeudamiento de Colombia durante los 20s y 30s? ¿Cuán similares son ambas situaciones? ¿Cuáles son los rasgos comunes a ambos períodos, y cuáles las diferencias?. Este ensayo analiza la historia de la deuda externa colombiana. La primera sección muestra cómo, hasta principios de siglo, Colombia era un prestatario de la peor calidad, sin posibilidades de obtener capital en el extranjero. Pero las condiciones nacionales e internacionales cambian radicalmente durante los 20s y en especial a partir de 1925/26. El nuevo capital llega al país en sumas jamás imaginadas en el pasado, y con un dinamismo mucho mayor que en el resto de Latinoamérica. Sin embargo, el capital que finalmente llegó a su destino apenas representó un bajo porcentaje del monto total de los préstamos; el resto se evaporó en especulación, corrupción e ineficiencia en la asignación de los recursos empleados.

La segunda sección analiza los años posteriores a la crisis, cuando se concede toda clase de prebendas a los diferentes grupos extranjeros y cuando el gobierno hipoteca al país para obtener el capital que tan desesperadamente necesita. Muestra los factores que llevaron a la moratoria, y termina con un análisis de las negociaciones finales durante el gobierno de Santos. Tras innumerables presiones de los comités ingleses y norteamericanos, y ante la posibilidad de obtener nuevos préstamos del Import-Export Bank, el país decide comenzar a pagar de nuevo. La sección final compara brevemente el período de los 20s y 30s con la situación actual.

Historia de la deuda externa colombiana hasta 1940. Análisis de los diferentes períodos.

1. Deuda Externa del país hasta la segunda parte de los años 20s.

Con una historia poco ejemplar como prestamista internacional, Colombia era un país cuya deuda per cápita se encontraba entre las más bajas del mundo durante todo el siglo XIX. (*Annual Report —AR—, Corporation of Foreign Bondholders —CFB—, 1915*). Desde la independencia, nunca se habían presentado 20 años consecutivos en los cuales el país hubiese cumplido la totalidad de sus obligaciones externas. Hubo incumplimientos en 1821 y 22; en los años comprendidos entre 1826 y 1844; entre 1850 y 1854; en 1874; en 1877; entre 1879 y 1896; y nuevamente entre 1900 y 1905 (*Institute of International Finance, Bulletin, enero 21, 1927*). Con tal reputación, era apenas lógico que las condiciones fueron especialmente leoninas para los pocos préstamos obteni-

dos en el mercado internacional, e.g. el 31% de interés efectivo para un préstamo de 10 millones de libras con destino a la armada³.

Tampoco mejora la reputación de la nación durante las primeras décadas del presente siglo. Según el Reporte Anual del Comité de Tenedores de Bonos en Inglaterra —CFB—, los bonos vencidos en 1911 no habían sido debidamente cancelados, y en 1915 el gobierno anuncia que no seguirá pagando los intereses de la deuda.

Sin embargo, desde comienzos de los 20s la apreciación internacional sobre el país cambia radicalmente. Aún los ingleses (CFB) —caracterizados por estrictos requisitos en sus préstamos—, consideran ahora a Colombia en los mejores términos posibles. Ello se debió a varias razones. A nivel internacional, Suramérica comienza a aparecer como el “nuevo continente” para el prestamista extranjero. Las mayores tasas de interés que pagaban los bonos emitidos por nuestros países, y el desconocimiento total del factor riesgo por parte del prestamista internacional durante la “orgía especulativa” de Wall Street, llevan a que Suramérica se vea invadida por el capital financiero mundial, particularmente después de 1925 (Cuadro 2).

A nivel interno, existieron al menos tres factores que hicieron a Colombia un país especialmente atractivo —siempre hablando con relación a las décadas anteriores—, cuya importancia no puede desconocerse. La expansión de la capacidad exportadora del país, la indemnización de Panamá, y la visita de la Misión Kemmerer.

En cuanto al primer factor, los prestamistas extranjeros se mostraron interesados en la mayor capacidad productiva del país y, en especial, en la mayor cantidad de divisas que tal expansión conllevaría. Las perspectivas sobre nuestras reservas minerales crecieron exponencialmente. Colombia exportaba la mitad de la producción mundial de platino (1933), y aparecía como un país especialmente atractivo para las grandes compañías petroleras norteamericanas. Nuestras reservas estimadas se encontraban entre las mayores del mundo (*The Economist*, feb. 19, 1933), y la distancia entre los puertos colombianos y las refinerías petroleras del Este de los Estados Unidos era sustancialmente menor a la de cualquier otro país con posibilidades de producción de petróleo (Randall, 1977, p. 90). La mayor producción de café sirvió como el “anzuelo” adicional. Las exportaciones del grano se cuadruplican entre 1910 y 1925, con tasas anuales de crecimiento desconocidas en los mejores períodos del siglo XIX (Ocampo, 1981, p. 3 y 24).

En cuanto al segundo, Panamá, la perplejidad del Cónsul inglés ante lo irracional de la situación antes de 1922⁴, es compartida por los prestamistas extranjeros, y a partir de 1916 el CFB, sigue con el mayor interés “el estado de

³ L. H. Jenks, pp. 46-48, citado por Winkler —1933—, p. 52.

⁴ Un país que tan desesperadamente necesita capital debería deponer su xenofóbica pretensión relacionada con la “cláusula de pesar”, permitiendo así que el capital internacional fluyese hacia el país (*Annual Report* —AR—, *Public Record Office* —PRO—, 1923 y 1924).

CUADRO 2

NUEVOS PRESTAMOS DE LOS ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA Y SURAMERICA. 1920-1932 -Promedio Anual - Millones de Dólares

	Colombia				Suramérica				El Mundo			
	T	Inc. %	LP	Inc. %	T	Inc. %	LP	Inc. %	T	Inc. %	LP	Inc. %
1920-25	4.6		3.0		122.1		104.1		784.0		636.8	
1926-28	61.1	1228.26	56.1	1770.00	329.8	170.10	309.2	197.00	929.2	18.50	829.5	30.26
1929-33	0.3	- 99.50	0.3	- 99.47	41.7	- 87.40	18.2	- 94.10	261.0	-71.90	199.4	-75.96

Fuente y Metodología

C. Lewis (1938), pp.619-629 y cálculos del autor.

T: Total Préstamos; LP: Préstamos de largo plazo; Inc.o/o: Incremento porcentual.

las negociaciones". Sin embargo, la importancia de la indemnización ha sido sobrestimada en la literatura general sobre el período. Si bien tal dinero sirvió para mejorar la situación financiera del gobierno, y los desembolsos hicieron posible la creación del Banco Central al quebrar el Banco López, el monto total fue una cifra relativamente reducida. López Pumarejo, en su período de banquero internacional, logró traer más dinero al país *en un solo día* del que representó la indemnización (AR, PRO, 1921). Los desembolsos norteamericanos fueron relevantes, más bien, puesto que con ellos se abrió paso, en forma definitiva, el capital petrolero en Colombia.

La importancia de Kemmerer no merece ningún comentario adicional. La Misión propuso una mayor y más eficiente organización de la administración en materia económica, y recomendó consolidar la deuda externa, indicando métodos para lograrlo. Además, presentó propuestas para un manejo más eficiente de los impuestos recaudados. Todas estas reformas fueron miradas con suma satisfacción por el inversionista internacional. Bastaba con que Kemmerer aceptara dirigir una misión a determinado país, para que éste mejorara automáticamente su posición crediticia. Por ello, la inversión extranjera y los préstamos internacionales crecieron mucho más rápido en los cinco países latinoamericanos por él visitados que en los demás países del continente, con la excepción de Venezuela y Cuba (Seidel, 1972, p. 543)⁵.

2. El período 1926-28

a) La Danza de los Millones y sus efectos sobre el país

Las condiciones Internacionales

No cabe duda que el factor decisivo en la explicación del gigantesco flujo de capitales que entró al país, principalmente en la segunda mitad de los años 20s, fue la orgía especulativa que tuvo lugar en Wall Street. Hubo préstamos de todo tipo, con propósitos tan extravagantes como pudiese imaginarse. Préstamos para "fines productivos" (carreteras, ferrocarriles, servicios públicos); préstamos para construcción de apartamentos suntuarios, préstamos para organizaciones eclesiásticas. El Gobierno se mostraba entusiasmado pues los nuevos créditos hacia el extranjero estarían financiando las exportaciones norteamericanas, y aquellos banqueros prudentes que verdaderamente se preocuparon con la situación —como J.P. Morgan y los demás grandes grupos—, se vieron súbitamente desplazados del mercado por pequeñas casas prestamistas que poco cuidado dedicaban a observar la calidad del cliente (Randall, 1977, p. 72). Jamás se pensó en enviar misiones evaluadoras como sucedió con los préstamos ingleses —por ejemplo en Brasil, bajo presiones de la Casa Rothschild—.

⁵ La lista de factores podría continuar, pero consideramos que estos fueron los verdaderamente relevantes. *The Economist*, feb. 18, 1933), haciendo gala del extremo chauvinismo que le caracteriza, citaba como factores explicativos "la reforma arancelaria hecha por técnicos suizos, la reforma educativa diseñada por profesores alemanes y la contratación del sistema de teléfonos y telégrafos por ingenieros belgas".

Los negocios con nuestros países se manejaban a través de intermediarios "desconocidos" por las mismas compañías, los cuales ni siquiera actuaban con nombre oficial⁶. Era tal el deseo por prestar dinero, que en determinado momento existieron 29 representantes de casas financieras norteamericanas en Colombia, tratando de "vender" préstamos a la Nación, a los departamentos y municipios. (Lewis, 1938, p. 377).

Sin embargo, como ya se dijo, el gigantesco crecimiento del crédito norteamericano hacia Latinoamérica fue más marcado que el que tuvo lugar hacia el resto del mundo. La participación del continente en los nuevos préstamos norteamericanos pasó de 1/6 a 1/3 entre 1920/25 y 1926/28, con una tasa de crecimiento entre ambos períodos, diez veces mayor que la que tuvo lugar en los préstamos al resto del mundo. La caída en los años posteriores a 1929 fue también más estruendoso.

Colombia

En Colombia el proceso de endeudamiento tuvo características que serían de la mayor importancia en los desarrollos posteriores. En primer lugar, los flujos financieros presentaron una inestabilidad mayor. Tanto si se consideran los préstamos de largo plazo como los totales (Cuadro 2), el aumento porcentual entre 1920/25 y 1926/28 representó cuatro veces el que se dio en Suramérica. También fue más marcada la caída que tendría lugar a partir de 1929, y ello se debió, en parte, a que las casas que prestaron a Colombia fueron las más pequeñas; desaparecieron desde el comienzo de la Crisis. Grandes bancos como la Casa Morgan, quienes prestaron a Argentina, Brasil, Perú y Chile, jamás prestaron a Colombia.

En segundo lugar, el destino de los préstamos internacionales sería completamente diferente al de los otros *grandes prestatarios* del continente (Argentina, Brasil y Chile) o al de aquellos países donde las compañías extranjeras ya habían completado la construcción de los puertos y carrileras necesarios para la exportación de los productos naturales extraídos⁷. Colombia invirtió la mayoría de aquellos préstamos *que efectivamente llegaron a su destino*, en la creación de un sistema de transporte que permitiese exportar sus productos, principalmente café.

Tercero, la importancia de los departamentos y municipios en la deuda fue mayor en Colombia (43% para 1922-33) —Werhahn, 1937, Apéndices— que en Brasil (36.6%), Argentina (14.9%), Perú (6.0%) o Chile (3.4%). Por su-

⁶ Véanse, por ejemplo, las declaraciones del representante de Seligman & Co. (*U.S. Senate Committee of Finance*, p. 1.268). Un tal Sr. Borda fue a Nueva York al Central Union Trust. Automáticamente se le concede un préstamo para Colombia. Se le paga el 150/o de las utilidades de la compañía.

⁷ En Perú, las compañías multinacionales construyeron su propia infraestructura (Thorp, *et al*, p. 11). En Argentina, la construcción de carreteras se adelantó con fondos internos provenientes del impuesto a la gasolina. En Brasil, un gran porcentaje de los préstamos externos tendría como destino el esquema de sustentación de café; las carrileras fueron construidas por hacendados cafeteros o por aquellos extranjeros involucrados en su comercialización.

puesto, ello tuvo sus costos en términos de las tasas de interés a las cuales dichas entidades obtuvieron sus préstamos⁸, y sus implicaciones sobre la forma en que se invertiría dicho dinero.

Finalmente, aunque Colombia llegó a ocupar el cuarto lugar en Latinoamérica en cuanto al volumen de préstamos se refiere (Randall, 1944, p. 56), los niveles *relativos* de endeudamiento nunca estuvieron entre los mayores del continente.

¿Cuáles eran las prioridades y lo que en efecto se hizo?

Durante el período 1926-28 se operó la mayor transformación del país desde la Independencia (“El Tiempo”, en Villegas, 1977, 1930-35, p. 29). Las tasas de crecimiento no serían alcanzadas nunca más en nuestra historia, y la inversión del capital financiero en obras públicas modificaría sustancialmente las relaciones de producción en el campo⁹.

Cualquier buen observador de Colombia a comienzos de los 20s, estaría de acuerdo con que existían dos proyectos prioritarios sin cuya ejecución sería prácticamente imposible consolidar un proceso de acumulación: la construcción de una red vial y de ferrocarriles que permitiese disminuir los costos de transporte, y la coordinación de la política cafetera.

Era necesario terminar de una vez por todas con los traumas que conllevaba la total dependencia en relación con el transporte fluvial¹⁰. Una sequía como la que en efecto se presentó en 1926-27, tendría graves efectos sobre el país, debido al precario desarrollo de las demás vías de comunicación. No existía tampoco transporte férreo o vial entre la capital o las zonas cafeteras, y las costas Atlántica o Pacífica. Las mayores ciudades se encontraban completamente aisladas.

Por supuesto, existía una segunda prioridad. Ante la importancia relativa del café como producto de exportación (70% aproximadamente), era indispensable maximizar el nivel de ingresos cafeteros: crear un sistema de almacenamiento y de control de stocks, coordinar políticas agresivas en los mercados internacionales

⁸ Diez de las veintisiete emisiones con interés efectivo superior al 8-3/4o/o hechos en el mercado norteamericano correspondían a préstamos a los departamentos y municipios *colombianos*. Dicha tasa contrasta con un interés promedio del 5.2o/o (Lewis, 1938, pp. 359 y 408).

⁹ “(Hasta estos años) la mayoría de trabajadores cultivaban una pequeña parcela de tierra, bien fuese como arrendatario o, más comúnmente, en compensación por el servicio brindado al terrateniente. Este sistema, que provenía de estructuras feudales supuestamente terribles, creaba interdependencia entre el patrón y el peón... y los intereses comunes prevalecían... La consecuencia del sistema actual, altamente civilizado pues conlleva pago monetario, es el peligro de hambrunas en una tierra de increíble fertilidad... (AR, PRO, 1929).

¹⁰ En 1921 sólo existían dos carreteras en toda Colombia (Bugá-Palmira y otra desde Bogotá hacia el norte), y menos de 1.000 millas de carrileras repartidas entre 13 líneas inconexas. La situación era similar en 1924. En estos tres años apenas se construyeron 90 millas de carrileras y al agotarse los reducidos préstamos internacionales, se suspende la construcción de carreteras desde 1922 (Barnhart, 1933, p. 15).

les, acabar con la participación de W.R. Grace & Co. y A&P (The American Coffee Company), las dos firmas norteamericanas que dominaban el comercio del grano, y buscar los mejores términos de intercambio posibles.

Si no en forma total, pues las compañías norteamericanas continuaron siendo importantes en la comercialización del grano, Colombia pudo olvidarse parcialmente de este segundo objetivo, y no tuvo que incurrir en los altos costos que hubiese implicado la sustentación internacional de precios. Brasil asumió toda la carga utilizando préstamos internacionales ingleses¹¹ para financiar el esquema de "valorización". Quedaba entonces, como prioridad central, la construcción de la infraestructura de transporte.

Es claro que de aquella parte de los préstamos que verdaderamente se empleó con fines productivos, un gran porcentaje fue utilizado en la construcción de carreteras y carrileras. Junto con 15 (de 25) millones correspondientes a la indemnización de Panamá, los nuevos préstamos permitieron que entre 1925 y 1930 se construyese *la mitad* de todo el sistema ferroviario existente en 1930. Las 700 millas para este último período¹², contrastan con las 90 millas entre 1921 y 1924 (Barnhart, 1963, p. 58).

Los costos

El flujo del capital financiero fue mucho mayor al que cualquier persona hubiese previsto unos pocos años antes, y excedió con creces la capacidad de absorción del país. Se vio acompañado por una desorganización administrativa total, desatando todo tipo de intrigas entre grupos internos, y entre intereses nacionales y extranjeros. Contribuyó a la extraordinaria tasa de inflación que vivió el país entre 1925 y 1926¹³. Y obviamente implicó la sustitución de ahorro interno por capital externo. Se estima (Wiskoff, 1972) que cada peso prestado a los países subdesarrollados disminuye el ahorro interno en 22 centavos, y el resultado no debió haber sido muy diferente para la Colombia del momento. No obstante, es imposible establecer dicha cifra con exactitud. Finalmente, produjo un aumento importante en las importaciones de artículos suñtuarios (AR, PRO, 1931, p. 26).

Para tener una idea de la importancia del flujo financiero, se deben tomar en cuenta los límites de endeudamiento anuales considerados por la Misión Kemmerer (US\$ 7.5 millones para el programa de obras públicas y 10 millones para

¹¹ El gobierno norteamericano no permitió préstamos destinados a ejercer controles sobre el precio internacional del café, bajo el argumento de que tales mecanismos violaban la Ley Antimonopolio conocida como el Sherman Act. (Abreu, 1977, p. 6).

¹² Se construyeron 335 millas en el este (Puerto Wilches-Bucaramanga; Bogotá-Providencia; Tunja-Sogamoso, etc.), pero fue la parte occidental del país la que presenció las mayores tasas de crecimiento. Se extendieron el Ferrocarril del Pacífico (Cartago, Armenia, Popayán y La Pradera) y de Caldas, y se adelantaron extensos trabajos en la modernización del Puerto de Buenaventura. En Antioquia se completó el Túnel de La Quiebra.

¹³ 21.46o/o para el total de productos agropecuarios. Esta tasa, que apenas aparecía como "normal" en las condiciones actuales, era extraordinariamente alta para ese momento. Los precios internacionales habían caído año tras año durante todo el período. A pesar de que el aumento en los precios fue un fenómeno más marcado para 1925/26, el ritmo de inflación anual llegó al 50/o entre 1925 y 1928. (H. López, 1975, Cuadro 9).

la inversión gubernamental total), y compararlos con los 67 millones que en efecto llegaron entre 1926 y 1928 (incluyendo préstamos ingleses). Según la mencionada Misión, todo lo que sobrepasara dichos límites traería como consecuencia un considerable incremento en los precios y en el costo de la vida, una crisis de elementos para el sostenimiento de la agricultura, inflación en el precio de los valores y, en general, desbordaría la capacidad de absorción del país (Villegas, 1977, 1930-35, p. 10).

Pocas fueron las personas que se dieron cuenta de los traumas que el endeudamiento podría conllevar. En la mayoría de los casos se trataba de opositores dentro del minoritario y débil partido liberal, o de subfacciones en el mismo partido conservador (por ejemplo, el grupo liderado por Carlos E. Restrepo). Si bien aceptaban la conveniencia de algún endeudamiento en el exterior, avocaban por sumas sustancialmente menores y por un mayor gradualismo. Según los mismos autores, una menor suma de dinero traería efectos similares sobre la producción, y desataría la competencia extrema entre la Nación, los departamentos y municipios, por factores de producción cuya oferta estaba fijada en el corto plazo. La utilización de un monto excesivo de dinero atizaría la hoguera inflacionaria¹⁴.

Algunos autores iban más lejos. Uno de los mayores peligros del endeudamiento excesivo consistía en que los Estados Unidos se aprovecharía de cualquier incumplimiento de Colombia, como excusa para proseguir con sus políticas imperialistas: "así cayeron Nicaragua, Santo Domingo y Haití, así cayó Panamá y caeremos nosotros también si en medio de este desorden monetario..." (Quijano, en Villegas, 1977, 1930-35, p. 15).

Los comentarios del grupo de oposición serían realmente proféticos. Según E. López, "si seguimos ciegamente por el camino que vamos, sin tomar las medidas extraordinarias que requiere la hora presente, podemos, en el curso de cuatro años, sufrir descalabros financieros de que no alcance a recobrase la generación presente". Sus palabras no podrían haber resultado más acertadas, aunque el autor no podía imaginar que a partir de 1929 el sistema capitalista mundial sufriría la mayor crisis de la historia.

Y lo que es más singular y nefasto, es que no se conocía a ciencia cierta lo que sucedía. La contabilidad colombiana era desastrosa, y aún a nivel central el conocimiento de las cuentas nacionales era más que precario¹⁵. La situación no mejora radicalmente en los años siguientes, a pesar de las innovaciones administrativas introducidas por la Misión Kemmerer. A finales de 1932, era imposible conocer a ciencia cierta la situación de la balanza de pagos colombiana. No se sabía, por ejemplo, a cuánto ascendían las divisas que las compañías petroleras dejaban en el país una vez efectuadas sus exportaciones¹⁶.

¹⁴ Véanse las declaraciones de E. López en Villegas, 1977.

¹⁵ En 1923, el presidente Ospina declaraba en su discurso oficial ante el Congreso, que se sentía absolutamente incapaz de presentar un conjunto de cifras oficiales: Las cifras de las diferentes agencias del gobierno eran completamente inconsistentes. (AR, PRO, 1923).

¹⁶ Véase Sección IIA. Son las exigencias del Sindicato de Bancos -1930-, las que posibilitan dicho conocimiento.

En cuanto a lo que sucedía con la deuda externa departamental y municipal, la situación era aún más preocupante. Así lo indica la extensa carta de E. Quijano en "El Tiempo". Luego de varios meses buscando información sobre el monto de la deuda —externa e interna— municipal y departamental, el mencionado personaje concluía que su problema era aún más complicado que el "del laberinto de Creta". Ni el ministro de Hacienda, ni la Contraloría, ni el Consejo de Estado, a nivel nacional, ni las Agencias Fiscales en los diferentes departamentos serían la más mínima idea de lo que estaba sucediendo con la deuda. López Pumarejo le había prometido escribir a Nueva York para que las compañías prestamistas le diesen la información requerida.

Los departamentos ni siquiera conocían el valor de sus bonos. Antioquia, por ejemplo, cuya administración supuestamente era una de las más eficientes del país, "recibió cien mil pesos en bonos de caminos, que ganan el 10% de premio, y se los dieron a un caballero que vive en Bogotá, con un descuento del 6% de su valor real, a trueque de recibir dinero contante y sonante". (Quijano, en Villegas, 1977, 1930-35, p. 15).

Por supuesto, los altos costos de transporte y la desorganización administrativa tendrían que afectar la forma en que efectivamente se emplearon los recursos. Del costo total de un riel colocado en el interior del país, 43% correspondía al costo del material en puerto colombiano, y el restante 58% a fletes y costos de intermediación. La situación del cemento era aún peor. Un barril costaba cinco veces su precio en Cartagena. Las traviesas de nuestros propios bosques costaban mucho más que aquellas de acero importadas, y la gasolina proveniente de nuestros pozos era la más cara del mundo. ("El Tiempo", Dic. 11 de 1929).

Los costos eran enormes, y la ineficiencia administrativa preocupante. Olaya declaraba en su campaña presidencial que sólo un 30% del dinero traído al país llegó a la construcción de obras públicas (Villegas, 1977, 1930-35, p. 8), y es claro que sólo una mínima parte *de este 30%* fue empleada eficientemente. Para terminar el sinnúmero de obras comenzadas *por la Nación* antes de 1928 se requerían 290 millones de pesos (AR, PRO, 1928, p. 20), el doble del capital que había obtenido el país durante los años de la danza de los millones. El hecho de que el Congreso determinase cuando y dónde se construía¹⁷, llevó a que entre 1916 y 1930 se aprobaran más de 100 leyes relacionadas con la construcción de vías cubriendo un número de millas que hubiese representado una densidad de transporte (si se hubiesen construido), semejante a la de Francia, (Barnhart, 1963, p. 17). El poder político de los diferentes grupos al interior del Congreso determinó, en efecto, que la construcción de vías en Cundinamarca fuese el doble de lo que los "expertos" aconsejaban (ibid, p. 18).

También parecen haber sido grandes las presiones y logros de Antioquia, para que se utilizasen fondos nacionales en la construcción de vías en dicho departa-

¹⁷ El Congreso determinaba incluso las especificaciones técnicas de las obras, a pesar de la obvia oposición de los ingenieros (Barnhart, 1977, p. 8).

mento. Ello mereció la denuncia del futuro presidente López. Junto a los senadores y representantes de Antioquia, los del resto del país serían unos inocentes. Sus “notables” se aprovechaban de la mejor información disponible, con el fin de adelantar negociaciones veladas y desconocidas para el resto de la Nación (Villegas, 1977, 1927-29, p. 49).

El país poco aprendió con lo que sucedía. Abadía consideraba como craso error que no se hubiesen utilizado los fondos de la indemnización de Panamá en la construcción de dos o tres grandes proyectos de importancia, y lo mismo sucedió con los demás préstamos internacionales.

Intentos de Control

Ya en 1928 era claro que el país no podía continuar manejando y utilizando su deuda externa en la forma en que lo había venido haciendo hasta el momento. También era evidente que el mal manejo administrativo repercutiría desfavorablemente sobre la opinión internacional y que, por lo tanto, llevaría a crecientes dificultades en la contratación de nueva deuda. Es esta situación la que determina innumerables fricciones entre los ministros de Hacienda y Obras Públicas, y la renuncia del último. Los banqueros internacionales (en especial los ingleses) se negaban a continuar concediendo préstamos al país, a menos que se pusiera “orden en casa”. Era inadmisibles, por ejemplo, que se considerasen ilimitados los recursos existentes en el exterior, y que la financiación internacional continuase precediendo los contratos específicos hacia los cuales deberían ir dichos fondos. Por otra parte, los banqueros exigían la creación del “Consejo Nacional de Vías de Comunicación” antes de conceder nuevos préstamos. Debía parar el derroche e ineficiencia en la construcción de obras públicas.

Adicionalmente, preocupado por la imagen del país en el exterior, el gobierno emitió la Ley 5a. de 1928, la cual trataba de restringir los empréstitos departamentales y municipales a aquellos que correspondiesen a obras públicas de manifiesta utilidad y que pudiesen ser pagados fácilmente.

No obstante, a pesar de que ya en 1928 se comienzan a tomar medidas para mejorar la situación administrativa, y para controlar el endeudamiento de los departamentos y municipios, la influencia de intereses ajenos a la misma deuda, llevaría a que Colombia sufriera una gran caída en el precio de sus papeles en el exterior antes que los demás países del continente.

b) Intereses norteamericanos e ingleses en Colombia

Existían cruciales diferencias entre las características de la inversión hecha por ambos países, algunas de las cuales serían importantes en la explicación de las razones que motivaron la Circular del Consejo de Estado norteamericano —en la cual se ponía en duda la capacidad crediticia del país— y de posteriores desarrollos.

Al nivel más general, mientras que en Inglaterra el monto de inversión *total* era aproximadamente constante, y su distribución entre inversión interna o externa dependía de los movimientos de la demanda en cada mercado, en los Estados Unidos ambos tipos de inversión se movían con el ciclo, en proporciones fijas (Kindleberger). Debido a ello, la depresión mundial golpearía con mayor fuerza a aquellos países dependientes de los Estados Unidos: las exportaciones caerían, y los nuevos préstamos se estancarían. Fuera de eso, hay que recordar que la depresión no tuvo particular fuerza en Inglaterra¹⁸.

Hubiese sido deseable, *ceteris paribus*, depender en mayor medida de Inglaterra en materia de financiación externa.

Sin embargo, existía otra diferencia tan importante como la anterior. Al contrario de lo que sucedía para Inglaterra¹⁹, en Norteamérica nunca fueron de crucial importancia los tenedores de bonos (Abreu, pp. 162, 165 y 166). El gobierno no ejerció una presión importante para que se les "hiciese justicia", y apenas se preocupó porque no se les discriminase con respecto a los tenedores de otros países. Aunque en 1933 comenzaron a formarse comités de prestamistas que velasen por sus propios intereses, su carácter semioficial no les permitió seguir una política verdaderamente independiente.

Todas las presiones diplomáticas norteamericanas estuvieron encaminadas a contribuir a una estrategia global predeterminada, política del "Good Neighbor", que lograrse, por ejemplo, el apoyo del Brasil en contra de la influencia pro-nazi de la Argentina. También, a velar por los intereses de los inversionistas directos, y en especial de los petroleros. La experiencia de la primera Guerra Mundial hizo conciente al gobierno norteamericano de la importancia de promover el control de las reservas mundiales de petróleo.

Por supuesto, ello sería importante en el proceso de renegociación de la deuda externa. Si bien era más fácil incumplir la deuda con los deudores de bonos de los Estados Unidos, un país que deseara el apoyo de dicho gobierno para conseguir nuevos préstamos, se vería presionado, y en cierta medida obligado, a conceder importantes prebendas a los inversionistas directos.

Los Cuadros 3 y 4 muestran la importancia relativa de cada país en Colombia, comparando la situación con la de Suramérica en conjunto. En cuanto a la inversión *total*, es claro que la importancia de Inglaterra principia a disminuir desde 1914, aun cuando todavía a comienzos de los 20s los activos ingleses eran mayores que los norteamericanos. En especial, no existía capital *financiero* norteamericano. Sin embargo, las condiciones cambian radicalmente a partir de 1924, y ya para 1929 el saldo de la deuda y la inversión directa con los Estados Unidos representaban 12 y 6 veces el valor con Inglaterra respectivamente.

¹⁸ Inglaterra no vivió el gran auge de los 20s ni la gran deflación y estancamiento luego de 1929 (W.A. Lewis, 1938).

¹⁹ En Inglaterra, debido a la antigua tradición del país como prestamista, existía un poderoso e independiente Comité (Committee of Foreign Bondholders), fundado desde mediados del siglo XIX.

CUADRO 3

IMPORTANCIA DE ESTADOS UNIDOS E INGLATERRA EN COLOMBIA

I. Inversión total (Salto de la Deuda Inversión Directa). Millones de Dólares.

	Inglaterra	Estados Unidos
1914	33.5	21.0
1919	43.8	45.6
1924	54.0	98.1
1929	43.0	347.6
1935	26.8	314.4

II. Participación (%) de USA en los saldos de la deuda (USA/USA + Inglaterra).

1914	0.00
1919	3.20
1924	41.50
1929	92.02
1935	92.42

III. Participación (%) de USA en la inversión directa. (USA/USA + Inglaterra)

1914	55.26
1919	64.59
1924	74.88
1929	92.42
1935	95.50

IV. Relación (%) entre los saldos de capital financiero y los saldos totales (Incluyendo Inversión Directa).

	Inglaterra	Estados Unidos
A. Colombia		
1914	49.25	0.00
1919	42.92	1.32
1924	38.90	14.37
1929	33.72	47.43
1935	26.26	45.89
B. Suramérica		
1914		11.65
1919		14.37
1924		32.88
1929		42.93
1935		41.93

Fuente y Metodología

Se utilizó una tasa de cambio de US\$ 5/Lb.

C. Lewis, diferentes cuadros, y cálculos del autor; South American Journal, diferentes números.

CUADRO 4

INVERSION DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS E INGLATERRA EN COLOMBIA
Y SURAMERICA 1914-35

(Participación (%) de la inversión en cada sector)

I. En Colombia					
A. Invers. Norteam.	1914	1919	1924	1929	1935
1. Petróleo	9.52	44.44	65.48	74.43	74.07
2. Minería	14.29	11.11	7.14	5.80	6.23
3. Agricultura	76.19	44.44	27.38	12.59	10.87
4. Otros ¹	0.00	0.00	0.00	7.17	8.82
B. Inv. Inglesa			1925		
1. Ferrocarriles			40.12		
2. Banca			3.57		
3. Minería y Petróleo			38.42		
4. Otros			17.89		
II. En Suramérica					
Invers. Norteam.	1914	1919	1924	1929	1935
1. Petróleo	6.80	12.49	23.23	25.89	24.79
2. Minería	68.33	60.71	47.30	30.69	29.35
3. Otros	24.87	26.80	29.47	43.42	45.86

Fuente y Metodología

Estados Unidos: C. Lewis, diferentes cuadros y cálculos del autor. Inglaterra: Colombian Trade Review, Nov. 1925.

Notas

¹ Principalmente en el área de servicios públicos.

En segundo lugar, (Cuadro 5), mientras que la inversión directa inglesa se hallaba concentrada en ferrocarriles y bancos²⁰.

El petróleo representa un porcentaje creciente de la inversión norteamericana hasta llegar a 86% en 1929. De hecho, el grado de concentración sectorial de la inversión extranjera fue mucho mayor en Colombia que en Suramérica. La United Fruit comienza a perder importancia desde 1914, y reduce su participación a cifras despreciables en 1929, cuando concentra su actividades en la comercialización más que en la producción directa del banano. Lo anterior explica, como veremos posteriormente, el que la presión diplomática norteamericana siempre hubiese estado encaminada a defender los intereses petroleros.

²⁰ Inglaterra controlaba prácticamente la totalidad de los bancos extranjeros en el país. En 1925, el Royal Bank of Canadá -Inglés- compra el Banco Mercantil Americano, último banco aún dominado por los Estados Unidos.

En tercer lugar, si bien el capital financiero norteamericano fluye relativamente tarde a Colombia (en comparación con los demás países), ya para 1935 superaba en importancia al capital directo. La proporción entre capital financiero y capital directo era mucho mayor en Colombia que en Suramérica, haciéndole más vulnerable al ciclo en el centro. Además, la importancia de Norteamérica en los saldos de la deuda era mucho mayor en Colombia que en los demás países. Sería más fácil renegociar la deuda durante los años posteriores a la crisis, pero habría que conceder favores especiales a los petroleros.

Puesto que la importancia de los ingleses era mínima²¹, concentraremos nuestros esfuerzos en analizar las relaciones de Colombia con los grupos norteamericanos, y en especial con el grupo petrolero.

Tiempos difíciles para los petroleros

Siguiendo el ejemplo mexicano, Colombia libraba una dura batalla contra los intereses petroleros entre 1926 y 1928. Con la influencia de Montalvo, la Concesión Barco había sido cancelada en 1926 (negándose la revocatoria de la medida en 1928), afectando los intereses de la Gulf Oil Co., y dos años más tarde una comisión investigadora declaraba inconstitucional el contrato inicial de la Concesión de Mares con la Tropical Oil Company, subsidiaria de la Standard Oil de New Jersey.

Ello dio lugar a todo tipo de forcejeos por parte de los grupos petroleros. H. L. Doherty traspasó 75% de sus intereses en la Colombian Petroleum Co. a la South American Gulf Oil Co., propiedad del secretario del Tesoro norteamericano A. Mellon (Villegas, 1975a, p. 58); los petroleros ofrecieron sumas considerables a Tomás Uribe para que efectuara una revolución en el país ("El Tiempo", marzo 7, 1929, citado por Villegas, 1975a, p. 64); y obligaron al Departamento de Estado norteamericano a presionar por mejores condiciones para los petroleros (Patiño, 1981, p. 133). Finalmente, lograron que el Departamento de Estado publicase la Circular en septiembre de 1928.

La circular pone en duda nuestra posición crediticia, y la forma amañada en que se redactó, muestra claramente que el gobierno norteamericano velaba por los intereses de los grupos petroleros. Aunque existe toda clase de versiones sobre sus "verdaderos" motivos, consideramos que sería excesiva coincidencia que ésta no hubiera tenido como fin el presionar al gobierno a modificar su posición. El hecho de que Mellon ocupase el cargo de secretario de Estado (más adelante se le acusa de sus acciones y se le obliga a renunciar), de que la Circu-

²¹ Los ingleses, como ya vimos, habían sido desplazados por los americanos. Sus pretensiones fueron modestas. Lograr la dirección de la "Agencia Fiscal" para Lazard Brothers, y colocar técnicos ingleses en el "Consejo Nacional de Vías de Comunicación". En cuanto al primer punto, el gobierno colombiano rechaza la propuesta final de Lazards, negándose a aceptar el excesivo control requerido por la compañía. Respecto al segundo, luego de un largo proceso de negociación, los ingleses logran que el gobierno nombre a un ciudadano inglés como técnico en puertos del Comité.

lar hubiese presentado sus argumentos en forma acomodada²², y de que sólo en 1929 comenzase a existir verdadera preocupación por la situación de los créditos internacionales (Lewis, 1938, p. 387) —por qué en Colombia desde 1928?—, así parecen sugerirlo.

La posición de los grupos extranjeros interesados en Colombia no estaba desprovista de fricciones. Aunque los banqueros y tenedores de bonos deseaban prestar a Colombia, los petroleros sabían que una situación financiera internacional boyante aumentaría el poder de negociación del gobierno. Ello les llevó a ejercer la máxima presión posible para perjudicar la imagen crediticia del país. Su objetivo era negociar con un "enemigo" debilitado. Los banqueros y tenedores de bonos deseaban un mercado favorable para los bonos colombianos, y demostrar que el país daba plenas garantías para sus préstamos (aún sin contar para ello con las regalías del petróleo). Por otra parte, los petroleros trataban de obtener todo tipo de prebendas al interior del país, manipulando —si era necesario—, las expectativas de los tenedores de bonos: "hacen creer al público que la situación económica y financiera de Colombia es desastrosa, y que la única garantía real que puede darles el país es el petróleo" (E. Jaramillo, en Patiño, 1981, p. 131).

Sin embargo, como ya se mencionó, los intereses de los banqueros (recuérdese que eran casas prestamistas de menor importancia) y de los tenedores de bonos siempre fueron secundarios ante los ojos del gobierno norteamericano. La Circular del Departamento de Estado así lo prueba. También sugiere el futuro presidente López (Villegas, 1977, 1927-29, p. 45), que Hallgarten and Co. una de las casas prestamistas más importantes en Colombia, amenazaba con no desembolsar parte de los préstamos contraídos en años anteriores, para "sabotear" los flirteos del gobierno con la compañía inglesa Anglo-Persian Company.

La actitud del gobierno colombiano hacia los petroleros se suaviza enormemente a partir del comienzo de la crisis. Muy posiblemente ello se debió a la desesperada situación del país pero, fundamentalmente, a la confianza ilimitada que se depositó en la bondad del capital norteamericano. Más aún, a la creencia de que el poder de los grupos petroleros en los Estados Unidos era tal, que al concedérseles favores, de alguna forma lograrían que el capital financiero regresara.

La crisis

Si bien es cierto que el efecto de la recesión sobre Colombia fue mucho menor que en otros países latinoamericanos²³, ello no quiere decir que ésta no

²² La Circular muestra preocupación por la alta relación entre el servicio de la deuda y los ingresos tributarios, sin mencionar que ésta es mucho menor para Colombia que para otros países latinoamericanos. Por otra parte, no es cierto que los ingresos reales fuesen mucho menores que los presupuestados (con excepción de los ferrocarriles) —Véase la respuesta de E. Jaramillo a la Circular, en Patiño, 1981, p. 139—.

²³ Colombia y Brasil son los únicos dos países que presentan tasas de crecimiento positivas entre 1929 y 1933 (Díaz Alejandro, en Urrutia, 1980).

se sintiera con fuerza. En otro artículo (Thorp, *et al*) se analiza con mayor cuidado el impacto de la depresión sobre el sector real de la economía. Acá nos interesa fundamentalmente lo sucedido con los flujos financieros, y con la deuda externa en general.

Tras recibir Colombia una suma anual de dinero que triplicaba los impuestos totales —directos e indirectos— del Estado, los préstamos se estancan completamente a partir de 1929. La caída en el precio de nuestros papeles, y en especial de los de bonos departamentales en Nueva York, fue mayor que para otros países²⁴.

Ello lleva a una situación verdaderamente desesperada: se disponía de 80 millones de pesos de exportaciones, para pagar 180 millones de servicio e importaciones (considerando como “normal” el nivel de importaciones de 1926-28). Las reservas eran despreciables, y entre 1926 y 1929 apenas cubrían 3 ó 4 meses de importaciones. Un nivel que se consideraría satisfactorio según los criterios internacionales actuales, fue de poca utilidad como cojín de seguridad durante la crisis. Las políticas “erróneas” del Banco de la República, y la repatriación de utilidades y capital de trabajo por las compañías extranjeras (Lewis, 1938, p. 407), agravarían aún más la situación²⁵.

Era imposible pagar la deuda externa y mantener un nivel “normal” de importaciones. Aunque esta última variable se comprimió drásticamente, y en 1932 el nivel de importaciones era la tercera parte del de 1928, era imposible que una nación que había duplicado su capacidad productiva continuara importando los niveles de 10 años atrás. Sólo existían dos alternativas: o se obtenía nuevo crédito externo, o se suspendía el pago de la deuda. Cada una de estas dos alternativas fue un capítulo en la historia económica del país, y a continuación procedemos a describir sus rasgos principales.

1. La Consecución de nuevos créditos

Por supuesto, existía una solución inmediata y directa al problema de la carencia de dólares. Si el país hubiese obligado a las compañías extranjeras a entregar las divisas obtenidas por concepto de exportaciones, se habría contado con suficiente dinero para pagar la deuda cumplidamente. Mejor aún, para seguir importando a niveles “normales”. Las divisas que se iban equivalían a 37

²⁴ Entre marzo y diciembre de 1929 los bonos colombianos caen 20o/o, los de Argentina 2.5o/o, Bolivia 9.0o/o, Brasil 10o/o y Chile 1o/o. (Villegas, 1977, 1930-35, p. 9). Sólo los bonos de Ecuador y Paraguay cayeron más que los colombianos (PRO, FO 371, 1929, 13477/318). Posteriormente, entre enero y diciembre de 1930 se presenta una nueva caída de 32o/o en el precio internacional de los bonos de la Nación, siendo aún más pronunciada para los bonos departamentales (37o/o), y dentro de éstos, para los de Antioquia y Tolima. Los bonos municipales sufren menos.

²⁵ El Banco Central suspendió los límites de redescuento con el objeto de permitir a los bancos privados la cancelación de sus deudas en el exterior. Las grandes compañías petroleras utilizaron todos los fondos disponibles para aprovechar los “beneficios” de la depresión. Compraron toda compañía pequeña que no logró sobrevivir. Para ello optaron por sacar de Latinoamérica y del resto del mundo tanto capital como pudiesen, y decidieron no repartir dividendos en los Estados Unidos (U.S. Senate Committee, 1931, p. 729).

millones de dólares (100% de las exportaciones petroleras, 60% de las de oro y platino y 50% de las de banano —Torres García, 1980, pp. 342 y 343), cifra comparable con los 40 millones del servicio de la deuda. Sin embargo, jamás existió la voluntad política para hacerlo, y se presentaban dificultades objetivas para lograrlo²⁶.

Erróneamente se atribuyó el mínimo flujo de capitales hacia el país a la situación interna, y por ello se pensó que bastaría con tomar medidas también “internas” para solucionar la crisis. Sin embargo, las medidas —2a. Misión Kemmerer, disminución de los salarios oficiales, disminución en el déficit gubernamental— no tuvieron ningún efecto. Los nuevos préstamos de largo o mediano plazo no llegaron, y fue necesario recurrir a préstamos de corto plazo con un sindicato de bancos internacionales —National City Bank de Nueva York, First National Bank de Boston, Lazard Brothers y Lazard Freres— y con las compañías extranjeras que operaban en Colombia. El electo presidente Olaya viaja a los Estados Unidos antes de su posesión, y logra que el Sindicato otorgue un préstamo de 20 millones de dólares al país, en condiciones que desafortunadamente resultaron extremadamente desfavorables.

De nuevo, la forma en que se desarrollaron los acontecimientos guarda estrecha relación con la política seguida por el gobierno norteamericano con respecto a los diferentes grupos: aun los grandes banqueros fueron sacrificados en aras de los intereses petroleros. Si bien el National City Bank de Nueva York se muestra reacio a conceder el préstamo, la resistencia disminuye una vez el First National Bank de Boston ofrece su colaboración. Además, los bancos aceptan definitivamente cuando el Departamento de Estado ejerce presión.

En un comienzo se obliga al país a no contraer nuevas deudas hasta haber pagado completamente el préstamo, y se da a los banqueros un enorme poder para controlar el manejo de la política económica “las finanzas colombianas se han vuelto tan dependientes del apoyo norteamericano, que se ha permitido que los banqueros adquieran una gran dosis de control sobre asuntos políticos y económicos... “el gobierno continúa actuando tontamente en cuanto a los americanos se refiere, hipotecando fuentes de ingreso como contrapartida por préstamos de corto plazo” (PRO, AR, 1931). En adelante, por ley, los cuatro bancos se convierten en los únicos representantes del país en sus transacciones financieras con el exterior.

Sin embargo, este no es el fin de la historia. El país habría de entregar concesiones adicionales. A pesar de que en octubre de 1930 el Sindicato se había

²⁶ Habría sido necesario permitir que las compañías extranjeras exportaran, y forzarles luego a “devolver” los dólares correspondientes. Por otra parte, las condiciones técnicas de producción hacían difícil que se lograra el objetivo mencionado. El petróleo se encontraba “a flor de tierra”, y el capital fijo (por barril) era sumamente bajo. Si además se considera la situación de sobreproducción mundial de petróleo en ese período, es claro que ante cualquier amenaza la Tropical dejaría de extraerlo. Así lo hizo, en efecto, cuando en 1932 el gobierno ejerció leves presiones para que reintegrara sus divisas. Por supuesto, podría pensarse en la nacionalización de la compañía. Sin embargo, si consideramos que el problema de la falta de divisas era de corto plazo —uno o dos años—, la nacionalización no habría tenido mayor alcance; no habría traído beneficios en el inmediato futuro.

comprometido a entregar 20 millones de dólares, detuvo el pago de cuatro millones en mayo de 1931 y, aduciendo que el presupuesto no había sido balanceado “día a día” —lo cual era ridículo como argumento técnico— detuvo el pago de los últimos cuatro millones del préstamo. Por supuesto, podría aducirse que fue simple coincidencia. Lo cierto es que cada una de las dos últimas entregas fue hecha inmediatamente se resolvieran asuntos pendientes relacionados con los inversionistas directos extranjeros —ingleses y americanos—. Los primeros cuatro millones se entregan cuando el gobierno “devuelve” las minas de oro de Supía y Marmato a reclamantes ingleses; la segunda, cuando el país entrega de nuevo la Concesión Barco a la Gulf Oil Co. (Véase, U.S. Senate Committee, 1931, pp. 1800-1806, y Villegas, 1975).

En resumen, el Sindicato de banqueros, el Departamento de Estado y los petroleros, terminan imponiendo al país las siguientes condiciones: la reforma de las leyes de petróleo; la entrega del Ferrocarril de Santa Marta a la United Fruit Co., y la entrega de las minas de oro de Supía y Marmato a reclamantes ingleses (Villegas, 1975a, p. 79). Pocos fueron los beneficios del préstamo²⁷.

Sin embargo, los préstamos de corto plazo sólo cubrían una mínima parte de las necesidades. Ante la precaria situación interna, sólo unas pocas firmas extranjeras disponían de capacidad para prestar dinero. A cambio de 750 mil pesos el gobierno hipotecó el derecho sobre el Ferrocarril de Santa Marta, en favor de la United Fruit Co., se endeudó con la Tropical y con la Andean Corporation por 6 millones de pesos (pedía 25). A cambio de un préstamo de 12 a 15 millones de dólares ofreció el monopolio total del mercado de fósforos a la Swedish Match Company y adelantó negociaciones con la Compañía Colombiana de Tabaco —secretas— y con Bavaria (las cuales no fructificaron finalmente”. “Como si el gobierno no supiese velar por sus intereses futuros”. (PRO, AR, 1931).

Si bien es difícil especificar con exactitud la situación de las negociaciones, y los factores que llevaron a ello, es un hecho que ya en 1931 Colombia sufría una derrota total en sus pretensiones petroleras. La discusión iniciada cuatro años atrás terminó en entrega (Villegas, 1975a, p. 75). Con la Ley 37 de 1931, por ejemplo, Olaya devuelve la Concesión Barco en condiciones tales, que los petroleros consideraron el nuevo contrato como “el mejor jamás firmado con Colombia... Es maravilloso....” (Randall, 1977, p. 114).

Lo cierto es que la magnitud de las presiones ejercidas sobre el país tuvo que ser inmensa. Mellon era llamado a declarar ante el Senado de Estados Unidos en 1932, acusado de utilizar indebidamente su posición de Secretario de Estado, y renuncia unos meses más tarde. El senador H. Johnson (presidente del Comité de Relaciones Exteriores) afirmaba: “si los colombianos se dieran cuenta de la

²⁷ Paradójicamente, fue H. Jefferson, agente del First National Bank de Boston, quien mostró que una gran parte de los dólares de exportación se iba al exterior, sin regresar nunca más al país. Mr. Jefferson trabajó con la Nación bajo exigencia de los cuatro bancos mencionados y, debido a este beneficio brindado al país, nunca más fue admitido en el banco norteamericano del cual provenía. Según palabras del embajador norteamericano, “era excesivamente acucioso” (AR, PRO, 1933).

situación, habría un levantamiento armado en la República" (H. O'Connor, en Villegas, 1975b, p. 12), y el New York Times, "los dineros usados en pro y en contra de Colombia, y los que allí han llegado, parecen haber tenido siempre un mal olor invariable y continuo" (Villegas, 1975b, p. 77).

2. La Moratoria

a) ¿Por qué Colombia no incumplió?

Los flujos de capital inundaron a Suramérica durante los 20s y se evaporaron completamente luego de 1929, castigando a nuestros países en forma más aguda que al resto del mundo. No sólo eso. Fueron los precios de los productos primarios y agrícolas los que más cayeron durante la depresión —desde el comienzo se permitió que los agricultores norteamericanos dejaran de pagar su deuda—. Si bien el fenómeno de la moratoria fue generalizado²⁸, era apenas obvio que los incumplimientos comenzaran en Suramérica. En 1935, 85% de los préstamos a Latinoamérica se encontraban en *moratoria*, en comparación con 52% para los gobiernos europeos, y 3% para Canadá (Randall, 1977, p. 65). Bolivia dejó de pagar en 1930, y Perú en marzo de 1931 (sus provincias y municipios unos pocos meses más tarde). Lo mismo aconteció con Chile en julio de 1931 (Lewis, 1938, p. 309). Para 1933 todos los países latinoamericanos, excepto Argentina, Haití, República Dominicana²⁹ y Colombia (véanse, sin embargo, los párrafos siguientes), habían incurrido en Moratoria.

Para el Presidente hubiese sido fácil proponer *la moratoria*. Su oposición a ella le valió virulentos ataques de la prensa liberal y conservadora, y le ocasionó enormes problemas internos. En abril de 1932 un tercera parte de los comerciantes de Bogotá cerraron sus almacenes en protesta (Randall, 1977, p. 69), y la oposición del Congreso fue encarnizada. Grandes hacendados cafeteros cundinamarqueses, y aquellos senadores y representantes con intereses directos en el sector agrícola, fueron quienes en mayor medida se endeudaron durante los 20s. Senadores, representantes y cafeteros demandaron que el país dejase de pagar su deuda; como residentes en Bogotá, su posición estratégica fue sumamente fuerte (PRO, AR, 1932).

La oposición al Presidente era aún más encarnizada pues, entre otras razones, era claro que los tenedores de bonos en los Estados Unidos no tenían forma de defenderse, como lo mostraba la mínima reacción que había ocasionado el incumplimiento por parte de los demás países del continente. Más del 80% de la deuda externa colombiana correspondía a préstamos norteamericanos. Cabe preguntarse, entonces, ¿Por qué se demoró tanto Colombia en incurrir en la moratoria *total*? Existen algunas hipótesis explicativas.

²⁸ Por supuesto, el incumplimiento de la deuda "para casos aislados" no era nuevo. Ya vimos el deplorable historial colombiano durante todo el siglo XIX. Más importante aún fue la decisión de no pagar deuda por parte de México en 1914 y Rusia en 1919.

²⁹ Algún beneficio adicional tuvo la intervención de los "Marins" en Centroamérica y el Caribe. Sobre el caso colombiano véase el texto que sigue: Colombia sólo dejó de pagar *la totalidad* del servicio de la deuda externa en 1935, tras un incumplimiento que duró pocos meses en 1933, cuatro años después que los países mencionados. ¿Cuáles fueron las razones para ello?

En primer lugar, quien presta dinero tiene el poder antes de desembolsarlo. Una vez concedido el empréstito, sin embargo, el país receptor puede decidir unilateralmente no pagar. Pero ello es conveniente sólo en la medida en que no se desee (o no se considere posible) la consecución de nuevos préstamos. Además, en la medida en que la política de incumplimiento no repercute desfavorablemente sobre otros intereses del país —i. e. los petroleros—.

En esta línea de pensamiento, es difícil encontrar un presidente más comprometido con los Estados Unidos que Olaya. Apoyó su intervención armada en Latinoamérica (Reunión de La Habana en 1928), incondicionalmente prefirió las ofertas de petroleros norteamericanos a las de compañías inglesas; ejerció su poder de veto para lograr tarifas mínimas para los productos provenientes de los Estados Unidos, protegiéndoles contra la competencia japonesa —textiles—, alemana e inglesa (Randall, 1977, p. 22). La posición que asumió en La Habana le hizo acreedor "a que se le fusilase de espaldas sobre la cureña de un cañón", (citado por A. López M. 1980, p. 12), y fue una constante durante todo su gobierno y durante los años posteriores, cuando actúa como Ministro de Relaciones Exteriores en el Gobierno de López Pumarejo (Randall, 1977, p. 123).

La importancia que acá se da a las preferencias personales del Presidente, podría considerarse exagerada. Sin embargo, el hecho de que el Congreso le hubiese otorgado facultades extraordinarias para luchar contra la Depresión, y la imagen de héroe que adquiere una vez el Perú "invade" Leticia, hace crucial su posición en la explicación de la política económica del país.

Según Olaya, la moratoria sería perjudicial. Siempre consideró factible la posibilidad de atraer nuevos préstamos de largo plazo. El que la Depresión no golpeará tan duramente la economía colombiana, y que el precio internacional de nuestros bonos hubiese aumentado nuevamente en 1932, llevó al gobierno a un excesivo optimismo no compartido por otros países latinoamericanos.

Por otra parte, la excesiva confianza en las compañías extranjeras pudo ser un factor específico al caso colombiano, y posiblemente tiene como explicación parcial el hecho de que éstas estuvieron concentradas en un único sector, el petróleo. La moratoria les asustaría, al representar un tratamiento "arbitrario" a los intereses extranjeros. En 1931 Olaya se quejaba a H. Freeman Mathews, jefe asistente de la División Latinoamericana del Departamento de Estado: Si él había cumplido con todos los deseos de los norteamericanos, entregándoles incluso la nueva Concesión Barco, ¿cómo era posible que no llegara nuevo capital al país? (U.S. Senate Committee, 1931, p. 1800). Los mismos petroleros contribuyeron a crear la falsa imagen comentada. Mellon le había comunicado a Olaya, en entrevista privada, que bastaría con que Colombia arreglase sus problemas con el grupo petrolero, para que el capital financiero fluyese de nuevo al país (Randall, 1977, p. 116. y Villegas, 1975a).

Pero existen hipótesis menos elaboradas sobre la demora del país para incurrir en la moratoria *total*. En Colombia no se presentó ningún golpe de estado a comienzos de la depresión, y por lo tanto no se tuvo en el poder a uno de los

militares “nacionalistas” que gobernaron a Brasil, Perú o Argentina (Abreu, 1977, p. 205). El ascenso del liberalismo al poder no representó un cambio como el que tuvo lugar en los países mencionados. Una vez el nuevo grupo de militares tomó el poder, fue fácil culpar al gobierno anterior de una excesiva tasa de endeudamiento.

En segundo lugar, el hecho de que la depresión mundial no hubiese golpeado tan duramente a Colombia, hacía más difícil justificar la moratoria. Posiblemente por ello, la forma en que nuestro país renegoció su deuda fue similar a la de Brasil, otro de los países menos afectados.

Finalmente, el hecho de que los 20s hubiesen sido años excepcionalmente favorables, tanto en relación con otros países latinoamericanos como, y principalmente, en relación con décadas anteriores, pudo haber influido en la decisión del gobierno. El auge de los 20s se debió parcialmente al ingreso del capital financiero internacional, y era doloroso reconocer que todo había terminado. La época dorada sólo habría durado unos pocos años.

b) El Proceso de Renegociación de la Deuda

Como ya se insinuó, la imagen que se ha presentado exagera la obstinación del gobierno por cumplir con sus obligaciones. Más aún, sin afirmar que los desarrollos que tuvieron lugar obedecieron a un elaborado plan de acción, lo cierto es que, debido a las relaciones de poder entre la Nación y los departamentos, y a la situación particular colombiana, la forma en que se desarrolló la renegociación de la deuda fue perfectamente acertada, y hubiese tenido sus beneficios, si las condiciones internacionales hubiesen sido diferentes. El sistema capitalista se encontraba en una crisis demasiado profunda. Además, se presentaron situaciones “internacionales” particulares que sirvieron de excusa para incumplir el pago de la deuda. La “guerra” con el Perú (1932), y la suspensión del esquema de “valorización” por Brasil (1938), fueron útiles a tal propósito.

Tan temprano como diciembre de 1931, sólo unos meses más tarde del incumplimiento peruano y chileno, Colombia anunciaría el programa “scrip” para la mayor parte de la deuda. Copia fiel de aquel propuesto por Brasil en 1914 y 1931 —y por algunas provincias de Argentina—, el mencionado sistema proponía pagar la mayor parte de la deuda del país en nuevos bonos al 6%. Sólo se entregarían dólares para el pago de aquella parte de la deuda correspondiente a los *intereses* sobre la deuda *nacional*, incluyendo al Banco Agrícola Hipotecario³⁰.

La medida implicaba reducir el servicio de la deuda desde 52 millones de pesos hasta unos 6 millones (ver Cuadros del Anexo). El pago de la amortiza-

³⁰ El sistema asumía que los departamentos, municipios (con excepción de Barranquilla) y bancos privados, depositarían en el Banco de la República (en pesos), el dinero correspondiente al servicio. El Banco Central, a su vez, emitiría nuevos bonos como pago al prestamista extranjero. Más tarde, una vez se solucionase la crisis de divisas, el Banco Central recompraría (con dólares) los bonos emitidos.

ción equivalía a tres veces el pago de intereses, y el servicio de la deuda de los departamentos y municipios era comparable al de la Nación.

En segundo lugar, el país salvaría su imagen ante los prestamistas: *la nación* continuaba con el pago de intereses, mostrando su buena voluntad, y el inversionista extranjero se mostraba especialmente interesado en que se le pagasen, precisamente, *los intereses* trimestrales que le correspondían. El pago de la amortización sólo incumbía a las casas intermediarias, y a *aquellos* prestamistas para los cuales hubiese expirado el plazo de los bonos.

Finalmente, si se hubiese optado por una estrategia coherente de renegociación de la deuda, era decididamente conveniente incumplir con la deuda departamental y municipal, antes que con las demás. El hecho de que el 95% de la deuda de estas entidades correspondiese a préstamos norteamericanos (compárese con la situación para la deuda nacional, 52%, o para el Banco Agrícola Hi-Hipotecario, 33% (Randall, 1977, Tabla 2, p. 86), y que la oposición del gobierno norteamericano al incumplimiento fuese más débil, así lo aconsejaban. No sólo eso. La relación entre el servicio de la deuda y los ingresos tributarios era mucho mayor para los departamentos y municipios que para la Nación³¹.

Finalmente, Colombia contó con suerte en sus negociaciones. El hecho de no tener control directo sobre las decisiones de las entidades regionales, la guerra con el Perú y la suspensión del esquema de valorización brasilera, le sirvieron de excusa para no pagar su deuda. A pesar de que la Nación adelantó todo tipo de esfuerzos para evitar que los departamentos y municipios incumpliesen los pagos del Scrip, el rechazo unilateral de tales entidades al sistema (reunión en Medellín, en abril de 1932), produjo la suspensión total en el servicio. Ahora ni siquiera se entregarían bonos como pago. Más tarde, la "guerra" con Perú le sirve de excusa para pagar con "scrip" también los *intereses* sobre la deuda nacional³².

En 1938, cuando los comités norteamericanos e ingleses comienzan a ejercer una presión más intensa sobre el gobierno, la suspensión del esquema de valorización por Brasil sirve de nueva excusa para continuar incumpliendo con el pago de la deuda.

c) La lucha contra los bancos extranjeros

A pesar de que el país había reducido drásticamente el pago de la deuda en diciembre de 1931, la situación que se vivía internamente era preocupante. Aún existía la obligación de repagar por parte de los grandes hacendados cafeteros y del sector agrícola en general, y ello ocasionó presiones para que se les dispensara de sus obligaciones. En caso tal, quien tendría que cubrir los costos. Un candidato ideal eran los bancos extranjeros.

³¹ A finales de 1928 dicha relación era de 7.7o/o para la Nación, y de 13o/o, 15o/o y 18o/o para Antioquia, Cundinamarca y Valle respectivamente (E. Jaramillo, en Patiño, 1981, p. 143).

³² Sólo el sistema implementado en 1933 (para la Nación) aún ofrecía pagar algunos dólares —1/3 parte de los intereses adeudados—. El Scrip de 1934 paga la *totalidad* de los intereses en nuevos bonos a 6o/o.

Varias eran las razones de confrontación. En primer lugar, era difícil aceptar el argumento indefectiblemente esgrimido por los bancos para que no se les afectase. Si fuesen simples intermediarios entre la "pobre viuda" que ahorrraba su escaso ingreso y el país, ¿cómo explicar las utilidades de más de 1.200 millones de dólares hechas con base en sus operaciones de intermediación en el extranjero durante los 20s? —Esta cifra corresponde a *todos* los bancos que operaban en Estados Unidos—. Su tasa de utilidad —10% aproximadamente— que en promedio doblaba la rentabilidad media de la inversión, indicaba que los 20s habían sido años excepcionalmente satisfactorios (U.S. Senate Committee, 1931, p. 326). Parecía apenas lógico que también ellos asumieran parte de los costos que traía la depresión.

El que el dinero de los bancos ya estuviera dentro del país, que tales entidades fuesen inglesas (y que la posición del gobierno inglés fuese débil en Colombia), y que los grandes cafeteros y miembros del Congreso fuesen los grandes endeudados, motivaron las presiones sobre el gobierno. No sólo se trataba de hacerles pagar parte de los costos. También era necesario evitar que sacaran su dinero del país, como había sucedido con los inversionistas extranjeros directos. El gobierno toma entonces dos medidas, las cuales serían duramente combatidas. En primer lugar, el Decreto 1732 de 1931 obligaba a toda institución bancaria a mantener como capital y reservas (dentro del país), al menos un 25% de sus préstamos internos totales. La medida afectaba en especial al Royal Bank de Canadá, el cual no había traído al país el dinero exigido, pero también a todos los bancos extranjeros, en la medida en que éstos desearan retirar sus fondos del país.

En segundo lugar, el Decreto 711 de 1932 trata de ayudar a los deudores privados. Creó mecanismos para que la ley no les castigase tan duramente en caso de incumplimiento, y abocó por la creación de un nuevo banco agrícola, a cuya constitución (20 millones de dólares) tendrían que contribuir todos los bancos nacionales y extranjeros.

A pesar de la encarnizada oposición de los bancos, los cuales cuentan con el apoyo inglés y parcialmente con el norteamericano, hacia mediados de 1932 el gobierno parecía estar logrando sus objetivos, y los bancos se mostraban dispuestos a aceptar las condiciones del gobierno. Aún más accequibles aparecieron cuando el disgustado presidente Olaya les ofrece dos únicas posibilidades como *ultimátum*: o reducían el monto de la deuda al 70% de su valor, o aceptaban 40% en dinero y 60% en bonos de la Nación.

Sin embargo, en esta ocasión la situación internacional no favorecería al país. La "guerra" con el Perú y la necesidad de contar con el apoyo internacional obligaron a abandonar toda presunción con respecto a los bancos extranjeros. La contribución al nuevo banco agrícola se hizo voluntaria (ya no compulsiva), y ello significó que los bancos extranjeros decidiesen unilateralmente no participar en el fondo. Además, muchos de ellos retiraron su dinero del país.

d) Continuación del pago de la deuda³³

Durante el gobierno de López Pumarejo pocos fueron los acontecimientos relacionados con la deuda externa. El Presidente se comprometió formalmente a no contratar nuevos préstamos, lo cual era una medida conveniente mas no terriblemente significativa, ante las dificultades reales para obtenerlos. El "Johnson Act" de 1934 prohibía que los Estados Unidos prestasen dinero a países en moratoria.

El Comité de Tenedores de Bonos (CFB) Inglés reclamó constantemente al Presidente, pero el hecho de que en estos años prácticamente todos los países -incluyendo los europeos- hubiesen suspendido sus obligaciones, hizo que los requerimientos no recibieran la más mínima atención. En cuanto a la deuda norteamericana, el que el sinnúmero de comités formados para defender a los prestamistas no recibiese siquiera la aprobación oficial, les debilitó sustancialmente.

La continuación del pago de la deuda no tendría lugar hasta el gobierno de Santos. Tras una serie de propuestas y contrapropuestas, su ministro de Hacienda, Carlos Lleras, logra la primera negociación definitiva en julio de 1940, para los dos préstamos norteamericanos de 1927 (28 millones de dólares) y 1928 (35 millones).

Los prestamistas norteamericanos aceptaron la conversión de dichos bonos (al 6%), por nuevos bonos de 3% (con un período de maduración de 25-30 años). En 1941 se renegociaron en términos similares los préstamos del Banco Agrícola Hipotecario. Sólo faltaba renegociar la deuda de los departamentos y municipios cuando Santos termina su gobierno. Por supuesto, el tema de la renegociación de la deuda fue crucial durante toda su administración: "detrás de todas las discusiones de solidaridad política y cooperación militar, siempre estuvieron las consideraciones financieras... Nunca se determinó cuánto costaba la amistad, pero cada país tenía ciertos intereses financieros con respecto a los cuales esperaba simpatía (Bushnell, 1967, p. 67).

Más aún, fue la posibilidad de obtener créditos con el Import-Export Bank lo que determinó que el país renegociase su deuda externa. A cambio de un primer préstamo de 10 millones de dólares hecho al Banco de la República en 1940, se renegocia el pago del servicio sobre los préstamos norteamericanos de 1927 y 1928³⁴.

Por un segundo préstamo (julio de 1941), se renegocia el resto de la deuda americana, con la excepción de la correspondiente a los departamentos y municipios). En 1942 se terminó la renegociación del pago con los ingleses (Véase, *The Economist*, julio 11, 1942).

³³ La presente sección se basa en Bushnell, 1967, pp. 67-81.

³⁴ El préstamo se utiliza parcialmente para comprar bonos depreciados en el mercado norteamericano causando la furia de los prestamistas.

¿Cuánto ganó el país con la moratoria? Es difícil responder a esta pregunta. En términos generales es imposible saber lo que hubiese sucedido si el país no hubiese incumplido. El "ahorro" (de todas formas había que repagar el dinero, al menos el correspondiente a la amortización), de 30 millones de dólares por año permitió nuevas importaciones y mayores recursos al Estado —y por lo tanto nuevas obras públicas³⁵—, y facilitó la devaluación del peso entre 1932 y 1934.

Finalmente, el país ganó unos cuatro millones de dólares por año con la renegociación de intereses a partir de 1940. Para dicho año el saldo total de la deuda ascendía a unos 132 millones de dólares (Bushnell, 1967, p. 69), y la tasa de interés se cambió desde 6% hasta 3%.

¿Qué podemos aprender para el presente?

Como se vio anteriormente, en Colombia los coeficientes de endeudamiento de los 70s son relativamente comparables a los de los años 30s. Más aún, si se incluye la deuda privada en los cálculos³⁶, podrían ser incluso superiores. Más altos aún serán los coeficientes para esta década, ya que el gobierno ha decidido explícitamente financiar la inversión en infraestructura con deuda externa.

El propósito de esta Sección no es analizar la situación presente, pues ello justificaría otro artículo (Véase Junguito y Perry, 1981). Más bien, se desean ofrecer breves comentarios sobre la situación actual colombiana, y sugerencias hipotéticas sobre algunas lecciones que puedan derivarse de lo sucedido durante los 20s y 30s.

A. La política actual del gobierno colombiano

Hasta 1978/79 Colombia había logrado mantener una relativa independencia con respecto a los bancos extranjeros. Más aún, con esta política logró cláusulas de préstamo que en 1976 sentaron un precedente importante en las negociaciones internacionales. En el préstamo de 100 millones de dólares para Ecopetrol, por ejemplo, los banqueros aceptaron que se juzgara el pago de la deuda *sólo* de acuerdo con *las leyes internas de nuestro país* (Ensor, 1978, p. 98). Por otra parte la Nación no podría haber nacionalizado los bancos en 1976, si hubiese estado urgida por nuevos préstamos, o si los coeficientes de endeudamiento hubiesen sido muy altos. Sin embargo, la situación está cambiando. Es difícil no recurrir al mercado internacional de capitales en años de "orgía especulativa". Así sucedió durante los 20s, y así sucederá en el momento actual.

Para justificarlo se ha recurrido a sofisticados argumentos, y algunos economistas hablan de un precio "sombra" para el capital mucho mayor a la tasa de interés internacional.

³⁵ Se abandonó la utilización de prisioneros en la utilización de obras públicas. En efecto, más de mil prisioneros trabajaban en varias obras entre 1930 y 1931, y para 1932 se pensaba doblar la cifra. El sistema se cambió de nuevo por trabajo "libre" una vez el gobierno dispuso de mayores recursos. (Barnhart, 1963, p. 36).

³⁶ Cuyo monto no se conoce. Estimativos burdos indicarían que ésta podría estar entre US\$ 300 y 400 millones.

En realidad no es necesario recurrir a argumentos tan finamente elaborados. Por lo menos dentro de un marco de análisis neoclásico, es difícil imaginar una situación en la cual no se justifique el endeudamiento, si se asume un mundo en equilibrio, si se deja a un lado la existencia del ciclo económico en el centro, y si no se considera la interrelación entre los diferentes grupos extranjeros.

Durante los 20s era obvio que el país necesitaba capital externo. Ante la incapacidad del Estado para aumentar los impuestos a los grupos de altos ingresos, el ahorro interno era mucho menor que la inversión requerida. También durante los 60s, los "modelos de dos brechas" acolitan el endeudamiento. Aún si un país cuenta con el ahorro interno necesario, la brecha de divisas lo justifica. Si bien dichos modelos poseían una deficiencia fundamental al dar mínima importancia a la tasa de cambio en la promoción de exportaciones (Nelson, 1970), ahora surgen nuevos argumentos. Aún si se reconoce el papel positivo de la tasa de cambio, de cualquier forma es conveniente endeudarse. Las tasas de interés reales de los préstamos eran negativas hasta hace pocos meses.

Sin embargo, la situación actual en Colombia es absolutamente paradójica. El Estado contrae deuda, y deja sus reservas en el exterior a tasas de interés inferiores a las que paga por la nueva deuda contraída (Junguito y Perry, 1981). Aunque ello no se justifica bajo ningún criterio económico racional, se argumenta frecuentemente que la razón para la paradójica situación es de sentido común. Sólo cuando un país dispone de reservas internacionales altas aparecerá como buen cliente ante los bancos prestamistas, logrando mejores condiciones en la deuda contraída.

El argumento, a pesar de ser atractivo, no tiene asidero en la realidad, debido a la forma en que han venido operando los grandes bancos internacionales. Una encuesta adelantada por el Import-Export Bank a 31 grandes bancos, mostró que "muchos de ellos no contaban con ningún sistema de evaluación de los riesgos en que se incurría al prestar. Sólo uno de ellos comparaba su evaluación con lo que en efecto sucedía *ex-post*, con el país prestamista —por lo demás, dicho banco encontró que su evaluación predecía erróneamente lo que sucedería—. Finalmente, ninguno de los 37 bancos modificaba la tasa de interés del préstamo, según fuese su evaluación del país" (Weinert, 1978). De todas formas, la relación entre las variables relacionadas con la deuda y las reservas internacionales, es uno de los peores indicadores del comportamiento del país como deudor. Frank y Cline (1971) encuentran que éste puede ser diagnosticado con alguna precisión mirando la relación entre el servicio y las exportaciones, y también el período de maduración de la deuda. Posiblemente nuestra imagen como prestamistas internacionales sería mejor hoy día, si el país hubiese invertido sus reservas en actividades productivas que hubiesen permitido mayores tasas de crecimiento del producto nacional. Ello se hubiese logrado con una participación más decidida del Estado en la economía, ya que el sector privado se mostró absolutamente incapaz para llevarla a cabo.

B. Comparación de los 20s y 30s con los 70s y 80s

Durante los 70s y 80s el capital financiero internacional vuelve, como en los

20s, a ganar importancia en términos absolutos y relativos. Las posibilidades de una "orgía especulativa" se presentan de nuevo.

En términos absolutos la deuda de los países subdesarrollados no petroleros representaba para 1980 cuatro veces la de 1969. En términos relativos, con respecto al capital productivo —inversión directa—, los flujos del capital financiero son sustancialmente mayores. Entre 1973 y 1979, los préstamos de largo plazo desde el centro hacia los países subdesarrollados no petroleros representaron 5 ó 6 veces los de inversión directa (Bacha y Díaz Alejandro, Tabla 3, p. 20). Es claro entonces que, a diferencia de lo que sucedió durante los 40s, 50s. y 60s³⁷, el capital financiero —bancario— gana actualmente poder frente al capital direc-

to. En este contexto, ¿qué podemos decir sobre la conveniencia o inconveniencia de una política de endeudamiento, y sobre otros aspectos relevantes al análisis de ambos períodos?

Al nivel más general, la conveniencia o inconveniencia de aumentar la deuda del país dependerá, en buena medida, de nuestra apreciación sobre la posibilidad de que se presente otra gran crisis en el sistema capitalista mundial. Aún si ésta no se presenta, de cuan probable es el que súbitamente se estrangulen los flujos de capital hacia nuestros países, por razones ajenas a la situación económica interna. Nada permite un excesivo optimismo sobre cada interrogante.

El frecuentemente citado comentario del Manchester Guardian (Septiembre 1, 1931), según el cual "conocemos más sobre la velocidad del electrón que sobre la velocidad del dinero. Más sobre el ciclo de la Tierra alrededor del Sol y del Sol en el universo que sobre el ciclo de comercio. Podemos predecir los movimientos de cuerpos celestes inobservables con mayor precisión que el final (o el comienzo) de la depresión económica", continúa teniendo validez en las circunstancias actuales. El optimismo de los 50s y 60s con respecto a la capacidad de las "doctrinas keynesianas" para salvar el sistema, parece haber sido una simple ilusión. La depresión del sistema capitalista mundial terminó en 1939 y no en 1932 como suele afirmarse, y ello debido a la demanda agregada generada por gastos de guerra, cuyo monto jamás hubiese soñado el mismo Keynes. Las doctrinas de este gran economista no fueron aceptadas hasta después de la guerra en Inglaterra, y las políticas seguidas por el "New Deal" aparecen, en perspectiva, mucho menos coherentes y efectivas de lo que se nos ha hecho creer en el "cuento de hadas" de los textos de macroeconomía tradicionales. Autores como W. A. Lewis (1949, p. 69) afirman, al estudiar el período mencionado, que es dudoso que la recuperación pueda ser atribuida a la política económica seguida por los Estados Unidos o cualquiera de los países afectados. Lo curioso no fue la recuperación; más bien, la lentitud con que ésta se presenta, a pesar de los enormes déficits que tuvieron lugar año tras año.

³⁷ Durante esas tres décadas, las empresas multinacionales se financiaron con sus propios fondos, reinvertiendo utilidades. Ello les permitió actuar con relativa independencia frente a los intereses del capital bancario, en aquellas oportunidades en que sus objetivos no coincidiesen.

Sin embargo, aún si fuéramos optimistas con respecto a la eventualidad de una segunda Gran Depresión, es claro que podrían ocurrir súbitos estrangulamientos en el mercado internacional de capitales. Poco se sabe sobre los factores que determinaron la depresión de los 30s, pero existe un relativo consenso en que el "Great Crash" financiero en Wall Street sólo fue un fenómeno que acompañó a la depresión y que, por lo mismo, se presentó "independientemente" de ella. Entre septiembre y octubre de 1981 el valor de los papeles cayó un 20% en Londres, cifra comparable con la caída *en un año* en los papeles de Wall Street después del "Octubre Negro". Otros interrogantes surgen de la experiencia de los 20s y 30s.

¿Qué tan posible es la moratoria hoy día? En nuestro concepto, es supremamente más difícil que durante los 30s. Ya no se trata de los 40-50 mil pequeños prestamistas (en los Estados Unidos) y de sus casas intermediarias. El IMF es sólo el 29avo banco en el mundo, y la deuda con organismos multilaterales —por ejemplo, el Banco Mundial— apenas representaba el 40% de la deuda total en 1976 (Abbott, 1978, p. 66). Son los grandes bancos internacionales, con su capacidad de transferir eurodólares, quienes se han convertido en los grandes prestamistas del momento. Para finales de los 70s, más de la mitad de sus utilidades provenían de operaciones internacionales (Lipson, p. 605), y sus préstamos en eurodólares equivalían al doble de aquellos que suministran el Banco Interamericano y el Banco Mundial en conjunto.

Su poder es tal, que ningún país del Tercer Mundo estarían en capacidad de defenderse ante las medidas retaliatorias que ocasionalmente tomarían en caso de incumplimiento. La cláusula de "cross-default", común en los contratos de préstamo durante los 70s, según la cual el incumplimiento de algún país con uno de los bancos permite a todos los demás exigir el pago inmediato de los demás préstamos, y la formación de "sindicatos" de cobro, hace aún más difícil la situación e ilustra el poder de las mencionadas entidades.

Si bien los bancos internacionales han aceptado renegociar deudas en forma creciente³⁸, ello se debe parcialmente a que los nuevos intereses acordados hacen que el valor presente de los *nuevos* pagos superen ampliamente a los que tendrían lugar en caso de no existir la renegociación (The Economist, marzo 20, 1982). El verdadero "test" vendría cuando se presentase una moratoria —dejar de pagar— generalizada. Hasta el momento la moratoria cubana de 1962, de Corea del Norte luego del embargo petrolero, o de Irán en 1979 no pueden considerarse como situaciones "normales" dentro de las relaciones internacionales y, más bien, llama la atención los esfuerzos hechos por Irán para continuar pagando, a pesar de la congelación de fondos adelantada por Carter.

Por supuesto, podría argumentarse que no existe una diferencia sustancial entre la moratoria de los 30s y la renegociación de la deuda ("roll-over") que han logrado algunos países durante los 60s y 70s. Sin embargo, se trata de

³⁸ Entre 1975 y 1980 tuvieron lugar 16 renegociaciones, con nueve países, por un valor de US\$ 9 billones, en contraste con las que se presentaron en los 18 años anteriores, por US\$ 7 billones (The Economist, marzo 20, 1982).

nueve países³⁹ y no de una moratoria generalizada. Además, en ningún momento se ha *suspendido* el pago de la deuda.

En segundo lugar, si bien las condiciones actuales del mercado internacional parecen aún más favorables que las de los 20s, al menos en lo referente a tasas de interés⁴⁰, somos escépticos sobre las posibilidades de que esta situación continúe. Las tasas de interés de los préstamos en eurodólares son renegociables cada 6 meses, y consideramos altamente improbable que la "ilusión monetaria" de los 70s se mantenga durante los 80s.

Es poco probable que el país vuelva a incurrir en los estúpidos errores del gobierno durante los 30s. El hecho de que la inversión extranjera se encuentre más diversificada que hace 50 años no permitiría identificar a un solo grupo —los petroleros—, como aquel con capacidad de salvar a Colombia con sus posibles manipulaciones en el mercado financiero internacional. Por otra parte, no existen bancos extranjeros en Colombia luego de la nacionalización del 76. Es dudoso, sin embargo, que sea más fácil nacionalizar una multinacional que opera en el sector industrial, que una multinacional petrolera. Tanto hoy como en los 30s es poco lo que puede esperarse en caso de que existiese la necesidad de obligar a las multinacionales a incurrir en parte de los costos que conlleva la depresión.

A pesar de que la capacidad administrativa del Estado y su importancia en la economía han aumentado enormemente, cabría preguntarnos si nuestro conocimiento de la economía es mucho más adecuado hoy que en el pasado. Si en los 20s no se sabía cuántas divisas reintegraban las multinacionales, hoy no se tiene la menor idea de cuánto representan las divisas "subterráneas".

Finalmente, a pesar de todo el derroche existente, es muy probable que el gran flujo de capitales que llegó al país durante los 20s fue la variable que en mayor medida determinó la transformación sin precedentes que vivió la economía. ¿Sucedería lo mismo durante los 80s?. La respuesta no puede plantearse más que como un nuevo interrogante tentativo. Las condiciones de ambos períodos son radicalmente diferentes. En los 20s era obvio que el país necesitaba nuevas carreteras, y que su construcción contribuiría a la exportación de café, permitiendo el futuro pago de la deuda. Por el contrario, nada garantiza que el nuevo Plan de Integración Nacional tenga resultados similares. El beneficio *directo* de una política de *mejora* de las carreteras que unen a Bogotá, Medellín y Cali, consiste en el ahorro del parque automotor. Nos preguntamos si la reducción en el consumo de gasolina, llantas, respuestos y depreciación de los vehículos, puede ser sustancial. Tampoco existe ninguna garantía de que la mencionada inversión traerá un aumento en las exportaciones. Finalmente, no es claro que ante la situación de reservas del país, y el mínimo grado de control que posee el gobierno sobre los ingresos cafeteros, sea factible traer nuevo capital, cuando Colombia padece tasas de inflación cercanas al 30 %

³⁹ Argentina, Brasil, Chile, Ghana, Indonesia, India, Pakistán, Perú, Turquía (Abbott, 1979, pp. 221-226)

⁴⁰ Entre 1926 y 1929 la tasa de interés real superaba al 90/o en promedio, si se considera que los precios internacionales estaban cayendo 20/o—30/o cada año. El plazo promedio de los préstamos es mucho más desfavorable en la actualidad. Menos de 7 años, en comparación con 20 años para los 20s.

CUADRO A1

SALDO DE LA DEUDA. 1923-1932
(Millones de pesos)

	Gob. Nal.	Bco. Agric. Hip.	Deptos.	Municipios	Bcos. Privados	Total
23	21.1	0.0	0.0	3.0	0.0	24.1
24	19.3	0.0	0.0	9.0	0.0	28.3
25	17.2	0.0	3.0	9.7	0.0	29.9
26	14.5	3.0	27.1	12.9	8.9	66.4
27	37.3	10.8	40.9	17.3	31.4	137.7
28	70.5	27.7	63.5	24.0	44.5	230.2
29	71.4	34.2	66.2	24.1	53.2	249.1
30	75.0	31.6	64.4	24.0	51.7	246.7
31	81.2	29.2	63.1	23.4	48.6	245.5
32	82.3	27.0	63.1	23.3	48.1	243.8

Fuente y Metodología

Columna (1): 1923: South American Journal, Feb. 4, 1933; 1924-32: Anuario Estadístico, 1934.

Columna (2): Se basa en el análisis de cada uno de los préstamos. Se utilizó un factor de 7.56o/o como porcentaje de amortización anual, cifra que corresponde al valor para la deuda del gobierno nacional.

Columnas (3), (4) y (5): South American Journal, Feb. 4, 1933.

CUADRO A2
SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA, 1924-1932
 (Millones de pesos)

	Gobierno Nacional		Banco Agrícola		Departamentos		Municipios		Bancos Privados		Total	
	A	I	A	I	A	I	A	I	A	I	A	I
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
24	2.7	1.2 ¹	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	0.2	0.0	0.0	4.0	1.4
25	2.1	1.2	0.0	0.0	0.4	0.0	1.2	0.6	0.0	0.0	3.7	1.8
26	2.7	1.1	0.0	0.0	5.1	0.2	2.4	0.7	1.7	0.0	1.2	1.9
27	2.2	0.9	0.5	0.2	2.4	1.9	1.0	0.9	1.9	0.6	8.0	4.5
28	1.8	2.2	0.5	0.8	1.6	2.9	0.6	1.2	1.1	2.2	5.6	9.3
29	2.2	4.2	0.5	1.4	2.1	4.4	0.8	1.7	1.7	3.1	7.3	14.8
30	7.2	4.3	0.5	1.4	6.8	4.6	2.5	1.7	5.5	3.7	22.5	15.7
31	11.9	4.5	0.5	1.4	11.7	4.5	4.3	1.7	9.0	3.6	37.4	15.7
32	1.2	4.9	0.5	1.4	5.3	4.4	2.0	1.7	4.1	3.4	13.1	15.8

Fuente y Metodología

Amortización

Columna (1): 1923: South American Journal, Feb. 4, 1933; 1924-32: Anuario Estadístico, 1934.
 Columna (3): 0.5 es la cifra estimada por el cónsul inglés para 1932 (AR, PRO, 1932). Debe tomarse entonces, como un límite superior para los años anteriores. Las primeras deudas se contrajeron en 1926.
 Columnas (4), (6) y (8): Se asumió que la relación Amortización/Saldo, coincidía con la correspondiente a la deuda de la Nación.

Intereses

Columnas (2), (5), (7) y (9): $TI(t) = S(t-1) \times (i/o)$,
 donde: $TI(t)$: Total de intereses pagados en el año t ; $S(t-1)$: Saldo de la Deuda —Deuda Acumulada— en el año $t-1$; i/o : Tasa de interés de los préstamos (6o/o para aquellos hechos al Gobierno Nacional; 7o/o para los demás)
 Columna (4): 1.4 es la cifra estimada por el cónsul inglés (AR, PRO, 1932) para 1932. Para 1927 y 1928 se aplicó una tasa de interés del 7o/o al valor del saldo de la deuda en el año inmediatamente anterior.

NOTAS

A: Amortización; I: Intereses;

¹ Simple extrapolación del valor para 1925.

BIBLIOGRAFIA

- Abbot George C. (1979), *International Indebtness and the Developing Countries*, M.E. Sharp Inc., New York.
- Abreu de Paiva Marcelo (1977), *Brasil and the World Economy, 1930-45*, D. Phill Dissertation, University of Cambridge.
- Barnhart D.S. (1963), *Colombian Transportation Problems and Policies, 1923-1958*, Ph D. Thesis, U. of Chicago.
- Bacha E. y C. Díaz Alejandro (1981), "Financial Markets. A View from the Semiperiphery", (mimeo).
- Bushnell, David (1967), "Eduardo Santos and the Good Neighbor, 1938-1942", *Latin American Studies*, Second Series, 4, University of Florida, USA.
- Ensor R. (1978), "Colombia: Latin America's prickliest borrower", *Euromoney*, June.
- Frank, Charles E. and W. R. Cline, (1971), "Measurement of Debt Servicing Capacity: An Application of Discriminant Analysis", *Journal of International Economics*", No. 3.
- Jenks L. H., *The Migration of British Capital in 1875*, pp. 46-47.
- Junguito R. y G. Perry, (1981), "Política Económica y Endeudamiento Externo en Colombia, 1970-80" *Desarrollo y Sociedad*.
- Kindleberger C. *The World Depression, 1929-39*.
- Lewis C. (1938), *America's Stake in International Investment*. The Brookings Institution, Publication No. 75, Washington.
- Lewis W. A (1949) *Economic Record, 1919-1939*.
- López Michelsen, A. (1980), *Esbozos y Atisbos*, Canal Ramírez-Antares, Bogotá.
- López H. (1975), "La Inflación en Colombia en la década de los veinte". *Cuadernos Colombianos*, No. 5, Bogotá.
- Nelson, R. (1970), "The Effective Exchange Rate: Employment and Growth in a Foreign Exchange-constrained Economy", *Journal of Political Economy*, June.
- Ocampo, José A. y S. Montenegro (1981), "La Crisis Mundial de los Años Treinta en Colombia", *Desarrollo y Sociedad*, No. 7.
- Patiño Roselli A. (1981), *La prosperidad a Debe y la Gran Crisis, 1925-35*, Banco de la República, Bogotá.
- Randall Stephen, J. (1977), *The Diplomacy of Modernization: Colombian-American Relations, 1920-1940*, University of Toronto Press, Toronto.
- Seidel R. (1972), American Reformers Abroad, The Kemmerer Missions in South America, 1923-1931", *Journal of Economic History*, Vol. XXXII, March.
- Stewart Frances (1978), "International Debt Prospects", *The Ditchley Journal*, Spring.
- Thomas, J. (1977), *Road Investment and Pricing in Developing Countries*.

- Thorp R., J. Echavarría y C. Londoño, (1981), "The Effect of the Great Depression on the Economies of Perú and Colombia", (Mimeo).
- Torres García, G. (1980), *Historia de la Moneda en Colombia*, 2a. Ed., Medellín, FRES.
- Urrutia, M. ed., (1980), *Ensayos sobre la Historia Económica Colombiana*, Fedesarrollo, 1980.
- Urrutia, M. y M. Arrubla, (1970), *Compendio de Estadísticas Históricas de Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- U.S. Senate Committee on Finance (hearings), "Sale of Foreign Bonds or Securities in the United States", S. Res. 19, 1931.
- Villegas, J. (1975a), *Petróleo Colombiano, Ganancia Gringa*, 6a. Edición, Ed. Peñalosa y Cía.
- Villegas, J. (1975b), *Petróleo, Oligarquía e Imperio*. Ediciones Tercer Mundo, Tercera Edición.
- Villegas, H. (1977), *Recopilación de Artículos de El Tiempo*, (Mimeo), DANE.
- Weinert, Richard S. (1978), "Why the Banks did it", *Foreign Policy*, Spring.
- Weiskoff T.F. (1972), "The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries", *Journal of International Economies*, Feb.
- Werhahn Peterheinz, (1937), *Kapitalexport and Schuldentransfer im Konjunkturverlauf*, Univ. of Kiel, Jena.
- Winkler, M. (1933), *Foreing Bonds, an Autopsy*.

REVISTAS O DOCUMENTOS PERIODICOS

Corporation of Foreign Bondholders, Annual Report. CFB, AR.

Public Record Office. File F0371, Annual Report.

informe de investigación

El mercado de cigarrillos en Colombia: características y políticas*

Por Mauricio Carrizosa Serrano

Introducción

El mercado de cigarrillos en Colombia presenta características que lo hacen interesante desde el punto de vista académico e importante para fines de política económica. En primer término, se destaca el cambio en la importancia de la industria del tabaco¹, cuyo valor agregado ascendía al 2.2% del total de la industria manufacturera en 1979, en tanto que diez y veinte años atrás, las cifras correspondientes habían sido de 4.0% y 5.8% respectivamente². Además el censo industrial de 1945 revela una participación de 14.4% para ese año. Es claro entonces que la industria del tabaco acusa un estancamiento relativo en comparación con el sector manufacturero en su conjunto. De hecho, como se demostrará más adelante el volumen físico del producto más importante, los cigarrillos, presenta un crecimiento de 0.3% entre el promedio de 1968-1970 y el promedio de 1978-1980; de 23.4% entre el promedio de 1958-1960 y aquel de 1968-1970, y de 62.8% durante la década anterior similarmente calculada. Se aprecia entonces cómo la industria del tabaco pasó de un crecimiento muy dinámico en los años cincuenta a un práctico estancamiento durante la década de los años setenta.

Un segundo aspecto, relacionado con el anterior, es el crecimiento del volumen de cigarrillo importado. La menor dinámica de la producción nacional refleja una progresiva sustitución hacia el cigarrillo extranjero. Una fracción importante de las importaciones se efectúa ilegalmente, de suerte que resulta difícil establecer con precisión el alcance de la sustitución. Sin embargo, los estimativos disponibles, cuya coherencia interna y consistencia con información con-

* Este artículo es una edición de las principales secciones incluidas en el estudio que sobre el tema realizó el autor en 1981. Se agradece la financiación de Dulces Colombina.

¹ Clasificación Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), No. 314.

² Estos porcentajes se obtuvieron dividiendo el valor agregado por la industria del tabaco según cifras reportadas por el DANE en sus tabulados de Industria Manufacturera, por el total del PIB originado en la Industria Manufacturera según Cuentas Nacionales.

fiable son verdaderamente sorprendentes, sugieren que buena parte de la sustitución, sobre todo en el consumo masivo, se presentó durante los años setenta. La sustitución se asoció con una mayor preferencia hacia el cigarrillo de tabaco rubio, la cual también condujo hacia la mayor participación de este tipo de cigarrillo en la producción nacional. Las cifras disponibles sugieren que su porcentaje en el consumo total aumentó de 6.0 en 1968 hasta cerca de 50.0 en 1979; además dentro de la producción nacional, el cigarrillo de tabaco rubio aumentó su participación de prácticamente 0% hasta 20.0% entre los mismos dos años. Por lo demás los estimativos de contrabando sugieren que éste era inferior al 5% del consumo total en 1969 y cercano al 30% de la cifra correspondiente en 1979. Ello implica que el aumento en demanda por cigarrillo de tabaco rubio ha sido atendida en mayor proporción por el contrabando que por la industria nacional o las importaciones legales.

Otra característica importante es el papel que juega el consumo de cigarrillos en las finanzas departamentales. Al cigarrillo nacional lo gravan tres tipos de impuestos y el cigarrillo extranjero legalmente importado está sujeto a ocho gravámenes diferentes. En la actualidad, el principal de todos ellos es el impuesto al consumo cuyo producto es una fracción significativa de los ingresos departamentales. De solamente los ingresos tributarios, el 23.1% correspondió al impuesto al tabaco en 1979. En términos reales su valor aumentó hasta 1969 y ha disminuido desde ese año. Ello obedeció al estancamiento de la industria nacional anotado anteriormente y a la evasión tributaria que acompaña el contrabando de cigarrillos. En consecuencia, la debilidad tributaria que ha caracterizado a los ingresos departamentales es parcialmente resultado de la erosión de la base en el impuesto sobre el consumo de cigarrillos.

Las anteriores consideraciones plantean las más diversas inquietudes sobre la producción y comercio del tabaco en rama y de los cigarrillos. El presente estudio se concentra en el mercado de cigarrillos nacionales y extranjeros y se orienta hacia la investigación y el análisis de los aspectos fiscales. De la información presentada anteriormente se sugiere que las fábricas locales han tenido un éxito muy limitado en absorber el crecimiento del mercado nacional de cigarrillos desde 1960; en consecuencia el cigarrillo extranjero logró un incremento significativo en su participación en el mercado. La inquietud que plantea esta observación empírica es la razón o razones que la explican. A manera de hipótesis pueden examinarse las variables usuales que determinan el éxito de un producto: Costo y calidad. Es decir, se pregunta la medida en la cual el costo de suministrarle al consumidor el cigarrillo que desea no es competitivo con aquel del cigarrillo extranjero. Conviene examinar además el grado en el cual el impuesto a los cigarrillos nacionales es discriminatorio, creando una diferencia entre costo y precio que inhabilite al productor nacional a competir en igualdad de condiciones con el cigarrillo importado. Como se apreciará estas hipótesis se derivan de la conceptualización del mercado que se desarrolla en la sección siguiente.

En lo que toca al comportamiento de las importaciones, el aspecto que mayor atención merece es la conocida importancia del contrabando, el cual re-

presenta una de las fuentes de erosión de los ingresos tributarios departamentales y el mayor impedimento a la sana competencia entre productores locales e importadores legales. Como se indicó anteriormente, la evidencia disponible sugiere que las importaciones ilegales son hoy en día relativamente más importantes que una década atrás. Este resultado puede obedecer a un control más laxo del comercio ilegal o a una tasa de tributación nominal más elevada. Se hará un intento de identificar estos aspectos, con el fin de poder apreciar su importancia y evaluar el posible efecto sobre los recaudos fiscales de cambios en las tasas de impuestos.

Finalmente, se desarrolla un análisis en torno al estancamiento de los ingresos fiscales de los departamentos por concepto del impuesto al tabaco. Su concatenación con los dos puntos anteriores es inmediata. Este estancamiento es paralelo al de la producción nacional y al crecimiento de las importaciones clandestinas. En consecuencia, los análisis de los dos puntos anteriores son instrumentales para evaluar los determinantes de la lenta dinámica de los tributos y presentar propuestas con fundamento empírico orientadas a detener la erosión de ingresos departamentales que deben atender necesidades cada vez mayores. Se elabora un modelo de mercado que sirva de base conceptual para el análisis empírico. Igualmente se estudian los determinantes del desarrollo de la industria tabacalera nacional. Más adelante se examinan las variables de las cuales dependen las importaciones legales. Finalmente se desarrollan las implicaciones de política fiscal, dentro de un marco que estimule el crecimiento industrial, la sana competencia, y la protección de los ingresos departamentales.

Marco teórico básico

La distinción de mayor importancia para los fines del presente estudio es entre los cigarrillos nacionales y aquellos provenientes del exterior, toda vez que se busca diseñar mecanismos para combatir el contrabando, fomentar la industria nacional y proteger los ingresos fiscales de los Departamentos. Consideremos entonces dos mercados de bienes compuestos, a saber, el de cigarrillos nacionales y aquel de cigarrillos importados. Este último debe distinguir además el producto de contrabando de aquel que ingresa legalmente. A continuación emplearemos un análisis convencional de oferta y demanda para estudiar los efectos de diferentes políticas sobre las variables pertinentes, a saber, la producción interna, las importaciones legales, el contrabando, los recaudos fiscales y los precios de las dos clases de cigarrillos.

En la Gráfica 1 se presentan simultáneamente los dos mercados que nos interesan. En el lado derecho, el eje horizontal representa la cantidad de cigarrillo importado Q_m , AD representa el precio CIF de las importaciones, D_m es la relación de demanda por cigarrillos importados y S_m es la línea de oferta de contrabando. Dados los niveles de población e ingreso **per cápita**, la posición y pendiente de D_m depende de la disponibilidad de sustitutos internos del cigarrillo importado. Cuanto mejores sustitutos mutuos sean las dos clases de cigarrillos mayor sería la respuesta de la demanda por cigarrillos importados respecto de

su precio y menor la demanda a cada precio. De otra parte, la oferta del contrabando Sm depende de la diferencia entre el precio interno y el precio CIF, la cual es función de la carga tributaria. El costo marginal de importaciones legales de cigarrillos es el representado por la relación Lm en el cuadrante definido por los ejes Qr, P'. Su pendiente o posición varía según el grado de restricción cuantitativa que se aplique a las importaciones. Se supone que la oferta de contrabando Sm tiene una pendiente superior a la oferta de importaciones legales, Lm, para que el modelo sea consistente con la presencia simultánea de contrabando y de importaciones legales. El precio de oferta de las importaciones legales (AH) se compone de su precio CIF (AD), de los impuestos totales que gra-

CUADRO 1
PRODUCCION DE CIGARRILLOS
1937 - 1981

Año	Millones de cajetillas	Año	Millones de cajetillas	Año	Millones de cajetillas
1937	232	1952	631	1967	885
1938	231	1953	672	1968	1.055
1939	241	1954	703	1969	987
1940	251	1955	666	1970	1.014
1941	262	1956	748	1971	994
1942	288	1957	809	1972	1.023
1943	268	1958	785	1973	966
1944	312	1959	839	1974	819
1945	316	1960	853	1975	919
1946	351	1961	913	1976	1.046
1947	419	1962	901	1977	1.046
1948	470	1963	986	1978	994
1949	494	1964	951	1979	1.000
1950	558	1965	1.003	1980	1.070
1951	608	1966	966		

Fuentes: *Anuario General de Estadística* (DANE), hasta 1965; de ahí en adelante hasta 1980, *Industria Manufacturera* (DANE), con excepción de 1969-1971, período para el cual se tomaron las cifras reportadas por Cortés Prada y Giraldo (1979). Para 1981, se practicó un estimativo de acuerdo al crecimiento sectorial de 7% en la producción real, reportado en los tabulados de la Muestra Mensual Manufacturera del DANE y publicado en el Boletín Mensual de Estadística, (DANE), No. 356, de marzo de 1981, p. 140. Las cifras de 1944-1946 corresponden a los consumos de control fiscal. Corresponde indicar que el Censo Industrial de 1945 arrojó una producción, correspondiente al período 1o. de julio de 1944 al 30 de junio de 1945 y 334 millones de cajetillas. Asimismo, se destaca que la cifra de 1953 corresponde al censo industrial de aquel año. Las cifras originales del DANE, correspondientes a los períodos de 1937-1944, 1947-1968 y 1972-1979 están dadas en cajetillas, gruesas y millares de cigarrillos respectivamente. La gruesa se convirtió en cajetillas, multiplicando por 144. Los millares de cigarrillos se convirtieron a cajetillas dividiendo por 18, en el caso de los cigarrillos sin filtro y por 20, en el caso de los cigarrillos con filtro. Este procedimiento se justifica teniendo en cuenta que el único cigarrillo sin filtro empacado en cajetillas de 20 cigarrillos es el Continental, cuya participación en el consumo de cigarrillo nacional es inferior.

van el producto (DE por unidad), y del margen de ganancias para el importador (EH por unidad). En el ejemplo de la Gráfica 1, el consumo total de cigarrillos importados es OB. Este se vende a un precio AH y se distribuye entre OA de contrabando y AB de importaciones legales. Los recaudos fiscales originados en el cigarrillo importado tienen un valor de CDEF.

En el lado izquierdo de la Gráfica 1 se representa el mercado de cigarrillo nacional. Como se trata de un mercado en el cual un solo productor cubre acerca del 90% del cigarrillo nacional, y dentro del cual se incluye un producto diferenciado respecto del cigarrillo extranjero, se supone la presencia de algún poder monopolístico, el cual, como se argumentará más adelante, es cada vez más pequeño, y hoy en día insignificante. El eje horizontal mide la cantidad Q_n . La función de demanda es D_n , y D'_n es el ingreso marginal. El costo en fábrica es IJ, el impuesto sobre cigarrillo nacional es JK, y el margen de ganancia es KL. Estos componentes arrojan un precio de IL. Los impuestos recaudados tienen un valor de JKMN. El consumo de cigarrillo nacional asciende a OI. La relación de demanda por cigarrillo nacional, D_n , tiene un precio máximo algo inferior a aquel que se paga sobre el cigarrillo extranjero. Este último cigarrillo es de mejor calidad que el cigarrillo nacional. En consecuencia suponemos que si se cobrará un precio igual o ligeramente inferior al de cigarrillo importado, el consumo del producto nacional no sería cuantitativamente significativo.

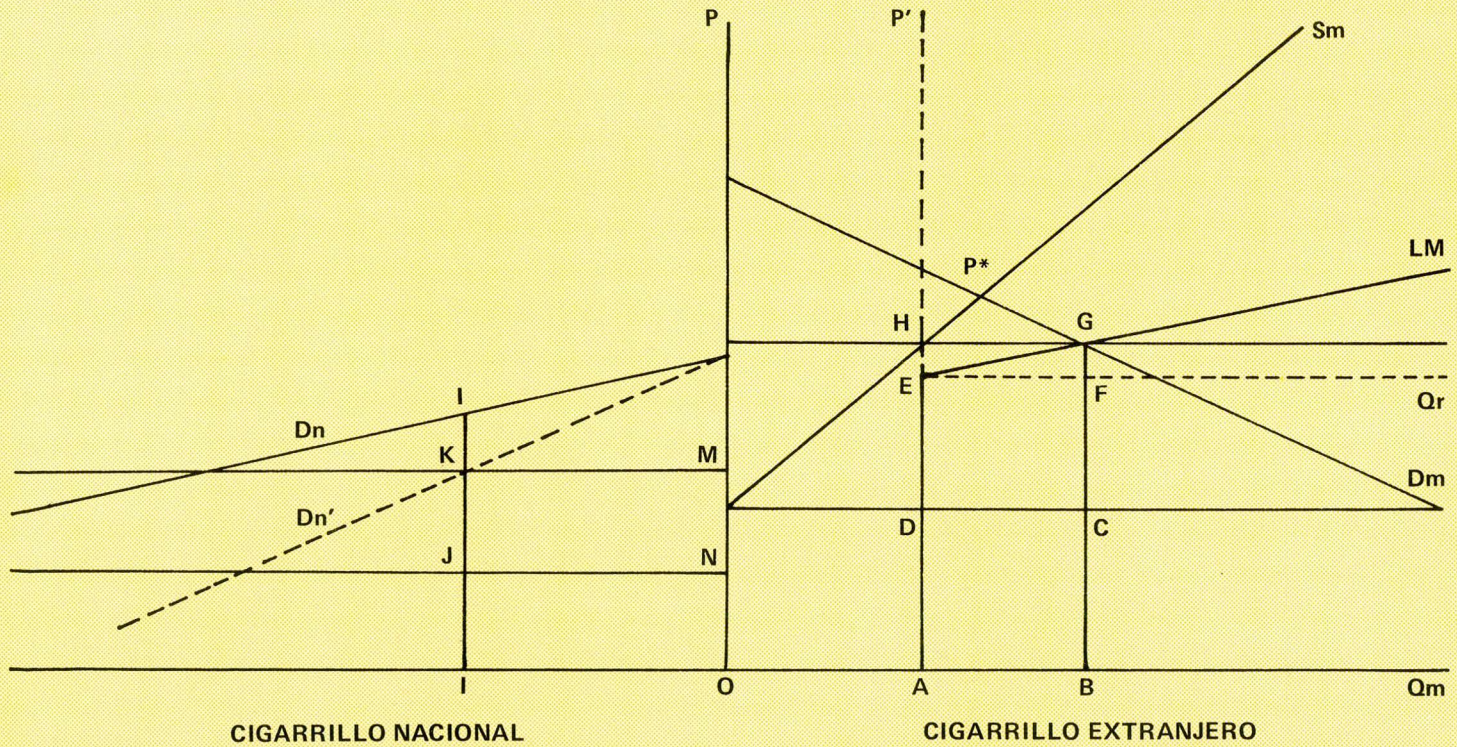
Desarrollo de la Producción Nacional de Cigarrillos

En esta sección se analizan las tendencias que presenta la serie de producción de cigarrillos. La importancia de este aspecto del tema reside en la larga trayectoria del país como productor primario y secundario de tabaco. El tabaco en rama es uno de los principales renglones de las exportaciones diferentes de café, y buena parte de su producción nacional se destina a su procesamiento por parte de la industria nacional. A su vez esta última se destacó por mucho tiempo como uno de los principales renglones del sector manufacturero. El análisis desarrollado a continuación muestra el comportamiento de la producción nacional y lo analiza sobre la base del modelo presentado anteriormente. El propósito fundamental es entender los patrones del crecimiento observado, estableciendo la importancia de las variables determinantes.

1. La Producción de Cigarrillos Nacionales

Hay tres fuentes disponibles de cifras estadísticas sobre producción. Una de ellas es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entidad que levanta encuestas industriales desde 1944. De otra parte, las contralorías de los departamentos suministran datos sobre el control fiscal de consumo de cigarrillos que practican para efectos de la recaudación del impuesto sobre el consumo. Estas cifras están disponibles en términos físicos y monetarios hasta 1973; a partir del año siguiente sólo aparecen en términos monetarios, indicando como antes el valor de los impuestos recaudados, el cual, teniendo en cuenta que la tarifa de impuesto sobre el consumo es de 100% desde 1951, sería equivalente al costo de distribución del producto. La otra fuente es el conjunto de las

GRAFICO 1
REPRESENTACION DEL MERCADO DE CIGARRILLOS



empresas fabricantes directamente, las cuales suministran al Gobierno Nacional (Departamento Nacional de Planeación o Ministerio de Desarrollo), datos sobre producción de cigarrillos; esta fuente permite construir una serie desde 1969.

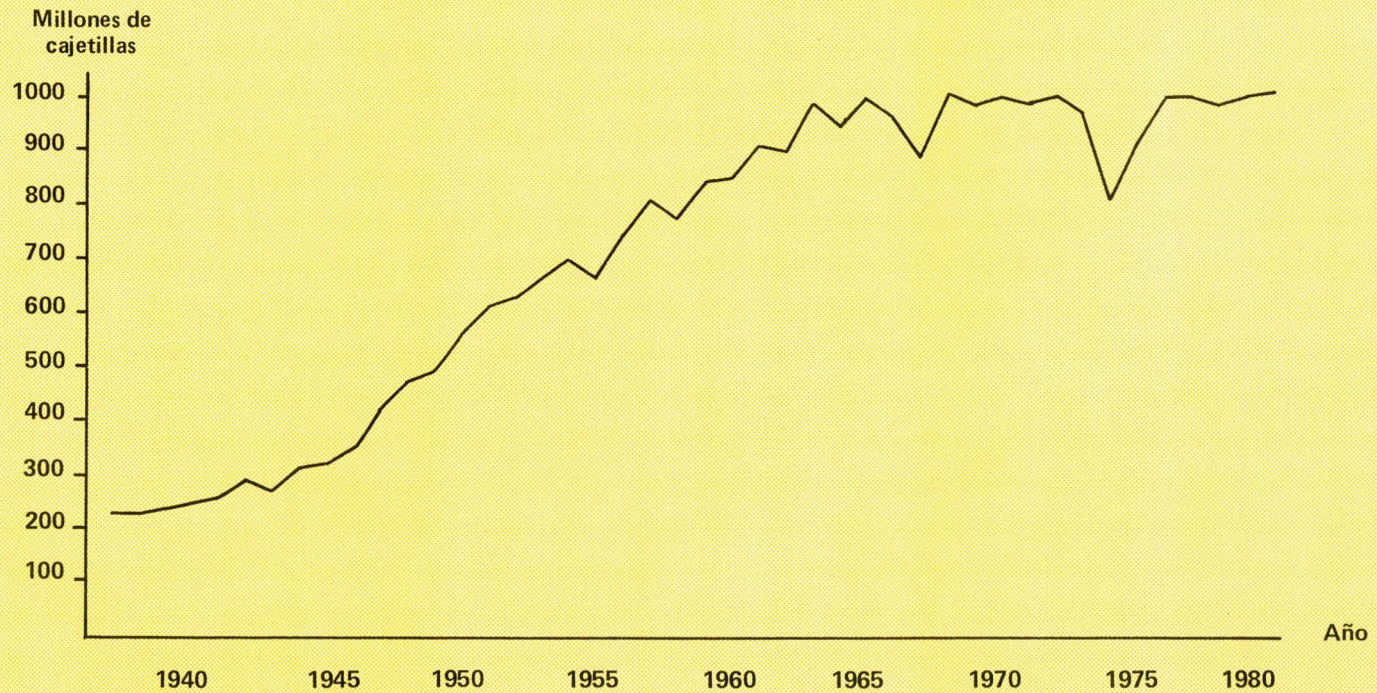
De las tres series anteriores, la más interesante es la elaborada a partir de las encuestas de industria manufacturera levantadas por el DANE. Esta cubre un período mucho más amplio que las otras dos, aspecto que permite desarrollar un análisis de más largo plazo. Su mayor limitación podría originarse en la usual que presentan estas estadísticas industriales del DANE, a saber, la variabilidad en el cubrimiento de la muestra. Hay varias razones por las cuales esta limitación no parece ser seria en el caso de los cigarrillos. En primer término, las cifras del DANE, sujetas a cambios en el porcentaje de muestreo, son consistentes con las cifras de control fiscal, las cuales no adolecen de la mencionada limitación. Esta consistencia obedece, y esta es una segunda razón por la cual la serie del DANE sería coherente, a que la mayoría de la producción se origina en unas pocas empresas que, aparentemente, siempre han sido encuestadas por el DANE. La gran mayoría de las empresas artesanales que antes existían se dedicaban principalmente a la producción de cigarros. Como lo demuestra el Censo Industrial de 1945, existían en ese año 282 empresas empadronadas dedicadas a la producción de cigarros y sólo seis que producían cigarrillos. El valor de su producción promedio ascendía a \$ 22.688 y \$ 1.589.033 respectivamente. De hecho la primera cifra puede estar algo sobreestimada, pues el "Censo" excluía establecimientos con producción inferior a los \$ 6.000. En todo caso, es claro que, incluso en 1945, cuando la producción artesanal en la industria del tabaco era importante, el cubrimiento del subsector de cigarrillos resulta satisfactorio, puesto que dicha producción artesanal o de pequeña escala se concentraba en los cigarros, en tanto que la de cigarrillos se adelantaba principalmente en empresas grandes generalmente incluidas en los censos y las encuestas del DANE³.

La serie del DANE se presenta en el Cuadro 1. La característica más sobresaliente es la disminución en la tasa de crecimiento. Como se aprecia en la Gráfica 2, la producción física crece aceleradamente hasta aproximadamente 1950, año a partir del cual la tasa de aumento disminuye sensiblemente. Desde 1965 hasta el presente, el nivel absoluto de producción ha permanecido prácticamente estancado⁴. Siendo natural dentro del proceso de diversificación industrial el que un sector específico pierda participación en el total, la pérdida en la importancia relativa registrada por la industria del tabaco se ha visto acentuada por su propio estancamiento. Según la encuesta industrial de 1955, el valor agregado del sector era de 8.6% del total; en 1960, 1965, 1970, 1975 y 1978, este porcentaje fue de 5.6, 5.0, 3.6, 2.4 y 2.8 respectivamente. Como se indicó en la introducción al presente estudio, interesa indagar las posibles razones que

³ Censo Industrial (1945), p. 149 y 420.

⁴ En realidad, la producción puede haber crecido algo más de lo que revela la serie, puesto que, la sustitución hacia cigarrillos con filtro lleva consigo un mayor contenido de tabaco por cajetilla, debido a un mayor contenido en cada cigarrillo y a un mayor número de cigarrillos por cajetilla. Sin embargo, el consumo promedio anual de tabaco por la industria nacional durante el período 1976-1978 fue sólo 80/o superior al correspondiente registrado durante 1964-1966.

GRAFICO 2
PRODUCCION TOTAL DE CIGARRILLOS



habrían conducido al estancamiento de la industria. Antes sin embargo, conviene desagregar la producción total de cigarrillos entre aquellos de tabaco negro y los de tabaco rubio.

Hasta épocas recientes las estadísticas disponibles no permitían descomponer la producción total entre cigarrillos de tabaco rubio y negro. Sin embargo, desde 1952 hasta 1972 inclusive, las importaciones de tabaco eran insignificantes (menos de 0.1% del consumo total); no existen estadísticas muy confiables sobre la producción interna de tabaco rubio, pero las cifras discriminadas sobre producción de cigarrillos que se analizarán más adelante sugieren que la producción de cigarrillos de tabaco rubio fue igualmente insignificante hasta 1970. Si se supone entonces que toda la producción de cigarrillos, hasta 1970, era de tabaco negro, y se empalma la serie con la que se conoce que corresponde a esta categoría desde 1971, presentada en el Cuadro 2, se advierte una baja en su nivel absoluto de tal suerte que los correspondientes a 1978 y 1979 eran muy similares a los registrados 25 años atrás. Paralelamente se advierte un significativo crecimiento del producto con tabaco rubio, de suerte que el estancamiento anotado de la producción se caracteriza, además, durante la década de los años setenta, por una sustitución en la producción entre los dos tipos de cigarrillo; de hecho ya en 1979 el volumen físico del cigarrillo de tabaco rubio correspondía al 20.8% de la producción total.

2. La Demanda de Cigarrillo de Tabaco Negro

La hipótesis que sugiere la modificación advertida en la estructura de producción es que el estancamiento de la industria nacional se originó en el bajo creci-

CUADRO 2
PRODUCCION DE CIGARRILLOS
SEGUN TIPO DE TABACO
1968 – 1969

Año	Tabaco rubio millones de cajetillas	Tabaco negro millones de cajetillas
1968	0	1.056
1969	0	987
1970	0	1.013
1971	2	992
1972	21	943
1973	105	962
1974	128	919
1975	134	968
1976	150	867
1977	190	902
1978	174	775
1979	203	769

Fuente: Cortés, Prada y Giraldo, (1979), p. 158.

miento de la demanda por cigarrillo de tabaco negro. Es decir, con el paso del tiempo, los fumadores han trasladado su consumo hacia el cigarrillo rubio por razones que corresponde analizar en esta sección. Para ello, se investiga la función de demanda por el primer tipo de cigarrillo, sobre la base de información correspondiente al período 1950-1980 y se establecen los cambios que originaron la modificación indicada en la estructura de la demanda. Los argumentos de la función de demanda incluyen tanto el precio relativo como el producto interno bruto. Esta es la especificación más sencilla posible en torno al modelo discutido en el trabajo. En esencia supone que los efectos sobre el consumo nacional de un alza en el precio de los cigarrillos nacionales o de una baja en el de los importados es igual. El procedimiento de estimación de la ecuación de demanda incluye dos etapas. En la primera se corre una regresión del precio relativo en función de las variables exógenas. En la segunda se estima la ecuación de demanda, en la especificación propuesta, pero sustituyendo el precio relativo observado por su valor estimado según la ecuación obtenida en la primera etapa. Es este el procedimiento convencional adecuado cuando se busca obtener valores de los parámetros de una ecuación sobreidentificada, y arrojó la siguiente demanda por cigarrillo de tabaco negro⁵.

$$D_b = 127.24 + 2.19 \times \text{PIB} + 131.32 \times (\text{P}_m - \text{P}_b) \quad (1)$$

(0.36)
(21.51)

(6.07)
(6.11)

$$R^2 = 0.62$$

$$ET = 85.38$$

donde,

- D_b = Consumo del cigarrillo de tabaco negro en millones de cajetillas por año.
- PIB = Producto interno bruto en pesos de 1970.
- P_m = Valor estimado del precio al por mayor por cajetilla de cigarrillo importado, expresado en pesos de 1970.
- P_b = Valor estimado del precio al por mayor por cajetilla de cigarrillo nacional de tabaco negro, expresado en pesos de 1970.

Los valores que corresponden a todas las variables en los diferentes años se resumen en los Cuadros 1 y 2 del Apéndice II. En la ecuación (1), los valores entre paréntesis y corchetes son el error típico y la estadística t del coeficiente que los encabeza respectivamente. ET indica el error típico de los valores estimados de la variable dependiente, en este caso el consumo de cigarrillos de tabaco negro. El primer resultado que merece destacarse es la reducida respuesta de la demanda respecto del ingreso; la elasticidad calculada en los promedios de PIB y D_b es de sólo 0.1348. Es decir por cada aumento de 1% en el PIB, el consumo deseado de cigarrillo negro aumenta en menos de 0.14%. La importancia de esta conclusión es doble. En primer término, explica en buena medida el es-

⁵ El modelo completo se presenta en el Apéndice I.

tancamiento de la industria nacional. Como el aumento del ingreso ha conducido a los fumadores a trasladar su consumo hacia productos que a sus ojos son de mejor calidad, como la respuesta de la industria nacional a esta tendencia ha sido lenta, y como el contrabando configura un mercado internacional abierto, resultaba inevitable que descendiera el crecimiento de la producción local. De otra parte, el resultado implica que conviene modificar la estructura de producción hacia el cigarrillo de tabaco rubio para que los fabricantes locales recuperen su participación en el mercado. Es esto precisamente lo que ha ocurrido. Como se indicó anteriormente, durante la década de los setenta, la participación de este tipo de cigarrillo en la producción nacional se elevó de una cifra insignificante hasta 20%. Sin embargo, una pregunta interesante que se aborda más adelante es sobre las razones que explican la lentitud advertida en este ajuste. La masificación del consumo de tabaco rubio comenzó hacia finales de los años sesenta y fue atendida principalmente por cigarrillos importados, en su mayoría de una sola marca, en tanto que la modificación en la estructura de la producción local apenas bastó para mantener más o menos constante su volumen físico.

El otro aspecto interesante de la ecuación (1) es la respuesta del consumo respecto de la diferencia entre los dos precios P_m y P_b , la cual asciende a un aumento de 131 millones de cajetillas por cada aumento de un peso de 1970 en la diferencia entre los precios del cigarrillo importado y nacional. Este resultado es representativo de la medida en la cual los dos tipos de cigarrillos son sustitutos. Su tamaño no es muy elevado en términos relativos; en el valor medio de las variables la elasticidad es de sólo 0.55⁶. El estimativo tiene una implicación muy interesante. En el modelo que se planteó en el primer capítulo se describió a la industria nacional como un monopolista. Bajo libertad de precios el comportamiento debería ser tal que la elasticidad observada fuese superior a la unidad, pues de otra forma el ingreso marginal sería negativo. Aparentemente el resultado observado indica que el control de precios practicado sobre los cigarrillos ha sido eficaz toda vez que ha obligado al monopolista a ubicarse en la sección inelástica de la demanda. Además, si esta interpretación se aproxima a la realidad, podría postularse que el control de precios ha estimulado la producción al eliminar la configuración de mercado que le permite a un monopolista

⁶ Cuando la ecuación se especifica en logaritmos (indicados por una comilla), se obtiene el resultado siguiente:

$$D'b = 4.99 + 0.18 \times \text{PIB}' + 0.67 \times (P_m - P_b')$$

(0.04)	(0.10)
(4.87)	(6.56)

$$R^2 = 0.72$$

$$ET = 0.99$$

O sea, se estimaron elasticidades constantes ingreso y precio de 0.18 y 0.67 respectivamente, no muy diferentes de los calculados con el modelo lineal aritmético en los promedios de las variables. De otra parte, el modelo aritmético se estimó también sin restringir a la igualdad los coeficientes de P_m y P_b . El resultado arrojó coeficientes similares a los obtenidos en la ecuación (1) para el PIB y P_m . El coeficiente de P_b no resultó significativo.

incrementar sus ganancias restringiendo el volumen vendido. Sin embargo, también es posible que el control de precios haya disminuido la rentabilidad privada de la industria por debajo de su valor económico, desalentando artificialmente el ritmo de inversión.

En la ecuación (1) se estimó una respuesta muy baja de la demanda por cigarrillo de tabaco negro respecto del PIB. Se dijo que el aumento en los ingresos condujo a la apertura de un amplio mercado para el cigarrillo de tabaco rubio que no parece haber sido atendido por la industria nacional. De hecho en la próxima sección se encontrará que las cifras sobre contrabando indican con más claridad que fueron las importaciones ilegales las que aprovecharon el nuevo mercado. La pregunta inmediata que se plantea es sobre las razones que explican el éxito limitado de la industria nacional en adaptarse a la nueva estructura de la demanda. En esta parte apenas se adelantan algunas hipótesis al respecto.

Lo primero que se destaca es la presencia de un arancel del 50% sobre la importación de tabaco rubio hasta 1973. Además, hasta 1970, el tabaco en rama figuró en la lista de prohibida importación. La tecnología de producción de cigarrillos exige la mezcla de diferentes tipos de tabaco; seguramente no todos serían susceptibles de cultivarse económicamente en Colombia. De todas formas los ensayos que se realizan desde 1964 todavía no han logrado alcanzar la autosuficiencia en el abastecimiento de esta principal materia prima. La restrictiva política arancelaria y comercial seguramente se orientó a proteger al cultivador nacional y a la balanza cambiaria. En el caso de los cigarrillos esta política no fue afortunada. De una parte, tratándose de un producto de exportación, el tabaco en rama no requería una protección excesiva; siempre pueden venderse los excedentes en el mercado internacional. En segundo término, la protección a la balanza de pagos no se logró puesto que las divisas que dejaron de pagarse por tabaco rubio importado sí los desembolsó el país por concepto de cigarrillos. Este era un fenómeno previsible, toda vez que el cigarrillo extranjero siempre se ha introducido con facilidad en un volumen ajustado al nivel de la demanda. Por fortuna, y con la ayuda de una imprecisión legislativa, el tabaco en rama es hoy en día prácticamente exento de aranceles, factor que debe coadyuvar el desarrollo futuro de la industria. Es lamentable, sin embargo, que la desafortunada política anterior haya retardado este desarrollo, sin ningún beneficio compensatorio, durante la época más propicia para adelantarlos.

Otro aspecto de importancia es la excesiva tributación de los cigarrillos que contengan tabaco importado. En la actualidad, los impuestos indirectos ascienden hasta 145% sobre su precio de distribución, 20% más que los que gravan el cigarrillo fabricado con tabaco nacional. A esta tasa tan elevada puede atribuirse buena parte del fracaso del Marlboro Nacional que trató de lanzarse entre 1973 y 1979 y constituye un obstáculo para el desarrollo de marcas nacionales que compitan eficazmente con el cigarrillo importado. Una de las razones es que, en cualquier momento, cuando se disminuya el control sobre el contrabando, las importaciones quedan en condiciones ventajosas para desalojar del mercado a las marcas nacionales. En consecuencia, una de las propuestas de este estudio es la de disminuir sustancialmente este gravamen, y se articulará

en la sección final dentro del paquete de reformas que requiere el mercado de cigarrillos.

La lenta modificación de la estructura de producción de la industria puede haber obedecido también a la falta de la tecnología, capital, y experiencia requeridos para fabricar el cigarrillo rubio. Es dudoso que esta represente un obstáculo insalvable para la industria nacional. Las experiencias alcanzadas con el Imperial, el Marlboro Nacional, y las otras marcas intermedias de tabaco rubio ya la ubican en el camino de la modernización y sugieren que eventualmente sí podrán producir cigarrillos de calidad comparable a la de los internacionales.

Como no parece identificarse ningún impedimento intrínseco a la producción de cigarrillo rubio, lo que se requiere es un conjunto de condiciones institucionales que garanticen la competencia equitativa con las importaciones. Si estas condiciones no permiten el crecimiento de la industria nacional, entonces el diagnóstico ya sería diferente; se trataría de un caso de desventaja comparativa que respaldaría la bondad del estancamiento.

Finalmente, debe destacarse otro factor que contribuyó a desalentar la industria nacional. Se trata del comportamiento del diferencial de precios de la ecuación (1). El exceso del precio de los cigarrillos importados sobre los nacionales aumentó sistemáticamente hasta finales de los años sesenta. De ahí en adelante registra una clara tendencia descendiente. Como se apreciará en los capítulos siguientes la disminución en el precio relativo del cigarrillo importado obedeció a una menor protección en la forma de impuestos, control al contrabando, y diferencial cambiario. Basta observar que el promedio anual de la suma de los impuestos y diferencial cambiario que afectaban al cigarrillo extranjero ascendió a 3.09 pesos de 1970 durante el período 1956-1960. En contraste, el último quinquenio de los años setenta registra una cifra correspondiente de \$ 1.47. En buena medida, esta disminución en la protección se justificaba, toda vez que, comparativamente, los cigarrillos extranjeros estaban más gravados que los nacionales. Sin embargo, durante el segundo quinquenio de los años setenta los cigarrillos nacionales quedaron en posición de desventaja tributaria y sólo en 1981, con el lanzamiento del cigarrillo Montecarlo, marca cuyo impuesto fija el que le corresponde pagar a los cigarrillos extranjeros, se alcanzó nuevamente la equidad de los gravámenes. De todas formas, la menor protección desestimuló el consumo de cigarrillo nacional, contribuyendo así al estancamiento de la industria.

En resumen, los tres factores principales que desalentaron el crecimiento de la producción nacional fueron, la alta elasticidad ingreso por cigarrillo de tabaco rubio, la baja en el precio relativo de este tipo de cigarrillo a que dio lugar un régimen menos proteccionista, y la lenta transformación de la estructura de la producción local originada en buena parte en desestímulos de orden fiscal.

3. Naturaleza de las Medidas para estimular la Industria Nacional

Las pautas para el desarrollo futuro de la industria del tabaco deben permitirle flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado en lo

referente a los patrones de demanda y oferta de importaciones. Es decir corresponde diseñar normas que le permitan a los fabricantes nacionales competir siempre en igualdad de condiciones con los extranjeros. Se busca con esta orientación procurar la eficiencia en el uso de los recursos que emplea la industria tabacalera, impedir las ganancias monopolísticas, y evitar que el contrabando o las importaciones legales se vendan en el país a precios que reflejan ventajas injustificadas. En otras palabras, no se propone la protección como aliciente, bajo el criterio de que esta permite más bien la ineficiencia, precios reales que reflejan dicha ineficiencia y probablemente, algún poder monopolístico; de otra parte, se considera también indispensable impedir el fenómeno de la desprotección, o sea la presencia de ventajas tributarias a las importaciones o el fácil acceso del contrabando. Aun cuando el paquete de medidas adecuado para la industria nacional debe articularse con la referente a las importaciones, se presentan a continuación las primeras con el fin de indicar su relación con el análisis del presente capítulo.

a. Importaciones de Insumos

El marco más convencional de comercio internacional sostiene el principio del país destinatario, según el cual los productos se gravan en el país en el cual se vendan. Debe suponerse entonces que los cigarrillos que ingresan al país están libres de impuestos indirectos en el país de origen. En consecuencia, es necesario garantizar la equidad de los gravámenes internos entre los cigarrillos nacionales y los extranjeros. Si se supone que el precio CIF de los cigarrillos importados no incluye una carga importante de impuestos indirectos sobre insumos, lo más sensato es mantener el régimen actual sobre el arancel del tabaco en rama rubio, el cual tiene prevista una tasa de 1% sobre dicho insumo. De otra parte, el arancel actual sobre tabaco negro es de 25%. Como supuestamente éste representa la protección que desea otorgarse al cultivo nacional, parece razonable dejarlo tal como está, pero compensarlo en el gravamen total que se señale sobre el cigarrillo importado de tabaco negro. Finalmente, debe destacarse que los aranceles sobre otros insumos importados se ubican alrededor de 30%, lo cual representa un recargo que, bajo el principio enunciado anteriormente no deberían estar pagando los cigarrillos importados. Desafortunadamente, es complejo compensar este recargo puesto que su incidencia depende de la participación de los insumos extranjeros en los totales y la base no es el precio de distribución del cigarrillo sino el precio CIF de los insumos.

En el capítulo final se argumentará que el impuesto al consumo de cigarrillos debe ser modificado radicalmente, tanto para el cigarrillo nacional como para el importado. Aquí se destaca que, además, no conviene mantener la diferencia de tasas de 20 puntos porcentuales entre el cigarrillo nacional de tabaco nacional y aquel de tabaco importado. La razón es que la protección al cultivo del tabaco ya está consignada en el arancel y resulta engorroso utilizar dos instrumentos para un solo objetivo. Además, los 20 puntos de exceso sólo protegen indirectamente al cultivador de tabaco negro en la medida que desestimulen el consumo de cigarrillos de tabaco rubio. Este efecto, a la luz de los tamaños de las elasticidades precio de demanda estimadas no es muy importante. Lo que sí es

importante es la posición desventajosa en que esta sobrecarga ha colocado a los cigarrillos nacionales frente a las importaciones. Como se indicó en el curso del capítulo, el fracaso del Marlboro Nacional puede atribuirse parcialmente a esta sobrecarga.

b. Control de precios

La industria nacional está sujeta a control de precios sobre los cigarrillos que produce. El análisis efectuado sugiere que este control fue eficaz y suficiente en el pasado para evitar que la industria percibiera ganancias de carácter monopolístico⁷. Una alternativa al control directo es la apertura de importaciones. En la actualidad, las importaciones están sujetas a licencia previa y las de cigarrillos de tabaco negro pagan 20 puntos más de arancel que las de tabaco rubio. Se propone liberar tanto los precios internos como las importaciones e igualar la carga indirecta porcentual de los cigarrillos importados de tabaco negro con aquella de los producidos localmente. La ejecución de esta propuesta garantiza un control de precios automático que además "fija" el precio en el nivel que dicten los precios internacionales, según resulta recomendable para industrias ya maduras como la del tabaco.

c. Flexibilidad del Impuesto al Consumo

Ni la industria nacional ni los importadores legales pueden continuar sujetos a las fluctuaciones en el control policivo al contrabando. Este último es función principalmente de las administraciones departamentales y de la aduana nacional, entidades que lo han practicado con éxito variable. A mediados de la década de los años setenta, por ejemplo, el control fue tan insatisfactorio que no se registraron importaciones legales, y la industria nacional fracasó en el lanzamiento del Marlboro Nacional. Hoy en día, el control es algo más rígido toda vez que el precio de venta del cigarrillo de contrabando en las calles de Bogotá (\$50.00) permite al menos un mercado reducido para los importadores legales y para las marcas intermedias de la industria nacional⁸.

No es del caso discutir detalladamente la tarifa de impuestos adecuada que se desprende de los efectos nocivos que el cigarrillo tiene sobre la salud. Para el caso colombiano, una consideración más pertinente es diseñar un impuesto que se pueda recaudar sin ser inequitativo entre la industria nacional y las importaciones legales y sin colocar en posición ventajosa al cigarrillo de contrabando. El impuesto que se propone en el capítulo final del presente estudio articula esta consideración con la responsabilidad del recaudo que le corresponde a los departamentos y a la aduana nacional.

⁷ Fundamentalmente, la que se desprende del estudio original es que la función de demanda que enfrenta el productor tiene una elevada elasticidad. Como la elasticidad estimada de la demanda real es baja, se concluye que el control de precios existente puede haber sido efectivo, si bien no necesariamente eficiente.

⁸ Conviene notar, sin embargo, que los primeros datos sobre importaciones en 1981 revelan un descalabro casi total de las importaciones legales.

Determinación de las importaciones legales

El análisis de la presente sección enfoca las importaciones legales de cigarrillos. Se analizan las características estructurales del mercado de cigarrillos extranjeros. Interesa en particular, conocer las respuestas de la demanda respecto del precio y de las importaciones legales respecto de la carga tributaria. Esta información podría esclarecer el interrogante referente al impacto de las tarifas de impuestos sobre los recaudos fiscales. Con las cifras de importaciones se pueden identificar algunos parámetros de la oferta de dichas importaciones y de la demanda por cigarrillo extranjero⁹. La primera de estas funciones:

$$IL = D_0 + D_1 \times PIB + D_2 \times ILI + D_3 \times (Pm - Cm - Tm) \quad (2)$$

Es decir, la oferta de importaciones legales depende de PIB, variable que indica la cantidad de recursos de la economía; de ILI, o sea de la medida de liberación a las importaciones; y del margen bruto que reciben los importadores, calculado como la diferencia entre el precio y la suma del valor CIF, los impuestos y el diferencial cambiario¹⁰. El resultado obtenido fue el siguiente:

$$IL = -92.66 + 0.28 \times PIB + 54.07 \times ILI + 29.35 \times (pm - Cm - Tm) \quad (3)$$

(0.09)	(22.18)	(9.98)
(3.16)	(2.44)	(2.94)

Todos los coeficientes tienen el signo esperado y son significativos. El primero indica que un aumento de 1.000 millones (pesos de 1970) en el producto interno bruto eleva la oferta en 280.000 cajetillas; el segundo estima en 54.000 cajetillas el efecto de elevar en 1 punto porcentual la relación entre importaciones efectivas y deseadas; y según el tercero, un incremento de \$ 1.00 de 1970 (\$ 10.00 de hoy) en el margen de los importadores elevaría la oferta en 29 millones de cajetillas. Estos naturalmente no son efectos finales, puesto que miden movimientos sobre una función, sin contemplar todas las repercusiones adicionales que requiere el alcanzar un nuevo equilibrio. Nótese, por ejemplo, que el coeficiente de ILI, en la forma reducida¹¹ es muy inferior al medido en la ecua-

⁹ Véase el Apéndice I.

¹⁰ Esta función, en el modelo matemático del primer capítulo del trabajo original no aparece explícitamente, toda vez que ahí se supone totalmente elástica.

¹¹ La forma reducida es:

$$IL = -4.79 + 1.41 \times Cm + 0.02 \times PIB + 6.76 \times (Cn + Tn) - 7.50 \times Tm + 24.99 \times ILI \quad (1)$$

(7.04)	(0.05)	(1.56)	
(0.20)	(0.36)	(4.33)	
	(3.85)	(17.98)	
	(1.94)	(1.39)	

$$R^2 = 0.62$$

$$ET = 12.82$$

donde IL representa las importaciones legales en millones de cajetillas.

ción (3). Lo que ocurre es que el aumento en la oferta que resulta de incrementar ILI conduce a una disminución en el margen, el cual, a su vez compensa parcialmente el efecto inicial.

La otra forma estructural que puede estimarse es la diferencia entre la demanda por importaciones y la oferta de contrabando. La primera se especifica como sigue:

$$D_m = B_0 + B_1 \times (P_m - P_b) + B_3 \times \text{PIB} \quad (4)$$

Es decir, los efectos de los precios se suponen simétricos y además se incorpora el efecto del PIB. De otra parte, la hipótesis de oferta de contrabando se formula en la ecuación siguiente:

$$S_m = C_0 + C_1 \times T_m + C_2 \times \text{PIB} \quad (5)$$

o sea, se postula que el contrabando depende positivamente tanto de la suma de los impuestos y el diferencial cambiario (t_m) como del PIB: esta última variable representa la cuantía total de los recursos humanos y físicos del país. La ecuación que se puede estimar es:

$$D_m - S_m = (B_0 - C_0) + B_1 \times (P_m - P_b) - C_1 \times T_m + (B_3 - C_2) \times \text{PIB} \quad (6)$$

Esta permite identificar B_1 , cuál es la respuesta de la demanda respecto del precio relativo y C_1 , parámetro indicativo de la respuesta de la oferta de contrabando respecto de la diferencia entre precio interno y el costo CIF. El resultado obtenido fue:

$$D_m - S_m = 34.72 + 0.96 \times (P_m - P_b) - 10.93 \times T_m + 0.03 \times \text{PIB} \quad (7)$$

(5.00)	(5.24)	(0.07)
(0.19)	(2.08)	(0.37)

Los coeficientes estimados no son inconsistentes con las restricciones del modelo. La respuesta de la demanda respecto del precio no difiere significativamente de cero. Sobre la base del tamaño del error típico se aprecia que ésta no puede ser muy grande; o sea, que la demanda por cigarrillo rubio parece ser bastante inelástica. El coeficiente de la suma de los impuestos y el diferencial cambiario es menor que cero, tal como estaría previsto; esta suma representa el aliciente económico de los contrabandistas. El efecto de aumentarlo en un peso de 1970 sería incrementar las importaciones ilegales en 11 millones de cajetillas. La baja respuesta de la demanda y del contrabando respecto del precio relativo y de T_m respectivamente explican porque las rebajas pequeñas en los impuestos no aumentarían sustancialmente las importaciones legales en comparación con el tamaño del mercado, tal como lo había enseñado la forma reducida en la nota 10. El coeficiente de PIB no es significativamente diferente de cero, resultado indicativo de la igualdad de D_3 y C_2 ; es decir la respuesta aritmética de la demanda respecto del ingreso es igual al efecto correspondiente del PIB

sobre la oferta de contrabando. Finalmente, se destaca que el término constante es positivo, como habría de esperarse de la diferencia entre los volúmenes extrapolados de la demanda total en $P_m = P_b$ y de la oferta de contrabando en $T_m = 0$. La diferencia entre los valores reales de D_m y S_m cuando las variables anteriores toman los valores indicados debe ser mucho mayor, toda vez que la respuesta de la oferta de contrabando probablemente aumenta a medida que T_m disminuye; además si se acepta el supuesto de que D_m se aproxima al tamaño del mercado a medida que P_m se acerca a P_b , entonces la respuesta de D_m sería mayor cuanto menor fuese el valor de P_m en la forma que sugiere la función dibujada en la Gráfica 3.

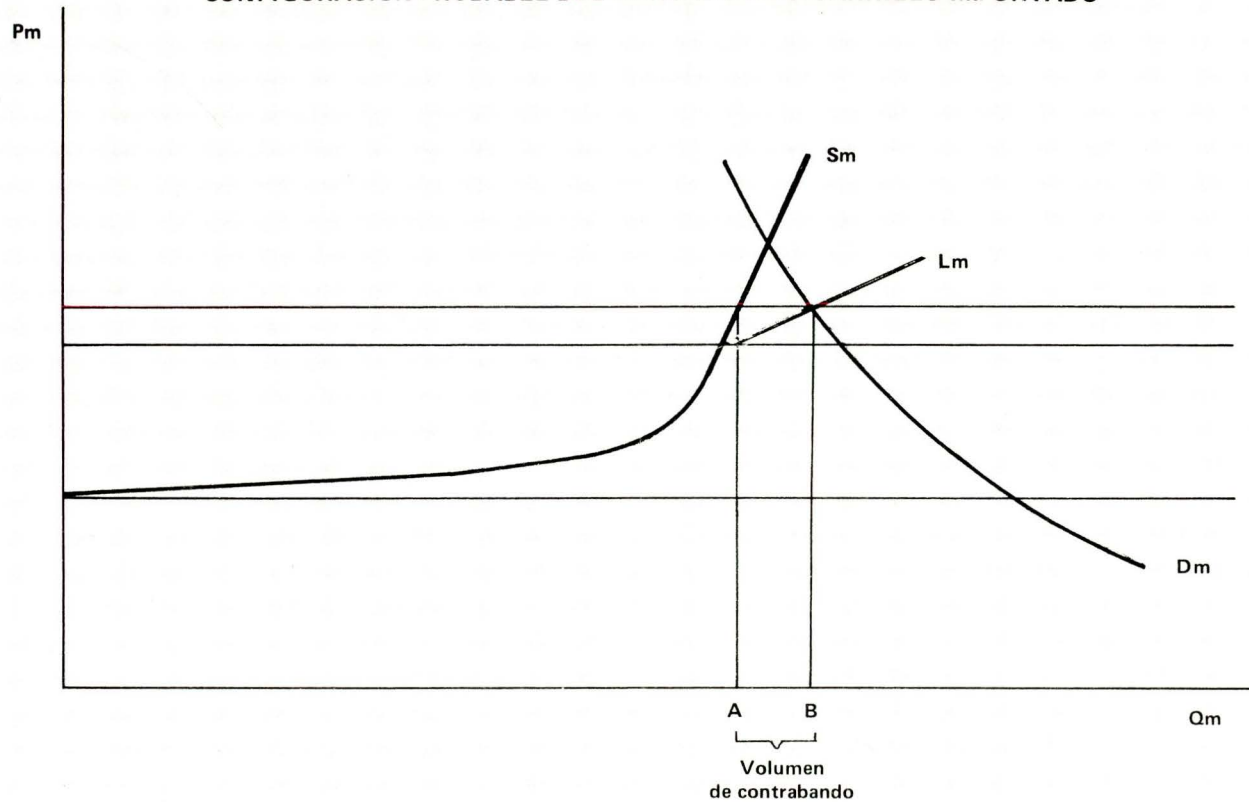
Implicaciones tributarias y recomendaciones de política

En la sección anterior se concluyó que las disminuciones pequeñas en los impuestos indirectos tienen un efecto poco significativo sobre las importaciones legales. Tanto la respuesta de la demanda por cigarrillo importado respecto del precio como aquella del contrabando respecto de los impuestos son, en el vecindario de las observaciones, de una magnitud más bien reducida. Anteriormente se sustentó la premisa según la cual los impuestos a los cigarrillos nacionales y a los cigarrillos importados deberían ser equitativos, tanto en su porcentaje nominal como en el efectivo. Es decir, las tarifas porcentuales de impuesto sobre el precio CIF del cigarrillo extranjero y sobre el precio de distribución del cigarrillo nacional deben ser iguales y protegidas contra las importaciones ilegales. Si se nota que las importaciones ilegales llegan a cerca de 500 millones de cajetillas por año, se aprecia la importancia del control represivo del contrabando; las importaciones ilegales atienden alrededor del 90% de la demanda por cigarrillo importado.

Ahora bien si se contempla disminuir el impuesto al consumo, la disposición debe cubrir ambos tipos de cigarrillos, el producido internamente y el importado, e igualar los gravámenes porcentuales, tal como se desprende de la premisa de equidad propuesta. Una pregunta fundamental es si la disminución en las tarifas aumenta o reduce los recaudos tributarios totales. Puede aproximarse la respuesta con un ejemplo. Actualmente, la mayoría del cigarrillo nacional paga una tarifa porcentual de 125%, y el cigarrillo importado liquida impuestos que ascienden a 145% del precio CIF. Se evalúa a continuación el efecto sobre los recaudos totales de igualar ambas tarifas al 100%. El resultado probable se analiza en el Cuadro 3. La primera columna aproxima la situación actual. Con el cambio propuesto, el precio del cigarrillo nacional, relativo al del cigarrillo aumenta en 8%, cambio que traslada 8 millones de cajetillas del mercado de cigarrillo nacional al mercado del cigarrillo extranjero¹². Además, el precio **absoluto** del cigarrillo nacional disminuye en 125%, lo cual aumenta su consumo en 2.5%, o sea 25 millones de cajetillas¹³. El efecto neto es un aumento de 17 millones de cajetillas.

El mercado de cigarrillos importados recibe el traslado de demanda de 8 millones calculado anteriormente; por lo demás, como el precio real absoluto disminuye en 22.5%, la elasticidad supuesta en la nota No. 13 implica un incre-

GRAFICA 3
CONFIGURACION PROBABLE DEL MERCADO DE CIGARRILLO IMPORTADO



Errata: Esta hoja deberá insertarse en la página 140 del Volumen XII No. 2 (julio de 1982) de Coyuntura Económica, pues la Gráfica 3 es parte integral del informe de investigación "El Mercado de Cigarrillos en Colombia; Características y Políticas" por *Mauricio Carrizosa Serrano*.

mento adicional de 6 millones de cajetillas. Así las cosas, Dm ascendería en 14 millones de cajetillas. Finalmente, el valor de los coeficientes de Tm en las ecuaciones (1) y (7) presentadas anteriormente indican que el contrabando no disminuiría en más de cinco millones de cajetillas. Con estos parámetros, el recaudo desciende en \$ 1.700 millones aproximadamente. En el ejemplo del Cuadro 3, lo recaudado por cigarrillo importado no sufre alteración significativa. Sin embargo, la lógica del modelo de la primera parte y la presencia de importaciones legales indican que si se disminuye la tarifa a partir de su nivel prohibitivo, los citados recaudos **tienen** que aumentar inicialmente y luego, a partir de cierta tarifa intermedia **tienen** que descender nuevamente. Los estimativos obtenidos sugieren que la curva descrita es más bien "plana" por la presunta concavidad de la oferta de contrabando y la inelasticidad de la demanda por cigarrillo importado. El resultado de estas características estructurales del mercado de cigarrillos es que si se reducen e igualan ambas tarifas, la pérdida de los recaudos originados en el inelástico nacional difícilmente es compensando por los impuestos que pudiera generar un menor volumen de contrabando.

A pesar del "pesimismo" de elasticidades que muestra el estudio este autor propone reducir e igualar los porcentajes globales de tributación sobre el precio

¹² Esta primera afirmación se basa en la ecuación:

$$C_n = 42.51 + 3.61 \times \text{PIB} + 100.87 \times \left(\frac{P_m}{P_n}\right)$$

(0.34)
(17.43)

(10.74)
(5.79)

R² = 0.81
ET = 70.56

donde Dn es el consumo total (negro y rubio) de cigarrillo nacional y $\left(\frac{P_m}{P_n}\right)$ es el valor estimado en función de todas las variables exógenas del cociente del precio promedio del cigarrillo importado al precio promedio del cigarrillo nacional. Si se disminuyen las tarifas hasta 100o/o, $\left(\frac{P_m}{P_n}\right)$ bajaría, en la ausencia de restricciones cuantitativas, en 8o/o, lo cual disminuye el consumo en 8 millones de cajetillas.

¹³ Se ha supuesto una elasticidad respecto al precio absoluto de 0.2o/o. Este parámetro se obtuvo sobre la base de dos regresiones de demanda corridas para el período 1950-1965, durante el cual la participación del contrabando de cigarrillos en el consumo no era muy significativa:

$$D_n = 3.25 + 0.80 \times \text{PIB}' - 0.29 \times P_n'$$

(0.05)
(0.25)

(16.59)
(1.18)

R² = 0.96
ET = 0.04

$$D_n = 3.29 + 0.80 \times \text{PIB}' - 0.13 \times P_b'$$

(0.05)
(0.10)

(16.42)
(1.35)

La única diferencia entre las dos ecuaciones es la diferencia del precio. En la primera se utiliza el precio promedio y en la segunda se emplean el precio del cigarrillo negro como Pielroja o Nacional. La cifra de 0.2 que se tomó corresponde al decimal interior entre los dos estimativos. La mayoría de los estimativos recopilados en McLure y Thirsk (1978), pp. 501-502, se ubican entre 0 y 1 y promedian 0.6o/o.

CUADRO 3
EFFECTO DE IGUALAR AL 100%
LA TRIBUTACION SOBRE LOS CIGARRILLOS

	Situación actual (millones de pesos)	Resultado probable (millones de pesos)
Cigarrillo nacional		
Consumo (millones de cajetillas)	1.000	1.017
Precio de distribución (\$)	7	7
Tarifa (m)	125	100
Recaudos	8.750	7.119
Cigarrillo importado		
Consumo	500	514
Contrabando	450	445
Base tributaria	50	125
Precio CIF	15	15
Tarifa (m)	145	100
Recaudos	1.088	1.035
Recaudo total	9.838	8.154

CIF de los cigarrillos extranjeros y sobre el precio de distribución del cigarrillo nacional. La igualación de gravámenes se desprende de la premisa de que la industria de tabaco no debe ser protegida. Esta premisa se sustenta en los argumentos siguientes:

1. La industria colombiana del tabaco cuenta ya con una amplia experiencia capitalizada en las dos o tres empresas que por largo tiempo han suministrado más del 90% de la producción de cigarrillos. Su principal desafío para el futuro es penetrar en el mercado de cigarrillo rubio de alta calidad. El éxito que tenga depende de factores internos de las empresas, resumidos en sus costos de producción, y de factores externos tales como el tratamiento fiscal a la sociedad anónima y el valor real del tipo de cambio. La protección no podría justificarse para sostener altos costos de producción, como es el lamentable caso de la industria automotriz, y no es un instrumento flexible para compensar aquellos efectos de factores externos que merecen compensación. El aún discutible argumento de la protección gradualmente disminuida para la industria naciente obviamente no se aplica a la industria colombiana del tabaco.
2. La inelasticidad-precio de la demanda por cigarrillos importados hace de dicho producto un buen candidato para la tributación desde el punto de vista enteramente fiscalista. Los aranceles, sin embargo, no son un instrumento

eficaz de protección, toda vez que no reducen el consumo, dentro del rango de tarifas no invalidadas por el contrabando. Aun cuando los estimativos de la respuesta de la demanda por cigarrillos importados respecto del precio relativo no son del todo satisfactorios, éstos, junto con los obtenidos para el mercado de cigarrillos nacionales, apoyan la hipótesis de inelasticidad-precio.

3. El mercado de cigarrillos presenta un dilema complicado a las autoridades de política económica. De una parte, la bondad intrínseca de combatir el contrabando y de aumentar los recaudos originados en el cigarrillo importado respaldan la propuesta de disminuir los gravámenes sobre este tipo de cigarrillos. De otra parte, la inelasticidad de la demanda por cigarrillo nacional no hace atractivas las reducciones en las tasas de tributación que le corresponden. El ineludible objetivo de la equidad tributaria entra entonces en conflicto con aquel de maximizar los recaudos y/o combatir el contrabando, cuando no se dispone de instrumentos alternativos eficaces para detener las importaciones ilegales. Si se sustituye el objetivo de equidad por aquel de protección a la industria nacional se agudiza todavía más la medida de conflicto entre las decisiones posibles.

Ahora bien, la selección de una tasa "baja" es naturalmente arbitraria. Se propone aquí definirla como la menor posible tal que mantenga el valor actual de los recaudos departamentales bajo el supuesto de que el contrabando se suprima. Este criterio básicamente busca darle el máximo potencial al instrumento tributario de combatir el contrabando manteniendo la posibilidad de recuperar los recaudos de acuerdo con el tamaño del mercado. Para aplicarlo, se toma el tamaño actual del mercado (1.500 millones de cajetillas) y su distribución entre cigarrillo nacional (1.000 millones de cajetillas) y cigarrillo importado (500 millones de cajetillas). Con los precios de distribución actuales, el recaudo asciende a cerca de 7.700 millones de pesos anuales. Se trata entonces de resolver la ecuación:

$$7,700 = t \times (P_{dn} \times D_n + P_{dm} \times D_m)$$

donde P_{dn} y P_{dm} son los precios de distribución de los cigarrillos nacionales y extranjeros respectivamente. Al remplazar los valores reales se tiene

$$t = \frac{7.700}{7 \times 1.000 + 14 \times 500} = \frac{10.500}{14.500} = 0.55$$

Es decir, la tasa buscada sería de 55%. El arancel de 10% sobre cigarrillo importado se suprimiría, toda vez que según se argumentó, la protección no es conveniente en el caso de los cigarrillos. El impuesto al consumo sería de 45% y todos los cigarrillos quedarían exonerados del impuesto a las ventas; los nacionales tendrían derecho a deducir de los impuestos de ventas cargados sobre los insumos, el impuesto al consumo. Esta es una fórmula de ceder completamente el impuesto de ventas sobre los cigarrillos a los departamentos,

como se ha propuesto anteriormente¹⁴. Los cigarrillos nacionales continúan gravados por el impuesto al deporte y, los extranjeros por los impuestos de PROEXPO, Fondo Cafetero, derechos consulares y fomento tabacalero. Este último se modifica de \$ 0.12 por cajetilla a 2.6% *ad-valorem* (cerca de \$ 0.40 por cajetilla en la actualidad); con este impuesto el recaudo potencial para fomentar el cultivo de tabaco es de \$ 200 millones aproximadamente. El desarrollo de esta principal materia prima es una importante tarea que el país debe adelantar con el fin de respaldar el crecimiento de la industria nacional y de los exportadores. De particular interés es el desarrollo de los cultivos comerciales de tabaco rubio y el apoyo tecnológico a los cultivadores de tabaco negro.

La distribución propuesta de la carga tributaria se presenta en el Cuadro 4. Ya se han sintetizado las razones para igualar las cargas entre los cigarrillos nacional y extranjero. A continuación se resumen las que sustentan la rebaja de los impuestos.

1. Las elasticidades ingreso y precio de los cigarrillos son lo suficientemente bajas para garantizar que la tributación a los cigarrillos sea regresiva de suerte que contribuye a la inequidad vertical del sistema tributario. También se eleva la inequidad horizontal, toda vez que afecta solamente a los fumadores de cada tramo de ingreso. Esta inequidad horizontal sólo tendría sentido si la elasticidad precio fuese "alta", puesto que así se reprimiría el consumo de un bien que tiene efectos deletéreos sobre la salud.
2. La misma característica de la elasticidad ingreso de la demanda de cigarrillos explica la baja elasticidad ingreso de los recaudos de los departamentos. Si se desea fortalecer las finanzas de los departamentos estas no pueden continuar dependiendo de impuestos sobre bienes cuya demanda crece en menos proporción que el ingreso.
3. La participación del cigarrillo importado en el consumo ha registrado un aumento muy significativo durante la última década. Como los departamentos y la aduana nacional no han contenido el contrabando este cambio también ha debilitado y debilitará en el futuro las finanzas departamentales.
4. Es deseable que los cigarrillos nacionales y extranjeros compitan en igualdad de condiciones entre sí y no estén amenazados por el "dumping" del contrabando, con el fin de defender el desarrollo eficiente de la industria tabacalera, protegiendo al mismo tiempo los beneficios del consumidor. Para ello es indispensable combatir el contrabando. Una condición necesaria para lograrlo es la significativa reducción de los impuestos puesto que, como se indicó, el éxito del control represivo ha sido muy limitado.
5. La reducción o eliminación del contrabando es deseable por sí sola. La comercialización ilegal del cigarrillo extranjero lleva consigo una transferencia de carácter muy probablemente regresivo, que se origina en el consumidor y beneficia al contrabandista.

¹⁴ Comisión de Reforma Tributaria (1969), p. 220.

CUADRO 4

ESTRUCTURA PROPUESTA DE IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS

Cigarrillo nacional		Cigarrillo extranjero	
Impuesto	% sobre precio de administración	Impuesto	% sobre precio CIF
Deportes	10.0	Consumo	45.0
Consumo	45.0	PROEXPO	5.0
		Fondo Cafetero	1.5
		Fondo Tabacalero	2.6
		Impuesto Consular	0.9
Total	55.0		55.0

6. Sería conveniente incorporar el consumo de cigarrillos extranjeros a la base del impuesto al consumo, toda vez que este componente de la demanda es el que tiene una elasticidad ingreso menos baja.

Al reducirse a menos de la mitad la tributación de los cigarrillos es muy probable que los recaudos sean menores. La razón es que dudosamente se cumple el supuesto de suprimir el contrabando totalmente; con tarifas similares o inferiores, las importaciones ilegales de electrodomésticos, por ejemplo son aún muy significativas. La reducción del impuesto se fundamenta en las razones enunciadas anteriormente. Una de ellas es su baja elasticidad ingreso, origen de la poca dinámica que enseñan los ingresos fiscales de los departamentos. Uno de los objetivos de política debe ser aumentar la elasticidad ingreso de los impuestos departamentales. En consecuencia, debe buscarse la sustitución gradual del impuesto a los cigarrillos por gravámenes que presenten elasticidades más elevadas. Ello plantea un problema de fondo de las finanzas departamentales, analizado recientemente por la Misión de Finanzas Intergubernamentales. En su informe, la misión recomienda:

“que los departamentos puedan, dentro de cierto límites, establecer ciertas sobretasas a los productos consumidos dentro de sus propios límites territoriales, con el fin de darle a la administración departamental una mayor flexibilidad fiscal, aunque para evitar un contrabando significativo interdepartamental, tales límites deben ser bastante reducidos”¹⁵.

pero más atrás reconoce que

“los estudios disponibles no han calculado las elasticidades de sustitución entre los diversos tipos de cigarrillos. Tampoco se conoce con

¹⁵ Misión de Finanzas Intergubernamentales (1901) p. 250.

exactitud el precio al cual el contrabando dejaría de ser rentable y por lo tanto, averiguar cuál podría ser el impuesto mínimo aceptable para el cigarrillo de importación, cifra que podría ser nula o “negativa” dado que la tasa “negra de cambio en ocasiones ha estado cerca de 10% por debajo de la oficial”.

“...La conclusión que se obtiene en cuanto al tabaco es que su gran inelasticidad tiene origen, ante todo en el auge del contrabando, y que tiene que diseñar una política más adecuada de impuestos, que junto con controles adicionales, permitan elevar los recaudos. La solución más adecuada no es evidente a primera vista y las que implican uniformar las cargas para cigarrillos nacionales y extranjeros no necesariamente son las más ventajosas”¹⁶.

Por las razones planteadas en el presente estudio, es claro que el consumo de cigarrillos no podría ser objeto de las sobretasas a que hace referencia la Misión. Aquellas razones se basan fundamentalmente en el conocimiento que el estudio ahora aporta sobre las elasticidades de demanda por cigarrillos. Corresponde entonces buscar otras maneras de mejorar las estructuras de los ingresos tributarios. En su propuesta de mayor fondo, la Misión Bird-Wiesner sugiere que mientras los departamentos se capacitan para cumplir adecuadamente sus funciones, estas se adelanten estableciendo corporaciones regionales financiadas con recursos recaudados localmente...” a través de sobretasas al impuesto predial o por medio de contratos con los gobiernos centrales, departamentales o municipales...”¹⁷. Sin embargo, el problema pertinente que se plantea en este trabajo es más inmediato; como sustituir una fuente inadecuada de recursos por otra más aceptable para financiar tributariamente los gastos que actualmente corren por cuenta de los departamentos. Una posible solución recoge los diagnósticos de la Misión sobre los impuestos diferentes de licores, cerveza y cigarrillos. En su informe la Misión destaca que

“...el gravamen de gasolina es de cuatro centavos por galón pagado por las compañías distribuidoras más ocho centavos por galón consumido en el departamento y cubierto por Ecopetrol”¹⁸.

También identifica problemas con el actual sistema de tributación a los vehículos automotores, en lo que toca a las definiciones de la base y de las tarifas¹⁹. Ambos impuestos probablemente cumplen dos condiciones deseables, a saber la de una elasticidad ingreso elevada y la de ajustarse al principio de tributación según beneficio. Aun cuando este autor no conoce estimativos de la demanda familiar o individual por gasolina o automotores, la observación casual sí le sugiere que la respuesta de esta función respecto del ingreso es elevada; por ejemplo en el renglón del transporte urbano, un automóvil particular consume

¹⁶ *Ibid* p. 198.
¹⁷ *Ibid*, p. 248.
¹⁸ *Ibid*, p. 199.
¹⁹ *Ibid*.

más por persona—kilómetro que un bus, y son las personas de ingresos medios y altos quienes más poseen vehículos para uso particular. De otra parte,

“...el principal tipo de servicio provisto directamente por los gobiernos departamentales ha sido la construcción y mantenimiento de algunas carreteras, fuera de los servicios de educación y salud que hoy en día se encuentran virtualmente nacionalizados”²⁰.

Siendo la construcción y mantenimiento de carreteras la principal área de gasto, el principio de tributación según área de beneficio también apoya el fortalecimiento de los impuestos de gasolina y automotores. En cuanto al primero, la reforma obvia es transformar su carácter específico a la modalidad *ad-valorem* fijando un porcentaje que recupere para los departamentos la pérdida originada en el menor poder adquisitivo de la moneda. En cuanto al segundo, que se refiere a las licencias anuales de funcionamiento se acogen las propuestas de la Misión Bind-Wiesner, cuales son:

1. Liquidar la licencia según el valor del vehículo particular por “estar más directamente relacionada con la capacidad de pago” y representar “una aproximación más cercana al ideal de un impuesto de suma fija que se gradúa en concordancia con el excedente del consumidor”²¹.
2. “En el caso de los vehículos comerciales, en los cuales las diferencias de peso son considerables, se puede incluir este factor en la base, además del valor, como una manera de aproximar el impuesto a los costos variables de mantenimiento de las vías ocasionadas por la operación del vehículo”²².
3. Publicar anualmente un listado de los valores estimados de los vehículos, por año y modelo. Este listado debe ser distribuido automáticamente a los departamentos y distritos especiales para que sea cobrado el impuesto que toca en el momento de registro”²³.
4. Autorizar a las autoridades locales a fijar tarifas “suficientemente altas para que su producido sea superior a lo que actualmente se recauda”²⁴.
5. “Para evitar una evasión excesiva se recomienda que el impuesto se cobre únicamente por los departamentos y distritos especiales y no por todos los municipios”²⁵.

Teniendo en cuenta el tamaño del parque automotor en Colombia (más de medio millón de vehículos en **1977 sin incluir Bogotá**), parece obvio que el rendimiento de este impuesto puede ser mucho mayor al actual; pues ocurre

²⁰ *Ibid.* p. 248.

²¹ *Ibid.* p. 200.

²² *Ibid.* p. 201.

²³ *Ibid.* p. 201.

²⁴ *Ibid.* p. 201.

²⁵ *Ibid.* p. 201.

que los procedimientos de liquidación y cobro que actualmente se siguen en los departamentos son en su mayoría inadecuados.

Ahora bien, los mayores atractivos del impuesto de cigarrillos, desde el punto de vista enteramente fiscalista, es la inelasticidad precio de demanda y su tradicional bajo costo de recaudación. Esta última característica se ha perdido recientemente con el auge del contrabando, pero refleja el bajo esfuerzo de recaudación a que estaban acostumbrados los departamentos. El mejor provecho del impuesto sobre los automotores exige esfuerzos administrativos mayores que los consignados en el cobro del impuesto al consumo sobre el cigarrillo nacional, y por lo menos iguales a los que deberían destinarse a un recaudo eficaz del impuesto sobre cigarrillo extranjero. En consecuencia, a medida que el contrabando incrementa su participación en el mercado, pierde fuerza el argumento de menor costo de recaudación a favor del impuesto sobre los cigarrillos.

Hay otras posibilidades para mejorar la situación fiscal de los departamentos que por su mayor alcance en términos de recaudos adicionales no se discuten en este aparte. Si se trata de restarle importancia a los impuestos sobre los "vicios" en general, las fuertes alternativas propuestas por McLure y Thirsk (1978), son el impuesto de ventas o impuestos más progresivos aún sobre el ingreso, la propiedad, o el patrimonio. Para el caso colombiano, se trataría probablemente de incrementar el recaudo de los anteriores gravámenes manteniendo las tarifas actuales, y de aumentar las cesiones a los departamentos.

Las otras propuestas que se desprenden del análisis son las siguientes:

1. Sustituir el control de precios a la industria nacional por el régimen de libre importación sin arancel para cigarrillos de tabaco negro. La razón es el supuesto de que el precio internacional es un mejor indicador del valor de los cigarrillos que los precios calculados sobre la base de información de costos por parte de las autoridades de control de precios.
2. Trasladar también los cigarrillos de tabaco rubio al régimen de libre importación. El análisis econométrico muestra que las restricciones cuantitativas desestimulan las importaciones legales y aumentan el contrabando.
3. La baja en las tarifas facilita de por sí la administración del control al contrabando. Además se sugiere no quemar las incautaciones sino más bien ofrecerlas a los importadores legales o a los establecimientos de Comercio al por menor a un precio no inferior al costo CIF más impuestos más un margen mayorista normal.

BIBLIOGRAFIA

Carrizosa, Mauricio (1979), "Tributación de los Cigarrillos", memorando no publicado para el Ministerio de Hacienda y el Director General de Impuestos Nacionales.

Cortés de Zambrano Ligia: Prada, María Teresa, y Giraldo Gonzalo, (1979). "La Industria del Tabaco" Revista de Planeación y Desarrollo, Vol. XI, No. 2 agosto, pp. 151 - 193.

Departamento Nacional de Planeación (1972) "Concepto sobre la solicitud de Coltabaco para la producción en Colombia de Cigarrillos de Marcas Extranjeras" DOC- DNP- 961- UEIA- DA, octubre.

Departamento Nacional de Planeación (1974) "Producción Nacional e Importaciones de Cigarrillos de Tabaco Rubio", Documento DNP- 1.240- UEI, diciembre.

Departamento Nacional de Planeación (1975) "Producción, Consumo e Impuestos en el mercado de Cigarrillos", Documento DNP- 1.266- VEI, abril.

Departamento Nacional de Planeación (1975) "Producción e Importaciones en el Mercado de Cigarrillos" Documento DNP- 1.322- VEI- Rev. 1.

Departamento Nacional de Planeación (1977), *Cuentas Regionales de Colombia*. Bogotá.

U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, (1979), "Country Demographic Profiles", Colombia, October

Fiscal Mission to Colombia (1965), *Fiscal Survey of Colombia* publicado para el *Joint Tax Program* de la OEA por The Johns Hopkins Press, Baltimore.

Gillis, Malcolm (1974) "Reforma del Impuesto a las Ventas" en Musgrave y Gillis (eds.), *Propuesta de una Reforma Fiscal para Colombia*. Tomo III Ediciones del Banco de la República, pp. 59 - 140 y particularmente pp. 88 - 92.

Hey, Sally, (1974), "Ingresos Municipales y Departamentales en Colombia: Propuesta de Reforma, en Musgrave y Gillis (eds.), *Propuesta de una Reforma Fiscal para Colombia*. Tomo III pp. 257 - 328.

Kravis, Irving B., Heston, Alan y Summers Robert, (1978), *Internacional Comparisons of real product and purchasing power*, publicación para el Banco Mundial de The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.

McLure, Charles E. y Thirsk, Wayne R. (1978) "The Inequity of Taxing Iniquity; A Plea for Reduced Sumptuary Taxes in Developing Countries", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 26, April, pp. 487 - 503.

Ministerio de Desarrollo Económico (1981), Plan Indicativo de la Industria de Cigarrillos" Documento preliminar no publicado.

Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia" Informe sujeto a revisión para su publicación final, julio.

APENDICE I

Modelo Econométrico del Mercado de Cigarrillos

En este apéndice se resumen el modelo del mercado de cigarrillos que sirve de base para buena parte del análisis desarrollado en el texto, con el fin de establecer la forma de identificar sus parámetros. Las ecuaciones propuestas en el texto son las siguientes:

1. $D_n = A_0 + A_1 \times (P_m - P_b) + A_3 \times \text{PIB}$
2. $D_m - S_m = (B_0 - C_0) + B_1 \times (P_m - P_b) - C_1 \times \text{IDC}$
 $+ (B_2 - C_2) \times \text{PIB}$
3. $IL = D_0 + D_1 \times \text{PIB} + D_2 \times \text{ILI} + D_3 \times (P_m - \text{PCIF} - \text{IDC})$
4. $P_b = E_0 + E_1 \times P_m + E_2 \times (C_n + T_n) + E_3 \times \text{PIB}$
5. $D_m - S_m = IL.$
6. $S_n = D_n.$

Donde D_n , $(D_m - S_m)$, IL , P_m , P_b y S_n son las variables endógenas y PCIF , IDC , ILI , PIB , y $(C_n + T_n)$ son las variables exógenas. Sus definiciones se resumen a continuación:

- D_n = Consumo de cigarrillo nacional
- $D_m - S_m$ = Exceso de demanda sobre el contrabando de cigarrillo importado
- IL = Oferta de importaciones legales.
- P_m = Precio de cigarrillo importado
- P_b = Precio de cigarrillo nacional
- S_n = Oferta de cigarrillo nacional
- PCIF = Precio CIF de los cigarrillos importados
- IDC = Impuestos más diferencial cambiario sobre el cigarrillo importado
- ILI = Índice general de liberación de importaciones
- PIB = Producto interno bruto
- $C_n + T_n$ = Costo de producción más impuestos indirectos sobre el cigarrillo nacional.

Todas las ecuaciones cumplen la condición de orden para estimación por dos etapas. Restringiendo el consumo nacional al de tabaco negro se obtienen los resultados siguientes:

$$1. D_n = 127.24 + \frac{2.19}{(0.36)} \times \text{PIB} + \frac{131.32}{(21.51)} \times (P_m - p_n)$$

(6.07) (6.10)

$$R^2 = 0.62$$

$$ET = 85.38$$

$$2. D_m - S_m = 34.71 + \frac{0.96}{(5.00)} \times (P_m - P_b) + \frac{0.03}{(0.08)} \times \text{PIB}$$

(0.19) (0.37)

$$R^2 = 0.20$$

$$ET = 17.99$$

$$3. IL = -92.66 + \frac{0.28}{(0.09)} \times \text{PIB} + \frac{54.07}{(22.18)} \times ILI + \frac{29.35}{(9.98)} \times (P_m - C_m - T_m)$$

(3.17) (2.43) (2.94)

$$R^2 = 0.30$$

$$ET = 16.86$$

$$4. P_b = 0.26 - \frac{0.03}{(0.02)} \times P_m + \frac{1.37}{(0.19)} \times (C_n + T_m) - \frac{0.00}{(0.00)} \times \text{PIB}$$

(1.73) (7.24) (4.55)

La ecuación (1) puede calcularse también para el consumo nacional total, y se presenta aquí con una especificación ligeramente diferente:

$$1. D_n = 43.51 + \frac{3.61}{(0.34)} \times \text{PIB} + \frac{100.87}{(17.43)} \times (P_m/P_n)$$

(10.75) (5.78)

$$R^2 = 0.81$$

$$ET = 70.57$$

En algunas ecuaciones se obtienen mejores resultados con una especificación logarítmica. Se eligió la aritmética para dar lugar a elasticidades variables y teniendo en cuenta que en las ecuaciones (2) y (3) las especificaciones logarítmicas no producen estimativos de elasticidades. Las cifras sirven de base a las estimaciones que se presentan en el Apéndice II.

CUADRO AII-1
VALORES DE LAS VARIABLES ENDOGENAS

Año	Importaciones legales (millones de cajetillas) (1)	Consumo de cigarrillo nacional (Millones de cajetillas)		Precios de los cigarrillos (Pesos de 1970 por cajetilla)		
		Tabaco negro (2)	Total (3)	Tabaco negro (4)	Promedio nacional (5)	Importado (6)
1950	12.7	558.2	558.2	1.12	0.89	4.20
1951	8.9	607.8	607.8	1.48	1.15	4.26
1952	11.7	630.7	630.7	1.55	1.22	4.64
1953	15.9	671.6	671.6	1.52	1.15	4.35
1954	24.2	703.2	703.2	1.42	1.13	4.07
1955	9.5	666.0	666.0	1.60	1.31	5.63
1956	13.2	748.1	748.1	1.48	1.21	5.70
1957	7.2	809.4	809.4	1.26	1.04	5.94
1958	17.6	785.2	785.2	1.26	1.04	5.03
1959	11.7	838.9	838.9	1.20	0.98	5.80
1960	14.3	853.0	853.0	1.26	1.02	6.21
1961	15.1	913.5	913.5	1.19	0.96	5.81
1962	9.5	901.2	901.2	1.38	1.13	5.97
1963	4.5	986.3	986.3	1.24	0.93	5.60
1964	0.1	951.3	951.3	1.26	1.13	5.76
1965	0.8	1.003.2	1.003.2	1.38	1.16	5.71
1966	0.7	966.0	966.0	1.17	0.96	5.45
1967	0.3	884.7	884.7	1.26	1.11	5.43
1968	27.2	1.055.5	1.055.5	1.24	1.14	5.05
1969	49.4	987.3	987.3	1.16	1.16	5.14
1970	90.6	1.013.1	1.013.6	1.08	1.16	4.81
1971	27.9	992.2	994.2	1.21	1.17	6.74
1972	3.5	943.5	1.067.0	1.02	1.13	5.45
1973	5.9	962.0	1.067.0	0.92	1.11	4.48
1974	0.0	918.5	1.046.5	0.88	1.04	3.69
1975	0.0	967.8	1.101.6	0.84	1.01	3.13
1976	2.0	867.3	1.016.9	1.02	1.22	2.73
1977	13.1	901.5	1.091.4	0.81	1.12	2.37
1978	23.8	775.1	949.0	0.89	1.22	2.84
1979	48.9	769.1	971.6	0.81	1.11	2.97
1980	37.0	750.0	1.039.6	0.99	1.11	3.46

* Notas explicativas pág. 154.

CUADRO AII-2

VALORES DE LAS VARIABLES EXOGENAS

Año	Valor CIF del Cig. Importa- do (Pesos por Cajetilla)	Impuesto Diferen- cial Cam- biario (Pe- por cajeti- lla)	Indice de libe- ración de im- portaciones	Producto In- terno Bruto (Miles de mi- llones de pe- sos 1970)	Costo + Impuestos del Cigarrillo (Pesos de 1970 por Caj- tilla)	
					Tabaco Negro	Promedio
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1950	1.23	1.78	0.89	49.9	0.93	0.84
1951	1.25	1.97	0.97	51.6	1.10	0.98
1952	1.27	2.43	0.92	54.6	1.09	0.99
1953	1.31	2.25	1.15	58.0	1.07	0.92
1954	1.13	2.25	1.32	62.1	1.00	0.89
1955	1.65	3.20	1.46	64.4	1.11	1.01
1956	1.03	3.81	1.39	66.8	1.09	0.96
1957	1.98	2.77	1.08	68.5	1.00	0.85
1958	2.17	2.09	0.86	70.2	0.95	0.85
1959	2.10	3.00	0.87	75.3	0.91	0.81
1960	1.75	3.76	1.03	78.4	0.92	0.84
1961	1.95	3.23	1.02	82.4	0.89	0.81
1962	2.04	3.00	0.93	86.8	1.03	0.91
1963	1.83	2.80	0.86	89.9	0.98	0.83
1964	1.60	2.25	0.90	95.3	1.03	0.97
1965	2.51	0.78	0.68	98.7	1.12	1.03
1966	2.23	2.52	1.06	104.1	1.00	0.89
1967	2.22	2.22	0.74	108.6	1.04	0.99
1968	2.28	1.56	0.92	115.0	1.04	0.98
1969	2.26	1.46	0.92	122.5	1.00	1.03
1970	2.43	1.13	1.03	130.6	0.96	1.06
1971	2.29	2.57	0.90	137.9	1.02	1.05
1972	2.00	2.39	0.90	148.6	0.92	1.01
1973	1.43	2.74	1.03	159.2	0.89	1.02
1974	1.85	2.97	1.12	168.8	0.82	1.17
1975	1.67	2.75	0.86	175.2	0.80	0.96
1976	1.50	1.61	1.05	183.3	0.91	1.11
1977	1.46	1.50	1.20	192.2	0.77	1.02
1978	1.40	1.38	1.07	209.4	0.81	1.06
1979	1.18	1.28	1.05	220.0	0.76	1.02
1980	1.20	1.59	1.20	228.8	0.84	1.00

* Notas explicativas pág.154.

CUADRO AII-1

Notas Explicativas

- (1) **Importaciones Legales:** Cifras según manifiestos de Aduana (DANE); no se incluyen importaciones ingresadas por la aduana de San Andrés.
- (2), (3) **Consumo de Cigarrillo Nacional:** Hasta 1969 se supone que todo el consumo de cigarrillo nacional es de tabaco negro. Los datos son de las encuestas de industria manufacturera del DANE, con excepción de la correspondiente a 1969. Esta última y las de los años siguientes se tomaron de Cortés, Prada y Giraldo (1979), p. 158.
- (4), (5) y (6) **Precios de los cigarrillos:** Se trata de precios al por mayor que incluyen impuestos indirectos y están deflactados por el índice de precios al por mayor del comercio en el país. La serie de precios del cigarrillo de tabaco negro corresponde al Pielroja y se construyó sobre la base de índices del Banco de la República hasta 1972 y de Coltabaco para los años siguientes. La serie de precios promedio corresponde al cociente del valor total de la producción al número de cajetillas según información de las encuestas de industria manufacturera. El promedio de precios del cigarrillo importado se calculó a partir de índices del Banco de la República hasta 1978; las cifras de 1979 y 1980 fueron reportadas directamente por Colombina S.A.

CUADRO AII-2

Notas Explicativas

- (1) **Valor CIF del cigarrillo importado:** Está expresado en pesos de 1970 según el índice de precios al por mayor. Las cifras originales en dólares se calcularon a partir de las cifras de valor y cantidad reportadas en los anuarios de comercio del DANE. La conversión a pesos se efectuó según la tasa de cambio que corresponde a las importaciones legales.
- (2) **Impuestos más diferencial cambiario:** Es el total de los impuestos indirectos imputables a una cajetilla de cigarrillo importado más la diferencia entre la tasa de cambio de importaciones legales y la vigente en el mercado libre o negro. Se expresa en pesos de 1970.
- (3) **Índice de liberación de importaciones:** Relación entre importaciones efectivos de todos los productos e importaciones deseadas según los parámetros estimados de la ecuación.

$$M' = 5.014 + 0.731 \times PIB' - 0.406 \times DM'$$

(0.134)	(0.243)
(5.438)	(1.672)

donde M es el valor real de las importaciones según el valor de los manifiestos de aduana deflactado por PM y convertido a pesos con la tasa de cambio de importaciones PIB es el producto interno bruto (Cuentas Nacionales) en pesos de 1970. PM es el valor unitario de las exportaciones de países industrializados (International Financial Statistics). La comilla que acompaña cada variable indica su logaritmo natural. Los valores entre paréntesis y corchetes son el error típico y la estadística t del coeficiente respectivamente.

- (4) **Producto Interno Bruto:** Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco de la República.
- (5) **Costo más impuestos del cigarrillo nacional:** Incluye costos de materiales y mano de obra e impuestos indirectos imputables. La serie (5) se construyó sobre la base de los precios de los principales insumos del cigarrillo de tabaco negro (tabaco en rama, papel, mano de obra). La serie (6) es el costo promedio más impuestos según las encuestas de industria manufacturera (DANE).



Milano (Italy) - 075 3 2 41

MONTECARLO es el cigarrillo realmente suave, hecho con los más finos tabacos rubios importados y un filtro blanco y aireado que sólo deja pasar el sabor que usted prefiere. MONTECARLO, el cigarrillo de muy bajo contenido de nicotina y alquitrán. Pruebe MONTECARLO. Se quedará con él.

MONTECARLO

El más exclusivo de los cigarrillos suaves



Para sus empaques,
la industria productora
de alimentos y drogas,
utiliza la

CARTULINA PROPALCOTE DUPLEX PVP.[®]

Porque PROPAL
hace bien su papel.

P
PROPAL
Productora de
Papeles S.A.

Definitivamente la higiene y buena presentación de los productos alimenticios y farmacéuticos, exigen la utilización de una calidad especial.

La cartulina Propalcote Duplex PVP, viene esmaltada por una cara sobre una base semi-blanqueada y ofrece las mayores garantías para su adecuada impresión y fácil manejo.

PROPAL produce una calidad especial para cada trabajo.

EL PAPEL DE LOS COLOMBIANOS

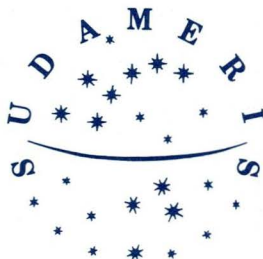
**Porque cambiar de nombre
no es cambiar de estilo.**

BANCO SUDAMERIS COLOMBIA

**Somos un banco internacional
por vocación, por estructura,
por proyección.**

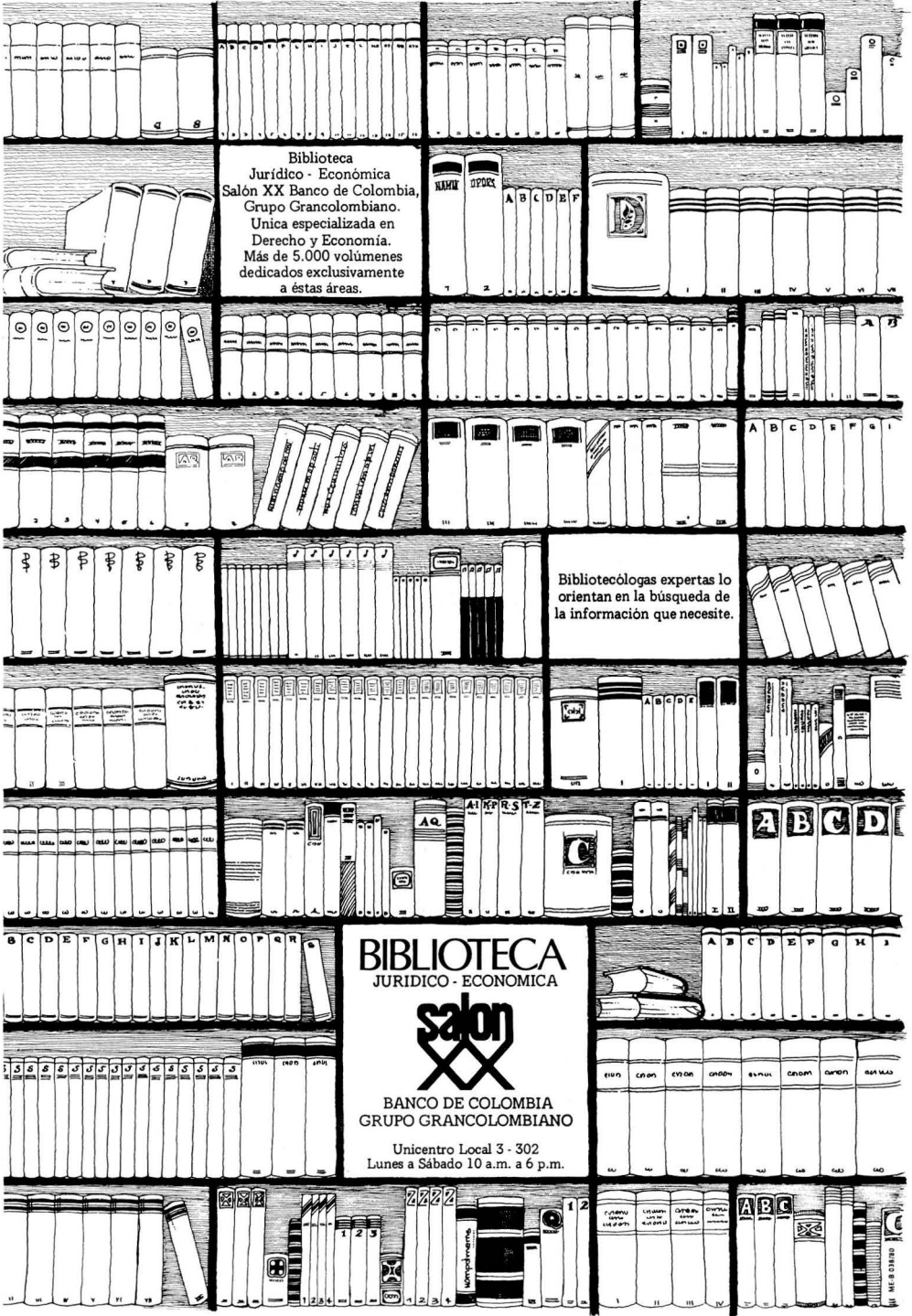
Ponemos a su disposición todos los servicios que usted tiene derecho a exigirle a la banca moderna.

EL BANCO SUDAMERIS COLOMBIA está asociado al Grupo Sudameris con presencia en: Estados Unidos (Miami), Panamá, Venezuela, Perú, Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina.



**BANCO
SUDAMERIS COLOMBIA**

Sólido como su tradición...ágil como su futuro.



Biblioteca
Jurídico - Económica
Salón XX Banco de Colombia,
Grupo Grancolombiano.
Única especializada en
Derecho y Economía.
Más de 5.000 volúmenes
dedicados exclusivamente
a éstas áreas.

Bibliotecólogas expertas lo
orientan en la búsqueda de
la información que necesite.

BIBLIOTECA
JURIDICO - ECONOMICA

salón

BANCO DE COLOMBIA
GRUPO GRANCOLOMBIANO

Unicentro Local 3 - 302
Lunes a Sábado 10 a.m. a 6 p.m.

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)
y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Junta de Asesores: Raúl Prebisch (Presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz Alejandro, Fernando H. Cardoso, Alfo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andreu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Jesús Prados Arrarte, Luis Ángel Rojo, Germánico Sulgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuentes, Norberto González y Jesús Sainz (Secretarios).

Director: Anibal Pinto.

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Ángel Serrano (Secretario de Redacción), Oscar Soberón, María C. Tavares y Luis L. Vasconcelos.

N.º 1

SUMARIO

Enero-Junio 1982

EL TEMA CENTRAL: «El retorno de la ortodoxia»

Estudios de:

- Celso Furtado: *Transnacionalización e monetarismo.*
- Luis Ángel Rojo: *Sobre el estado actual de la macroeconomía.*

Coloquio en «La Granda» Exposiciones de:

- Raúl Prebisch: *El retorno de la ortodoxia.*
- Enrique V. Iglesias: *Angustias frente al «¿Qué hacer?».*
- Aldo Ferrer: *Monetarismo en el Cono Sur: el caso argentino.*
- José Sierra: *El debate sobre política económica en Brasil.*
- Hene Villarreal: *La petrodependencia externa y el rechazo al monetarismo en México (1977-1981).*
- Norberto González: *Ortodoxia y apertura en América Latina: distintos casos y políticas.*
- Enrique Fuentes Quintana: *La experiencia española en el periodo de la Transición. Entre el saneamiento y las reformas.*

Y LAS SECCIONES FIJAS

- **Reseñas temáticas:** Examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema.
- **Resumen de artículos y revista de revistas iberoamericanas.**

- Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 3 600 pesetas o 40 \$USA; Europa, 45 \$USA; América y resto del mundo, 50 \$USA.
- Número suelto: 1 000 pesetas o 12 \$USA.
- Pago mediante giro postal o talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.
- Redacción, administración y suscripciones:

Pensamiento Iberoamericano
Dirección de Cooperación Económica
Instituto de Cooperación Iberoamericana
Avda. Reyes Católicos, n.º 4, Telef. 243 35 68
MADRID-3

NOVEDAD

EL PACTO ANDINO

¿Creación de un Mercado para Colombia?



Luis Jorge Garay S.

Primera Parte: Aspectos Teóricos de la Integración Económica.

Segunda Parte: Importancia del Pacto Andino en el Comercio Internacional de Colombia. Una evaluación.

Tercera Parte: ANEXO (Información Estadística Básica).

Valor: \$500.00
US\$17.00



**OTRO APOORTE DE FEDESARROLLO
PARA SOLUCIONAR PROBLEMAS DE
TRANSPORTE URBANO**

BUSES Y BUSETAS

Editado por Miguel Urrutia

- Evaluación del Sistema de Transporte Público en Bogotá. **Por Miguel Urrutia.**
- Ventajas de la Diversificación del Transporte Público. **Por Miguel Urrutia.**
- Un Sistema Eficiente para Bogotá. **Por Jorge Acevedo.**
- El Problema del Control de Tráfico para Bogotá. **Por Ana María Botero.**
- Estructura Organizacional del Transporte Urbano en Bogotá. **Por Juan Buitrago.**
- La Experiencia de Ser Propietario de un Bus Urbano en Bogotá. **Por María Cristina de Muñoz.**

Precio: \$350.00, US\$13.00