

~~E/CERD/ILPES (32824)~~

INT-0441

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

COLOMBIA

- V- CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION
- VI- REUNION DEL COMITE TECNICO DEL ILPES



DOCUMENTO SOPORTE DEL TEMA CENTRAL

POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES : EL PAPEL DEL ESTADO  
EN LAS TAREAS DEL FUTURO

Ciudad de Mexico, Abril 15-17 de 1985

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

COLOMBIA

- V- CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION
- VI- REUNION DEL COMITE TECNICO DEL ILPES

DOCUMENTO SOPORTE DEL TEMA CENTRAL

POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES : EL PAPEL DEL ESTADO  
EN LAS TAREAS DEL FUTURO

Ciudad de Mexico, Abril 15-17 de 1985

## EL PAPEL DEL ESTADO ANTE LA CRISIS : EL CASO COLOMBIANO

### A. EL PAPEL DEL ESTADO A TRAVES DE LA PLANEACION

1. Los planes de desarrollo se elaboran en Colombia para los períodos cuatrienales de Gobierno. La administración de 1978 a 1982 se rigió por el " Plan de Integración Nacional " PIN, cuyos principales rasgos se resumen más adelante . El plan actual se conoce con el nombre de " Cambio con Equidad " y su vigencia se extiende hasta 1986.

La estrategia del PIN se basó en el presupuesto de que existía un potencial de crecimiento desaprovechado que podría hacerse efectivo concentrando los esfuerzos del Gobierno en :

- a) Construcción de una adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones.
- b) Descentralización económica y administrativa
- c) Impulso a los sectores energético y minero, y
- d) Desarrollo social

Los requerimientos de inversión, tecnología e importaciones en los sectores prioritarios hacían aconsejable, según el Plan, acudir intensivamente a endeudamiento externo, lo que se facilitaba por la favorable coyuntura cambiaria del momento,

la disponibilidad de financiación externa y las preferencias de la inversión extranjera por el tipo de proyectos propuestos.

El PIN se orientó fundamentalmente al manejo de la inversión pública y al control monetario y fiscal. En materia de comercio exterior se propuso una apertura gradual y selectiva de la economía y el perfeccionamiento de los procesos de integración. En el manejo de el tipo de cambio se proponía alcanzar que en el largo plazo asegurara la competitividad de las exportaciones. Sin embargo, dada la coyuntura, el resultado fué el de una sobrevaluación del peso colombiano.

El PIN solo definió metas de gastos de funcionamiento e inversión pública. Los objetivos de crecimiento global o por sectores, inflación, exportaciones o importaciones no se cuantificaron. Las metas trazadas al crecimiento de los gastos de funcionamiento e inversión en precios corrientes se presentan en el Cuadro No. 1 al igual que los efectivamente logrados.

El Plan "Cambio con Equidad" fué diseñado cuando ya la economía doméstica había entrado en recesión y se habían manifestado las dificultades del sector externo al haberse deteriorado los términos de intercambio, debilitando la demanda por nuestros productos y endureciendo los mercados de capitales externos. Frente a estas circunstancias, el plan se propuso reactivar la economía doméstica, lograr la estabilidad monetaria y de precios, desmontar las expectativas inflacionarias, proteger la industria nacional, estimular la construcción de vivienda, racionalizar el gasto público y recuperar la capacidad de ahorro del sector público.

## CUADRO No. 1

TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS  
DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN EN PRECIOS CORRIENTES

	METAS		REALIZACIONES	
	Funcionamiento	Inversión	Funcionam.	Inversión
<u>Plan 1978-82 "Plan de Integración Nacional"</u>				
1979	-	-	45.6	53.3
1980	24.9	20.2	30.6	33.6
1981	25.0	30.0	40.4	25.0
1982	25.0	30.0	26.6	14.1
<u>Plan 1982-86</u>				
1983	-	-	30.3	5.5
1984	17.0	24.0		
1985	17.0	24.0		
1986	17.0	24.0		

1/ Las metas fueron fijadas en términos reales. Aquí se suponen crecimientos de precios del 17% anual.

Como estrategia para lograr la reactivación se optó por reducir gradualmente el déficit fiscal y reorientar la capacidad de compra del Estado hacia la producción nacional; dirigir recursos hacia la construcción de vivienda popular y hacia otros programas sociales y estimular la industria nacional mediante una combinación de políticas de protección, promoción a las exportaciones e incentivos a la inversión.

A los objetivos de estabilización se les asignaron los instrumentos convencionales de crecimiento monetario estable, controles selectivos de precios y políticas de concertación salarial.

Para corregir los desajustes fiscales se planteó la necesidad de recuperar la elasticidad de la tributación y modificar la estructura de los ingresos. En particular, elevar la elasticidad de la tributación directa entre el 1.3 y el 1.5 y la indirecta entre 1.15 y 1.25; mantener los gastos de funcionamiento prácticamente constantes en términos reales; reducir la dependencia del crédito externo como fuente de financiamiento del 40% al 35% y disminuir la relación entre el déficit fiscal y el PIB al 2.0% en 1986.

2. Los principales efectos de la recesión internacional se vinieron a manifestar con toda su fuerza solo a partir del año 1983. La ejecución del PIN no resultó especialmente afectada por dicho fenómeno.

En efecto, era un plan que asignaba especial importancia a programas de inversión y al control monetario y fiscal sobre otras variables, a lo cual contribuyó positivamente el hecho de que el país hubiera gozado de fácil acceso a los mercados de capitales y que al mismo tiempo se hubiera permitido la generación de un abultado déficit comercial que facilitó su ejecución. En tales circunstancias, al haber disminuido el ritmo de expansión económica, se debilitó el ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales de origen interno. Sin embargo, la expansión de las importaciones y los ingresos por manejo de reservas y por compraventa de divisas más que compensaron ese efecto (Véase el cuadro No. 9 y el texto de la Sección I al respecto).

3. Volviendo al Plan "Cambio con Equidad"; se puede señalar que los acontecimientos externos de 1983 y 1984 fueron en la dirección prevista por éste, aunque resultaron de una magnitud mayor a la esperada. A pesar de esto, la estrategia pudo ser mantenida sin sacrificar ninguno de los objetivos centrales propuestos.

Los principales ajustes que debieron hacerse al manejo de los instrumentos contemplados en el Plan fueron de énfasis. En el año de 1983 la tasa de inflación se redujo sustancialmente, se recuperó la elasticidad de los ingresos tributarios directos (en parte importante como efecto de una amnistía) y se reanimó la industria de la construcción. Sin embargo, el deterioro del sector externo produjo también negativos sobre el crecimiento industrial y sobre las finanzas del Estado- como ya ha sido discutido- y creó un clima de especulación contra el peso y de incertidumbre, contrarios a los objetivos de reactivación y estabilidad.

El gobierno concedió desde principios de 1984 una importancia mayor que la que originalmente le otorgaba el Plan a las siguientes políticas : 1/

- a) El manejo cambiario
- b) La contratación de deuda externa
- c) La recuperación de las exportaciones
- d) Los controles a los egresos de divisas
- e) La protección a la industria nacional
- f) La financiación y ejecución de programas sociales del Gobierno
- g) El control a los gastos públicos

---

1/ Véanse los documentos del DNP al CONPES "Evaluación de la Política Macroeconómica en 1983" ( DNP-2078-UPG ) y "Directrices de la Política Macroeconómica en 1984" ( DNP-2083-UPG ).

## B. SOBRE LA POLITICA ECONOMICA

### I. Medidas dirigidas a reducir el déficit de la Balanza Comercial

En el Anexo se relacionan las principales medidas adoptadas en materia de exportaciones, importaciones y financiamiento. A continuación se explica la dirección y alcance de las más importantes.

#### a) Exportaciones

Los ingresos por exportaciones han provenido tradicionalmente en una proporción importante, entre el 50% y el 70%, de las ventas de café. Dadas las características del mercado cafetero y el arreglo institucional interno, se cuenta con herramientas específicas de política económica para este sector. Colombia forma parte de la Organización Internacional del Café, que fija cuotas de exportación para los países miembros. Para cumplir los acuerdos, el país debe mantener sus excedentes, que son comprados o recibidos como un gravámen en especie -conocido como "retención cafetera"- por el Fondo Nacional del Café. Esta herramienta debe ser complementada además con un impuesto ad-valorem a las exportaciones y con controles a los precios internos y a la producción de café para ajustar la oferta a las posibilidades de mercado. Por último, puesto que las exportaciones son realizadas en parte por exportadores privados, el Gobierno fija periódicamente un "reintegro mínimo" de divisas por saco de café exportado.

Desde el restablecimiento del Acuerdo Internacional del Café en 1981, el precio internacional se ha movido dentro de una franja relativamente estrecha y en el país se han utilizado las herramientas mencionadas en el párrafo anterior de manera

consistente y sin generar traumatismos para el acuerdo. En consecuencia, puede decirse que la recesión internacional no ha inducido modificaciones en la dirección ni en la efectividad de los instrumentos de política en materia cafetera, si bien por supuesto, ha limitado los volúmenes de ventas exigiendo financiar domésticamente una sustancial acumulación de inventarios.

En Colombia se denominan " exportaciones menores " las de bienes diferentes de café, fuel oil y carbón. La promoción de las exportaciones menores está a cargo de PROEXPO, entidad oficial que otorga créditos a tasas preferenciales y asesoría comercial y operativa a las empresas exportadoras. Las exportaciones menores reciben además un subsidio en títulos, denominados CAT hasta 1983 y CERT desde entonces, que se aceptan para pagar impuestos y son negociables en la bolsa. Los exportadores pueden también beneficiarse de un sistema de exención de impuestos a las importaciones de materias primas destinadas a producir bienes de exportación. Este sistema se conoce con el nombre de "Plan Vallejo" .

En el Cuadro No. 2 se ha resumido la evolución del valor de estos incentivos como porcentaje de las exportaciones menores. La principal medida que se tomó para modificar el incentivo porcentual a raíz de la recesión internacional fue elevar el CAT en 1983 y 1984 para un número considerable de productos. El efecto en términos de remuneración a las exportaciones menores en su conjunto fue de entre 3 y 4% en 1983. En 1984 el beneficio será aún mayor dado que se fijaron

niveles más altos de CAT y entró a regir el CERT selectivo para exportaciones en algunos mercados deprimidos, en particular para América Latina, como se comenta más adelante.

Las anteriores medidas que afectan la rentabilidad de las exportaciones menores han sido complementadas con otras tendientes a mejorar las posibilidades de penetración en los mercados externos y a fomentar domésticamente la producción destinada a exportaciones.

Por otra parte, para fomentar las compras internas de oro, aumentando así las reservas que pueden asimilarse a exportaciones, se fijó un precio de compra superior en un 30% al precio internacional.

La ley 48 de 1983, o Ley Marco de Comercio Exterior, definió los sistemas de intercambio comercial mediante trueque, compensación y triangulación como alternativa para expandir el comercio en condiciones de insuficiente liquidez internacional. La Ley Marco determinó también las modalidades de operación de las Sociedades de Comercialización Internacional. Estas sociedades recibirán apoyo de PROEXPO y serán elegibles para beneficiarse del CERT.

CUADRO No. 2

VALOR DE LOS INCENTIVOS COMO PORCENTAJE  
DE LAS EXPORTACIONES MENORES

	Crédito de PROEXPO	CAT	Plan Vallejo	Total Incentivos
1979	12.4	7.6	2.6	22.6
1980	12.0	7.2	3.7	22.9
1981	13.3	7.9	3.2	24.4
1982	14.1	8.2	2.7	25.0
1983				
I	14.1	11.0	3.7	28.8
II	13.8	12.1	2.6	29.6
III	13.4	11.0	3.4	27.8

FUENTE : Memorando Interno, PROEXPO .

En cuanto a medidas de fomento doméstico para la constitución de una oferta exportable, se ha procedido a revisar y fortalecer la actividad de PROEXPO y se ha iniciado un proceso de concertación para establecer un Plan de Exportaciones. La concertación involucra a las entidades públicas vinculadas a las exportaciones y al sector privado. Por último, han sido reglamentadas las zonas francas con miras a mejorar las posibilidades competitivas de las manufacturas colombianas en los mercados externos.

b) Importaciones

Desde 1983 se han tomado medidas dirigidas a encarecer las importaciones, a restringir la concesión de permisos de importación, controlar los plazos de pago, limitar los egresos por servicios y revertir la tendencia a la desustitución de importaciones. Estas medidas se resumen en el Anexo y se comentan someramente enseguida.

De forma casi interrumpida entre 1975 y 1982 las importaciones se abarataron en términos relativos como resultado de la lentitud del proceso de devaluación ( Véase Cuadro No. 3<sup>3</sup> ) y de disminuciones arancelarias. Estas medidas, junto con la eliminación de restricciones cuantitativas, elevaron el coeficiente de importaciones de bienes/PIB de 11.7% en 1975 a 19.4% en 1982.

Desde fines de 1982 se acelera el ritmo de devaluación, recuperándose en 1983 unos 4 puntos porcentuales de atraso cambiario a pesar del fortalecimiento

CUADRO No. 3<sup>a</sup>

## INDICES DE LA TASA DE CAMBIO

	Nominal Promedio ( \$/ USD )		Real con respecto a una canasta de monedas 1/	
	Indice 1975 = 100	Variación %	Indice 1975 = 100	Variación %
1975	100.0	-	100.0	-
1976	112.2	12.2	97.1	- 2.9
1977	118.9	6.0	83.8	- 13.7
1978	126.4	6.3	85.3	1.8
1979	137.6	8.9	83.3	- 2.3
1980	152.9	11.1	83.2	- 0.1
1981	176.2	15.2	78.6	- 5.5
1982	207.2	17.6	72.1	- 8.3
1983	255.0	23.1	75.3	4.4
1983 IV	287.0	-	81.0 <sup>e</sup>	-
1984 p	321.3	26.0	82.8	10.0
1984 IVp	411.3	-		

1/ Ponderaciones : Estados Unidos 56%, Alemania 11%, Japón 14%, Italia 4%, Países Bajos 1%, Francia 6.0%, Venezuela 6%, Ecuador 3% .

e = Estimado

p = Proyectado

FUENTE : Nominal : Banco de la República; Real : Banco Mundial.

experimentado por el dólar en ese año. En 1984 se espera recuperar unos 10 puntos adicionales.

También a fines de 1982 se elevaron la mayor parte de los aranceles en un 20% y se trasladaron del régimen de libre importación al de licencia previa 959 posiciones arancelarias, de las cuales cerca de la mitad eran de bienes de consumo. Este proceso continuó en 1983 y 1984 al eliminarse virtualmente las importaciones libres, excepto las amparadas por acuerdos internacionales, y al limitarse severamente la concesión de licencias.

Los resultados de estas medidas pueden verse en el Cuadro No. 4, donde se presentan los valores de las importaciones aprobadas entre 1979 y 1983 según la clasificación CUODE ( uso o destino económico ). La reducción de importaciones ha afectado a todos los tipos de productos, con excepción de los combustibles. Es de resaltar que la medida ha sido mas severa para los bienes de consumo, en particular los duraderos que para bienes de capital. Los bienes menos afectados han sido las materias primas, y en especial las destinadas a la industria.

Este proceso ha estado complementado con medidas dirigidas a controlar los egresos de divisas para pago de importaciones. Fueron ampliados los plazos máximos permitidos para girar al exterior, se eliminaron los giros anticipados y se estableció un depósito para la obtención de las " Licencias de Cambio " ( autorizaciones de giro de divisas ) .

CUADRO No. 4

## IMPORTACIONES APROBADAS SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO - CUODE

( VARIACION PORCENTUAL )

	1979	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%
<b>BIENES DE CONSUMO</b>	535.8	759.4	41.7	770.2	1.4	1062.3	37.9	576.6	(45.7)
- No duraderos	251.5	295.5	17.5	325.1	10.6	449.3	38.2	344.2	(23.4)
- Duraderos	284.4	463.8	63.0	445.1	(4.0)	612.9	37.7	232.4	(62.1)
<b>MATERIAS PRIMAS Y PTOS INTERMEDIOS</b>	2383.5	2.653.3	11.3	3112.2	17.3	2.723.3	(12.5)	2527.8	(7.2)
- Combustibles	665.3	809.9	21.7	902.1	11.4	644.9	(28.5)	650.4	0.8
- Para Agricultura	109.5	164.2	49.9	188.3	14.7	217.1	15.3	183.3	(15.6)
- Para la Industria	1608.7	1679.2	4.4	2021.8	20.4	1861.3	(7.9)	1694.1	(9.0)
<b>BIENES DE CAPITAL</b>	1669.4	1964.6	17.7	2172.6	10.6	2241.6	3.2	1865.1	(16.8)
- Material de construcción	103.8	67.4	(35.0)	125.9	86.8	125.3	(0.0)	103.7	(17.2)
- Para la Agricultura	61.9	69.2	11.8	88.4	19.1	86.9	5.5	73.9	(14.9)
- Para la Industria	958.7	1128.9	17.8	1350.0	19.6	1296.6	(3.9)	1042.7	(19.6)
- Equipo de Transporte	544.9	699.0	28.3	614.3	(12.1)	732.7	19.3	644.7	(12.0)
<b>DIVERSOS</b>	40.9	35.4	(13.4)	38.9	9.8	67.5	73.5	60.7	(10.1)
<b>Total General</b>	4629.7	5412.7	16.9	6093.8	12.6	6094.7	0.01	5030.2	(17.5)

FUENTE : Registros INCOMEX

De igual forma han sido afectadas las importaciones de servicios. Los egresos por concepto de viajes y turismo son sometidos a restricciones cuantitativas por pasajero y relativamente encarecidas mediante la exigencia de un depósito temporal. Han sido limitados los porcentajes aceptables de giro al exterior por concepto de fletes, comisiones y otros gastos de exportación .

En una perspectiva de más largo plazo, se ha montado una estrategia dirigida a recuperar la sustitución de importaciones, especialmente de bienes industriales. Fue expedido un Estatuto de Compras Oficiales a fin de reorientar el poder de compra del Estado hacia la producción nacional y proteger a la ingeniería y la industria locales en la realización de proyectos de inversión pública. Con la colaboración del PNUD y ONUDI se inició un programa de identificación de posibilidades de sustitución de importaciones de bienes de capital.

c) Comercio Intralatinoamericano

Como se mencionó en una sección anterior de este informe, las exportaciones colombianas se vieron negativamente afectadas a partir de 1983 por las dificultades cambiarias de otros países de América Latina, en particular Venezuela y Ecuador. Las restricciones impuestas al comercio y a los pagos por estos dos países desconocieron acuerdos multilaterales o bilaterales existentes.

A fin de recuperar el comercio, se evitó en el país la adopción de medidas retaliatorias. Por el contrario, se crearon facilidades de pago y financiación. En 1983

se autorizó a los bancos comerciales y al Banco de la República la adquisición de bolívares y se suscribió un convenio con el Banco Central de Venezuela para su conversión en dólares. Se abrió un cupo especial de crédito por ( Col. ) \$2.000 millones para fomentar el comercio con Ecuador y Venezuela y se amplió a dos años el plazo de reintegro de divisas para las exportaciones a estos países .

En 1984 se otorgaron niveles preferenciales de CERT a las exportaciones a América Latina. Los porcentajes se fijaron entre 15% y 35% para los productos beneficiados.

En 1984 fue abierta en PROEXPO una línea de financiación por US\$20 millones a tasas subsidiadas para promover las exportaciones a México.

Por último, es importante señalar que Colombia ha respetado íntegramente los convenios de liberación suscritos en el Pacto Andino o la ALADI y ha jugado un papel importante en la búsqueda de mecanismos para mantener la integración subregional y para solucionar los problemas de pagos entre los países de América Latina. En 1984 se invocó para varios productos específicos la cláusula de salvaguardia para restringir importaciones de países del Pacto Andino. No obstante, en todos los casos se trataba de importaciones que estaban afectando la producción nacional de sustitutos y cuyas cuantías, si bien importantes para las industrias locales, no eran significativas en el comercio subregional.

## 2. Financiamiento Externo .

a. Respecto a la renegociación de la deuda externa privada se tiene dos hechos principales :

i). Comienzo de la renegociación de cerca de US\$ 500 millones por parte del Banco de Colombia con la banca internacional, con lo cual se obtuvo un plazo de mora de 4 meses sobre capital, al cabo de los cuales se definirá la renegociación de los US\$ 500 millones.

El Banco busca lograr que los compromisos de pronto vencimiento ( menos de 6 meses ), cercanos a los US\$ 500 millones se prorroguen en 52 entre septiembre 1984 a diciembre 1988.

ii). Expedición de la Resolución 33 de mayo 23 de 1984, de la Junta Monetaria, en donde se autoriza al Banco de la República a vender títulos canjeables por certificados de cambio destinados a cancelar los compromisos de deuda externa privada registrada. El mecanismo consiste en que un Banco Comercial adquiere los títulos, y el deudor se compromete con el banco comercial a pagar en pesos las cuotas, para que el banco pueda redimir gradualmente los títulos y se puedan cubrir las obligaciones con la banca internacional. Para poder beneficiarse con esta medida es necesario que la deuda

esté pactada, se prorrogue o se renueve en los siguientes términos :  
plazo mínimo 6 años, período de gracia mínimo 3 años, amortización en cuotas pagaderas por trimestre vencido e intereses no superiores a los máximos autorizados actualmente por la Junta Monetaria, pagaderos también por trimestre vencido.

Esta medida puede cubrir a cerca de US\$ 1200 millones.

El beneficio para los deudores consiste fundamentalmente en :

1. Reducir significativamente el riesgo cambiario para el deudor sin transferirse la responsabilidad de la deuda.
2. Favorecer las condiciones de negociación de la prórroga ó renovación de la deuda.
3. Mejorar las condiciones de liquidez de los deudores.

Por su parte, la deuda externa pública no ha sido objeto de renegociación alguna. El país ha cumplido sus compromisos de pago y el Banco de la República ha concedido a los particulares las licencias de cambio para que a su vez éstos cumplan con sus compromisos externos.

## SALDO

DEUDA EXTERNA TOTAL  
 Diciembre 1983  
 (Millones de US\$)

19

Deuda Pública	D E U D A P R I V A D A					TOTAL
	Artic. 128 y otros <u>1/</u>	Artic. 131	Artic. 132	Sistema Financiero	Proveedores. <u>2/</u>	
7287	1068	296	582	1730	160	11.1

Fuente : Banco de la República y DNP-FINEX.

1/ Deudas pendientes y registradas antes de 1967 (Artículos 133 y 136 del D.L. 444/67 ), financiación gastos para futuras exportaciones ( Res. J.M. 23/67 ) y otras.

2/ Estimado.

ave.

SALDO  
DEUDA PRIVADA 1/ POR PLAZOS

DICIEMBRE 1983

( Millones de US\$ )

	Menos del Año	1 - 5 Años	Más de 5 Años	Total
Artículo 132	384.1	197.9	---	582
Artículos 128, 131 Otros <u>2/</u>	376.6	513.5	473.9	1.364
Sistema Financiera <u>3/</u>	1.557.0	177.0	---	1.730
Proveedores <u>4/</u>	160.0	---	---	160
<b>Total :</b>	<b>2.477.7</b> ( 64.6%)	<b>884.4</b> (23.1%)	<b>473.9</b> (12.4%)	<b>3.836</b>

Fuente : Banco de la República - Oficina de Cambios

- 1/ Incluye ajustes y las deudas otorgadas al sector privado con garantía del sector público.
- 2/ Deudas pendientes y registradas antes de 1967 ( Artículos 133 y 136 del D.L. 444/67 ). Financiación de gastos para futuras exportaciones ( Res. J.M. 23/67 ) y otras.
- 3/ La desagregación corresponde a un estimativo
- 4/ Estimado.

## CUADRO No. 7

## SALDO DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL

## SEGUN PLAZOS

Diciembre 1983

( Millones de US\$ )

Deuda	Menos de 1 año	1 - 5 años	Más de 5 años	Total
PUBLICA	-	36.8	7250.3	7287.1
PRIVADA	2477.7	884.4	473.9	3836.0
TOTAL	2477.7 (22.3%)	921.2 (8.3%)	7724.2 (69.4%)	11123.1

FUENTE : Banco de la República, Oficina de Cambios .  
DNP - FINEX

ESTRUCTURA DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA VIGENTE  
 CONTRATADA POR PLAZOS Y SECTORES  
 ECONOMICOS A FEBRERO DE 1984  
 ( US\$ Miles )

Sectores	Corto Plazo <u>a/</u>	Mediano Plazo <u>b/</u>	Largo Plazo <u>c/</u>	TOTAL
Defensa	15.190.00	291.690.00	259.740.00	566.620.00
Salud		57.946.25	128.609.10	186.555.35
Educación		3.643.13	202.400.00	206.043.13
Agropecuaria	70.00		861.474.40	861.544.40
Industria y Minería	6.162.00	1.019.127.00	1.366.605.11	2.391.894.11
Energía	7.118.78	1.116.596.61	2.710.554.85	3.834.270.24
Comunicaciones	10.771.40	223.026.50	254.527.80	488.325.70
Transporte	11.667.40	166.148.54	886.827.98	1.064.643.92
Desarrollo Regional y Urbano	913.30	120.600.00	343.643.34	465.156.64
Saneamiento ambiental	3.052.50	34.654.06	405.266.81	442.973.37
Programas Generales		1.702.412.00	649.164.07	2.351.576.07
Pre-Inversión			74.721.40	74.721.40
TOTAL.	54.945.38	4.735.844.09	8.143.534.86	12.934.324.33
Participación %	0.43	36.61	62.96	100.00

Fuente : DNP.-UIP.-FINEX., con base en el estado de préstamos de Min Hacienda, entidades prestatarias y créditos externos BIRI y BIB.

a/ Créditos vigentes cuyo vencimiento está entre 1 y 5 años sin incluir las cartas de crédito.

b/ Créditos vigentes cuyo vencimiento es superior a los 5 años pero inferior a los 10 años.

c/ Créditos vigentes cuyo vencimiento supera los 10 años.

### 3. Medidas dirigidas a reducir el Déficit Fiscal

Si analizamos el comportamiento de las finanzas públicas del país vemos cómo a partir de 1979, cuando vuelve a reactivarse la inversión pública, regresamos a una situación deficitaria la cual ha venido agravándose hasta alcanzar en 1982 el nivel de 3.9% del PIB, en 1983 un 3.6% y 3.15 en 1984.

Aunque fue posible identificar algunas rigideces estructurales por el lado del gasto, tales como las transferencias automáticas hacia las regiones y las rentas con destinación específica sin que paralelamente existiera un control por parte del Gobierno Nacional o se estimulara el esfuerzo fiscal de las regiones, el gobierno estaba consciente de que una de las principales causas del deterioro fiscal estaba constituido por el debilitamiento de la capacidad tributaria del país, atribuible no solo a la pérdida de dinamismo de la actividad económica sino también originada por la evasión generalizada y la pérdida de progresividad en la tribulación directa. Así pues nuestro sistema impositivo se había convertido en uno altamente regresivo e inestable pues los impuestos indirectos que ganaron importancia relativa fueron los asociados con el sector externo.

Sin embargo, frente a la situación de recesión que vivía el país, el gobierno adoptó una estrategia basada en una reducción gradual del déficit para que éste pudiera cumplir una función reactivadora en el corto plazo, orientando el gasto al mercado interno y limitando su financiamiento con recursos no inflacionarios. El cumplimiento de los objetivos relativos a la recuperación de

la capacidad para generar ahorro en el sector público y la racionalización del gasto público para convertirlo en instrumento eficiente al servicio del desarrollo cobijaron las medidas que se reseñan en el Anexo ~~1~~ y las cuales se comentan sucintamente enseguida :

a. Política Tributaria

En materia tributaria se buscó recuperar el dinamismo de la tributación directa y la reestructuración y modernización del sistema de impuestos. Aunque el marco de la recesión no era el más adecuado para aplicar una reforma tributaria, el gobierno optó por corregir ~~de una vez por todas~~ las imperfecciones del régimen y evitar así un mayor deterioro fiscal.

En este proceso se expidieron las Leyes 9 y 14 de 1983 las cuales recogen de normas fiscales en materia de impuestos nacionales y regionales y, dentro de los decretos reglamentarios, el 3541 del mismo año por el cual se modificó el régimen del impuesto a las ventas para adaptarlo totalmente a un impuesto sobre el valor agregado ( IVA ).

La reforma del impuesto de renta y complementarios pretendió ser reactivadora al reducir en cerca del 20% la tasa promedio de tributación. También recuperó la progresividad del sistema y el control de la evasión y amplió la base de contribuyentes. La reforma tributaria en los niveles departamental y municipal corrigió ciertas discriminaciones en contra de cigarrillos y licores nacionales y garantizó el mayor dinamismo y estabilidad de los recursos pues el actual régimen permite ajustar anualmente las bases.

La reforma del impuesto a las ventas estableció una tasa generalizada del 10% y extendió su cobertura al comercio y otros servicios. La rebaja del 35% al 10% en algunos productos y la exención de otros se convirtieron en estímulos a la reactivación; sin embargo, en los casos de textiles, confecciones y plásticos y algunos bienes de capital para los cuales la tasa anterior era sólo de 6%, la reforma implicó un mayor gravámen.

b. Tarifas de los Servicios Públicos

Al respecto conviene anotar que la política de los últimos cuatro años ha sido la de ajustar las tarifas a los costos del servicio pero manteniendo su progresividad. Los ajustes de precios efectuados han estado muy cercanos a la inflación .

En relación con los programas de inversiones, el Fondo de Desarrollo Urbano, entidad encargada de financiar proyectos municipales en infraestructura de servicios en especial los de acueducto y alcantarillado fue fortalecido financieramente con miras a satisfacer las crecientes necesidades de servicios públicos resultantes de la actual política de edificación de vivienda popular.

c. Gasto Público

Las medidas relativas al control y ordenamiento del gasto público fueron compendiadas en el Decreto 222 de 1983 o Estatuto de Compras Oficiales que contiene todas las normas relativas al régimen de contratación interna y externa.

El estatuto contempla mecanismos de reorientación del gasto público para estimular la industria y trabajo nacionales e imponer un mayor control sobre toda compra de bienes en el exterior.

En adición a los decretos reglamentarios del decreto 222, en 1984 se fijaron normas de austeridad con respecto a ciertos gastos de operación y se congelaron las nóminas de personal.

d. Endeudamiento Público

Al respecto conviene distinguir el manejo dado a las tres principales fuentes de financiamiento, como son:

- Financiamiento Externo Se ratificó su papel complementario del ahorro interno y como recursos caro y escaso se propuso limitarlo a aquellas inversiones capaces de soportar la carga financiera con sus propios recursos. Sin embargo, a las rígidas condiciones de el mercado internacional de capitales se unieron condiciones internas que desincentivan el endeudamiento externo, debido a los costos que representa el alto ritmo de devaluación del peso y las condiciones "duras" de los préstamos. No obstante, frente al rápido deterioro en el nivel de reservas internacionales y en las finanzas públicas, el Gobierno recibió autorización del Congreso para contratar en los mercados internacionales por lo que logró préstamos por US\$210 millones con un grupo de bancos privados.

- Financiamiento interno del Banco de la República. El Congreso autorizó la ampliación temporal del cupo especial de crédito del gobierno nacional en el Banco de la República y el otorgamiento de un crédito extraordinario de reactivación para atender las necesidades de la Tesorería y adicionar los presupuestos de gastos de 1983 y 1984.

- Financiamiento Interno con Ahorro Privado. Se autorizó la emisión y colocación en el mercado de títulos por \$70.000 millones, canal éste de financiación del gasto público que tradicionalmente ha sido poco utilizada en el país.

#### 4. Política Financiera y Crediticia

La difícil situación del sector externo colombiano ha llevado al Gobierno Nacional a adoptar un conjunto de medidas monetarias, financieras y crediticias para contrarrestar los efectos recesivos de la crisis internacional sobre la economía doméstica, las cuales se presentan sinópticamente en el Anexo . En Colombia el régimen cambiario vigente (decreto-ley 444 de 1967) establece que todo el movimiento de divisas del país está sujeto al control de cambios y requiere de "licencia de cambio". La Junta Monetaria debe elaborar periódicamente presupuesto de ingresos y egresos de divisas, señalando el monto máximo de licencias de importación que pueden aprobarse en un determinado período.

Es conocido que la diferencia entre las rentabilidades financieras externa e interna incentiva movimientos de capitales ya sea por canales legales o por medios extralegales. Para controlar este flujo especulativo de capitales se ha acudido principalmente a procedimientos administrativos, como se ha mencionado arriba, el manejo del tipo del cambio se encuentra mas asociado al estímulo de las exportaciones. Sin embargo, existe preocupación por la relación existente entre la tasa de devaluación y las tasas de interés internas y externas.

Igualmente, se fijó en un año el plazo de reintegro de divisas para las exportaciones diferentes al café y en 180 días el de éstas. Así mismo, se autorizaron reintegros anticipados por exportaciones de café, re-exportación de bienes de capital y exportaciones de minerales y bienes de capital. Por el lado de importaciones se ampliaron los

plazos máximos para el pago al exterior de bienes de importaciones, se eliminaron los giros anticipados y se estableció un depósito del 35% para la obtención de la licencia de cambio. Igualmente, en la actualidad no se autorizan giros para reembolsos anticipados de préstamos externos a particulares, con excepción de los contratos registrados. Finalmente, se han restringido los cupos de gastos de viajeros al exterior y se exigió un depósito para la adquisición de dólares para turismo. El conjunto de estas restricciones y controles ha llevado a la Junta Monetaria a fijar un monto máximo de licencias de importación por US\$3.900 millones para 1984 y un presupuesto de egresos, para gastos de divisas distintas a las correspondientes a giros de importación, de US\$940.9 millones 1/.

Como ya se ha anotado en otros apartes de este documento, la recesión internacional ha generado efectos contractivos que han incidido negativamente sobre la situación financiera del sector productivo de la economía. La recesión por la que atraviesa la economía está ligada no solamente a las dificultades que ha tenido el sector privado en el pago de su deuda externa, sino también al cumplimiento de las obligaciones para con el sistema financiero nacional.

---

1/ No se incluyen los gastos externos de la Federación de Cafeteros ni de la Empresa Colombiana de Petróleos, ni los pagos de intereses y de principal de las deudas externas públicas y privadas.

En el cuadro No. 9 puede observarse la evolución de la cartera de dudoso recaudo en los últimos cuatro años.

CUADRO No. 9  
CARTERA DE DUDOSO RECAUDO  
(Millones de Pesos)

	Bancos Privados	Bancos Oficiales	Total	Porcentaje de la Cartera Total
1980	2.630	2.230	4.860	3.2
1981	4.232	3.639	7.871	3.7
1982	8.470	10.148	18.618	7.2
1983	13.192	16.701	29.893	8.7

Fuente : Revista Coyuntura Económica, Marzo 1984.

Estas estadísticas evidencian la magnitud del deterioro, ya que para fines de 1983, el porcentaje de participación de la cartera de dudoso recaudo sobre el total de la cartera de los bancos era casi el triple del porcentaje de 1980. Esta preocupante situación ha conducido a una creciente inmovilización de recursos de los intermediarios y ha producido un efecto negativo sobre las rentabilidades del aparato financiero. A esta reducción de los márgenes de

utilidad hay que añadirle el efecto que estas deudas tienen sobre la movilidad de cartera. Adicionalmente, en aquellos casos en que se producen ejecuciones, los bancos reciben bienes o prendas que difícilmente pueden manejar o colocar de nuevo. Para aliviar esta situación el Gobierno Nacional, por intermedio de la Junta Monetaria, ha facilitado la venta de bienes recibidos en acción de pago por los bancos, autorizando al Banco de la República a redescortar en condiciones muy favorables los préstamos que para ese efecto se hagan. De otra parte, se han excluido el 50% del monto total de las deudas de dudoso recaudo a cargo de entidades oficiales del cómputo de las inversiones obligatorias en títulos de fomento agropecuario Clase A creados por la Ley 5a. de 1973. Se han reducido los encajes bancarios y aquellos de las Corporaciones Financieras y se ha mejorado el rendimiento de títulos de inversión obligatoria computables como encaje con el fin de mejorar la liquidez del sistema bancario. Finalmente, se han creado numerosas líneas de redescuento para el sector productivo (sector textil, siderúrgico, algodón, etc.).

Por el lado de la deuda externa privada de mediano y largo plazo la Junta Monetaria ha diseñado el sistema de amortización que se resume a continuación. La autoridad monetaria por medio de los bancos comerciales vende a plazos a las empresas endeudadas títulos canjeables por divisas, cobrando en dichas ventas una tasa de interés igual a la externa vigente para el crédito

que se amortiza más la devaluación. Con dichos títulos las empresas pueden pagar la deuda externa, siempre que ésta tenga un período de gracia de 3 años, 6 años de plazo e intereses que no excedan los niveles internacionales corrientes. El propósito central de la medida es modificar la estructura de plazos de las deudas y aliviar su carga en el corto plazo sin incurrir en subsidios del Estado.

Como se ha señalado ya, el manejo de las tasas de interés domésticas estuvo condicionado por el comportamiento de la devaluación y las tasas de interés externas. En la práctica, la política económica privilegió la recuperación del atraso cambiario desde fines de 1982 por sobre la reducción sustancial de las tasas de interés. Puesto que además se redujo la inflación doméstica, el resultado final fué una elevación de las tasas de interés reales.

Dentro de estas limitaciones, se actuó sobre las tasas de algunos papeles y préstamos para obtener pequeñas reducciones y armonizar el sistema de tasas de interés. Así, en el primer semestre de 1983 se redujo en dos puntos (al 27%) el interés reconocido por los bancos oficiales a los depósitos a término, se disminuyeron las tasas de préstamos del Banco de la República a los intermediarios financieros y se logró un acuerdo con las Corporaciones de Ahorro y Vivienda para reducir las tasas de captación al mismo 27%. A la postre resultó necesario elevar nuevamente estas últimas tasas puesto que las Corporaciones sufrieron un drenaje de recursos hacia papeles más rentables, cuyas

tascas se encontraban hasta 3 puntos por encima.

Durante la segunda mitad de la década pasada el país vivió una bonanza del sector externo que generó presiones sobre los agregados monetarios. Para contrarrestar estas presiones se había impuesto un encaje marginal del 100% y elevado los encajes ordinarios.

Adicionalmente se contrajo la expansión del crédito doméstico. A partir de 1981, ante la aparición de cuantiosos déficits comerciales que ejercían efectos contraccionistas y en vista de la pérdida de capacidad del sistema financiero para conceder préstamos, se eliminó el encaje marginal, se redujo el ordinario y se amplió el crédito primario del sector privado. Como se señaló en una sección anterior de este documento, a partir de 1983 se produjeron cambios de importancia en la estructura del financiamiento del déficit, sustituyéndose financiamiento externo y por utilidades cambiarias por financiamiento interno. Estas sustituciones no dieron lugar a alteraciones bruscas en el crecimiento de la base monetaria ya que en esencia se trataba de diferentes fuentes de carácter primario. En la medida en que las necesidades de financiamiento público superaron las posibilidades de expansión estable de la base se acudió al mercado de capitales mediante la colocación de títulos de deuda pública.

## 5. Programa de Estabilización de Precios

Los programas de estabilización de precios emprendidos en los últimos años han hecho uso de los instrumentos tradicionalmente utilizados a saber : Subsidios, crédito de fomento, precios mínimos de sustentación, política tributaria, control de precios de bienes finales e insumos.

En materia de subsidios se destacan por una parte los existentes sobre el precio final de la gasolina y el gas natural y el pagado al transporte colectivo urbano de pasajeros, los cuales han permitido realizar ajustes anuales sobre tarifas muy similares a la inflación y por lo tanto eliminar al mínimo su incidencia sobre el costo de vida.

En cuanto al crédito de fomento se mencionan las bajas en las tasas de interés, y el fortalecimiento de los fondos. En particular, se han producido incrementos en términos reales del crédito al sector agropecuario, aumentando el valor financiado por hectárea y ampliando los términos de los préstamos de algunos cultivos con problemas transitorios .

Con respecto al establecimiento de precios mínimos de sustentación se destacan los criterios asumidos por el IDEMA , tratando de ajustarlos a los precios internacionales a fin de acelerar la sustitución de importaciones y devolverle el dinamismo perdido a ciertos cultivos, como también el establecimiento de precios de compra por encima a los existentes en el mercado doméstico en el caso del arroz. Los precios de compra de la cosecha cafetera han sido también ajustados en línea

con la inflación con el fin de mantener el ingreso real de los productores. Es importante tener en cuenta que esta variable es de singular importancia en la economía colombiana, dada la participación del café en la producción agrícola.

El manejo de la política tributaria y su relación con los precios se refleja por una parte en las alzas selectivas que han venido dándose sobre aranceles y demás impuestos a las importaciones con el fin de aumentar la protección efectiva y promover el desarrollo industrial. Para esto también se ha hecho uso del impuesto a las ventas eliminándolo o reduciéndolo en algunos productos sobre los que se desea aumentar su demanda interna. Dado que los alimentos y otros bienes de primera necesidad están exentos del impuesto, se estimó que el impacto de la reforma en el Índice de Precios al Consumidor sería de un punto porcentual.

En cuanto al control de precios por parte del Estado, conviene anotar que los criterios para su manejo se han basado en las condiciones de competencia del mercado, posibilidades efectivas de sustitución en el consumo, impacto sobre el índice de inflación y sobre los sectores estratégicos básicos.

La mayoría de productos controlados son de origen industrial tales como drogas, llantas, insumos agroquímicos, abonos y fertilizantes, vehículos, cemento, derivados del petróleo, cervezas, gaseosas, cigarrillos, textos y útiles escolares.

En general, los ajustes anuales de precios no han superado la inflación, gracias al esfuerzo de concertación realizado entre el Estado y Productores, aunque en algunos casos mas recientes, el Gobierno se ha visto obligado a frenar las alzas como es el caso de las drogas en este momento.

Otra medida importante en materia de precios se dió con la reciente modificación al régimen de arrendamientos de vivienda mediante el cual se ató el cánón del alquiler al avalúo catastral y que en última instancia originó un virtual congelamiento de los arriendos dado el estado de desactualización de los avalúos. Este fenómeno contribuyó en forma significativa a la desaceleración de la inflación en 1983.

A pesar de las medidas anteriores, es indiscutible que el actual período de recesión ha sido un elemento determinante del lento ritmo de inflación en el país. También ha tenido repercusiones desfavorables tanto en las ganancias de los productores como también sobre el mercado de trabajo, especialmente en aquellos sectores mas afectados por la crisis ( Ver Cuadro No. 10 ).

Hasta 1984 la estructura de precios pareció no discriminar en contra del trabajo pues aumentó la participación de la remuneración de los asalariados en el valor agregado de la economía ; sin embargo, esto se debió especialmente a los aumentos que se dieron en los salarios ( Cuadro No. 11 ) pues la creación de nuevas fuentes de trabajo fue menor al crecimiento de la fuerza laboral y por lo tanto elevó la tasa de desempleo ( Cuadro No. 12 ) y deterioró aún más los ingresos familiares.

Por estas razones, la política de ingresos y salarios que tradicionalmente había jugado un papel exclusivamente anti-inflacionario en el sentido de que los ajustes del salario mínimo respondían en forma pasiva a la del crecimiento de

CUADRO No. 10  
DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

1980 - 1982

	Remuneración de los Asalarados.	Excedente Bruto de Explotación.	Impuestos Indirectos Netos
1979	41.0	48.7	10.3
1980	41.6	48.4	10.0
1981	42.8	48.8	8.4
1982	43.6	47.8	8.6

Fuente : DANE - Cuentas Nacionales.

gdeo.

CUADRO No. 11  
EVOLUCION DEL SALARIO REAL

1980 - 1983

Sectores	Años %	Variaciones		Porcentuales	
		1980	1981	1982	1983
Mínimo Legal		1.7	3.4	1.7	3.3
Industria		--	2.4	3.7	5.2
Comercio		5.2	1.7	4.5	6.8

Fuente : DANE, Tabulados Industria y Avances Estadísticos.

gdeo

CUADRO No. 12

## TASAS DE DESEMPLEO Y PARTICIPACION EN CUATRO CIUDADES 1/

	Tasa de Desempleo				Tasa de Participación							
	Marzo	Junio	Sep.	Dic.	Global				Bruta			
					Marzo	Junio	Sep.	Dic.	Marzo	Junio	Sep.	Dic.
1979	9.5	8.5	9.0	8.6	51.7	51.7	53.2	54.3	38.3	38.1	39.1	40.0
1980	10.9	ND	9.4	9.1	55.1	ND	53.8	54.0	40.8	ND	39.8	40.0
1981	9.3	8.5	8.1	7.1	52.4	51.9	53.0	52.1	39.0	38.7	39.4	38.0
1982	9.6	9.0	9.4	9.0	52.4	53.3	52.9	53.2	39.0	39.0	39.2	39.0
1983	10.8	12.2	11.5	12.7	53.2	54.4	54.5	56.5	39.7	40.7	40.6	42.0
1984	13.8											

Fuente : DANE, Encuesta de Hogares  
 1/ Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

los precios a partir de 1984 se convierte en instrumento explícito de los objetivos distributivos en el programa de ajuste de la crisis del sector externo del gobierno, si se tiene en cuenta la influencia gubernamental en las decisiones adoptadas a finales del año pasado por el Consejo Nacional de Salarios en el sentido de aumentar en un 22% el salario mínimo urbano y en igualar con aquel el salario mínimo rural, lo cual representó un ajuste de 26.2%.

#### 6. Inversión Pública

Las dificultades de financiación enfrentadas por el sector público y privado han afectado la realización de algunos " grandes proyectos ". El caso más característico entre las inversiones públicas es el de la construcción de grandes centrales hidroeléctricas, que de acuerdo con los proyectos existentes permitiría un crecimiento anual de la generación de electricidad del orden del 9.6% y demandaría recursos por valor de (Col.) \$650.000 millones para el período 1983-1986.

Al hacerse evidente la insuficiencia de recursos financieros externos para algunos de estos proyectos y por la necesidad de reasignar las disponibilidades financieras internas del sector público de la forma más eficiente, debieron diferirse entre uno y dos años en promedio los programas de ejecución de estas obras. Estos aplazamientos permitirán disminuir el gasto en inversión hasta 1986 en (Col.) \$200.000 millones y, como resultado, la tasa de expansión anual del potencial de generación eléctrica se limitará al 7.9%. No obstante esta reducción, no se prevén insuficiencias de suministros en el mediano plazo. Puesto que se trata de aplazamientos y no de cancelaciones de proyectos, se espera que las metas de largo plazo puedan recuperarse en el futuro.

También han sido objeto de postergación algunos proyectos de infraestructura de transporte.

## 7. Inversión Privada

En cuanto hace a proyectos de inversión privada es importante señalar que, en general, se ha presentado una disminución de consideración en la formación interna de capital de origen privado a nivel nacional. Hay evidencia de que algunos sectores productivos, como el textil, que habían iniciado ambiciosos proyectos de renovación tecnológica, se vieron obligados a interrumpirlos cuando sobrevinieron las dificultades financieras a partir de 1982. También es reconocido que al elevarse las tasas de devaluación doméstica y disminuir el ritmo de expansión de la demanda, las empresas que se encontraban más endeudadas en el exterior (en la industria de cementos, transporte aéreo y textiles, entre otros) vieron disminuidas sus disponibilidades de fondos internos y sus posibilidades de obtener nueva financiación, siendo así desestimulada toda posibilidad de expansión.