



LA ENFERMEDAD HOLANDESA Y LAS BONANZAS PETROLERAS Y CAFETERAS EN COLOMBIA*

ALGUNAS CONDISERACIONES EN TORNO A EXPERIENCIAS PROPIAS Y AJENAS

Dra. Alicia Puyana • Dr. Phil Oxon

19858

I. LA TEORIA DE LA ENFERMEDAD HOLANDESA EL MODELO BASICO ¹

Este artículo analiza la teoría "Enfermedad Holandesa" es decir, los choques externos producidos por el hallazgo, o la subida en precios, de un producto natural de origen minero, para estudiar los efectos del desarrollo y puesta en marcha de Cusiana sobre la economía Colombiana, en especial sobre las actividades exportadoras como el café.

La "Enfermedad Holandesa" es la contracción, más allá de lo normal, de los sectores de bienes comercializables (bienes exportables o importables), que resulta de la apreciación de la tasa de cambio real y de la transferencia de factores entre sectores productivos, generados por el descubrimiento, la explotación o los incrementos en precio de un recurso natural. El nombre proviene del impacto sobre la industria manufacturera holandesa, de los descubrimientos de gas natural en los años 1950. Si bien un descubrimiento de un recurso natural, o un incremento en su precio internacional aumentan la riqueza, puede generar problemas de redistribución de

esta riqueza o de ayuda a los sectores que no crecen, es decir problemas de ajuste y estabilización.

La enfermedad holandesa considera una economía pequeña y abierta, con tres sectores productivos. El petróleo y la industria, producen bienes comercializables, a precios determinados internacionalmente. Los servicios, producen un bien no comercializable cuyo precio se determina al equilibrar la oferta y demanda domésticas. Asume que cada sector emplea capital, factor específico y mano de obra, factor perfectamente móvil, que se traslada entre los sectores hasta que los salarios, en las diferentes actividades, se nivelen. Los precios del capital y la mano de obra son flexibles, con lo cual se garantiza el pleno empleo. Un aumento en el precio de los bienes no comercializables, en términos de los comercializables, constituye la apreciación de la tasa de cambio real.

Con estos supuestos el modelo analiza los efectos de una bonanza en el sector energético originada por el progreso técnico, el descubrimiento de nuevos recursos o el aumento de precios en el mercado internacional. El único efecto de la bonanza, en la

*Este artículo es una versión resumida del estudio del mismo nombre preparado para la Federación Nacional de Cafeteros.

¹Esta sección está basada en los artículos clásicos sobre el tema: Corden, W.M y J.P Neary, (1982) "Booming Sector and Deindustrialization in a small open economy", Economic Journal Vol. 92, Diciembre; y Courden W. M. (1984), "Booming Sector and Ducht Disease Economics: Survey and Consolidation", Oxford Ecomic Papers Vol. 36 N°3.

primera etapa, es el aumento de la demanda de mano de obra del sector energético, debido a su mayor rentabilidad. Al asumirse pleno empleo, este incremento sube el nivel general de salarios e induce transferencias de mano de obra, desde los sectores que no están en bonanza (el manufacturero y los servicios), hacia el energético. Este es el "efecto movimiento de recursos" y origina la contracción de la industria por la reducción del empleo en el sector. La caída en la producción manufacturera, no induce aumentos en sus precios ya que, al ser transable, la demanda se satisface con importaciones, manteniéndose el equilibrio, con menor producción doméstica. Se produce así, la "desaculturización directa". El desfase de la paridad cambiaría intensificaría este efecto, agudizando el desempleo. "Desaculturización directa" es el fenómeno, correspondiente al arriba mencionado, experimentado por el agro en los países petroleros, a consecuencia de los booms de los años 70s.

Dos factores inducen, en la segunda etapa, la revaluación de la tasa de cambio, es decir, el aumento en el precio relativo de los bienes del sector servicios (no transable). A los precios relativos iniciales, el "efecto movimiento de recursos" reduce la oferta de servicios al transferir mano de obra hacia el sector energético, crea exceso de demanda por servicios y, un incremento en su precio relativo. Si parte de los ingresos provenientes de la bonanza se gasta domésticamente, y asumiendo que los servicios son bienes normales (es decir que la demanda por servicios aumenta cuando el ingreso crece), se inducirá un exceso adicional de demanda. Este fenómeno es el "efecto gasto". El "efecto gasto" y el "efecto movimiento de recursos" generan exceso de demanda de servicios e incrementan en su precio relativo. Para restaurar el equilibrio el precio de los servicios aumenta, relativamente a los industriales, por lo que los servicios demandará más mano de obra, presionando el mercado de trabajo y conduciendo a un incremento adicional en los salarios y a mayor desplazamiento de mano de obra desde manufactura (o agricultura trasable) hacia el sector servicios. Se refuerza así la contracción inicial de la industria dando lugar a la desindustrialización indirecta (o "desagriculturización directa").

Los efectos gasto y movimientos de factores tienden a aumentar el salario real, definido en términos de bienes manufactureros, ya que elevan los salarios mientras los precios de los bienes manufactureros permanecen constantes. Como el precio de los servicios también aumenta, el efecto final para el salario real, definido, en términos de una canasta de consumo (que incluye tanto bienes comercializables como no comercializables), depende de la composición de dicha canasta.

EL ANALISIS ESTRUCTURALISTA DE LOS CHOQUES EXTERNOS

El estructuralismo surgió de la necesidad de ofrecer una alternativa de desarrollo que redujera la dependencia respecto de las exportaciones de productos primarios, cuyas fluctuaciones de precios someten la economía a choques externos, a la necesidad de medidas de estabilización e impiden la consolidación del crecimiento autosostenido². Estas críticas han sido formalizadas en los modelos de las tres brechas, los encadenamientos y la inestabilidad de las exportaciones.

En largo plazo, la evolución de la economía está determinada por el efecto de los choques externos, sobre el proceso ahorro-inversión (los modelos de dos brechas), y sobre los encadenamientos de la actividad primaria³. Modelos desarrollados recientemente han introducido una tercera brecha, la fiscal. El crecimiento puede verse restringido como resultado de los limitados ingresos fiscales que impiden la expansión de la demanda agregada y una mayor utilización de la capacidad productiva. Los ingresos fiscales juegan un papel crítico en el proceso de formación de capital, mediante la inversión pública, o asegurando flujos de divisas a la economía. Una bonanza en una actividad exportadora como la petrolera, genera al fisco altos niveles de renta y puede relajar simultáneamente las tres brechas: la del ahorro doméstico, la de escasez de divisas y los bajos ingresos fiscales.

En actividades como el petróleo, con una función de producción intensiva en capital y altos niveles de renta, los encadenamientos de la producción son

²El deterioro de los términos de intercambio entre productos básicos y bienes manufactureros y el carácter de enclave de ciertas actividades primarias exportadoras complementan la crítica estructuralista.

³En el modelo de dos brechas propuesto por Chenery y Strout (1966), las brechas son respectivamente el equilibrio ahorro-inversión enfatizado por Rosenstein-Rodan y la balanza comercial que refleja la dependencia externa. Dicho modelo incluye también una restricción a la capacidad de absorción, la cual tiene en cuenta el volumen máximo de capital que un país pobre puede efectivamente utilizar. H. Chenery, A. M. Strout *Foreign Assistance and Economic Development*. *American Economic Review*. N° 54, 1966.

menos importantes ya que los insumos intermedios y los pagos a los factores son pequeños en proporción del valor final. Dado que los excedentes petroleros pertenecen al gobierno, la eficiencia del encadenamiento fiscal resulta ser el determinante más importante del impacto macroeconómico de la bonanza. Pero, la inversión pública en infraestructura es más el resultado de una demanda previa, de la actividad existente, que una anticipación a ésta o un catalizador de inversiones para estimular la producción. En el largo plazo, las inversiones en infraestructura y en capital humano facilitan más que estimulan el crecimiento.

Es importante tener en claro las condiciones externas confrontadas por los países en desarrollo. La mayoría se encuentra, en alguna fase de modelo de sustitución de importaciones, o en proceso de liberalización. La efectiva utilización de la capacidad doméstica, y la inversión, dependen de la disponibilidad de bienes intermedios y de capital importados. Estos países están especializados en la exportación de productos primarios cuyos precios internacionales fluctúan ampliamente y su comercio externo es "no competitivo", ya que los productos importados no son producidos domésticamente, y el mercado interno de los productos primarios de exportación es muy reducido. Lo anterior implica que la "ley del precio único", no se cumple. Gran parte de la producción de los países en desarrollo funge como no transable y, sus precios tienden a ser determinados domésticamente⁴. La naturaleza no transable de una gran parte de los bienes consumidos por los países en desarrollo, hace que una bonanza presione sus precios al alza y origine inflación estructural. Adicionalmente, la abundancia de divisas lleva a la revaluación de la tasa de cambio real, reduce la competitividad de las industrias exportadoras, frena las perspectivas de diversificación y genera desempleo al abaratar los bienes de capital importados. Cuando la bonanza es temporal, la revaluación puede conducir a la fuga de capitales, al deterioro de la actividad exportadora, y a crisis cambiaría, como se verá adelante.

Los modelos estructuralistas analizan las interrelaciones entre producción y comercio internacional, que afectan a cada actividad económica, según sea transable o no transable. Según estos

modelos, una bonanza, incrementaría los precios de los productos primarios y de los bienes no transables, al tiempo que la producción industrial y de productos transables se reduciría, al tener precios determinados internacionalmente. Si hay excedentes de mano de obra, frontera agrícola ampliable y salarios flexibles, la expansión de la demanda agregada puede inducir el crecimiento de los sectores no transables, sin que sus precios aumenten. Por las razones anteriores, las políticas ortodoxas dirigidas a incrementar o liberar los precios agrícolas podrían ser difíciles de implementar ya que equivalen a transferir ingreso del sector urbano al rural. Esta transferencia encontraría la resistencia de los grupos urbanos, mejor capacitados para ejercer presión política. Dependiendo del grado de competitividad o complementariedad de las importaciones respecto de la economía nacional, la liberación de las importaciones conduciría a la contracción de la actividad doméstica en el corto plazo⁵.

Un aumento en los precios de la agricultura tradicional, no compensado por una devaluación, extraería recursos de las actividades agrícolas exportables⁶. En contraste, una devaluación excesiva reduciría inflacionariamente la producción de alimentos sin incrementar las exportaciones. Sin embargo, una característica de los modelos estructuralistas es su escepticismo acerca de las propiedades estabilizadoras de la devaluación. La devaluación masiva, como instrumento de ajuste, genera inflación y recesión sin que logre mejorar la balanza comercial. Para promover las actividades exportadoras, es importante mantener, una tasa de cambio realista, complementada con otras variables, tales como la formación de capital, la productividad y el uso de incentivos directos a la exportación. La revaluación puede tener efectos expansionistas y anti-inflacionarios de corto plazo pero, genera inevitablemente efectos negativos de largo plazo, sobre las actividades transables e incrementa la vulnerabilidad a las crisis externas.

Los modelos estructuralistas destacan también la complementariedad entre la inversión pública y privada, en contraste con los modelos ortodoxos, que hacen énfasis en el desplazamiento de la inversión privada por la inversión pública (crowding out). Esta complementariedad parte de los encadenamientos

⁴Este análisis es muy pertinente para la economía colombiana, tal como lo sugieren los estudios analizados en la Sección más adelante, especialmente Ocampo, 1989.

⁵L. Taylor, *The Rocky to Reform, Adjustment, Income, Distribution and Growth in the Developing World*. The MIT Press 1993.

⁶Como ocurrirá en Colombia de optarse por las estrategias propuestas por el DNP con revaluación. Ver sección III.

positivos de la inversión pública sobre el resto de la actividad económica. Al hacer énfasis en la necesidad de prudencia fiscal, no le atribuyen al déficit fiscal el carácter desestabilizador de los modelos ortodoxos.

SE JUSTIFICA PREVENIR LA ENFERMEDAD HOLANDESA?

Importante literatura sugiere que la intervención del gobierno, en el manejo de las bonanzas, es conveniente y necesaria y considera económicamente justificable proteger la producción de bienes transables de los efectos nocivos de la revaluación cambiaria⁷. Estas posiciones se basan en el papel que, en la determinación de los patrones de especialización internacional, juegan las ventajas comparativas dinámicas, las economías de escala o las externalidades del tipo "Learning by doing's". La teoría clásica del Comercio Internacional reconoce que la intervención del Estado permite obtener ganancias netas de bienestar en aquellos casos en que existe una discrepancia entre los beneficios privados y sociales. "La Política Comercial Estratégica" acepta los beneficios de la intervención del Estado en apoyo de empresas exportadoras, en condiciones de mercados oligopolísticos y retornos marginales crecientes⁸.

Las bonanzas son choques temporales e inciertos¹⁰. De su magnitud y su duración, van a depender sus efectos sobre los sectores transables. Una bonanza de pequeña magnitud puede no alterar el patrón de especialización. Una bonanza de gran escala, puede inducir pérdidas de competitividad sustanciales y llevar a la quiebra a muchas empresas o a que se transfieran a otros países. Si un choque de gran magnitud tiene corta duración, es posible que las industrias afectadas logren recuperarse y que se restablezca el patrón de especialización. Si la bonanza es duradera, la recuperación, cuando el boom termine, no será posible ya que la economía habrá perdido una participación sustancial en el mercado.

Cuando existen economías de escala dinámicas y la bonanza es de larga duración, la pérdida de competitividad del sector afectado será de carácter permanente.

Otras razones justifican la protección de los sectores que no están en bonanza. Desde el punto de vista social y de distribución del ingreso, la generación de empleo es el más importante, si el sector afectado negativamente es intensivo en mano de obra. La diversificación de las exportaciones y la reducción de la dependencia de las exportaciones y de los ingresos fiscales de las incertidumbres del ciclo minero, son argumentos no menos importantes. La incertidumbre es una de las más poderosas causas del pobre desempeño de las economías mineras¹¹.

La protección de la tasa de cambio para proteger¹² los sectores transables, mediante la devaluación o previniendo la revaluación, acepta que la devaluación produce los cambios requeridos en los precios relativos domésticos, que los sectores productivos responden a dichos cambios y que se logra mantener la producción y el empleo en los sectores exportadores. Sin embargo, si el objetivo es proteger únicamente el sector que no está en boom, la política óptima sería subsidiar la producción de las actividades transables, (excluido el petróleo, en nuestro caso), con recursos extraídos del sector en boom. Se eliminarían así las distorsiones inducidas por la devaluación y no se protegería al sector en bonanza. Sin embargo se considera que la bonanza es temporal, la protección a la tasa de cambio es más fácil de eliminar o revertir que las tarifas o los subsidios a la exportación. La legislación del comercio internacional objeta el uso de subsidios a la exportación. Las tarifas requieren cambios en la legislación en tanto que la tasa de cambio es manejada por las autoridades monetarias.

⁷La afirmación ortodoxa de que los cambios en los precios relativos inducen ajustes no traumáticos en la economía, no ha sido corroborada plenamente por estudios sobre choques externos de precios tales como los de Krugman: "The Narrow Band, The Dutch Disease and The Competitive consequences of Mrs Thatcher" *Journal of Development Economics* 1987, N° 27 pgs 41-55; Faini and the Melo "Adjustment Investments and the Real Exchange rate in Developing Countries" Working papers series 473 World Bank, 1990; y Gelb, op cit 1988.

⁸Ver S. Van Wijnbergen (1984), "Oil Discoveries, Intertemporal Adjustment and Public Policy" DERC Discussion Paper N. 46, University of Warwick; and P. Krugman, (1987), "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease and the Competitive Consequences of Mrs Thatcher", *JDE* N° 27.

⁹P. Krugman, (ed), (1986), *Strategic Trade Policy and The New International Economics*. "The Narrow Moving Band, The Dutch Disease and The Competitive consequences of Mrs Thatcher", (1987), *JDE*, 27.

¹⁰W. M. Corden, "Exchange Rate Policy and the Resources Boom", *The economic Record*, March, 1982. También S. Van Wijnbergen, (1984), *Oil Discoveries Intertemporal Adjustment and Public Policy*, DERC Discussion Paper N° 46, University of Warwick.

¹¹Ver: V. Corbo y J. de Melo: "Experiences From The Southern Cone Policy Reform", *World Bank Research Observer* N° 2, 1987 pgs 111-42.

¹²W.M. Corden, (1982), "Exchange Rate Protection", in R. Cooper et al, (eds) *The International Monetary System Under Flexible Exchange Rates*, Cambridge Mass, Ballinger.

CUADRO N.º.1
PRODUCCION Y EMPLEO SECTORES CAFETERO Y MINERO
 \$ MILLONES A PRECIOS DE 1975 Y MILES DE PERSONAS

AÑO	PIB Total	PIB Total	Ppcion %	PIB Minero	Ppcion %	Empleo Cafetero	Empleo Minero
1975	405108	22724	5.6	6937	1.7	427.2	6.6
1976	424263	21125	5.0	6794	1.6	454.8	8.6
1977	441906	20626	4.7	5946	1.3	496.6	6.6
1978	479335	27351	5.7	5559	1.2	502.3	8.3
1979	505119	32305	6.4	5624	1.1	523.0	13.7
1980	525765	33228	6.3	6661	1.3	529.8	12.9
1981	537736	32146	6.0	7020	1.3	533.7	13.3
1982	542836	31121	5.7	7143	1.3	527.0	13.7
1983	551380	33640	6.1	8156	1.5	528.5	14.1
1984	569855	33449	5.9	9948	1.7	514.3	14.5
1985	587561	32750	5.6	13730	2.3	530.3	14.9
1986	621702	34375	5.5	22262	3.6	528.0	15.5
1987	655167	36468	5.6	27624	4.2	578.5	14.6
1988	681791	31499	4.6	28876	4.2	551.1	13.9
1989	705068	32485	4.6	32237	4.6	581.6	17.3
1990	735259	39298	5.3	33198	4.5	581.7	20.8
1991	750694	39605	5.3	34464	4.6	614.5	18.6
1992	777172	39113	5.0	34705	4.5	597.3	19.4
1993	812145	38579	4.8	35290	4.4	621.5	nd
PROYECCIONES 1/							
1994	851128	38965	4.6	39189	4.6	595.7	34.0
1995	898791	39549	4.4	44910	5.0	599.6	37.5
1996	951550	40143	4.2	51602	5.4	603.7	41.7
1997	1021965	40745	4.0	64554	6.3	607.8	49.8
1998	1063865	41356	3.9	66620	6.3	611.9	51.1
1999	1102697	41976	3.8	66753	6.1	616.1	51.2
2000	1143165	42606	3.7	67354	5.9	620.4	51.6

1/ Se utiliza la proyección de producción cafetera del modelo CAFECOL, la producción minera se estima con base en proyecciones del DNP. El empleo cafetero y minero se proyectó asumiendo una relación lineal entre esta variable y la producción estimada.

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales, A. Corchuelo (1989) "Empleo y Salarios en la Actividad Cafetera" Economía Colombiana N.º. 212. La información sobre empleo minero se tomó de la OIT.

II. PARALELO ENTRE BONANZAS CAFETERAS Y PETROLERAS

El cuadro N.º.1 resume los principales indicadores de la industria cafetera y de la actividad minera Colombiana. La capacidad de generar empleo, es una de las mayores diferencias de los dos sectores. El cafetero, intensivo en mano de obra, cuenta con alrededor de seiscientos mil empleados directos. En contraste, el minero, no alcanza a veinte mil empleos directos, es decir, el 3% del empleo cafetero. La caficultura destina una porción importante de su ingreso

al pago de salarios, (cerca del 65% de los costos de producción son salarios). La mayor parte del ingreso minero se destina a pagos al capital, impuestos directos y regalías.

En donde más se sentirá el efecto de los recientes hallazgos petroleros es en la estructura del comercio exterior colombiano. La participación del sector cafetero es las exportaciones ha decrecido. Se estima que hacia finales de la presente década, se acercará al del 11 por ciento. A partir de 1996, el sector minero, representará el 45 por ciento de las

exportaciones totales. Pero de acuerdo a criterios internacionales, Colombia no sería considerable como economía minera ¹³.

Las experiencias de las bonanzas cafeteras tienen gran significado para el manejo de la bonanza de Cusiana aunque en términos generales los efectos son similares, los diversos tipos de bonanza afectan las implicaciones del modelo de enfermedad holandesa. Las principales diferencias de las bonanzas son: a) si son de precios o de cantidad, b) su duración e intensidad y c) los encadenamientos con la economía nacional.

a) Las bonanzas cafeteras son normalmente generadas por escaladas de los precios internacionales, en tanto que la bonanza petrolera es de cantidades, por la explotación de los nuevos yacimientos de Cusiana¹⁴. Cuando la bonanza es de precios, el ingreso nacional aumenta sin que se haya alterado la capacidad productiva física, si es de cantidades, hay una expansión previa de la estructura productiva del sector. Es el caso tratado en el modelo básico.

En el boom de precios todos los productores se benefician mientras que en uno de cantidades solamente los productores adicionales. La bonanza de precios afecta a los compradores o consumidores externos que pueden reaccionar contrayendo su demanda y a los consumidores nacionales, salvo que se los aisle del impacto vía subsidios, como lo hicieron los países petroleros. Las bonanzas de precios tienden a ser impredecibles y de relativa menor duración. La bonanza de cantidades puede, como Cusiana, ser anticipada, ya que hay un rezago entre los hallazgos de los nuevos yacimientos y su entrada en producción. El efecto gasto se anticipa a la realización de la bonanza ¹⁵.

b) Las bonanzas petroleras tienden a ser de mayor magnitud que las de productos agrícolas, por efecto de la renta (la diferencia entre el precio, los costos de producción y la tasa normal de retorno) incluida en el precio del petróleo. Esta renta fue particularmente elevada durante los dos choques

petroleros pasados, cuando los precios se elevaron extraordinariamente. Hoy los precios internacionales están bajos, pero la renta que capta el Estado Colombiano es el 85% del precio del barril.

En el caso de un buen número de productos agrícolas de exportación, el elemento renta es limitado, debido al carácter relativamente menor de los choques de precios y al costo de los factores productivos, especialmente la mano de obra. La propiedad privada nacional del capital tiende a ser más frecuente y más amplia que en la minería donde prima la estatal o la extranjera. Estos encadenamientos de las bonanzas cafeteras, pueden generar impactos positivos sobre la actividad agregada doméstica, especialmente si existen factores productivos no utilizados o subempleados y no hay rigideces graves que impidan su movilidad.

Las bonanzas petroleras han tenido una mayor duración comparadas con las agrícolas, en virtud de la menor elasticidad de la oferta y la demanda. En las bonanzas de productos agrícolas, la capacidad de respuesta de la oferta o la demanda a los cambios en precios, suele ser mayor.

En valor presente la bonanza cafetera de finales de los setenta (medida como el valor de la producción adicional por encima de la tendencia de largo plazo), equivalió a cerca del 11% del PIB, y la mini-bonanza del 86 llegó a representar 5.3% del PIB¹⁶. Se estima que, Cusiana se prolongará hasta el año 2005, que su valor presente será el 28% del PIB. Su contribución, en valor presente, a la balanza de pagos hasta el año 2000, en \$US 10.500 millones, o el 19 por ciento del PIB.

c) La actividad petrolera es intensiva en capital, tiene un alto componente de inversión extranjera, actúa como enclave y sus encadenamientos, con la economía doméstica son mínimos. En particular, la demanda de mano de obra es muy baja y los insumos y bienes de capital que utiliza son esencialmente de origen importado. Bajo estas condiciones, una expansión de la producción petrolera

¹³Una economía se considera como minera cuando más del 10% de su Producto Bruto y más del 40% de las exportaciones provienen de este sector. Ver: Gelb (1988) y Daniel (1991 IDS Document). En el año 2000, el sector minero representaría el 5.5% del PIB. El índice de dependencia minera ascendió al 19.7% y el petróleo al 14.5%; en Chile fue del 33% y en Bolivia del 47.0%, según R. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economics The Resource Curse Thesis*. Ronhde 1993.

¹⁴Y las bonanzas mexicana y ecuatoriana fueron de cantidades, y ocurrieron con el mínimo de las exportaciones, en este sentido difiere de las bonanzas que experimentaron los países petroleros a raíz de los choques de precios de 1973 y 1979.

¹⁵Sven Wunder, "Dutch Disease Theory and the case of Colombia", Ph.D Tesis, Universidad de Copenhague, Dinamarca, 1991.

¹⁶Cifras basadas en cálculos de Wunder op cit 1993 y Fedesarrollo: "La Política Macroeconómica frente a Cusiana", Bogotá, Julio 1993.

no genera demandas sustanciales de factores productivos domésticos. El efecto movimiento de recursos es limitado y su impacto sobre la economía doméstica está determinado principalmente por el uso que el Estado dé a la renta petrolera y por los efectos redistributivos que induzca.

Este encadenamiento fiscal, juega un papel crucial en el manejo de las bonanzas petroleras. El uso inapropiado de recursos es el responsable, en la mayoría de los casos, de los peores efectos de Enfermedad Holandesa. Problemas adicionales, característicos de las bonanzas del sector minero (y el petróleo no se excluye), están relacionados con rigideces del mercado a los cambios en la demanda, que resultan de la dificultad de hacer ajustes en las grandes inversiones iniciales y en los costos fijos.

A diferencia del café, el petróleo tiene una participación significativa en el consumo intermedio del resto de la economía. Un aumento de precios del petróleo aumentaría los costos de aquellos sectores que lo usan como insumo. En una bonanza de cantidades como la que se evocina, éste no sería el caso ya que se supone que los precios no se afectan. No obstante, existe evidencia de la experiencia de otros países exportadores de petróleo, en donde la bonanza petrolera permitió el subsidio al consumo doméstico del petróleo dados su abundancia y su peso en los costos productivos. Se incentivaron así la adopción de técnicas de producción no ahorradoras de energía, se afectaron las perspectivas de inversión y las finanzas del Gobierno. Es una transferencia al sector privado que, en el caso de Venezuela, México y Ecuador, comprometió buena parte de la bonanza.

LAS BONANZAS CAFETERAS RECIENTES

Las heladas en Brasil de 1975, generaron escasez de café en los mercados internacionales y un acelerado incremento en su precio. Los ingresos colombianos por exportaciones de café llegaron en 1979 a ser 3.5 veces superiores a su valor en 1974, su participación en las exportaciones totales subió al 68%

en 1978 y se mejoró la Balanza de Pagos. La tasa de inflación doméstica¹⁷ superior a la inflación internacional, y la reducción en la tasa de devaluación nominal, determinó una apreciación significativa de la tasa de cambio real.

Se redujo la tasa de crecimiento económico por debajo del promedio histórico y se sacrificó competitividad internacional. Una menor revaluación hubiera sido posible si la política fiscal hubiera contribuido en mayor medida a reducir la absorción. El sector financiero recibió el peso de la contracción monetaria y algunas ramas de la actividad manufacturera y de exportaciones no tradicionales sufrieron también el impacto de las restricciones al crédito doméstico.

En 1986, la economía Colombiana experimentó otra bonanza cafetera aunque de corta duración cuyos recursos cercanos a los US \$1400.00 millones contribuyeron a la recuperación económica, después de la crisis y el ajuste, de los 80. Aprovechando las experiencias de la bonanza cafetera anterior, se diseñaron políticas de estabilización más balanceadas. El acuerdo entre el Gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros permitió ahorrar una parte importante de los mayores ingresos por exportación mediante la adquisición de bonos del Banco de la República, se devaluó en términos reales, se evitó la aceleración de la tasa de inflación¹⁸ y se lograron niveles de crecimiento económico satisfactorios.

En cuanto a los efectos la estructura productiva¹⁹ se ha destacado que, entre 1974-80 el precio relativo de los bienes domésticos,²⁰ se incrementó en mayor medida (40%) que la tasa de cambio real (12%) es decir, la evolución de la economía fue en línea con lo previsto por la teoría de la Enfermedad Holandesa a saber. El que estos efectos no se hayan presentado durante la mini-bonanza de 1986 por factores relacionados con el manejo de la política económica y la existencia de exceso de capacidad instalada sugiere que los síntomas de la Enfermedad Holandesa son prevenibles o mitigables.

¹⁷La cual alcanzó 33.1% en 1977, año en el que los precios internacionales del café llegaron a su nivel más elevado.

¹⁸D. Pizano (1988), "Política Cafetera y Política Macroeconómica "Ensayos sobre Economía Cafetera, Vol.1 N.º.1.

¹⁹Entre los primeros se destacan: S. Edwards, Coffee, Money and Inflation in Colombia, WD Dec. 84; A commodity export Boom and the real exchange rate: the money-inflation link, in Neary and Wijnberge (eds.) Natural Resources and the Macroeconomy; J.T. Cuddington, El manejo de las bonanzas de exportación: el caso del Café, coyuntura Económica N.º.9 Junio 1988; Herrera (1989). Entre los segundos se tiene: Kamas (1986), García (1987), Ocampo (1989), Wunder (1992) y Suescún (1993).

²⁰L. Kamas (1986), "Dutch Disease Economics and the Colombian Export Boom", World Development 14,9 September.

El déficit²¹ fiscal y la bonanza cafetera contribuyeron a reevaluar la tasa de cambio y a deteriorar los precios relativos de bienes agrícolas exportables excluido el sector cafetero. Se presentaron períodos²² en los cuales los precios relativos de las manufacturas aumentaron y los otros decrecieron, y los cambios en precios fueron mayores que en las cantidades producidas, lo que puede ser atribuido solo en forma parcial a la tasa de cambio o a los precios relativos,²³ a rigideces en la oferta. La construcción, no experimentó el boom predicho por la teoría, en parte, por las restricciones impuestas al sector financiero²⁴. En otras palabras, el cambio en la estructura de la producción fue moderado y el ajuste en los precios no alcanzó a afectar significativamente las tendencias de largo plazo de la estructura productiva. Sin embargo, parece existir una relación significativa, positiva y estable entre los movimientos del producto agregado y el café²⁵, más vinculada a la producción y exportaciones cafeteras, a su impacto sobre la acumulación de capital y sobre la evolución de la demanda agregada y menos a los choques de precio.

La reducida flexibilidad de la producción doméstica sugiere la existencia de rigideces en la movilidad de los factores de producción que generan presiones inflacionarias y efectos indeseables sobre la distribución del ingreso. El limitado efecto de largo plazo de las bonanzas cafeteras puede obedecer a un excesivo énfasis en los aspectos estabilizadores que ha podido anular el impacto de las bonanzas sobre el crecimiento y el cambio estructural. El uso permanente de la tasa de cambio como factor estabilizador de precios ha impedido la absorción dinámica de las bonanzas²⁶.

Las bonanzas cafeteras fueron percibidas como transitorias. De ahí la decisión de acumular reservas

internacionales. Sin embargo, el sector privado no aumentó los niveles de ahorro y gastó parte considerable de los ingresos adicionales²⁷, obligando al sector público a ajustar su gasto, para evitar inflación y revaluación. Durante 1976-78 el sector público trató de reducir la absorción, mediante importantes recortes en la inversión pública, a tan solo 1.2 por ciento del PIB. Para compensar la expansión en el gasto total se apeló a mecanismos de ahorro forzoso, especialmente a restricciones al crédito. La contracción monetaria debilitó el sistema financiero y redujo la inversión privada. Por el lado de la oferta, se trató de ampliar la disponibilidad de bienes, mediante una mayor apertura de las importaciones que, al ir acompañada de revaluación, magnificó la liberación, desprotegiendo la producción doméstica y sin contribuir en forma significativa a la reducción en la inflación, ni a la consolidación de una actividad exportadora eficiente.

III. BONANZAS PETROLERAS Y DESARROLLO ECONÓMICO

Las economías petroleras, las mineras²⁸ en general, han experimentado mayor deterioro en la formación de capital, menores tasas de crecimiento y desmejoras en la distribución del ingreso, lo que parece estar relacionado con el patrón de gasto público sesgado hacia las áreas urbanas. El poder de organización política de los sectores urbanos les facilita una mayor apropiación de la renta generada por los recursos mineros. El que las rentas permitan la importación y venta subsidiada de alimentos deteriora la producción de bienes agrícolas exportables, empeora la distribución del ingreso rural-urbano e incentiva la migración hacia las ciudades²⁹. El descuido de los sectores sociales, de la producción de alimentos y de la diversificación de las exportaciones, puede tener efecto adverso sobre el crecimiento, como lo sugieren

²¹V. Thomas (1986), *Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth: The Colombian Experience*, World Bank, Johns Hopkins University Press; J. García (1993), "The effects of the Coffee Boom and Government Expenditures on Agriculture Prices in Colombia", en R. Bautista y A. Valdés, "The Bias Against Agriculture", ICS Press, California.

²²Ver Ocampo. Ciclo cafetero y comportamiento macro-económico en Colombia, 1980-87. Partes I y II, *Coyuntura Económica*, Oct-Dic 1989.

²³Taylor, *Varieties of Stabilization Experience, towards sensible Macroeconomics in the Third World*, Clarendon Press, 1988, pg. 33-35.

²⁴S. Wunder (1992), *Dutch disease Theory and the case of Colombia*, D.Phil. Thesis, Instituto de Economía RD Serie N°. 23, Universidad de Copenhague. p.202.

²⁵A. Gaviria y J.D. Uribe (1993) "Orígenes de las Fluctuaciones Económicas en Colombia", *Papeles de Economía y Café*, N°. 18, Septiembre.

²⁶José de Gregorio, *Economic Growth in Latin America*. FMI Working Paper N°. WP/91/71 pgs 14-16.

²⁷Para una discusión detallada sobre el comportamiento del sector privado durante la bonanza, ver J.T. Cuddington (1986) "Bonanzas de productos Básicos, Estabilización Macroeconómica y Reforma Comercial en Colombia", *ESPE* N°.10.

²⁸Normalmente se denominan economías mineras (o petroleras) aquellas en las que el sector minero (o el petrolero) representa más del 10% del producto y 40% de las exportaciones. La producción minera y, especialmente la petrolera, es de gran escala, su naturaleza de enclave, y generalmente con estrechos vínculos con empresas multinacionales. La intensidad en capital, induce al resto de la economía salarios superiores, patrones de consumo elevados y un gran nivel de incertidumbre.

²⁹Auty encontró estos efectos en todas las experiencias estudiadas en su libro: *Sustaining Development...* op. cit, Cap.9. En Chile, solamente cuando con posterioridad a 1985 se reorientó el modelo hacia la diversificación productiva en línea con sus ventajas naturales, agrícolas, piscícolas y forestales, se estabilizó el crecimiento económico y contuvo el deterioro del ingreso rural. Auty op. cit. pgs. 180-181.

las experiencias venezolanas, mexicanas o iranianas. Así por ejemplo la experiencia mexicana de los años setentas y ochentas muestra los efectos perniciosos de la riqueza minera sobre los países de desarrollo intermedio que parecen estar más expuestos a los efectos negativos de los booms³⁰.

Constituye un consenso, entre los economistas, presentar a Indonesia como ejemplo por excelencia del manejo prudente y eficiente tanto de las 2 bonanzas generadas por las escaladas de los precios en 1974 y 1979, y por su capacidad de ajuste en 1982 y en 1986³¹. El caso indonesio fue estudiado en Colombia con detenimiento. Deseamos aquí, recalcar algunos puntos que deben ser considerados para ubicarlo en el contexto de otros países petroleros (Venezuela, México y Ecuador principalmente), con el fin de llamar la atención sobre parámetros que deben ser tenidos en cuenta, al estudiar las bonanzas petroleras.

El petróleo llegó a constituir el 76% del total de las exportaciones y el 64% de los ingresos fiscales indonesios. Sin embargo, las autoridades consideraron que, a pesar de las continuadas e importantes exportaciones de crudo, no interrumpidas prácticamente desde los años 40, la bonanza sería temporal y la ventaja comparativa del país no podía radicar en el petróleo.

El "Estado Duro"³² capaz de instrumentar, desde arriba, sin debate ni negociación, el modelo económico del proyecto político militar, fue creado en 1965, por el General Suharto. Los recursos petroleros sirvieron para modificar la estructura social, movilizar el campo y apoyar los nuevos sectores y élites relacionadas con el complejo militar-burocrático, profesionales urbanos y ciertos grupos comerciales e industriales.

El General Suharto, buscó asegurar una masiva base de apoyo al régimen militar mediante³³: Seguridad Alimentaria, como un elemento para estabilizar la economía y mejorar la distribución del ingreso, especialmente la rural. reconstrucción rural, estableciendo red vial rural y sistemas de riego, mediante programas

locales de obras públicas, intensivas en mano de obra, financiadas por el Gobierno Central. Fueron el instrumento de una amplísima distribución de los ingresos petroleros hacia el sector rural. La consolidación del control nacional, se fortaleció la red político-administrativa mediante la creación de más de 60,000 juntas cívico-militares locales, una formidable base del poder militar e instrumento de estabilidad política, decisivas para la instrumentación de los programas de desarrollo rural.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL USO DE LAS BONANZAS: 1973-81

La magnitud de los dos choques de precios petroleros en Indonesia fue mayor a la de Cusiana y Cupiagua, en términos absolutos y relativos. La contribución del petróleo en el PIB ascendió del 10% en 1972 al 19% en 1982 al tiempo que, el valor real del producto petrolero se multiplicó 490%. En términos reales, el precio por barril exportado creció en 350%. En 1981 las ventas externas de crudo, 13.182 millones de dólares, representaron el 65% del total de las exportaciones y los ingresos fiscales petroleros cerca del 70% del recaudo total. El tamaño de los recursos extraordinarios, por concepto de los mayores precios del petróleo, entre 1973 y 1988, fue equivalente a 103 mil millones de dólares a los cuales, para obtener el total de recursos absorbidos, se deben sumar 48 mil millones que el país recibió como financiamiento externo.

El crecimiento económico de Indonesia, durante el período que abarca los dos choques petroleros fue superior al registrado por los países en desarrollo y se compara positivamente con el logrado por Colombia. El PIB total creció al 7.5% y el per-cápita al 5.4%, al tiempo que se mantuvieron tasas bajas de inflación (14.5% al año) y el gasto del Gobierno Central se elevó del 16.2% del PNB en 1972 al 27.3% en 1982. Las más importantes fuentes de expansión económica, fueron la mejoría en los términos de intercambio, y el incremento de los recursos fiscales³⁴. El impacto de

³⁰R. M. Auty: Sustainable Development in Mineral Economics. The Resource Curse Base. Rauhedge-London. New York 1993.

³¹Indonesia como Colombia, es un productor de petróleo de vieja data. A pesar de sus grandes reservas y voluminosa producción, no es considerado por los especialistas como un país petrolero importante. En 1885 producía 25,000 b/d, y un año antes de la Primera Guerra Mundial había logrado elevar su producto a cerca de 120,00 b/d. Actualmente sus reservas y su producción son 2.9.

³²Es el término usado por Warr para caracterizar el régimen indonesio. Según él, la ausencia de democracia hizo posible la estabilidad de las políticas y el manejo del windfall resistiendo las presiones y de acuerdo a los objetivos del Gobierno. Ver: P.G. Warr, "Indonesia's other Duth Disease: Economic Effects of the Petroleum Boom" en Neary y S.Van Wijnbergen eds. Natural resources and the Macroeconomy. Basuk Blackwell 1985.

³³Según Gelb y Glassburner: "Indonesia: Windfalls in a poor Rural Economy" en Gelb: Oil Windfalls. Blessing or Curse? WB-OUP Oxford 1988.

³⁴A. Boot: THE OIL BOOM AND AFTER. Indonesian Economic policy and Performance in The Soeharto Era. OUP 1992 Segunda Parte. Pangetsu, M.: "Survey of Recent Developments", bulletin of Indonesian Economic Studies. 1990, 1991, 1992.

una mejoría de los términos de intercambio depende de cómo se afecten el gasto y la formación bruta de capital fijo. Si la mejoría de los términos de intercambio se dedica a la financiación del consumo privado, aunque se lograrían mejores niveles de bienestar de la población, no se afectarían las tasas de crecimiento del PIB ya que la demanda adicional se satisfaría con importaciones, perjudicándose la capacidad productiva doméstica. Para lograr mayor crecimiento económico, debe canalizarse hacia la demanda de bienes no transables, que presenten una oferta elástica y hacia proyectos de inversión con una balanceada combinación de componente nacional e importado. Estos criterios los instrumentó Indonesia en las políticas macroeconómicas.

LA POLÍTICA CAMBIARIA INDONESIA

Durante 1974-79, Indonesia experimentó un deterioro de la relación de precios relativos equivalente al 58%, que se agudizó ya que la bonanza permitió aplazar la devaluación y mantener el rezago cambiario acumulado.³⁵ Malas cosechas y una gran expansión monetaria en 1972-73, responden por una parte de la caída de los precios relativos. Para frenar la pérdida de rentabilidad de los productos transables, especialmente los agrícolas, y con el objetivo explícito de promover la diversificación de la base exportadora, y no por consideraciones de balanza de pagos, el Gobierno devaluó la Rupiah en un 50%. La devaluación debía también recuperar el valor, en moneda nacional, de los recursos fiscales. La clara definición gubernamental de preservar la capacidad productiva de bienes exportables, diferentes del petróleo, partió del convencimiento de que las reservas de crudo de Indonesia eran relativamente limitadas y que no podrían sostener tasas de crecimiento económico aceptables. Las reservas aún no se han acabado, pero el excedente exportable se redujo y los precios internacionales del crudo se han desplomado, en términos reales al 50%, respecto al primer choque petrolero.

En 1983, como respuesta al segundo choque, se realizó una segunda devaluación del 37% con la intención de restablecer la competitividad de los sectores transables. Los efectos de esta segunda devaluación en los precios relativos se mantuvieron hasta 1986, cuando los precios del petróleo cayeron. El manejo de la tasa de cambio, no permitiendo la revaluación y usándola como un instrumento de ajuste externo, para prevenir la caída del producto, permitió a Indonesia evitar las experiencias traumáticas de otros países petroleros, especialmente Nigeria y México³⁶, en donde las políticas de gasto e inversión fueron expansionistas y promovieron un crecimiento de los precios más allá del de los principales socios comerciales³⁷. En México el mantenimiento de la tasa de cambio real sobrevaluada, implicó transferencias al sector privado, un formidable estímulo al consumo, la inversión, y las importaciones y financió la fuga de capitales³⁸. Son estos elementos comunes a las experiencias venezolanas, ecuatorianas y de Nigeria. La fuga de capitales se facilitó por las intervenciones del gobierno para sostener la tasa de cambio, las que fueron financiadas con el endeudamiento de corto plazo³⁹. Ecuador permitió una apreciación de la tasa de cambio efectiva de cerca del 32% entre 1973 y 1983, cuyos efectos repercutieron sobre el nivel de los salarios reales, los que se beneficiaron además de los subsidios al consumo. Esto afectó la evolución de los precios relativos, magnificando los problemas de los sectores transables⁴⁰.

El caso indonesio parece sugerir que la devaluación es un instrumento más útil para restablecer la competitividad de los sectores transables, en el mediano plazo y mucho menos en el corto plazo, como comúnmente se asume. Además, la tasa agregada de absorción creció en la medida en que disminuyó la relación de los precios relativos. Es interesante esta conclusión para Indonesia, ya que en el caso colombiano se plantea la revaluación como una forma de aliviar la tasa de absorción⁴¹.

³⁵Ver P. Warr "Exchange rate policy. Petroleum Prices and the Balance of Payments" en A. Booth: op cit. Cap 5 pag.152.

³⁶Ver M. Gillis y D. Dapice: "Indonesia" en R. Dornbusch y F. Helmes: The Open Economy. Tools for policymakers in Developing Countries. Series EDI en Desarrollo Económico, Oxford 1988 pags 328-330

³⁷Ver L. Taylor "Economic Openness: To the Century's End" en T. Banury: Economic Liberalization no Panacea. OUP 1991 pags 135-6

³⁸R. Dornbusch y F. L. Helmes, THE OPEN ECONOMY EDI Series in Ec. Develop. OUP 1987, p. 86.

³⁹E. Buffie y Krause, "Mexico 1958-86" en J. Sachs ed. Developing Countries Debt and the world Economy, Chicago U.P. 1989 pag.152. Más de 10 billones de dólares captados en la segunda mitad de 1981 se destinaron a sostener el peso. Durante 1981-82 salieron del país entre 14 y 30 mil millones de dólares, la cifra depende del método que se emplee para estimar la fuga.

⁴⁰Ver Gelb, op. cit. Cuadro N°. 6-3, pg. 88

⁴¹Ver Warr op cit. 1992 pag 155. Ver también M.G. Gillies y D. Dapice en Dornbusch op. cit. pgs 328-9.

POLITICA FISCAL

Tres elementos distinguen la política fiscal de Indonesia. En primer lugar, la decisión de movilizar recursos tributarios diferentes del petróleo, con el fin de reducir la dependencia de inversión pública respecto de los precios del crudo. En segundo lugar, el cambio en las prioridades en el gasto hacia los proyectos de inversión relacionados con los sectores transables y con el desarrollo rural y, en tercer lugar, la observancia de la regla de equilibrio presupuestal. Sin embargo, la abundancia de los recursos fiscales a disposición del Gobierno Central, redujo el costo marginal de no elevar los impuestos y, permitió posponer las reformas hasta 1984, cuando la caída de los ingresos petroleros imposibilitó mantener la inversión y el equilibrio macroeconómico. Este aplazamiento de las reformas y el descuido en intensificar la captación de impuestos no petroleros, encubrió transferencias de recursos de la bonanza al sector privado y obligó al Gobierno a recurrir al crédito para financiar su déficit.

Análogamente el Gobierno Mexicano se consideró liberado de las limitaciones impuestas por las brechas externa y fiscal, relajó la administración fiscal y elevó el gasto y la inversión⁴². Las inversiones brutas en capital fijo crecieron al 27% promedio anual durante 1976-81 y ascendieron al 26% del PIB. Los déficits externos mexicanos están relacionados con las altas tasas de inversión cuyos rendimientos cercanos al 63% de las tasas de interés internacional no permitieron cubrir las obligaciones de la deuda externa⁴³. El balance fiscal en Ecuador se complicó por la clara política de reducir los impuestos no petroleros, los cuales descendieron, como proporción del PIB no petrolero, del 15.8 en 1973 al 9.1% en 1982.

La reforma tributaria indonesia ejecutada en los años 1980s se centró en:

- Elevar la razón impuestos no petroleros/PIB. Entre 1983-87 los impuestos no petroleros crecieron en 87% y representaron en 1987 el 8% del PIB⁴⁴. Para 1994 se elevarán al 12.8% del PIB⁴⁵.

- Simplificar la estructura impositiva con el fin de elevar la eficiencia, mediante la reducción de las transferencias a las empresas del sector público y la eliminación de muchas exenciones.

- Proteger los sectores de menores ingresos, mediante tasas nominales bajas, eliminando las exenciones que favorecían a los grupos de altos ingresos y elevando la base para el impuesto predial.

Los tres primeros objetivos de la reforma han sido logrados aunque la evasión es considerable porque los mecanismos de captación y penalización por evasión o falsificación no son rigurosos. El ingreso de los sectores de menores recursos, no se protegió ya que el nuevo sistema tributario, especialmente el IVA es regresivo⁴⁶.

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO

El gobierno Indonesio usó los recursos provenientes del boom petrolero para expandir su gasto, elevar los salarios e incrementar la nómina. Este aumento en el gasto podría ser un factor de crecimiento si eleva la eficiencia del sector público. Los servicios sociales, educación y salud, constituyen inversión en capital humano.

La inversión pública se expandió al 24% y al 12% promedio anual entre 1973-78 y 1974-81 respectivamente, creciendo más rápidamente que el PIB. La tendencia positiva de la razón "aumento de la inversión/crecimiento del PIB", señala una cuidadosa selección de proyectos. Del total de gasto en desarrollo cerca del 15% se destinó a la formación de capital en la agricultura y en la industria. El segundo gran componente del gasto, (30%), fue la financiación del déficit comercial y un 18% al consumo público y privado. En 1979, con el segundo choque petrolero, se modificó el patrón del gasto subiendo la inversión, con gran contenido local y elevando el gasto en agricultura e industria transables.

⁴²Ver Trigueros : El manejo del Petróleo en México. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre la Bonanza Petrolera en Colombia. Bogotá julio, 1993.

⁴³Ver Gavin op cit pag 39 y M. Bruno: Crisis, Stabilization and Economic Reform. Therapy by Consensus. Clarendon Press 1993 Oxford, cap.6 pag 195.

⁴⁴Ver Banco Mundial: "Indonesia Selected Issues of Public Resource Management". Report N°. 7007-IND, Marzo 1988 pgs 13-16. El Banco afirma que ese nivel es apenas el 50% del potencial teórico.

⁴⁵Booth, A. "Repelita V and Indonesia's Medium Term Economic Strategy, Bulletin of Indonesian Economic Studies. Vol 25 N°. 2 1989 pags 3-30.

⁴⁶Ver M. Asher y A. Booth: "Fiscal Policy", en A. Booth, op cit. 1992, Capítulo 2 pags 40-59. Ver igualmente G. Mangkoesebroto: "Tax Incidence in a Developing Country: The case of Indonesia". Tesis doctoral de la Universidad de Colorado, 1986.

Luego de la caída de los precios en 1986 se diseñó una austera política de ajuste para preservar el equilibrio fiscal. Se procuró afectar menos la inversión en los sectores productivos no petroleros y se transfirió el costo del ajuste a la dotación y al funcionamiento de las burocracias militares y civiles. Se preservó parcialmente el nivel de gastos dedicado a agricultura, incluidos los proyectos de riego.⁴⁷ La severidad del ajuste fiscal y los recortes en inversión comprometieron el crecimiento y elevaron el desempleo⁴⁸. La expansión monetaria a partir de 1987, contrarrestó el deterioro de los términos de intercambio e impulsó el crecimiento y la recuperación de los últimos años⁴⁹.

LAS POLÍTICAS SECTORIALES

La teoría de la Enfermedad Holandesa predice, *ceteris paribus*, transferencias de recursos desde la agricultura y la industria hacia los servicios y la construcción, acelerando la evolución que normalmente se da en el proceso de desarrollo. En el caso de Indonesia, se mitigó la Enfermedad Holandesa. Las políticas sectoriales que complementaron la cambiaria y la fiscal, parecen ser la explicación de este resultado. Indonesia privilegió desarrollar la producción y las exportaciones agrícolas e industriales. Cuando en 1986 se inició el desplome de los precios internacionales del crudo, las exportaciones industriales y las agrícolas permitieron paliar el deterioro en los términos de intercambio. La estrategia indonesia parece ser más prudente que la de aquellos países petroleros que como Venezuela, Ecuador o Nigeria prefirieron mayores inversiones en infraestructura⁵⁰ o en grandes proyectos industriales cuya tasa de retorno depende del crecimiento de la economía mundial. Cuando los precios cayeron y sus economías entraron en recesión, se contrajo la rentabilidad, el valor, y la contribución a las rentas fiscales, de estas inversiones en infraestructura o en grandes industrias.

Las políticas indonesias para el sector agrícola se orientaron a garantizar niveles adecuados de alimentación para toda la población la generación de empleo y un ingreso atractivo en el sector rural, con el

fin de combatir la pobreza absoluta, desacelerar la migración, estimular el mercado interno para la producción no agrícola⁵¹ y ampliar su contribución a la diversificación de la estructura exportadora. El crecimiento del sector ascendió al 6.1% durante 1978-81, y se ha mantenido alrededor del 4% en los últimos 15 años. La agricultura conserva su participación en el PIB ligeramente por arriba del 22% y contribuye a la balanza comercial, vía sustitución de importaciones, de arroz y otros alimentos, o con exportaciones, que representan cerca del 60% de las ventas externas no petroleras y alrededor del 45% de las totales. Una ilustración interesante de esta política es el desarrollo del sector cafetero que convirtió al país en un importante exportador. Cuando en 1972 apenas exportó grano por valor de 77.2 millones de dolares de 1987, en 1986 ascendieron a 1688.5 millones.

Fueron centrales en la política agrícola, las intervenciones en los mercados del arroz, soya, maíz y el frijol, para garantizar autosuficiencia; la provisión subsidiada de crédito, semillas, fertilizantes y pesticidas, el manejo de precios de garantía, para mantener el ingreso de los productores, así como la producción de fertilizantes, usando el gas natural nacional y manteniendo sus precios bien por debajo de los internacionales. Esto ha sido considerado como un ejemplo exitoso del uso de un recurso abundante para el desarrollo de otros sectores, tal como lo hiciera Holanda con el gas natural⁵². Al subsidio a los fertilizantes se le ha calculado una alta razón beneficio/costo, ya que permitió mantener bajos los precios del arroz y otros alimentos, elevar su productividad, y reducir la dependencia de las importaciones⁵³.

En menos de un cuarto de siglo la industria manufacturera indonesia ha experimentado un gran proceso de transformación. Durante el período de los dos booms petroleros y la destorcida de precios en 1986, el PIB creció en un promedio del 7% anual, y el producto manufacturero real se multiplicó por nueve y contribuyó, al 30% del crecimiento económico. Su participación en el producto supera el 20%. Las devaluaciones de 1978 y 1983 y, sumada a la apertura

⁴⁷A. Booth op cit. 1992 cap. 2 pag. 59

⁴⁸Por ejemplo, B. Glassburner "Survey of Recent Developments", Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol 22, N°. 1 1986 pags. 1-33

⁴⁹A. Booth "Repelita V and Indonesia's Medium Term Economic Strategy", Bulletin of Indonesian Economic Studies, 1989, Vol 25 N°.2 pags 3-30

⁵⁰Por lo general los países petroleros dedicaron cerca del 70% de sus bonanzas a la infraestructura física y social. Ver... Gelb, Op. cit. 1978.

⁵¹Se calcula que, cerca del 33.1% del ingreso agrícola se dedica al consumo de bienes industriales y servicios. A pesar de la gran generación de empleo y del aumento en la productividad por trabajador, existe todavía subempleo rural, y el impacto del crecimiento sobre los salarios rurales no ha sido muy severo.

⁵²Neary, "The Dutch Disease in the Netherlands", en N. Neary y S. Wijubergen, Natural Resources and The Macroeconomy CEPR 1985, pgs. 121-123. Muchas de las industrias estimuladas con energía subsidiada lograron altos niveles de eficiencia, y hoy exportan eficientemente.

⁵³Son las conclusiones a las que llega Gelb. op cit 1987, pag 219. Neary, op. cit. pgs. 298-310.

y un ágil sistema de Draw-back y subsidios, explican el buen desempeño de las exportaciones manufactureras. Después de la devaluación de 1978, las ventas externas fabriles crecieron al 206%. Para 1989 este rubro representaba cerca del 35% de las ventas no petroleras. Las ventajas comparativas se han consolidado en los sectores intensivos en recursos naturales (madera, cemento y artículos de cuero), que representa cerca de la mitad de las exportaciones de este sector; las intensivas en mano de obra, con cerca de un tercio y las intensivas en tecnología, el resto.⁵⁴

En contraste con Indonesia, Ecuador elevó los subsidios a la energía, bajó las tasas de interés y un bajo nivel salarial, gracias a los subsidios en los alimentos. Adicionalmente el gobierno estableció generosas leyes de fomento industrial que liberaron de impuestos, total o parcialmente, a la mayoría de las actividades fabriles y liberaron la importación de bienes de capital e insumos. La protección a los bienes de consumo duradero se elevó, con miras a acelerar el proceso de industrialización. Estos incentivos, sumados a la revvaluación cambiaria, produjeron una estructura relativamente intensiva en capital e ineficiente, si se considera la reducida escala del mercado doméstico. La agricultura debía pagar precios superiores a los internacionales por los insumos producidos nacionalmente, no gozaba de rebajas o exenciones tributarias y la mayoría de sus productos de exportación pagaban impuestos de exportación. El gasto público dedicado al fomento y la extensión agrícola se redujo considerablemente y aún los recursos de crédito fueron limitados. En estas condiciones, no es extraño que el sector primario ecuatoriano se desempeñe menos bien que la industria. Los grupos exportadores, especialmente los del sector agrícola, café, banana y cacao, financiaron parte del subsidio implícito en la revaluación y, de esta manera, transfirieron parte de su ingreso a los sectores urbanos.

C- VENEZUELA: VICISITUDES DE LA RIQUEZA PETROLERA

Venezuela, un viejo exportador de petróleo⁵⁵, ilustra cómo las rentas provenientes del petróleo se convierten en un sustituto de otros ingresos y su uso puede comprometer la generación permanente de otros recursos⁵⁶. En 1990 el sector petrolero dominaba la economía nacional, con el 30.4% del producto, el 74% de las exportaciones y el 82,1% de los ingresos fiscales. Con 51 mil trabajadores, vinculados a la exploración, explotación y refinamiento de crudo, generó, en el mismo año, solamente el 0.8% del total del empleo⁵⁷.

Se ha calculado que, entre 1972-74, la bonanza fue igual al 20% de PIB anual, decreciendo a medida que los precios bajaron y se redujeron las cantidades exportadas. La segunda bonanza fue cercana al 27% del producto. El gobierno recibió los ingresos extras y dispuso de ellos de acuerdo a la flexibilidad que le permitieron las rigideces de la economía y la presión de los diferentes grupos de interés⁵⁸.

LA UTILIZACIÓN DE LAS BONANZAS VENEZOLANAS

Hubo una relativa continuidad en el uso de las dos bonanzas. La tendencia fue elevar los salarios del sector público y su participación en el PIB; estimular las inversiones, especialmente las manufactureras, las de desarrollo del sector petrolero y petroquímico y las de la infraestructura física y social. Se favoreció el consumo vía a los subsidios a los productos derivados del petróleo⁵⁹, a la energía y alimentos. Hubo una transferencia importante hacia el sector privado y una mejoría del bienestar de la población que se reflejó en un crecimiento del consumo, más acelerado que el producto. Las transferencias a los hogares representaron el 8% y el 5.3% de los recursos de la primera y la segunda bonanzas. Los subsidios a los productos derivados del petróleo, en 1973-78 representaron cerca de 1/4 de la bonanza total y en

⁵⁴H. Hill, "Indonesia's Industrial transformation", partes I y II, Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol 26 N°.2 (pags 79-120) y N°.3 (pags. 75-109), 1990.

⁵⁵En las cuentas nacionales de 1917 aparecen los primeros registros por exportaciones de petróleo que en ese año alcanzaron 156.000b/d. En 1950 produjo crudo que representó el 14.3% del total mundial, proporción que no ha sido superada en virtud de la política de restricción de producción seguida por OPEC. En 1993 Venezuela participó solamente con el 4% del total.

⁵⁶Noreng describió muy gráficamente los efectos de los descubrimientos petroleros en la economía de un país: "el dinero fácil desaloja al dinero difícil, el ingreso rentístico al ingreso productivo y el petrolero al industrial. Ver O. Noreng "The Oil Industry and government Strategy in the North sea", Boulder: ICEED.

⁵⁷Rep de Venezuela, Ministerio de Energía y Minas, "Petroleo y otros Datos Estadísticos", Caracas, 1992, pg. 16.

⁵⁸Sobre las presiones políticas y el poder de los diferentes grupos de interés en Venezuela en la definición de la distribución de las bonanzas petroleras, ver: J.C. Boué: Venezuela, The Political Economy of Oil. OUP-OIES 1993, cap.9 pags 179-197. Igualmente: T.L. Karl, "The Political Economy of Petrodollars: oil and Democracy in Venezuela" Ph.D. tesis Stanford University, 1982.

⁵⁹Los subsidios a la gasolina y derivados del petróleo ascienden actualmente a mil millones de dólares. Entrevista de la autora con un funcionario de PDVSA, Londres, Enero 1994.

1979-82 alrededor de 1/6.

Las inversiones venezolanas privadas, y públicas, crecieron más aceleradamente que el PIB no petrolero, sugiriéndose que, se estaban acumulando excedentes de capacidad instalada. Durante 1970-80, Venezuela mantenía la menor participación del consumo en el PIB y una relativamente más elevada en las inversiones, que la mayoría de países latinoamericanos. Al tiempo que en la primera bonanza fueron las inversiones privadas las recipientes privilegiadas de los recursos, en la segunda lo fueron las inversiones públicas, en el sector no petrolero. Los proyectos centrales, fueron el aluminio y el acero, sectores en los que se definió radicaba la ventaja comparativa del país y a los cuales se destinó cerca de nueve décimos de los recursos registrados como inversión pública no petrolera⁶⁰. Estas inversiones fueron complementadas con cortos proyectos de infraestructura vial e hidroeléctrica. Entre inversiones y transferencias, estas empresas debieron recibir, cerca de 40 mil millones de dólares. La caída de los precios de las materias primas, las alzas en las tasas de interés internacionales y la revaluación del dólar, afectaron la rentabilidad de estas empresas, las cuales en oportunidades no generaban recursos suficientes para cubrir su nómina⁶¹.

El Gobierno Ecuatoriano trató de emplear las dos bonanzas para realizar cambios estructurales que abarcaban, desde la reforma agraria hasta la industrialización y la modernización de los aparatos administrativos y financieros y al mismo tiempo, importantes inversiones en los sectores sociales y en la infraestructura física. El Gobierno se proponía igualmente modernizar la estructura impositiva y fortalecer los impuestos no petroleros. Estos propósitos no se alcanzaron ni lejanamente, con la salvedad de los recursos invertidos en educación y quizás salud, agua y alcantarillado, en las ciudades más importantes.

Como en México, Venezuela y Nigeria, el gobierno ecuatoriano hizo uso de los recursos petroleros para financiar subsidios al consumo del sector privado que entre 1973 y 1982 representaron

entre el 51% (en 1973) y el 94% de en 1977 de la bonanza⁶².

El patrón de inversiones y subsidio castigó las actividades exportables agrícolas las cuales Ecuador tiene ventajas compartidas evidentes.

EL MANEJO DE LA TASA DE CAMBIO

Tomando como base el nivel cambiario promedio para 1970-72, resulta que durante el primer choque (1973-78), y buena parte del segundo, (1979-81), Venezuela logró devaluar la tasa efectiva de cambio. Cierta revaluación se presentó durante 1982-84, y fue totalmente revertida por el estallido de la crisis, en forma tal que en 1984 la tasa de cambio estaba 13% por debajo del nivel base. La liberación, mediante reducción de tarifas y de algunos instrumentos no tarifarios, complementada con control de precio de los bienes salarios e importaciones, mantuvo el índice de precios bajo control. El manejo relativamente prudente de la tasa cambiaria explica que, durante el período de las dos bonanzas, se presentara una cierta recuperación del los sectores no petroleros y que se elevara el índice de la producción agrícola y de alimentos. Hubo incluso una importante reducción en el índice de Enfermedad Holandesa en agricultura, y en la industria manufacturera⁶³. Es necesario recalcar que, la contracción del sector agrícola en la mayoría de los países petroleros, se debió más a la extracción de la fuerza laboral y a la falta de estímulos para elevar su productividad que a su carácter de sector transable⁶⁴.

Para promover el sector manufacturero, se transfirieron importantes recursos al sector privado a través de los canales financieros del sector oficial. El sector privado incrementó sus inversiones al 10% anual, mientras nada o muy poco de la segunda bonanza se le puede imputar como inversiones suyas, ya que previendo la crisis, incrementó sus inversiones en el extranjero. Se estima que durante 1982-3 salieron del país no menos de 9 mil millones de dólares. Las salidas masivas de capital fueron antecedidas por reducciones en el ahorro interno, por el deterioro de la cuenta

⁶⁰Arty, Resource Based Industrialization. Sowing Oil in 8 Developing Countries. OUP 1990 pgs 123-126.

⁶¹Ver: R.M. Auty: Sustaining Development in Mineral Resources. The Resource Curse Thesis. Routledge, London 1993, especialmente el capítulo N°. 13 y, del mismo autor, "External Causes of the Oil Exporters Disappointing Diversification into Resource Based Industrialization" Energy Policy N°. 16 1989.

⁶²S. Commander y P. Peek "Oil Exports Agrarian Change and Rural" Process. The Ecuatorian Sierra in the 70s. World Development Vol 14 N°. 1, 1986.

⁶³Gelb, op. cit, 1988, pg 88

⁶⁴Gelb, op. cit, pag 142

corriente y el aumento correspondiente en la deuda externa del sector público⁶⁵. La fuga de capitales hizo más severos los efectos de la caída de los precios del petróleo y la reducción de los ingresos fiscales, ya que implica, una mayor reducción de la inversión. Paralelamente, en Ecuador no menos de 1.3 mil millones de dólares salió del país entre 1979-83, al tiempo que la deuda pública externa se elevaba considerablemente⁶⁶. La guerra de la Cordillera del Cóndor con el Perú, implicó gastos militares que representaron cerca del 20 del segundo windfall y una restricción muy severa a las cuentas fiscales.

Durante los choques, el gobierno mantuvo su política de subsidios a la energía y bajos impuestos no petroleros, como medidas de moderar las presiones inflacionarias resultantes de la actividad inversionista propia y privada y redujo la carga impositiva a las actividades industriales. Durante la recesión y la caída de los precios del crudo, a mediados de los 80s, el gobierno no contaba con fuentes alternativas que pudieran atemperar la crisis y optó por usar las reservas internacionales acumuladas por PDVSA en el extranjero, comprometiendo su solidez financiera⁶⁷.

Proyectos industriales de alta intensidad de capital, absorbieron cerca del 32% del total de las inversiones públicas en una tendencia que hasta 1985 fue ascendente. Proporciones similares fueron dedicadas a la construcción de infraestructura de transporte y comunicaciones y la de carácter social y la agricultura recibió solamente el 7%.

Las experiencias venezolanas durante los dos choques petroleros sugieren que, el gobierno agudizó los efectos de la Enfermedad Holandesa, ya que expandió su gasto en bienes no transables del 30% al 40% del PIB no petrolero, elevó el coeficiente de inversiones hasta alcanzar el 42% del producto y, al presionar el mercado laboral e inflar la demanda final, sobre-calentó la economía. Los anteriores efectos fueron multiplicados por la reducción de los impuestos no petroleros y la temporal revaluación. La caída de

los precios del crudo y el aumento de los compromisos de la deuda externa condujeron a recesión, caída del ingreso, desempleo y devaluación masiva.

El caso mexicano ilustra también la dificultad de aislar los efectos de las bonanzas externas del manejo macroeconómico e imputar a aquellas todo cambio en las tendencias históricas. La política económica mexicana en los 70s y 80s no estuvo determinada por los desarrollos del sector petrolero nacional, ni por los eventos en el mercado internacional del crudo. Por el contrario, la política de explotación y de exportaciones petroleras se dictó en función de las necesidades fiscales y de balanza de pagos. Cuando el boom petrolero empezó ya México pasaba por una severa crisis, que lo había llevado a un acuerdo de estabilización con el FMI y sufría la elevación de las tasas internacionales de interés y la recesión mundial.

III. COLOMBIA EN EL MUNDO PETROLERO

Las reservas colombianas de petróleo son relativamente pequeñas. Representan el 0.7 por ciento de las reservas mundiales (Cuadro N.º.2)⁶⁸. La capacidad productiva colombiana resulta 5.7 veces inferior a la venezolana y 6.8 a la mexicana, es comparable a la ecuatoriana y 18.4 veces menor a la estadounidense. La trayectoria nacional en cuanto a aumento de reservas o intensificación de la actividad exploratoria, un indicativo del potencial del país, no permite sugerir que exista la percepción de recursos por descubrir de extraordinaria importancia o que hallazgos similares a los de Cusiana puedan repetirse fácilmente⁶⁹.

Las exportaciones colombianas de crudo se duplicaron entre 1966 y 1992 y la participación del país en el intercambio mundial de crudo pasó del 0.67% al 0.78% en el mismo período. Estas cifras contrastan notablemente con la evolución de las ventas externas de café en las cuales Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo, concentrando el 16.95% del total en 1991.

⁶⁵N. Were, "State, Oil and Capital Accumulation in Venezuela" en C. Anglade y Carlos Fortín, *The State and Capital Accumulation in Latin America*. London Mc Millan 1990, pgs, 182-210.

⁶⁶Marshall-Silva, Ecuador: Quantification, Distribution and Effects of the Oil Bonus, 1973-82. W.B. Report 672-49, Dic 1984.

⁶⁷Algo similar a lo acontecido a Ecopetrol cuando el Gobierno obligó la empresa a cubrir la deuda externa de Carbocol o a transferir 9000 millones de pesos para financiar el Plan Nacional de Rehabilitación vial. Ver Perry, "El Petróleo en la Economía Colombiana", *Coyuntura Económica* 1989, pg 95-120.

⁶⁸Para un análisis detallado del potencial petrolero del país y de algunos elementos que señalan competitividad. Ver A. Puyana: *Los factores de competitividad internacional del petróleo Colombiano* Creset-Colciencias 1994.

⁶⁹Ver el criterio autorizado de E. Lora y G. Perry en "Los efectos macroeconómicos de Cusiana, trabajo presentado en el Seminario Internacional de Bonanza Petrolera, Bogotá, Julio 1993.

CUADRO Nº.2
COLOMBIA EN EL MUNDO PETROLERO
PRODUCCION DE CRUDO
(MILES DE BARRILES AL DIA * B/D)

AÑO	Colombia		Mexico		Venezuela		Ecuador		Indonesia		U.S.A.		Total	
	b/d	%	b/d	%	b/d	%	b/d	%	b/d	%	b/d	%	b/d	%
1938	59	1.1	120	1.9	507	9.4	6	0.1	169	2.8	3330	61.1	5757	100
1950	93	0.7	199	1.9	1498	14.3	7	0.1	133	1.2	5416	51.9	10428	100
1955	111	0.7	245	1.6	2157	14.0	10	0.1	236	1.6	6810	44.2	15454	100
1960	153	0.7	271	1.3	2846	13.6	7	0.0	410	2.0	7035	33.5	21088	100
1965	201	0.6	323	1.1	3473	11.4	8	0.0	480	1.6	7805	25.8	30166	100
1970	214	0.4	430	1.1	3708	8.1	4	0.0	854	1.8	9635	21.0	45059	100
1975	153	0.3	716	1.5	2346	4.4	161	0.3	1307	2.5	8375	15.7	52736	100
1980	125	0.2	1936	3.2	2167	3.6	222	0.3	1576	2.6	10170	14.3	59639	100
1985	178	0.3	2797	5.0	1681	3.1	273	0.5	1178	2.4	10545	16.4	53429	100
1990	430	0.7	3005	4.6	2240	3.4	305	0.4	1455	2.2	8915	13.8	64685	100
1993	479	0.7	3253	5.0	2700	4.1	380	0.6	1541	2.3	8819	13.6	65108	100

Fuente: Petroleum "Encyclopedia, varios numeros. 1938-60; 1965-85; 1985-93, World Oil, varios numeros.
 BP International Statistics Data Bank.
 *Participación en la producción mundial.

Los descubrimientos petroleros de Cusiana y Cupiagua constituyen el hallazgo más importante que ha tenido lugar en la historia petrolera del país y es significativo también a escala mundial. Las reservas recuperables se estiman en 2000 millones de barriles, a los cuales corresponden perfiles de producción en niveles máximos de 600 y 700 mil barriles por día ⁷⁰.

De acuerdo a las estimaciones oficiales los ingresos por exportaciones alcanzarán en promedio una cifra cercana a los US \$ 5.000 millones durante 5 años a partir de 1997. La utilidad de las compañías extranjeras se estiman en 15% del total de exportaciones, una vez descontados los impuestos y los gastos de operación del Producto Nacional Bruto. Se estima que el proyecto generará divisas por un valor presente de US \$13.720 millones hasta el 2005, a distribuir entre la nación (51%) y las regiones (49%)

La bonanza petrolera mexicana, durante 1976-87 se calcula en 97.1 miles de millones de dólares corrientes. En el momento del mayor impacto, 1980-85, representó entre el 11.4 y el 5.9 del PIB ⁷¹. El valor presente de 1977, fue equivalente a un incremento permanente del ingreso de 6 mil millones de dólares de 1988, un tanto inferior al que disfrutó Venezuela y similar al que se espera para Colombia ⁷². En efecto entre 1973 y 1976 la bonanza mexicana representó ingresos cercanos al 16.8% del PIB, mientras que durante el segundo, 1979-81 alcanzó el 22.1% ⁷³.

En términos generales, el Gobierno colombiano enfatiza los peligros de la excesiva expansión del gasto público ⁷⁴. Aunque en teoría puede controlar el gasto público, en la práctica factores políticos y administrativos pueden dificultar el manejo de los recursos extraordinarios generados por la bonanza. La mayor fragmentación regional, el menor tamaño del

⁷⁰Debe recalcar, sin embargo, que a pesar de la gran magnitud de estos descubrimientos, Colombia dista de ser considerado un país petrolero importante en el mercado internacional, en términos de reservas, producción o exportaciones. Como medida de comparación a nivel mundial, basta recordar que, al arribar al nivel de máxima producción de Cusiana (700 o 600 mil barriles diarios), el país concentrará el 1.0% de la producción global (Ver el cuadro Nº.1 del Anexo 1).

⁷¹M. Gavin: THE MEXICAN OIL BOOM: 1977-1985. Mimeo, Dpto of Economics, Columbia University, N.Y. Mayo 1991.

⁷²Según la presentación de M. Trigueros en el Seminario Internacional sobre los recursos de Cusiana Bogotá, junio de 1994.

⁷³Ver Gelb y J. Marshall-Silva, Ecuador: "Windfalls of a New Exporter" en Gelb y Asoc. Oil Windfalls, Blessing or Curse?. W.B. -OUP, 1988, pages 177-78.

⁷⁴La posición Gubernamental se basa en las palabras del señor presidente de la República y del Director del DNP durante el seminario "Cusiana y la Economía Colombiana durante los años noventa", Bogotá, Julio de 1993.

sector público y la mayor descentralización, pueden dificultar el manejo ordenado de las bonanzas. En Ecuador limitaron el margen de acción del gobierno ⁷⁵.

Dado el carácter temporal de la bonanza ⁷⁶, la política "óptima" desde la óptica de la teoría del "ingreso permanente" sería ahorrar la totalidad de los ingresos extraordinarios (US\$13.800 millones en valor

presente), y gastar únicamente el rendimiento que generen, estimado en US\$500 millones anuales. Este óptimo no es realista ya que por ley, los gobiernos locales recibirán, y dispondrán automáticamente del 40% de la bonanza. El petróleo podría contribuir a cerrar la brecha del ahorro y permitir que la inversión del sector público actúe como complemento de la privada.

CUADRO Nº. 3
PROYECCIONES DE PRECIOS DEL PETROLEO 1993-2005
SEGUN DIVERSAS INSTITUCIONES

DÓLARES CONSTANTES DE 1994

YEAR	DNP JUL/93 1/	BANCO NOV/93 2/	MUNDIAL B/MUNDIAL NOV/92 8/	EIA AG/94 3/ A	EIA 1993 B	CERI AG/93 4/	OECD 5/	PEL 6/	DNPBOP FEB/94 7/
1983*		16.4	16.4		17.6	17.6	17.6	17.6	
1993	20.0	16.4	17.9		20.6	17.5	20.0	24.2	
1994	20.5	16.5	17.4	14.5	21.0	16.4	18.5		14.0
1995	20.9	16.7	17.5	15.1	21.6	16.3	20.6		14.2
1996	21.3	17.3	18.1	16.0	22.0	15.8	21.3		15.2
1997	21.6	17.9	18.8	16.8	22.4	15.5	21.6		16.1
1998	22.2	18.5	19.5	17.6	23.1	15.3	22.1		17.0
1999	22.8	19.2	20.2	18.5	23.8	15.2	22.4		17.9
2000	23.5	20.0	21.0	19.4	24.8	15.3	22.6	27.3	18.7
2001	23.0	19.9	20.9	19.3	25.7	15.5	22.1		
2002	22.7	19.8	20.7	19.2	26.7	16.0	21.6		
2003	22.4	19.7	20.5	19.1	27.4	16.4	21.7		
2004	22.1	19.6	20.4	19.0	27.8	16.5	22.1		
2005	21.8	19.5	20.2	18.8	28.3	16.6	22.3	30.0	

1/ Precios usados para las proyecciones oficiales. Tomados de DNP "El Petróleo de Cusiana, Las Perspectivas y la Política Macroeconómica", Julio 1993.

2/ Información tomada de los documentos "Revision of Primary Commodity Price Forecast" del Banco Mundial, correspondiente a los meses de Noviembre de 1992 y 1993 respectivamente. Las proyecciones están deflactadas por el Índice MUV-5 proyectado por el mismo Banco (Nov. 93) y convertido a base 1994=100.

3/ Proyección base tomada del "International Energy Outlook 1993", publicado en Abril de 1993 por la IEA. A corresponde a la proyección Base y B a los precios bajos.

4/ Corresponde al precio del WTI proyectado por el Canadian Energy Research Institute, Agosto de 1993.

5/ Precio del Brent. Tomado de IEA, "World Energy Outlook 1993".

6/ Precio del Brent. Tomado de "Petroleum Economics Limited" Nov. de 1993.

* Precios observados para 1993.

7/ Precios usados para las proyecciones de Balanza de Pagos del DNP, Febrero de 1994.

8/ Tomado de "Commodity Price Outlook" Marzo de 1994.

⁷⁵Gilb, Assoc. *Oil Windfalls, Blessing or Curse?* WB. 1989, OUP.

⁷⁶DNP, op cit pg 58

El Gobierno central propone asignar su renta a la adquisición de activos en el exterior, al pago anticipado de deuda pública y a financiar cada vez más, con recursos propios, las futuras inversiones, de manera tal que descienda la "relación deuda/PIB". El gasto, se canalizará a proyectos de infraestructura física y social, en una estrategia que recuerda las prioridades de algunos de los países vistos en la sección anterior.

EL MONTO Y MANEJO DE LAS REGALIAS

El monto de los recursos de Cusiana de que dispondrá el Gobierno dependerá, en condiciones

normales, de los movimientos de los precios internacionales. El mercado internacional permanecerá definido, por exceso de oferta, incapacidad de la OPEP de controlar la producción y mayor competencia. Es probable que esto agudice la inestabilidad de los precios y la incertidumbre sobre los ingresos por exportaciones. En el mediano plazo, se prevén precios deprimidos ⁷⁷ (cuadro 3). Aunque se espera que los precios asciendan, por lo menos al ritmo de la inflación internacional (cuadro 4). De todas maneras, parece que se inicia un período de abundancia del recurso y precios a la baja.

CUADRO No. 4
SENSIBILIDAD DE LOS INGRESOS PETROLEROS A LOS CAMBIOS EN PRECIOS Y PRPOUESTAS DE INVERSION DE LAS UTILIDADES DE CUSIANA

	ESCENARIO ORIGINAL GOBIERNO	ESCENARIO PRECIOS BASE B. MUNDIAL	ESCENARIO IEA PRECIOS BAJOS *	ESCENARIO BASE IE*	ESCENARIO B. MUNDIAL PRECIO AG/94
MONTO TOTAL DE LAS UTILIDADES (US\$ MILLONES 1994)					
	%	var % 1/	var % 1/	var % 1/	var % 1/
Total	13800	100.0	11267 -18.4	8873 -35.7	15445 11.9
G. Centra	7080	51.0	5746 -18.8	4525 -36.1	7877 11.3
Regalias	5500	40.0	4507 -18.1	3549 -35.5	6178 12.3
Ecopetrol	1220	9.0	1014 -16.9	799 -34.5	1390 13.9
ESCENARIO 'OPTIMO' DE INVERSION GOBIERNO ENERO 2/					
INVERSION (ANUAL)	500	408.2	321.5	560	405
ESCENARIO PROBABLE GOBIERNO 2 3/					
INVERSION	5500	4507	3549	6178	4471

1/ Variación porcentual en relación con el escenario original del DNP.

2/ De acuerdo con el DNP este escenario supone que se ahorra la totalidad de las utilidades del Gobierno y solo se gasta la renta anual generada por estos recursos manteniendo su valor patrimonial en términos reales.

3/ Esta opción, también considerada por el DNP, supone que se invierte la totalidad de las regalías en tanto que el Gobierno Central ahorra la totalidad de su participación en las utilidades sugiere que parte de este ahorro se destine a la cancelación de deuda pública.

N.B. Se asume que la distribución de las regalías se mantiene de acuerdo a la propuesta original.

* Proyecciones de Nov. 93 y Marzo 93 respectivamente.

Fuente: Cuadros Anexo I

⁷⁷Para un análisis detallado de las proyecciones de precios internacionales ver A. Puyana: La Enfermedad Holandesa... op. cit. Ed. Tercer Mundo, 1995.

De acuerdo a las proyecciones presentadas en el cuadro 4, los ingresos netos totales del Gobierno, y las inversiones podrían bajar en un 35.7%, respecto del cálculo oficial, si se cumplieren las previsiones de precios bajos, de la Agencia de Información de Energía del Dpto. de Energía del Gobierno de los Estados Unidos. Si, por el contrario, es el Banco Mundial el más acertado, la merma de ingresos para el país sería del 18%. Si hubiese disrupciones serias en la oferta ⁷⁸ los recursos podrían incrementarse en un 11.9%. La trayectoria más reciente sugiere que los precios se ubicarán al nivel de las proyecciones bajas. Se estima que, de los US\$13.800 millones que le corresponderían a la Nación, US\$5.500 se transferirán a los antes territoriales, para su uso prácticamente autónomo. Si de acuerdo al gobierno la propensión al gasto de las regalías a disposición de las regiones, es cercana a uno, todo el esfuerzo de ahorro debe recaer sobre el Gobierno Central, el cual percibirá US\$8.300 millones.

La magnitud de las regalías generadas por Cusiana llevó al Gobierno a reformular su distribución, buscando que la mayor parte de éstas se destinen al Fondo Nacional de Regalías, para ser invertidas en proyectos regionales prioritarios, de infraestructura física ⁷⁹. Con esta medida, además de mayor equidad en las distribución regional, el Gobierno Central busca un mayor control sobre las decisiones de gasto ⁸⁰.

Con el fin de determinar el posible impacto de Cusiana sobre la economía colombiana, se han diseñado y presentado a la opinión pública, diversos modelos de simulación de la economía nacional los cuales, por regla general incluyen un escenario que proyecta el comportamiento de la economía sin Cusiana, y dos escenarios alternativos que integran a Cusiana y asumen diferentes opciones de política en materia fiscal y cambiaria ⁸¹.

CUADRO Nº.5
COLOMBIA: EVOLUCION DEL PIB
COMPONENTES DE LA DEMANDA
HISTORIA Y SEGUN MODELOS DNP

TASAS DE CRECIMIENTO

	Tendencia Histórica					Promedio 1970/93	Proyecciones prom.DNP-70/73 1993-2000		
	70/75	75/80	80/85	85/90	90/93		A	B	C
Consumo Privado	5.1	5.5	1.98	3.48	3.5	3.9	4.1	3.4	
Inversión Total	1.5	8.3	-0.15	2.10	10.8	4.5	6.9	4.1	
Exportaciones	17.8	19.7	1.97	10.7	9.7	11.9	3.7	6.2	
Importaciones	13.5	22.3	-8.2	4.8	8.0	8.1	4.8	5.3	
PIB	5.7	5.4	2.2	4.6	3.6	4.3	4.3	4.9	

A: Sin Cusiana
B: Con Cusiana 2% revaluación
C: Con Cusiana 1% revaluación

Fuente: 1970-90: Banco Mundial, Colombia: Macro-Economic Consistency and Structural Reforms, Rep N. 9764-CO, May 1992.
1990-93: Contraloría Gral. de la República, Economía Cbiana, Sept 1993.
Fedesarrollo, Coyuntura Económica, 1993.
1992-2000: DNP, El Petróleo en Colombia. Las Perspectivas y la Política Económica, Jul 1993.

⁷⁸La OPEC no logra expandir su capacidad productiva o limita la producción en más de 2.5 millones de b/d y los precios se acercarán al nivel de precios base de la EIA.

⁷⁹Palabras del Presidente de la República, p.10

⁸⁰A finales de octubre de 1993, se aprobó por el Congreso la siguiente distribución de las regalías que otorga al Departamento Productor el 20%, a los Departamentos no Productores 10.5%, a los Municipios Portuarios 4.7% y al Fondo Nacional de Regalías 64.8%. Palabras del Presidente de la República, p.10. El Espectador, Oct 26 de 1993, pg. 5-B.

⁸¹Estos modelos son elaborados por Lora, E., G. Perry, F. Barrera, "La Política Macroeconómica Frente a Cusiana", Trabajo presentado al Seminario "Cusiana y la Economía Colombiana en los años 90". Mimeo, Fedesarrollo, Bogotá, Julio 1993. Y el documento DNP, "El Petróleo de Cusiana, las Perspectivas y la Política Económica, DNP.

Al integrar en las simulaciones el modelo Fedesarrollo la bonanza petrolera y manteniendo las políticas cambiaria y fiscal actuales, la evolución de la economía nacional sería similar a la trayectoria histórica, en términos de crecimiento económico e inflación. Hay un margen para ampliar el gasto fiscal, más allá de las inversiones directas de desarrollo de Cusiana y el superávit en cuenta corriente recomendaría más flexibilidad cambiaria. Llama la atención modelos que los ingentes recursos petroleros solo sirvan para acercar a la economía nacional a los niveles registrados históricamente, manteniéndose posiblemente los márgenes de desempleo, informalidad y estructura del ingreso actuales. Por otra parte, parecería que en resultados del escenario, señalado por los autores como el óptimo, sugiere que sería oportuno reconsiderar el manejo cambiario actual y favorecer, en mayor medida, tasas de crecimiento económico más altas. La presión inflacionaria podría paliarse liberalizando el comercio, pero manteniendo la tasa de cambio real constante, con lo cual las exportaciones, tradicionales y nuevas no se afectarían negativamente⁸², tal como ocurrió en México, Venezuela o Ecuador.

El DNP⁸³ presentó lo que creemos nosotros, representa las opciones preferidas por el gobierno para el manejo macro-económico de Cusiana⁸⁴. Partiendo de producciones máximas de 600 mil barriles diarios y de proyecciones de precios relativamente optimistas, diseña escenarios de balanza de pagos y de crecimiento económico, en el marco de modelos de equilibrio general. Establece metas de crecimiento del PIB en línea con la tendencia histórica (Cuadro N°.3-6), tanto para la simulación sin Cusiana como en los ejercicios que incluyen su efecto, juega con 3 alternativas de tasa de cambio real (constante, 1% y 2% de revaluación), pero solo presenta los resultados de estas dos últimas hipótesis (Cuadro 5).

El modelo considera tres escenarios. Un escenario base (A), que no incluye Cusiana y supone una tasa de cambio real constante. El segundo escenario (B), incorpora Cusiana y supone una revaluación real de 2%. El tercer ejercicio (C),

incorporando los efectos de Cusiana, asume una revaluación de la tasa de cambio real igual al 1% anual⁸⁵.

El crecimiento promedio del PIB (escenario B, con Cusiana y una revaluación del 2%) es de 4.8% anual para el período 1993-2000, medio punto por encima del que se presentaría sin Cusiana (4.3%) similar a la tendencia de los últimos 23 años. Parece claro que se da preferencia a evitar que la bonanza expanda la economía más allá de la tendencia histórica y se opta controlar las inversiones y el gasto público. Sin embargo las experiencias colombianas sugieren que el sector privado tiene gran preferencia por el gasto lo que generaría en el largo plazo, un coeficiente de inversiones respecto del PIB muy bajo⁸⁶.

Con Cusiana las exportaciones señalan un crecimiento de 6%, superior en 2 puntos al promedio sin Cusiana. Esta diferencia se debe al crecimiento de las exportaciones mineras, ya que el crecimiento anual promedio de las exportaciones no mineras es inferior en 7 puntos en el escenario con Cusiana. Sin embargo, las exportaciones en el ejemplo al asumir 1% de revaluación crecerían al 6.2%, ya que una menor revaluación permitiría la expansión de las exportaciones no tradicionales, sin afectar aquellas de petróleo, carbón y níquel que no son elásticas a los movimientos en la tasa de cambio.

En el escenario C (con Cusiana y 2% de revaluación), se acelera el crecimiento de la minería y el petróleo (sector en bonanza), construcción y comercio (sectores no transables). La agricultura, los alimentos, manufacturas y los bienes de capital (transables) presentan un crecimiento menor. Esto sugiere que en la estrategia DNP, la economía Colombiana si sufriría los efectos de la Enfermedad Holandesa y al manifestar que se revalorará y propiciará la transferencia de factores se aceptan sus efectos. Los resultados, asumiendo 1% de revaluación, dan una relativa menor desaceleración del sector agrícola, al tiempo que mejora marginalmente el de bienes de capital. Los costos recaerían, sobre el sector agrícola,

⁸²El Banco sugiere que la política cambiaria no debe comprometer las posibilidades exportadoras. BM, Colombia: Macroeconomic Consistency and structural Reforms. Mayo 20, 1992 pg. 80.

⁸³Departamento Nacional de Planeación op. cit.

⁸⁴Es de anotar que aunque el nuevo gobierno ha señalado ciertos cambios en el manejo económico (ayuda al sector agrario y prelación al gasto social), los parámetros generales de uso de la bonanza, trazados por el gobierno Gaviria, no se han modificado.

⁸⁵Aparentemente se corrió el modelo asumiendo tasa real constante, pero no se presentan ni mencionan los resultados

⁸⁶Ver Wunder, op. cit.

sin que se registren beneficios considerables en términos de crecimiento global, inversiones o equilibrio externo y fiscal. Al asumir una revaluación del 2% anual para el año 2000, los sectores transables (agricultura e industria) habrían perdido una participación del 3% en el PIB no minero. En el caso con revaluación del 1%, el índice general de Enfermedad Holandesa sería del 2.8%, menor que cuando se asume la mayor revaluación, es decir, habría menor pérdida de participación en el PIB. La gran diferencia entre mayor o menor revaluación es la menor participación del sector agrícola en el PIB no petrolero a mayor tasa de revaluación. No es seguro que los efectos recesivos sectoriales puedan ser compensados por el incremento en la tasa de crecimiento del PIB global. Es de lamentar que no se hayan incluido los resultados manteniendo la tasa real constante, especialmente los relacionados con los cambios sectoriales y la evolución de las exportaciones. Esta falla deja de lado la oportunidad de una discusión potencialmente rica, sobre el balance entre mayor o menor gasto, mayor o menor apreciación y las tasas de crecimiento económico. El mantenimiento de la tasa de cambio real, debería ser el eje central de los modelos y de las políticas⁸⁷.

PROBABLES EFECTOS ESTRUCTURALES DE LA BONANZA PETROLERA DE CUSIANA

De la magnitud y duración de la bonanza petrolera dependen sus efectos sobre la estructura productiva de la economía. Según la teoría, el ajuste, al auge en un sector exportador, se produce mediante la revaluación de la tasa de cambio, que induce transferencias de recursos productivos, de los sectores transables, que no están en boom, hacia el sector en bonanza y hacia los sectores no transables.

En el caso de una bonanza permanente, éste sería el ajuste adecuado ya que el sector en bonanza generaría un flujo constantes de divisas. Pero en el caso de bonanzas temporales los síntomas de la enfermedad se hacen evidentes. Al finalizar el boom la economía se encuentra, con sectores transables

(exportables e importables) rezagados y otras consecuencias de difícil manejo: fuga de capitales, crisis fiscal y de balanza de pagos y, necesidad de adoptar un severo programa de estabilización. En el largo plazo, se pueden retardar el desarrollo de actividades modernas de mayor dinamismo.

Dada la magnitud de la Bonanza de Cusiana y el anunciado manejo macroeconómico⁸⁸, es de prever que habrán cambios en la estructura económica y en las perspectivas de crecimiento de largo plazo. Esta sección comparará los cambios en la estructura productiva previsibles para el período 1994-2000 bajo la influencia de Cusiana, con los patrones observados en Colombia (1985-88 y 1990-93)⁸⁹. Usamos para este ejercicio las proyecciones presentadas por el DNP, aunque consideremos que las tasas de crecimiento para algunas sectores no son consistentes con los supuestos sobre tasa de cambio e inversiones. Los resultados son ilustración de las probables transformaciones de la economía nacional bajo el impacto de Cusiana, y no con previsiones.

La reciente (1985-88) estructura productiva colombiana se aparta del patrón internacional de una economía de nivel de desarrollo similar en 1990. (Cuadro N.º 6, columnas 1-3). Los sectores agrícola y minero, aparecen con participación más alta que la esperada, y el sector manufacturero y los servicios se ubican por debajo de la norma. A pesar de su peso en el PIB y de las exportaciones de café, las ventas externas y el consumo per cápita de alimentos en Colombia es bajo, en relación con la norma. Por el contrario la industria, que en 1985-88 participó en la generación del PIB en proporción mucho menor a la esperada, parece contribuir a las exportaciones en grado mayor. Un resultado de los estímulos sustitutivos y de promoción de exportaciones.

Hasta 1988, Colombia mantuvo una estructura del gasto en la cual el consumo privado sobrepasa los niveles normales, al tiempo que la inversión total y las importaciones y, el consumo público, son muy

⁸⁷Manuel Ramírez, comentarios a la presentación de Posada.

⁸⁸Como lo presentamos anteriormente, la bonanza de Cusiana es de cantidades, magnitud amplia (20% del PIB) y entre 10 y 12 años de duración. Al iniciarse a un nivel de precios relativamente bajo, es probable que, los ingresos se mantengan o bajen en proporciones no muy considerables. Sin embargo, no puede considerarse permanentemente, ya que hay incertidumbre respecto a nuevos hallazgos de crudo y a la evolución de precios.

⁸⁹H. Chenery y M. Syrquin (1986) *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, OUP; *Patterns of Development, 1950 to 1983*; M. Syrquin (1987), "Crecimiento Económico y Cambio de Estructura en Colombia: Una Comparación Internacional", *Coyuntura Económica*, XVII, 4; C. Caballero, M. Ramírez, A.M. Rodríguez (1991), "El Modelo de Desarrollo y Crecimiento Económico hasta finales del Siglo", en *Apertura y Crecimiento: El Reto de los Noventa*, Tercer Mundo-Fedesarrollo.

CUADRO N.º 6
LA ESTRUCTURA ECONOMICA ANTES Y CON CUSIANA 1985-2000

(PORCENTAJES DEL PIB)^{1/}

	1 Patrón 1985-88	2 Observado 1990-93	3 Patrón de Comparación 1990	4 Patrón con Cusiana 1990-2000 ^{2/}	5 4/2 %
PRODUCCION					
SECTOR PRIMARIO	27.8	26	21	25	-3.8
Agricultura	24.3	21.6	18	19.5	-9.7
Minería	3.5	4.4	3	5.5	25.0
SECTOR MANUFACTURERO	18.2	20.8	24	19.5	-6.3
CONSTRUCCIÓN	4	3.1	5	4	29.0
Otros	46.5	45.7	50	51	11.6
GASTO					
Consumo Privado	68.8	67.9	66.4	67	-1.3
Consumo Gobierno	11.1	12.2	13.7	13.5	10.7
Inversión	16.4	15.6	23.3	18.9	21.2
Exportaciones	18.9	21.3	18.8	22.2	4.2
Importaciones	15.1	17.1	20.6	22.5	31.6
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES ^{3/}					
TOTAL	100	100	100	100	
Agricultura	60	30.3	59	27.0	-10.9
Café	41.6	18.2		11.9	-34.6
Minería	27.3	36	2.7	45.9	27.5
Petróleo y Derivados		20.8		31.6	51.9
Otras	12.7	33.7	38.3	27.1	-19.6

1/ Promedios anuales.

2/ Cálculos con base en las proyecciones del DNP a revaluación real del 2% anual. Para la producción manufacturera se asume que se mantiene la participación actual de los diferentes subsectores.

3/ Exportaciones como porcentaje del total de exportaciones de bienes. Para 1994-2000 datos tomados de las proyecciones de Balanza de Pagos

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales; DNP; C. Caballero, M. Ramirez y A.M. Rodríguez, "El Modelo de Desarrollo y el Crecimiento Económico hasta finales de Siglo

inferiores. La participación del comercio exterior se ubica relativamente por debajo de los niveles esperados.

Los cambios entre 85-88 y 90-93. (columnas 1-2, Cuadro 6) muestran cómo la apertura afecta la estructura económica. Se debilitó la participación de inversión en el gasto, que se alejó aún más del patrón internacional, en tanto que, aumentó la participación del comercio exterior (exportaciones e importaciones),

pero sin eliminar la brecha respecto a la norma. Las exportaciones, agrícolas y las manufacturera retroceden, sugiriendo que la apertura no ha logrado dinamizar los sectores con ventajas comparativas o que factores, tales como el manejo cambiario, la contrarrestan.

La caída acelerada de la participación del sector agropecuario refleja la tendencia estructural de largo plazo, pero, más importante aún, la profunda

crisis por la que atraviesa esa actividad, como consecuencia, en alguna medida de la apertura, y por la falta de competitividad, la cual no puede ser tratada exclusivamente con manejo cambiario, devaluando, si no elevado la productividad, mediante inversiones en infraestructura (riego, vías, etc) y desarrollo técnico. La caída relativa de la inversión pone en duda la capacidad de generar mayores tasas de crecimiento económico y elevar la productividad general de la economía. Solamente crecen las exportaciones mineras, las cuales son relativamente independientes a las condiciones de apertura y manejo cambiario.

CAMBIOS ESTRUCTURALES CON CUSIANA

Las proyecciones realizadas, para el período 1994-2000, (columna 4), señala los síntomas de la enfermedad holandesa. En efecto la participación del sector primario en la generación del producto se ubicaría en niveles similares a los actuales (por encima de la norma internacional para 1990), debido al crecimiento del sector minero, ya que la contribución del sector agrícola continúa decreciendo. La participación del sector manufacturero se reduce en relación con los niveles observados durante 1990-93, hasta llegar al mismo nivel del sector agropecuuario, en tanto que la de los sectores de construcción y servicios aumenta. Con una leve reducción, el consumo privado se mantiene por encima de los patrones internacionales y del consumo del Gobierno. La inversión crece, pero seguirá muy por debajo de la norma internacional para 1990.

Los efectos se hacen más evidentes cuando se observa la estructura del comercio exterior. El incremento en la participación de las exportaciones en el PIB del 21.3% al 22.2%, se explica por la mayor contribución de las exportaciones mineras, ya que las exportaciones agrícolas caen aunque menos las cafeteras. Las exportaciones manufactureras señaladas como otras, cuadro 6, se reducen drásticamente lo cual es tan preocupante como la pérdida de dinamismo de las cafeteras, ya que han sido el motor del crecimiento de los países del Sudeste Asiático. Se prevé también un incremento sustancial en las importaciones hasta alcanzar una participación ligeramente similar a la de las exportaciones y sobrepasar la norma internacional.

Los anteriores resultados concuerdan con las predicciones de la teoría de la Enfermedad Holandesa.

De un lado, la bonanza petrolera traerá como consecuencia cambios en la estructura productiva reflejados en la contracción de los sectores típicamente transables (manufacturero y agrícola), y un relativo aumento en la participación de las actividades predominantemente no transables (construcción y servicios). Se deterioran las exportaciones no tradicionales (manufactureras), muy susceptibles a los efectos revaluacionistas, incrementándose la dependencia de las exportaciones mineras. Debe anotarse que estas estimaciones corresponden al período 1994-2000 y que la bonanza de Cusiana se considera que dure hasta el 2005 lo cual implica que estas tendencias posiblemente tenderán a acentuarse hacia el final de la bonanza, induciéndose así un elemento grave de inestabilidad macroeconómica futura. La bonanza petrolera tenderá a alejar aún más la estructura económica colombiana de los patrones internacionales de comparación. En particular, implicará un serio retroceso en materia de industrialización y diversificación de las exportaciones, situación que será difícil de revertir una vez la bonanza termine ya que elevará la vulnerabilidad de la economía colombiana para enfrentar los retos de crecimiento para el próximo siglo.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Colombia no es un país petrolero de gran importancia a escala mundial ni su economía puede considerarse petrolera en sentido estricto. En estas condiciones, y ante la incertidumbre de que las reservas probadas actuales, se puedan reemplazar oportunamente, no resulta sensato el optar por una estrategia que conduzca a la intensificación de la dependencia de un producto cuyos precios son cada vez más volátiles y el mercado crecientemente competitivo e inestable.

- La política de absorción de los recursos de Cusiana implícita en la política oficial, recoge algunos elementos de las experiencias pasadas, propias y ajenas, trata de evitar algunos problemas pero repite otros.

- La ausencia de medidas para aumentar la tributación de origen no petrolero, puede constituirse en un elemento distorsionador, ya que debilita las cuentas fiscales e impulsa al consumo, agudizando los síntomas de la Enfermedad Holandesa y amenazando la estabilidad en el largo plazo del mismo sector petrolero.

- La neutralidad sectorial ignora el funcionamiento real de la economía colombiana y las rigideces del mercado. Hace abstracción también de los costos del ajuste y su distribución, aspecto que puede inducir graves dislocaciones económicas y sociales. Al aceptar implícitamente que los sectores se ajustan naturalmente a las señales de precios, opta por la revaluación para lograr el nuevo equilibrio, con lo cual intensifica la absorción y afecta negativamente los sectores transables.

- El desarrollo económico sostenido de las economías minerales requiere un exitoso proceso de diversificación hacia la producción competitiva de otros transables con miras a reducir la incertidumbre e inestabilidad características del sector minero y petrolero. Además de elementos ortodoxos, son indispensables otros elementos de carácter micro. Se destacan: un fondo de estabilización minero; un régimen tributario que sea sensitivo a la rentabilidad y medidas encaminadas a salvaguardar la autonomía comercial de las empresas mineras, tanto privadas como estatales. Adicionalmente, es necesario adoptar un esquema selectivo y limitado en el tiempo de protección al sector manufacturero y de fomento al sector agrícola que les permita ganar la ventaja comparativa necesaria para competir a nivel

internacional.

- Es particularmente importante poner en el primer plano del debate, los efectos sobre el empleo y la distribución primaria del ingreso. Según las estrategias que se adopten, mayor o menor absorción, más o menos revaluación, diversificación o no de las fuentes tributarias, más o menos inversión pública, variarán los costos y los beneficios de la bonanza y su distribución. El desempleo es un problema real.

11 - En resumen, se sugiere utilizar el sector minero para promover un saludable cambio estructural que induzca el desarrollo sostenido de otros sectores transables, mediante el uso pragmático de elementos ortodoxos y de mecanismos de intervención encaminados a fomentar la competitividad internacional de estos sectores. Las experiencias de los cuatro tigres exportadores del Sudeste Asiático, durante los años 60s y 70s, señalan que su crecimiento no tuvo lugar en un régimen comercial neutro o con un estado mínimo. Si bien es cierto que la relación entre la tasa de cambio y exportaciones no es siempre lineal, si es claro que las exportaciones dependen de los costos relativos y éstos resultan de un rango muy amplio de políticas: monetarias, cambiarias, de comercio, de ciencia y tecnología, y sociales, por supuesto. 11