

VOLUMEN V No. 3

OCTUBRE 1975

FEDESARROLLO-BIBLIOTECA

una publicación de la

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



# coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



**DIRECTOR EJECUTIVO**  
Roberto Junguito Bonnet

**EDITOR COYUNTURA ECONOMICA**  
Jorge Ospina Sardi

**GERENTE DE PUBLICACIONES**  
Gloria Elena Azcuénaga Silva

**COLABORADORES DE COYUNTURA ECONOMICA**

David Alfaro Vergara  
Alejandro Angulo Novoa  
Juan Enrique Araya Alemparte  
Juan Sebastián Betancur Escobar  
Mauricio Carrizosa Serrano  
Beatriz Castro Forero  
Yesid Castro Forero  
Gladys Delgado Lertzundy  
Clemencia Gutiérrez Anzola  
Carlos Ossa Escobar  
Antonio J. Posada Franco  
Cecilia López de Rodríguez  
Diego Roldán Luna  
José Vallejo Gómez  
Ricardo Villaveces Pardo

**INFORMES ESPECIALES**

Alfredo Fuentes Hernández  
Hernando Gómez Buendía  
Rudolf Hommes  
Rodrigo Losada Lora  
Diego Pizano Salazar  
Jaime Saldarriaga Sanín

Coyuntura Económica es una publicación trimestral de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO — Calle 37 No. 20—27, Apartado Aéreo 20513, Teléfonos 32 35 92 — 32 35 93 — 32 35 94, Bogotá D.E., Colombia — Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374.

El material de esta revista puede ser reproducido sin autorización si se menciona como fuente a  
**COYUNTURA ECONOMICA DE FEDESARROLLO.**

Diagramación, montaje e impresión: EDITORIAL PAX, Carrera 44 No. 12-A-41, Bogotá—Colombia



# coyuntura económica



ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

VOLUMEN V  
No. 3  
Octubre 1975

## INDICE DE GRAFICAS

II.1	Producción real de la industria manufacturera nacional 1971-1975 .....	15
II.2	Variaciones semestrales del área edificada según licencias en cinco ciudades 1972-1975 .....	24
II.3	Area edificada en cinco ciudades según licencias de construcción 1948-1975 .	28
II.4	Distribución porcentual urbana-rural de la población colombiana según censos .....	30
III.1	Registro de exportación y de importación por trimestres 1973-1975 .....	35
III.2	Importaciones reembolsables aprobadas enero-agosto 1973-1975 .....	42
III.3	Comercio exterior colombiano por continentes y grupos geoeconómicos 1974-1975 .....	45
III.4	Reservas internacionales netas del Banco de la República 1974-1975 .....	48
IV.1	Niveles arancelarios del Grupo Andino: promedios de tarifas nominales oficiales 1975 .....	61
V.1	Cobertura, industrialización, urbanización y sindicalización 1958-1974 .....	92

# coyuntura económica

Introducción y resumen .....	5
Actividad económica general .....	8
Sector externo .....	34
El Arancel Externo Común Andino .....	50
La protección desigual: previsión y seguridad social en Colombia .....	71
La política de recursos hídricos en Colombia y la experiencia internacional .....	99
Legislación y problemas urbanos .....	108
Comentarios bibliográficos .....	123



## CUADRO I - 1

## CIFRAS PRINCIPALES, PRIMER SEMESTRE 1975

		Diciembre 31 1974	Junio 30 1975	Variación %
<b>Indice de precios al por mayor del comercio en general</b>		<b>100.0</b>	<b>109.2</b>	<b>9.2</b>
<b>Indice nacional de precios al consumidor obrero</b>				
Total		100.0	113.5	13.5
Alimentos		100.0	117.6	17.6
<b>Indice nacional de precios al consumidor empleado</b>				
Total		100.0	111.8	11.8
Alimentos		100.0	115.3	15.3
<b>Medios de pago</b>	<b>\$ millones</b>	<b>46.113.0</b>	<b>48.296.8</b>	<b>4.7</b>
Depósitos en cuenta corriente		28.190.0	36.924.3	31.0
Moneda fuera de bancos		17.923.0	11.372.5	-45.5
<b>Reservas internacionales del Banco de la República</b>				
Brutas	<b>US \$ millones</b>	<b>447.8</b>	<b>396.4</b>	<b>-11.5</b>
Netas		429.5	390.3	-9.1
Líquidas		284.2	238.5	-16.1
<b>Tasa de cambio</b>	<b>\$ por dólar</b>	<b>28.6</b>	<b>31.0</b>	<b>8.5</b>

		Primer semestre		Variación %
		1974	1975	
<b>Valor de las transacciones en las bolsas de valores</b>	<b>\$ millones</b>	<b>2.313.2</b>	<b>1.744.4</b>	<b>-24.6</b>
<b>Balanza cambiaria - Bienes (neto)</b>	<b>US \$ millones</b>	<b>107.8</b>	<b>-51.4</b>	<b>-147.7</b>
Reintegros por exportaciones de café		280.3	255.6	-8.8
Reintegros por otras exportaciones		317.7	390.0	22.8
Importaciones de bienes		490.2	697.0	42.2
<b>Balanza cambiaria - Servicios (neto)</b>	<b>US \$ millones</b>	<b>-87.7</b>	<b>-52.1</b>	<b>40.6</b>
Importación		209.4	267.9	27.9
Exportación		121.7	215.8	77.4
<b>Registros de exportación</b>	<b>US \$ millones</b>	<b>772.4</b>	<b>682.5</b>	<b>-11.6</b>
Café		383.4	301.2	-21.4
Otros		389.0	381.3	-2.0
<b>Registros de importación</b>	<b>US \$ millones</b>	<b>839.5</b>	<b>803.6</b>	<b>-4.3</b>
Reembolsables		729.5	682.7	-6.4
No reembolsables		110.0	120.9	9.9

## Introducción y Resumen

La política del gobierno continúa fundamentalmente orientada hacia la estabilización de precios. Dejando el análisis de la eficacia de tal programa para el siguiente número de la revista, la presente entrega se concentra sobre el desenvolvimiento del sector real de la economía, en atención a sus preocupantes manifestaciones de merma en el producto y aumento en el desempleo.

La actividad de la industria manufacturera sufrió desde mediados del año pasado y durante la primera mitad de 1975 un retroceso, reflejado en bajas de producción, empleo, ventas y utilidades. Se estima que durante el primer semestre del año, el valor de la producción del sector, en términos reales, fue inferior en un 11% a la del primer semestre de 1974. Con la excepción de alimentos y bebidas, todos los demás subsectores se vieron afectados por la recesión, algunos con mayor intensidad como el textil o el de los minerales no metálicos. De acuerdo con la Encuesta Industrial de FEDESA-RROLLO, los empresarios se muestran optimistas al esperar una pronta recuperación. Sin embargo, la magnitud de la

baja registrada en el semestre anterior hace necesario un repunte aún mayor que el previsto por ellos, para alcanzar siquiera niveles similares a los de 1974.

En cuanto a la edificación urbana, las cifras sobre solicitudes de licencias y ventas de materiales de construcción señalan una actividad menor a la del año anterior, particularmente en Medellín y Bogotá. Las perspectivas de este sector a mediano plazo dependen en buena medida de la reactivación de la demanda por vivienda, de la política del gobierno relacionada con su financiación, y de la asignación de recursos para inversión por parte del Instituto de Crédito Territorial. En el corto plazo, sin embargo, parece ser que la actividad continuará su ritmo descendente.

De otra parte, el sector comercio, mayorista y minorista, mostró escaso dinamismo durante el primer semestre, creciendo a tasas nominales inferiores a las de aumento en precios. Al igual que en el caso de la industria, sólo el renglón de alimentos y bebidas mostró un comportamiento satisfactorio.

La disminución en el ritmo de la actividad industrial, constructora, y comercial, ha traído como consecuencia un mayor desempleo urbano. Estimativos preliminares indican que actualmente el desempleo abierto en los centros urbanos puede oscilar entre un 12 y un 14%. La baja en la producción y la menor absorción de empleo por los sectores tradicionalmente más dinámicos de la economía, constituyen en algún grado el tipo de sacrificios que implica una decisión política de frenar la inflación.

Del comportamiento de la minería, se destaca el aumento en la compra de oro por parte del Banco de la República, en particular a pequeños productores. Por su parte, la producción de crudos de petróleo durante los siete primeros meses del año apunta a una tasa promedio de declinación anual del 7.6%. Se observan además, mermas en la producción de todos los productos refinados, con la excepción del queroseno. El consumo de gasolina motor, en cambio, se incrementó en 10.6%, cifra ésta superior a la tasa acumulativa anual del período 1971-1974. Se anticipa, por lo tanto, un faltante de 3.6 millones de barriles durante el año, que deberá ser suplido mediante importaciones. Sin embargo, debe anotarse cómo el gobierno ha adoptado las primeras medidas tendientes a estimular la producción de crudos, a reducir el subsidio existente, a uniformar la estructura de precios entre regiones del país, a estabilizar los precios de los derivados del petróleo y del gas natural, y a racionalizar el consumo de gasolina y gas propano.

El buen desempeño del sector agrícola se refleja en un crecimiento del valor real de la producción anual cercano al 4.9%. Dicho crecimiento se explica especialmente por aumentos en el área sembrada y en menor grado, por más altos rendimientos. Es posible que la aplicación del

impuesto a la renta presuntiva haya inducido una mayor utilización de la tierra. Así mismo, la inversión en el agro puede haberse aumentado como consecuencia de la política gubernamental de estímulo a la demanda de alimentos.

Para el año calendario de 1975 se estima una producción de café cercana a 9.0 millones de sacos, lo cual implica un aumento anual del 2.3%. Las perspectivas de producción a más largo plazo son también halagadoras debido a las decisiones en el pasado reciente en relación con los precios al productor, los suministros de insumos y la asistencia técnica. Si a lo anterior se añade el impacto que ejerce sobre los precios internacionales la helada brasileña, es previsible un alza en las divisas cafeteras durante los próximos tres años.

En el sector externo, los registros totales de exportación experimentaron durante los tres primeros trimestres una baja del 3.0% respecto al mismo período del año pasado, situación que contrasta con el correspondiente incremento del 27.3% contabilizado entre 1973 y 1974. No obstante el incremento de su componente agropecuario, las exportaciones no tradicionales se han reducido, reflejando la baja en algunos productos manufacturados. A pesar de lo anterior, es probable que los registros totales para 1975 superen los niveles del año anterior, debido exclusivamente a la mayor exportación cafetera. Esta tendencia ya empezó a notarse durante el tercer trimestre.

Los registros de importación durante los primeros nueve meses del año fueron menores en un 15% a los de 1974. Si bien la política del gobierno ha sido continuar el proceso de liberación, los presupuestos mensuales autorizados por la Junta Monetaria no se han utilizado plenamente a lo largo del año. La disminución en el ritmo de la actividad



económica, así como los elevados niveles de aprovisionamiento de materias primas por parte de la industria en 1974, han incidido indudablemente sobre la demanda de importaciones.

Por último, es de anotar que al finalizar el tercer trimestre del año, la posición de reservas no reflejaba aún el efecto del aumento en los precios externos del café. En prevención de su eventual impacto inflacionario durante el último trimestre, el gobierno procedió a agilizar los pagos al exterior y a fijar un saldo tope a los reintegros anticipados por exportaciones. De esta manera, se ciñe el gobierno a su objetivo de expandir los medios de pago en menos de un 16%. Es

probable, por lo tanto, que las reservas al finalizar el año, sean inferiores a los niveles registrados en diciembre de 1974.

En resumen, se observa para 1975 un retroceso en el ritmo de actividad del sector real de la economía, con excepción de la agricultura. Aunque los empresarios revelan cierto grado de optimismo, no existen todavía indicios suficientemente claros que sugieran una pronta recuperación. En el más largo plazo, el crecimiento de la economía y el bienestar social dependerán en gran parte del éxito de las políticas de estabilización de precios y de gasto público, aspectos estos que ocuparán lugar central en el próximo número de COYUNTURA ECONOMICA.

# Actividad Económica General

## A. Introducción

A mediados de 1974, el sector real de la economía colombiana comenzaba a mostrar los primeros síntomas de desaceleración, tendencia ésta que se ha acentuado en el transcurso del presente año. En su entrega de abril, COYUNTURA ECONOMICA prospectaba para 1975 un lento crecimiento del sector industrial y una disminución en la construcción y minería, al lado de un satisfactorio desempeño agrícola. Tales proyecciones empezaron a ser confirmadas durante el segundo trimestre, según indican las cifras publicadas en la edición correspondiente al mes de julio. Desde entonces, la actividad económica y en especial, la industrial, edificadora y de comercio, ha continuado en descenso, al punto de hacer ligeramente optimistas los ya preocupantes estimativos de FEDESARROLLO.

Como es habitual, el presente capítulo incluye un análisis sobre la evolución de los distintos sectores de la producción real. Una sección adicional se ocupa de estudiar el estado y tendencias del des-

empleo, en vista de la seriedad que hoy parece revestir este problema.

## B. Sector agropecuario

El siguiente análisis describe el desarrollo de la producción agropecuaria en Colombia en 1975 y señala algunas perspectivas preliminares para el año próximo. Para tal efecto, se estudia a continuación el comportamiento de los principales renglones del sector, esto es, café, otros cultivos y ganadería.

### 1. Café

Para el año calendario de 1975 se estima una producción cercana a 9.0 millones de sacos de 60 kilos, lo que implica un aumento en el año del 2.3%. Dicho estimativo resulta de promediar la producción correspondiente a los años cafeteros (octubre-septiembre) de 1974-75 y 1975-76, calculadas ambas en 9.0 millones de sacos.

El estimativo correspondiente a 1975-76 es superior al previsto por la

Federación Nacional de Cafeteros, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y el Banco Mundial. Tales entidades coinciden en estimar la cosecha cafetera en 8.5 millones de sacos. Se ha optado, sin embargo, por mantener un estimativo más alto en razón, principalmente, de la expansión de nuevos cultivos basados en la tecnología caturra, y de la favorable situación de precios al productor en los últimos cuatro años.

Dado que la Federación de Cafeteros realiza sus estimativos de producción con base en las cifras de exportaciones registradas legalmente, es probable, sin embargo, que sus estimativos sean inferiores a la producción que efectivamente se pueda lograr en el presente año cafetero, ya que no se estaría contabilizando el posible contrabando que podría ocurrir como consecuencia del gran diferencial vigente entre el precio internacional y los precios internos al productor.

En años con tal característica, tal vez resultaría más apropiado desde el punto de vista del control de la producción, establecer una política de precios internos que le permita a la Federación Nacional de Cafeteros competir favorablemente con los agentes de compra privados y, en caso de encontrarse conveniente, venderle el café adquirido a los exportadores privados con el propósito de que éstos lo comercialicen en el exterior.

En la actualidad parece estar sucediendo todo lo contrario. El precio de compra fijado para la Federación se sitúa en \$ 3.000 por carga de 125 kilos de café pergamino, mientras que los agentes privados han estado ofreciendo hasta \$ 3.500. El establecimiento de un precio más competitivo para la Federación puede efectuarse mediante el manejo de su precio de compra, así como de los mecanismos de retención y reintegro que induzcan al exportador privado a ofrecer menores precios.

En general, puede afirmarse que el logro de un mejor control sobre la producción cafetera conduce al fortalecimiento de las reservas internacionales al desestimular el contrabando. Además, el impacto monetario de la adquisición de la cosecha por parte de FEDERACAFE y del sector privado tiende a ser similar, puesto que si bien la primera tiene que recurrir al Banco de la República para adquirir la cosecha, el segundo también lo hace a través de los mecanismos de reintegros anticipados.

## 2. Otros cultivos

Para los 16 cultivos más importantes (cuadro II.1), el comportamiento en el año 1975, muestra un incremento en el valor real de la producción de un 4.9% con respecto a 1974. Los mayores aumentos se registraron en los cultivos de soya, banano, cebada, tabaco y ajonjolí, mientras que se observaron disminuciones en el valor de la producción de trigo y algodón. Este incremento porcentual en el valor de la producción en 1975 es sensiblemente inferior al experimentado en 1974 (14%). El notorio crecimiento de la producción en ese año fue posible fundamentalmente por las malas condiciones climáticas que se registraron en 1973, las cuales determinaron una muy baja producción agrícola.

En el cuadro II.2 se presenta el incremento que ha experimentado la superficie sembrada de estos 16 cultivos, y se observa que en 1975 se incrementó en un 4.0%, cifra superior a la registrada en años anteriores. Así, gran parte del crecimiento en el valor de la producción estaría explicado por el aumento de la superficie sembrada y en menor grado, por el de los rendimientos por hectárea.

Según OPSA, la mayoría de los cultivos experimentaron en 1975 disminuciones en sus rendimientos, excepto el



## CUADRO II - 1

ESTIMATIVO DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA EN 1975  
PARA LOS PRINCIPALES CULTIVOS

	Producción (miles de toneladas)			Valor producción (millones de pesos de 1958)			Variación porcentual anual	
	1973	1974	1975	1973	1974	1975	1974	1975
Ajonjolí	18.1	17.2	20.7	23.9	22.7	27.4	-5.0	20.7
Algodón fibra	115.6	145.8	138.8	461.7	582.3	554.4	26.1	-4.8
Algodón semilla	199.0	249.3	235.8	82.0	102.7	97.1	25.2	-5.5
Arroz	1.151.1	1.540.4	1.614.0	863.3	1.155.3	1.210.5	33.8	4.8
Cebada	81.5	96.9	121.8	47.3	56.2	70.6	18.8	25.6
Fríjol	47.8	51.5	58.2	68.8	74.2	83.8	7.8	12.9
Maíz	739.1	791.5	823.5	284.5	304.7	317.0	7.1	4.0
Papa	983.5	902.5	920.0	363.9	333.9	340.4	-8.3	1.9
Sorgo	280.0	336.0	335.0	104.5	125.3	125.0	10.7	0.0
Soya	97.2	114.0	172.0	82.6	96.9	146.2	17.2	50.9
Trigo	72.4	58.2	38.9	63.0	50.6	33.8	-19.7	-33.2
Azúcar	809.9	894.0	977.0	600.9	663.3	724.9	10.4	9.3
Panela	776.0	788.0	788.0	388.0	394.0	394.0	1.5	0.0
Yuca	1.450.0	1.320.0	1.320.0	290.0	264.0	264.0	-90.0	0.0
Cacao	22.0	23.0	24.1	88.0	92.0	96.4	4.5	4.8
Banano	301.0	469.7	620.9	75.2	117.4	155.2	36.3	32.2
Tabaco	39.7	43.8	53.6	74.2	81.9	100.2	33.0	22.5
<b>Total</b>				<b>3.961.8</b>	<b>4.517.4</b>	<b>4.740.9</b>	<b>14.0</b>	<b>4.9</b>

Fuente: Producción física: Ministerio de Agricultura, OPSA, *Programas Agrícolas*, diciembre 1974, y *Resumen IV Seminario de Evaluación y Programación Agrícola*, Ibagué, septiembre, 1975.

Precios de 1958: COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV, No. 3, octubre de 1974, p. 14.

fríjol, sorgo, banano, cacao y la caña para azúcar.

### 3. Ganado vacuno

Con la información disponible con que se cuenta a la fecha, puede inferirse que la extracción comercial en 1975 aumentará en un 13% aproximadamente, debido principalmente al incremento del degüello interno (10%).

Esta situación era previsible si se tiene en cuenta la fase del ciclo ganadero en que se encuentra el sector. El cierre de los mercados externos ha provocado una mayor oferta interna de ganado, con la

consiguiente baja en los precios reales del ganado en pie<sup>1</sup>. Así mismo, la información correspondiente a los primeros cinco meses de este año indica que el porcentaje de hembras sacrificadas sigue en aumento, pasando del 37.3% en 1974 al 40.3% en el presente año.

Respecto a las exportaciones de carne, sensiblemente paralizadas en la actualidad, por la competencia internacional,

<sup>1</sup> Para los nueve primeros meses de 1975 los precios promedio reales del ganado en pie en la Feria de Medellín han descendido un 3.9% respecto al promedio de 1974. Con relación al precio promedio de 1972, es inferior en un 24.3%. Cabe anotar que el año de 1972 fue el último del ciclo creciente de los precios reales del ganado en pie.

## CUADRO II - 2

SUPERFICIE SEMBRADA EN LOS PRINCIPALES CULTIVOS, 1972-1975  
(miles de hectáreas)

	1972	1973	1974	1975	Variación porcentual anual		
					1973	1974	1975
Ajonjolí	43.2	37.0 ✓	32.2	41.6	-14.4	-13.0	29.2
Algodón	242.3	250.8	258.5	283.2	3.5	3.1	9.6
Arroz	258.2	291.0	354.1	372.5	12.7	21.7	5.2
Cebada	52.4	52.4	59.1	75.6	0.0	12.8	27.9
Fríjol	68.8	78.5	80.0	89.0	14.1	1.9	11.2
Maíz	642.5	580.3	570.1	572.0	-9.7	-7.8	0.3
Papa	85.0	94.1	87.5	90.0	10.7	-7.0	2.8
Sorgo	84.0	135.4	151.2	134.0	61.2	-25.3	-11.4
Soya	54.0	54.0	57.0	89.5	0.0	5.6	57.0
Trigo	60.7	56.5	45.1	30.1	-6.9	-21.2	-43.7
Caña para azúcar	107.0	113.8	121.9	128.9	6.4	7.1	5.7
Caña para panela	314.0	323.0	328.0	328.6	2.9	1.5	0.0
Yuca	160.0	181.5	165.0	165.0	13.4	-9.9	0.0
Cacao	59.0	61.2	65.0	64.2	3.7	6.2	-1.2
Banano	18.6	16.3	18.3	19.5	12.4	5.5	6.6
Tabaco	26.3	26.2	25.6	31.3	-0.4	16.8	22.3
<b>Total</b>	<b>2.276.0</b>	<b>2.352.0</b>	<b>2.418.6</b>	<b>2.515.0</b>	<b>3.3</b>	<b>2.8</b>	<b>4.0</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura, OPSA, *Programas agrícolas*, diciembre 1974, y *Resumen Seminario de Evaluación y Programación Agrícola*, Ibagué, septiembre, 1975.

se observa que si bien las de carne en canal han sido inferiores a las de 1974, las de ganado en pie han sido superiores, destacándose que por primera vez en mucho tiempo se realizan exportaciones de ganado de levante y hembras.

Dado todo lo anterior, se estima que el incremento en la producción bovina (extracción comercial más cambio de inventarios) será de un 8.2%, lo que significa que para el total del subsector ganadería el incremento anual será de un 6.0%.

#### 4. Crecimiento del sector agropecuario en 1975

En el cuadro II.3 se presentan las variaciones anuales de las producciones de

café, otros cultivos, ganadería y del sector agropecuario en su conjunto en los últimos seis años. El crecimiento total anual, estimado para 1975 en un 4.6%, se caracteriza por la forma relativamente homogénea en que crecieron todos los subsectores. Igualmente, es ligeramente superior al promedio del quinquenio anterior y superior al crecimiento tradicional, lo que lleva a concluir que el sector registró en este año un comportamiento aceptable, aunque no sobresaliente.

Entre los resultados señalados para 1975 sorprende el alto índice de crecimiento anual en el área sembrada para los principales cultivos. No existe una explicación única ni satisfactoria para tal comportamiento, aunque sí pueden es-

## CUADRO II - 3

CRECIMIENTO PORCENTUAL REAL DEL VALOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA,  
1970-1975

Sub-Sector	1970	1971	1972	1973	1974	1975*
Café	3.4	-4.6	6.0	16.0	2.3	2.3
Otros cultivos	4.6	1.3	6.5	-0.3	14.0	4.9
<b>Total agricultura</b>	<b>4.2</b>	<b>-1.0</b>	<b>6.3</b>	<b>5.1</b>	<b>10.3</b>	<b>4.9</b>
Ganadería	4.8	8.5	4.8	2.2	4.4	6.0
Otros subsectores	3.7	2.2	2.9	3.6	3.0	3.1
<b>Total sector agropecuario</b>	<b>4.3</b>	<b>2.5</b>	<b>5.5</b>	<b>4.0</b>	<b>7.8</b>	<b>4.6</b>

Fuente: COYUNTURA ECONOMICA, Vol, V, No. 1, abril de 1975, p. 14.

\* Cálculos de FEDESARROLLO.

tablecerse algunas hipótesis sujetas a confirmación futura. De una parte, es probable que la puesta en marcha del impuesto de renta presuntiva haya inducido una utilización más intensiva en la tierra. De otra parte, puede haberse estimulado la inversión en el agro como consecuencia de la política gubernamental dirigida a estimular relativamente la demanda de alimentos, frente a la de otros bienes industriales. Finalmente, la política del gobierno actual con relación a la reforma agraria, puede haberle dado a los agricultores comerciales una "relativa seguridad" para aumentar la inversión en el campo.

### 5. Perspectivas del sector agropecuario en 1976

A la fecha es apresurado pronosticar cuál puede ser el comportamiento del sector agropecuario en 1976. Las buenas cosechas, conjuntamente con una situación de precios internos superiores o cercanos a los precios internacionales, hace probable que se presente una acumulación de existencias de algunos productos

importantes hacia el final del año en curso. Tal puede ser el caso de la torta de soya, la soya, el arroz, el maíz y eventualmente el sorgo.

La actividad ganadera presenta una situación que podría calificarse como difícil. La Comunidad Económica Europea decidió proteger sus propias ganaderías y dar prioridad a la importación de sus antiguas colonias. Otros mercados que se han perdido son los del Perú y Chile, donde Colombia no ha podido competir con Uruguay y Argentina que tienen grandes existencias de carne y han efectuado permanentes devaluaciones.

Cabe agregar, como nota final, que las perspectivas de producción de café, por ser éste un cultivo permanente, dependen principalmente de las acciones adoptadas en el pasado reciente (de tres a siete años antes) en relación con los precios al productor, los suministros de insumos, la asistencia técnica, etc., todos los cuales parecen haber favorecido la caficultura. Para FEDESARROLLO, las perspectivas de producción futura son mucho más optimistas que las señaladas



por organismos tales como la Federación Nacional de Cafeteros, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos y el Banco Mundial, según se discutió anteriormente.

### C. Sector manufacturero

La actividad de la industria manufacturera nacional sufrió durante los últimos meses de 1974 y en la primera mitad del presente año un retroceso continuo, reflejado en bajas de producción, empleo, ventas y utilidades. Lo anterior se detecta a través de la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO, así como por la muestra mensual de 142 establecimientos del DANE. A continuación se analizan los resultados del primer semestre y las perspectivas para el resto de 1975, así como para el mediano plazo.

#### *1. Comportamiento de la industria en el primer semestre de 1975*

Los resultados preliminares de la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO correspondiente al primer semestre de 1975 confirman la apreciación hecha en la pasada entrega de COYUNTURA ECONOMICA que, basada en indicadores parciales, señalaba una merma en la actividad industrial durante este período con respecto al primer semestre de 1974. En efecto, el cuadro II.4 indica que la producción real disminuyó, ya que su crecimiento a precios corrientes (13%) fue notoriamente inferior al correspondiente incremento en sus precios, calculado en 28.2%, según el índice de precios al por mayor. Es decir, la baja en la producción real fue cerca del 11%.

Este fenómeno parece haber afectado a casi todos los sectores, excepto los renglones de alimentos y bebidas, lo cual puede explicarse por el buen compor-

tamiento de la producción agrícola en el año tal como se discutió anteriormente, por la medida gubernamental del impuesto a las ventas que bucó desviar la demanda hacia este sector y por la naturaleza misma de estos productos cuyo consumo doméstico es el último en verse afectado en los períodos de estancamiento en la demanda agregada. La favorable evolución de las ventas externas de este sector responde en buena parte a las exportaciones del renglón azucarero, del cual se obtuvo una importante participación en la muestra de alimentos de la encuesta.

El receso del sector textil, debido especialmente a la parálisis de los mercados de exportación, fue uno de los principales determinantes de la baja actividad industrial, dada su alta participación dentro del total de la producción industrial. Además, cabe destacar el retroceso del sector de minerales no metálicos, que obedece al estancamiento sufrido por la industria de la construcción, aspecto éste que se trata más adelante. Esta última baja afectó, como era de esperarse, el sector metalúrgico en las ramas del hierro y del acero, el cual sufrió las consecuencias de la falta de dinamismo en el sector de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte<sup>2</sup>.

Finalmente, las dificultades que afrontan los productores de fertilizantes por el exceso de oferta que generó la política de importaciones adelantada en el pasado reciente por algunas entidades, se reflejó en el comportamiento del sector químico, sobre el cual incidió también la baja que se registró en la producción de derivados del petróleo.

<sup>2</sup> El número de automotores ensamblados se redujo en 18.9% durante el primer semestre de 1975 con relación al del año anterior (DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, No. 289, p. 46).

CUADRO II - 4

COMPORTAMIENTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1974-1975  
(Variación porcentual anual a precios corrientes)

CIU Sector Industrial		Producción		Precios <sup>1</sup>	Ventas Totales		Ventas domésticas		Exportaciones	
		I	II	I	I	II	I	II	I	II
		Semestre	Semestre	Semestre	Semestre	Semestre	Semestre	Semestre	Semestre	Semestre
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	31.8	25.7	28.5	43.2	15.6	27.9	24.4	328.3	-26.3
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	-13.1	35.7	12.2	-5.7	41.6	2.6	32.1	-35.7	121.4
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	4.1	18.8	19.9	-14.5	19.5	-12.5	8.1	-30.8	138.9
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	32.1	6.5	42.3	31.7	5.2	27.5	1.3	76.9	42.7
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plástico	1.5	-3.6	39.5	-5.2	4.9	-1.4	10.2	-60.0	-53.9
36	Productos minerales no metálicos	-1.3	28.8	36.3	4.9	13.9	6.9	25.1	-31.4	-62.2
37	Industrias metálicas básicas	25.2	-5.4	29.0	9.3	-3.2	12.2	-2.8	-75.9	-57.3
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	17.1	33.0	27.3	28.5	31.2	26.6	31.3	130.9	26.1
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>2</sup></b>	<b>13.1</b>	<b>20.9</b>	<b>28.2</b>	<b>18.1</b>	<b>19.5</b>	<b>15.1</b>	<b>21.7</b>	<b>12.6</b>	<b>6.6</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial, Primer Semestre de 1975* (resultados preliminares). Los datos para el segundo semestre de 1975 corresponden a las proyecciones hechas por los empresarios.

<sup>1</sup> Cálculos con base en el índice de precios al por mayor del comercio en general del Banco de la República. Las cifras sectoriales corresponden al promedio de los cambios subsectoriales (desagregación a 3 dígitos de la CIU) ponderado por la producción del respectivo subsector en el primer semestre de 1974 según la muestra. Esto facilita la comparabilidad de los cambios en precios con los respectivos de producción y ventas a nivel sectorial.

<sup>2</sup> Se ponderó cada sector por su participación en el valor de la producción industrial según DANE, 1973, excepto la parte correspondiente a las exportaciones, las cuales no han sido ponderadas.

El brusco descenso en la actividad industrial que comenzó a gestarse desde el año pasado, principalmente a fines de año, no puede atribuirse a fenómenos puramente estacionales. Esta apreciación se confirma al observar la gráfica II.1 que muestra, para el período enero 1971-agosto 1975, la serie de la producción real, excluyendo dichos factores estacionales.

La disminución, tanto en la producción como en las ventas de la industria manufacturera, se reflejó en los resultados financieros de las empresas. El cuadro II.5 transcribe los márgenes de utilidades sobre ventas en el primer semestre del año, donde sobresalen bajas

en las diversas ramas industriales y pérdidas en el subsector textiles.

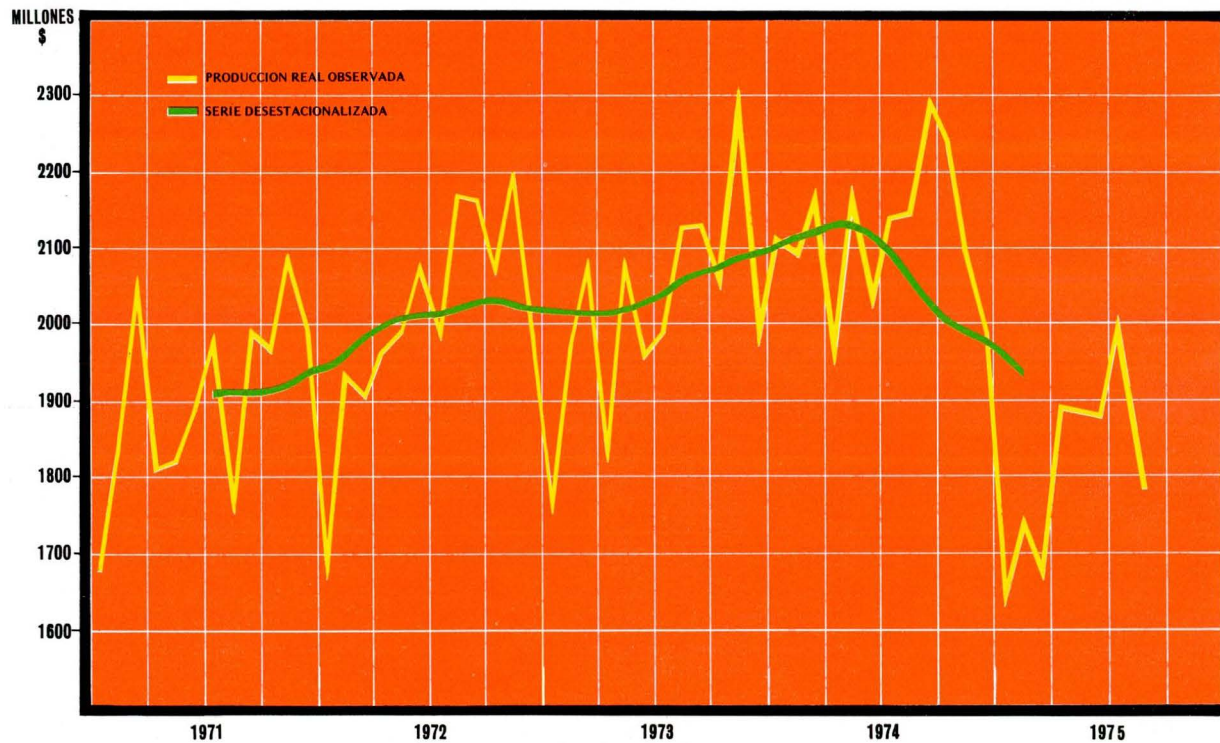
## 2. Perspectivas para el segundo semestre de 1975

Los empresarios son optimistas con respecto a una pronta recuperación de la actividad industrial en su conjunto, toda vez que el crecimiento esperado en los valores de producción y de ventas supera en promedio las previsiones de inflación futura.

Sin embargo, la magnitud de la baja registrada en la primera mitad del año permite afirmar que será necesario un repunte mucho mayor que el esperado

GRAFICA II-1

PRODUCCION REAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA NACIONAL 1971-1975  
(PESOS 1970)



Fuente: DANE, Muestra Mensual de Industria Manufacturera, Banco de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.

## CUADRO II - 5

RESULTADOS FINANCIEROS Y PROYECCIONES DE ALGUNAS SOCIEDADES  
INSCRITAS EN LA BOLSA DE BOGOTÁ

Sector Industrial	Número de sociedades	Utilidad sobre ventas netas (porcentajes)		
		I Semestre 1974	I Semestre 1975	Proyección II Semestre 1975
Alimentos y bebidas	6	7.9	9.5	7.3
Textiles	5	12.4	-1.2	10.3
Productos químicos y de caucho	3	17.0	11.2	1.3
Minerales no metálicos	8	16.8	12.4	19.3
Industrias metálicas básicas, maquinaria y equipo de transporte	10	23.6	19.0	13.9

Fuente: Bolsa de Bogotá, Corredores Asociados y cálculos de FEDESARROLLO.

por los empresarios para que el resultado del ejercicio anual sea distinto al de un estancamiento o, lo que es más probable, un retroceso en la industria con respecto al año de 1974.

A nivel de ramas industriales cabe destacar las expectativas de los textileros, quienes proyectan aumentar considerablemente su producción, basados en la reactivación de las ventas internas y en el resurgimiento de las exportaciones. El apoyo financiero otorgado recientemente por el gobierno a este sector ha contribuido posiblemente a este optimismo.

Los sectores químico y metalúrgico, son los únicos que prevén una menor producción con respecto al segundo semestre del año anterior. El último de los sectores mencionados acusa elevadas existencias como resultado de la baja actividad constructora y espera incluso que sus ventas disminuyan.

### 3. Perspectivas del sector industrial a mediano plazo

A juzgar por los resultados presentados anteriormente, resulta evidente que

la principal razón para la disminución en la actividad industrial y en el comercio fue la reducción de la demanda, reflejada en menores ventas externas y especialmente, en la disminución de las ventas domésticas.

La baja de estas últimas, así como su cambio de composición, parece obedecer a una decisión deliberada del gobierno, como un elemento esencial para el éxito de su política de estabilización. Este resultado indica el tipo de sacrificios que necesariamente trae consigo una decisión política de frenar la inflación. Sin embargo, la baja que se ha venido observando en los salarios reales puede también explicar en parte la disminución en las ventas domésticas.

La duración de un período de estancamiento como el registrado en este año es difícil de precisar, aunque las opiniones de los empresarios indican un buen grado de optimismo para lo que resta del año. En caso de consolidarse una reactivación en la demanda, y dadas las buenas perspectivas de disponibilidad de divisas para importar, el único freno posible a la expansión industrial parecen constituirlo el retraso y bajo ritmo de la inversión

inducida por la situación actual<sup>3</sup>. Las informaciones de la encuesta confirman la apreciación anterior (ver cuadro II.6).

A más largo plazo, la industria también puede verse afectada, en forma positiva o negativa, por la adopción de los compromisos de programación sectorial y Arancel Externo Común a nivel del Grupo Andino actualmente en proceso de negociación<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> La evolución de solicitudes de licencias globales de importación y los registros de importación de bienes de capital en lo corrido del año sustentan esta hipótesis. Véase capítulo de Comercio Exterior.

<sup>4</sup> Véase a este respecto el informe especial que aparece en esta entrega titulado *El Arancel Externo Común Andino*.

## D. Sector comercio

Dada su considerable dependencia de la actividad industrial, el sector comercio mostró escaso dinamismo durante el primer semestre del año. Las ventas domésticas industriales que inciden en el comercio mayorista crecieron un 15.1% a precios corrientes, según la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO (cuadro II.4). Esta cifra implica una disminución en términos reales del orden del 10% si se tiene en cuenta el crecimiento observado en los precios al por mayor<sup>5</sup>. Los

<sup>5</sup> Este cálculo, lo mismo que el de producción real, se aproxima más a la dirección del cambio en términos reales, que a una medida exacta de su magnitud, puesto que los precios al por mayor, cuyo crecimiento se muestra en el cuadro II.4, involucran bienes importados y algunos de producción no industrial.

CUADRO II - 6

### INVERSION INDUSTRIAL A PRECIOS CORRIENTES (miles de pesos)

CIU	Sector Industrial	I Semestre 1974	I Semestre 1975	Proyección II Semestre 1975
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	216.953	164.340	184.946
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	199.145	206.857	105.562
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	25.268	15.559	9.100
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	140.835	276.789	382.925
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plástico	120.091	98.304	161.962
36	Productos minerales no metálicos	57.391	127.501	111.997
37	Industrias metálicas básicas	91.691	191.400	175.000
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	114.765	59.309	65.164
<b>Total</b>		<b>966.139</b>	<b>1.140.059</b>	<b>1.196.656</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial, Primer Semestre de 1975* (resultados preliminares sobre 105 establecimientos).



mayores índices de aumento, a precios corrientes, se presentaron en los sectores de alimentos y bebidas, papel y sus productos, y productos metálicos.

En la otra rama del comercio, la minorista, tampoco hubo mayor movimiento, ya que su crecimiento nominal con relación al primer semestre de 1974 resultó inferior al del año inmediatamente anterior (cuadro II.7). Únicamente se registró un alza en el renglón de alimentos y bebidas, lo cual es consistente con las apreciaciones hechas en la sección anterior<sup>6</sup>.

### E. Sector minería

El petróleo continúa siendo el rubro más importante, con una participación dentro del producto del sector del orden

del 77%, el cual también agrupa los minerales metálicos (oro, plata, y el platino) que representan un 4%. Por último, se encuentra el subsector de minerales no metálicos cuyo componente más importante en explotación es el carbón y constituye en conjunto un 19% del producto.

### 1. Petróleo

#### a. Producción de crudo

Durante los siete primeros meses del año, la producción de crudos ascendió a 33.7 millones de barriles de 42 galones que en comparación con el mismo período para el año anterior (36.5 millones), significa una tasa de declinación del 7.6% anual. Sin embargo, esta tasa es algo inferior a la registrada para el período 1973-74 (8.1%). De mantenerse la tendencia para el resto del año, la producción total de crudo alcanzaría 56.7 millones de barriles.

CUADRO II - 7

VALOR DE LAS VENTAS NACIONALES AL CONSUMIDOR DURANTE EL PRIMER SEMESTRE  
(millones de pesos)

Agrupaciones	1973	1974	Variación porcentual 1973-74	Variación porcentual 1974-75	
				1975	
Mercancías en general	1.091.4	1.426.6	30.7	1.677.5	17.6
Alimentos y bebidas	1.216.7	1.700.6	39.8	2.409.1	41.7
Vestuario y calzado	489.4	570.2	16.5	697.5	22.3
Farmacias	169.6	202.6	19.5	244.9	20.9
Muebles y electrodomésticos	569.7	683.6	20.0	689.2	0.8
Materiales de construcción	353.5	475.4	34.5	505.5	6.3
Vehículos y reparaciones	1.233.2	1.626.2	31.9	1.910.7	17.5
Combustibles	119.1	131.7	10.6	129.5	-1.7
Mercancías no clasificadas	643.4	885.6	37.6	1.103.6	24.6
<b>Total<sup>1</sup></b>			<b>32.3</b>		<b>25.4</b>

Fuente: DANE, *Encuesta Mensual de Comercio al Consumidor* (información de 397 establecimientos).  
Se utilizaron los factores de ponderación recomendados por el DANE *Boletín mensual de Estadística* No. 285, abril de 1975, p. 37).

## b. Producción y demanda de refinados

El cuadro II.8 muestra una reducción en la producción de todos los productos refinados con excepción del queroseno. De otra parte, la composición de la producción continúa casi sin variación con respecto a la que se ha registrado durante los últimos cuatro años (véase cuadro II.9).

En el lado del consumo, la gasolina motor sigue aumentando su participación en la demanda doméstica. Durante el primer semestre de 1975, su consumo aumentó con respecto al mismo período en 1974 en 10.6%, cifra que es superior a la tasa acumulativa anual durante el período de 1971-74 que fue del orden del 9% (cuadro II.9)<sup>7</sup>. Como mínimo, el consumo anual será del orden del 22.5 millones de barriles.

Por otra parte, con base en la producción estimada de crudo y en el rendi-

miento promedio registrado para el año, se estima en 18.9 millones de barriles la producción doméstica de gasolina, lo que llevaría a la situación presentada en el cuadro II.10. Ello implicaría un déficit en el año de 3.6 millones de barriles de gasolina, que se requieren importar dado que las refinerías están operando con el crudo producido internamente y no se han llevado a cabo importaciones de éste.

Con base en los resultados del período enero-agosto y utilizando algunos supuestos respecto a los precios internacionales de la gasolina y del fuel oil, que consideran la incidencia del reajuste del 10% en el precio del crudo decretado por los miembros de la OPEP a partir del 1o. de octubre, se presenta en el cuadro II.11 un estimativo del balance comercial para el año. Las importaciones de gasolina se calculan entonces en un total de US\$ 47.3 millones y las exportaciones de fuel oil en US\$ 84 millones, lo que representa todavía un saldo a favor de US\$ 36.7 millones.

<sup>7</sup> Estimado con base en información del Ministerio de Minas y Energía.

CUADRO II - 8  
PRODUCCION Y CONSUMO INTERNO DE REFINADOS  
(miles de barriles)

Producto	Producción (enero-agosto)			Consumo (enero-julio)		
	1974	1975	Variación %	1974 <sup>1</sup>	1975	Variación %
Gasolina motor C.Y.-E.X.	13.201	12.388	-6.2	12.317.2	13.617	10.6
Combustóleo D.E.M. F.Oil	12.214	11.571	-5.3	n.d.	5.174	
Diesel-Oil (A.C.P.M.) F.O.E.Oil	5.905	4.331	-26.7	4.732.0	4.233	-10.5
Queroseno K	2.172	2.232	2.8	n.d.	1.975	
Otros	7.161	7.149	-0.2	n.d.	6.104	
<b>Total</b>	<b>40.765</b>	<b>37.671</b>	<b>-7.6</b>	<b>n.d.</b>	<b>31.103</b>	

Fuente: Producción: Banco de la República y Ministerio de Minas y Energía.

Consumo: Ministerio de Minas y Energía.

<sup>1</sup> Estimado sobre el total del año suponiendo que el consumo se reparte uniformemente mes a mes.

n.d.: no disponible.

## CUADRO II - 9

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION Y EL CONSUMO DE REFINADOS 1970-1975  
(distribución porcentual)

Producto	Producción		Consumo doméstico	
	1970/74	1975 <sup>1</sup>	1970/74	1975 <sup>2</sup>
Gasolina motor	32.6	32.9	40.7	43.8
Combustóleo	30.4	30.7	23.9	16.6
Diesel Oil	12.6	11.5	14.5	13.6
Queroseno	6.0	5.9	7.6	6.3
Otros <sup>3</sup>	18.4	19.0	13.3	19.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Período 1970-1974: *Situación Petrolera en Colombia*, cuadro X.4, COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 1, abril de 1975, p. 144.

Período 1975: cuadro II.8 y cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Enero a agosto.

<sup>2</sup> Enero a julio.

<sup>3</sup> Incluye gasolina blanca, gasolina de aviación, jet-fuel, gas propano y otros.

### c. La política petrolera reciente

Como se ha visto hasta el momento, la situación registrada en el año, y las perspectivas que presenta, confirman lo mencionado en revistas anteriores respecto de la necesidad de estimular la exploración y la producción marginal, así como la racionalización en el consumo, especialmente en lo referente a la gasolina motor.

Dentro de esta línea de acción, el gobierno en los últimos meses ha buscado una serie de medidas cuya efectividad sólo podrá ser analizada en el futuro. En términos generales, las acciones del gobierno han estado encaminadas a estimular la producción de crudos, reducir el subsidio existente, uniformar la estructura de precios de los combustibles entre regiones del país, estabilizar los precios de los derivados del petróleo y del gas natural, y racionalizar el consumo tanto de gasolina como de gas propano.

Se describe a continuación las principales medidas adoptadas por el gobier-

no. La primera consiste en el aumento de precios a los nuevos crudos dependiendo de la región y de la profundidad del pozo, en un rango que oscila entre US\$ 5.50 y US\$ 7.00 por barril<sup>8</sup>. Esta disposición obedeció fundamentalmente al poco estímulo que representaba para las empresas con contratos de asociación, el precio fijado en febrero de 1974 de US\$ 4.00 por barril, con unos costos de producción que habían sufrido incrementos según el gobierno de 400% y 500%. También se ha buscado estimular la producción de crudo marginal mediante un incremento del precio por barril de US\$ 3.50<sup>9</sup>.

Con el fin de reducir el subsidio debido al diferencial cambiario petrolero, la Junta Monetaria reajustó la tasa de cambio aplicable a la venta de dólares para pago de petróleo crudo, que se encontraba congelada en \$ 20 por dólar

<sup>8</sup> Resolución No. 45 del 15 de agosto de 1975.

<sup>9</sup> Resolución No. 45 del 15 de agosto de 1975.

## CUADRO II - 10

ESTIMATIVOS DE PRODUCCION,  
DEMANDA INTERNA Y  
DEFICIT DE GASOLINA MOTOR, 1975  
(millones de barriles por año)

Demanda estimada <sup>1</sup>	22.5
Producción estimada <sup>2</sup>	18.9
Déficit <sup>3</sup>	3.6
Importaciones efectuadas hasta julio	1.6
Por importar en el resto del año	2.0

Fuente: Estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se supone un crecimiento de la demanda interna del 9%. Se ajusta el consumo de los últimos cuatro meses de acuerdo con el efecto que podrían tener los aumentos de precios decretados para la gasolina. Aunque no existen estimativos de la elasticidad-precio para la demanda de gasolina en Colombia, la experiencia internacional ha mostrado que ésta es bastante baja (del orden de 0.3) OECD, *Observer*, No. 68, febrero 1974, p. 13.

<sup>2</sup> Según el estimativo de producción de crudos para el año y los rendimientos promedios en la refinación.

<sup>3</sup> No considera períodos anormales de refinación ni requerimientos por recuperación de inventarios.

desde julio de 1971. El primer reajuste elevó a \$ 22 por dólar el tipo de cambio<sup>10</sup> y al mes se efectuó un segundo ajuste a \$ 23 por dólar<sup>11</sup>, lo que confirma la decisión anunciada por el gobierno de eliminar en forma gradual y permanente los subsidios al petróleo y sus derivados.

De otra parte, se revisaron las tarifas de transporte de productos blancos y se reajustaron los precios de la gasolina estableciendo un precio máximo de \$ 4.00 por galón para la gasolina corriente<sup>12</sup> y

posteriormente el 30 de septiembre, se elevó a un precio máximo de \$ 4.25 por galón<sup>13</sup>. Estas Resoluciones fijaron, además, precios para la gasolina extra y precios de venta diferencial para algunas ciudades, buscando una estructura más equitativa que se ajuste a las diferencias existentes en los costos de transporte.

Dentro de la política de estabilización de precios se creó, por Resolución 1983 del Ministerio de Minas, una Cuenta de Estabilización de Precios de Derivados del Petróleo y del Gas Natural, que tiene por objeto compensar los egresos por concepto del mayor costo de los combustibles para generación termoeléctrica de servicios públicos y de sobrecostos de operaciones específicas de refinación, distribución, importación y transporte de hidrocarburos. Los ingresos de esta cuenta, que será manejada por Ecopetrol, corresponden a la diferencia entre los precios oficiales al consumidor para los derivados del petróleo y el gas natural y el precio que se fije al productor por acuerdo entre éste y Ecopetrol con la aprobación del Ministerio de Minas y Energía o de la Comisión de Precios del Petróleo y del Gas Natural, cuando se trate de asuntos de la competencia de ésta.

El primer producto sujeto al nuevo sistema fue el gas propano para uso doméstico cuyo precio se aumentó en \$ 0.50 por galón, con el objeto de compensar los aumentos en los costos y por otra parte, proceder a la reparación o remplazo de los cilindros utilizados como envase, ya que se encuentran en serio estado de deterioro. Por último, se fijó un plazo de noventa días hábiles para sustituir el uso de gas propano en el consumo industrial.

<sup>10</sup> Resolución No. 47 de la Junta Monetaria.

<sup>11</sup> Resolución No. 53 de la Junta Monetaria.

<sup>12</sup> Resolución No. 21 del Ministerio de Minas y Energía.

<sup>13</sup> Resolución No. 1984 del Ministerio de Minas y Energía.

## CUADRO II - 11

GASOLINA MOTOR Y FUEL OIL, BALANCE COMERCIAL 1975  
(millones de dólares)

<b>Importaciones de gasolina:</b>	
Efectuadas entre enero y julio (US\$ 12.8/bl. en promedio)	20.5
Por efectuar entre agosto y diciembre (US\$ 13.4/bl. en promedio)	26.8
<b>Exportaciones de fuel oil:</b>	
Efectuadas hasta agosto (US\$ 9.9/bl. en promedio)	56.0
Por efectuar entre septiembre y diciembre (US\$ 9.9/bl. en promedio)	28.0
<b>Saldo</b>	<b>36.7</b>

Fuente: Ministerio de Minas y estimativos de FEDESARROLLO.

### 2. *Minerales metálicos*

El oro, principal rubro de este subsector, mantiene durante el primer semestre la tendencia ascendente iniciada en 1972, con un 22% de aumento en su producción física con respecto a igual período de 1974. Cabe anotar que este aumento puede estar subestimado, ya que sólo existen registros para las compras efectuadas por el Banco de la República. Sin embargo, cabe señalar que el 76% de los mismos corresponde a pequeños productores y todo parece indicar, según el Banco, que este año se alcanzará a comprar 336.000 onzas por un valor de US\$ 55 millones en comparación con 268.000 onzas compradas en 1974<sup>14</sup>.

La producción de plata pasó de 41.112 onzas en el primer semestre del año pasado a 42.924 onzas durante igual período en el presente año, lo que representa un aumento de 4.4%.

### 3. *Minerales no metálicos*

Desafortunadamente la información con que se cuenta para este subsector es

bastante deficiente y presenta un retraso apreciable. Como se anotó al comienzo de esta sección, el mineral más importante en este grupo es el carbón producido en su gran mayoría en pequeñas explotaciones. Algunos observadores estiman que su producción puede aumentar de unos 3.0 millones de toneladas en 1974 a 3.5 millones en este año, como resultado especialmente de la mayor demanda de algunas termoeléctricas.

En relación con las perspectivas futuras, este sector parece presentar las mayores posibilidades, siempre y cuando se agilicen y consoliden en forma favorable para el país los procesos de negociación de los proyectos en curso. En el caso del carbón, el proyecto más importante es el de Cerrejón, cuya definición y en especial los términos de negociación deben ser determinados con cautela pero sin demora, puesto que se sabe de por lo menos tres grandes compañías extranjeras que estarían interesadas en la explotación, lo que le da a Colombia la posibilidad de elegir y obtener mejores condiciones.

En general, se puede decir que aunque las perspectivas del sector son muy amplias, en el corto plazo no se ven

<sup>14</sup> Revista del Banco de la República - Notas Editoriales, Bogotá, agosto de 1975.



cambios importantes hasta tanto no se hayan concretado iniciativas tales como las de Cerrejón y Cerromatoso. Respecto a esta última, las negociaciones y los estudios de factibilidad llevan ya varios años y hasta el momento no hay una idea definida de la fecha en que pueda iniciarse la explotación comercial, ni existen cifras definitivas relativas al monto de la inversión, ya que al parecer, la compañía Hanna no ha logrado una solución definitiva a la tecnología del proceso metalúrgico de las lateritas de Cerromatoso.

De otro lado, proyectos como el de la explotación de la roca fosfórica revisten especial importancia, si se considera que la casi totalidad de los fertilizantes derivados del fósforo son importados y el gobierno ha dado especial prioridad al aumento en la productividad agrícola como parte de su Plan de Alimentación y Nutrición. Esto es aún más importante, pues yacimientos como el de Sardinata tiene unas reservas probadas de 8 millones de toneladas y la calidad de la roca permite la aplicación directa al suelo después de un proceso simple de trituración. Los yacimientos de Pesca (Boyacá) tienen unas reservas posibles del orden de los 200 millones de toneladas y existen además yacimientos que están en el período de exploración como son los de Baraya y Tesalia en el Huila. Como complemento para la industrialización de la roca fosfórica, está el proyecto de explotar el yacimiento de azufre de Chiles. Todas estas iniciativas, sin embargo, no pasan de ser tales, hasta tanto no se definan y solucionen una serie de problemas institucionales y financieros tanto de los proyectos en sí, como de las empresas que tienen a su cargo los mismos. Es el caso de la Empresa Colombiana de Minas y la explotación de roca fosfórica y azufre.

## F. Edificación urbana

De acuerdo con la Encuesta de Construcción realizada por FEDESARROLLO en los primeros meses del año, se había pronosticado una baja en la actividad que eventualmente se reflejaría en el monto de solicitudes de licencias de construcción. También los planes y programas de las firmas indicaban una disminución en la actividad constructora real. Al revisar la situación del primer semestre del año y las perspectivas anuales se confirma plenamente lo previsto en la Encuesta, aunque como se verá más adelante, la baja en la construcción parece haber sido más severa de lo esperado.

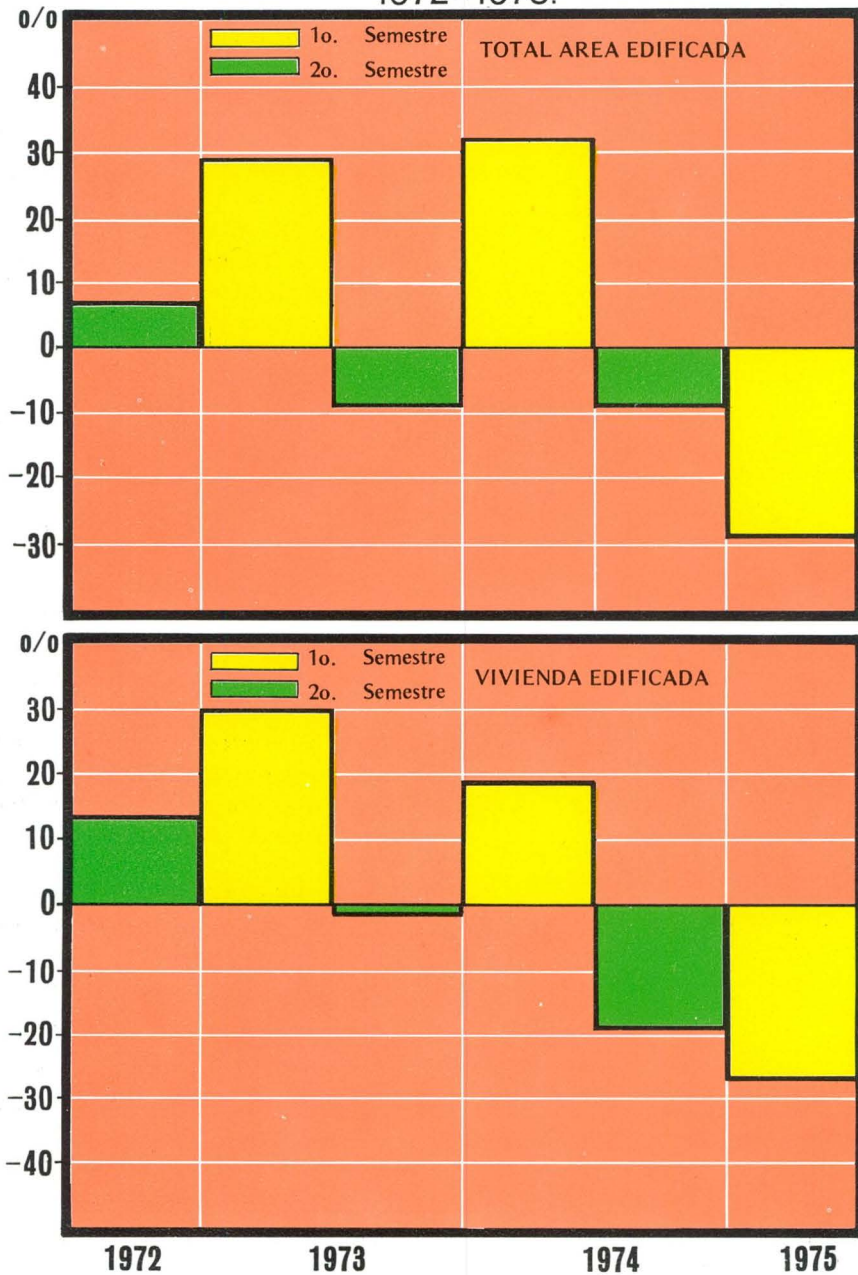
### *1. Evolución de la edificación en el primer semestre de 1975*

Según el gráfico II.2 el monto de las solicitudes de licencias para construcción en el primer semestre del año en curso registró una reducción del 34.8% en relación al mismo período del año anterior. Sin embargo, conviene anotar que, al menos en el último trienio, el primer semestre ha representado el período de mayor movimiento de solicitudes. Las ciudades más afectadas fueron Medellín y Bogotá (ver cuadro II.12).

Resulta indispensable preguntarse si la disminución registrada en las solicitudes de licencias de construcción indica una baja efectiva en la edificación. Al respecto cabe destacar que, en promedio, el comportamiento de las licencias de construcción explica más del 70% de los cambios en el producto generado por la edificación urbana según las cuentas nacionales<sup>15</sup>. Por esto, puede considerarse como un "buen" indicador de la actividad constructora real.

<sup>15</sup> COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 1, abril de 1975, p. 18.

# VARIACIONES SEMESTRALES DEL AREA EDIFICADA SEGUN LICENCIAS EN CINCO CIUDADES 1972-1975.



Fuente: DANE

CUADRO II - 12

AREA EDIFICADA EN CINCO CIUDADES SEGUN LICENCIAS EN EL PRIMER SEMESTRE  
1972-1975  
(miles de metros cuadrados)

Ciudades	1972	1973	Variación		1974	Variación		1975	Variación	
			porcentual	1973/72		porcentual	1974/73		porcentual	1975/74
Bogotá	932.5	1.186.8	27.3		1.580.2	33.2		1.020.9	-35.4	
Medellín	259.1	417.6	61.2		430.6	3.1		177.6	-58.8	
Cali	265.1	385.2	45.3		357.3	-7.2		276.2	-22.7	
Barranquilla	90.8	133.8	47.4		182.8	36.6		128.7	-29.6	
Bucaramanga	64.0	102.2	59.7		115.0	12.5		135.9	18.2	
<b>Total</b>	<b>1.611.5</b>	<b>2.225.6</b>	<b>38.1</b>		<b>2.665.9</b>	<b>19.8</b>		<b>1.739.3</b>	<b>-34.8</b>	

Fuente: DANE.

A fin de confirmar por medio de fuentes de información diferentes de las licencias la evolución de la actividad en el primer semestre, se estudió el comportamiento de las ventas de materiales de construcción. Por una parte, en la encuesta de comercio al DANE discutida anteriormente se encontró que las ventas al detal registraron un aumento nominal de apenas el 6.3%. Un resultado similar lo proporciona la Encuesta Industrial de

FEDESARROLLO, según puede verificarse en el cuadro II.13.

Para determinar la magnitud aproximada de la disminución en las ventas reales de los materiales, basta comparar la evolución de las ventas en el primer semestre del año (cuadro II.13) con los incrementos de precios de los principales materiales (cuadro II.14). Se identifica así una baja en términos reales de las

CUADRO II - 13

VENTAS DOMESTICAS DE ALGUNOS MATERIALES DE CONSTRUCCION  
(miles de pesos)

Sub-Sectores	Número de firmas	1974		Variación II Semestre 74/ I Semestre 74	1975		Variación I Semestre 75/ II Semestre 74
		I Semestre	II Semestre		I Semestre	II Semestre	
Cementos	5	469.262.2	485.027.0	3.4	488.399.7		0.7
Ladrillo y asbesto-cemento	3	176.987.6	222.320.1	25.6	204.630.2		-7.9
Hierro y acero	3	921.051.4	1.037.338.8	12.6	1.033.073.4		-0.4
Terminados para la construcción <sup>1</sup>	4	73.410.4	84.810.1	15.5	76.391.7		-9.9
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>1.640.711.6</b>	<b>1.829.496.0</b>	<b>11.5</b>	<b>1.802.495.0</b>		<b>-1.5</b>

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial, Primer Semestre de 1975 (resultados preliminares).

<sup>1</sup> Incluye vidrio, electroporcelana y baldosines.

CUADRO II - 14

VARIACION PORCENTUAL EN LOS COSTOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCION  
1972-1975

Sub-Sectores	1972	1973	1974	1975 (6 meses)
Cemento	7.32	16.34	31.14	36.00
Ladrillo	33.17	22.77	31.12	5.51
Acero	8.21	38.14	58.46	16.13
Terminados para la construcción <sup>1</sup>	9.37	25.21	43.30	2.66
<b>Total</b>	<b>9.1</b>	<b>36.2</b>	<b>38.8</b>	<b>16.2</b>

Fuente: CAMACOL y cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Incluye instalaciones sanitarias y eléctricas, pinturas y agregados minerales.

ventas de cada uno de los grupos de materiales, en especial de cemento y hierro, y en el volumen total de ventas del orden de un 18%.

*2. Perspectivas de la edificación en el segundo semestre de 1975*

A juzgar por la lenta evolución de las licencias de construcción en los últimos meses y al considerar el retraso promedio de aproximadamente cuatro meses que rige entre el momento en el cual se tra-

mita la licencia y se comienza la construcción, se esperaría que en el segundo semestre la actividad constructora continuara su ritmo descendente. Sin embargo, las opiniones y perspectivas de los empresarios en particular de los productores de cemento, parecen ser algo más alentadoras (ver cuadro II.15).

El relativo optimismo de los productores de cemento puede haber tenido como marco de referencia no tanto sus posibilidades de colocación de la pro-

CUADRO II - 15

VENTAS DE MATERIALES DE CONSTRUCCION  
EXPECTATIVAS PARA EL SEGUNDO SEMESTRE DE 1975

Sub-Sectores	I Semestre	II Semestre	Variación %
Cementos	488.399.7	687.999.0	40.9
Ladrillo y asbesto-cemento	204.630.2	202.169.8	-1.2
Hierro y acero	1.033.073.4	1.007.862.0	-2.4
Terminación para la construcción	76.391.7	97.154.0	27.2
<b>Total</b>	<b>1.802.495.0</b>	<b>1.995.184.8</b>	<b>10.7</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial, Primer Semestre de 1975* (resultados preliminares).



ducción adicional en el mercado doméstico, sino más bien, en el mercado externo. En efecto, más de dos terceras partes de los productores indicaron que las perspectivas de exportación eran altas y ninguno afirmó que fuesen bajas. Sus perspectivas parecen estar fundamentadas en las negociaciones a nivel oficial para colocar cerca de 10.000 toneladas mensuales de cemento en el Ecuador y 35.000 toneladas mensuales en Venezuela.

### 3. La edificación urbana en el mediano plazo

La experiencia de los últimos años con la implantación y puesta en marcha del denominado Plan de las Cuatro Estrategias, indica que el sector de la edificación urbana es una actividad de la economía suceptible de ser estimulada en forma rápida mediante el manejo de la política gubernamental. La gráfica II.3 señala claramente la forma como dicha actividad fue desarrollada a partir de 1972, apartándose de su tendencia histórica. Registra, además, la baja ocurrida en 1975 y analizada en las secciones anteriores.

La experiencia de aquel auge en la edificación ilustra las dificultades que se encuentran para implantar un mecanismo de financiación que sea atractivo para los ahorradores, conveniente para los constructores, y adecuado para los compradores de vivienda. El establecimiento del sistema UPAC parece haber cumplido cabalmente con los dos primeros objetivos, pero no satisfactoriamente con el último. Si bien es cierto que las captaciones han continuado en ascenso, alcanzando \$ 14.304 millones de pesos en octubre de 1975, también lo es que las subrogaciones apenas ascienden a \$ 2.463 millones, lo que parece indicar la presencia de problemas en la colocación de vivienda para el consu-

midor final, queja común entre los constructores entrevistados en la Encuesta de Construcción de FEDESA-RROLLO.

Las perspectivas del sector a mediano plazo dependen en buena parte de la evolución de los ingresos reales de los grupos de la población, hacia los cuales está dirigida la oferta de vivienda, así como del manejo y dirección de la política del gobierno en relación con el sistema UPAC y los planes de inversión del Instituto de Crédito Territorial. En adición, se encuentran en estudio tres proyectos de ley sobre vivienda, arrendamientos y reforma urbana, cuya aprobación por parte del Congreso traería importantes repercusiones en la actividad edificadora. Esos proyectos son analizados desde el punto de vista de su realismo político y administrativo en esta revista, en el informe especial *Legislación y Problemas Urbanos*.

### G. Empleo y salarios

La baja en la actividad observada en la mayoría de los sectores durante el primer semestre de 1975, hace necesario analizar la posible evolución de los niveles de empleo, desempleo y remuneración real de la población activa, con el fin de evaluar el impacto directo de este fenómeno sobre el bienestar de los grupos asalariados en las zonas urbanas.

El análisis del desempleo se ha limitado generalmente a los centros urbanos, ignorándose el sector que ha sido tradicionalmente el más importante del país, el área rural. Este hecho ha obedecido a la mayor disponibilidad de información en las ciudades y a la dificultad de captar en el campo el grado efectivo de actividad de su población, bien sea por la estacionalidad del trabajo o por el nivel de subempleo que caracteriza a la producción agropecuaria. En adición a su



# AREA EDIFICADA EN CINCO CIUDADES SEGUN LICENCIAS DE CONSTRUCCION 1948-1975\* (MILES DE METROS CUADRADOS)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Proyecciones de FEDESARROLLO.

\* Comprende las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

carácter puramente coyuntural, el estudio del desempleo urbano reviste hoy en día especial interés a la luz de las cifras del censo de 1973 sobre distribución geográfica de la población. El país se ha convertido en una región eminentemente urbana, con un 64% de su población localizada en áreas de más de 1.500 habitantes (ver gráfico II.4).

La situación de la fuerza de trabajo urbana era ya preocupante en el año anterior. En el mes de octubre alrededor de un 11% de la población económicamente activa buscaba ocupación, y un 15% estaba subempleada, es decir dispuesta a trabajar un mayor número de horas (cuadro II.16). Una encuesta posterior realizada por DANE en marzo de 1975 para Bogotá, arrojó un nivel de desempleo abierto de 11.3% y un descenso de un 2% en la tasa de participación en el mercado laboral<sup>16</sup>. Esta disminución puede ser un indicador de un mayor desempleo total porque la población después de buscar ocupación sin éxito, desiste y sale de la fuerza de trabajo.

Con base en las proyecciones de población del DANE para las principales ciudades del país y el total de cabeceras municipales, se estimó el crecimiento de la población urbana económicamente activa durante el primer semestre de 1975 (ver cuadro II.17). Estos cálculos señalan que durante los primeros seis meses del año, la población activa urbana definida como aquella que trabaja o desea hacerlo, se incrementó en un 2.5%. Si el empleo en los sectores eminentemente urbanos de la actividad económica aumenta en igual proporción y la participación en la fuerza laboral no varía, se mantendrán los niveles de desempleo y subempleo señalados en el cuadro II.16.

Poca información existe sobre la absorción de empleo durante el primer semestre del año en dichos sectores<sup>17</sup>. Sin embargo, las diferentes encuestas realizadas por DANE y FEDESARROLLO para la industria manufacturera, la construcción y los grandes establecimientos comerciales, así como algunos esti-

<sup>16</sup> La tasa de participación se define como el porcentaje de personas que están desempeñando un cargo (ocupados) o desea hacerlo (desocupados) en relación con la población total.

<sup>17</sup> De la clasificación por ramas de actividad se excluyeron agricultura, caza y pesca, explotaciones de minas y canteras y otras actividades no especificadas.

CUADRO II - 16

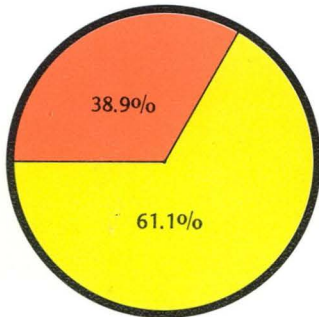
NIVELES DE PARTICIPACION, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO  
POR REGIONES Y TOTAL DEL PAIS EN 1974

Regiones	Tasas de participación	Tasas de empleo	Tasas de subempleo
Atlántico	31.0	12.5	13.4
Oriental	33.0	8.1	16.3
Bogotá	36.3	10.0	15.8
Central	31.4	10.6	15.7
Pacífico	33.9	10.5	14.9
<b>Total país</b>	<b>33.0</b>	<b>10.5</b>	<b>14.9</b>

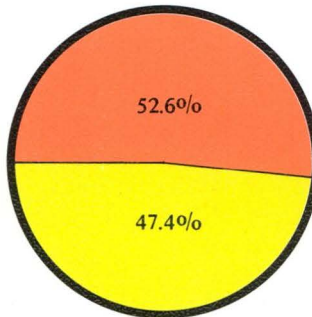
Fuente: DANE, "Empleo y Desempleo Urbano en 22 Ciudades de Colombia", *Boletín Mensual de Estadística*, No. 287, p. 27-29.

# DISTRIBUCION PORCENTUAL URBANA-RURAL DE LA POBLACION COLOMBIANA SEGUN CENSOS

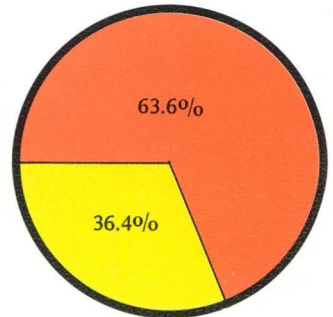
## POBLACION TOTAL



1951

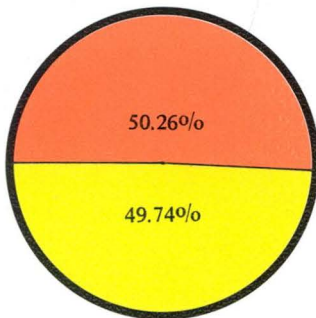


1964

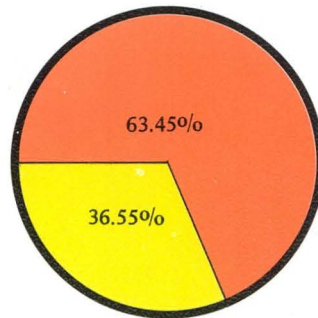


1973

## POBLACION OCUPADA



1964



1973

 POBLACION URBANA  
 POBLACION RURAL

Fuente: DANE

CUADRO II - 17

CRECIMIENTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA URBANA  
1974-1975

Ciudades	Población económicamente activa octubre 1974	Población económicamente activa octubre 1975	Aumento % en la población económicamente activa 1974-75
Barranquilla	234.005	241.519	3.21
Bogotá	1.031.155	1.086.369	5.35
Bucaramanga	107.806	111.308	3.25
Cali	335.726	349.523	4.11
Cartagena	100.245	103.478	3.22
Cúcuta	78.712	82.188	4.42
Ibagué	63.546	64.599	1.66
Manizales	67.937	68.309	0.55
Medellín	382.395	399.243	4.41
Pasto	27.940	29.072	4.05
Pereira	43.254	44.036	1.81
<b>Total urbana</b>	<b>4.849.590</b>	<b>5.088.068</b>	
<b>Incremento anual</b>			<b>4.92</b>
<b>Incremento semestral</b>			<b>2.46</b>

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

La población económicamente activa en 1974-1975 se estimó en base a los siguientes datos:

- a. Proyecciones de población en cabeceras municipales y 11 ciudades principales en octubre de 1974 y octubre de 1975 (se ha asimilado la población en cabeceras municipales con la población urbana);
- b. Tasas de participación urbana según la Encuesta de Hogares de octubre de 1975; y
- c. Al aplicar las tasas de participación a las proyecciones de población se estimó el total de la población económicamente activa para cada uno de los períodos mencionados (en esta estimación el supuesto implícito ha sido que las tasas de participación en la fuerza de trabajo no variaron entre 1974-1975).

mativos sobre el comportamiento del empleo en el sector de electricidad, gas y agua, permiten inferir la magnitud del desempleo urbano en el primer semestre del año (ver cuadro II.18).

El descenso en la producción industrial en el período enero-junio se tradujo en una reducción del empleo del 0.54%. Esta información, que corresponde a la mediana y gran industria, refleja una situación compleja. En primer lugar, es en este tipo de empresas donde la mano de obra está sindicalizada y tiene poder para impedir despidos masivos; la pequeña industria y la industria casera,

cuyos trabajadores no tienen sistemas de organización colectiva, pueden haber sido afectados en mayor grado. En segundo lugar, por primera vez desde 1970 se observa un decrecimiento en el empleo industrial el cual llegó a registrar aumentos semestrales hasta del 3.8% entre 1971 y 1974.

Con respecto al sector construcción, se ha discutido y evaluado ampliamente su impacto sobre el empleo. La Encuesta de FEDESARROLLO, por ejemplo, estimó en un 6% la reducción semestral en la ocupación dentro de esta actividad. A su vez, la información sobre personal



## CUADRO II - 18

PARTICIPACION DE LA POBLACION URBANA OCUPADA POR SECTORES  
Y SU CRECIMIENTO EN EL PRIMER SEMESTRE 1975

Sectores	Participación <sup>1</sup> %	Crecimiento en el empleo durante el I Semestre de 1975
1. Industria manufacturera	20.89	-0.5 <sup>2</sup>
2. Electricidad, gas y agua	0.65	2.6 <sup>3</sup>
3. Construcción	6.16	-6.0 <sup>4</sup>
4. Comercio al por mayor	17.72	-2.0 <sup>5</sup>
5. Transporte	5.14	—
6. Establecimientos financieros	2.83	—
7. Servicios comunales	25.81	—
8. Actividades no especificadas	20.80	—
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	

Fuente: DANE, *Avance de la Muestra Mensual de Industria Manufacturera*; FEDESARROLLO, *Encuesta de Construcción*.

<sup>1</sup> La participación de cada sector de actividad urbana dentro del total se estimó en base a la distribución porcentual de la población ocupada en cada una de estas actividades en el censo de 1973.

<sup>2</sup> Con base en la Muestra Mensual del DANE, se estimó el empleo promedio durante el último semestre del año anterior y el primero del presente año para obtener el incremento correspondiente a los primeros seis meses del año en curso.

<sup>3</sup> Para la estimación de este incremento se tomó la tasa de aumento semestral durante el período intercensal 1964-1975.

<sup>4</sup> Cálculos de FEDESARROLLO en base a la Encuesta de Construcción.

<sup>5</sup> DANE, *Encuesta Mensual de Comercio al Consumidor*. Este dato corresponde al 20% del sector.

empleado en los grandes almacenes del país que representa un 20% del sector comercio, muestra un descenso del 2% durante el semestre. Finalmente, se ha estimado que en las actividades clasificadas como electricidad, gas y agua, la ocupación durante el período mencionado pudo aumentar en un 2.6% aproximadamente, siguiendo su tendencia histórica.

Aunque se desconoce la situación de empleo en otras actividades tales como el transporte, comunicaciones, etc., se puede afirmar que su comportamiento depende en buena medida de la evolución de la industria, la construcción y el comercio. La población desalojada de estas últimas actividades puede ubicarse

en parte dentro del sector servicios, el cual es posible que registre aumentos significativos en la ocupación. Sin embargo, cabe destacar que es allí donde el subempleo alcanza los mayores niveles.

Este panorama general permite plantear la hipótesis de que el sistema productivo no pudo absorber el incremento del 2.5% en la población económicamente activa, lo que significa necesariamente mayores niveles de desempleo y subempleo que los registrados en el año anterior. El país puede estar afrontando en el momento actual tasas de desempleo que podrían oscilar entre un 12 y 14%, es decir, alrededor de 600 a 700 mil desocupados.



Paralelamente a lo anterior, el salario real en la industria manufacturera ha continuado la tendencia decreciente que viene observándose desde 1972. En el mes de junio del presente año la remuneración por persona, a precios de 1971 sólo representó el 75% del monto registrado en febrero de ese año<sup>18</sup>. Dada esta disminución en la capacidad de compra de los asalariados y la menor absorción

de empleo en los sectores tradicionalmente más dinámicos de la economía, adquiere especial importancia el impacto sobre la demanda agregada del gasto público y de la política de estabilización de precios.

<sup>18</sup> Cálculos de FEDESARROLLO con base en el *Avance de la Muestra Mensual de la Industria Manufacturera* del DANE.

# Sector Externo

## A. Introducción

El capítulo presenta los principales aspectos de la evolución del comercio exterior colombiano durante los nueve primeros meses de 1975 y prospecta los resultados del comercio en el año completo. Este análisis se combina con el del comportamiento de la balanza cambiaria y de la posición de reservas internacionales del país. Por último, se ha considerado de interés incluir algunos comentarios sobre la estructura de la deuda pública externa según entidades prestamistas, en vista de la decisión del gobierno colombiano de no utilizar a partir de 1976 las líneas de crédito de la AID.

## B. Comercio exterior

### 1. Exportaciones

El valor de los registros totales de exportación durante los tres primeros trimestres de 1975 ascendió a US\$ 1.031.6 millones, lo cual implica una reducción del 3% con relación al año pasado. Esta situación contrasta con el

incremento de 27.3% que se registró entre 1973 y 1974 para el mismo período (cuadro III.1).

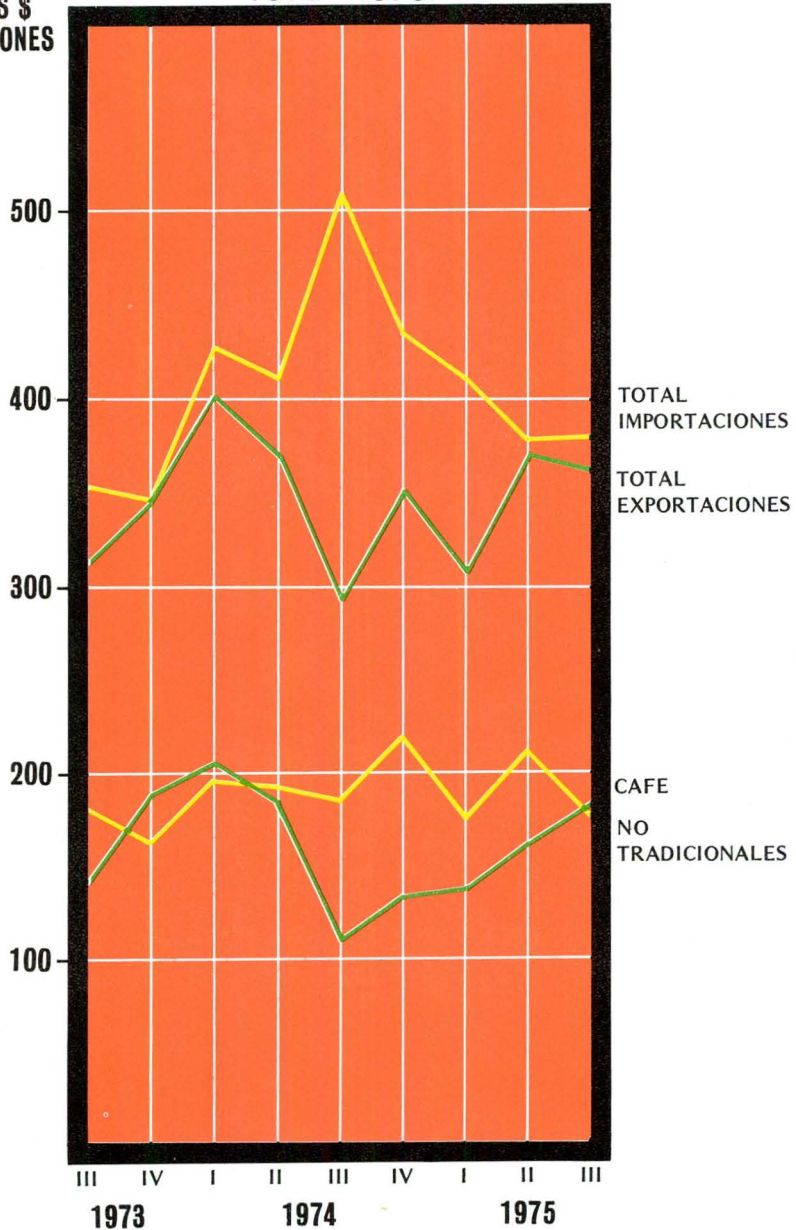
El comportamiento de las exportaciones durante el último trimestre significó una mejora, en términos absolutos, sobre el primer semestre del año al final del cual las exportaciones se habían reducido en un 12% respecto a 1974<sup>1</sup>. La mejora obedeció exclusivamente al aumento de los precios del café, pues las exportaciones no tradicionales disminuyeron en 4.9% y las cafeteras aumentaron en 69.2% (cuadro III.2). En consecuencia, el trimestre julio-septiembre es el único en 1975 que presenta un crecimiento en el monto total del orden de 22.3%.

La participación de las exportaciones de café dentro de las totales se mantuvo en 46%, aunque la tendencia es a que este porcentaje aumente (véase gráfica III.1). Simultáneamente, las no tradicionales no señalan el dinamismo que el

<sup>1</sup> Ver cuadro IX.1, COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 2, julio de 1975.

# REGISTRO DE EXPORTACION Y DE IMPORTACION POR TRIMESTRES 1973 - 1975.

US \$  
MILLONES



Fuente: INCOMEX

CUADRO III - 1

REGISTROS DE EXPORTACION EN LOS TRES PRIMEROS TRIMESTRES, 1973-1974  
(US\$ millones)

	1973	1974	Variación 1973-74 %	1975	Variación 1974-75 %
Café	411.7	489.5	18.9	478.1	-2.3
Exportaciones no tradicionales	423.0	572.4	35.3	553.5	-3.3
<b>Total</b>	<b>834.7</b>	<b>1.061.9</b>	<b>27.2</b>	<b>1.031.6</b>	<b>-2.9</b>

Fuente: INCOMEX.

gobierno se ha propuesto darles para convertirlas en el motor del desarrollo económico. Esto puede ser el reflejo de la recesión de los países industrializados sobre nuestro comercio de exportación, de la variación de los incentivos a tales exportaciones, de la disminución general de la producción interna que se ha observado durante el año, y de las bajas en los precios internacionales de algunos productos exportables. Las perspectivas de una recuperación importante en lo que resta del año parecen no ser halagadoras.

#### a. Exportaciones no tradicionales

Las exportaciones no tradicionales alcanzaron en el período en estudio un monto de US\$ 554 millones, inferior en 3.3% al registrado en los nueve primeros meses del año anterior (cuadro III.1). El segundo trimestre es el único que presenta un aumento relativo, del 9%, ya que en el primero y el tercero las variaciones fueron negativas en 13.7% y 4.9% respectivamente (cuadro III.2).

El cuadro III.3, que cubre los ocho primeros meses del año, ilustra lo suce-

CUADRO III - 2

REGISTROS DE EXPORTACION POR TRIMESTRES  
(US\$ millones)

	1974			1975			Variación%		
	I	II	III	I	II	III	I-75/I-74	II-75/II-74	III-75/III-74
Café	203.0	180.4	106.1	137.8	160.8	179.5	-32.1	-10.9	69.2
Exportaciones no tradicionales	198.2	190.8	183.4	171.0	208.0	174.5	-13.7	9.0	-4.9
<b>Total</b>	<b>401.2</b>	<b>371.2</b>	<b>289.5</b>	<b>308.8</b>	<b>368.8</b>	<b>354.0</b>	<b>-23.0</b>	<b>- 0.6</b>	<b>22.3</b>

Fuente: INCOMEX.

CUADRO III - 3

REGISTROS DE EXPORTACION POR PRODUCTOS PRINCIPALES, 1974-1975  
(enero-agosto)

	1974			1975			Variación%		
	Toneladas (miles de ton.)	Valor (millones US\$)	Precio Promedio (US\$ por ton.)	Toneladas (miles de tons.)	Valor (millones US\$)	Precio Promedio (US\$ por ton.)	Toneladas	Valor	Precio Promedio
<b>Café</b>	297.0	457.8	1.541	284.6	417.2	1.466	-4.2	-8.9	-4.9
<b>Principales productos agropecuarios</b>	407.6	172.0		625.0	249.3		53.3	44.9	
Azúcar	65.0	29.1	448	110.4	53.3	483	69.9	83.2	7.8
Algodón	43.0	55.9	1.300	7.1	62.5	879	65.4	11.8	-32.4
Carne	24.1	31.6	1.311	24.4	29.1	1.193	1.2	-7.9	-9.0
Tabaco	21.1	18.2	863	8.7	10.9	1.253	-58.8	-40.1	45.2
Plátanos frescos	230.1	16.6	72	259.9	21.2	81	13.0	27.7	12.5
Porotos	17.9	11.1	620	13.8	9.5	688	-22.9	-14.4	11.0
Arroz	—	—	—	130.1	52.6	404	—	—	—
Flores	6.4	9.5	1.484	6.6	10.2	1.546	3.1	7.4	4.2
<b>Principales productos industriales</b>	322.0	154.2		364.6	64.4		13.2	-58.2	
Cemento	260.7	6.5	25	320.5	9.6	30	22.9	47.7	20.0
Muebles y sus partes de madera	9.4	27.4	2.915	—	—	—	—	—	—
Ropa y calzado	7.9	61.2	7.747	2.0	12.9	6.450	-74.7	-78.9	-16.7
Cajas de cartón corrugado	20.4	6.5	319	26.8	11.7	437	31.4	80.0	37.0
Tejidos de algodón crudos	10.7	31.8	2.972	7.6	16.2	2.132	-29.0	-49.1	-28.3
Hilados de algodón crudos	12.9	20.8	1.612	7.7	14.0	1.818	-40.3	-32.7	12.8
<b>Demás productos</b>	433.6	189.4		407.9	153.9		-5.9	-18.7	
<b>Gran Total</b>	1.532.7	1.010.2		1.846.5	996.8		20.5	-1.3	

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

dido en los sectores agropecuario e industrial en términos de tonelaje, valores y precios de las exportaciones. Se observa un crecimiento en tonelaje de 20.5% con relación al mismo período del año anterior, el cual se debe especialmente al volumen de las exportaciones agropecuarias cuyo agregado de valor también fue superior. Se destaca al respecto el aumento que tuvieron las exportaciones de azúcar y las primeras que se hicieron de arroz para la siembra. A su vez, el valor de las de carne se vió afectado por los precios internacionales, mientras que en el caso de tabaco y porotos la razón fue la de un menor tonelaje exportado.

De otra parte, el valor de las exportaciones de los principales productos industriales fueron inferiores en un 58.2% a las de 1974. Seguramente los costos domésticos de producción de ciertas manufacturas no se han ajustado a las bajas en los precios promedio de las exportaciones. Es así como a los menores precios de la ropa, del calzado y de los tejidos de algodón crudo se le agregó una reducción en el tonelaje exportado. Las exportaciones de hilados de algodón crudo, a pesar de experimentar un alza en precios, bajaron en cantidad. Solamente, los registros de exportaciones de



cemento y cajas de cartón, son superiores de los del año anterior.

En resumen, las exportaciones no tradicionales se han reducido como resultado de las bajas en algunos productos manufacturados que han sido generalmente importantes dentro del valor total de registros. Los agropecuarios han compensado en gran parte esa disminución con una alza considerable en volumen y valor comercializado.

En cuanto se refiere a la política de estímulo a la actividad exportadora, sobresalen las variaciones en la cotización del certificado de cambio que creció en 13.0% entre enero y septiembre del presente año, porcentaje que se compara favorablemente con el registro durante el mismo período del año anterior, o sea 7% (véase cuadro III.4). El promedio de la devaluación mensual asciende a 1.44%.

De continuar esta tendencia, la variación del certificado en 1975 estará entre el 17 y 18%, nivel inferior al crecimiento interno de precios que se calcula será del 21%.

En adición, se contempla un aumento en la disponibilidad de recursos financieros para el sector exportador del 37%, lo cual elevaría el coeficiente de financiamiento de un 40% del total de las exportaciones en 1974 a un porcentaje que puede oscilar en este año entre el 45 y el 52%. Hasta agosto 15 de 1975, las cifras de recursos representaban ya el 88% de lo previsto, lo que debe considerarse como satisfactorio (véase cuadro III.5). En esta fecha, el financiamiento en moneda extranjera se había incrementado en 23% respecto a diciembre de 1974, y las líneas en moneda nacional en 17%.

CUADRO III - 4  
EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

	Pesos por dólar	Variación mensual	
		\$	%
1973 diciembre	24.82		
1974 septiembre	26.58		
<b>Diciembre-septiembre (1974)</b>		<b>1.76</b>	<b>7.08</b>
1974 diciembre	28.30		
1975 enero	28.94	.64	2.26
febrero	29.50	.56	1.93
marzo	29.87	.37	1.25
abril	30.09	.22	0.74
mayo	30.48	.39	1.30
junio	31.00	.52	1.70
julio	31.36	.36	1.16
agosto	31.55	.19	0.61
septiembre	31.98	.47	1.50
<b>Diciembre-septiembre (1975)</b>		<b>3.68</b>	<b>13.00</b>

Fuente: Banco de la República.

## CUADRO III - 5

RECURSOS FINANCIEROS PARA EL SECTOR EXPORTADOR  
(US\$ millones)

	1974	Agosto 15 de 1975	Estimativo para 1975	Variación 74-75 %
<b>A. Recursos en moneda corriente</b>	<b>115.0</b>	<b>134.5</b>	<b>123.0</b>	<b>7.0</b>
1. Resolución 59 y concordantes	78.0	78.0	78.0	0.0
2. Recursos propios Proexpo	26.0	44.5	35.0	35.0
3. Resolución 68/73 punto de encaje	11.0	12.0	10.0	-9.0
<b>B. Recursos en moneda extranjera</b>	<b>201.0</b>	<b>248.0</b>	<b>310.0</b>	<b>54.0</b>
1. Resolución 73/74	1.0	25.0	120.0	—
2. Resolución 86/74	86.0	91.0	80.0	-7.0
3. Resolución 61/72	97.0	54.0	50.0	-49.0
4. Línea CAF-PROEXPO	—	10.0	10.0	—
5. Resolución 87/74 y 42/75	—	20.0	20.0	—
6. Resolución 43/75	—	28.0	—	—
7. Instituciones de crédito	17.0	20.0	30.0	—
<b>Total</b>	<b>316.0</b>	<b>382.5</b>	<b>433.0</b>	<b>37.0</b>

Fuente: PROEXPO y cálculos de FEDESARROLLO.

Finalmente, debe incluirse como una medida de fomento a las exportaciones no tradicionales las mejoras en la vigilancia portuaria, su descentralización, y la restricción de personal al absolutamente necesario. Además, la Junta Directiva de PROEXPO recientemente ha acordado la constitución de un Seguro Automático para las exportaciones, cuando éstas no se encuentren amparadas por una carta de crédito.

## b. Café

El volumen de exportaciones de café durante los primeros tres trimestres del año fue de aproximadamente 6.0 millones de sacos de 60 kilos, quedando por exportar en el último trimestre cerca de 2.0 millones.

A partir de la helada brasileña, la cotización internacional del café colombiano MAMS ha pasado de US\$ 71.5 cvs.

por libra como promedio del primer semestre, a US\$ 91.4 cvs. en el tercer trimestre. Este aumento en los precios internacionales ha sido general para todos los tipos de cafés. En el caso de los cafés centroamericanos, otros suaves, que sirven como punto de referencia para calcular el valor de los reintegros de las exportaciones colombianas, su cotización alcanza en la actualidad US\$ 80.5 por libra, lo cual representa una reducción importante en el diferencial de precios con relación a los colombianos.

La disminución en el diferencial, además de los altos volúmenes de exportación registrados, refleja probablemente un cambio en la política de comercialización externa de Colombia, en el sentido de reducir el sistema de descuentos en las ventas. Tal decisión parece apropiada, ya que al no existir en el momento un sistema de cuotas de exportación y específicamente de ajustes "selectivos"

de éstas, no parece justificarse un descuento uniforme. Además, este cambio en la política de descuentos evita una mayor distorsión doméstica entre los precios ofrecidos por los exportadores privados y los precios fijados para compras de FEDERACAFE, según se analizó en el capítulo de Actividad Económica General.

En lo que respecta a los ingresos de divisas por exportaciones de café, el alza en el precio internacional incidirá tanto sobre los registros como sobre los reintegros del último trimestre del año. Los registros, valorados al precio de reintegro fijado por la Junta Monetaria (y no el valor real de las exportaciones), pueden llegar a los US\$ 670 millones. Por su parte, los reintegros o entregas de divisas al Banco de la República son más difíciles de determinar, pues dependen de quién sea el que efectúa la comercialización externa, si los exportadores privados o FEDERACAFE. En caso de ser los primeros como parece más probable, éstos alcanzarían US\$ 570 millones<sup>2</sup>.

Las perspectivas en los próximos dos o tres años del café son halagadoras como resultado de la helada brasileña y de las buenas posibilidades de producción en Colombia. A más largo plazo, puede llegar a hacerse necesaria la implantación de un nuevo convenio internacional, cuyas negociaciones finales se concretarán en Londres en el presente mes.

### c. Perspectivas

Aún suponiendo una evolución relativamente favorable de las exportaciones no tradicionales durante el cuarto trimestre del año, es improbable que los registros sobrepasen el valor de US\$ 800

millones, en cuyo caso superarían ligeramente el valor obtenido el año pasado. Las exportaciones cafeteras reflejarán en lo que resta del año los recientes cambios en el mercado mundial, alcanzando el nivel de US\$ 670 millones de dólares. En esta forma, el total de registros sería del orden de US\$ 1.470 millones, lo que constituye un aumento del 6% en relación con 1974.

### 2. Importaciones

Los registros de importación en septiembre 30 alcanzaron US\$ 1.153 millones, lo que significa una reducción sobre los primeros nueve meses del año anterior del 14.7% (cuadro III.6). Esta baja es muy significativa en términos reales si se considera el incremento en los índices de precios al por mayor de los productos de importación. Las importaciones reembolsables disminuyeron en 15%, y las no reembolsables en 12.8%.

Se contabiliza un menor nivel de registros en cada uno de los tres primeros trimestres del año en relación con los de 1974 (cuadro III.7). La tendencia ha sido decreciente hasta llegar, en los últimos tres meses, a ser menor en un 27%.

A pesar de la baja en importaciones, el déficit comercial (expresado en registros) durante los 3 trimestres del año fue de US\$ 121.5 millones, superior en US\$ 17.3 millones al que se había generado hasta el primer semestre. Por otro lado, la diferencia entre los reembolsos por importaciones y reintegros por exportaciones fue de US\$ 32.2 millones (ver cuadro III.11).

La disminución en el ritmo de la actividad económica, así como los elevados niveles de aprovisionamiento de materias primas por parte de la industria en 1974, han incidido negativamente sobre la demanda de importaciones. Paralelamente, la política del gobierno

<sup>2</sup> Véase la sección de Financiamiento Externo de este Capítulo.

CUADRO III - 6

REGISTROS DE IMPORTACION ENERO-SEPTIEMBRE, 1973-1975  
(US\$ millones)

	1973	1974	1975	Variación %	
				73-74	74-75
Reembolsables	781.5	1.156.7	983.5	48.0	-15.0
No reembolsables	145.8	188.5	164.4	29.3	-12.8
Regímenes especiales	12.3	7.3	5.2	-40.7	-28.8
<b>Total</b>	<b>939.6</b>	<b>1.352.5</b>	<b>1.153.1</b>	<b>43.9</b>	<b>-14.7</b>

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

ha sido la de continuar el proceso de liberación (gráfica III.2). Aún cuando se observa una menor participación de las importaciones clasificadas bajo licencia previa dentro de las totales, los presupuestos mensuales autorizados por la Junta Monetaria de US\$ 125 millones no se han utilizado plenamente en el transcurso del año.

La evolución de las aprobaciones de licencias globales de importación para la industria refleja la desaceleración de la actividad industrial (cuadro III.8). En efecto, el 83% de las licencias aprobadas

hasta octubre de este año correspondía al sector oficial, principalmente debido al monto de las de Ecopetrol y Corelca. El valor del 17% restante, parece señalar que las aprobaciones para el sector privado no superarán en 1975 a las contabilizadas en los dos años anteriores.

En cuanto a la composición de las importaciones realizadas hasta agosto, el cuadro III.9 muestra una reducción en las de bienes de consumo y en particular, aquellos no duraderos. Las importaciones de materias primas y productos intermedios disminuyeron notablemente

CUADRO III - 7

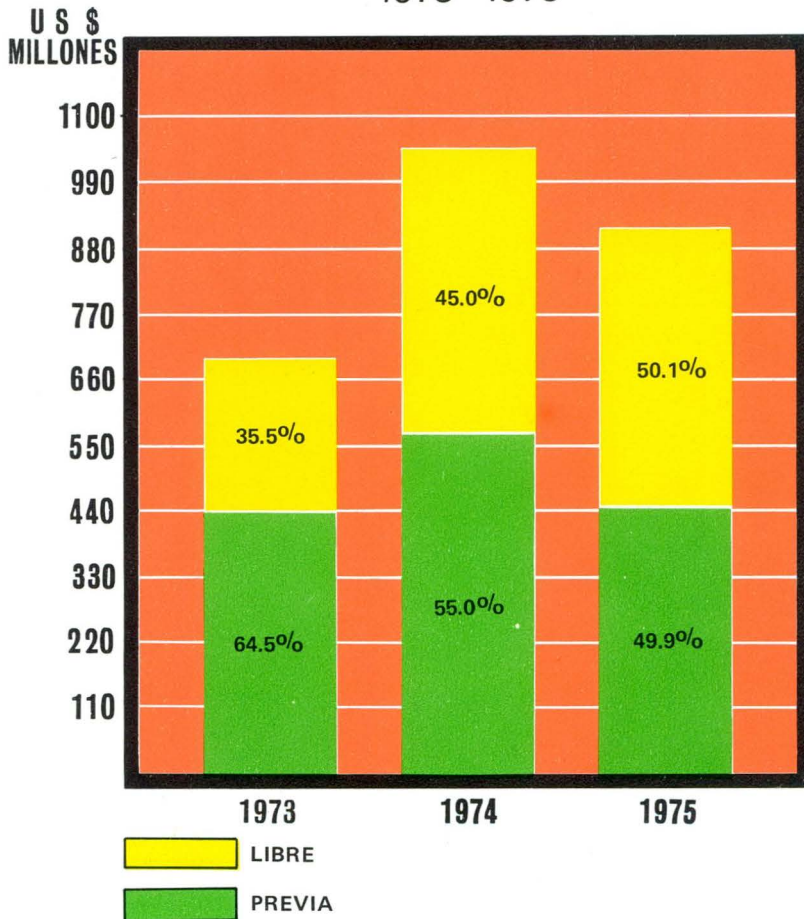
REGISTROS DE IMPORTACION POR TRIMESTRES  
(US\$ millones)

	1974			1975			Variación %		
	I	II	III	I	II	III	I-71/I-75	II-74/II-75	III-74/III-75
Reembolsables	371.2	358.2	427.3	348.3	308.0	327.2	-6.2	-14.0	-23.4
No reembolsables	57.1	52.9	78.5	60.8	59.9	43.7	13.2	13.2	-44.3
Regímenes especiales	2.1	2.1	3.1	2.1	2.7	0.4	0.0	28.6	-87.1
<b>Total</b>	<b>430.4</b>	<b>413.2</b>	<b>508.9</b>	<b>411.2</b>	<b>370.6</b>	<b>371.3</b>	<b>-4.5</b>	<b>-10.3</b>	<b>-27.0</b>

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

GRAFICA III-2

IMPORTACIONES REEMBOLSABLES  
APROBADAS  
(ENERO - AGOSTO)  
1973 - 1975



Fuente: INCOMEX (Se incluye régimen de prohibida importación para 1973)



CUADRO III - 8  
 APROBACION DE LICENCIAS GLOBALES DE IMPORTACION 1973-1975  
 (US\$)

Año	1973	1974	1975		Participación relativa 1973 %	Participación relativa 1974 %	Participación relativa 1975 (en octubre) %
			Enero-junio	Enero-octubre			
Sector oficial	—	13.422.600	22.715.285	126.715.285	0	23	83
Sector privado	62.743.806	45.641.532	7.273.071	25.370.490	100	77	17
<b>Total</b>	<b>62.743.806</b>	<b>59.064.132</b>	<b>29.988.356</b>	<b>152.085.775</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

debido a la baja en su demanda por parte de los sectores agrícola e industrial. Por lo demás, el aumento en la demanda de

bienes de capital importados, obedeció exclusivamente al comportamiento de las importaciones de equipo para transporte,

CUADRO III - 9  
 IMPORTACIONES SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO  
 (enero-agosto)

Concepto	1974	Participación %	1975	Valores FOB (US\$ miles)	
				Participación %	Variación 1975/74
<b>Bienes de consumo</b>	<b>128.641</b>	<b>10.7</b>	<b>114.850</b>	<b>11.0</b>	<b>-10.7</b>
1. Duradero	37.820	3.1	64.853	6.2	71.5
2. No duradero	90.821	7.6	49.997	4.8	-44.9
<b>Materias primas y productos intermedios</b>	<b>671.438</b>	<b>56.0</b>	<b>519.818</b>	<b>49.8</b>	<b>-22.6</b>
1. Combustibles, lubricantes y conexos	2.242	0.2	26.269	2.5	1.071.7
2. Para la agricultura	84.973	7.1	18.308	1.8	-78.5
3. Para la industria	584.223	48.7	475.241	45.5	-18.7
<b>Bienes de capital</b>	<b>388.279</b>	<b>32.3</b>	<b>409.705</b>	<b>39.2</b>	<b>5.5</b>
1. Materiales de construcción	20.893	1.7	18.766	1.8	-10.2
2. Para la agricultura	31.240	2.6	25.361	2.4	-18.8
3. Para la industria	209.192	17.4	200.234	19.2	-4.3
4. Equipo de transporte	126.954	10.6	165.344	15.8	30.2
<b>Diversos gastos</b>	<b>12.488</b>	<b>1.0</b>	<b>4.875</b>	<b>0.5</b>	
<b>Total</b>	<b>1.200.846</b>	<b>100.0</b>	<b>1.049.248</b>	<b>100.0</b>	<b>-12.6</b>

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

ya que los otros rubros registran disminuciones en relación con el mismo período del año anterior.

Respecto a la política de regulación de importaciones, cabe mencionar la Resolución 44 de 1975 de la Junta Monetaria que eximió a personas que importen conforme al Plan Vallejo, de la constitución de garantías individuales o globales con cláusula penal.

Por último, se calcula que los registros de importaciones reembolsables podrían alcanzar la suma de US\$ 1.380 millones en 1975, monto inferior en US\$ 221.7 millones al proyectado a principios del año que se sitúa en un 10% por debajo del de 1974.

### 3. Distribución geográfica

Europa Occidental (Comunidad Económica Europea, Asociación Europea de Libre Comercio y países restantes) ha continuado siendo el primer mercado para las exportaciones colombianas con una participación de 36.6% (véase gráfica III.3). Este porcentaje era de 25.6% en mayo de este año. Los Estados Unidos mantienen su condición de principal

abastecedor de productos de importación.

El comercio con el Pacto Andino arroja un saldo positivo para el país de US\$ 79.6 millones hasta agosto, frente a un superávit de sólo US\$ 22.1 millones en los últimos ocho meses de 1974. Exceptuando Chile, la balanza es positiva con todos los países miembros del Acuerdo (cuadro III.10).

De otra parte, la programación industrial, la Decisión 24, y el Arancel Externo Común, han sido objeto de discusiones recientes a nivel andino. En este número de COYUNTURA ECONOMICA, se le ha dedicado un estudio especial al tema del Arancel, dada su gran importancia para la asignación de recursos en el área. Los otros temas serán materia de futuros análisis.

### C. Financiamiento externo

#### 1. Balanza cambiaria y posición de reservas internacionales

Al finalizar el tercer trimestre del año, la posición de reservas no reflejaba aún el efecto del aumento en el precio del café

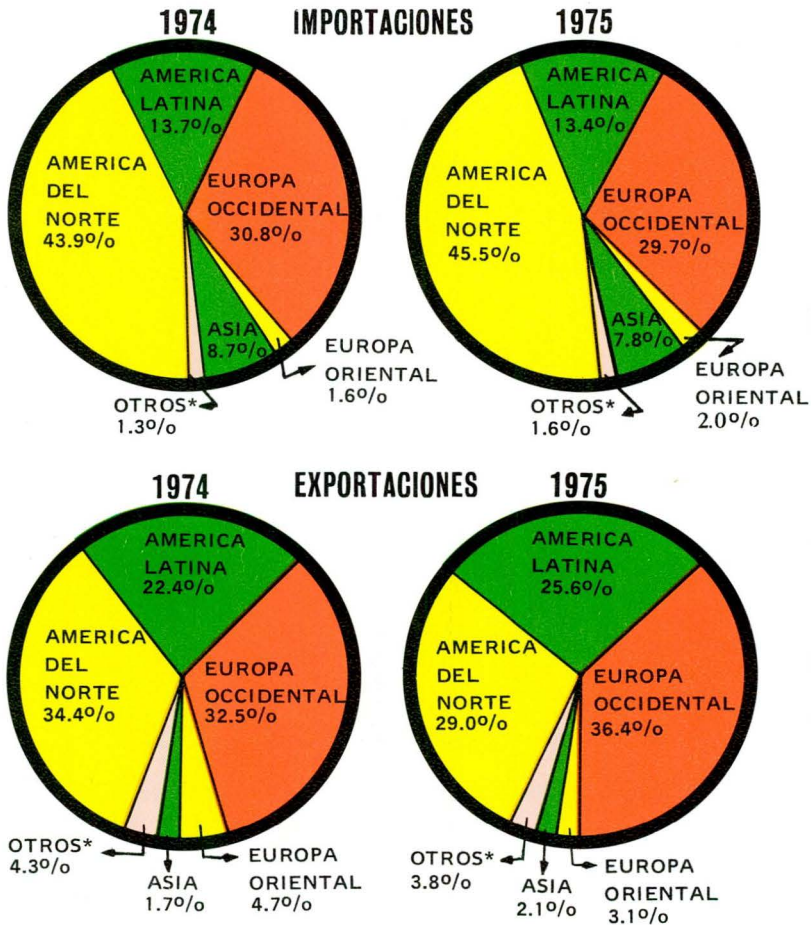
CUADRO III - 10

VALOR DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE COLOMBIA CON EL GRUPO ANDINO, ENERO-AGOSTO  
(miles de US\$)

Países	Importaciones	%	Exportaciones	%	Balanza
Bolivia	475	0.6	4.495	2.9	4.020
Chile	28.040	35.8	12.850	8.1	- 15.190
Ecuador	14.428	18.4	25.709	16.3	11.281
Perú	12.774	16.3	22.609	14.3	9.835
Venezuela	22.694	28.9	92.316	58.4	69.622
<b>Total</b>	<b>78.411</b>	<b>100.0</b>	<b>157.979</b>	<b>100.0</b>	<b>79.568</b>

Fuente: INCOMEX.

# COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO POR CONTINENTES Y GRUPOS GEOECONOMICOS 1974-1975



\* Incluye: Carifta, resto de América, Medio Oriente, África y Oceanía.  
Fuente: INCOMEX

originado por las heladas del Brasil. Además, los reintegros por concepto de exportaciones menores han sido menores que los proyectados a mediados del año<sup>3</sup>. Sin embargo, esos menores ingresos se han visto compensados por unos

niveles bajos de reembolsos por importaciones de bienes, los cuales contabilizan para el trimestre un promedio mensual de solamente US\$ 105 millones. El balance en cuenta corriente fue entonces favorable en relación con los dos primeros trimestres del año (véase cuadro III.11), razón por la cual el gobierno no tuvo necesidad de recurrir a presta-

<sup>3</sup> Véase capítulo *Sector Externo*, COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 2, julio de 1975.

CUADRO III - 11  
BALANZA CAMBIARIA 1975  
(US\$ millones)

	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre*	Proyección total 1975
<b>A. Ingresos corrientes</b>	<b>417</b>	<b>471</b>	<b>428</b>	<b>1.823</b>
1. Exportación de bienes	303	343	319	1.356
a. Café	(122)	(134)	(138)	(570)
b. Otros	(181)	(209)	(181)	(786)
2. Exportación servicios	(83)	100	84	353
3. Otros <sup>1</sup>	31	28	25	114
<b>B. Egresos corrientes</b>	<b>434</b>	<b>564</b>	<b>430</b>	<b>1.899</b>
1. Importación de bienes <sup>2</sup>	306	424	311	1.370
2. Importación servicios	128	140	119	529
a. Fletes	(29)	(29)	(30)	(118)
b. Intereses	(62)	(63)	(47)	(224)
c. Otros	(37)	(48)	(42)	(224)
<b>C. Balance cuenta corriente</b>	<b>-17</b>	<b>-93</b>	<b>-2</b>	<b>-76</b>
<b>D. Cuenta de capital</b>	<b>-32</b>	<b>103</b>	<b>-6</b>	<b>71</b>
1. Capital privado	-26	7	9	3
a. Préstamos (neto)	(-17)	(2)	(20)	(27)
b. Inversión directa (neto)	(-3)	(6)	(4)	(15)
c. Otros (neto) <sup>3</sup>	(-6)	(-1)	(-14)	(-36)
2. Capital Oficial	-20	99	-18	56
a. Préstamos y donaciones oficiales	(18)	( 7)	(6)	(46)
b. Préstamos de propósito múltiple	(3)	(109)	( -)	(115)
c. Amortizaciones	(-31)	(-17)	(-24)	(-105)
3. Otros <sup>4</sup>	14	-3	3	12
<b>E. Variación reservas netas</b>	<b>-49</b>	<b>10</b>	<b>-8</b>	<b>-5</b>

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

\* Provisional a septiembre 26 de 1975.

<sup>1</sup> Incluye compras oro, capital petróleo y transferencias.

<sup>2</sup> Incluye petróleo refinación.

<sup>3</sup> Incluye repatriación de capitales, líneas especiales de crédito (Resolución No. 61/72) y reembolsos anticipados.

<sup>4</sup> Incluye pasivos internos del Banco de la República.



mos de propósito múltiple u otros medios de financiación para aumentar las reservas, que en septiembre 28 eran US\$ 389 millones (véase gráfica III.4).

Se podría esperar para el último trimestre del año un superávit en cuenta corriente del orden de US\$ 36 millones, debido especialmente a mayores reintegros por concepto de exportaciones de café (cuadro III.11). Ello se traduciría, al incluir las proyecciones del movimiento en la cuenta de capital, en una variación positiva de las reservas netas de US\$ 42 millones, con lo que se alcanzaría, al finalizar el año, un nivel similar al que se tenía en diciembre 31 de 1974. Pero como el gobierno considera que dicho aumento es incompatible con el objetivo de expansión anual de los medios de pago de un 15% a 16%, la Junta Monetaria adoptó en octubre las Resoluciones Nos. 57 a 60 por medio de las cuales se agilizan todos los pagos al exterior (importaciones y créditos privados externos) y se le fija un saldo tope a los reintegros anticipados por exportaciones. Es decir, sin contar con elementos de juicio para conocer exactamente el impacto sobre la balanza cambiaria de tales medidas, se concluye que el aumento de reservas en el cuarto trimestre será

aproximadamente de apenas US\$ 15 millones.

## 2. Estructura de la deuda pública externa según entidades prestamistas

El total de la deuda pública externa (incluyendo saldos para utilizar) vigente a junio 30 de 1975 ascendía a US\$ 2.918 millones, de los cuales el 31% se le debía al Banco Mundial, el 28% a la AID, el 18% al BID y el resto a otros acreedores (véase cuadro III.12).

Colombia ha venido dependiendo cada vez menos de los préstamos bilaterales de la AID. De acuerdo al cuadro III.13, la participación de estos préstamos dentro del total de contrataciones ha disminuido progresivamente desde 1963-65 en que representaban un 31%, hasta llegar a ser solamente un 15% en el período 1972-74. De otra parte, en los nueve primeros meses de 1975, según cifras de la balanza cambiaria, los ingresos de capital por este concepto eran únicamente US\$ 3 millones. Por lo demás, el gobierno de Estados Unidos, siguiendo la recomendación del congreso, desde hace aproximadamente tres años resolvió canalizar la mayor parte de la ayuda externa a través de las agencias multi-

CUADRO III - 12

ESTRUCTURA DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA VIGENTE A JUNIO 30 DE 1975  
(US\$ miles)

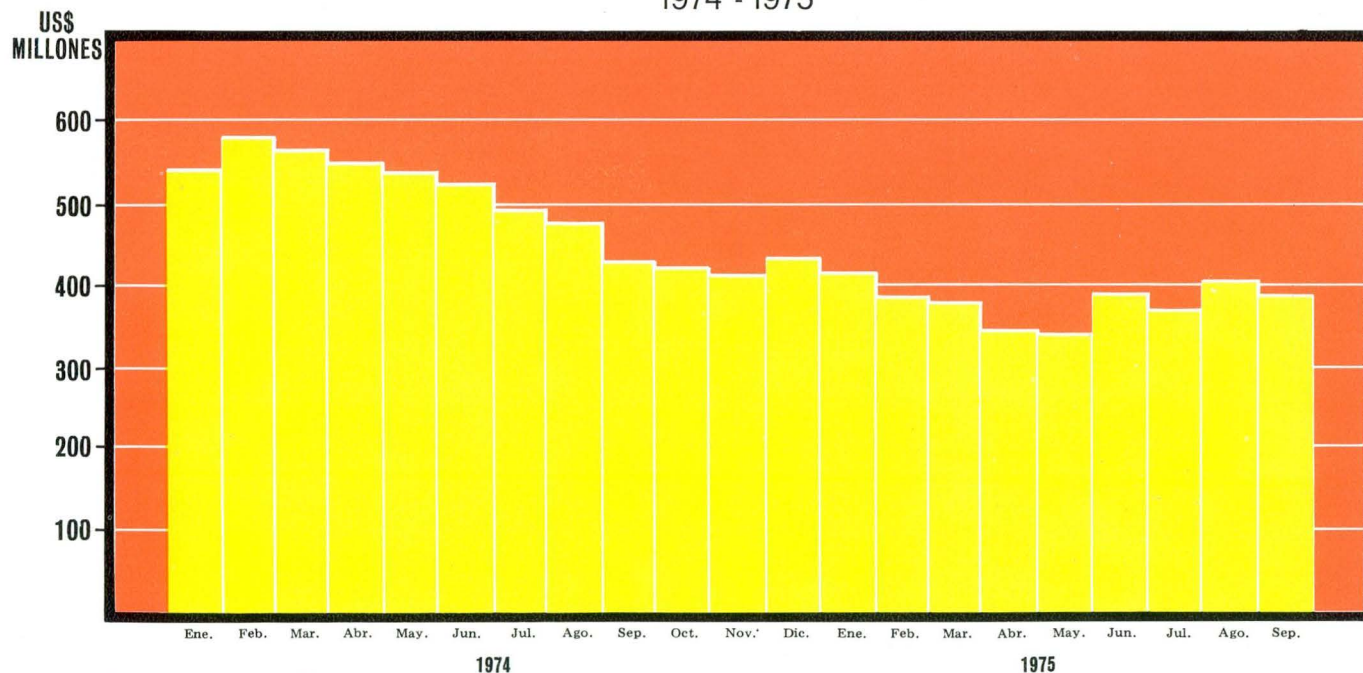
	Deuda vigente	Saldos por utilizar	Total	Participación %
AID	791.669	23.700	815.369	27.9
BIRF	635.702	264.871	900.573	30.9
BID	324.358	199.448	523.806	18.0
Otros	608.148	69.850	677.998	23.2
<b>Total</b>	<b>2.359.877</b>	<b>557.869</b>	<b>2.917.746</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Banco de la República.



GRAFICA III-4

# RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL BANCO DE LA REPUBLICA 1974 - 1975



Fuente: Banco de la República

CUADRO III - 13

DISTRIBUCION DE LAS CONTRATACIONES DE CREDITO PUBLICO EXTERNO SEGUN  
ENTIDADES PRESTAMISTAS 1960-1976  
(US\$ miles)

	Acumulado 1960-62	%	Acumulado 1963-65	%	Acumulado 1966-68	%	Acumulado 1969-71	%	Acumulado 1972-74	%
AID	110.000	21.9	157.200	30.6	189.500	29.2	244.600	22.8	153.500	15.4
BIRF	159.000	31.7	118.800	23.1	172.300	26.5	322.700	30.0	188.300	18.9
BID	50.000	10.0	57.499	11.2	94.500	14.5	203.774	19.0	175.600	17.6
Otros	182.777	36.4	180.435	35.1	193.227	29.8	302.790	28.2	478.960	48.1
<b>Total</b>	<b>501.999</b>	<b>100.0</b>	<b>513.934</b>	<b>100.0</b>	<b>649.527</b>	<b>100.0</b>	<b>1.073.864</b>	<b>100.0</b>	<b>996.360</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

nacionales (Banco Mundial y BID). Por lo tanto, la renuncia del gobierno colombiano a la utilización de estas líneas de

crédito, más que “un acto de soberanía”, es simplemente el reconocimiento de un hecho cumplido impuesto desde afuera.

# El Arancel Externo Común Andino\*

*Alfredo Fuentes Hernández*

## A. Antecedentes

Los países miembros del Acuerdo de Cartagena se comprometieron a poner en aplicación un Arancel Externo Común (AEC) para importaciones procedentes de países de fuera del área a más tardar el 31 de diciembre de 1980, salvo Bolivia y Ecuador que lo harán antes de concluir 1985. Dentro del proceso de aproximación a dicho arancel, se estipuló que hacia finales de 1973, la Junta elaboraría un proyecto a efectos de someterlo a estudio por parte de la Comisión dentro de los dos años siguientes. El 31 de diciembre de 1976, los países andinos comenzarían entonces un proceso de aproximación al AEC de aquellos gravámenes

aplicables en sus aranceles nacionales a las importaciones extrarregionales, en forma anual, automática y lineal<sup>1</sup>.

Como un paso preliminar a la aplicación del AEC, se previó el establecimiento de un Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) que fue aprobado por la Decisión 30 de la Comisión, en su tercer período de sesiones extraordinarias (diciembre de 1970). Los objetivos del AEMC han sido principalmente: a) establecer una protección adecuada para la producción subregional; b) crear progresivamente un margen de preferencia subregional; c) facilitar la adopción del AEC; y d) estimular la eficiencia de la producción subregional. Se estableció que el 31 de diciembre de 1975 sería el término para la plena aplicación del AEMC y que a partir del 31 de diciembre de 1971 los países miembros, con gravámenes aplicables a importaciones de fuera de la Subregión inferiores a los del AEMC, los aproximarían al mismo en forma anual, lineal y automática hasta la fecha indicada. En cuanto a los países

\* El Arancel Externo Común será próximamente aprobado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Es un instrumento que al adoptarse incidirá en las economías de los países miembros, tanto en su estructura productiva como en la del consumo. Los comentarios aquí presentados se basan principalmente en documentos de las entidades subregionales, discutidos en la reunión sobre Arancel Externo Común de Santiago, Chile, en septiembre de este año. Se anexa al final de este informe un análisis sobre el método de estimación del Arancel Externo Común.

<sup>1</sup> Arts. 61 y 62 Acuerdo de Cartagena.

con niveles de gravámenes (vigentes el 26 de mayo de 1969) superiores a los establecidos en el mínimo común, no podrían aplicar a las importaciones de terceros países niveles inferiores a los aprobados en el AEMC.

En las mismas fechas previstas para la aplicación del Arancel Externo Común deberá culminarse el Programa de Liberación de Restricciones y Gravámenes que incidan sobre las importaciones de productos originarios de cualquiera de los países miembros. En forma paralela y coordinada, se deben también armonizar las políticas económicas y sociales, dentro de las que caben destacarse la de los instrumentos y mecanismos que regulan el comercio exterior, y la adopción de una política comercial común frente a terceros países. La interacción de este conjunto de políticas debe considerarse como instrumento fundamental para el logro de los objetivos que para sus países miembros persigue el Acuerdo de Cartagena, esto es, un desarrollo acelerado, equilibrado, armónico y equitativo a través de un intenso proceso de integración<sup>2</sup>.

## B. Objetivos del arancel andino

El objetivo central del AEC, de acuerdo al Consejo de Comercio Exterior del Grupo Andino, es el de contribuir a una asignación de los recursos productivos que corresponda a las orientaciones comunes de desarrollo económico de la Subregión. Particularmente, el AEC deberá estimular la eficiencia productiva andina en términos sociales, la expansión de las exportaciones de cada país miembro y un desarrollo coherente de los diferentes sectores productivos. La consiguiente expansión y racionalización de la producción deberá estimular la genera-

ción de empleo y la reducción de la dependencia tecnológica<sup>3</sup>.

Darle al AEC la función esencial de asignar recursos productivos en el área es una decisión acertada, ya que si bien la política arancelaria influye también sobre los ingresos fiscales, el equilibrio de la balanza de pagos, la estructura del consumo y la distribución del ingreso, pretender simultáneamente una multiplicidad de metas le restaría eficacia al instrumento. Además, el Arancel Externo Común no es el instrumento idóneo para asegurar tales objetivos; existen otros más eficaces, tales como la tasa de cambio y la tributación a nivel interno. Optar por un objetivo central para el AEC no debe, sin embargo, ir en perjuicio de considerar los efectos que la política arancelaria provoca sobre las otras variables económicas<sup>4</sup>.

El cumplimiento del objetivo de asignación requiere el empleo de los recursos en forma tal que su contribución al crecimiento económico sea la más alta posible en términos sociales. Para esto se necesita, entre otras condiciones, igualar en el margen el costo doméstico de las divisas en todas las actividades, sean éstas de exportación o de sustitución de importaciones<sup>5</sup>. El cumplimiento de la anterior condición, dada la estructura de las tarifas de los países miembros, implica la necesidad presente de desviar los recursos hacia actividades exportadoras mediante la imposición de aranceles menores, respecto de los anteriores, a fin de limitar la canalización de recursos hacia la sustitución de importaciones para el mercado nacional.

<sup>3</sup> *Proyecto de Bases para la Elaboración del Arancel Externo Común*, Segunda Reunión del Consejo de Comercio Exterior, mayo de 1975, p. 2.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 1.

<sup>5</sup> Bela Balassa, *Tarifas y Política Comercial en el Mercado Común Andino*, Jun/RT. AEC/I/d. II, mayo de 1973,

<sup>2</sup> Arts. 1 y 2 Acuerdo de Cartagena.

La estructura dispersa y los niveles actuales de aranceles de los países miembros, son el resultado de un proceso histórico de sustitución de importaciones que refleja la influencia del punto de vista expresado por la CEPAL, a comienzos de la postguerra, de que eran pobres las perspectivas para las exportaciones primarias y manufacturadas de los países latinoamericanos, lo que recomendaba una alta protección de la industria doméstica<sup>6</sup>. Las elevadas tarifas dieron lugar a una estructura productiva ineficiente que favorecía la producción para el mercado interno y discriminaba en contra de las exportaciones, por el aumento en el costo de los insumos y la sobrevaluación de las tasas de cambio con relación al libre comercio.

El nivel de protección que en el futuro se establezca debe permitir un proceso de sustitución de importaciones más eficiente que en el pasado y fomentar las exportaciones. Así mismo, el estímulo a la eficiencia social en el uso de los recursos productivos deberá expresarse en el AEC a través de la determinación de una estructura arancelaria que refleje la importancia de las actividades productivas en tales términos<sup>7</sup>.

De acuerdo a los organismos andinos la determinación del nivel general de protección del arancel, se hará más que todo en base a consideraciones sobre equiparación del costo doméstico por unidad de divisa proveniente de sustitución de importaciones o de exportaciones, mientras que la estructura del arancel obedecerá principalmente a los diversos incentivos que se hayan de otorgar a las actividades productivas de acuerdo con sus beneficios sociales definidos en forma comunitaria.

Según el Consejo de Comercio Exterior Andino, en la elaboración del AEC hay que definir con qué intensidad la promoción de las exportaciones dará mayor importancia al mercado andino que al mercado de terceros países, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el margen de preferencia subregional que los países miembros están dispuestos a otorgar a las producciones andinas, la capacidad de subsidiar las exportaciones a terceros y la accesibilidad y estabilidad de los mercados en el resto del mundo<sup>8</sup>. Es indudable que si se opta por la promoción de exportaciones habrá que definir la importancia relativa entre los mercados andinos y los de terceros países, pero antes hay que determinar la forma común en que se fomentarán las exportaciones. Un paso fundamental, es ya claro, consiste en incorporar niveles arancelarios relativamente bajos que eviten las ineficiencias del pasado. Además, es posible que sea necesario subsidiar o gravar las exportaciones en forma adicional de acuerdo a las elasticidades precio de los diversos productos y a las características específicas de sus mercados internacionales. Pueden, por ejemplo, otorgarse subsidios a la exportación de aquellos productos que no pueden afectar los precios del mercado mundial y, gravarse en forma particular, por cada país, aquellos que enfrenten demanda externa inelástica<sup>9</sup>.

En cuanto hace relación a la promoción de exportaciones hacia el área es indudable que se deberían, en principio, tratar de maximizar los efectos positivos de la creación de comercio en la Subregión, tanto desde el punto de vista de la producción como del consumo. El efecto positivo en la producción estaría dado por el desplazamiento en la compra

<sup>6</sup> Ibid, p. 2.

<sup>7</sup> *Proyecto de Bases . . .*, op. cit., p. 2.

<sup>8</sup> Ibid, p. 2.

<sup>9</sup> Ver al respecto las consideraciones de B. Balassa en *Tarifas Políticas . . .*, op. cit., p. 8.



de ciertos artículos, de las fuentes de abastecimiento más caras, a otras de costos más reducidos en el área misma. Los consumidores, por su lado, ganarían con la posibilidad de una mayor escogencia como resultado del incremento en el comercio.

En caso de adoptarse subsidios de exportación a nivel intrarregional se requerirá su armonización, pues su uso en forma desigual haría cambiar el efecto protector del AEC en cada país miembro y conllevaría variaciones en su posición competitiva. Ahora, si se pretendiera en cierto momento variar por razones de equidad o de otra índole, la posición competitiva subregional de algunas industrias en los países miembros, podría entonces discriminarse con subsidios especiales.

En general, puede afirmarse que el comercio andino en términos globales no es en la actualidad muy importante a pesar de mostrar tendencias crecientes, especialmente durante los dos últimos años. Mientras en el Mercado Común Europeo la importancia del comercio interno de la zona implicó la posibilidad de una especialización adicional entre economías industrializadas<sup>10</sup>, en los países andinos por el aún reducido nivel de intercambio, podría registrarse una alta restricción en la redistribución de la actividad productiva, a menos que se concreten efectivamente asignaciones inducidas como la programación industrial; se modifiquen ciertas prácticas establecidas que afectan el volumen y el valor del comercio; y se armonicen ciertas políticas tales como la tasa de cambio.

A pesar de ser superadas barreras de diversa índole que inciden en el comercio del área, el tamaño reducido de sus

mercados, aún en conjunto, implica la necesidad de fomentar las exportaciones hacia fuera del área, con el fin de aprovechar adecuadamente las economías de escala. Además, dado que la capacidad instalada en el área no está utilizada a pleno, la proyección hacia los mercados de exportación de terceros países facilitaría el uso más eficiente de los recursos productivos andinos<sup>11</sup>. Para las exportaciones mundiales se requerirá también de un sistema armonizado de subsidios.

Se observa aquí que la función de asignación que cumple el AEC, al definir las protecciones que tendrá la producción subregional frente a terceros países, debe ser complementada con otros mecanismos, de acuerdo a metas comunes de política económica. En efecto, los subsidios, los programas sectoriales de desarrollo industrial, el régimen especial para Bolivia y Ecuador, y la existencia del programa de liberación refuerzan y complementan las metas de localización y especialización entre países.

### C. Criterios para la fijación del arancel

El AEC orienta la asignación de los recursos productivos mediante el incentivo que otorga a la generación de valor agregado en la actividad que se protege. Por lo tanto, el arancel considera la protección al bien final y a los insumos correspondientes. Ambos deben tenerse en cuenta a fines de establecer tasas efectivas de protección, o sea el porcentaje en que se incrementa el valor agregado sobre una situación de libre comercio, como consecuencia de la estructura tarifaria<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> D. Schylowsky, *Fiscal Policy for Full Capacity Industrial Growth in Latin America*, Policy for Industrialization and Development in Latin America, editado por David Geithman.

<sup>12</sup> La tasa de protección efectiva también provee, bajo ciertas condiciones, una medida del costo interno

<sup>10</sup> B. Balassa, *Teoría de la Integración Económica*, UTEHA, 1964, p. 60.

De acuerdo a las sugerencias presentadas por la Junta a los países miembros en la reunión de Santiago, mayo de 1975, para que el AEC contribuya a la consecución de los objetivos comunes, además de definirse un nivel que permita lograr una mayor eficiencia productiva, debe estructurarse de acuerdo con los siguientes criterios: a) generación de empleo; b) contribución tecnológica; y c) condición de industria incipiente<sup>13</sup>.

Los tres criterios han de usarse conjuntamente para determinar la protección a las distintas actividades productivas; sin embargo, en ciertos casos se admite la posibilidad de usar "criterios correctivos" cuando se trate de exportaciones tradicionales o cuando los países miembros acuerden promover, en común, el uso de algún bien de consumo que se considere como un bien social. Se utilizaría entonces un arancel inferior al que recomiende el método general. En el segundo caso, el fomento del consumo primaría sobre los criterios dirigidos a orientar la asignación de recursos. Este criterio correctivo ha de ser cuidadosamente planeado, dado que las importaciones de bienes de consumo "sociales", tales como alimentos, podrían afectar a países como Colombia que tienen ventaja comparativa en estas producciones.

En el primer caso de exportaciones tradicionales, parece más claro que la protección sea menor; inclusive, el uso de impuestos a la exportación otorgaría, en ciertos casos, protección efectiva negativa. Esta situación se podría presentar para producciones como la del café colombiano, en las que la existencia de

cuotas para el mercado internacional, haría necesario reducir la oferta mediante impuestos de exportación. Sin embargo, dada la gran variabilidad de los mercados internacionales y la gran importancia que el sector agropecuario tiene para ciertos países miembros, el uso de impuestos ha de ser prudente y revisable en el tiempo. De otra forma, se tendrían efectos negativos en la asignación de recursos en el largo plazo.

#### D. Criterio del empleo<sup>14</sup>

El fenómeno de la desocupación en la Subregión lleva a que la protección adicional a las industrias intensivas en mano de obra sea una meta común. La desocupación se entiende en términos económicos como una divergencia entre el costo del mercado y el costo social de la mano de obra. Se busca entonces reducir tal divergencia llevando los recursos a una mayor productividad mediante mejor asignación.

El arancel permite establecer un esquema de subsidios indirectos a las actividades productivas de acuerdo a su uso de mano de obra. Sin embargo, el subsidio directo constituye un instrumento más eficiente para el logro de tal objetivo. Este podría operar mediante la financiación por parte del Estado de las contribuciones correspondientes a las empresas que utilizan mano de obra no calificada adicional. Dado que el Pacto Andino no tiene jurisdicción sobre el seguro social, una solución alternativa es la protección<sup>15</sup>. En el largo plazo, los países miembros podrán ir asumiendo directa y más eficientemente la erradicación del desempleo.

de la divisa, puesto que ésta se deriva de la relación entre el valor agregado interno de una actividad en particular (el costo de la elaboración) y el valor agregado a precios del mercado mundial (el ahorro neto en divisas), menos uno. Ver *Tarifas y Política Comercial* . . . , op. cit., p. 13.

<sup>13</sup> *Proyectos de Bases* . . . , op. cit., p. 5.

<sup>14</sup> Las consideraciones referentes a este criterio se encuentran en *Ampliación del Criterio del Empleo en el Arancel Externo Común*, Consejo de Comercio Exterior, CCE/II/d. 9, Santiago, Chile, agosto de 1975.

<sup>15</sup> *Tarifas y Política Comercial* . . . , op. cit., p. 21.

El Consejo de Comercio Exterior plantea que el AEC podrá contribuir a la solución de la ocupación de mano de obra por dos vías: a) a través de una mayor protección a aquellas actividades que en promedio sean relativamente más intensivas en el uso de mano de obra; y, b) por medio de la aplicación de los gravámenes que, de acuerdo a los criterios de elaboración del AEC, correspondan a los bienes de capital importados, a fin de eliminar la discriminación arancelaria que en general existe en los mercados nacionales en contra de la utilización de mano de obra y de la producción andina de bienes de capital.

En esta forma el arancel produce sobre el empleo de la mano de obra dos tipos de efectos. Primero, al variar la estructura de rentabilidades relativas se promueve un cambio en la composición de la inversión y de la producción que incide sobre la demanda de factores productivos. El segundo efecto se refiere a la selección de la combinación de factores productivos a adoptarse dentro de cada una de las actividades consideradas individualmente. En este sentido el arancel modifica el costo relativo de mercado de los bienes de capital y de los diferentes insumos, y afecta por lo tanto la técnica productiva a utilizarse dentro de cada empresa.

En la aplicación del criterio se ha tenido en cuenta una necesaria ordenación de las diferentes actividades de acuerdo al uso intensivo del factor trabajo, para luego determinar la magnitud de las protecciones efectivas en cada una de ellas. Así, se tendrá en cuenta el empleo directo y el indirecto generado en la producción del bien final. Como la intensidad de la desocupación varía entre países, se ha planteado el aplicar el arancel de manera que se compense la menor de las distorsiones existentes y evitar así desigualdades en la distribución de benefi-

cios. En esta compensación equitativa hay también que considerar el hecho de que la desocupación se produce en diferentes grados, dependiendo de la calificación de la mano de obra, lo que implica la necesidad de actuar en forma diferenciada de acuerdo a la calidad del factor trabajo.

### E. Criterio de contribución tecnológica<sup>16</sup>

Para los efectos del AEC, el concepto de contribución tecnológica se definió como el valor de las economías externas generadas por el desarrollo de cierta actividad dentro de la Subregión, debidas a la capacitación de la mano de obra que interviene en el proceso de producción, a la "difundibilidad" de ese conocimiento hacia otras actividades productivas, y al apoyo a la adaptación y generación de tecnología. También pueden incluirse dentro de estas economías externas, las derivadas de la eliminación de la dependencia respecto de monopolios extranjeros de tecnología.

Idealmente, la protección por concepto de este criterio podría otorgarse más eficientemente con subsidios directos a programas de capacitación de personal, a la investigación y el desarrollo de productos, pero seguramente existen limitaciones financieras e institucionales a nivel andino para tales acciones. Habrá que tener en cuenta que el criterio de contribución tecnológica bien puede estar en contradicción con el objetivo del empleo, en cuyo caso el trato preferencial sólo se justificaría si existe un alto beneficio social dado por las economías externas que compensen el costo social de sacrificar empleo. El criterio puede

<sup>16</sup> Las consideraciones sobre este criterio se encuentran en *La Aplicación del Criterio de Contribución Tecnológica en el Arancel Externo Común*, Consejo de Comercio Exterior CCE/II/d. 10, Santiago, Chile, agosto de 1975.

estar también contribuyendo al empleo de la Subregión, evento en el cual la aplicación total de protección por empleo y contribución tecnológica puede resultar en protecciones muy altas.

La definición de la contribución tecnológica se efectuó sobre la base de los procesos de producción que se realizan para obtener un bien determinado a partir de los insumos que provienen de otras actividades. Los dos problemas centrales, tal como en el caso del empleo consistieron en establecer un orden de las actividades de acuerdo a mayor o menor contribución tecnológica, y en definir la magnitud de la protección a otorgar.

#### F. Criterio de la industria incipiente<sup>17</sup>

El criterio está basado en la consideración económica de que ciertas industrias tendrían en el futuro ventaja comparativa si la protección que se les otorga en el presente les da esa oportunidad de llegar a ser competitivas. La industria andina, se dice, hay que considerarla como incipiente dada la inexistencia de una infraestructura industrial, la escasez crónica de recursos financieros, el mayor riesgo que implica iniciarse en el sector, y el período de aprendizaje necesario para desarrollar un sector industrial eficiente. En ausencia de una acción correctiva el mercado estaría sesgado artificialmente en contra de la industria, sea por razones que afecten el horizonte del inversionista, como por algunos aspectos referentes a las economías de escala.

Nuevamente, la protección tarifaria no constituye el mejor instrumento. La solución al problema requiere cambios desde el punto de vista de la producción

y no del consumo y es claro que una tarifa introduce pérdidas en el consumo que no resultaría de un subsidio a la producción. Sin embargo, los subsidios no son por lo general, un instrumento disponible a los países miembros. La protección a la industria incipiente, se ha planteado, debe ser transitoria o temporal pues el grado de incipiencia varía según la actividad o unidad productiva o el país de que se trate y, puede también variar con el transcurso del tiempo. La temporalidad de la protección puede resolverse mediante la definición previa de un plazo máximo o con la revisión periódica del arancel.

Otro problema diferente que se ha considerado es si el criterio debe ser aplicado en forma global o diferenciada para las distintas actividades del sector. En principio, la heterogeneidad en el grado de incipiencia en cada industria, en cada país y en cada momento del tiempo dificultan excesivamente la aplicación microeconómica del criterio. Dado que para la Junta el conjunto del sector se toma como incipiente, se ha optado por sugerir una protección a todo el valor agregado del sector, en perjuicio eso sí de estar premiando excesivamente o insuficientemente a ciertas industrias específicas. Las ventajas serían las de una fácil operatividad. Además, se argumenta no sin razones, que pretender incorporar una protección diferenciada justificándola con base a un mayor grado de incipiencia en cualquier país miembro, implicaría favorecer también la producción de los demás países miembros. Solamente cuando existen asignaciones de producción exclusivas, el arancel podría recoger las incipiencias diferenciadas. En estos casos, a Bolivia y Ecuador se les podría otorgar sobreprotección por el criterio.

Los defectos de una política de protección a la industria naciente son varios. Por un lado, la industria puede no llegar

<sup>17</sup> La justificación del criterio se encuentra en *La Aplicación del Criterio de la Industria Incipiente en el Arancel Externo Común*, Consejo de Comercio Exterior, CCE/II/d. 11, Santiago, Chile, agosto de 1975.

a ser competitiva a precios mundiales ya que su desarrollo depende también de otros incentivos económicos durante su crecimiento. Por otro, aún si la industria crece, el proyecto puede no resultar benéfico ya que en el período de protección ha existido un costo social para los consumidores y un costo de oportunidad en términos de alternativas de producción que han podido tener un mayor valor a precios mundiales. Los beneficios futuros deben ser descontados con relación al presente y también disminuidos en el equivalente a la pérdida de ingreso real para la comunidad durante el período de la protección. Las economías externas y estabilidad de la industria deben ser suficientemente importantes para compensar las pérdidas sufridas.

A fin de que el AEC sea un instrumento eficaz en el cumplimiento de sus objetivos, es necesario que se aplique plenamente, teniendo en cuenta sus criterios, a todos los productos del universo arancelario. Los criterios a adop-

tarse para las actividades productivas han de ser aplicados aún en la elaboración del AEC de los programas sectoriales de desarrollo industrial. Otros mecanismos tales como asignación de producción, programa de liberación interna y compromisos a nivel comunitario permitirán proteger los programas sectoriales en determinada magnitud respecto a la competencia exterior. El arancel no es instrumento para ello, y no debe precisamente permitir el nacimiento y desarrollo de "elefantes blancos" industriales por una alta protección de tarifas.

### G. Nivel del arancel

Todos los productos del arancel podrán recibir protección de parte de cada uno de los criterios sugeridos. Los niveles efectivos recomendados por el Consejo de Comercio Exterior, en función del uso de la mano de obra varían entre 5% y 40% de acuerdo a su intensidad (ver cuadro IV.1). En la elaboración el ordenamiento se tuvo en cuenta la distinción entre los

CUADRO IV - 1

PROPUESTA DE PROTECCION EN EL AEC POR CRITERIO DE EMPLEO

**A. Actividades industriales**

	Nivel de Protección efectiva a considerar
Grupo 1	40%
Grupo 2	35%
Grupo 3	30%
Grupo 4	25%
Grupo 5	20%
Grupo 6	15%
Grupo 7	0%

**B. Actividades agropecuarias**

Grupo 1	15%
Grupo 2	10%
Grupo 3	5%

**C. Actividades mineras**

0%

Fuente: Consejo de Comercio Exterior - Grupo Andino.



sectores industriales, agropecuario y minero por sus diferentes características. En el primero, la intensidad del factor trabajo en el valor agregado se estimó para 81 actividades industriales, teniendo en cuenta la relación capital-trabajo y el valor agregado por trabajador en cada actividad. Se hicieron las comparaciones internacionales necesarias, dado el futuro desarrollo industrial y tecnológico del Grupo Andino. Para el sector agropecuario se resolvió utilizar un índice de requerimientos de días/hombre de trabajo por hectárea explotada. Los índices se calcularon para Colombia, Chile y Perú con una muestra de 21 productos, considerados como los más representativos de dicho sector; los resultados para los 3 países fueron bastantes semejantes. El sector minero se consideró como excepcional con muy poca contribución a la generación de empleo, mencionándose además el hecho de que la gran mayoría de los productos incluidos en este sector constituyen exportaciones importantes para los países andinos, lo cual implica una característica competitiva internacional que induce a no proteger su producción interna.

Por concepto de contribución tecnológica, la sugerencia es de una protección efectiva que oscile entre 10% y 30% (ver cuadro IV.2). Para establecer la gradación de actividades, se concluyó que el

método más conveniente era el de analizar cualitativamente por grupos de ingenieros con capacidad de dar conceptos sobre las diferencias de contribución tecnológica entre los productos de un mismo sector y entre los diferentes sectores. Los parámetros para el análisis, como se decía anteriormente, fueron el tipo de conocimiento, su "difundibilidad" hacia otras actividades, y el grado de dependencia tecnológica. Los dos primeros, por su importancia en la generación de economías externas tuvieron mayor influencia en la determinación de la contribución; la característica restante se usó como elemento correctivo en casos de su existencia evidente. La definición de contribución tecnológica se hizo sobre los procesos de producción que se realizan para obtener un bien determinado a partir de los insumos necesarios. Los insumos fueron también analizados como otros productos según sus propias características de contribución tecnológica.

La protección efectiva por concepto de la industria naciente se consideró adecuada a un nivel de 30%, la cual se elevaría en 10 puntos en casos de producciones exclusivamente asignadas a Bolivia y Ecuador. La sobreprotección en base a este razonamiento tiene un carácter temporal ya que la industria regional ha de ser eficiente en algún

CUADRO IV - 2

## PROPUESTA DE PROTECCION POR EL CRITERIO DE CONTRIBUCION TECNOLOGICA

Actividades productivas	Nivel de protección efectiva a considerar
Grupo 1	30%
Grupo 2	20%
Grupo 3	10%
Grupo 4	0%

Fuente: Consejo de Comercio Exterior - Grupo Andino.

momento futuro; de otra forma, se confundiría la incipiente con la ineficiencia.

Los niveles sugeridos a cuenta de los tres criterios muestran bastante subjetividad en su aplicación. El nivel para mano de obra parece haberse calculado en una forma más técnica que los restantes. En el sector industrial, dado que los resultados cuantitativos de ingerencia de mano de obra en la producción reflejaban solamente el ordenamiento de las producciones existentes en la actualidad, hubo necesidad de recurrir a comparaciones internacionales y a ingenieros industriales que emitieron conceptos sobre la combinación de factores productivos previsible para el área. La intención es acertada dada la futura incorporación de nuevos productos y el posible cambio en el manejo de la política económica subregional. Los ordenamientos resultantes para este sector se compararon con otros, obtenidos principalmente de información sobre proyectos industriales realizados, o en estudio, lo que sirvió para confirmar su relativa validez. Se anota que debido a la inexistencia de información estadística acerca del uso de mano de obra calificada y no calificada y los problemas para la definición de ambas, no se incorporó en los cálculos la distribución entre las diferentes calidades del factor trabajo. Esto no permite la posibilidad de proteger en forma diferenciada de acuerdo a la calificación de recursos humanos. Para obviar el problema, al menos parcialmente podría hacerse un esfuerzo para calificar, en forma simple, algunos tipos de mano de obra y luego observar su ingerencia relativa en una muestra significativa de producciones regionales.

En los cálculos para el sector agropecuario llama la atención el que la máxima protección efectiva no sobrepase el 15%. Ello es tal vez el reflejo de que el

cálculo de la intensidad de mano de obra para el sector se hizo con base a un índice de requerimientos de días/hombre de trabajo por hectárea explotada, que a pesar de haber sido comparado con ordenamientos de otros tres países latinoamericanos, no refleja en manera alguna el alto valor agregado que genera la agricultura. Grave omisión si se tiene en cuenta lo intensivo en empleo, tierra y recursos naturales que es la agricultura en términos agregados, y las posibles disminuciones de protección, no favorables, que sufrirán algunos países miembros como Colombia para tal sector.

Para el sector minero una protección efectiva de 0% presume que su contribución al empleo se toma como nula<sup>18</sup>. Si alguna actividad en este sector ha de iniciarse en el área, no recibiría protección alguna por este concepto. En tal sentido, los países andinos que ya han desarrollado eficientemente su industria minera quedan en una posición ventajosa.

La determinación de la protección por contribución tecnológica fue subjetiva no sólo en la fijación del orden de actividades, sino en el nivel mismo. Los aspectos más importantes considerados fueron el "grado" y la "calidad" de los conocimientos requeridos en el proceso, la posible aplicación del conocimiento a otras actividades y la especial preparación en ciertos casos de recursos humanos para realizar adaptaciones, descubrir o modificar técnicas de producción. Sin embargo, no hay criterios objetivos que permitan delimitar qué se consideró como una calidad y/o un grado "bueno" o "malo" de conocimientos y por lo tanto de contribución tecnológica. La

<sup>18</sup> Esto, por ejemplo, no es el caso para Colombia, donde la explotación del oro y el carbón se llevan a cabo en forma artesanal con alto uso de mano de obra (véase capítulo de Actividad Económica General).

“difundibilidad” fue calculada teniendo en cuenta los distintos niveles de capacitación en los llamados procesos básicos (donde se concentraron los conocimientos de mayor importancia para la transformación de los productos de los diferentes sectores). En resumen, no hay claridad en los parámetros usados para la clasificación de actividades, como tampoco los hay para la decisión sobre el nivel de 30% de protección efectiva.

Lo propio puede decirse de la protección de 30% por concepto del criterio de industria incipiente. Una decisión definitiva a este respecto determinará en todo caso la discriminación adicional que se quiera hacer en favor de la industria andina y en contra de los demás sectores y de las exportaciones. La temporalidad de la protección podría finalmente obviar algunas distorsiones de asignación que puedan surgir.

Hay que resaltar que a pesar de la subjetividad en los cálculos de protección efectiva, los niveles no parecen excesivamente altos, si se tiene en cuenta, además, que sólo en ciertos casos se aplicaría la protección potencial total. Se ha pensado que un sector con la

protección del 100%, que otorgarían los tres criterios a la vez, tendría una protección nominal cercana al 70%, lo cual significa que los niveles generales de protección nominal oficial de la Subregión probablemente se reducirían en beneficio de la eficiencia productiva (ver cuadros IV.3 y IV.4, y gráfico IV.1). Un aspecto diferente es la variación en las estructuras de protección que se causará a nivel interno en cada país.

## H. El Arancel Externo Común y los demás instrumentos de la política económica

El AEC debe ser entendido como una medida proteccionista que sólo cumplirá con sus fines asignados cuando se armonicen los otros mecanismos que hacen parte del sistema de protección entre los países miembros del Grupo Andino. Merecen especial atención los subsidios a las exportaciones, los instrumentos para arancelarios, y el tipo de cambio teniendo en cuenta la inflación como un determinante especial. La armonización de políticas monetarias y fiscales es también un paso fundamental en la asignación comunitaria de recursos. Finalmente, los

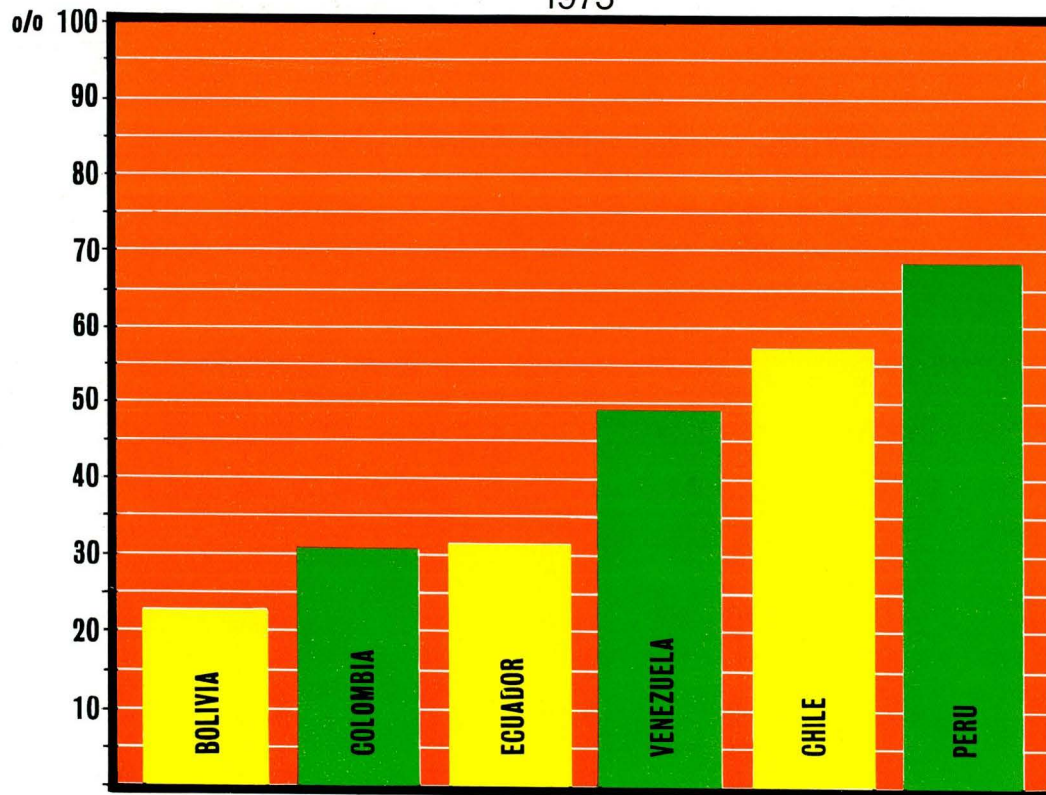
CUADRO IV – 3

PROMEDIOS MAXIMOS DE TARIFA NOMINAL A NIVEL DE CAPITULO NAB EN EL GRUPO ANDINO

País	Promedio Máximo Tarifa Nominal Oficial	Capítulo
Bolivia	129%	66. Paraguas, quitasoles, etc.
Colombia	97%	61. Prendas de vestir y accesorios
Chile	115%	60. Género de punto
Ecuador	143%	22. Bebidas y líquidos alcohol
Perú	413%	61. Prendas de vestir y accesorios
Venezuela	412%	24. Tabaco

Fuente: Junta Acuerdo de Cartagena.

# NIVELES ARANCELARIOS DEL GRUPO ANDINO: PROMEDIOS DE TARIFAS NOMINALES OFICIALES 1975



Fuente: Junta Acuerdo de Cartagena.

## CUADRO IV - 4

## PROMEDIOS ARITMETICOS DE TARIFAS NOMINALES OFICIALES A NIVEL DE DIVISION CIU

CIU	Descripción	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
11	Agropecuario y caza	23	24	38	36	55	48
12	Silvicultura y extracción de madera	17	21	34	27	68	24
13	Pesca	27	25	51	50	88	61
21	Minería del carbón	10	10	28	0	47	1
22	Petróleo crudo y gas natural	36	11	5	0	29	14
23	Extracción minerales metálicos	21	8	28	0	41	5
29	Extracción otros minerales	17	11	33	12	61	23
31	Productos alimenticios, bebida y tabaco	31	38	57	78	75	131
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	69	62	89	70	161	139
33	Madera, productos de madera incluidos muebles	55	47	65	59	96	82
34	Papel, productos de papel imprenta y editoriales	27	31	65	39	78	60
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón, de caucho y plásticos	14	22	52	12	52	34
36	Productos minerales no metálicos	31	39	64	39	79	73
37	Industrias metálicas básicas	13	22	39	15	65	28
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	18	31	60	32	59	21
39	Industrias diversas	45	48	79	63	105	59
<b>Total general</b>		<b>23</b>	<b>30</b>	<b>58</b>	<b>31</b>	<b>69</b>	<b>49</b>

Fuente: Junta Acuerdo de Cartagena.

finés del arancel no deben desvirtuarse por los mecanismos subregionales que incidan en su aplicación temporal y universal.

### 1. Subsidios

Se ha planteado la posible necesidad de recurrir a subsidios adicionales para las exportaciones andinas. Ellos, por un lado favorecerían primordialmente a las exportaciones no tradicionales dada la competencia desfavorable en los mercados mundiales y la necesidad de superar el problema del tamaño del mercado

andino, por lo menos en el corto y mediano plazo. Es además claro que el "cuello de botella" externo que se ha presentado tradicionalmente en la mayoría de los países miembros hace necesaria una promoción de exportaciones a nivel mundial. Del éxito de la actividad exportadora también se beneficiaría la Subregión, no sólo por el logro de una mayor eficiencia productiva, sino por los beneficios a nivel del consumo. Los incentivos a las exportaciones hacia afuera de la Subregión deben en todo caso armonizarse, tal como lo ha expresado la Comisión (Arts. 28 y 30, Decisión 49), con el fin de evitar distorsiones en la



asignación de recursos en el área. Mientras no se adopte este sistema común la Comisión ha permitido aplicar las legislaciones nacionales de fomento a las exportaciones.

Por otro lado, el fomento a las exportaciones intrasubregionales requerirá de un sistema diferente que tenga muy en cuenta las asignaciones de producción, los sectores prioritarios que se quieran desarrollar, y el tratamiento especial para Bolivia y Ecuador. La Decisión 49 también ordena la aprobación de un sistema subregional de fomento a tales exportaciones.

Fuera de las ayudas directas a la actividad exportadora, en los países miembros con diferente grado se aplican ciertos mecanismos de exenciones, rebajas y devoluciones de gravámenes a las importaciones (E, R y D), destinadas a fomentar exportaciones o desarrollar ciertos sectores o regiones. Estos tienen el carácter de un subsidio indirecto y deberán abolirse o armonizarse en la medida en que causen distorsiones en los objetivos comunitarios perseguidos por el arancel. En efecto, la

aplicación de tales preferencias crea niveles de protección efectiva diferentes a los buscados con el arancel oficial. Hay que recurrir entonces al concepto de tarifa nominal líquida, o sea, el nivel en términos ad-valorem de los impuestos arancelarios de importación realmente cobrados a las importaciones, considerando el arancel oficial y las exenciones, rebajas y devoluciones que afecten a dicho arancel<sup>19</sup>. En el cuadro IV.5 pueden observarse las diferencias en protección entre los promedios de tarifas nominales líquidas y nominales oficiales existentes para 1975.

El capítulo I de la Decisión 49 sobre Directivas para la Armonización de las Legislaciones sobre Fomento Industrial, establece las pautas que han de seguir los países miembros en cuanto a la aplicación de E, R y D. Si durante el cumplimiento del programa de liberación un producto queda liberado de gravámenes y otras restricciones, le serán plena y simultáneamente aplicados los graváme-

<sup>19</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, *Situación arancelaria en los países andinos*, septiembre de 1975.

CUADRO IV - 5

TARIFAS NOMINALES LIQUIDAS Y NOMINALES OFICIALES DE LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO EN 1975  
(porcentajes)

País	Promedio General TNL	Promedio General TNO	Diferencia
Bolivia	19	23	4
Colombia	24	30	6
Chile	41	58	17
Ecuador	22	31	9
Perú	48	69	21
Venezuela	38	49	11
<b>Grupo Andino</b>	<b>32</b>	<b>43</b>	<b>11</b>

Fuente: Junta Acuerdo de Cartagena y estimativos de FEDESARROLLO.

nes establecidos en el AEC. Por lo tanto, a partir de esa fecha, ningún país miembro podrá continuar aplicando a dichos productos E, R y D por debajo de esos niveles comunes. Además, los E, R y D que favorezcan la importación de productos incluidos en las listas de excepciones de los países miembros, dejarán de aplicarse totalmente el 31 de diciembre de 1985 y el 31 de diciembre de 1990 por Bolivia y el Ecuador. Por último, las E, R y D, así como otras ayudas directas destinadas a fomentar las exportaciones intrasubregionales, podrán mantenerse mientras no se apruebe el sistema andino de fomento a tales exportaciones<sup>20</sup>.

## 2. Instrumentos para-arancelarios

Los objetivos del AEC pueden también verse desvirtuados mientras no se armonicen los instrumentos y mecanismos que regulan y establecen restricciones a las importaciones provenientes de fuera de la Subregión, los cuales se denominan instrumentos para-arancelarios (P-A). Estos instrumentos interfieren con la igualación de tasas de protección y por lo tanto, con el margen de preferencia en el comercio subregional<sup>21</sup>. Los efectos de los P-A se han examinado de acuerdo a cuatro categorías: a) mecanismos que actúan vía costo de las importaciones; b) instrumentos de regulación cuantitativa; c) instrumentos de regulación administrativa; d) mecanismos previstos en el artículo 53 del Tratado de Montevideo.

La primera categoría comprende principalmente los depósitos previos, los

impuestos, recargos o sobretasas a las importaciones, y los cambios múltiples. Ellos desempeñan un papel similar al del tipo de cambio y al de los aranceles aduaneros y afectan por lo tanto la protección otorgada por el AEC.

Los instrumentos de regulación cuantitativa más utilizados son las prohibiciones, cuotas o contingentes. Deben considerarse incluidas otras medidas similares, tales como la aprobación de una solicitud de licencia previa cuando lleva consigo la reducción del monto solicitado. Estos instrumentos no operan directamente sobre el costo de las importaciones, por lo que surten efectos solamente cuando limitan las importaciones a un nivel inferior al posibilitado por los otros mecanismos vigentes, tales como el tipo de cambio y los aranceles.

La tercera categoría de P-A se refiere a los instrumentos dirigidos a asegurar la eficacia y operación plena de los mecanismos que inciden sobre el costo de las importaciones y sobre la relación de ese costo con el de las mercancías nacionales; no se orientan, por lo tanto, a modificar el costo efectivo ni el abastecimiento interno de importaciones. Podrían afectar indirectamente su nivel, o el de las remesas al exterior, al hacer más efectiva la aplicación del arancel o el tipo de cambio y al reprimir los fraudes aduaneros o cambiarios; pero, básicamente, la regulación buscada es cualitativa (registros de importaciones, valores de aforo, presupuestos de movimiento de divisas, etc.).

Los instrumentos de regulación previstos en el artículo 53 del Tratado de Montevideo son también medidas administrativas que escapan a las consideraciones económicas propiamente dichas, pero que afectan la importación de mercaderías. Comprenden, entre otras, disposiciones referentes a la protección de la moralidad pública, la regulación de

<sup>20</sup> Artículos 15, 17 y 29 de la Decisión 49.

<sup>21</sup> Los argumentos aquí presentados son un resumen del documento, *Lineamientos Generales para la Armonización de los Instrumentos Para-arancelarios*, Consejo de Comercio Exterior, CCE/II/d. 18, Santiago, Chile, agosto de 1975.

importaciones de armas, la protección de la vida y salud de las personas, la protección del patrimonio arqueológico y artístico nacional, etc.

Dado que los P-A que realmente refuerzan o desvirtúan los efectos del arancel son los comprendidos en las dos primeras categorías, no se ven obstáculos para la aplicación armonizada del AEC junto con los instrumentos de regulación administrativa y los previstos en el artículo 53 del Tratado de Montevideo. Las primeras podrían aplicarse conjuntamente con el arancel para enfrentar determinadas situaciones, especialmente emergencias en balanza de pagos, o casos en los cuales un país, con exportaciones (p. e. petróleo) suficientemente altas como para una situación de holgura en divisas, pueda tener limitaciones para el manejo flexible del tipo de cambio.

La aplicación debe ser básicamente coyuntural, ya sea porque existen otros mecanismos para enfrentar el problema deficitario de pagos o por los efectos contradictorios que puedan derivarse de tales medidas. En efecto, un país que utilice mecanismos P-A en el comercio con terceros países verá inicialmente disminuidas sus importaciones, pero concederá a las mercaderías andinas un margen de preferencia mayor al convenido comunitariamente mediante el AEC y el programa de liberación. La intensidad de esta desviación del gasto dependerá de factores tales como disposiciones sobre origen de las mercancías, gastos de transporte, nivel y estructura de la restricción, y la sustituibilidad entre productos de terceros y las correspondientes andinas. Además, en la medida en que se reduzcan las importaciones de terceros países, el país que restrinja podrá mantener un tipo de cambio más bajo que concedería también márgenes de preferencia a los demás países miembros. Finalmente, verá re-

ducidos sus ingresos aduaneros y se disminuirá la competitividad de la producción nacional que utilice insumos importados sobreprotegidos.

De los efectos anteriores resulta que el país posiblemente no mejorará en su balanza de pagos y la estructura del AEC variaría. Sería más eficiente usar como instrumento de política el tipo de cambio ya que las importaciones se verán afectadas por igual y la estructura del AEC no sufriría modificaciones. Se destaca que si la desviación del gasto aumenta las dificultades del país que impuso los P-A, la mejora en balanza de pagos que obtendrían los demás países miembros no favorecería un desarrollo armónico del proceso de integración. Si la aplicación de P-A se extiende a las importaciones andinas, tampoco se modifica la estructura del arancel, pero sí se afectaría la liberación del intercambio andino por la sobreprotección a la producción nacional con respecto a la subregional.

Por todo lo anterior, el Consejo de Comercio Exterior del Grupo Andino estima que es necesario armonizar los instrumentos para-arancelarios con el fin de que sean aplicados coherentemente con los demás mecanismos de política económica previstos en el Acuerdo. Podrían utilizarse especialmente en situaciones de emergencia sin que ellas incidan de manera importante sobre la asignación de recursos andinos.

### *3. Tasa de cambio*

Dado que la tasa de cambio guarda estrecha relación con el precio de los productos importados y puede tener efectos de subsidio o impuesto a las exportaciones, es necesario cierto grado de armonización de las políticas cambiarias andinas con el propósito de no afectar la estructura de los incentivos

relativos otorgados por el arancel. La competitividad relativa de las industrias de los países miembros variará si las tasas de inflación difieren entre ellos y las devaluaciones sólo tienen lugar luego de largos períodos de tiempo. Estas variaciones ocurrirán conjuntamente con el ciclo inflación-devaluación, en la medida en que el deterioro de la posición competitiva del país con más alta tasa de inflación dé lugar a una súbita mejora en el momento en que devalúa<sup>22</sup>.

Para el caso de grandes devaluaciones, el Acuerdo de Cartagena ha previsto en su Artículo 80 una serie de medidas correctivas. Si una devaluación por un país miembro altera las condiciones normales de competencia, el país que se considere perjudicado podrá plantear el caso a la Junta, la que deberá pronunciarse breve y sumariamente. Verificada la perturbación, el país afectado podrá tomar medidas correctivas de carácter transitorio y mientras subsista la alteración, dentro de las recomendaciones de la Junta. En todo caso, dichas medidas no podrán significar una disminución de los niveles de importación existentes antes de la devaluación. El país que devalúa podrá también pedir a la Junta que revise la situación, a fin de atenuar o suprimir las medidas correctivas.

Otras dos soluciones pueden sugerirse para el manejo cambiario andino. La primera es implantar a nivel de países una tasa flexible de cambio que tenga en cuenta la inflación doméstica. Actualmente sólo Colombia y Chile poseen tasa fluctuante. La segunda consiste en reducir y tratar de evitar altas dispersiones en los niveles de devaluación entre países. En este sentido es de gran importancia la propuesta que ha elaborado la Junta sobre un Fondo Común de Reservas del Grupo Andino. Tal Fondo, que se constituiría con aportes de 400 millones

de dólares suscritos por los países miembros (Venezuela 40%, Colombia, Chile y Perú 15% cada uno, y Bolivia y Ecuador 7.5% cada uno), tendría como uno de sus objetivos primarios el acudir en apoyo de las balanzas de pago de los países miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros<sup>23</sup>.

#### 4. Políticas monetarias y fiscales

Las políticas monetarias y fiscales deben también armonizarse de acuerdo al Artículo 26 del Estatuto Andino. Especialmente deben atenderse aquellas que tengan efectos diferenciados sobre las actividades productivas y que distorsionan por lo tanto la competitividad entre países. Esta armonización tenderá a reforzar el tratamiento común a los productos de la Subregión que otorgan el AEC y la liberación del comercio interno.

En materia fiscal deben evitarse las distorsiones que puedan crear las franquicias tributarias mediante reglas claras de juego para su aplicación. Por el lado de impuestos indirectos, los consumidores podrán enfrentar precios distintos debido al uso de impuestos indirectos diferenciados según productos, que tengan el propósito de alterar las estructuras de consumo o la distribución del ingreso; ello no modificaría los márgenes de preferencia subregionales y el nivel de la protección de la producción nacional, por lo que no se alteraría directamente la asignación de recursos entre países<sup>24</sup>. Es necesario que se adelante un programa de armonización de impuestos indirectos a las ventas conforme al principio del

<sup>23</sup> Borrador de propuesta sobre Fondo Común de Reservas del Grupo Andino, Junta Andina, mayo de 1975.

<sup>24</sup> Lineamientos Generales para la Armonización de los Instrumentos Para-Arancelarios, op. cit. p. 38.

<sup>22</sup> B. Balassa, 1973, *op. cit.*, p. 40.

valor agregado y al de la imposición de impuestos en el país de destino.

Es definitivo, tal como lo ha dispuesto la Comisión (Art. 26, Decisión 19), que en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originados de un país miembro, reciban en el territorio de los demás un tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales. En el caso de políticas monetarias, se deben considerar, para los efectos de la aplicación del AEC, las *Bases de la Armonización Monetaria y Cambiaria* aprobadas por el Consejo Monetario y Cambiario en su tercera reunión.

Finalmente, existen ciertos mecanismos que pueden incidir en la aplicación temporal y universal del AEC y que de no ser cuidadosa y rígidamente aplicados, desvirtuarán los propósitos perseguidos por la protección común. Ellos son principalmente: a) los mecanismos de excepciones al programa de liberación y al AEC (Artículo 55, A. de C.); b) la protección diferente que se ha de otorgar a los programas sectoriales de desarrollo industrial (Artículo 65, A. de C.); c) reducción o suspensión transitoria del Arancel por deficiencia en abastecimiento de un país miembro de la Subregión (Artículos 67 A. de C. y Artículo 17, Decisión 70); d) aplicación de medidas correctivas por prejuicios del Programa de Liberación a la economía de un país miembro (Artículo 79 A. de C.).

## I. Conclusiones

El AEC es un mecanismo para estructurar la protección común que se persigue, con fines de desarrollo económico, para el Grupo Andino. Su objetivo central es asignar recursos eficientemente para permitir un proceso de sustitución de importaciones más eficiente que en el

pasado y promover las exportaciones. Además, debe orientar los recursos en forma tal que las actividades productivas con mayores beneficios sociales sean prioritarias.

Dado que la promoción de exportaciones es un requisito fundamental para la financiación del desarrollo andino, la canalización de recursos hacia esas actividades, que propicie el AEC mediante niveles relativamente bajos de protección, deberá ser complementada con subsidios a las exportaciones tanto a nivel intrarregional como mundial. Estos incentivos requieren ser armonizados con el fin de evitar distorsiones en la asignación de recursos andinos, para lo cual existe ya un compromiso comunitario. Es preciso entonces agilizar el proceso de la toma de una decisión respectiva, ya que de otra forma, los subsidios individuales e indiscriminados desvirtúan la estructura productiva buscada por el arancel.

El estímulo a la eficiencia social determinará la estructura del AEC. Se han propuesto los criterios de empleo, contribución tecnológica e industria naciente como fundamentales para la fijación de tal estructura. Al ser aplicados afectarán la organización productiva de los países miembros en diversa forma, con lo cual se pretende lograr en el largo plazo un beneficio común. Es por ello que debe tratar de evitarse la falta de objetividad que parece haber primado en la definición de los criterios y sus niveles correspondientes de protección efectiva. Se debe por lo tanto buscar una mayor precisión.

La incorporación de un sistema común de protección implica ciertos costos y beneficios para los países miembros. Habrá que tener en cuenta el costo o sacrificio de cada país en términos de eficiencia productiva en el largo plazo. Es claro que la protección a adoptarse



debe contrastar con los altos aranceles del pasado; sin embargo, desproteger o proteger inadecuadamente sectores básicos de las economías nacionales no sería una decisión acertada. A este respecto, cabe resaltar la baja protección efectiva que se pretende otorgar al sector agropecuario andino, en perjuicio especialmente para Colombia. Ello obedece, por un lado, al método usado para calcular la protección, el cual no parece reflejar el alto valor agregado del sector. Además, el carácter de importadores agrícolas que tienen la mayoría de los países andinos, puede estar inclinando la balanza en favor de aranceles bajos.

En 1972 la protección efectiva (arancel y depósito previo) para el sector agropecuario colombiano era de 66.88%. En 1974, por el incremento excesivo en los precios internacionales y las dificultades de abastecimiento interno, la protección efectiva se redujo al 21.97%<sup>25</sup>. Estas protecciones son seguramente más elevadas si se considera que las importaciones agropecuarias han estado centralizadas en el IDEMA. Una protección al sector que fluctúe entre 0 y 15%, como lo propone la Junta puede ser insuficiente y podría finalmente limitar el papel de abastecedor de alimentos para la Subregión que parece tendrá Colombia.

La protección de 0% por concepto de empleo del sector minero, tampoco tiene en cuenta el carácter artesanal y, por lo tanto, de intensidad en mano de obra de la industria minera en países como Colombia.

El AEC no tendría un impacto uniforme en la medida en que no se armonicen, con respecto a sus metas de asignación, otros mecanismos que inciden en

la protección de la Subregión. Se destaca así la necesidad de armonizar subsidios a la exportación, y los mecanismos para-arancelarios cambiarios, monetarios, fiscales y financieros. La protección común andina es una meta de largo plazo, la cual sólo se aproximará por etapas. El AEC, como paso inicial es necesario pero no suficiente. La orientación que se dé a los recursos productivos con este mecanismo común es en todo caso vital para el proceso futuro de integración. Por ello se requiere estudiar cuidadosamente las posibles alternativas relacionadas con su estructura y nivel.

## ANEXO

### Método de estimación del Arancel Externo Común\*

El método de estimación del AEC consistirá en la definición inicial de un conjunto de niveles de protección efectiva como resultado de la aplicación de los criterios de empleo, contribución tecnológica e industria naciente, para luego ser transformados en aranceles nominales usando las estructuras de coeficientes de insumo-producto adecuados. La tasa de protección efectiva puede expresarse en la siguiente forma:

$$TPE = \frac{V_j - V_j''}{V_j''}$$

Donde:

$V_j$  = Valor agregado a precios domésticos por unidad de  $j$  en el proceso.

$V_j''$  = Valor agregado a precios internacionales por unidad de producto  $j$  en el proceso.

<sup>25</sup> FEDESARROLLO, *Análisis de la estructura de control a las importaciones en Colombia*, Tomo II, Mimeo, agosto de 1974, p. 46.

\* Las consideraciones sobre la estimación AEC se encuentran en *Método de estimación del Arancel Externo Común*, Consejo de Comercio Exterior, CCE/II/d. 3, Santiago, Chile, agosto/75.

También puede expresarse como:

$$\text{TPE} = \frac{t_j - \sum_{i=1}^n a_{ij} t_i}{1 - \sum_{i=1}^n a_{ij}}$$

Donde:

$a_{ij}$  = Cantidad de insumo  $i$  por unidad de producto  $j$ .

$t_j$  = Tarifa nominal del bien  $j$ .

$t_i$  = Tarifa nominal del insumo  $i$ .

Una vez definidos los niveles de protección efectiva (TPE) que se han de otorgar a cuenta de los criterios escogidos, se necesitará la información sobre los diferentes coeficientes de insumo dentro de la estructura de costos de actividad. Para ello se requiere el uso de matrices de insumo-producto. Faltaría entonces por determinar, en la fórmula de protección efectiva, los aranceles nominales para el bien final y los insumos respectivos. Esto se logra mediante la solución de un sistema de ecuaciones lineales con " $n$ " ecuaciones y " $n$ " incógnitas, en las cuales las incógnitas corresponden a los aranceles nominales, mientras que las protecciones efectivas, los coeficientes de insumo-producto y coeficientes de valor agregado a precios internacionales, para cada actividad, son conocidos.

La selección de los coeficientes técnicos de insumo-producto depende ante todo de su calidad estadística, nivel de desagregación, distorsiones que pueda traer la aplicación de las cifras, y de su representatividad aproximada de la realidad futura de los países andinos. La utilización de matrices de los países miembros (Colombia, Chile y Perú) presenta problemas; primero, por el alto nivel de agregación (cada sector agrupa una gama muy amplia de productos) los

coeficientes para un sector son poco representativos de la gran variedad de producciones y técnicas respectivas. Estos coeficientes, además, no reflejan la estructura productiva de las producciones a realizarse, dado que se han calculado en base a producciones existentes en el momento del cálculo. En tercer lugar, los altos aranceles y restricciones cuantitativas a las importaciones subregionales, han creado distorsiones en la combinación de factores. Finalmente, hay una débil base estadística en su elaboración.

Se han insinuado entonces que se usen matrices ajenas a la Subregión (de países de la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos) por su mayor grado de desagregación, bajas restricciones al comercio, mejor calidad estadística, información sobre producciones aún no desarrolladas en la Subregión y relación con precios mundiales.

Los países miembros irán incorporando tecnologías más avanzadas y la tendencia a reducir aranceles se manifestará en diferentes combinaciones de insumos, que estarán mejor reflejadas por los datos de los países desarrollados. Es por lo tanto probable que la información de las matrices prestadas, a pesar de datar de la década de los 60, será bastante representativa de la realidad subregional en 1980. De esta información se podrá partir siempre que se corrijan las diferencias entre los datos de base y lo que se estime más pertinente para la Subregión. Habría lugar a correcciones donde los métodos de producción andinos son muy diferentes a los de base; en casos de sectores prioritarios para el área que requieran mayor desagregación; y, finalmente, en aquellos procesos que hayan sufrido importantes cambios tecnológicos en los últimos tiempos. Esto permitiría tener una matriz depurada.

Puede alegarse que el uso de matrices ajenas implica copiar patrones de producción y consumo de países más avanzados. Sin embargo, las correcciones que se hagan a los datos base y la demarcación de prioridades sectoriales con el arancel o con los demás instrumentos de política económica, conjunta o individual, por parte de los estados miembros, determinarán la estructura productiva y de consumo andina.

Un problema que se deriva en los cálculos de protección efectiva es la es-

tabilidad que sería necesaria en los coeficientes de insumo-producto. Los coeficientes pueden variar de acuerdo a la escala de producción, a las variaciones de los precios relativos de insumos por la sustitución entre los mismos, y debido a los cambios tecnológicos. La magnitud de la ocurrencia de estos eventos ocasionaría variaciones en las protecciones efectivas asignadas. Si el problema llega a ser tal que se presenten distorsiones en la asignación de recursos, habrá entonces que revisar los cálculos de protección.

# La Protección Desigual: Previsión y Seguridad Social en Colombia

Hernando Gómez Buendía\*

"El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

Simón Bolívar  
Febrero 15 de 1819

## A. Introducción

Apenas en diciembre de 1968 el Ministerio de Trabajo pasó a serlo también de "Seguridad Social". Sólo el Decreto 658 de 1974 creó dentro del Ministerio una División especializada en el área. El Artículo Primero del Decreto Ley 3135 de 1968 dispuso crear una comisión para el estudio de "La Caja Nacional de Previsión Social y de las demás entidades económico-asistenciales de *los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional*". Aparentemente, esta comisión no fue constituida o no rindió informe, de manera que el Gobierno Nacional carece de información sistemá-

tica sobre el estado de sus propias entidades administradoras de seguridad social. Para no mencionar las decenas de organismos a cuyo cargo se encuentra la previsión social de los trabajadores particulares y empleados oficiales de orden no nacional. Al mismo tiempo, el Congreso debate un complejo "paquete laboral", uno sólo de cuyos componentes, el "Estatuto del Pensionado", podría implicar sumas aproximadamente equivalentes al ingreso nacional y varias veces en exceso del presupuesto público o de los activos totales de las sociedades anónimas en Colombia<sup>1</sup>. Si bien parece remota la aprobación de un proyecto tan gravoso, no es menos cierto que los procesos de desarrollo y modernización plantearán de continuo exigencias más altas al sistema de seguridad social. Las cifras del cuadro V.1 ilustran el relativo rezago de nuestra seguridad social respecto de otras naciones iberoamericanas, en términos de su cobertura y del volumen de recursos disponibles; de igual manera, los datos enseñan la sensibilidad del seguro al grado de modernidad social del país. Así pues, y a pesar de los esfuerzos de la presente administración, la

\* En colaboración con Juan Francisco Samper, del Instituto SER de Investigaciones. Muchas de las ideas presentadas en el texto y en especial, los cuadros de la Sección F, fueron elaborados conjuntamente. Sin embargo, la responsabilidad por cualquier error u omisión es exclusiva del autor. Agradecemos además la asistencia de Marta Álvarez (Instituto SER) en la recolección y tabulación de datos. Juan Sebastián Betancur y Roberto Junguito aportaron valiosas sugerencias para la redacción final.

<sup>1</sup> Pieschacón, Camilo; *Seguridad Social y Equilibrio Económico*. Conferencia Inédita (1974).

## CUADRO V - 1

COBERTURA Y COSTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALGUNOS  
PAISES IBEROAMERICANOS\*

	Porcentaje de la P.E.A. asegurada (1970)	Contribuciones de seguridad social como porcentaje del P. N. B. (1968-1970)
Argentina	68.0	3.6 <sup>a</sup>
Chile	69.0	15.8 <sup>a</sup>
Colombia	18.1	1.6 <sup>a</sup>
México	24.7	3.2 <sup>c</sup>
Perú	35.6	2.0 <sup>c</sup>
Uruguay	96.0	9.6 <sup>b</sup>

Fuente: Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay; Carmelo Mesa Lago y otros: *Social Security and Pressure Groups in Latin America* (próxima publicación); Colombia: estimativos de FEDESARROLLO y SER.

\* En todos los casos, los datos se refieren a los principales organismos de seguridad social.

a 1970.

b 1969.

c 1968.

conciencia pública se encuentra corta en reconocer la urgencia y seriedad del problema.

Cualquier intento comprensivo por describir, evaluar o formular recomendaciones en materia de previsión social habría de tener en cuenta sus distintas modalidades, la multiplicidad de sus funciones y la diversidad de sus requisitos. El presente informe se confina a tarea mucho más modesta. Se trata sólo de avanzar algunos elementos *hipotéticos* para explicar la evolución histórica de las formas de previsión fundadas en las relaciones laborales ("seguridad industrial", "prestaciones patronales", "seguro social" y "seguridad social", en los términos del cuadro V.2), con énfasis peculiar en la actuación de las clases sociales y de los grupos de presión. Cumplido tal ejercicio, se procede a comparar los principales estatutos de seguridad social vigentes hoy en el país. Código Sustantivo del Trabajo, Instituto Colombiano de Seguros Sociales, régimen de empleados oficiales del orden

nacional y régimen de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional). Esta comparación pone de presente la complejidad, dispersión y eventuales desigualdades expresadas y reforzadas por el sistema, apuntando a la necesidad de simplificarlo y unificarlo, como requisito hacia la protección efectiva de toda la población, hacia el crecimiento económico y hacia la modernización social.

## B. Funciones y modalidades de la previsión social

Henri Bergson solía argumentar cómo la conciencia de un futuro abierto e incierto es el rasgo más distintivamente humano. Polanyi, con sin par lucidez, señaló la incertidumbre como motor, característica fundamental y al propio tiempo, dilema más profundo de Occidente a partir de la revolución industrial<sup>2</sup>. En efecto, la necesidad secular de

<sup>2</sup> Bergson, Henri; *Materia y Memoria*. Buenos Aires: Nova, 1965, entre otros. Polanyi, K.: *The Great Transformation*. Boston: Beacon, 1957.



DIFERENCIAS ENTRE LAS PRINCIPALES FORMAS DE PREVISION SOCIAL  
(con especial referencia a Colombia)

Forma	Riesgos	Protegidos	Fundamentación jurídica del derecho subjetivo	Naturaleza de la relación carga/beneficio
Ahorro	Múltiples	Ahorradore (especialmente clase alta)	Propiedad privada	Individual/Individual
Seguro comercial	Diversos, pero específicos	Asegurados (especialmente clase alta)	Contrato de seguros	Individual/Individual aleatorio
Mutualismo	Diversos, pero específicos	Profesionales agremiados (especialmente clase alta).	Derecho de asociación	Individual/Individual o Individual aleatorio
Seguridad industrial	Accidente de trabajo, enfermedad profesional	Trabajadores, generalmente fabriles (especialmente clase obrera)	Participación laboral	Patronal/Individual aleatorio
Prestación patronal	Cierto y específico	Trabajadores (especialmente clase media y media baja)	Participación laboral	Patronal/Individual
Seguro social	Salud y, en especial, largo término (vejez, muerte . . .)	Trabajadores (especialmente clase media urbana)	Participación laboral	Obrero-Patronal/Individual aleatorio
Seguridad social	A largo término (vejez, muerte . . .) y, en especial, salud	Trabajadores (especialmente clase media y baja)	Debilidad económica laboral	Obrero-Patronal-Social/Individual aleatorio
Asistencia pública	Pobreza extrema	Clases bajas (especialmente niños y ancianos)	Derecho a la vida	Social/Individual o individual aleatorio

prever contingencias económicas, se hace más perentoria a medida que la ley del mercado aísla y desprotege diferencialmente a los individuos.

El primer cometido de la previsión social es por tanto proteger de manera eficaz y eficiente, en el presente y para el futuro, a toda la población, especialmente contra los riesgos ajenos al ejercicio de la actividad laboral. A esta función básica de seguro, se añaden otros objetivos de la previsión social, resultantes de su encuadramiento en los procesos de crecimiento económico y modernización. Puede y debe servir al *crecimiento económico* en cuanto éste depende ampliamente de inversiones en "capital humano"<sup>3</sup> y en cuanto los recaudos del seguro puedan constituir proporción considerable del mercado de capitales<sup>4</sup>. Puede y debe servir a la modernización social en la medida en la cual la previsión responde a y resulta en la incorporación económica, social y política de sectores nuevos de la población, y en cuanto ella pueda ser un mecanismo para la redistribución del ingreso<sup>5</sup>. Por lo demás, el cumplimiento de estas diversas funciones

está sujeto a requisitos de índole actual y financiera, a la viabilidad política de un determinado mecanismo y a la necesidad de conservar los incentivos para el trabajo.

Las múltiples finalidades y requisitos a los cuales sirve y está sujeta la previsión social ha ocasionado el surgimiento de esquemas diversos, algunos de los cuales coexisten en un país y momento determinados, al punto de hacer vago el concepto "previsión social". Una caracterización tentativa de las variadas modalidades de previsión —aplicable especial, pero no exclusivamente a Colombia— se presenta en el cuadro V.2, donde las distintas formas son contrastadas en términos del riesgo típicamente amparado, la condición social dominante de los protegidos, la más probable fundamentación jurídica del derecho subjetivo y la naturaleza de la relación carga-beneficio. Apartándose del lenguaje habitual, ha parecido conveniente distinguir la "seguridad" del "seguro social", pues la primera tiende a tener un impacto redistributivo más claro que el primero.

### C. Las bases sociales de la previsión

La evolución moderna de la seguridad social puede entenderse a la luz de tres series de procesos. El progresivo desvanecimiento de los vínculos de solidaridad familiar o comunal, los cuales cumplían la función de previsión en sociedades preindustriales; este fenómeno suele denominarse como *atomización*; sus principales manifestaciones en los países hoy desarrollados fueron la expulsión del campesino tradicional (con su consiguiente migración y proletarianización), a la par impulsadora y resultante del crecimiento industrial y urbano. Un segundo proceso consiste en la organización gradual de los sectores afectados por la atomización para crear o exigir la creación de esquemas cada vez más avan-

<sup>3</sup> La contribución del "capital humano" al crecimiento económico ha sido argumentada y cuantificada entre otros por T. W. Schultz *et alii*: "Investment in Human Beings". *Journal of Political Economy*, 70,5, Part. 2 (1962); F. H. Harbison: *Human Resources as the Wealth of Nations*. New York: Oxford University Press, 1973.

<sup>4</sup> Se estima por ejemplo que los fondos de pensión de los Estados Unidos han llegado a ser el intermediario financiero de más rápido crecimiento entre 1950 y 1971, poseyendo en esta última fecha el 11% del total de las acciones inscritas en la bolsa de New York. Pieschacón, *op. cit.*

<sup>5</sup> Sobre este punto pueden consultarse, F. Paukert: "Social Security and Income Redistribution: Comparative Experience", en *The Role of Social Security in Economic Development*. Editado por E. M. Kassalow. Washington, 1968; Glenn, N. D.: "Social Security and Income Redistribution". *Social Forces*, 46, ó L. L. de Araújo: "Los Sistemas de Seguridad Social como Mecanismo de Redistribución del Ingreso en los Países en Desarrollo". *Revista de Seguridad Social*, 5. Buenos Aires, 1972.

zados de previsión; la historia de esta *articulación de demandas*, que va desde las revueltas campesinas y primeras protestas antimaquinistas hasta los sindicalismos politizado o “de negocios”, pasando por las varias modalidades de utopismo y de cooperativismo, es bien conocida. Por último, el estado y los empleadores responden a estas demandas por medio de *decisiones regulatorias* que establecen las reglas del juego y la conformación estatutaria e institucional de formas sucesivas de previsión social. En manera por demás simplificada, el cuadro V.3 presenta las fases principales de este triple proceso de atomización, articulación de demandas y regulación, con los correspondientes modos predominantes de previsión, en las economías centrales de mercado.

Los tres procesos mencionados han operado también en el caso de Colombia, como en general el de Iberoamérica, si bien con diferencias fundamentales:

### 1. Atomización

Ha revestido ésta un estilo peculiar, atribuible en primer término al carácter lento, débil e inconcluso de la *industrialización*. Resulta de aquí que la *expulsión rural* no ha contribuido cabalmente a la capitalización del país (debido a la lenta modernización de la agricultura y a su productividad continuadamente baja) como ha inducido más bien poca *proletarización*, según atestiguan la proliferación del minifundio y el perezoso avance del empleo industrial, por lo demás nutrido en buena medida del artesanado urbano<sup>6</sup>. Por lo mismo, y para insistir en lo trillado, la emigración rural viene generando una *urbanización* mecánica y dislocada del desarrollo industrial.

<sup>6</sup> Véase, p.e.; CEPAL: *La Industrialización de América Latina en la Post-guerra*. Santiago, 1965.

En las circunstancias descritas, la atomización se manifiesta de manera dispareja, pues al lado del reducido sector “moderno” constituido por los trabajadores de agricultura y minería comercial, la industria mediana y grande y los servicios más avanzados, existe una extensa sociedad “tradicional” formada por peones, campesinos y mineros tradicionales, artesanos y obreros de la pequeña industria, desempleados disfrazados del sector terciario y demás marginados urbanos. Esta “heterogeneidad estructural”, por decirlo con CEPAL, ha jugado y juega papel de protagonista en nuestro sistema de seguridad social. Porque la articulación de demandas ha sido con mucho, más frecuente y efectiva dentro del sector moderno, y porque el desarrollo desigual de esta última se traduce en notable fragmentación y estratificación en términos económicos, ocupacionales y regionales<sup>7</sup>. De aquí que “las recompensas” propias de la sociedad moderna —incluida la seguridad social— hayan venido siendo distribuidas sólo entre el pequeño sector “dinámico” de la población; pero además, la fragmentación que caracteriza a este sector ha impedido que se articulen demandas uniformes y traído por ende desigualdades en sus estatutos de previsión<sup>8</sup>.

### 2. Articulación de demandas

A diferencia del caso clásico, ésta aparenta ser más débil, fragmentaria, legalista y falta de autonomía. Débil porque, según se anotó, las demandas

<sup>7</sup> Algunas ilustraciones se encuentran, entre otros, en C. W. Reynolds: “Social and Political Interaction in Economic Development of a Disequilibrium System: Some Latin American Samples”. *Food Research Institute Studies*, 10, 1, (1971).

<sup>8</sup> Amplia ilustración de este hecho, en varios países del continente, se encuentra en C. Mesa L.: *Social Security Stratification and Inequality in Latin America*, 1974, (Inédito).

CUADRO V – 3

PRINCIPALES FASES DEL DESARROLLO DE LA PREVISION SOCIAL  
EN ECONOMÍAS DE MERCADO

	Previsión Individual (Ahorro)	Previsión Gremial (Mutualismo)	Previsión Patronal (Seguro Social)	Previsión Patrono-Estatal (Seguridad Social)	Previsión Estatal (Asistencia Pública)	
Atomización:		(1800-1850)	(1848-1870)	(1870-1930)	(1930- )	
	Expulsión Rural Migración Rural-Urbana	Primera Industrialización Urbanización Proletarización del Artesanado	Gran Industria Urbanización Masiva		“Sociedad de Masas”	
Articulación de Demandas						
	(Revueltas Campesinas)	Protestas y huelgas aisladas	Defensa Corporativa	Sindicatos de protesta	Sindicatos Reivindicacionistas	Institucionalización del movimiento obrero
Regulación						
	Liberalismo Individualista - Neoliberalismo -		Capitalismo de Estado		Estado Benefactor	

proviene casi enteramente de los pequeños grupos organizados del sector moderno y porque además el movimiento obrero ha de contemplar en su estrategia la existencia de una reserva de desempleados, que podría enrolarse en condiciones menos favorables. *Fragmentaria* por la siempre desigual condición económica de las entidades abarcadas por el movimiento obrero, por la pronunciada estratificación de la fuerza laboral, en términos educacionales, ocupacionales, de ingreso o de poder, por las divergencias de interés y orientación que en fin, han señalado nuestra historia sindical. *Legalista*, en parte por nuestra peculiar devoción al “estado de derecho”, en parte porque las clases medias, al menos en un principio defensoras de la legalidad, nacieron y se incorporaron tempranamente al movimiento laboral<sup>9</sup> y, en parte también, quizás por el origen artesanal de muchos trabajadores, hasta donde sea cierta la actitud gradualista y algo timorata de aquellos<sup>10</sup>. Por último, la posible *carencia de autonomía* podría seguir a la “alianza natural” existente entre trabajadores y empleadores del sector moderno, si uno y otros afrontan obstáculos comunes fincados en la sociedad tradicional y el mercado mundial.

### 3. Regulación

Por cuanto hace a la regulación, y otra vez con referencia a las economías centrales, de mercado, no parece insensato avanzar dos hipótesis. *Dentro del sector moderno*, las conquistas laborales —incluida la seguridad social— *han sido relativamente fáciles*. Tal apreciación en-

cuentra asidero en varios hechos. El repetidamente mencionado “encarecimiento artificial de la mano de obra” en nuestro país<sup>11</sup>; el desarrollo industrial protegido que, al enfrenar la competencia, hace más fácil elevar la remuneración de los factores; los varios monopolios y oligopolios, tanto en el mercado de productos como en el de factores (incluido el trabajo) que operan en el mismo sentido; la orientación “política” antes que “económica” del empresario, que le hace más sensible a las presiones y medidas gubernamentales que a las demandas sindicales<sup>12</sup> y, por último, la concepción “prebendaria” que tiende a representar el Estado como una inmensa agencia de favores<sup>13</sup>.

En segundo lugar, parece oportuno señalar la relativamente temprana *institucionalización y politización formal de las relaciones obrero-patronales* en el contexto colombiano. Por una parte, la industrialización protegida tiende a hacer que los conflictos laborales sean intermediados por el Estado; por otra parte, y en ciertas coyunturas “populistas” los gobiernos han intentado incorporar el movimiento obrero a la arena política, apoyándolo, organizándolo y controlándolo. En óptica comparativa, se muestran abultadas las facetas de las relaciones obrero-patronales que nuestra legislación ha normado, sustrayéndolas de la negociación entre las partes. A la institucionalización y politización contribuyen adicionalmente el peso considerable de los sindicatos formados por

<sup>11</sup> Véase, p. ej., O. I. T.: *Hacia el Pleno Empleo. Un Programa de Pleno para Colombia*. Ginebra, Imprimeries Populaires, 1971.

<sup>12</sup> Sobre orientaciones del empresario véase, p. ej.: A. Lipman: *El Empresario Bogotano*. Bogotá, Tercer Mundo, 1964.

<sup>13</sup> La presencia de esta concepción en Iberoamérica se discute entre otros lugares, en D. Ribeiro: *El Dilema de América Latina*. México, Siglo XXI, 1971.

<sup>9</sup> Por ejemplo, L. Rationoff: “The New Urban Group: The Middle Classes”. En *Elites in Latin America*. Editado por S. M. Lippert y A. Solan, New York, Oxford University, 1967.

<sup>10</sup> Sobre la orientación de los artesanos, véase R. Sloughton: *Craftsmen and Politics; and International Perspective*. Londres, McKee Paul, 1966.



trabajadores del sector público dentro de la organización sindical<sup>14</sup>, las esporádicas alianzas entre ésta y los partidos políticos y, el probable predominio de actitudes “urbanas” sobre actitudes “industriales” entre nuestra población, las cuales invitan a invocar la “conciencia ciudadana” antes que la “obrero” en materia política<sup>15</sup>.

La descripción que antecede, si ineludiblemente esquemática, esboza los rasgos cardinales de nuestro sistema de previsión social. Como lo primero, su actuación efectiva se ha limitado a un pequeño segmento de la población, el sector moderno. Después, la seguridad social ha tendido a ser estratificada y desigual aún dentro de aquel sector. En tercer lugar, la relativa debilidad y heteronomía del movimiento obrero, unidas a la comparativa facilidad con lo cual ha visto satisfecha sus pretensiones, parecerían hacer de ellas concesiones mejor que conquistas. Finalmente, la institucionalización y politización formal del movimiento obrero destacan la sensibilidad de la seguridad social a las alternativas políticas y, en todo caso, su crucial dependencia del orden estatal.

#### D. Fases en el desarrollo de la seguridad social colombiana

##### 1. Período prerrepblicano (hasta 1820)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> D. Pecaut, en *Política y Sindicalismo en Colombia*. Bogotá: La Carreta, 1973, p. 269, presenta cifras ilustrativas de este hecho.

<sup>15</sup> Ver, p. ej. A. Touraine y D. Pecaut: “Conscience Ouvriere et Developpement Economique en Amerique Latine”. *Sociologie du Travail*, 3 (1967), ó F. C. Weffort “Raíces Sociais do Populismo em Sao Paulo”. *Revista Civilizacao Brasileira*, 3 (1967).

<sup>16</sup> Excelentes discusiones sobre la evolución y seguridad social en el período se encuentran en R. L. Moles: *Historia de la Previsión Social en Hispanoamerica*, Buenos Aires, De Palma, 1962 y en A. Lamas: *Seguridad Social en la Nueva España*. México, UNAM, 1964.

Bajo las civilizaciones precolombinas, en la conquista y en la colonia, las formas de seguridad social no difieren sustancialmente de la de otros países iberoamericanos.

a) En el momento indígena, la previsión social tuvo desarrollos importantes, como el *ayllú* Inca, donde la agricultura comunal proveía a los ancianos, viudas, huérfanos e inválidos.

b) En el período Austria, (1492-1750) la necesidad de estimular el avance conquistador llevó entre otras medidas, al otorgamiento de “capitulaciones” y “mercedes reales”, algunos de los cuales contienen elementos de seguridad social, pues intentaban contrarrestar los riesgos inherentes a la actividad colonizadora. Pero la temprana tendencia a la dispersión del poder y la emergente necesidad de consolidar la soberanía real, llevaron a la corona a erigir diversas medidas e instituciones de seguridad, al servicio de los centros administrativos urbanos y de la población indígena (a más de los ejidos, resguardos, protectores y visitantes de variada índole). Cabe destacar las Leyes de Indias de 1680 que, aunque letra muerta, hicieron obligatorias las prestaciones por riesgo profesional y por vejez.

c) La actitud más descarnadamente “colonialista” y fiscalista del régimen Borbón (1750-1810) trajo favores especiales al funcionario español en la forma de “Montepíos”, el primero de los cuales (1761) ofrecía pensiones de jubilación e invalidez a los mandos superiores del ejército y la administración pública.

##### 2. La república señorial (1810-1920)<sup>17</sup>

Nuestro siglo XIX no vió desarrollos

<sup>17</sup> Quizá la mejor historia jurídica de la seguridad social colombiana es la obra de J. M. Rengifo: *Antecedentes y Documentos de los Seguros Sociales en Colombia*. Bogotá, Antares, 1952. Son muchos los trabajos de historia social sobre los

importantes en materia de seguridad social. En parte, porque la estructura preindustrial del país no albergaba sustanciales presiones atomizadoras; en parte, porque la eficacia de los controles señoriales —la institución de la hacienda, en particular— los mantenía a un nivel prepolítico; en parte, por la debilidad del estado nacional y del aparato administrativo, apenas en construcción y, en parte por la más bien frágil articulación de demandas laborales. Sólo los militares, dentro de los trabajadores, representaban un grupo de presión capaz de retar al gobierno; y, efectivamente, entre 1821 (Ley 11) y 1917 (Ley 72) se crearon a su favor pensiones de viudez, orfandad, vejez, invalidez, jubilación y otras varias recompensas. En paralelo a la edificación del aparato público, desde 1886 (Ley 50) se extienden algunas previsiones de seguridad a pequeños núcleos de trabajadores oficiales (Magistrados de la Corte, otros empleados de la rama jurisdiccional, educadores). Pero hasta donde llega la información disponible, sólo la rudimentaria Ley 57 de 1915 consagró prestaciones de seguridad —por accidente de trabajo— para el grueso de la población laborante. En síntesis, ni la atomización, ni la articulación de demandas, ni la capacidad regulatoria estatal parecen haber sido lo suficientemente fuertes como para inducir medidas legislativas de consideración en el ámbito de la seguridad social, si se exceptúan la presión del ejército, y en menor grado la de los trabajadores oficiales.

cuales se inspiran las interpretaciones que siguen. De particular utilidad en cuanto a la estratificación y el movimiento obrero: D. Pécaut, *op. cit.* L. Tarazona et alii: *Estructura de Clases en Colombia, 1950-1970*, T. I.; Bogotá, Universidad Nacional (mimeo); O. Fals B.: *La Subversión en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo, 1967; E. A. Havens y W. L. Flinn (eds.): *Internal Colonialism and Structural Change in Colombia*; E. Caicedo: *Historia de las Luchas Sindicales en Colombia*. Bogotá, Suramérica, 1974; M. Urrutia: *Historia del Sindicalismo en Colombia*. Bogotá, Universidad de los Andes, 1969.

### 3. *La crisis del orden señorial (1920-1930)*<sup>18</sup>

Suelen situarse los albores de la modernización económica y social del país hacia la década de los veinte. La atomización, en verdad, aparece notablemente acelerada: la urbanización, que avanzara a un modesto 1.3% entre 1905 y 1918, saltó al 5.9% entre la segunda fecha y el censo de 1938; el número de establecimientos industriales se acrecentó en 574% entre 1915 y 1929. Entre los trabajadores de “enclave” extranjero, de las empresas más modernas y de aquellos capaces de paralizar el país, se registran agueridos brotes de “sindicalismo heroico”: baste mencionar las huelgas petroleras de 1924 y 1927, las bananeras de 1927 y 1928, las fabriles de Bavaria (1928) y textiles Bello (1923), o las ferroviarias y de braceros del río Magdalena, entre 1920 y 1926. La atomización y las demandas fueron suficientes para introducir innovaciones de alguna monta en el área de seguridad social, como el sistema incipiente de pensiones de jubilación para trabajadores particulares (Ley 68 de 1922), la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Armadas (Ley 75 de 1925) o el seguro de vida colectivo (Ley 54 de 1929). Con todo, la mayoría de estas medidas parecen haberse quedado escritas, pues el régimen político, con rezago respecto de la evolución económica y social del país, y con sus bases sociales gradualmente erosionadas, acudió sobre todo a la represión del movimiento obrero, según testifica en particular la última huelga de las bananeras.

### 4. *La república liberal (1930-1939)*

Para proseguir este crudo intento de caracterización, vale registrar cómo —a diferencia de lo ocurrido en otros países

<sup>18</sup> Tarazona et alii, *op. cit.*, pp. 8, 17.

iberoamericanos<sup>19</sup> — la crisis del orden señorial no aparejó disminución sustantiva en la importancia política del sector agrario. De hecho, representantes de este sector contribuyeron al ocaso del régimen conservador, motivados entre otras razones por la presión sobre el salario rural ejercida por el *boom* en obras públicas, la política de libre importación de alimentos consignada en las “leyes de emergencia” de 1928, la inflación (que llegó a rondar el 90%) y la animada “danza de los millones”. En este contexto, la “Revolución en Marcha” intentó enrumbar al país hacia un modelo de industrialización sustitutiva, con amplia intervención estatal (recuérdense las Reforma Tributaria de 1935 y Constitucional de 1936), con cierto desplazamiento del poder hacia los centros urbanos. Tal intención halló empero, cerrada resistencia entre los gremios —incluida la Asociación Patriótica Económica Nacional, que agrupara a los industriales— y en parte por ello, el gobierno buscó organizar su apoyo popular. En 1936, con patrocinio oficial y expreso compromiso de apoyo a la gestión del Presidente López Pumarejo se crea la CTC, con cerca de 100.000 afiliados<sup>21</sup>.

Durante este período se producen algunos avances explícitos en materia de seguridad social, como la Ley 10 de 1934, primer esbozo de un Código Laboral, o la Ley 53 de 1938 sobre enfermedad no profesional y maternidad. Más importantes aunque menos obvias, fueron las implicaciones estructurales de aquel momento para el desarrollo poste-

rior de la seguridad social. En primer término, la Reforma Constitucional de 1936 erigió en derecho la previsión social e hizo explícitas la dimensión política de las relaciones laborales, la vocación intervencionista del Estado y la responsabilidad colectiva por la seguridad. En segundo término, y tras el descalabro del “sindicalismo heroico” en la década anterior, las organizaciones obreras fueron legitimadas y reguladas (desde la Ley 83 de 1931). Por lo demás, el movimiento obrero organizado empezó a vivir en esquiua alianza con sus empleadores urbanos —por las dificultades a la industrialización— y más o menos enteramente incorporado al orden político formal, invitado que fuera por el propio gobierno. Por circunstancias diversas sin embargo, estas relaciones no habrían de desembocar en una franca coalición populista, uno de cuyos probables ingredientes hubiese sido la intensificación y masificación de la seguridad social<sup>22</sup>.

##### 5. Antecedentes del Frente Nacional (1940-1957)

Parálisis, polarización y clases medias parecen marcar la vida social del país durante los años de la Segunda Guerra Mundial (1940-1945) la inmediata postguerra (1946-1952) y el régimen militar (1953-1957). Parálisis en la primera fase, tanto por el receso económico dictado por la asfixia del comercio exterior, como por la incongruencia, debilidad e inestabilidad de la segunda administración López. La polarización se acentúa en años subsiguientes: en la esfera política, por el rudo carácter de la lucha partidista; en la esfera social, por el

<sup>19</sup> Carone, E.: *A Republica Velha: Institucoes e Classes Sociais*. Sao Paulo: Difusao Europea, 1970; Palerm, A.: *Las Clases Sociales en México*. México (s. e.), 1960.

<sup>20</sup> En especial, D. Pecaú, *op. cit.* p. 78 ss.

<sup>21</sup> En especial, F. Posada: *El Fracaso de la Revolución Burguesa*. Bogotá, 1963 (inédito).

<sup>22</sup> Como ocurriera en otros países; R. J. Alexander: *Labor Relations in Argentina, Brazil, and Chile*. New York: MacGraw Hill, 1962; Germani, G. et. al.: *Populismo y Contradicciones de Clase en Latinoamérica*. México, Era, 1971.

recrudescimiento de la violencia y la nueva abundancia de “marginados” rurales y urbanos; en la esfera laboral, por la creación de la UTC en 1946, con complacencia y apoyo del gobierno. Las clases medias se expanden a favor de la rápida industrialización de post-guerra: por la bonanza cafetera y en consecuencia, la renacida posibilidad de importar bienes intermedios y de capital; por la gradual expansión del mercado interno, así como por el aumento de la inversión extranjera directa.

Tras el silencio legislativo sobre seguridad social durante los primeros años de este período, se produjo una verdadera proliferación de estatutos: decisiones orgánicas en mucho aún vigentes, estructuran el sistema para oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas (ley 2 de 1945, modificada al menos 7 veces antes de 1956); para trabajadores oficiales del orden nacional (Ley 6 y Decreto 2127 de 1945); para trabajadores particulares (Ley 90 de 1946, de nuevo alterada varias veces) y, bien importante, el Código Sustantivo del Trabajo (Decretos 2663 y 3743 de 1950). La proximidad cronológica de estos actos a una coyuntura de aguda competencia entre los partidos no puede menos que sugerir cierta intención de utilizar la seguridad social como —entre otras cosas— una herramienta de control político. El nexo entre política y previsión en todo caso, se muestra con mayor nitidez durante la administración Rojas: su doble esfuerzo por mejorar la seguridad social de los militares (Decretos Legislativos 3220 de 1953 y 501 de 1955) y la condición del trabajador urbano mediante la creación de SENDAS y del subsidio familiar (Decretos Legislativos 180 de 1956 y 118 de 1957), semeja obedecer al mismo estilo populista que dictaminó el establecimiento de la Unión Nacional de Trabajadores en 1953, la fórmula “Pueblo-Fuerzas Armadas”, el Movimiento de

Acción Nacional de 1956, o las “Tercera Fuerza” en 1957.

## 6. *El Frente Nacional (1958-1974)*

La baja en la actividad económica de 1957 y 1958, cuando el Producto Bruto crecía sólo cerca del 2.3% anual, prolongó sus efectos a los primeros 8 años de gobierno compartido. Así, el producto *per cápita* aumentó al 1.9% anual y el industrial total al 5%, entre 1958 y 1966, en tanto la inflación se acentuaba (llegó cerca del 30% en 1963) y el desempleo abierto podría aproximarse al 10%. En el ámbito político, de su lado, el retorno a la democracia formal también rejuveneció al movimiento obrero: la UTC pasó de agrupar 268 sindicatos en 1957 a 580 en 1959, mientras la CTC saltaba de 27 a 400<sup>23</sup>; las huelgas y protestas ciudadanas de vario estilo registran nuevo vigor. Si la seguridad social propiamente dicha avanza poco (excepto por el establecimiento de las Cajas de Compensación Familiar en 1962) los trabajadores aseguran en cambio varias ventajas: el salario real se duplicó entre 1955-1965<sup>24</sup>, trayendo quizás mejora en la distribución del ingreso urbano<sup>25</sup>; la estabilidad en el empleo se protege mediante la eliminación de la debatida “cláusula de reserva” y el auxilio de cesantía se hace retroactivo<sup>26</sup>. Aún cuando la información no ha sido sistematizada, parece también plausible que las convenciones y pactos colectivos de la época hubieran sido de peculiar beneficio a los trabajadores.

Estimulado en especial por el creciente volumen de las exportaciones no tra-

<sup>23</sup> Caicedo, *op. cit.*, p. 103.

<sup>24</sup> Urrutia, *op. cit.*, p. 240.

<sup>25</sup> M. Urrutia y A. Berry: *Income Distribution in Colombia*, (inédito).

<sup>26</sup> Decreto 2361 de 1965.

dicionales y, más adelante por el auge de la construcción, el Producto Nacional gana curso ascendente durante las dos administraciones pasadas, pasando del 5% anual entre 1958 y 1966 al 6.2% entre este año y 1974. La inflación, lenta al principio (8.7%) se acelera en los últimos años (hasta acercarse al 25% en 1974), mientras el desempleo, elevado hacia 1967, decrece en modo más o menos continuo. A su paso, el frente sindical manifiesta alguna dispersión, con el abandono de las dos grandes centrales por parte de importantes unidades y el crecimiento de la CSTC; las huelgas, que llegaron a 301 entre 1963 y 1966, bajan a 211 entre 1967 y 1970, y a 158 entre 1971 y 1973<sup>27</sup>; la distribución del ingreso tiende más bien a empeorar y, al menos durante los últimos años, el salario real parece deteriorarse.

El fortalecimiento de la rama administrativa del poder público, su modernización y tecnificación fueron claros objetivos de las reformas constitucional y administrativa de 1968; en este contexto ganan sentido las principales medidas de seguridad social adoptadas en la época: los Decretos Ley 3971 y 3072 de 1968 normaron la carrera militar dentro del Ejército y la Policía Nacional, respectivamente; el Decreto 3135 de 1968 y el reglamentario 1848 de 1969 organizan la seguridad para empleados oficiales del orden nacional y su Caja respectiva, en tanto el Decreto Ley 3118 de 1968 constituye el Fondo Nacional del Ahorro. Apelando al grueso de los trabajadores, antes que a sus sindicatos, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales gana verdadera envergadura desde 1967, según sugiere el cuadro V.4. La expansión del ICCS continúa bajo la última administración del Frente Nacional, produciéndose además el Decreto 433 de 1971, que marca sus actuales

CUADRO V - 4

EVOLUCION DE LA COBERTURA DEL ICSS  
(base 1950 = 100)

	Asegurados	Protegidos
1950	100.00	100.00
1951	127.92	129.44
1952	145.02	146.73
1953	166.66	168.62
1954	186.78	188.30
1955	297.41	299.71
1956	314.65	318.99
1957	323.57	329.34
1958	330.37	337.00
1959	350.29	355.75
1960	381.38	389.86
1961	404.22	414.32
1962	430.41	438.40
1963	450.25	461.07
1964	468.94	481.17
1965	479.03	486.43
1966	532.82	542.84
1967	581.13	1.658.36
1968	687.81	1.962.77
1969	822.83	2.348.12
1970	932.45	2.660.89
1971	1.006.32	2.763.90
1972	1.116.63	
1973	1.202.87	
1974	1.259.22	

Fuentes: *Informes Estadísticos del I.C.S.S.*; J. M. Eastman: *Una Política de Seguridad Social*. Bogotá: Italgaf, 1961. Cálculos de SER y FEDESARROLLO.

actividades. Al lado de este estatuto merecen indicarse los Decretos 2337 y 2338 de 1971, actuales definiciones de la seguridad social para las fuerzas armadas; los fugaces Fondos Regionales de Capitalización Social y los sucesivos decretos para el reajuste de las pensiones, tanto particulares como oficiales. La delicada situación política planteada por las elecciones presidenciales de 1970, al lado de la inflación de los últimos años, tal vez ayudarían a entender esas decisiones, cuando menos algunas y en algún grado.

<sup>27</sup> Caicedo, *op. cit.*, p. 151 y 208.



### 7. *La perspectiva actual*

Temprano aún para calificar las realizaciones de la presente administración en materia de seguridad social, cabe con todo indicar algunas tendencias. Reflejando en mucha medida el interés y la preocupación del propio gobierno, los varios temas de previsión social vuelven a ocupar lugar de bulto en la opinión pública. El primer análisis de las varias medidas y proyectos apunta al divorcio de orientaciones entre el Ejecutivo y el Congreso: la distancia que media entre la "intensificación" y la "extensión" de la seguridad. Más exactamente, el Congreso —en su Cámara Baja al menos— se inclina a aumentar los privilegios de los trabajadores ya protegidos, al paso que el gobierno busca expandir el número de beneficiarios del seguro social e impulsar con fortaleza la asistencia pública. El Congreso, más sensitivo quizás al influjo de grupos de presión (y donde toman asiento representantes de las centrales obreras tradicionales) ha tomado la iniciativa para reorganizar el procedimiento de huelga (Proyecto de Ley No. 7), mejorar tajantemente los términos que presiden las pensiones por vejez y jubilación (Proyecto No. 29), instaurar el reajuste automático de salarios y pensiones (Proyecto No. 37), y consolidar la estabilidad en el empleo (Proyecto No. 33) dentro de otras aspiraciones. La distinta actitud del Ejecutivo se trasluce en su reconocimiento de las dos nuevas centrales, CSTC y CGT, y en sus anuncios y realizaciones referentes a la extensión del seguro social al sector rural (ya en experimento en 6 departamentos), del proyecto del "médico familiar" (en curso en Barranquilla) el subsidio familiar campesino, el Sistema Nacional de Salud (Decreto 056 de 1975), o el Plan Nacional de Nutrición. A juzgar por lo aparente, mejor suerte espera a la estrategia administrativa que a la parlamentaria, en modo que el futuro traerá ex-

tensión de la previsión social, llamando directamente y sin mediación sindical a algunos grupos desfavorecidos. Quizá la orientación del Ejecutivo siga en algo al propósito de consolidar una "nueva mayoría" en la esfera política.

Inspirándose en el anterior recuento histórico —sumario y discutible como es— podrían sugerirse algunas generalizaciones, para su ulterior confrontación más detenida: 1) la atomización conduce a implementar medidas de seguridad social, sólo cuando su intensidad alcanza a amenazar la estabilidad política del país; 2) los avances en la seguridad social han respondido sobre todo al interés del grupo gobernante en mantener, consolidar y aumentar su poder; 3) la seguridad social se extiende primero y de manera más generosa a los más efectivos "grupos de presión", cuya influencia se funda en el control de las armas o del aparato gubernamental, en su posición monopolística, o en su capacidad de alterar el orden público mediante el cese de actividades. Como alguna vez ironizó Wilde, nuestra capacidad para formular leyes históricas opuestas es prueba palmaria de que ellas no existen. Pero al lado de Wilde es difícil dejar de recordar a Borges: la realidad no tiene ninguna obligación de ser simple ni de ser interesante; pero una hipótesis sí.

### E. El régimen legal vigente<sup>28</sup>

La estructura presente de seguridad social en Colombia es bastante compleja.

<sup>28</sup> El subsiguiente análisis se basa, a más de la legislación pertinente, en los análisis de varios juristas. En especial, las obras pioneras de J. M. Rengifo: *La Seguridad Social en Colombia*. Bogotá, Temis, 1974; *Legislación Colombiana de los Seguros Sociales*. Bogotá, Antares, 1952, y varios artículos especializados. H. Giraldo: *Estatuto Legal de los Empleados Oficiales*. Bogotá, Derecho Colombiano, 1970; G. González: *Derecho del Trabajo*. Bogotá, Temis, 1974; E. Martínez: *Derechos y Prestaciones del Trabajador Oficial*. Bogotá, His-

En el plano institucional, para la multiplicidad de organismos —más de 200, sin incluir empresas ni cooperativas— que administran determinadas prestaciones para determinados grupos de trabajadores. En el plano normativo, por la abundancia de estatutos especializados: además de leyes, decretos y actos administrativos de variado nivel, se encuentran previsiones de seguridad en convenciones y pactos colectivos de trabajo, fallos arbitrales y reglamentos patronales. A tenor del principio de derecho laboral, estos últimos acuerdos no pueden rebajar las garantías legalmente consagradas en favor del trabajador; por ello, al limitarse el análisis al orden legal, se ignoran las posiblemente importantes diferencias introducidas en la seguridad social por vía de negociación colectiva.

Son cuatro los principales subsistemas legales de seguridad de cobertura nacional: el previsto en el Código Sustantivo del Trabajo (Decretos 2663 y 3743 de 1950), el correspondiente a oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (Decretos 3071 y 3072 de 1968 y Decretos 2337 y 2338 de 1971) y los administrados por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (Ley 90 de 1946 y Decreto 433 de 1971) y la Caja Nacional de Previsión (Ley 6 de 1945, Decreto 3135 de 1968 y Decreto Reglamentario 1848 de 1969)<sup>29</sup>. Estos cuatro esquemas difieren sobre todo por la categoría de trabajadores cubierta, aun cuando aquí se da también complejidad:

pana, 1968; O. Campos: *Derecho Laboral Colombiano*. Bogotá, Temis, 1974; T. L. Caldas *et alii*: *Legislación Laboral*. Bogotá, Legislación Económica, periódica.

— *Instituto Colombiano de los Seguros Sociales*. En principio, están sujetos al seguro social obligatorio administrado por el ICSS los siguientes grupos de trabajadores: 1) los particulares, nacionales o extranjeros, que sirvan en virtud de un contrato de trabajo o de aprendizaje; 2) los trabajadores de obras públicas nacionales, departamentales o municipales; 3) los empleados por establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta, de carácter nacional, departamental o municipal; 4) los trabajadores independientes (pocos de los cuales, y en plano experimental, se incorporaron en 1972); 5) los trabajadores que ejecutan un contrato sindical (el realizado para ejecución de obra entre un patrono y un sindicato) y, 6) “las personas que integran los demás grupos de la población económicamente activa, rural o urbana, no comprendidas en los literales anteriores, siempre que por ley no estuvieran afiliadas en forma obligatoria a otro régimen de previsión social de carácter oficial” (Art. 2o. Decreto 433 de 1971). En la práctica, sólo una fracción importante de los trabajadores particulares urbanos y de aquellos descritos en los numerales 2, 3 y 5, están amparados por el Instituto.

— *Código Sustantivo del Trabajo*. El CST gobierna en teoría la seguridad social de los trabajadores particulares no inscritos al ICSS. A la fecha, éste se ha extendido a cerca de 150 municipios en 4 “Cajas” y 15 “Oficinas Seccionales”, habiendo empezado a asumir los riesgos de “largo término” sólo en 1967. En general pues, el CST regula las prestaciones para trabajadores rurales y para aquellos envueltos en actividades y empresas urbanas más tradicionales.

— *La Caja Nacional de Previsión Social*. Cajanal se ocupa de la mayoría de empleados oficiales de orden nacional en

<sup>29</sup> Un quinto sistema nacional —el “Fondo de Bienestar Veredal”, creado por la Ley 4 de 1973— no se considera aquí por su falta de especificación y por no haber iniciado aún operaciones.

la rama administrativa del poder público. La mayoría, porque existen otras varias cajas especializadas; del orden nacional, porque los empleados departamentales, municipales, intendenciales y comisariales se ciñen a reglas propias; en la rama administrativa, porque los empleados del órgano jurisdiccional y los parlamentarios gozan de tratamientos especiales, y aún no a toda la rama administrativa, porque se dan excepciones para el personal civil al servicio del ramo de la defensa nacional, los diplomáticos, trabajadores de resguardos, educadores, y músicos de la banda nacional, entre otros.

— *Las Cajas Militares.* Por último, estas administran las prestaciones correspondientes a oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

El ideal de la seguridad social, recogido por ejemplo en las Convenciones Internacionales del Trabajo Números 102 y 103, es proteger la población contra los riesgos de enfermedad y maternidad, incapacidad laboral temporal o permanente, vejez y muerte, desempleo y crecimiento familiar. En forma más o menos amplia y generosa, estas eventualidades han sido contempladas en nuestra legislación, según apunta el cuadro V.5. Conviene con todo observar cómo ninguno de los cinco mecanismos incluidos bajo el rubro “desempleo” constituye en verdad un seguro, siendo mejor protecciones a la estabilidad del trabajador o peculiares obligaciones del patrono. En cuanto al crecimiento de la familia, las dos últimas medidas mencionadas empiezan apenas a implementarse, y son asistenciales antes que de seguridad; en vista de las actividades de las Cajas de Compensación, tampoco es seguro que el subsidio beneficie al trabajador necesitado en proporción estricta al número de sus hijos, y en todo caso, este auxilio

empezó a hacerse extensivo al campo hace sólo unos meses.

Con excepción del CST, los regímenes aquí considerados no se ocupan más que de los riesgos de salud y a largo término. Aún con esta restricción, sería prolijo en demasía penetrar en el detalle de sus regulaciones respectivas. En su lugar, el cuadro V.6 basado en el estudio de las normas tocantes a las catorce contingencias —contrasta apretadamente los cuatro sistemas en términos de cobertura, requisitos y contenido de las prestaciones, y sistemas de financiación. Siguen algunas precisiones:

### 1. Cobertura

En lo referente al *patrono*, el CST distingue entre prestaciones patronales “comunes” (accidentes de trabajo, enfermedad profesional, maternidad...) y “especiales” (jubilación, seguro de vida colectivo...), haciendo las primeras obligatorias para casi todos los patronos y las segundas exclusivas de aquellos con mayor capacidad económica. Reglas separadas existen para patronos artesanales, aquellos que emplean familiares, empresas petroleras o que operen en ciertas regiones del país. Una vez establezca el ICSS su Caja o Seccional, procede la sustitución de la carga prestacional.

En lo tocante al *trabajador*, las prestaciones correspondientes al ocasional, doméstico, familiar o artesano son excluidas o reducidas por la Ley. En cambio, considera ésta el riesgo especial de algunas ocupaciones, mediante la presunción de que ciertas enfermedades son “profesionales” (Artículo 201 CST), y otorgándoles más temprana jubilación (aviadores, operadores de radio, mineros de socavón, etc.).

En cuanto al *beneficiario*, en general, y con variante nitidez, las prestaciones

## CUADRO V - 5

PRESTACIONES DE SEGUROS Y SEGURIDAD SOCIAL EXISTENTES EN COLOMBIA, SEGUN RIESGO, PARA TRABAJADORES PARTICULARES (AFILIADOS O NO AFILIADOS AL ICSS), EMPLEADOS OFICIALES, OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLICIA NACIONAL (EXCEPCIONES ANOTADAS). PRESTACIONES POR CRECIMIENTO FAMILIAR

**Riegos****A. De salud**

1. Accidente de trabajo
2. Enfermedad profesional
3. Enfermedad no profesional
4. Maternidad

**B. A largo término**

1. Incapacidad permanente e invalidez no profesional
2. Incapacidad permanente e invalidez profesional
3. Vejez (sólo empleados oficiales)
4. Jubilación
5. Jubilación restringida
6. Muerte por razón no profesional
7. Muerte por razón profesional
8. Seguro de vida colectivo (excepto oficiales y suboficiales)
9. Auxilio funerario
10. Desaparición o aprisionamiento (sólo oficiales y suboficiales)

**C. Desempleo**

1. Pensión - Sanción (pagadera siempre por la empresa, no por el ICSS)
2. Cesantía (su naturaleza es muy discutible)
3. Carrera administrativa (sólo ciertos empleados oficiales)
4. Estabilidad Militar (sólo oficiales y suboficiales)
5. Reglamentación del despido (trabajadores particulares)

**D. Crecimiento familiar**

1. Subsidio familiar (administrado principalmente por Cajas de Compensación Familiar)
2. Atención al pre-escolar (bajo administración del ICBF; servirán también a los hijos de los desempleados)
3. "Cupones nutricionales" (en proyecto; para embarazadas y lactantes, estén o no empleadas).

Fuente: análisis jurídico de FEDESARROLLO.

de viudez y orfandad son más generosas, y los servicios de salud se extienden a más miembros de la familia, entre los militares, los trabajadores oficiales, los inscritos al ICSS y los cobijados por el CST, respectivamente.

## 2. Requisitos para obtener la prestación

Sobre este punto, el cuadro V.6 invita a dos comentarios: mientras el ICSS contabiliza el número de semanas de cotización, según sea continuas o discontinuas, los demás sistemas miran a los años

**CUADRO V - 6**  
**PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LOS REGIMENES DE SEGURO Y**  
**SEGURIDAD SOCIAL**

	ICSS	Código Sustantivo del Trabajo	Trabajadores oficiales del orden nacional	Seguridad Social. Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
<b>I. Cobertura</b>				
<b>A. Patrono</b>				
1. Obligado	Todos, donde exista ICSS	Todos, donde no exista ICSS	Nación	Fuerzas Armadas
2. Excluido	Rurales	Con capital pequeño	Régimen especial para empleados no nacionales, judiciales y legislativos	
3. Con obligación modificada	Ninguno	Con capital pequeño	Ninguno	
<b>B. Trabajador</b>				
1. Protegido	Todos los cotizantes, especialmente urbanos	Todos, especialmente rurales	Todos	Oficiales y Suboficiales
2. Excluido	Ocasional	Ocasional	Ocasional	Ninguno
3. Con protección modificada	A*: Sujeto a riesgo especial. R*: Familiar, artesanal, doméstico.	Sujeto a riesgo especial Familiar, artesanal, doméstico	Sujeto a R. especial Ninguno	Sujeto a riesgo especial. Ninguno
<b>C. Beneficiario</b>	Cotizante, casi exclusivamente (a extenderse)	Trabajador exclusivamente	Trabajador y dependientes, parcialmente	Trabajador y dependientes
<b>II. Requisitos</b>				
1. Tiempo de Servicios (Jubilación)	9.6 ó 19.2 años	20 años	20 años	20 años (10 bajo estado de sitio)
2. Edad (jubilación)	Varón: 60; Mujer: 55	Varón: 55; Mujer: 50	Varón: 55; Mujer: 50	Cualquiera
3. Otros	Afiliación y ausencia de culpa	Ausencia de culpa	Afiliación y ausencia de culpa	Ausencia de culpa
<b>III. Prestaciones</b>				
1. En especie (médica)	Restringida - amplia	Restringida	Amplia	Muy amplia
2. En dinero (pensiones)				
a. Enfermedad profesional, accidente de trabajo	66% del salario base, hasta recuperarse	100% del salario base, hasta 6 meses	100% del salario base, hasta 6 meses	100% de haberes, hasta 12 meses
b. Enfermedad no profesional	66% del salario base, hasta 6 meses	66% del salario base por 3 meses, y 50% por otros 3	66% del salario base por 3 meses, y 50% por otros 3	100% de haberes, hasta por 12 meses
c. Maternidad	66% del salario base, por 8 semanas	100% del salario base, por 8 semanas.	100% del salario base, por 8 semanas	No aplicable
d. Invalidez profesional	Si pierde más del 50% de capacidad: 60%-80% del salario base (C, I)**	(En capital)	50%-100% del salario base (C)**	100% de "haberes" (C)**
e. Invalidez no profesional	45% del salario base (I)** perdiendo 1/3 de capacidad	50%-100% por 30 meses (C)** (perdiendo 2/3 de capacidad)	50%-100% del salario base (perdiendo 3/4 de capacidad)	100% de haberes
f. Jubilación	45% del salario base (variable)	75% del salario promedio del último año	75% del ingreso mensual total promedio del último año	50% del sueldo actual del grado
g. Vejez	No existe	No existe	No existe	20% del último salario devengado tras 3 años de servicio (I)**
h. Viudez (profesional)	25%-30% del salario base	(En capital)	Si el causante era pensionado: 50% de la pensión	100% de "haberes" si el causante tenía más de 12 años de servicio; orden sucesoral
Orfandad (profesional)	15%-25% del salario base, por cada hijo	(En capital)	Si el causante era pensionado: 50% de la pensión	100% de "haberes" si el causante tenía más de 12 años de servicio; orden sucesoral



	I C S S	Código Sustantivo del Trabajo	Trabajadores oficiales del orden nacional	Seguridad Social. Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
j. Viudez (no profesional)	Si el causante era o podía pensionarse: 50% de la pensión	Si el causante era pensionado: 50 % de la pensión	Si el causante era pensionado: 50% de la pensión	Si en servicio y tras 15 años: 100%; si en retiro: 66% de "haberess"; en orden sucesoral
h. Orfandad (no profesional)	Si el causante era o podía pensionarse: 50% de la pensión	"	"	"
3. En capital (indemnización)	Si pierde menos del 50% dos años de pensión (D)**	Cualquier pérdida: 1 a 30 meses de salario	Incapacidad parcial: 1 a 23 meses de salario (D)**	Por servicio: 1½ a 48 meses; en acción: 2 a 72 meses de "haberess" (D)**
a. Invalidez profesional				
b. Invalidez no profesional	(En dinero)	Incapacidad parcial: 1 a 10 meses de salario (D)**	(En dinero)	En servicio: 1 a 36 meses de "haberess" (D)**
c. Viudez (profesional)	(En dinero)	24 meses de sueldo; en orden sucesoral	24 meses de sueldo; en orden sucesoral (D)**	Doble cesantía; 36 a 48 meses de "haberess"; orden sucesoral
d. Orfandad (profesional)	(En dinero)	"	"	
e. Viudez (no profesional)	(En dinero)	(En dinero)	12 meses de sueldo; en orden sucesoral (D)**	En servicio: 24 meses de "haberess"; orden sucesoral (D)**
f. Orfandad (no profesional)	(En dinero)	(En dinero)	"	"
4. Incrementos a la pensión				
a. Invalidez profesional	\$ 32 por cónyuge \$ 16 por hijo, sin exceder \$ 96	Ninguno	Ninguno	Ascenso automático al grado superior, con más de la mitad del tiempo Ninguno
b. Invalidez no profesional y	14% por cónyuge	Ninguno	Ninguno	
c. Jubilación	7% por hijo sobre la mínima legal; 1.2% por semana sobre 500			
d. Vejez	No existe	No existe	2% por año en exceso de 3 de servicios	No existe
IV. Financiación				
A. Trabajador	0% del salario: enfermedad profesional, accidente de trabajo, invalidez, viudez y orfandad profesionales. 3.57% del salario: enfermedad profesional y maternidad, jubilación, invalidez y muerte no profesional	0%	5% del salario cubre todos los riesgos (inclusive cesantía)	7% del salario cubre todos los riesgos
B. Patrono	100% enfermedad profesional, accidente de trabajo, invalidez, viudez y orfandad profesionales (según riesgo de la empresa). 7.14% del salario del trabajador: enfermedad no profesional y maternidad, jubilación, invalidez y muerte no profesional	100%		
C. Estado	Presupuestal - no inferior al 20% del costo total del seguro - sólo para riesgos de salud.	0%	Presupuestal (Cajas)	Tesoro

Fuente: Análisis jurídico de FEDESARROLLO.

\* A: Ampliada; R: Restringida.

\*\* Los paréntesis significan que, además de la prestación descrita, el beneficiario tiene derecho a otros auxilios por el mismo concepto, en dinero (D) en capital (C) ó a incremento (I).

de servicios. Para las prestaciones por salud, invalidez y muerte, se requiere por supuesto, que el evento no se haya producido tras la intención o culpa del damnificado.

### 3. Prestaciones

La duración máxima de *asistencia médica* varía algo entre los cuatro regímenes; en el caso de enfermedad no profesional, por ejemplo, ella es indefinida para militares y trabajadores oficiales, de hasta 12 meses para los afiliados al ICSS, y de hasta 6 para aquellos sujetos al CST. En la opinión popular además, el paciente disfruta de más rápido y esmerado servicio en los centros militares y oficiales que en los del ICSS o los existentes en áreas rurales.

Para hacerse a una idea cabal de las desigualdades existentes en punto al *valor de las pensiones e indemnizaciones*, no basta con observar los porcentajes relatados en el cuadro V.6. En primer lugar, porque mientras el ICSS actúa sobre un promedio ponderado de los salarios devengados a lo largo de varios años, los otros sistemas se basan en general, en el último ingreso (percibido durante un período mínimo legal) o aún en el salario actual correspondiente al cargo. En segundo y más importante término, las prestaciones pueden liquidarse sobre “el salario base”, el “ingreso total” (laboral) o los “haber” del cargo o beneficiario: sin entrar en delicados cálculos actuariales ni sutiles discusiones jurídicas, el cuadro V.7 ilustra en cierta forma las implicaciones potenciales de esta distinta definición de la base para liquidar la prestación, mostrado cómo oficiales y suboficiales pueden estar mejor protegidos en este concepto.

### 4. Financiación

A primera vista, el valor de las cotizaciones del asegurado pone de cabeza las

desigualdades hasta aquí encontradas. En efecto, la seguridad social semeja exigir mayor sacrificio del personal de las Fuerzas Armadas, seguido por los trabajadores oficiales, luego por los cotizantes al ICSS y siendo nulo para trabajadores cubiertos por el CST. Pero tal impresión no puede ser acatada sin reservas, y primero porque un costo se evalúa sólo a la luz de un beneficio.

Pero además, y en ausencia de datos, es entre expertos difundida la creencia de que las prestaciones consagradas por el CST se burlan a menudo en el mundo rural y en las empresas tradicionales, por vías más o menos ceñidas a la ley: los “arreglos amigables”, la no permanencia explicable o forzada en el empleo, la desaparición o insolvencia de la empresa son citados entre otros factores. En el caso de los trabajadores oficiales, es oportuno recordar cómo sus aportes —que no alcanzan siquiera a redimir las cesantías— no siempre han encontrado suficiente contraprestación gubernamental, al punto de que sus cajas rivalizan en proximidad al colapso financiero. Que se remedie o no tal situación, es cierto que ella no se iguala a la de las cajas de seguridad para las fuerzas militares, respaldadas como están directamente en el tesoro público.

Por último, al calibrar las cotizaciones al ICSS, es preciso recordar cómo ellas fueron diseñadas para crecer paulatinamente hasta alcanzar, en 25 años, el 16.5% (cuando menos) de los salarios asegurados, la tercera parte de cuyo valor corresponde a los trabajadores. Y a pesar de textos legales, el Estado no ha llenado sus aportes al Instituto, adeudándole hoy cerca de \$ 150 millones. Si el pasado sirve de barómetro, y aunque las fuentes de esta información son casi tan vagas como el rumor, de los 120.000 pensionados que hay hoy en Colombia, 20.000 corresponden al ICSS (el cual asumió estos riesgos apenas en 1967) unos

CUADRO V - 7  
VALOR TÍPICO<sup>1</sup> DE LAS "PRESTACIONES PATRONALES"<sup>2</sup>

	Trabajadores particulares	Empleados oficiales	Oficiales y suboficiales de las FF.AA.
<b>I. Salario mensual básico</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
<b>II. Prestaciones patronales</b>			
<b>A. En dinero</b>			
1. Proporcionales al salario base			
a. En todo caso <sup>3</sup>			
Prima de servicios o Navidad	8.33	8.33	8.33
Cesantía	8.33	8.33	8.33
Prima de actividad	—	—	30-36
Subtotal	(116.67)	(116.67)	(146.67-152.67)
b. En circunstancias especiales <sup>4</sup>			
Subsidio familiar <sup>5</sup>	—	—	30-47
Primas de orden público*	—	—	16
Prima de antigüedad**	—	*****	10-20
Prima de Estado Mayor***	—	—	20
Prima de representación****	*****	*****	30
Trabajo dominical <sup>5</sup>	13.3	13.3	
Subtotal	13.3	13.3	106.0-133.0
2. No proporcionales al salario base			
Auxilio de transporte <sup>6</sup>	\$ 50.-55	\$ 50.-55	Innecesario
Subsidio familiar <sup>6,7</sup>	4.00 y más*	4.00 y más	
<b>B. En especie</b>			
1. Proporcionales al salario base			
Vacaciones	15 días/año	15 días/año	15 días/año
2. No proporcionales al salario base			
Educación (SENA, ESAP, ...)	2-4% <sup>8</sup>	2-4% <sup>8</sup>	
Atención al pre-escolar	2%	2%	
Escuelas y otros estudios	Según número de trabajadores		
Calzado y vestido de trabajo	Tres juegos/año <sup>9</sup>		Según necesidad

<sup>1</sup> Existen numerosas variaciones, según el capital de la empresa (particular) y las condiciones específicas del trabajador.

<sup>2</sup> No corresponde al sentido legal de la palabra.

<sup>3</sup> Salvo excepciones como poco tiempo de servicio o despido justificado.

<sup>4</sup> Esto es:

\* Cuando prestan servicio en zonas donde se desarrollan operaciones de orden público.

\*\* Para Suboficiales, tras 10 años y Oficiales tras 15 años de servicio.

\*\*\* Para Coroneles, Capitanes de navío y Superiores con título de Oficial de Estado Mayor.

\*\*\*\* Para Generales en servicio activo.

\*\*\*\*\* El salario base aumenta con antigüedad por ley.

\*\*\*\*\* Algunos reciben reembolso por gastos de representación.

<sup>5</sup> Para un trabajador a sueldo que laborase ocasionalmente dos domingos del mes.

<sup>6</sup> Para salarios mensuales básicos inferiores a \$ 1.500. Pagadero en especie.

<sup>7</sup> Para trabajadores con ingresos laborales mensuales inferiores a 6 veces el mayor salario mínimo vigente en el lugar. Parcialmente pagadero en especie.

\* Aproximadamente.

<sup>8</sup> Por ciento de la nómina mensual que deben contribuir ciertos patronos a ciertas entidades.

<sup>9</sup> Si el salario es inferior a \$ 600 mensuales.

50.000 lo están bajo el CST y los 50.000 restantes fueron trabajadores oficiales o miembros de las Fuerzas Armadas<sup>30</sup>. Tales cifras distan claramente de la distribución ocupacional de nuestra población.

## F. Otra mirada a la desigualdad: la cobertura del ICSS

Claros síntomas del relativo abandono en que ha vivido la seguridad social en Colombia, son la pobreza e inaccesibilidad de la información cuantitativa. A la espera de estadísticas comprensivas —y en particular de las referentes a trabajadores particulares no afiliados al Instituto— esta sección analiza algunos guarismos referentes a la cobertura del ICSS. Insuficientes como prueba científica, ellos al menos ilustran ciertas facetas importantes de nuestro seguro social.

En cuanto atañe a las raíces sociales de la seguridad, la Gráfica V.1 expone la evolución de la cobertura (A) al lado de dos formas de atomización —los crecimientos industriales (B) y urbano (C)— y de una medida de articulación de demandas, la tasa de sindicalización (D). En general, es visible la asociación histórica entre las 4 variables. Pero el seguro responde mejor a la industrialización que a la sindicalización, y a ambos más fielmente que a la urbanización. Controlando la industrialización, el impacto de la urbanización prácticamente se desvanece y el de la sindicalización disminuye en algo<sup>31</sup>. Una explicación hipotética de estos hechos sería el que la seguridad sigue mejor a las formas de atomización

capaces de afectar más inmediatamente la estabilidad del sistema social, hasta donde las actitudes industriales sean más beligerantes que las meramente urbanas<sup>32</sup>.

El efecto más bien atenuado de la sindicalización podría a su turno apuntar, ora a la escasa eficacia del movimiento obrero en materia de seguridad social, ora a que ésta, según se insinúa atrás, es una concesión y no una conquista, ora a que los sindicatos no ven con mucho agrado la afiliación de sus miembros al Instituto. El cuadro V.8 añade un poco al tema. Si los sindicatos fueran agente importante en la expansión del seguro, sería de esperar que las tasas de cobertura y de sindicalización fueran aproximadamente iguales en cada actividad económica; pero esto sólo ocurre en dos sectores (industria y servicios), lo cual inclina a pensar que el movimiento obrero organizado por alguna razón no busca el amparo del ICSS. Más interesante, los números del cuadro V.8 sugieren que en aquellas actividades económicas donde los sindicatos son en apariencia menos combativos (comercio, construcción), la afiliación al Instituto es más generalizada; lo contrario ocurre para organizaciones obreras agueridas (en los sectores de transporte y minería). Pero todo esto no va más allá de una pura especulación, porque los datos no son del todo coherentes, porque podrían leerse en forma distinta, porque sindicalización y extensión del seguro pueden ambas obedecer a una tercera variable y, peor aún, porque la tasa de sindicalización tiende a ser afectada negativamente por la presencia de trabajadores independientes en un sector determinado.

Más firmes son las conjeturas que pueden avanzarse en punto a las desigualdades ocupacionales, geográficas y económicas en la cobertura del ICSS. El

<sup>30</sup> Estas cifras se han mencionado aisladamente en la prensa escrita y hablada, sin que haya sido viable su verificación.

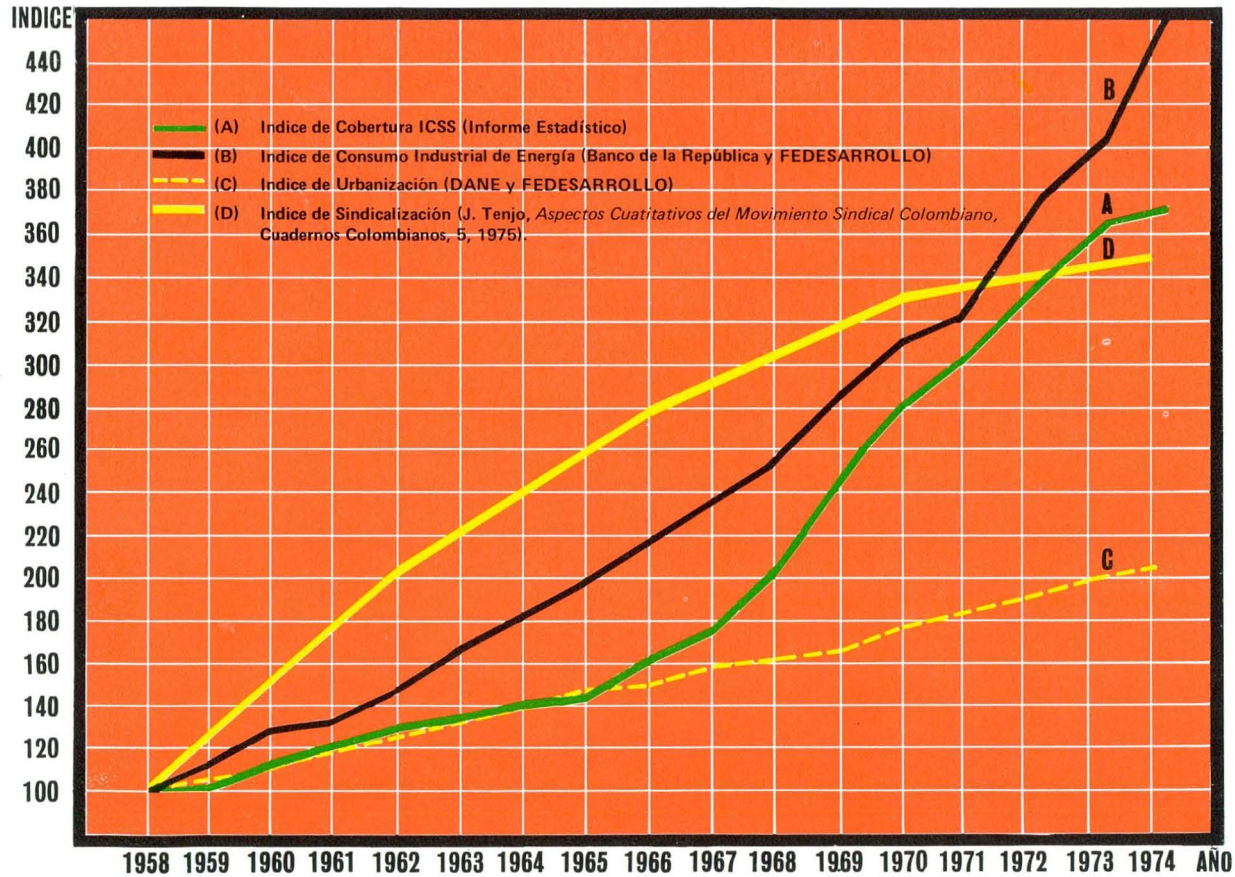
<sup>31</sup> Las correlaciones de orden cero son:  $r_{AB} = .73$ ;  $r_{AC} = .32$ ;  $r_{AD} = .47$ . Las correlaciones parte son:  $r_{AC(B)} = .07$ ;  $r_{AD(B)} = .21$ .

<sup>32</sup> A. Touraine y D. Pecaat, *op. cit.*



GRAFICA V-1

# COBERTURA, INDUSTRIALIZACION, URBANIZACION Y SINDICALIZACION. 1958-1974





CUADRO V - 8

RAZON ENTRE LAS TASAS DE COBERTURA  
POR EL ICSS (C) Y LAS TASAS DE  
SINDICALIZACION (S), POR SECTORES  
DE ACTIVIDAD ECONOMICA  
(1973)

Sector	Razón (C/S)
Agricultura, caza y pesca	0.55
Industria manufacturera	1.02
Servicios básicos (electricidad, agua, luz)	1.33
Comercio	3.58
Finanzas	0.71
Transportes	0.57
Construcción	1.99
Servicios	0.95
Minería	0.42

Fuente: Cobertura: *Informes Estadísticos del ICSS* y cálculos de SER; sindicalización: Tenjo, Jaime: "Aspectos Cuantitativos del Movimiento Sindical Colombiano". *Cuadernos colombianos*, 5, 1974.

cuadro V.9 compara la distribución porcentual por ramas de actividad de la población económicamente activa con la de los afiliados al Instituto. Si hubiese perfecta igualdad, ambas distribuciones habrían de ser idénticas; lejos de tal, la última columna del cuadro muestra cómo están sobreprotegidos en su orden, los trabajadores de industria manufacturera, comercio, transporte, electricidad y similares; en el otro extremo, los agricultores, mineros y empleados de servicios están bastante desprotegidos. La misma imagen se desprende del cuadro V.10 del cual vale destacar la escasa amplitud del Instituto (cubre apenas el 17.2% de la población ocupada), su éxito en afiliar los trabajadores de servicios básicos (70%), y relativo en la industria manufacturera (50.5%), como su fracaso en la agricultura (3.1%) y en la minería (9.1%).

Las comparaciones regionales vuelven a señalar desigualdades. Mientras el cua-

CUADRO V - 9

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION OCUPADA Y DE LOS AFILIADOS  
AL ICSS, POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1971

Sector económico	Ocupados (1)	Afiliados al ICSS (2)	Disimilitud (3) = (2)-(1)
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>38.6*</b>
Agricultura, caza y pesca	44.3	7.9	-36.4
Industria extractiva	1.3	0.7	-0.6
Industria manufacturera	13.7	40.3	26.6
Electricidad, agua y gas	0.4	1.6	1.2
Construcción	3.9	4.9	1.0
Comercio	13.7	21.8	8.1
Transportes y comunicaciones	3.5	5.2	1.7
Servicios	19.3	17.7	-1.6

Fuente: DANE: *Boletín Mensual de Estadística*, 279, y cálculos de SER y FEDESARROLLO.

\* El "índice de Disimilaridad" se define como  $\sum |X_i - Y_i| \div 2$ , donde X e Y son la afiliación y ocupación respectivamente, e i es la rama de actividad. Este índice es una medida general de desigualdad.

CUADRO V - 10

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y NUMERO DE AFILIADOS AL ICSS,  
SEGUN SECTORES ECONOMICOS  
1971

Sector económico	Total de ocupados	Total de afiliados al ICSS	% Afiliados
<b>Total</b>	<b>5.902.7</b>	<b>1.014.9</b>	<b>17.2*</b>
Agricultura, caza y pesca	2.612.2	80.6	3.1
Industria extractiva	74.1	6.7	9.1
Industria manufacturera	809.4	408.5	50.5
Electricidad, agua y gas	23.3	16.3	70.0
Construcción	230.8	49.8	21.6
Comercio	807.1	221.2	27.4
Transporte y comunicaciones	206.9	52.4	25.3
Servicios	1.138.9	179.4*	15.7

Fuentes: DANE, *op. cit.* y cálculos de SER - FEDESARROLLO.

\* Incluye 23.0 en actividades no clasificadas.

dro V.11 descubre que los departamentos más avanzados (en términos de urbanización, único indicador disponible) tienen mayores fracciones de su población cubiertas por el Instituto, el cuadro V.12 indica cómo los habitantes de Cundinamarca, el Valle del Cauca y Antioquia están sobreprotegidos, al paso que los del Norte de Santander, Nariño, Bolívar y Boyacá, entre otros, son comparativamente desamparados.

La condición económica de los afiliados al ICSS es en general superior a la del grueso de la población colombiana. En el cuadro V.13 se cotejan la distribución de ingreso de los cotizantes al Instituto con aquellos de la población económicamente activa, rural, urbana y total. Para leer correctamente el sentido de las cifras, es preciso notar que mientras la distribución del ICSS se funda sobre el *salario* básico mensual del afiliado, las de población económicamente activa se refieren a ingreso *total* mensual de los *ocupados*, lo cual por supuesto carga los dados en favor del Instituto. Además, las catego-

rías del último tienden a incluir en los primeros tramos más elementos que las otras distribuciones, un hecho que trata de eliminarse en la última columna del cuadro. En todo evento, mientras cerca del 60% de la población rural percibía en 1971 menos de \$ 500, y el 27.8% de la urbana se hallaba en este nivel, sólo 23.2% de los afiliados al Instituto recibía salarios equivalentes. El grueso de los asegurados tenía salarios entre \$ 500 y \$ 1.000, por donde a partir de aquí la distribución de ingreso de los afiliados se acerca a la de la población urbana, pero sigue distando de la rural. En otras palabras, el Instituto amparaba sobre todo a los sectores urbanos medios bajos y bastante menos a los grupos rurales o urbanos bajos. En el otro lado, tampoco cubría al 1 ó 2% más rico de la población, donde presumiblemente figuran pocos trabajadores dependientes.

#### E. Implicaciones para la política de seguridad social en Colombia

Como es natural, el presente informe

CUADRO V — 11  
POBLACION ASEGURADA POR CAJA O SECCIONAL  
I.C.S.S.

Caja seccional	Población por caja (1973) (1)	Población asegurada (1974) (2)	Porcentaje de población asegurada (3)	Porcentaje de población urbana en el departamento (4)
Atlántico	661.920	67.741	10.23	93.89
Cundinamarca	3.130.605	403.444	12.89	77.88
Valle	1.871.144	213.100	11.39	77.27
Quindío	304.612	22.676	7.44	70.56
Antioquia	1.619.208	229.541	14.18	67.00
Risaralda	419.655	41.653	9.93	65.48
Bolívar	313.305	24.299	7.76	64.62
Meta	157.033	6.281	4.00	55.55
Caldas	479.325	35.119	7.33	55.35
Santander	462.559	38.716	8.87	53.68
Cesar	165.816	8.851	5.34	53.09
N. de Santander	349.806	12.856	3.68	52.14
Santa Marta	307.658	16.050	5.22	50.15
Tolima	316.526	20.615	6.49	49.14
Huila	304.288	13.448	4.42	48.99
Guajira	67.560	1.592	2.23	41.94
Nariño	291.809	11.565	3.96	35.48
Boyacá	342.001	20.820	6.09	30.87
Cauca	189.459	16.717	8.82	29.94
Chocó	49.556	7.08	1.43	28.61
<b>Total</b>	<b>11.803.895</b>	<b>1.205.792</b>		<b>100%</b>

Fuentes: (1) 4o. Censo Nacional de Población, resultados provisionales. DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, 279.

(2) *Revista de Seguridad Social* No. 2 (marzo) 1975. *Régimen Laboral Colombiano*, T. L. Caldas y otros. *Informes Estadísticos del I.C.S.S.*

(3) y (4) Cálculos de SER y FEDESARROLLO.

se ha ocupado sólo de ciertos aspectos de la evolución histórica, estructura y situación actual de la seguridad social en Colombia. Al limitante de esta perspectiva especializada se añade la falta de conocimiento sistemático sobre algunas facetas importantes de la seguridad, facetas que bien merecen intenso estudio en el futuro. Procedería en especial el análisis sobre el estado efectivo de la protección para trabajadores particulares

no afiliados al ICSS (en su mayoría rurales y tradicionales) y sobre las variedades de derechos introducidas mediante convenios colectivos de trabajo. Igualmente indicado sería evaluar la operación administrativa de cuando menos algunas entidades gestoras de seguridad, con énfasis en su panorama financiero, su eficacia y eficiencia, y sus relaciones cotidianas con el beneficiario, entre otras áreas de interés. Desde el ángulo social,

CUADRO V - 12

DISTRIBUCIONES PORCENTUALES DE LA POBLACION TOTAL Y DE LA  
POBLACION ASEGURADA POR EL ICSS, SEGUN DEPARTAMENTOS  
(CAJAS O SECCIONALES)  
(1973)

	Porcentaje del total los asegurados (1)	Porcentaje del total la población (2)	Indice de disimilitud (3) = (2) - (1)
Atlántico	55.62	55.61	-0.01
Cundinamarca	33.46	26.52	6.94
Valle	17.67	15.85	1.82
Quindío	1.88	2.58	-0.70
Antioquia	19.04	13.72	5.32
Risaralda	3.45	3.56	-0.11
Bolívar	2.02	2.65	-0.63
Meta	0.52	1.33	-0.81
Caldas	2.91	4.06	-1.15
Santander	3.27	3.92	-0.71
Cesar	0.75	1.40	-0.67
N. de Santander	1.07	2.96	-1.89
Santa Marta	1.33	2.61	-1.28
Tolima	1.71	2.68	-0.97
Huila	1.12	2.58	-1.46
Guajira	0.13	0.57	-0.44
Nariño	0.96	2.47	-1.51
Boyacá	1.73	2.90	-1.17
Cauca	1.39	1.61	-0.22
Chocó	0.06	0.42	-0.36
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>		<b>14.09*</b>

Fuente: Cuadro V.11 y cálculos SER y FEDESARROLLO.

\* Véase la explicación de este índice en el cuadro 9.

valdría efectuar un “análisis de contenido” de la legislación y convenios de trabajo pertinentes a lo largo de la historia. El impacto de dispares valores e intereses, clases sociales y grupos de presión, resistencias a la alteración del sistema, procesos de argumentación, movilización y negociación en la génesis de la seguridad, serían también capítulos necesarios para mejor entenderla y proyectarla. FEDESARROLLO aspira a contribuir en algo a esta tarea.

No obstante su carácter provisional, las razones y datos presentados hasta

aquí sugieren algunas directrices generales para el mejoramiento de la seguridad social. Como ya se indicó, ésta debe ante todo perseguir la protección eficaz y eficiente de toda la población contra los distintos riesgos económico-laborales; al lado de este objetivo, es reconocida la importancia de la previsión social como instrumento de desarrollo económico y de redistribución del ingreso. Pero en el diseño de estrategias operan por supuesto dos series de restricciones: económicas —o de escasez de recursos— y políticas —o de compromiso de fuerzas sociales—. Así, sin desatender ningún fren-



CUADRO V - 13

DISTRIBUCIONES DE INGRESO PARA LA POBLACION COLOMBIANA Y  
PARA COTIZANTES DEL ICSS, 1970

Ingreso mensual ó Salario ICSS \$	Población económicamente activa						Trabajadores afiliados al ICSS			
	Rural <sup>1</sup>		Urbana <sup>2</sup>		Total <sup>3</sup>				(Corregido)*	
	%	Acumulado	%	Acumulado	%	Acumulado	%	Acumulado	%	Acumulado
Menos de \$ 500	59.7	59.7	27.8	27.8	40.0	40.0	23.30	23.20	21.73	21.73
\$ 501 a \$ 1.000	29.8	89.5	33.3	61.1	32.0	72.0	38.42	61.72	38.54	60.27
\$ 1.001 a \$ 1.500	6.2	95.7	16.1	77.2	12.3	84.3	13.72	75.44	15.77	75.44
\$ 1.501 a \$ 2.000	2.0	97.7	8.2	85.4	5.8	90.1	11.16	86.60	10.41	85.85
\$ 2.001 a \$ 2.500	0.9	98.6	2.3	89.7	3.0	93.1	—	86.60	6.13	91.98
\$ 2.501 a \$ 3.000	0.2	98.8	2.2	91.9	1.4	94.5	—	86.60	3.18	95.16
\$ 3.001 a \$ 4.000	0.3	99.1	2.8	94.7	0.8	96.3	—	86.60	—	95.16
\$ 4.001 a \$ 5.000	0.2	99.3	1.6	96.3	1.1	97.4	10.70	97.30	1.59	96.75
\$ 5.001 a \$ 6.000	0.2	99.5	1.0	97.3	0.7	98.1	2.70	100.00	3.19	99.94
\$ 6.001 a \$ 7.000	0.1	99.6	0.5	97.8	0.4	98.5	—	—	—	99.94
\$ 7.001 a \$ 10.000	0.2	99.8	1.1	98.8	0.7	99.2	—	—	—	99.94
\$ 10.000 a \$ 15.000	0.1	99.9	0.7	99.5	0.5	99.7	—	—	—	99.94
\$ 15.000 a \$ 20.000	0.1	100.0	0.2	99.7	0.1	99.8	—	—	—	99.94
\$ 20.000 y más	0.0	100.0	0.3	100	0.2	100	—	—	—	100

Fuentes: (1), (2), (3): Polibio Córdova *et alii*: "La Distribución de Ingresos en Colombia". DANE: *Boletín mensual de estadística*, 237 (abril): 57-91, cuadro 18, 1971 (basado en la encuesta Nacional de Hogares, 1970). (4): ICSS: Resumen y comentarios del informe estadístico, 1974, p.11. (5): Cálculos SER-FEDESARROLLO.

\* Puesto que las categorías de salario mensual del ICSS no corresponden exactamente a los intervalos de la tabla, se hizo el ajuste suponiendo que la densidad de trabajadores en el tramo superior excedente de los intervalos de ICSS sobre los de la tabla es la mitad de la densidad en el resto del tramo. Por ejemplo, la primera categoría del ICSS va hasta \$ 539.99 e incluye el 23.30% de los trabajadores; para ajustarla al intervalo de \$ 0 a \$ 500, se divide 539.99 por 39.99 (el excedente) y el resultado se divide por 2 (media densidad). Esta cifra (6.75%) se aplica al porcentaje de trabajadores en la categoría:  $(.0675) \times (.2330) = 1.57\%$ , que se sustrae del porcentaje inicial  $= (23.30) - (1.57) = 21.73$ . El residuo (1.57%) se acumula a la categoría siguiente, y así sucesivamente.

te, es preciso asignar prioridad a aquellas opciones que maximicen la eficacia de la seguridad, en cuanto sean económica y políticamente viables.

Situados frente al dilema, parece más atinado intentar extender la previsión a nuevos grupos, antes que mejorar las prestaciones de la población ya cubierta; y no porque la condición de los segundos sea satisfactoria, sino porque la de los primeros es bastante peor. Claro está que algunas formas de seguridad —más propiamente, de "seguro social" en la nomenclatura del cuadro V.2— deben revertir al asegurado en proporción al valor de su aporte. Pero las contribuciones patronales —en tanto en cuanto son trasladadas al consumidor en forma de precios más elevados, o al fisco, por vía de deducción tributaria—, y aún más, los aportes del gobierno pueden y deben utilizarse con arreglo a la exigencia de

solidaridad social. En breve, extender más que intensificar la previsión, acortando primero la distancia entre la minoría cubierta y la mayoría desprotegida.

Existen muchas diferencias de índole prestacional y financiera, en teoría y en hecho, no sólo entre los cuatro regímenes aquí reseñados, sino también con toda probabilidad, entre los múltiples de cobertura especializada y origen contractual o legal. Razones jurídicas, —el derecho adquirido— tanto como políticas, impiden la unificación del sistema en el corto plazo. Pero al menos, y mientras se sostiene el empuje hacia la extensión de la cobertura, las disparidades existentes entre la minoría protegida pueden ser congeladas, haciendo en principio oídos sordos a propuestas con denominación específica. Si bien hay mucho que decir sobre el punto, también parece recomen-



dable acercarse al principio de unidad de gestión, para racionalizar y consolidar el sistema de seguridad, limando además las inequidades en prestación y finanzas.

La seguridad social puede ser instrumental al crecimiento económico en dos aspectos principales: suministrando recursos al mercado de capitales y mejorando la calidad del "capital humano". Porque los recaudos del seguro social (para riesgos a largo término sobre todo) como algunas prestaciones patronales (la cesantía y el subsidio familiar) representan sumas considerables y eventualmente disponibles para proyectos de capitalización, es importante seguir estudiando fórmulas para la adecuada movilización de tales recursos; pero cualesquiera sean los mecanismos adoptados, ellos deben en primer y principal lugar asegurar la solvencia del sistema, para que no se frustre el propósito primario del seguro y de las prestaciones. Como cuestión de grado además, la cobertura de riesgos de salud tal vez haya de ser mejor estimu-

lada que la de contingencias de largo término: no sólo porque tales programas sean de efecto más inmediato, ni porque probablemente, sean más eficaces para la redistribución del ingreso, sino también porque —como cada vez se documenta mejor en la literatura— la inversión en capital humano es una de las más eficaces para el desarrollo.

La extensión, en vez de la intensificación de la seguridad; la unificación de prestaciones o de gestión; la progresividad reforzada en el sistema, o la prelación a programas de salud, son apenas lineamientos generales, necesitados de amplia elaboración, y con los cuales se puede estar o no en acuerdo. Pero resulta difícil apartarse de otros puntos: la seguridad social —o su ausencia— tocan en lo hondo la suerte de muchos colombianos y, a juzgar por todo indicio, su importancia económica, social y política crecerá con rapidez inmediata. La reflexión y el debate son pues obligados.

# La Política de Recursos Hídricos en Colombia y la Experiencia Internacional

*Jaime Saldarriaga Sanín*

## A. Introducción

El agua desempeña un papel fundamental en el bienestar de la población, como elemento esencial del medio ambiente y como determinante de los asentamientos humanos. Esta es una realidad, como lo es también que el tema de la política de recursos hídricos ha pasado al primer plano de la actualidad, tanto a nivel nacional como supranacional.

Se ha adquirido conciencia de la situación que plantea la inexorable limitación del recurso frente a las crecientes necesidades por satisfacer para el establecimiento del adecuado habitat humano, en unas circunstancias en las cuales la presión demográfica y la migración rural urbana se acentúan, quedando los servicios básicos de acueducto y alcantarillado completamente insuficientes, tanto en los grandes centros urbanos como en las poblaciones rurales.

Es el agua también elemento de primordial importancia para el abastecimiento de electricidad, en una situación nacional e internacional bien conocida

de crisis energética; así mismo, constituye elemento vital en el desarrollo hidro-agrícola frente a unas perspectivas mundiales de escasez de alimentos, y frente a un Plan de Desarrollo Nacional que busca unas metas bien explícitas de alimentación y nutrición de la población. Requiere, además, ser controlada para disminuir las grandes pérdidas agropecuarias y de otra índole que ocasionan las inundaciones fluviales características del sistema hidrológico colombiano. Finalmente, el agua como elemento de transporte, puede jugar a través de la navegación fluvial un papel destacado dentro de una política nacional de transporte.

El problema del agua es universalmente reconocido y constituye una preocupación común de todos los países, así como de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas. Su solución implica el diseño de una verdadera política en el pleno sentido de la palabra, porque las opciones que se asuman en relación con ella, acciones u omisiones, positivas o negativas, son eminentemente políticas. Se necesitan entonces decisio-

nes políticas para ponerla al servicio de la comunidad y para hacerla llegar a la parte más pobre de la población colombiana, a quienes una u otra opción puede implicar un cambio radical en sus propias condiciones de bienestar. Este es un aspecto que conviene recordar para evaluar las responsabilidades de aquellos que con su inercia, pasividad u oposición frenan el desarrollo efectivo de una política de recursos hídricos.

## B. Aspectos conceptuales de la política de recursos hídricos

Para fines de este artículo la política hídrica se entiende como el conjunto de acciones del gobierno, provenientes de las diferentes ramas del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), y a diferentes niveles, que afectan el desarrollo y la asignación del recurso agua. Su desarrollo se refiere a las acciones que se adoptan respecto a su distribución en el espacio y en el tiempo, mientras que la asignación se relaciona con las decisiones que afectan su distribución entre los usuarios potenciales.

Los objetivos finales de una política de recursos hídricos no difieren en principio de los objetivos de otras políticas, y en último término se basan en los criterios de bienestar social. Los medios a través de los cuales ella se ejecuta son las instituciones sociales, y precisamente los cambios en éstas determinan en gran parte el cumplimiento de tales objetivos<sup>1</sup>.

Con frecuencia sucede que las acciones de las diferentes ramas del gobierno en sus distintos niveles no están coordinadas. Los objetivos específicos de una acción pueden estar desconectados o ser opuestos a los de otra. Tal falta de

coordinación y multiplicidad de objetivos es uno de los problemas importantes que debe resolver una política hídrica. Son estos aspectos institucionales los que se discuten a lo largo de este artículo.

## C. La experiencia internacional en política de recursos hídricos

Como todas las demás políticas, la de recursos hídricos también varía ampliamente entre países, dependiendo de las condiciones específicas de cada uno en lo relativo a las características físicas, económicas, sociales y políticas. Entre ellos, Estados Unidos, México y Venezuela ofrecen experiencias valiosas y presentan distintos estados de madurez en el desarrollo de las instituciones sociales para la realización de la política hídrica.

El primero de ellos muestra una trayectoria que data desde principios del siglo, comenzando con una organización bastante descentralizada y evolucionando progresivamente hacia un manejo más unificado y coordinado del recurso. El segundo, México, es entre los países latinoamericanos el que le ha dado una mayor importancia al aprovechamiento del agua, y ha sido el primer país en el mundo en contar con un organismo especializado a nivel de Secretaría (equivalente a un Ministerio nuestro) para su manejo. Y por último, Venezuela ha desplegado una gran actividad, particularmente en los últimos años, en la conformación de instituciones para el aprovechamiento del recurso.

### 1. Estados Unidos

El marco constitucional del gobierno ha determinado en buena medida la política hídrica de los Estados Unidos. Así, la mayor parte de la responsabilidad se deja a los estados. El gobierno federal se

<sup>1</sup> Ciriacy-Wantrup, *Water Policy*, Handbook of Applied Hydrology, V. T. Chow, Mc Graw Hill Book Co., 1964.

responsabiliza principalmente por las acciones que implican relaciones interestatales o internacionales.

#### a. El gobierno federal

La organización del gobierno federal en materia hídrica se ha desarrollado históricamente comenzando por organizaciones establecidas según sean los fines buscados por los proyectos (navegación, control de inundaciones, riego, etc.), aproximándose progresivamente a un esquema institucional cada vez más integrado y coordinado.

En relación con la navegación, el U. S. Army Corps of Engineers es la entidad federal con mayor ingerencia en el planeamiento, construcción y operación de los proyectos. Sin embargo, la importancia creciente del desarrollo fluvial con fines múltiples, y la interrelación entre el uso del agua para el transporte y para otros fines, inevitablemente ha atraído otras entidades hacia esta área, tales como el U. S. Bureau of Reclamation, el U. S. Coast Guard, y el U. S. Geological Survey.

En materia de control de inundaciones la responsabilidad federal ha aumentado progresivamente. A través de la Ley de Control de Inundaciones (1927, 1936, 1944, 1954) se estableció que el gobierno federal debía participar con los estados y otras corporaciones locales en proyectos de control de inundaciones, si los beneficios "sea quien fuere el que los recibiere" exceden los costos<sup>2</sup>. El Cuerpo de Ingenieros es la principal entidad responsable de preparar, ejecutar y operar los esquemas de control de los principales ríos. La Secretaría del Interior (Recursos Naturales) es responsable por el mercadeo de la potencia generada en los proyectos del Cuerpo de Inge-

nieros, y el Departamento de Agricultura puede construir obras en cuencas de menos de 250.000 fanegadas.

El interés federal en el riego se concretó desde 1902 a través de la Ley de Adecuación (Reclamation Act), la cual responsabilizó al U. S. Bureau of Reclamation del riego, con el objeto de estimular el desarrollo regional de las tierras áridas del Oeste.

La actividad federal en el suministro de agua municipal e industrial es especialmente un sub-producto de la realización de proyectos para usos múltiples, y se limita a elaborar los estudios de necesidades futuras y a formular los planes incorporando las proyecciones respectivas de demanda. Los aspectos relativos a la calidad del agua se han considerado en la Ley de Control de la Contaminación y su ejecución corresponde al U. S. Department of Health, Education and Welfare.

El creciente interés y la participación federal en el desarrollo hídrico han dado origen a numerosos comités de estudio, los cuales han producido recomendaciones para una mejor coordinación con el fin de eliminar la duplicación de esfuerzos y actividades. Las propuestas han sido generalmente de dos tipos: ubicar todas las actividades relacionadas con el agua en una sola entidad y establecer una junta de revisión de todos los proyectos. Adicionalmente, se han formulado propuestas para una mejor coordinación federal en la rama legislativa a través de comités asesorados por un equipo profesional<sup>3</sup>.

#### b. Los gobiernos estatales

El área más importante de la política de los gobiernos estatales es la legisla-

<sup>2</sup> Se introdujo de esta manera el criterio beneficio-costeo en la legislación.

<sup>3</sup> Ciriacy-Wantrup, *Resource Conservation, Economics and Policies*, University of California, Berkeley, 1963.

ción; su acción ha sido muy limitada en la construcción de obras hidráulicas. En varios estados, se han creado distritos públicos con el propósito de lograr un manejo integrado de las aguas superficiales y subterráneas, así como distritos de control de inundaciones, de conservación del agua y suelos. La cooperación interestatal se ha realizado por medio de comités y se han conformado entidades con grupos de estados, experiencia que se ha encontrado bastante positiva.

Aunque la Ley de Control de Inundaciones establece que los estados sean consultados durante las etapas de planeamiento de los proyectos federales, y que además tengan la oportunidad de revisar las propuestas de los proyectos finales, en la práctica, sin embargo, esto raramente sucede. Una de las barreras para una efectiva colaboración federal-estatal en la política hídrica es la multiplicidad de agencias federales, a menudo con políticas conflictivas, con que deben tratar los estados. Se ha sugerido que una mejor coordinación de las entidades federales y la adopción de una organización regional dentro de éstas, mejoraría sustancialmente las relaciones estado-federales<sup>4</sup>.

La coordinación de la política hídrica intraestatal es débil como consecuencia de la existencia de entidades especializadas para cada propósito. Parece por tanto deseable consolidar las entidades ejecutivas en forma similar a las federales, en el sentido de concentrar la administración de los recursos en una sola entidad.

La idea del desarrollo hídrico integral tomando como unidad la cuenca fluvial se concretó en la Tennessee Valley Authority (TVA), que ha constituido un valioso experimento, como respuesta a la débil coordinación federal, estatal-fede-

ral e interestatal. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que este mecanismo puede ser una solución del problema a nivel de cuenca, pero no lo resuelve a nivel nacional<sup>5</sup>.

## 2. México

Coincidiendo con el importante hecho político que constituyó el surgimiento del Partido Revolucionario Institucional de México, en 1946 se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, como evolución de la Comisión Nacional de Irrigación, con el fin de que la administración pública contara con el órgano indispensable para hacer posible la unidad de acción en el aprovechamiento del agua.

Hasta 1946, diversos organismos federales intervenían en el manejo del agua. La Secretaría de Agricultura desempeñaba funciones de autoridad, otorgando concesiones; la Comisión Nacional de Irrigación realizaba obras de riego; la Secretaría de Salubridad y Asistencia auxiliaba a los municipios para dotarlos de servicios de agua potable y alcantarillado; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas emprendía obras de defensa contra las inundaciones; y la comisión Federal de Electricidad las de generación de energía.

“La coordinación de todos esos órganos del Gobierno Federal, para realizar equilibradamente el aprovechamiento del agua con obras de finalidad múltiple, era difícil e ineficaz, de donde se originaban frecuentes interferencias, dificultando, cuando no imposibilitando, el logro de soluciones adecuadas”<sup>6</sup>. Para evitar tales inconvenientes, se creó por Ley en 1946 la Secretaría de Recursos Hidráulicos,

<sup>5</sup> Ciriacy-Wantrup, 1964, op. cit.

<sup>6</sup> J. Hernández T., *El agua y la Revolución Mexicana*, Ingeniería Hidráulica en México, Vol. 23, No. 4, 1969.

<sup>4</sup> Ciriacy-Wantrup, 1964, op. cit.



que concentró las actividades de los órganos antes mencionados, exceptuando la Comisión Federal de Electricidad, con la cual se coordina cuando interviene el agua como elemento de generación. Para la planificación y ejecución a nivel regional; se crearon Comisiones Ejecutivas para el Desarrollo de Cuencas, dependientes de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

La política actual persigue los siguientes propósitos específicos<sup>7</sup>:

- Acelerar la terminación de las obras en proceso.
- Incrementar la eficiencia de los aprovechamientos y distritos de riego existentes.
- Incrementar la pequeña y mediana irrigación.
- Aprovechar los ríos con caudales abundantes, todavía no utilizados.
- Abastecer las zonas urbanas e industriales.
- Desarrollar la flora y la fauna acuática.

La administración mejicana modificó la estructura orgánica de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, creando una Subsecretaría de Planeación con la función de elaborar el Plan Nacional Hidráulico y los Planes Hidráulicos Regionales, así como de realizar todos los estudios socio-económicos y de ingeniería que se requieren para formular los análisis de factibilidad de los proyectos de inversión.

### 3. Venezuela

La política hídrica de este país se basa en un Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, como

elemento complementario del Plan de la Nación. El organismo de planificación y vigilancia es la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) el cual es organismo asesor y consultivo de la Presidencia de la República. Le compete, además, la realización de todas las actividades auxiliares y complementarias necesarias en el campo técnico, administrativo, de organización y de información que le permitan ejecutar su función planificadora. Está concebido como autoridad única para la administración del recurso, actuando sobre un régimen de acción concertada con los ministerios, institutos y empresas de servicios públicos interesados<sup>8</sup>.

En el ámbito regional se definen unidades administrativas de aprovechamiento de los recursos hidráulicos con base en criterios físicos (conformación de cuencas), políticas (división política) y socio-económicos.

En materia legal se ha llegado a la formulación de una ley aprobatoria del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos como instrumento jurídico necesario para su ejecución y para la plena realización de las funciones de COPLANARH. Finalmente, se ha determinado también la necesidad de formular una Ley General de Aguas.

Venezuela, sin embargo, no muestra ni la experiencia ni la consolidación institucional existente en el caso mexicano, para el desarrollo de sus recursos hídricos. Podría decirse que su política está atravesando un proceso de maduración antes de llegar a su consolidación.

<sup>7</sup> Secretaría de Recursos Hidráulicos, *Plan Nacional Hidráulico*, México, febrero, 1973.

<sup>8</sup> P. P. Azpúrua y M. C. de Sosa, *Venezuela: Bases de una Política Hidráulica*, Caracas, agosto, 1972.

## D. El caso colombiano

### 1. La organización institucional en el ámbito legislativo

Desde el punto de vista legal, la política hídrica en Colombia empezó a conformarse en 1927 cuando se estipuló por primera vez que el agua como bien público era dominio de la Nación. Ha venido elaborándose desde entonces a través del Código Civil un conjunto de Leyes, Decretos, Resoluciones y Acuerdos emanados del ejecutivo relativos al dominio de las aguas; al aprovechamiento de las aguas por los riberanos y no riberanos; a los usos especiales (acueducto, hidroelectricidad, explotación de los lechos de los ríos, uso de aguas para ferrocarriles); a las obras de riego; y a la servidumbre, conservación, salubridad y administración de las aguas<sup>9</sup>.

Merece especial mención el Código Sanitario Nacional de 1953 que estableció normas para el manejo del agua desde el punto de vista sanitario, iniciativa que puede considerarse avanzada para la época, y el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de 1974.

Sin duda alguna, el nuevo Código de Recursos Naturales Renovables es el acontecimiento de mayor trascendencia desde el punto de vista institucional. No se limita a dictar normas, sino que muy acertadamente trata de precisar en una forma rigurosa los conceptos esenciales que intervienen en la definición de una política ambiental, haciendo del documento un instrumento verdaderamente didáctico. Compendia únicamente las normas esenciales para el manejo del medio ambiente, tales como:

“... los medios para realizar la política ambiental o sea la creación de los instrumentos económicos,

educativos y puramente institucionales, los métodos de adquirir derecho a usar los recursos naturales renovables, las formas de actividad administrativa que tienen relación con ellos, las restricciones y limitaciones al dominio y uso de aquellos, las prohibiciones por cada uno de los recursos y la creación de instituciones concretas...”<sup>10</sup>.

El Código constituye pues un excelente marco para el manejo del medio ambiente, aunque con un sabor quizás demasiado “conservacionista”, en el sentido de dar más énfasis a la preservación que al desarrollo de los recursos.

El Presidente de la República está revestido de facultades extraordinarias hasta fines del presente año para reformarlo y adicionarlo. Parece oportuno que sea sometido a un severo examen desde todo punto de vista, no sólo por parte del sector público, sino también del sector privado, con el objeto de que las observaciones que de cualquier orden puedan existir, sean tenidas en cuenta en una eventual reforma o adición en el inmediato futuro.

### 2. La organización institucional en la rama ejecutiva

Si bien el panorama podría calificarse de optimista en la rama legislativa respecto a la formulación de una política hídrica, lo mismo no podría decirse en relación con la rama ejecutiva. En efecto, la estructura administrativa actual es muy compleja y descoordinada, y parece haberse constituido en un limitante para la ejecución de una dinámica y eficiente política hídrica, especialmente en razón del gran número de Ministerios y entidades que tienen una relación directa e importante con el aprovechamiento del agua.

El Ministerio de Minas y Energía tiene la responsabilidad principal del desarro-

<sup>9</sup> INDERENA, ICA-CIRA, *Manual de Legislación de Aguas*, Bogotá, 1972 e INDERENA, *Legislación de aguas de uso público en Colombia*, 1973.

<sup>10</sup> *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*, INDERENA, Bogotá, 1975.

llo hidroeléctrico en el campo nacional, a través del Instituto Colombiano de la Energía Eléctrica (ICEL).

El Ministerio de Agricultura tiene las funciones de ejecución de la política del recurso en cuanto está directamente relacionada con el sector agropecuario. A través del INDERENA realiza sus funciones de manejo y conservación del agua, y en general de desarrollo de los recursos naturales renovables, siendo evidente la amplitud de tales funciones. Al INCORA se le han asignado específicamente las labores de estudio, promoción y realización de obras de defensa contra las inundaciones, regulación de caudales, riegos y avenamientos, con el objeto de adecuar las tierras, además de modificar la estructura de la propiedad rural.

El Ministerio de Obras Públicas tiene la responsabilidad principal de la navegación fluvial, y ejecuta estas funciones a través de la Dirección General de Navegación y Puertos.

El Ministerio de Salud tiene a su cargo las labores de ejecución de la política hídrica a nivel nacional en cuanto se refiere al aprovisionamiento de agua potable y alcantarillados a la población, función que realiza a través del Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL), particularmente en las poblaciones más pequeñas.

Aparece pues obvia la dispersión de funciones entre los cuatro ministerios. Si bien es cierto que existe algún grado de coordinación entre sus actividades a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la capacidad operativa actual del DNP en este campo es limitada, para permitir una eficaz coordinación de las mismas. Por otro lado, el hecho de que las entidades de los diferentes ministerios tienen propósitos específicos diversos, dificulta, cuando no

imposibilita, la gestación de proyectos de propósito múltiple. Estos, como se sabe, pueden presentar ventajas comparativas en muchos casos, que se hacen más evidentes a medida que aumenta la demanda por el recurso. Además, no es realista esperar, como algunos parecen sugerir, que la gestación de dichos proyectos se origine en el propio DNP, ya que ésta no es su función, o en los políticos de las diferentes regiones, puesto que su preparación requiere la elaboración de estudios técnicos y socio-económicos en muchos casos de alcance nacional y con criterios que sobrepasan los intereses puramente regionales.

Este problema se ha obviado en cierta medida mediante la creación de Corporaciones de Desarrollo Regional tales como la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR), la Corporación del Valle del Sinú (CVS), cuyos intereses exceden cualquier propósito único en la formulación de los proyectos. Sin embargo, no es claro que este esquema deba generalizarse a todo el país, ya que ello implicaría la creación de un número tal de corporaciones regionales que se dificultaría el proceso de coordinación y planificación.

### E. Perspectivas

Podría pensarse en una solución de carácter descentralizante, responsabilizando a los departamentos por la formulación de proyectos de aprovechamiento del recurso con un enfoque de uso integral, solución ésta que merece considerarse con detenimiento. Naturalmente esta solución requeriría un alto grado de coordinación entre los departamentos y las entidades de carácter nacional que actúan en los mismos para lograr los resultados deseados.

Aún así, existen proyectos que sobrepasan los ámbitos departamentales, que tampoco están cubiertos por corporaciones regionales, como son por ejemplo las posibilidades del desarrollo del medio y del bajo Cauca, así como de la hoya del río Magdalena que por sí sola cubre un área bastante grande e importante del territorio nacional.

Para éstas y para otras áreas en condiciones similares surgen inmediatamente diversos interrogantes. ¿Es posible ejecutar óptimamente una política hídrica bajo el esquema institucional actual? ¿Existen los mecanismos ejecutivos apropiados que puedan dar origen a las formulaciones de proyectos con un enfoque integral de aprovechamiento del recurso? La respuesta a estas preguntas parece ser negativa. Por ejemplo, si bien el INDERENA está realizando estudios básicos en la cuenca Magdalena-Cauca, ninguna entidad tiene la responsabilidad específica de formular un plan de aprovechamiento integral del recurso, sino que diferentes entidades (ISA, INDERENA, INCORA, Ministerio de Obras Públicas) han venido realizando estudios individuales para diferentes propósitos específicos.

El caso de los distritos de INCORA es otro ejemplo conocido. Desde el punto de vista de eficiencia económica difícilmente podría demostrarse que los distritos en su conjunto puedan considerarse como modelos de desarrollo; varios y serios han sido los errores cometidos en algunos de ellos, no todos imputables directamente a la técnica nacional. Vale la pena observar, además, que estos proyectos han sido concebidos con un enfoque exclusivamente hidro-agrícola, ésto es, no se buscaron en ellos, por ejemplo, soluciones para el abastecimiento de agua potable para las comunidades, que en muchos casos pudieran haber sido perfectamente complementarias con el desarrollo hidro-agrícola.

Pero más grave aún es que los distritos tampoco puedan considerarse propiamente como modelos de redistribución de ingresos, siendo éste precisamente el objetivo fundamental de INCORA. Aunque a través de ellos se han beneficiado muchos campesinos de bajos ingresos, también se han subsidiado muchos propietarios de altos ingresos a quienes no se han cobrado los costos incurridos en la construcción de las obras, efecto éste que es claramente regresivo.

El Presidente de la República ha anunciado repetidamente su política en relación con el INCORA:

"... El problema del riego y la desecación desempeñarán papel primordial, para recuperar porciones del territorio nacional hasta hoy desaprovechadas. De ahí el que yo haya insistido, en forma constante, en la necesidad de desvincular del INCORA las obras de infraestructura hidráulica. Al lado del INCORA, dotado de recursos propios para resolver el problema social agrario, debe existir un Ministerio o Instituto de Recursos Hidráulicos..."<sup>11</sup>.

Sin embargo, hasta el momento nada ha resuelto el gobierno en relación con este problema. Existe la creencia en algunas esferas, de que la creación de nuevas entidades ejecutivas tendría una mala imagen política puesto que ella implicaría un crecimiento de la burocracia. Sin embargo, la experiencia confirmada por los casos atrás mencionados de los Estados Unidos, México y Venezuela, específicamente en el sector hídrico, muestran cómo los países han tenido que entrar a considerar reformas profundas de sus instituciones, en algunos casos radicales, en otros progresivas, con el fin de buscar mecanismos y soluciones adecuadas para el aprovechamiento óptimo de sus recursos. Cuando las instituciones no se adaptan a la evolución de los problemas de la vida real, se vuelven obsoletas, y esto es lo que parece está sucediendo en el sector hídrico colombiano.

<sup>11</sup> A. López M., *Un mandato claro*. Bogotá, 1974.

La solución planteada por el Presidente coincide con la solución adoptada por el gobierno de México y está de acuerdo con la recomendación de ubicar todas las actividades hídricas en una sola entidad, que reiteradamente ha sido hecha por numerosos comités de estudio en el caso de los Estados Unidos. Si la entidad encargada fuera un Ministerio responsable de todas las actividades relacionadas directamente con el desarrollo del agua, se tendría un instrumento ejecutivo fuerte al más alto nivel para realizar una política hídrica integral en forma unificada, y para preparar un plan nacional de aprovechamiento del recurso. Evidentemente, esta solución requeriría una reforma sustancial de la estructura administrativa actual que sobrepasaría las facultades que actualmente tiene el Presidente para modificar la administración pública.

A falta de esta solución, la creación de un Instituto responsabilizado por la ejecución de toda la política hídrica y por la preparación de los planes, dotado de una suficiente capacidad técnica, administrativa y financiera, contribuiría en gran parte a lograr el objetivo señalado. Ello demandaría una reestructuración de la organización administrativa actual que no podría realizarse dentro de

las facultades actualmente otorgadas al Presidente, a menos que se efectuara a través de una reasignación de funciones entre Institutos y/o entre Ministerios de tal manera que no signifique la aparición de una entidad *adicional*.

La segunda solución básica que se plantea a la luz de la experiencia internacional es la de establecer una junta o comisión permanente de alto nivel, encargada de la revisión de todos los proyectos hídricos, así como de la formulación de planes integrales lo cual sería similar al caso de COPLANARH en Venezuela. Esta alternativa indudablemente contribuiría a un desarrollo más coordinado e integral del recurso, aunque es un mecanismo menos fuerte para garantizar la ejecución y operación de los proyectos.

Una recomendación más específica para el caso colombiano supera las pretensiones de este artículo. Fundamentalmente, se ha buscado llamar la atención sobre el problema existente. El país ha venido esperando durante más de un año una solución concreta a un problema que ha sido planteado por el mismo gobierno a través de su máximo representante.



# Legislación y Problemas Urbanos\*

*Rodrigo Losada Lora*

## A. Introducción

Se encuentran actualmente en consideración del Congreso tres proyectos de ley sobre problemas urbanos y una propuesta de Ley Orgánica sobre desarrollo urbano<sup>1</sup>. Todos ellos abarcan aspectos extremadamente complejos y acuciantes de las ciudades colombianas, relacionados con la planeación integral de su desarrollo, la vivienda y los arrendamientos.

\* Este informe hace parte del estudio sobre barrios piratas en Bogotá, adelantado por FEDESA-RROLLO en los últimos dos años, cuyos resultados serán publicados en corto tiempo. En su elaboración colaboró Gladys Delgado Lerzundy.

<sup>1</sup> Se trata de los Proyectos de Ley Número 14, "Sobre Reforma Integral Urbana", del Senador Mariano Ospina Hernández; 23, "Por el cual se dictan normas sobre control de arrendamientos y defensa del inquilino", del Senador Edmundo López Gómez; y 41 "Por el cual se dictan normas sobre vivienda", del Senador José Ignacio Vives Echavarría. La propuesta de Ley Orgánica fue hecha ante la Comisión Tercera del Senado por el Senador Jorge Perico Cárdenas al rendir su informe sobre dichos Proyectos de Ley, el 11 de septiembre del año en curso.

En este informe se desea hacer un aporte sobre el tema, basado en el estudio de las disposiciones legales expedidas durante este siglo respecto al desarrollo urbano de Bogotá, y más específicamente de aquellas que, en una forma u otra, han pretendido frenar u orientar la expansión descontrolada de esta ciudad, ocasionada principalmente por la proliferación de los barrios clandestinos. Aunque la mayoría de estas disposiciones se refieren exclusivamente a Bogotá, los problemas que ellas tratan son comunes a todos los grandes centros urbanos del país.

"La experiencia es madre de la sabiduría", reza el viejo aforismo. Se considera por tanto que los proyectos de legislación en estudio por parte del Senado, pueden enriquecerse con el conocimiento de las vicisitudes de las leyes, decretos, ordenanzas y acuerdos municipales, que han tratado sobre temas afines.

Los comentarios que siguen, responden a una inquietud muy singular, a saber, la de identificar los factores es-

tructurales que determinan el nacimiento y la multiplicación de los barrios piratas. Por tales se entienden, no aquellos barrios originados por invasión de propiedad ajena, sino los surgidos contraviniendo las disposiciones legales sobre nuevas urbanizaciones. En los barrios piratas sus habitantes han pagado por el lote que ocupan, pero carecen generalmente de uno o más servicios públicos fundamentales, como son el agua domiciliar, el alcantarillado, la luz domiciliar, el alumbrado público, etc. Con frecuencia, además, poseen precarios títulos de propiedad del lote que ocupan. Uno de los factores estructurales que explican la aparición de los barrios piratas son las disposiciones legales que a continuación se exponen. Pero junto a ellas, y actuando a un nivel probablemente más profundo, se encuentran otros factores, tales como el rápido crecimiento demográfico de la ciudad, los bajos niveles del ingreso de la mayoría de la población, la insuficiencia de la política gubernamental en materia de vivienda popular, el relativamente alto nivel de desempleo, la valorización ingente de los terrenos mejor ubicados y de aquellos dotados de servicios públicos, el desequilibrio general entre la oferta y la demanda en el mercado de la vivienda, y el incentivo de las grandes utilidades para los urbanizadores ilegales.

A continuación se consideran solamente tres tipos de disposiciones gubernamentales, relacionadas las unas con el crecimiento urbano, las otras con la calidad de la vivienda obrera, y unas terceras con la actividad de los urbanizadores, particularmente los llamados en el lenguaje común, "piratas".

## **B. Disposiciones sobre el crecimiento urbano**

Conviene clasificar estas normas en dos grupos según sea la extensión de su

cobertura geográfica: las que se refieren a la ciudad como un todo, y las que se refieren a los barrios o urbanizaciones dentro de ella.

### *1. Normas relacionadas con la ciudad*

Las normas expedidas en esta materia se relacionan con los límites de la ciudad (perímetro), el reparto de la tierra urbana según su uso (zonificación), y la fijación de objetivos generales para su futuro desarrollo físico (planes de desarrollo urbano).

Se hace, en seguida, un recuento de ellas, en modo alguno exhaustivo. Al hacerlo, se toma una perspectiva histórica porque el fenómeno de los barrios piratas, cuya historia está aún por escribirse, es casi tan viejo como las primeras de esas normas y porque muchas de ellas han sido expedidas a lo largo de los años, precisamente para hacer frente a la multiplicación errática de esos barrios.

#### **a. El perímetro urbano**

El fijar un límite legal a la expansión de la ciudad no tendría, en principio, nada que ver directamente con la aparición de los barrios piratas; sin embargo, puede contribuir indirectamente a ella.

El perímetro urbano establece un límite geográfico máximo a la eventual prestación de servicios públicos municipales (tales como agua, alcantarillado, luz, teléfonos, etc.). Es muy posible que un lote de terreno dotado de estos servicios (o con la posibilidad legal de obtenerlos) tenga un mayor valor que uno próximo, al otro lado del perímetro urbano, que no los tiene (ni puede, según la ley, tenerlos).

Muchos lotes contiguos o cercanos al perímetro urbano, pero fuera de él, resultan ser comparativamente muy ba-

ratos; en la práctica, son los únicos que están al alcance de una gran parte de las familias de bajos ingresos, y tienen el atractivo de quedar relativamente cerca de la ciudad. Basta por ejemplo, la actividad de un buen negociante y la inacción de las autoridades, para que surjan los barrios piratas en dichas zonas<sup>2</sup>. Se menciona esta inacción porque el establecimiento de un perímetro ha conllevado, al menos en las últimas décadas, la prohibición de urbanizar los terrenos exteriores a él. Sin embargo, la historia de esas décadas atestigua que tal prohibición ha sido repetidamente quebrantada.

En el presente siglo, la primera fijación explícita de un perímetro o límite de la ciudad, más allá del cual no se prestarán los servicios públicos, ni se permitirá la construcción de barrios, data de 1914<sup>3</sup>. Se trazó entonces un "polígono dentro del cual las propiedades serán tratadas como predios urbanos".

Este perímetro ha sido ampliado a través de los años, en general, al parecer, para aceptar legalmente los hechos urbanísticos cumplidos; es decir, para incluir dentro de los límites urbanos los barrios ya existentes, que han surgido más allá del perímetro autorizado<sup>4</sup>.

La historia pues, de los Acuerdos sobre perímetro urbano pone al descubierto su frecuente inoperancia. Como explicación de ésta se sugieren dos razones principales, aunque no únicas:

i. El texto de las normas legales es con frecuencia impreciso y permite muchos escapes legales. Un ejemplo de vaguedad legal es el siguiente (art. 8 del Acuerdo 15 de 1940):

"Los barrios que queden situados fuera del perímetro y se hayan desarrollado de hecho sin prospecto alguno aprobado por el Municipio, y que contravinieren las disposiciones legales sobre higiene, deberán conformarse a estas disposiciones en el menor tiempo, y no se permitirá en ningún modo su desarrollo".

ii. No ha existido una firme y sostenida decisión por parte de la administración municipal para poner en práctica las normas establecidas. En ocasiones ello se debe a que las medidas que sería necesario tomar son impopulares y, por tanto, poco atractivas políticamente para un gobernante. También influye en esta inacción el que la norma legal con frecuencia no especifica debidamente a quién compete qué; o estipula la participación de funcionarios de muy diversas entidades, sometiendo la actividad de cada uno de ellos a lentos formalismos burocráticos. En ciertos casos, aún por

explícitamente el Acuerdo 6 de 1914; los Acuerdos 35 y 57 de 1945, fueron expedidos para extender el perímetro urbano de 1940 y poder así incorporar a la ciudad los barrios Las Granjas, Techo, Las Ferias, Río Negro, Puente Aranda, San Pedro, Santa Inés, Bravo Páez, Barrio Inglés y San Isidro. El perímetro fue una vez más modificado en 1949 por el Acuerdo 11; en 1951 el Alcalde, en uso de atribuciones especiales dadas por el gobierno nacional, expide el Decreto 185 delimitando un nuevo perímetro y derogando el Acuerdo 57 de 1945; poco después, en el mismo año, se modifica este Decreto (por el Decreto 414) para incluir los barrios que se pretendió ignorar en el Decreto 185, a saber: Las Ferias (al parecer un nuevo desarrollo), San Fernando, Río Negro (nuevo desarrollo), la Perseverancia, Guavio, Egipto y Girardot; una nueva ampliación del perímetro urbano se expidió en 1955 (Decreto 436) y la más reciente fue de 1968 (Decreto 1119). Sería útil precisar cuántos barrios y familias fueron incorporadas al perímetro urbano por medio de cada uno de estos Acuerdos.

<sup>2</sup> Téngase presente que los barrios piratas también han surgido dentro del perímetro urbano. Pero esto no parece ser tan frecuente en una perspectiva histórica.

<sup>3</sup> Acuerdo 6 del Concejo de Bogotá. En adelante siempre que se hable de "Acuerdo N°" se refiere a las disposiciones normativas del Concejo de Bogotá. Igualmente, cuando se haga referencia a "Decreto N°", se trata de decretos del Alcalde de Bogotá. En algunos puntos, la historia legal que aquí se esboza se benefició de un manuscrito, no publicado, de Amparo Mantilla de Ardila, titulado *Zonificación: Normas en el Siglo XX — Su relación con la Estratificación Urbana*, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá, octubre 3 de 1974.

<sup>4</sup> El Acuerdo 74 de 1925 fijó un nuevo perímetro; lo mismo hizo el Acuerdo 15 de 1940, que derogó

enumerarse, los urbanizadores piratas parecen haber comprado con dádivas la inacción de algunos funcionarios. Finalmente, esa falta de decisión a veces también proviene de la convicción que algunos funcionarios abrigan sobre la inutilidad de sus esfuerzos para controlar las urbanizaciones piratas. Este conjunto de razones se aplica igualmente a la ineficiencia de otras normas legales que se mencionan en las próximas secciones.

#### b. La zonificación urbana

Así como en el caso del perímetro urbano, las normas que zonifican a Bogotá, han sido al parecer, coyuntura favorable para que otros factores entren a determinar la aparición de los barrios piratas.

De hecho, el origen de las disposiciones sobre zonificación (a comienzos de la década del 40) está aparentemente muy relacionado con la proliferación de los barrios piratas. Según P. W. Amato, los grupos más acomodados e influyentes de la época se hallaban alarmados ya desde 1940 con el peligro de un cerco de "barrios obreros", tanto legales como piratas, que impidiera el desarrollo de las nuevas zonas residenciales, donde dichos grupos esperaban vivir<sup>5</sup>. Resultado de esta inquietud fue la primera zonificación de Bogotá, en 1944<sup>6</sup>, que dividió la ciudad en siete zonas según el uso que se podía dar al terreno, la actividad económica que se permitía, y el nivel socio-económico de sus habitantes. Entre las zonas para habitación, se habla allí de "zonas estrictamente residenciales" y "zonas para barrios obreros". Para cada una de ellas se fija, entre otros, un frente

mínimo del lote sobre la calle y un porcentaje máximo del área del lote sobre el cual se puede construir. En el caso de las "zonas para barrios obreros", se exigen mínimo "7.50 metros de frente", no se permite construir sobre más del 50% del predio, y se estipula que en dichos barrios, "los solares para casas de habitación deben tener mínimo 150 metros cuadrados"<sup>7</sup>.

Como se puede apreciar por lo dicho, la forma como se zonificó a Bogotá en 1944 impuso requisitos muy exigentes para un alto porcentaje de las familias residentes en la capital. Con ello, no obstante el que la ejecución de ésta y sucesivas normas haya sido laxa, se añadió un estímulo a la formación de barrios piratas.

Las normas recién mencionadas de 1944 fueron modificadas ligeramente en 1951<sup>8</sup>, pero los cambios de mayor fondo se dieron en los últimos quince años<sup>9</sup>. En ese período se refinaron mucho los criterios de zonificación y su aplicación facilita la conformación de una ciudad menos segregada socialmente.

El área mínima de los lotes individuales se redujo, pero únicamente en algunas zonas residenciales obreras, a ochenta y seis, y luego a sesenta y cinco metros cuadrados en 1961 y 1967 respectivamente<sup>10</sup>. En 1974 el concepto de área

<sup>7</sup> Artículos 84 y 86 del Acuerdo 21 de 1944.

<sup>8</sup> Decreto 185 de 1951.

<sup>9</sup> Acuerdos 30 de 1961, Acuerdo 51 de 1963, Mapa de Zonificación Generalizada de 1964, Acuerdo 65 de 1967 y Decreto 1119 de 1968. La última zonificación de Bogotá se encuentra en el Decreto 159 de 1974.

<sup>10</sup> Según los Acuerdos 30 de 1961, 65 de 1967 y el Decreto 1119 de 1968, el área mínima de los lotes va creciendo progresivamente según el nivel socio-económico de la zona residencial. En 1961 el área "mínima" de un lote de zona R-0 (equivalente a "clase alta") era de 960 metros cuadrados; en 1967 se redujo ese requisito a 750.

<sup>5</sup> P. W. Amato, *An Analysis of the Changing Patterns of Elite Residential Areas in Bogotá, Colombia*, Tesis doctoral, Latin American Studies Dissertation Series No. 7, Cornell University, 1968, p. 202-217.

<sup>6</sup> Acuerdo 21 de 1944.

mínima es, en gran parte, reemplazado por uno bastante parecido, pero mucho más flexible, el de 'densidad neta'. Esta designa el máximo número de viviendas individuales que pueden levantarse sobre cada hectárea neta (es decir, descontando la superficie para vías y otras áreas de cesión) y es para los barrios pobres de 150. El frente mínimo del lote, en los barrios obreros más modestos, pasó a ser de 5 metros en 1961, y a partir de 1974 deja de mencionarse como requisito. La norma sobre porcentaje máximo del área del lote sobre el cual se permite construir pasa a ser 60% para los barrios obreros en 1951, y a partir de 1961 desaparece de las normas legales.

Estas modificaciones a las normas de 1944 van en la dirección de un mayor realismo, teniendo en cuenta los bajos ingresos de un gran sector de la población bogotana. Pero junto a las normas de zonificación, se han dictado otras disposiciones referentes a las características, ya no de cada lote individualmente, sino de la urbanización o barrio, las cuales conllevan costos adicionales que termina pagando el comprador del lote. A ellas se dedica una próxima sección.

### c. Planes de desarrollo urbano

Los pocos planes de desarrollo urbano de Bogotá aprobados en este siglo tratan ante todo de la estructura física de la ciudad<sup>11</sup>. Por ejemplo, identifican vías

Aún así, ello implica un uso poco racional y, por ende, poco económico del espacio, que encarece innecesariamente los escasos terrenos urbanos disponibles.

<sup>11</sup> El Acuerdo 74 de 1925 aprobó el plano de "Bogotá Futuro" y el Decreto 185 de 1951 el "Plan Piloto" hecho por Charles Edouard Jeanneret (Le Corbusier). Han existido otros planes que no han sido sancionados formalmente por las máximas autoridades distritales o municipales (Alcalde y Concejo), pero que aparentemente han tenido alguna incidencia en el desarrollo de la ciudad, tales

principales existentes o que se, deben construir, dan normas sobre sus andenes y zonas intermedias, establecen zonas verdes y parques, y delimitan sobre un mapa las áreas de futuro desarrollo residencial, industrial, etc., a las cuales las nuevas urbanizaciones deben ajustarse.

Está por hacerse una evaluación objetiva del impacto de los planes de desarrollo sobre el crecimiento urbano de Bogotá. En varios aspectos ese impacto parece muy débil. Por ejemplo, en cuanto respecta a la expansión geográfica de la ciudad, ha imperado un sistema de *laissez-faire*, interrumpido apenas en ocasiones. Ello ha conducido a una expansión excesiva y caprichosa, y al encarecimiento concomitante de los terrenos y de los servicios públicos.

La ineficacia aparente de los planes de desarrollo urbano para controlar y dirigir la expansión geográfica en gran parte se debe, al parecer, a una falta de realismo en su concepción. Aparentemente, dichos planes han ignorado, valga un ejemplo, el fenómeno tan extendido de los barrios piratas. Planificar a Bogotá haciendo caso omiso de la práctica urbanística de poco más o menos la *mitad* de su población parece utópico. La falla de fondo de esos planes probablemente proviene de divorciar la planificación vial y estética y la zonificación de la ciudad, de otros elementos propios de una planificación urbana integral, tales como los planes de vivienda y de servicios públicos, las iniciativas para incrementar los recursos oficiales y hacer más eficiente su administración, etc.

Añádase a esto el que hasta 1954, año en que se creó el Distrito Especial de Bogotá, las autoridades de los municipios

como el Plan Regulador (1953) y los Planes Distritales de 1957 y 1961. El más reciente es el llamado 'Plan General de Desarrollo Integral para el Distrito Especial de Bogotá' adoptado por el Decreto 159 de 1974.



aledaños a esta ciudad funcionaban en forma por completo independiente de las de la capital. La escasa planificación urbana que existía se aplicaba, por lo tanto, a la capital y no a esos municipios vecinos. Además, las autoridades de estos municipios, en particular las de Bosa, Usme, Fontibón y Engativá, tomaron una actitud singularmente pasiva respecto al nacimiento errático de los barrios ilegales<sup>12</sup>.

Los párrafos anteriores han reunido y comentado las principales normas legales de este siglo que tratan sobre el crecimiento urbano de la ciudad como un todo<sup>13</sup>. Unas establecen límites al área total urbanizable en Bogotá, otras zonifican el área delimitada por ese perímetro, y algunas determinan objetivos físicos para el desarrollo futuro de la ciudad. Todas esas normas tienen alguna relación con el nacimiento y multiplicación de los barrios piratas, y aunque ninguna puede considerarse como causa directa de este fenómeno, han contribuido a crear circunstancias favorables para su desarrollo.

## 2. Normas relacionadas con las urbanizaciones

Estas normas, no todas de origen municipal, se refieren a ciertas características físicas y legales, que deben tener las urbanizaciones o barrios: licencia para su formación, servicios públicos comunes y áreas mínimas reservadas para uso público (parques, escuelas, etc.).

En concordancia con los objetivos de este informe a continuación se consideran únicamente las normas sobre los barrios obreros más pobres. No en razón de que "barrio pirata" y "barrio obrero" muy pobre sean sinónimos. Sino porque es posible, y así se podrá apreciar en los párrafos que siguen, que las normas respecto de los barrios obreros más pobres sean demasiado exigentes, dado el nivel socioeconómico de sus habitantes potenciales. En tales circunstancias, éstos bien pueden buscar una alternativa más acorde con sus recursos, como la que se les presenta en los barrios piratas.

### a. Licencia para urbanizar

Las normas que exigen al urbanizador obtener de las autoridades municipales un permiso antes de construir, son muy antiguas. En este siglo las hay desde por lo menos 1902<sup>14</sup>. Ya desde ese entonces se observa también que es requisito indispensable para obtener el permiso de construir la presentación de los planos de la construcción. Son muchas las disposiciones legales que renuevan, con diversos matices, el requisito de una licencia municipal para construir o urbanizar<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Reflejo de los problemas de la época, es el texto siguiente, aprobado en la Asamblea de Cundinamarca en 1935: "Los municipios vecinos de Bogotá no autorizarán urbanizaciones dentro de sus territorios sin ser aprobadas por la dirección de Obras Públicas del Departamento, la cual sólo impartirá su aprobación a las urbanizaciones que estén conformes con los requisitos que al respecto exige el municipio de Bogotá" (art. 3 de la Ordenanza 31 de 1935). Véase también el Decreto 329-Bis de 1952 de la Gobernación de Cundinamarca. Al respecto, se puede también consultar CID, *Alternativas para el Desarrollo Urbano de Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1969, p. 55.

<sup>13</sup> Todas ellas son de nivel municipal porque es a las autoridades municipales (Concejo y Alcalde), a quienes compete intervenir en primera instancia en todos los problemas urbanísticos del municipio o distrito.

<sup>14</sup> Acuerdo 10, 1902.

<sup>15</sup> Por ejemplo, Acuerdo 6 de 1914, Acuerdo 74 de 1925, Acuerdo 48 de 1934, Acuerdo 15 de 1940, Acuerdo 21 de 1944, Decreto 185 de 1951, Acuerdo 30 de 1961, Acuerdo 65 de 1967, Decreto 1259 de 1973 y Decreto 159 de 1974. Más

A ellas deben añadirse varias disposiciones departamentales (previas a la creación del Distrito Especial en 1954) y nacionales. Entre las primeras se encuentra, por ejemplo, la Ordenanza 14 de 1936 de la Asamblea de Cundinamarca, cuyo artículo 487 reza así:

"En ningún municipio pueden concederse permisos para urbanizaciones, sin la previa autorización de la Dirección Departamental de Obras Públicas, la cual no puede otorgarla sin la presentación de los respectivos planos y de un estudio satisfactorio sobre condiciones higiénicas de la urbanización"<sup>16</sup>.

En los últimos años la gravedad del problema creado por las urbanizaciones piratas, no sólo en Bogotá sino prácticamente en todas las ciudades principales del país, llevó al Congreso Nacional a expedir la Ley 66 de 1968, "por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas y se determina su inspección y vigilancia"<sup>17</sup>. Esta Ley exige que todos los urbanizadores se inscriban como tales ante la Superintendencia Bancaria y obtengan de ella una licencia para cada obra de urbanización que emprendan.

Como ocurre con las disposiciones sobre el perímetro urbano, las que exi-

aún, ya desde 1928, las empresas municipales crearon una dependencia encargada de tramitar las licencias de urbanización. Es el origen de lo que hoy se denomina el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Ver, DAPD, *La Planificación en Bogotá*, Bogotá, 1964, p. 39-41.

<sup>16</sup> Véanse también la Ordenanza 31 de 1935 y el Decreto 329-Bis de 1952 de la Gobernación de Cundinamarca, arts. 2-4 y 10.

<sup>17</sup> Reglamentada por el Decreto 219 de 1969; reglamentaciones complementarias han sido hechas por los Decretos 1380 y 2244 de 1972. Antes de la Ley 66, el gobierno nacional hizo dos esfuerzos vanos para organizar una estructura gubernamental que pudiese controlar a los urbanizadores; son el Decreto/Ley 2181 de 1964 y el Decreto/Ley 2349 de 1965, este último reglamentado por el Decreto 979 de 1966. Véase al respecto la exposición de motivos del proyecto de la Ley 66 de 1968, hecha por el entonces Ministro de Hacienda, Abdón Espinosa Valderrama, en *Anales del Congreso*, X, (1967), 2122-2124.

gen una licencia o permiso para construir o para urbanizar han sido repetidamente ignoradas hasta el presente. Generalmente, sólo las grandes firmas las suelen tener en cuenta, por lo menos en lo fundamental. Y ello, al parecer, no por miedo a las sanciones que siguen al incumplimiento (también estipulados desde hace muchos años, como se verá en una sección próxima), cuanto por afán de prestigio profesional y como resultado de la competencia entre las firmas.

Quizás las razones de este incumplimiento sean las mismas que se sugirieron anteriormente, cuando se trató el tema del perímetro urbano. A las que habría que añadir la falta de sanciones efectivas y el excesivo costo de tiempo que implica al urbanizador tramitar todos los papeles necesarios para obtener la licencia de urbanización<sup>18</sup>.

Los barrios piratas en Bogotá no han surgido por carencia de disposiciones legales en su contra; aunque con defectos, éstas existen. Su inoperancia probablemente ha facilitado el desarrollo de dichos barrios tal como se conocen hoy en día. Pero no parece razonable argüir que, de haberse corregido sus fallas y haber sido aplicadas con diligencia, esas

<sup>18</sup> En la ponencia presentada por el Concejal Hisnardo Ardila Díaz a favor del Proyecto de Acuerdo 11 de 1972, que pasó a ser el Acuerdo 21 de 1972 sobre mejoramiento de barrios piratas, se dice: "El Acuerdo 65 de 1967 señala 'Las normas y el procedimiento que debe cumplirse para urbanizar terrenos en el área del Distrito Especial de Bogotá'. Infortunadamente este procedimiento es tan complejo que desestimula las urbanizaciones que podríamos llamar normales y ajustadas a las disposiciones distritales y logra en cambio la proliferación de urbanizaciones clandestinas... Basta con anotar que para lograr la aprobación de una urbanización por parte del Distrito es necesario seguir un sistema de tipo lineal que comprende cuarenta y tres (43) pasos aproximadamente con gestiones de papeleo y lleno de requisitos que conllevan un tiempo de seiscientos (600) días". *Anales del Concejo del Distrito Especial de Bogotá*, año XXXVIII, No. 1115, octubre 18 de 1972, p. 282.

normas habrían evitado el fenómeno pirata. Habría sido como querer detener un río con un pilar de cemento.

#### b. Servicios públicos

Desde hace muchos años, las normas legales determinan los servicios públicos que deben tener las nuevas urbanizaciones. En 1902 se exige que los "nuevos barrios" (no importa su nivel socioeconómico) estén dotados de alcantarillado, alumbrado público, aceras y vías de anchura no inferior a 12 metros. Sería interesante calcular el costo de la construcción de dichos servicios en esa época, y qué porcentaje de familias de la ciudad habrían tenido la capacidad económica para comprar un lote en tales condiciones. Es muy posible que estos requisitos sobre servicios públicos hayan sido adecuados, en 1902, para un barrio de clase media o clase alta; pero inadecuados, por ser excesivamente costosos para las clases pobres.

Las normas sobre servicios han cambiado, naturalmente, con el correr de los años<sup>19</sup>. Pero, hasta hace poco, predominaba la tendencia que se acaba de sugerir, a saber, la de exigir unos requisitos relativamente difíciles de llenar y, por ende, muy costosos aun en los barrios de familias pobres.

Sólo en 1961 se vino a reconocer que las exigencias de higiene y comodidad pueden, al parecer, quedar adecuadamente atendidas con requisitos urbanísticos menos rigurosos. El Acuerdo 30 de ese año dispuso que los barrios de las zonas residenciales obreras fueran dotadas por sus urbanizadores, como míni-

mo, de pilas públicas de agua, alumbrado y teléfonos públicos. No se pide, inicialmente, alcantarillado, pero sí que cada casa tenga su letrina, que las vías sean en macadam y las principales con riego asfáltico<sup>20</sup>. Se espera que, progresivamente, las familias de esos barrios y las autoridades municipales vayan mejorando los servicios, instalando agua, luz domiciliaria, alcantarillado, etc.

El Acuerdo 65 de 1967 (art. 13, ord. 4) aumentó ligeramente las exigencias mínimas en servicios públicos y limitó su aplicación a sólo unas secciones de los barrios obreros. El Acuerdo 20 de 1972, hoy vigente, llamado de "normas mínimas", adoptó unas disposiciones semejantes a las de 1961, pero reservó su aplicabilidad a esas mismas secciones de que habla el Acuerdo 65 de 1967. Esta parece ser una política más realista para tratar de imponer algún control a la actividad de los urbanizadores piratas. Sin embargo, no es claro que haya tenido éxito en este respecto. Probablemente ello se debe a que las sanciones previstas por el incumplimiento de estas normas son de muy difícil aplicación (quedan muchos escapes legales y hay lugar a diversas maniobras dilatorias) y a que ha faltado decisión en las autoridades máximas del distrito para aplicarlas.

#### c. Areas de cesión

En cuanto a las llamadas áreas de cesión, es decir, las partes de una urbanización que se ceden a las autoridades municipales para usos de beneficio común, las normas legales han ido imponiendo progresivamente mayores exigencias a lo largo de este siglo.

En 1902, se ordenó ceder una plaza de 80 metros por lado por cada 5 hectáreas

<sup>19</sup> Se encuentran normas sobre los servicios públicos que debe tener una urbanización en los Acuerdos 6 de 1914, 75 de 1925, 48 de 1934, 15 de 1940, 21 de 1944, 57 de 1945, 30 de 1961, 65 de 1967 y 20 de 1972 (con los decretos reglamentarios 1259 y 1260 de 1973).

<sup>20</sup> Ver artículo 47, ord. 5, del Acuerdo 30 de 1961.

de urbanización<sup>21</sup>. Se invitaba al urbanizador a cederle gratis al municipio el área correspondiente a las vías públicas; de no hacerlo así el urbanizador, se le obligaba a una negociación con el municipio. Aparentemente, sólo en 1934 se vino a requerir la cesión de un área para establecimientos escolares<sup>22</sup>, fuera de la correspondiente a vías y plazas.

Otra disposición legal importante en esta materia vino a tomarse en 1961<sup>23</sup>. Por medio de ella se obliga al urbanizador a ceder un porcentaje del área de la urbanización para parques y jardines, zonas escolares, estacionamiento de vehículos y vías. Este porcentaje es mayor entre más bajo sea el nivel socio-económico de la zona residencial. La lógica de esta relación yace en la tendencia observada entre la gente de mayores ingresos para dejar espontáneamente un mayor espacio destinado a jardines y estacionamiento de vehículos. Paradójicamente, este mecanismo<sup>24</sup> tiende a descargar sobre las familias de escasos ingresos el pago de un mayor porcentaje de áreas de cesión, pues es muy probable que el urbanizador de los barrios obreros no quiera absorber la pérdida de utilidades que significa tener que ceder un porcentaje mayor de terreno para usos comunes<sup>25</sup>. El Decreto 159 de 1974, hoy vigente, ordena un porcentaje igual de áreas de cesión en todas las zonas residenciales.

De todo lo anterior se puede deducir que las normas existentes relacionadas con las urbanizaciones, en particular, las que determinan la necesidad de una licencia previa, los servicios públicos y las áreas de cesión, dada la inoperancia de las sanciones por su incumplimiento, ponen en desventaja al urbanizador que las cumple frente al urbanizador pirata. Este, al ignorarlas, puede ofrecer sus terrenos a un precio más barato y recobrar más rápidamente el capital invertido. El otro, tiene que pagar más por el suministro de los servicios públicos y el valor de las áreas cedidas; por lo tanto, si quiere obtener una utilidad igual a la del urbanizador pirata, tiene que vender más caro. Por otro lado, la prolongada demora que conlleva el trámite de la licencia y la consecución de los servicios públicos le obliga a tener inactivo el capital que invirtió en el lote durante un largo período. Este es uno de los factores que explica el surgimiento incesante de las urbanizaciones piratas.

### C. Disposiciones sobre la calidad de la vivienda

Hoy en día prácticamente no existen normas legales que, respecto a los estratos socio-económicos bajos, impongan una calidad mínima en los materiales de construcción de las viviendas o en su disposición interior. No era así la situación hace algunos años.

El Acuerdo 10 de 1902 formula requisitos como los siguientes. En las casas sobre las vías públicas más secundarias (las que allí se llaman de "cuarta categoría" y que corresponden fundamentalmente a las de los barrios más pobres) se debía tener una fachada con zócalo de ladrillo prensado o sillería, con una altura de 50 centímetros sobre el andén. Para toda nueva construcción se exigía, por ejemplo, un muro medianero (el que separa las casas de otras contiguas) de

<sup>21</sup> Acuerdo 10 de 1902.

<sup>22</sup> Acuerdo 48 de 1934. En el intervalo entre 1902 y este año, los Acuerdos 6 de 1914 y 74 de 1925 establecieron otras normas sobre cesión.

<sup>23</sup> Acuerdo 30 de 1961.

<sup>24</sup> Que con modificaciones (Acuerdo 65 de 1967 y Decreto 1119 de 1968) estuvo vigente hasta 1974, cuando fue suprimido por el Decreto 159 de dicho año.

<sup>25</sup> Las ideas de este párrafo proceden del manuscrito inédito de Amparo Mantilla de Ardila, antes mencionado, *Zonificación: Normas en el Siglo XX — Su Relación con la Estratificación Urbana*.

mínimo 50 centímetros de ancho, una tubería de ventilación en la cocina y un inodoro en cada casa y en cada piso con tubería de hierro y plomo (no de arcilla) y con piso impermeable. Como lo puede apreciar el lector, se fija una calidad mínima de construcción relativamente alta, que no podía menos de encarecer los costos de la vivienda y hacerla inalcanzable a sectores muy amplios de la población.

Las normas de 1902 cayeron aparentemente en desuso (no se sabe hacia qué época), a juzgar por el hecho de que no se las vuelve a mencionar en parte alguna. Sin embargo, en 1925, se adopta otra norma exigente para la gente de pocos recursos (aunque desde el punto de vista "estético" algunos la crean muy apropiada): las casas de los barrios obreros deben tener mínimo 3.50 metros de altura<sup>26</sup>.

De 1944 (Acuerdo 21) en adelante ya no se vuelven a formular requisitos (que afecten a los barrios obreros) sobre la calidad de la vivienda o sobre su altura mínima. Sencillamente se determina que, por ejemplo, las casas de los barrios obreros sólo podrán ser de uno o dos pisos, que deben dejar un fondo del lote sin construir (como patio), se fija una anchura mínima del frente del lote sobre la calle, etc.<sup>27</sup>.

Las disposiciones legales sobre la calidad de la vivienda de los barrios obreros posiblemente han contribuido al desarrollo de las urbanizaciones piratas en las primeras tres décadas del presente siglo. Quien quisiera comprar un lote dentro del perímetro urbano en esa época, sabía que probablemente tendría que hacer

una inversión adicional en vivienda a fin de conformarse a las normas mencionadas. Para quien no fuera posible ese gasto forzoso, lo más racional habría sido pensar en otras soluciones, por ejemplo, vivir en un inquilinato, hacer una invasión o comprar un lote en un barrio situado fuera del perímetro urbano.

#### D. Disposiciones sobre la actividad de los urbanizadores

Las autoridades gubernamentales han buscado desde hace mucho tiempo controlar la actividad urbanizadora en la ciudad. El principal instrumento para ello ha sido el exigir que los urbanizadores obtengan aprobación gubernamental previa para sus planes y planos de urbanización.

Conviene destacar a continuación el aspecto de las sanciones (multas, prisión, etc.) aplicables a los urbanizadores que no cumplen la ley. Ellas, como toda sanción, deberían servir para disuadir a quien se sienta tentado de quebrantar las normas legales, atrás mencionadas, y para castigar ejemplarmente a quien se haya atrevido a violarlas. La realidad, tal vez, es otra.

La determinación de sanciones por infracción a las normas sobre urbanizaciones nuevas es tan vieja como la más antigua de las disposiciones que se han mencionado anteriormente. Al final del Acuerdo 10 de 1902 que trata sobre la calidad de las nuevas construcciones, las vías públicas y las nuevas urbanizaciones, se dice:

"La infracción de cualquier artículo del presente Acuerdo será castigado con una multa de cinco pesos (\$ 5.00) a cien pesos (\$ 100.00), y en caso de insolvencia, el Alcalde impondrá un arresto equivalente a un día por cada peso de multa"<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Acuerdo 74 de 1925, art. 16.

<sup>27</sup> Ver al respecto el Acuerdo 21 de 1944, el Decreto 185 de 1951, Acuerdo 30 de 1961, Acuerdo 65 de 1967, Decreto 1119 de 1968, Decreto 1259 de 1973 y Decreto 159 de 1974.

<sup>28</sup> Artículo 122.



Disposiciones semejantes han sido expedidas una y otra vez con el correr de los años. La mayoría de ellas son de origen municipal y acompañan a algunos estatutos sobre urbanizaciones<sup>29</sup>; otras están contenidas en los códigos de policía, sean estos departamentales, distritales o nacionales<sup>30</sup>, y otras se encuentran insertadas en disposiciones sobre muy variados temas<sup>31</sup>.

Como aspecto final y a título de un esbozo de la situación, se considerarán algunas de las sanciones vigentes en contra de los urbanizadores piratas de Bogotá. Intuitivamente puede afirmarse que el conjunto de normas penales actuales contra los urbanizadores piratas no es ni más severo ni más laxo que el existente en los últimos cincuenta años.

La Superintendencia Bancaria puede denunciar ante un Juzgado Penal a los urbanizadores que anuncien o desarrollen urbanizaciones sin estar inscritos ante dicha entidad. La sanción prescrita por ley para una infracción como ésta es

<sup>29</sup> Entre otras fuentes, véanse los Acuerdos 74 de 1925, 15 y 20 de 1940, 63 de 1949, 36 de 1962, 65 de 1967 y el Decreto 159 de 1974; además, las Resoluciones 91 de 1920 y 270 de 1935 de la Dirección Nacional de Higiene y el Decreto 329-Bis de 1952 del Gobernador de Cundinamarca, arts. 17-23.

<sup>30</sup> Por ejemplo, el Acuerdo 36 de 1962 (Código de Policía para el Distrito Especial de Bogotá), en particular los arts. 151 y 165 (modificados por el Acuerdo 65 de 1967, art. 59 y 63, complementados por el art. 65, todos hoy vigentes); y el Decreto Nacional 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), en especial los arts. 110, 215 y 217.

<sup>31</sup> Por ejemplo, en el Decreto Nacional 14 de 1955, "Por el cual se dictan disposiciones sobre prevención social", en especial, los art. 1, ord. 24, 28, 30 y art. 33 (este decreto fue derogado por el Decreto Nacional 1699 de 1964); la Ley 81 de 1960, "Reorgánica del impuesto sobre la renta", en particular los arts. 94-100. Una de las primeras normas nacionales que fija sanciones a los urbanizadores piratas es, al parecer, la Resolución 270 de 1935 de la Dirección Nacional de Higiene, que el Acuerdo 15 de 1940 del Concejo de Bogotá exhorta a cumplir (art. 15).

prisión de dos a seis años. Puede, así mismo, la Superintendencia denunciar a quien, estando debidamente inscrito como urbanizador, urbaniza un terreno sin tener permiso expreso de esta entidad para hacerlo. Y en ese caso la pena es de uno a cuatro años de cárcel<sup>32</sup>.

La misma Superintendencia puede embargar los bienes del urbanizador pirata, quitándole la administración de los mismos y transfiriéndosela al Instituto de Crédito Territorial, o disponer su liquidación, cuando aquél persista en manejar sus negocios de manera no autorizada o en urbanizar sin los debidos permisos<sup>33</sup>.

Puede, además, la Superintendencia imponer multas sucesivas de \$ 2.000 a \$ 50.000, convertibles en arresto, a las "personas o entidades que incumplan las órdenes o requerimientos que haya expedido la Superintendencia en uso de las facultades de inspección y vigilancia que ejerce sobre ellas en virtud de esta Ley"<sup>34</sup>. Esas multas pueden aplicarse, por ejemplo, a quien, después de haber sido amonestado por la Superintendencia Bancaria para que cumpla con las normas, continúa urbanizando con desconocimiento de ellas. La misma pena se puede imponer a quien haga propaganda a urbanizaciones, en cualquier forma, fingiendo por ejemplo estar inscrito en la Superintendencia o tener licencia para urbanizar<sup>35</sup>.

Pasando ahora al nivel distrital, las autoridades competentes pueden imponer multas de \$ 1.000 a \$ 300.000 a quien

<sup>32</sup> Ley 66 de 1968, art. 5, ord. 5 y art. 11.

<sup>33</sup> Ibid, art. 12.

<sup>34</sup> Ibid, art. 28.

<sup>35</sup> Ibid, art. 28.

"...directamente o por interpuestas personas inicie o adelante una urbanización o parcelación o ejecute obras de urbanismo y saneamiento sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Secretaría de Obras Públicas..."<sup>36</sup>.

La misma pena puede imponerse, *por cada contrato celebrado*, al

"...propietario de una urbanización o parcelación que prometa enajenar o enajene lote sin haber obtenido la licencia para ejecución de las obras de urbanismo..."<sup>37</sup>.

En virtud del Código Nacional de Policía:

"Los Alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán suspensión de obra: Al que necesitando de permiso para acometer la ejecución de obra, la inicie sin tal permiso o la haya adelantado con violación o desconocimiento de las condiciones fijadas en el permiso"<sup>38</sup>.

Se aprecia entonces que la actividad urbanizadora pirata es susceptible de sanciones potencialmente muy severas. El grave problema es que ellas casi no se aplican, o en los pocos casos que así se hace, suelen ser muy benignas. ¿Por qué?

En el caso de la Superintendencia Bancaria, se pueden señalar varias razones observadas en distintas circunstancias; una es su escaso personal, en comparación con la tarea que le corresponde, no sólo a nivel distrital sino de toda la nación. La Superintendencia Bancaria debe cerciorarse de la responsabilidad o idoneidad de quien solicita ser inscrito oficialmente como urbanizador, antes de proceder a inscribirlo; atender las quejas de los compradores de lotes en

los barrios piratas que se consideren perjudicados por el urbanizador; examinar los documentos y puntos de vista de la contraparte, el urbanizador; estudiar los documentos que el urbanizador debe presentar para obtener el permiso de urbanizar; preparar sumarios para uso interno que justifiquen las multas y para iniciar el proceso penal en caso de que se quiera imponer la pena de arresto; adelantar estos procesos en sus diversas etapas judiciales; atender las consultas que por escrito o personalmente se le dirijan, etc.

Para estas actividades la Superintendencia, a través de su División de Vivienda, cuenta actualmente con 29 funcionarios de nivel profesional. Téngase presente que sólo en Bogotá existían en julio de 1975, 320 barrios sub-normales, en su inmensa mayoría desarrollados por urbanizadores piratas.

En adición, la Superintendencia Bancaria en algunos períodos, parece haber adoptado con prioridad la política de evitar en todo lo posible la imposición de sanciones, optando en su lugar por un sistema de exhortaciones, conminaciones y arreglos amistosos. En otros casos parece haber sido remisa o excesivamente benévola con ciertos urbanizadores que, repetidamente y por varios años, han quebrantado las disposiciones de la Ley 66<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Por ejemplo, revisando las resoluciones de la Superintendencia Bancaria se pudo reconstruir el siguiente caso de uno de los más grandes urbanizadores piratas de Bogotá. En septiembre de 1969, se le ordena suspender toda propaganda sobre venta de lotes, orden que él (como le consta a la Superintendencia) no cumple. Dos veces en 1970 le envía la Superintendencia comunicaciones para que renueve su inscripción que ya está vencida y dé explicaciones ante las quejas de algunos propietarios de lotes que se sienten perjudicados por él; el urbanizador ignora las dos comunicaciones. En mayo de 1971 la Superintendencia, ante las repetidas infracciones de la Ley por parte de ese urbanizador, le impone una multa de cinco mil pesos (\$ 5.000.00). (Hasta aquí la fuente de datos es la

<sup>36</sup> Decreto 159 de 1974, art. 33.

<sup>37</sup> *Ibidem*, art. 37. Esta, y la pena anterior, ambas de nivel distrital, pueden doblarse en caso de reincidencia y son convertibles en arresto por mora en su pago o insolvencia del infractor (*ibidem*, art. 38 y 42).

<sup>38</sup> Decreto Nacional 1355 de 1970, art. 215.

Finalmente, la ineficacia de la Superintendencia para controlar los barrios piratas puede además explicarse por algunos vicios de la Ley 66 que le restan aplicabilidad expedita, particularmente en materia de tomar posesión y/o liquidar los negocios de un urbanizador pirata.

En cuanto a las razones de la infrecuente aplicación de sanciones por parte de las autoridades distritales en contra de los urbanizadores piratas, puede el lector tomar las mismas que se propusieron anteriormente, al hablar de las infracciones contra el perímetro urbano<sup>40</sup>.

De todo lo anterior se puede inferir que las normas legales sobre sanciones contra los urbanizadores piratas no han poseído un gran poder disuasivo. Ciertamente, muy a pesar de ellas, las urbanizaciones piratas se han multiplicado incesantemente a lo largo de las últimas décadas.

### E. Comentarios sobre proyectos actuales de legislación

Los escasos logros y los repetidos fracasos de las disposiciones legales, atrás

Resolución 1382 de 1971 de la Superintendencia Bancaria). Como el urbanizador continúa su actividad urbanizadora con repetidas y variadas infracciones a la Ley 66 de 1968, la Superintendencia le impone, un año después (mayo de 1972) una nueva multa, esta vez por \$ 20.000 (ver Res. 1562 de 1972). No obstante estos antecedentes, la Superintendencia, por Resolución 2846 de 1972 le renueva la licencia para urbanizar; y vuelve a hacerlo en 1973 (Resolución 1214), a pesar de que en la misma época continuaba en plena actividad urbanizadora pirata. Tres meses después de esa última renovación la Superintendencia (Resoluciones 2055 y 2076 de 1973) tomó, por fin, posesión de sus negocios, bienes y haberes en dos urbanizaciones y los entregó al Instituto de Crédito Territorial para que los administrara y diera cumplimiento a los compromisos urbanísticos que había incumplido. Como se ve, por cerca de cuatro años estuvo ese urbanizador haciendo negocios (y, muy probablemente, utilidades), a sabiendas de la Superintendencia y en forma prácticamente impune.

mencionadas, cuyo objetivo total o parcial era controlar el desarrollo de los barrios piratas, se convierten en sobrias lecciones para el futuro. Sugieren, primero, que la solución de los problemas urbanos de las grandes ciudades es extremadamente difícil. Segundo, que la contribución de las normas legales expeditas para la solución de algunos de ellos ha sido muy limitada. Tercero, que ese aporte tan reducido se debe, en gran parte, a la falta de frío realismo de sus autores.

Al leer los proyectos de ley sobre problemas urbanos y de vivienda hoy en consideración del Senado, se tiene la impresión de que en varios de sus aspectos ellos van a sufrir la suerte de la mayoría de las normas legales examinadas en este informe. En concreto, pretender controlar el canon de los arrendamientos de la vivienda urbana en Colombia, o fijar un tope a la cuota inicial en los contratos de compra-venta de vivienda a crédito, aunque muy noble en su intención, parece utópico. No se ha podido regular el desarrollo de los barrios piratas cuyo crecimiento está a la vista de las autoridades, menos se podrán controlar los contratos de arrendamiento, realizados entre dos particulares en forma muy poco visible. El gobierno carece, y carecerá por largo tiempo, de la abundancia de funcionarios y de la gran eficiencia administrativa, necesarias para vigilar los miles de contratos que, en dichas dos materias, se pactan cada semana en las ciudades del país, y para sancionar a los infractores de las normas proyectadas.

Tampoco parece realista el argüir que con estos proyectos de ley se faculta al ciudadano para llevar ante la justicia a quien abuse de él en materia de arrendamientos, cuotas iniciales, intereses sobre saldos, etc. La abrumadora mayoría de quienes experimenten dichos abusos jamás acudirán a la justicia. Unos,

<sup>40</sup> Ver páginas 110, 111.

coinciden en ser generalmente los más desvalidos, porque desconocen la ley; y si la llegan a conocer, ni se atreven, ni sabrán cómo, llevar sus quejas ante un juez. Los otros, porque sencillamente creen que es inútil recurrir a la justicia. Si no se pueden cumplir las leyes, es mejor no expedirlas. Es que a ningún sistema político le conviene desprestigiar su capacidad legislativa.

En el Proyecto de Ley No. 23 "por el cual se dictan normas sobre vivienda" se propone que quien construya cualquier tipo de soluciones de vivienda (casas, apartamentos, urbanizaciones) se registre en el Ministerio de Desarrollo Económico a fin de someter su actividad a la vigilancia del Estado. No se ve qué adición substancial, en esta materia específica, hace dicho proyecto sobre la Ley 66 de 1968 comentada anteriormente.

Si se desea ejercer un control sobre los urbanizadores, constructores y financiadores de vivienda, como lo pretenden tanto la Ley 66 de 1968, como el autor del referido Proyecto 23, sería más conveniente quitarle a la Superintendencia Bancaria las funciones que aquella ley le confió y crear una entidad especializada, con esas mismas funciones, pero mejor especificadas, y provista, además, de una vigorosa capacidad de policía judicial.

Como complemento de ellas, si se desea que las disposiciones surtan su efecto, habría que crear unos procedimientos, excepcionalmente ágiles, para atender las infracciones de las normas sobre urbanizaciones, construcciones y créditos para vivienda. Conforme a ellos se tramitarían los pleitos en estos respectos.

En cuanto al Proyecto de Ley No. 14 "sobre Reforma Integral Urbana", se discute a continuación únicamente lo

relativo a los barrios ilegales (artículos 52 y 53).

En su artículo 53 se propone la expropiación de los terrenos desarrollados ilegalmente para redistribuirlos en un momento oportuno

"entre quienes han sido inducidos a comprar lotes en tales barrios. En estos casos se considera que los aportes pagados por esos compradores hasta la fecha de iniciación del proceso de expropiación representan una adecuada indemnización para el propietario del terreno en que se asienta el barrio ilegal y los pagos pendientes de los compradores se destinarán a las obras de acondicionamientos y renovación urbana que fueren necesarias de acuerdo con los planes que elabore el municipio afectado".

Tal propuesta es una medida audaz que puede resultar peor que el mal que trata de remediar. Presuponiendo que llegara a ser aplicada con todo el rigor, la celeridad y la amplitud del caso (lo cual no es, ni mucho menos, obvio) muy probablemente desaparecerían los urbanizadores piratas. Pero, ¿qué haría la gente que hoy en día encuentra en esos barrios prácticamente su única oportunidad de adquirir un lote e ir construyendo en él, poco a poco, su casa propia? Los programas de vivienda realmente popular que desarrollan el ICT y otras entidades similares se quedan muy cortos frente a la demanda por vivienda de las familias de bajos ingresos. Y si se quisiera efectuar un programa masivo de vivienda popular *efectivamente adecuado* a las necesidades de los sectores urbanos más pobres, surgen, entre otras, dos preguntas: ¿de dónde van a salir los ingentes recursos financieros para un programa de tal magnitud? Con la ejecución de ese plan, ¿no se incrementaría todavía más la migración hacia las grandes ciudades y el desempleo en ellas?

Todo lo anterior hace pensar que el sistema de expropiación al cual se acaba de aludir, conduciría probablemente al incremento desorbitado de las invasiones, ante la carencia de otras alternativas de vivienda para las clases pobres.

Y la misma consecuencia sería de temerse si se llega a convertir en realidad la idea, propuesta por algunos, de expropiar todos los territorios aledaños a las ciudades para irlos utilizando progresivamente según lo requiera el crecimiento de cada centro urbano. Esa idea tiene muchos méritos, bien expuestos en la ponencia que se citó al comienzo de este informe. Pero dada la inoperancia de la administración pública y su crónica escasez de recursos, no se ve cómo las necesidades de vivienda de la mayoría de la población urbana puedan ser atendidas *oportunamente* interponiendo ese proceso de expropiación. De ciudad de barrios piratas, Bogotá, por ejemplo, pasaría a ser, como otras ciudades latino-americanas, ciudad de invasiones.

A complejos problemas, complejas soluciones. Un procedimiento que vale la pena ensayar para atender a la gran necesidad de lotes para vivienda que se hace patente en los barrios piratas, es que el Estado ofrezca lotes provistos con un mínimo de servicios públicos, a los precios y con las condiciones de pago que acostumbran los urbanizadores piratas (quienes, a diferencia, no suelen dotar sus lotes con servicios). No se trata de reemplazar a los urbanizadores piratas

con, por ejemplo, el ICT. Lo que se propone es que el Estado entre a competir con ellos, y al mismo tiempo, trate de obligarlos a ceñirse mejor a las normas legales por medio de una más eficaz aplicación de los objetivos propuestos por la Ley 66 de 1968. La inmensa mayoría de la gente de escasos recursos puede ahorrar lo suficiente para comprar un pedazo de tierra y construir por etapas, su casa propia. Lo prueba ampliamente la multiplicación de los barrios piratas. ¿Por qué no aprovechar ese esfuerzo, sin comprometerse en cuantiosos gastos adicionales, y entrar, con el mecanismo propuesto, a dirigir eficazmente el crecimiento de los grandes centros urbanos del país?

Para lograrlo sería oportuno revestir, como lo propone el Senador Perico Cárdenas, de facultades extraordinarias al Presidente para que legisle sobre tan arduos problemas. Es que una legislación como la requerida necesita el concurso concertado de un gran número de organismos especializados, tanto del sector público, como del sector privado. Ese concurso y ese concierto están al parecer, más al alcance del Ejecutivo Nacional que del Congreso.



## Comentarios Bibliográficos

Wilfred Beckerman, *In Defense of Economic Growth*, London, Jonathan Cape, 1974, 287 páginas.

Diego Pizano Salazar

El autor es profesor de Política Económica de la Universidad de Londres. Además, ha trabajado como miembro de la Comisión Real para el estudio de la contaminación ambiental y como es de esperarse posee una ventaja relativa en esta área<sup>1</sup>.

Como el título del libro lo indica, el objetivo central de la obra es presentar una apología del crecimiento económico y no un debate balanceado de los argumentos a favor y en contra del proceso. Tal vez, se podría describir más exactamente la posición del autor en el debate señalando que lo que pretende realmente es denunciar las inconsistencias, confusiones y prejuicios de las personas que han venido argumentando en contra del crecimiento económico,

atribuyéndole las causas últimas de los desequilibrios de la sociedad moderna: crimen, drogas, violencia, altas tasas de suicidios, la brecha generacional, la contaminación ambiental, etc. El autor también se fija como meta aclarar la posición de los economistas en el debate, pues considera que en la mente de muchas personas existe la idea que ellos recomiendan acelerar al máximo la tasa de crecimiento.

De otra parte, cabe anotar que el profesor Beckerman terminó su libro unos días antes de la guerra del Medio Oriente de 1973. Sin embargo, decidió incluir un capítulo adicional en el cual se discute brevemente las razones del incremento en los precios mundiales del petróleo, aunque la exposición en esta sección no es tan clara como en capítulos anteriores. El autor pretende explicar el nivel de precios del crudo utilizando en cierta forma un modelo de equilibrio general estático y llega a afirmar que el precio de competencia perfecta del petróleo debería ser del orden de unos 10 centavos de dólar por barril. No entra a discutir cuál puede ser la importancia de las expectativas sobre el nivel de las reservas mundiales, ni tampoco hace alusión directa y explícita a la estructura del mercado que

<sup>1</sup> Algunos de sus escritos en este campo son los siguientes: *The Logic of Environmental Choice*, 1973; *Environmental Policy-The Contribution of Economics* D.E.C.D. Observer, Sept. 1972; *Economists, Scientists and Environmental Catastrophe*, Oxford Economic Papers, Nov. 1972.

evidentemente juega un papel fundamental.

El primer paso conceptual interesante del libro lo constituye la distinción entre dos escuelas que han venido atacando la idea del crecimiento económico. La primera considera que no existe relación alguna entre el proceso y la calidad de la vida, llegando a afirmar aún que la relación es inversa. La segunda escuela sostiene que el crecimiento no puede continuar por mucho tiempo si se tiene en cuenta que ya estamos llegando al límite permitido por la disponibilidad de recursos no renovables y por la acumulación de contaminantes destructivos y venenosos.

El autor se concentra en destruir los argumentos a favor de esta segunda escuela, particularmente las ideas asociadas con el profesor Meadows y el profesor Forrester y el llamado Club de Roma<sup>2</sup>. Recuérdese que los modelos de MIT representan tal vez el intento más ambicioso para interrelacionar las proyecciones del crecimiento de la población, la oferta de alimentos, la inversión de capital, los recursos naturales no renovables y la contaminación ambiental, y predecir así el futuro del mundo. El profesor Beckermann argumenta que en realidad el trabajo de computador del modelo MIT era redundante ya que los supuestos sobre las *tendencias* de las variables "positivas", tales como las técnicas para controlar la contaminación y para incrementar la oferta de ciertas materias primas estratégicas, se establecieron de tal forma que sólo se permitían aumentos aritméticos, mientras que las variables "negativas" fueron proyectadas en base a funciones exponenciales. En resumen, el modelo de MIT se reduce a la rehabilitación de las tesis de Malthus,

mostrando una serie exponencial que le gana la carrera a una aritmética.

De otra parte, sostiene el autor que el movimiento del anti-crecimiento puede llevar a una redistribución regresiva del ingreso y además, distrae la atención de la sociedad de las verdaderas escogencias que tiene que hacer. Argumenta que el crecimiento es una condición necesaria, aun cuando no suficiente, para elevar el nivel de vida de la mayoría de la población del mundo; en este contexto, expone la ya conocida tesis de la asociación entre las exportaciones de los países pobres y la tasa de crecimiento económico de los países industrializados.

Después de revisar con cierta amplitud los argumentos de los profetas de la catástrofe, el autor concluye que hay un grano de verdad en la exposición de éstos. Considera que el problema de la contaminación ambiental es real y que por lo tanto, se deben buscar mecanismos para controlarlo. Dedicar entonces varios capítulos a exponer la teoría ortodoxa de las externalidades y los bienes públicos, mostrándose partidario de los impuestos y los subsidios como el sistema óptimo para controlar la contaminación ambiental. Además, realiza algunos cálculos y concluye que los costos de mantener la contaminación a un nivel tolerable no debe sobrepasar el equivalente al 1-2% del Producto Nacional Bruto.

En cuanto a la escasez de ciertas materias primas estratégicas, el autor considera que el sistema de precios actuará como estímulo para encontrar sustitutos y que, por lo tanto, no hay por qué preocuparse. Esta afirmación la sustenta haciendo referencia a lo que ha ocurrido en el pasado. Sin embargo, cualquier persona que tenga una idea de la filosofía de la ciencia podría sorprenderse por la ingenuidad del profesor Beckermann. Daría la impresión que no conoce el fa-

<sup>2</sup> Meadows, et. al., *The Limits to Growth*; y J.W. Forrester *World Dynamics*, Cambridge, Mass., 1971.

moso problema de la inducción que convirtió a Hume en un escéptico: la simple repetición de una serie de eventos no nos faculta para construir leyes generales y menos para proyectar el futuro<sup>3</sup>.

Hay que agregar que el autor es muy optimista sobre la evolución del flujo de nuevas invenciones; en realidad, no es posible construir una función del progreso tecnológico dado que las variables importantes no están sujetas ni siquiera a una función probabilística conocida como lo sería, por ejemplo, la función de "oferta" de científicos creativos. En resumen, tanto los miembros del Club de Roma como el profesor Beckermann están suponiendo una senda de expansión de la función de progreso tecnológico sin tener ninguna justificación seria. Los primeros creen en una serie aritmética y el segundo en una exponencial. Es mucho más serio aceptar que el ser humano no está en capacidad de hacer predicciones sobre el futuro de la humanidad a largo plazo<sup>4</sup>.

Respecto a la posición de los economistas en el debate, el autor asume la vocería de los miembros de la profesión y aclara que ellos nunca han sostenido la tesis de maximizar el crecimiento económico, sino la de recomendar estrategias para un buscar un nivel óptimo, es decir, una tasa de crecimiento a la cual el sacrificio del consumo presente para obtener un mayor crecimiento sea compensado por el consumo extra que éste permite. En otras palabras, se expone la tesis de que el crecimiento es un problema de asignación de recursos a

través del tiempo, asignación ésta que depende de la evaluación de la sociedad sobre el grado de preferencia entre el consumo presente y el consumo futuro. Evidentemente, existen consideraciones técnicas en esta sustitución del presente por el futuro en el sentido de que es necesario sacrificar una cantidad determinada de consumo hoy para obtener una mayor cantidad mañana.

Es interesante anotar que la definición de consumo que utiliza el autor trata de incluir también los placeres estéticos y musicales. Dedicar el capítulo cuarto a discutir formas alternativas de incorporar estos elementos en la definición del Producto Nacional Bruto pero reconoce que ningún indicador del PNB es adecuado para registrar las variaciones en el bienestar de una comunidad. El profesor Beckermann está de acuerdo con la tesis de que el bienestar económico es apenas un componente del bienestar global de una sociedad determinada.

Al hablar del problema de la contaminación ambiental el autor considera que está asociado básicamente con un problema de asignación de recursos *en el tiempo* (y no *a través* como en el caso del crecimiento). Sostiene que los dos temas son independientes, justificando su afirmación con argumentos lógicos, sin demostrar su contenido empírico. Para hacer una aseveración en tal sentido es indispensable conocer empíricamente cuál es la relación existente entre el desplazamiento de la frontera de las posibilidades de producción y el grado de contaminación ambiental correspondiente. Este es realmente un punto que afecta la validez del análisis.

También vale la pena destacar que aún cuando el autor supone que los economistas tienen una posición uniforme sobre las ideas del debate, la realidad demuestra lo contrario. Recordemos las ideas de Smith, Malthus, Marx y Keynes

<sup>3</sup> David Hume, *Enquiry Concerning Human Understanding*, Oxford, 1927.

<sup>4</sup> En este contexto es interesante analizar el trabajo de un grupo interdisciplinario de la Universidad de Sussex que examina el modelo del Mundo de MIT y concluye que las conclusiones de este son demasiado sensibles a variaciones mínimas de los supuestos fundamentales. Véase *Thinking about the Future*, Sussex University, 1973.

para darnos cuenta de la divergencia de las posiciones. Se obtiene entonces la falsa impresión de que el tema es moderno, ya que no hace mayor referencia a la historia del pensamiento económico.

En síntesis, se concluye que el libro del Profesor Beckermann es un mensaje de optimismo que puede agudizar el escepticismo de ciertas personas sobre la validez de las profecías de quienes creen poder proyectar el futuro.

**Cherly Payer, *The Debt Trap: The International Monetary Fund and the Third World*, Monthly Review Press, New York, 1974, 251 páginas.**

*Rudolf Hommes*

El Fondo Monetario Internacional es una de las entidades supra gubernamentales que más influencia ha ejercido en la política interna de los países en desarrollo durante las tres últimas décadas. Este libro analiza en forma didáctica el lenguaje técnico y los supuestos que han enmarcado los treinta años de operaciones del Fondo, evaluando los efectos que ha ocasionado la aplicación de dichos conceptos en varios países.

*The Debt Trap* no es un libro técnico; es un libro político que pretende guiar al lector a través del oscuro lenguaje económico para enfrentarlo a lo que el autor pretende demostrar: la utilización del FMI y del paradigma económico que postulan sus economistas para frustrar los esfuerzos de los países en desarrollo para lograr independencia económica.

Aclarado el propósito del libro, no debe esperarse que en él se haga un análisis objetivo de las actividades del FMI. Por el contrario, Payer admite en la introducción que el propósito del libro es relatar la historia de la destrucción de las expectativas de India, Yugoslavia y

otros países en desarrollo que pretendieron gozar de lo mejor de los dos mundos; del Tercer Mundo que quiso evitar los extremos de explotación capitalista, sin caer en los excesos del totalitarismo socialista. El autor nos dice que el villano no es el FMI, pero las empresas multinacionales y los gobiernos de los países industrializados que lo utilizan como agente para impedir el progreso del Tercer Mundo.

El libro se puede dividir en tres partes: los primeros dos capítulos establecen un modelo general de la crisis de balanza de pagos, discuten las posibles soluciones para negociarla, y analizan los efectos políticos y sociales de "la solución" del FMI. En los capítulos siguientes se narra la historia del fracaso de varios países que pretendieron lograr independencia económica mediante la financiación de su déficit de balanza de pagos con recursos del FMI, y la utilización del Fondo por parte de los países industrializados para lograr objetivos políticos y comerciales en diferentes países en desarrollo. En el último capítulo se discuten posibles alternativas para que los países no caigan en "la trampa de la deuda" y puedan lograr un desarrollo independiente.

Teniendo en cuenta la recesión económica y la generalización a nivel mundial de las crisis de balanza de pagos, este libro tiene especial importancia para los analistas de la coyuntura mundial pues agrega elementos de juicio para juzgar las alternativas de desarrollo y las relaciones de los países con las entidades supranacionales. A continuación se reseñan algunos aspectos que merecen especial atención.

#### **A. El Fondo Monetario Internacional como agente de "ayuda externa"**

En vista de la posición actual de los Estados Unidos frente a las demandas de

los países en desarrollo, conviene divulgar el análisis de Payer. Los Estados Unidos proponen canalizar la "ayuda" de los países industrializados principalmente a través del FMI y el Banco Mundial, y ofrecen un nuevo orden económico en el que la transferencia de recursos reales se logra exclusivamente por medio de instrumentos financieros. Desde 1959 se sentaban las bases de esta filosofía:

"(El FMI), como organización internacional está mejor capacitado que los gobiernos soberanos para asesorar a otros gobiernos soberanos en materia... de política financiera, o para insistir en medidas correctivas apropiadas como condición para otorgar créditos... En materia fiscal y en política monetaria, los gobiernos están más dispuestos a aceptar asesoría de una institución internacional competente, objetiva e imparcial que (a hacer lo propio) con el consejo de otros gobiernos, sin importar las buenas intenciones de estos últimos".<sup>5</sup>

De particular importancia en relación con lo anterior es el análisis del programa de estabilización que el FMI requiere como condición para préstamos de "stand-by". La fórmula general, en opinión de Payer, puede tener ciertas variaciones según sean las circunstancias, pero se reduce a cuatro puntos principales: a) liberación de controles de importación y del régimen de control de cambios; b) devaluación de la tasa de cambio; c) programa antinflacionario consistente en control del crédito bancario, tasas de interés más elevadas y mayores encajes, control del déficit fiscal, austeridad en los gastos públicos, aumento en los impuestos y en los precios de empresas de servicio público, eliminación de subsidios a consumidores, control de salarios, y eliminación del control de precios y d) mayores incentivos para la inversión extranjera.

Es curioso que se exija liberalización de importaciones y del régimen de cam-

bios precisamente cuando el país se halla en dificultades de balanza de pagos, ya que se ocasionará con ello presión adicional. Claramente esta medida tiende a beneficiar más a los países industrializados que al país en cuestión.

La insistencia en devaluación, sostiene Payer, se puede entender como una medida que puede favorecer a los países industrializados. En el Fondo se admite que una moneda sobrevaluada es perjudicial para el país que mantiene dicha política. Sin embargo, la sobrevaluación puede afectar las exportaciones de otros países, y posiblemente el flujo de capitales, ya que el país en cuestión se verá obligado a imponer controles para evitar un déficit crónico de balanza de pagos que eventualmente azote sus reservas<sup>6</sup>.

La política antinflacionaria, que ha sido la más criticada especialmente entre los estructuralistas latinoamericanos, es el corolario natural de las dos anteriores dado que el programa de liberalización es condición necesaria para mantener un crecimiento de la demanda interna que garantice una tasa de cambio estable. Es una política que propone congelar salarios y obtener precios "realistas" para servicios públicos y bienes de consumo de primera necesidad y que se conoce con el nombre de deflación inflacionaria.

Si bien la crítica a la deflación inflacionaria tiene sentido cuando se evalúan sus efectos sobre el consumidor individual, ya que no se traduce a corto plazo en un incremento en el ingreso real de la unidad familiar, el autor es un poco alarmista cuando afirma que la razón detrás de la insistencia del FMI para controlar la inflación se debe exclusivamente al deseo de esta entidad de proteger los intereses del capital extranjero en

<sup>5</sup> Declaración de Douglas Dillen ante la Comisión de Bancos y Moneda de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, en marzo de 1959.

<sup>6</sup> J. Marcus Fleming, *The International Monetary Fund, Its Form and Function*, Washington, D. C., IMF, 1964, pp. 8-9 (citado por Payer).



el país receptor. Es cierto que el inversionista extranjero se beneficia de una economía estable por ser menor la incertidumbre respecto a ingresos y costos, pero no es menos cierto que la inflación acelerada provoca la fuga de capital nacional, de tal forma que el paradigma nacionalista de "ellos contra nosotros" se desvanece. Así mismo, se debe tener en cuenta que la persistencia de precios artificialmente bajos para el consumidor interno promueve el acaparamiento, el contrabando y modalidades de mercado negro que no benefician a la unidad familiar a menos que se haga un estricto racionamiento. No tiene sentido discutir este problema en términos exclusivamente económicos ya que la solución no es independiente de la filosofía política que predomine en el país.

Implícitamente, Payer acepta la importancia de factores políticos cuando muestra cómo en países como Indonesia y el Brasil, el programa del FMI entró en claro conflicto con las obligaciones políticas de los gobiernos de turno, propiciando indirectamente las condiciones para que ocurrieran cambios de gobierno. En su análisis, el autor sostiene que los programas de estabilización son incompatibles con los gobiernos democráticos que no se encuentran en capacidad de congelar salarios y eliminar subsidios simultáneamente porque pierden el apoyo popular.

En resumen, el autor argumenta que el FMI sirve objetivos políticos que favorecen parcialmente a los países industrializados quienes mantienen su control a través del sistema de votación. El Fondo solamente le comunica una imagen ilusoria del multilateralismo al manejo de flujos financieros, pero es realmente un mecanismo de control del capital financiero internacional. La economía política que el Fondo le impone a los países a cambio de sus créditos refleja la ideo-

logía de libre comercio que proponen los países industrializados cuando ella opera en beneficio propio. En épocas de crisis como la actual, ellos imponen barreras al comercio y toman posiciones unilaterales, para proteger su excedente económico, a la vez que exigen en los foros internacionales que los países en desarrollo no adopten medidas para mejorar sus términos de intercambio, sino que preserven el "mercado libre", tal como ellos lo entienden, o sea, un mercado monopolístico de materias primas y un mercado monopolístico de bienes de capital y consumo y de recursos financieros. Como contrapartida ofrecen a los países en desarrollo fortalecer los mecanismos financieros para que el FMI y el Banco Mundial transfieran recursos a cambio de control político, tal como lo denuncia este libro.

Es por esta razón, no menos que por su agradable estilo y su carácter eminentemente didáctico, que *The Debt Trap* merece especial atención en nuestro medio. Su mensaje no es nuevo, pero frente a los planteamientos relacionados con el nuevo orden económico, el libro adquiere especial importancia coyuntural, puesto que nos advierte de los peligros inherentes en una política de desarrollo financiado con recursos de entidades internacionales, los cuales, sea por ideología, o por la composición de su poder decisorio, sirven los intereses de los países industrializados.

Este es el mensaje central de Payer, y lo documenta con ilustraciones de las relaciones del FMI con las Filipinas, Indonesia, Indochina, Yugoslavia, Brasil, India, Chile y Ghana. Es imposible reseñar en detalle la experiencia de todos estos países; por lo tanto, se discutirá solamente el caso de Filipinas, que ilustra el tipo de dificultades que un país puede sufrir cuando cae en la trampa de la deuda.

## B. Filipinas: control de cambios y capitalismo nacional

En 1958 las Filipinas experimentaron una grave crisis de balanza de pagos, y acudieron al FMI que accedió a un crédito siempre y cuando el país se comprometiera a ejecutar un programa de estabilización. El gobierno filipino se negó, y propuso en cambio un impuesto del 25% sobre la venta de divisas. Ante la insistencia del FMI para que se efectuara la devaluación y para que se removiera el control de cambios, las Filipinas optaron por financiamiento externo a corto plazo. Al cabo de un año el país había fortalecido su posición de balanza de pagos y tenía reservas de US\$ 162.9 millones.

Sorpresivamente, en 1962, el país cambió de política, liberalizando importaciones y eliminando el control de cambios. El siguiente argumento sirvió para justificar dicho cambio de actitud: el control de importaciones y una política industrial de sustitución de los mismos había tenido éxito en eliminar bienes de consumo de la lista de importaciones, de tal forma que todas las importaciones era de primera necesidad por tratarse de insumos para la industria nacional. Persistir en la política de control, o aún aumentar los controles de importación se hubiera traducido en recesión y desempleo debido a la dependencia por insumos importados.

El argumento es ridículo pues tratándose de insumos de primera necesidad, es aún más importante fijar prioridades, y fomentar la producción de insumos nacionales y bienes de capital, en lugar de liberalizar indiscriminadamente las importaciones dando entrada a bienes de consumo suntuario y propiciando la desaparición de la industria de sustitución de importaciones.

La razón política que causó el programa de liberación es clara: a los ex-

portadores de los productos tradicionales, azúcar y madera, no les era permitido conservar las divisas que eran producto de sus exportaciones, de tal manera que el Estado pudiera asignar moneda extranjera a otros productores, preferencialmente a los de bienes manufacturados. Este grupo de presión logró pasar por el congreso una ley de "Importaciones sin Divisas", que consistía en un sistema de trueque. En esta forma, los exportadores lograron importar bienes de consumo suntuario que vendían en el país a precios exorbitantes, y dejaron de generar divisas necesarias para el desarrollo del sector manufacturero.

Debido a la corrupción administrativa en las aduanas y en la oficina encargada de aprobar licencias de importación, el grupo anti-control logró, con la ayuda de la opinión pública indignada por dicha corrupción, que se estableciera un programa de liberalización gradual, que pronto se tradujo en la completa eliminación de los controles de importación y cambios. El excesivo flujo de importaciones y de capital resultó en un déficit crónico de balanza de pagos, que trajo como consecuencia la necesidad de obtener nuevamente financiación externa.

Los efectos fueron inevitables: devaluación determinada por oferta y demanda; restricción de créditos; estructura arancelaria orientada a combatir la inflación; y crédito externo para financiar la demanda adicional por productos importados. Se estima que el programa de liberalización produjo utilidades de US\$ 20 millones a los exportadores tradicionales. Con la excepción de mineral de hierro, ningún otro producto engrosó la lista de exportaciones del país. El sector agropecuario cambió de orientación, produciendo más cosechas de exportación y menos alimentos para el consumo interno.

La acción del sector agropecuario ocasionó incrementos considerables en los precios, mientras que los salarios en términos reales descendieron en un 10% entre 1964 y 1967. Paralelamente, la contracción del crédito, la libre importación y la ausencia de controles para empresas extranjeras causaron cambios sustanciales en la composición de la propiedad del sector manufacturero, ya que los inversionistas extranjeros aumentaron su participación, a la vez que el sector fue perdiendo importancia en términos de Producto Bruto frente a los sectores de exportación tradicional y minería.

Entre 1963 y 1967, las importaciones, principalmente en el renglón de bienes de consumo, crecieron en un 69%, a la vez que las exportaciones aumentaron solamente 7%.

Con anterioridad a la liberalización, la deuda externa de las Filipinas era de US\$ 275 millones, ocho años más tarde ascendía a US\$ 1.880 millones. Los deseos del presidente Marcos de aumentar los controles, que fueron la base de su plataforma de reelección presidencial, se vieron frustrados por la necesidad de crédito externo y las condiciones impuestas por el Banco Mundial para concederlo: devaluación y revocación del nuevo control de cambios.

No teniendo otra alternativa, salvo la repudiación de la deuda externa con las consecuencias que ello implica, el gobierno accedió a las presiones del Banco Mundial y del FMI, repitiéndose nuevamente las condiciones descritas para el programa de liberalización de 1962. Los efectos fueron más agudos para el sector manufacturero, cuya deuda externa aumentó en un 50% debido a la devaluación, lo que propició una participación mayor del capital extranjero en la industria, y la virtual desaparición del capitalismo nacional en el sector.

## C. Conclusión: dependencia o autonomía

Cabe mencionar aquí un artículo reciente de Hernán Echavarría<sup>7</sup> en el que manifiesta que:

**"A la India o a Colombia, o a cualquier otro país, se le pueden meter miles de burócratas internacionales y millares de dólares en ayuda, pero mientras el pueblo no quede organizado trabajando con juicio y eficiencia, los efectos se los lleva la primera brizna".**

Payer concurre con este análisis, pero manifiesta además que la autonomía es posible para cualquier país capaz de alimentar su población, así sea con un bajo nivel de tecnología inicial. El cita el caso de Corea del Norte y el de la China como ejemplos de países que han logrado un desarrollo relativamente rápido sin recurrir a la importación de tecnología o de recursos financieros. Claro que esta solución implicaría una filosofía y un sistema político incompatible con las aspiraciones de países en desarrollo que operan dentro de sistemas democráticos. Sin embargo, vale la pena evaluar la posibilidad de lograr un grado mayor de autosuficiencia aún dentro de un orden democrático.

Payer opina que el camino a la autosuficiencia es incompatible con la democracia, por los sacrificios que requiere. Pero advierte que el otro camino, el de la dependencia, también puede llegar a ser incompatible con las instituciones democráticas y trae a cuenta la experiencia de Filipinas y Brasil en donde los planes de estabilización dieron lugar a cambios estructurales hacia formas autoritarias de gobierno.

Echavarría sostiene que el problema radica en que el Tercer Mundo no ha querido aceptar los esfuerzos y sacrificios que implica el proceso de desarrollo<sup>8</sup>. Ello es cierto, pero la cuestión es

<sup>7</sup> "La ayuda internacional", *El Tiempo*, octubre 7 de 1975.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

más profunda, puesto que implica la escogencia entre dos alternativas de desarrollo. El primero con tecnología moderna, que conlleva estímulos para las empresas transnacionales, libertad de flujos de capital e importaciones, y un nivel elevado de endeudamiento externo. El segundo, de desarrollo interno que principia utilizando la tecnología exis-

tente en el país, para proveer las necesidades más elementales y que se desenvuelve internamente hacia niveles tecnológicos más altos. Las dos Coreas son ejemplos de la viabilidad aparente de los dos caminos, aunque desafortunadamente en ambos países imperan sistemas autocráticos de gobierno.

# PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

## AHORRO Y MERCADO DE CAPITALES

Algunos aspectos del mercado libre de dinero, por Joaquín de Pombo	\$ 30.00
Los institutos descentralizados de carácter financiero: Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada	30.00
La banca de desarrollo en Colombia. El caso de las corporaciones financieras, por Rudolf Hommes y Gabriel Turbay	40.00
Instrumentos financieros: inflación, producción y empleo, por Hernando Gómez Otálora, Mauricio Carrizosa y Francisco Pieschacón	40.00

## COMERCIO EXTERIOR

Notas sobre una metodología para evaluar proyectos relacionados con el sector externo, por Carlos Díaz-Alejandro	5.00
El paso de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Política económica internacional de Colombia, por Albert Berry	30.00
Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero	15.00
La ventaja comparativa de la industria manufacturera colombiana, por Haroldo Calvo y Manuel Martínez	30.00

## EXPORTACIONES

Canales de información para los exportadores colombianos, por Manuel Martínez y Michael Bernhart	30.00
El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de exportaciones en Colombia, por J. D. Teigeiro y R. A. Elson	30.00
Dos temas sobre comercio exterior: Las zonas francas y la promoción de exportaciones: la experiencia colombiana, por Roger Young, y Exportaciones de productos colombianos seleccionados, por Jean Currie	30.00
Las exportaciones colombianas de manufacturas 1963 1971, por Haroldo Calvo y José Francisco Escandón	30.00
Las exportaciones menores colombianas, por Carlos Díaz-Alejandro	50.00
Los ingredientes del éxito exportador: Las experiencias de Corea, Singapur y Hong Kong, por Haroldo Calvo	30.00
Obstáculos a las exportaciones de productos manufacturados, por Manuel Martínez	30.00
La respuesta de las exportaciones colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio, por John Sheahan y Sara Clark	30.00

## IMPORTACIONES

Algunos aspectos cuatificables de las importaciones colombianas y del control de importaciones en 1970 y 1971, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Determinación de las importaciones de bienes y su relación con la formación de capital, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
El intento de liberación de importaciones de 1966 en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Los mecanismos de control de importaciones I, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Los mecanismos de control de importaciones II, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00

## INTEGRACION ECONOMICA

Grupo Andino: Situación actual y proyecciones hacia 1985 con el ingreso de Venezuela, por Morris Harf	50.00
Perspectivas para Colombia en el proceso de integración andina, por Roberto Junguito y Carlos Caballero	40.00

## DESARROLLO ECONOMICO

Aspectos teóricos de la tesis Prebisch, por Haroldo Calvo	30.00
La Costa Atlántica. Algunos aspectos socio-económicos de su desarrollo, por Cecilia de Rodríguez	100.00
Crecimiento económico y asignación de recursos, por Eduardo Sarmiento	30.00
Estrategias alternativas de desarrollo, por Hollis B. Chenery	50.00
Estrategias de desarrollo económico en algunos países de América Latina, por Edmar Bacha, Dominique Hachette, Gonzalo Martner, Leopoldo Solís, Pedro Tinoco y Rubens Vaz da Costa	50.00
Familias más pequeñas a través del progreso económico y social, por William Rich	50.00
Latinoamérica hacia el año 2000, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, varios autores. Editado por Hernando Gómez y Eduardo Wiesner	200.00