

VOLUMEN XII No. 4
DICIEMBRE 1982

FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

9.5



FEDESARROLLO

coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



DIRECTOR EJECUTIVO

Carlos Caballero Argáez

SECRETARIO GENERAL

Jorge Vivas Reyna

EDITOR COYUNTURA ECONOMICA

Guillermo Perry Rubio

DIRECTOR DE PUBLICACIONES

Jorge Gaitán Villegas

INVESTIGADORES

Mauricio Avella Gómez

Yesid Castro Forero

Carlos Díaz Ortiz

Juan José Echavarría Soto

Juan Luis Londoño de la Cuesta

Germán Mancera Méndez

Juan José Perfetti del Corral

Sonia Weil Wolfe

ASISTENTE DE LA DIRECCION

Lía de Roux de Caicedo

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Hernando Gómez Buendía

Rodrigo Losada Lora

Luis Jorge Garay Salamanca

INVESTIGADORES VISITANTES

Rocío Londoño Botero

Eva Paus

COLABORES EN ESTE NUMERO

Jaime Vásquez Caro

DIRECTORA DE BIBLIOTECA

Fenney Lucía Pérez Moreno

CONSEJO DIRECTIVO DE FEDESARROLLO

Alberto Vargas Ramírez

José Alejandro Cortés

Henry Eder Caicedo

Alvaro Hernán Mejía

José Vicente Mogollón

Juan Gonzalo Restrepo

Jorge Cárdenas Gutiérrez

Oliverio Phillips Michelsen

Jorge Mejía Salazar

Gastón Abello

Javier Ramírez Soto

Germán Botero de los Ríos

Sara Ordóñez de Londoño

Rodrigo Botero Montoya

Hernando Gómez Otálora

Francisco Ortega Acosta

Roberto Junguito Bonnet

Jaime Carvajal Sinisterra

Miguel Urrutia Montoya

Hugo Ferreira Neira

Benjamín Martínez Moriones

Alejandro Figueroa

Rodrigo Escobar Navia

Guillermo Perry Rubio

coyuntura económica



VOLUMEN XII
No. 4
Diciembre 1982

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

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

coyuntura económica

Análisis Coyuntural

Introducción y Resumen.....	5
Actividad Económica General.....	13
Industria Manufacturera.....	18
Agricultura y Ganadería.....	29
Construcción y Vivienda.....	52
Energía y Minería.....	59
Empleo, Salarios y Precios.....	64
Sector Externo.....	84
Finanzas Públicas.....	98
Moneda y Crédito.....	110
Política Social.....	123

Informes de Investigación

—“La dinámica de la acumulación y del empleo en la industria textil colombiana durante los 70: De la promoción de exportaciones al contrabando, <i>Eva Paus</i>	129
—Sindicalismo y Política Económica, <i>Guillermo Perry Rubio, Hernando Gómez Buendía, Rocío Londoño Botero</i>	176

Comentarios

—Economía, Sistema Financiero y Confianza Pública, <i>Carlos Caballero Argáez</i>	203
—Confrontaciones en torno al sector financiero: Anotaciones sobre un problema político, <i>Mauricio Avella Gómez</i>	216

análisis coyuntural

Introducción y resumen

I. Situación y Perspectivas

La recesión continúa con posibilidades de agravarse. Las últimas cifras del DANE y los indicadores de avance disponibles sugieren que el crecimiento de la producción en la industria manufacturera en 1982 será inferior al previsto en la última entrega de la revista y que difícilmente llegará a 1.0%. De otra parte, las expectativas optimistas expresadas en el pasado reciente por los empresarios se han modificado lo cual constituye síntoma adverso de la evolución del nivel de la actividad industrial en el futuro inmediato.

En lo referente a la agricultura, la cosecha cafetera resultó inferior a la esperada por razones climáticas. No existe, de otra parte, información adicional que permita prever una alteración positiva en la baja cifra de crecimiento estimada para el resto del sector agrícola en el presente año. Por el contrario, las cifras denotan un descenso considerable en el área sembrada en el país, factor que afectará en forma negativa la produc-

ción en el próximo semestre. La mayor reducción es debida a la crisis del cultivo de algodón pero hay también disminución en productos como el arroz, el sorgo, la soya, el maíz y la papa. Debe señalarse, sin embargo, que el área sembrada en aquellos cultivos que tradicionalmente se han considerado parte de la economía campesina, productora de alimentos, ha aumentado. La evidencia podría indicar que el sector moderno ha comenzado a encontrar rentable competir con los agricultores tradicionales, en algunos casos, en vista del acelerado incremento en precios —muy superior al de los costos— que han experimentado estos productos debido a la disminución registrada en su oferta.

La construcción continúa estancada. En particular la actividad edificadora se mantiene en un nivel inferior al correspondiente al mismo período del año anterior. Los constructores, a su turno, no esperan una pronta recuperación. Únicamente el sector energético y el minero continúan expandiéndose a un ritmo satisfactorio

pero, como se anotó en el número anterior de *Coyuntura Económica*, su baja participación en el Producto Interno Bruto impide que su avance afecte en forma significativa la tasa global de crecimiento de la economía.

La prolongada recesión ha terminado por afectar el mercado de trabajo y se constata una fuerte desaceleración del ritmo de generación de puestos de trabajo. Entre septiembre de 1981 y el mismo mes de 1982 el aumento de empleo en las grandes ciudades ha sido inferior al de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, fenómeno que se registra por primera vez en el país desde que el DANE lleva estadísticas de desempleo. La reducción en el ritmo de expansión de la oferta de trabajo ha evitado que esa baja creación de empleo se exprese en cifras más elevadas de la tasa de desempleo. Aún así, en el último año (septiembre 1981 — septiembre 1982) la tasa de desempleo subió 1.3 puntos que representaron 47.000 desempleados adicionales en las cuatro grandes ciudades.

Infortunadamente la recesión no ha tenido un impacto sensible sobre la tasa de inflación. Si bien, como sucedió el año pasado, los precios industriales al por mayor registran la fuerte contracción de la demanda, y se han elevado a un ritmo promedio del 20.2% durante los diez primeros meses del año, los precios agrícolas continúan reflejando problemas subyacentes de oferta y se han incrementado a una tasa equivalente anual del 36.1% en el mismo período. El crecimiento del índice de precios al por mayor de alimentos producidos y consumidos en el país,

entre octubre de 1981 y octubre de 1982, es del 32%, aunque esta evolución no se ha trasladado todavía, totalmente, a los precios al consumidor. El alza de precios continúa siendo mayor en el caso de los productos de la agricultura tradicional. Esta situación es claramente atribuible a limitaciones de la oferta; en efecto, la frontera agrícola para uso en la economía campesina y en áreas de colonización se ha expandido muy lentamente, el progreso tecnológico ha favorecido muy poco a los productos respectivos; y el aumento en el área sembrada de café desde 1976, en combinación con los problemas de orden público en zonas de colonización, han limitado, todavía más, la oferta de este subsector de la agricultura.

Los problemas de oferta interna, así como la depresión continuada de los mercados internacionales, han hecho que el deterioro de la balanza comercial del país y la pérdida de reservas internacionales ocurran de manera más acelerada de lo que siempre se previó. En esas condiciones se estima que el déficit en cuenta corriente de la balanza cambiaria se aproximará a los US\$ 1.470 millones al finalizar el año y que la caída en reservas internacionales, que a octubre era de US\$ 824.5 millones, pueda resultar siendo de US\$ 970 millones, con lo cual su saldo a fin de año se situaría en los US\$ 4.733 millones. El deterioro ha sido más agudo de lo previsto a causa de la disminución en el valor de las exportaciones agropecuarias menores y de las exportaciones de servicios.

De otro lado, a pesar de la austeridad aplicada por la actual administración en los gastos públicos, a fina-

les de septiembre el déficit en operaciones efectivas del gobierno¹ era de 66.624 millones de pesos; las nuevas apropiaciones, por una suma que se aproxima a \$ 27.000 millones, el alto faltante por ejecutar, y las decisiones recientes de acelerar el ritmo de ejecución en los pagos de tesorería, permiten calcular que, a fin de año, el déficit pueda ascender a la cifra de \$ 109.000 millones.

El déficit en cuenta corriente en la balanza cambiaria había provocado una contracción de la base monetaria de \$ 63.739 millones hasta el 30 de septiembre mientras las operaciones de mercado abierto del Banco de la República reducían el circulante en \$21.445 millones adicionales. La contracción originada en estos dos factores se compensó sólo parcialmente mediante la expansión primaria realizada para financiar el déficit fiscal (\$51.982 millones) y los bancos y el resto del sector privado (\$ 23.808 millones). En consecuencia, la base monetaria se había contraído en \$ 12.947 millones pero, gracias a un aumento considerable del multiplicador en razón de la mayor flexibilidad en la política de liberación de recursos de encaje, los medios de pago habían crecido en 5.4%, porcentaje inferior, de todas maneras, el incremento en los precios durante el mismo período. La economía había logrado funcionar con una liquidez algo mayor a causa del crecimiento de los cuasidíneros (un 22.1% en el mismo lapso) de tal manera que la oferta monetaria ampliada se había elevado en un 14.8%

durante los tres primeros trimestres del año. Este ha sido el mecanismo de ajuste en los últimos años: entre diciembre de 1980 y septiembre de 1982 la participación de los cuasidíneros en la oferta monetaria ampliada pasó del 49.6% al 60%. Por supuesto, la operación de este tipo de ajuste requiere la vigencia de tasas de interés reales muy altas. Los acontecimientos recientes en el sector financiero provocaron una baja en el nivel de dichas tasas por cuanto los ahorradores alteraron sus preferencias, dando prelación a la seguridad sobre el rendimiento, y porque el gobierno, acogiendo la propuesta presentada por *Coyuntura Económica* en su último número, aprovechó la circunstancia para presionar hacia la baja las tasas de interés, reduciendo, en forma coordinada, los rendimientos de algunos papeles del Banco de la República (Títulos de Participación y Títulos Canjeables) y de los depósitos a término en la banca oficial. A pesar de ello, es posible que se requiera un mayor incremento o una menor inestabilidad en la liquidez monetaria real para obtener tasas de interés, aún más bajas, en forma permanente.

Ahora bien, la aceleración de pagos de tesorería en el sector público, y las decisiones recientes de la Junta Monetaria mediante las cuales se suspendió la colocación en el mercado monetario de algunos títulos del Banco de la República, se entró a comprar certificados de cambio y se ampliaron los cupos de crédito para el sector privado, dan lugar a prever una considerable expansión de la liquidez primaria en los últimos tres meses del año. Se repetirá así el patrón de los últimos años cuando se ha aplazado para el último trimestre

¹ Definido como la suma de gastos de funcionamiento y de inversión menos ingresos corrientes, excluidos los no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios.

más del 80% del ensanchamiento en la base monetaria, con las consecuencias nocivas que ello implica en términos de inestabilidad en la demanda agregada, de restricción de liquidez durante la mayor parte del año —lo cual contribuye a la recesión— y de saltos bruscos en la cantidad de dinero concentrados a final de año, que dificultan el descenso de las tasas de inflación.

II. La Política Económica

En los últimos meses se han registrado avances considerables en la formulación y puesta en marcha de algunas políticas sectoriales. Se ha definido, igualmente, en forma más clara, una política cambiaria y de comercio exterior agresiva, orientada a limitar el rápido deterioro del sector externo. No es claro todavía con todo, que se hayan superado las vacilaciones y las contradicciones en la política macroeconómica; en particular, aún no se manifiesta con nitidez la aplicación de una estrategia que permita reactivar la demanda agregada y, en consecuencia, superar la recesión en forma efectiva.

A. Políticas Sectoriales

1. Política agropecuaria

El mayor progreso en la formulación y ejecución de las políticas sectoriales se ha manifestado en el sector agropecuario. De una parte, se han adoptado varias medidas que incrementan la financiación disponible para varios cultivos. Estas se han orientado específicamente hacia los algodóneros, los arroceros y los cafeteros e incluyen, también, acciones destinadas a ampliar la financiación y

reducir los costos de los bonos de prenda, así como a la refinanciación del IDEMA para evitar la demora en los pagos por concepto de la adquisición de cosechas y al aumento de las colocaciones de Fondo Financiero Agropecuario. En el caso del café se incrementó el precio interno en un 9%, se autorizaron reintegros anticipados y se ha anunciado un plan de refinanciación, todo lo cual mejorará la situación financiera de los productores y elevará su capacidad de compra; conviene anotar, en este sentido, que es importante ocuparse de programas de diversificación que tengan como meta el incremento de la oferta de alimentos en las zonas cafeteras.

De otro lado, el haber hecho más atractivo para la banca el otorgar préstamos sobre bonos de prenda, y simultáneamente, reducido los intereses a los usuarios, facilitará el flujo de caja del IDEMA y reducirá los costos de almacenamiento, lo cual podría tener una incidencia en los precios a los consumidores. Es de interés señalar, sin embargo, que la industria procesadora de insumos agrícolas utiliza en promedio el 62% de la financiación a través de bonos de prenda y que, dada su estructura oligopólica, nada garantiza que efectivamente se traslade a los consumidores el menor costo del almacenamiento, a no ser que se impongan controles adecuados de precios. Las colocaciones del Fondo Financiero Agropecuario han aumentado, con todo y la disminución en área financiada, mediante un incremento grande en la financiación promedio por hectárea, que no corresponde a aumentos en el uso de insumos ni en los costos y que, por lo tanto, re-

presenta un subsidio a los agricultores que no necesariamente se reflejará en incrementos en la producción.

Finalmente, el IDEMA ha estructurado una nueva política de precios de sustentación, intervención y abastecimiento. Hay que destacar que en el futuro la fijación de precios de sustentación exigirá de los productores el cumplimiento de metas de incremento de productividad y no validará automáticamente todos sus aumentos en costos —en perjuicio de los consumidores— como venía ocurriendo en los últimos años. Esta política debería complementarse con el subsidio a los costos de insumos para así lograr el doble propósito de estimular la producción y de reducir los precios relativos de los alimentos. Sin embargo, lo más novedoso es la adopción de un esquema de importaciones que permitirá la participación de los particulares sin otorgarles rentas excesivas —como ha sucedido en el pasado reciente— y asegurará que el menor precio internacional se traduzca en precios bajos para los consumidores finales o, en su defecto, en recursos financieros para el ICA, la Caja Agraria y el mismo IDEMA. La aplicación de este esquema exige modificar el régimen actual de importación de productos tales como la torta de soya; el frijol-soya, la cebada y la malta; la experiencia en estos casos sugiere la conveniencia de que el Estado retome el monopolio de la importación bajo el esquema propuesto, sin excluir la participación de los particulares.

2. Política Industrial

Recientemente se anunciaron los lineamientos del plan de desarrollo

industrial. De ellos se desprende que la reactivación del sector a corto plazo ha de influir considerablemente la política económica. Coincidiendo con los análisis presentados en *Coyuntura Económica*, el gobierno considera que la reactivación debe basarse en la recuperación del mercado doméstico, cuyo deterioro se debe principalmente a la pérdida de la capacidad de compra de los consumidores. A este respecto, el gobierno propone cinco estrategias: ampliar la demanda interna, mediante el impulso a la actividad constructora y al sector agropecuario; reorientar las compras oficiales hacia el mercado externo; proteger el mercado nacional de las prácticas de “dumping”; otorgar una protección selectiva a la industria nacional; y vigilar el manejo de los precios para que la mayor protección no se traduzca en un simple encarecimiento de los productos nacionales. El enfoque general parece apropiado pero la formulación y ejecución concreta de las estrategias de reactivación de la industria deja aún mucho qué desear.

En lo que hace a la adopción de medidas concretas se ha avanzado mucho menos que en el caso del sector agropecuario. Las medidas más interesantes se refieren al apoyo y a los acuerdos que se han anunciado con algunas grandes empresas textiles. El apoyo gubernamental se condicionará a acuerdo sobre precios, aumentos en la capitalización de las empresas y a la presencia de un representante del gobierno en sus juntas directivas para así asegurar el cumplimiento de los mismos. La experiencia previa indica lo apropiado de esta aproximación por cuanto en 1975 y 1979, años de recesión interna, cuando el Gobierno financió

con largueza a dichas empresas, se elevaron sustancialmente los precios lo cual contribuyó adicionalmente a la caída de demanda efectiva por los productos del sector e invitó la competencia del contrabando. De otra parte, las empresas no se capitalizaron y, en consecuencia, la ayuda financiera del gobierno terminó por agravar su situación de endeudamiento.

3. Política de vivienda

Un análisis de la estructura financiera del programa de vivienda popular del Gobierno facilita la identificación de dos graves problemas. En primer lugar, en ausencia de nuevos recursos, el efecto del programa en la reactivación de la economía puede ser muy modesto. De hecho, la financiación para nueva vivienda de clase media ha disminuido ya y no sería de extrañar que el arranque de la construcción de vivienda popular, financiada por las corporaciones, sea lento.

De otra parte, las cuotas mensuales de la vivienda popular financiada con recursos del sistema UPAC serán del orden de \$5.000 a \$7.000 mensuales, a tiempo que el Gobierno intentaba limitar el salario mínimo a \$9.000 al mes. La demanda efectiva de vivienda popular en estas condiciones puede no ser muy grande; se requeriría dotar el sector de recursos de presupuesto, o de redescuento subsidiado, para ofrecer las viviendas a un costo que asegure el éxito del programa.

4. Política Energética y Minera

La definición de políticas en este sector se ha retrasado en forma preo-

cupante. De una parte, si bien la exploración de pozos llegará en este año a su más alto nivel, será inferior a lo planeado. Por ello se impone que el Gobierno considere medidas orientadas al fortalecimiento financiero de Ecopetrol y a la puesta en marcha del Fondo Nacional de Exploración asegurando, así, que en años futuros se incremente el nivel de perforación por parte de la empresa estatal. De otra, aún no se ha iniciado el ambicioso programa de exploración de carbón que se definió en la administración pasada y que debería constituir una prioridad central de la política energética de la actual.

Preocupa, finalmente, la congelación temporal de las tarifas de energía eléctrica y la falta de definición de una política futura al respecto. Las necesidades financieras del sector no se resuelven simplemente mediante mayor endeudamiento; las tarifas promedio deben seguir ajustándose gradualmente en términos reales. No obstante, el equilibrio financiero es compatible con aliviar las cargas para las familias de bajos ingresos, limitando el crecimiento de las tarifas para niveles bajos de consumo residencial, como lo ha indicado el Gobierno. Más aún, la unificación tarifaria en el territorio nacional puede lograrse alrededor de las estructuras más progresivas sin provocar una crisis financiera.

5. Política Cambiaria y de Comercio Exterior

El Gobierno procedió a efectuar el anunciado incremento en la estructura arancelaria, elevándola en un 20% para la mayoría de las posiciones. Se hicieron algunas excepciones impor-

tantes en bienes que pesan en la canasta familiar y obrera y en bienes de capital. Por lo demás, el aumento no cubija las importaciones sujetas a acuerdos de desgravación automática y al Arancel Externo Común en el Grupo Andino ni a las preferencias otorgadas en el marco del GATT. La elevación de aranceles afecta bien poco las importaciones de bienes de capital en razón de las exenciones existentes en el caso de las compras oficiales y por la existencia de la tarifa única del 5% para las amparadas por licencias globales que cubren un alto porcentaje del total.

De otra parte, a partir de octubre se ha elevado el ritmo de devaluación a una tasa equivalente anual del 25.3%, cifra similar a la propuesta por *Coyuntura Económica* en su pasada entrega. En este número de la revista se propone complementar la aceleración del movimiento de la tasa de cambio con la eliminación definitiva del Certificado de Cambio, unificando así el tipo de cambio aplicable a todas las exportaciones, por considerar que las condiciones actuales son radicalmente opuestas a las de 1977 cuando se introdujo este mecanismo para posponer la monetización de las divisas.

En la situación actual conviene utilizar todo el instrumental disponible con el fin de enderezar la tendencia al rápido deterioro que caracteriza al sector externo y que bien podría acentuarse cuando se reactive la economía. En este sentido deberían contemplarse medidas adicionales a las ya mencionadas, algunas de las cuales podrían centrarse alrededor de un apoyo a la sustitución de importaciones en áreas en las cuales existe

un potencial industrial en el país, como es el caso de ciertos bienes de capital. Además, el Gobierno, mediante un nuevo estatuto, debería considerar la posibilidad de eliminar las exenciones arancelarias que benefician hoy en día a ciertas compras públicas y de igualar las condiciones crediticias para los bienes de capital que se producen en el país y los importados.

C. Política Fiscal, Monetaria y Salarial

Al menos hasta finales de septiembre se había continuado ejecutando una política de austeridad en el gasto público y una política monetaria muy restrictiva. Adicionalmente, el Gobierno propendía por una política salarial que limitara los ajustes para 1983 alrededor del 20%, tasa considerablemente inferior al ritmo de inflación y, sobre todo, a la de incremento en los precios de los alimentos. Este manejo de la política fiscal, monetaria y salarial corre en dirección contraria de las necesidades de reactivación de la demanda agregada. Parecería ser que el Gobierno no hubiera caído todavía en cuenta de la magnitud de la disminución en la demanda agregada ni de la contracción monetaria que se origina en el sector externo, como tampoco de la exigencia que ambos factores imponen de una revisión fundamental de las políticas restrictivas que se han venido aplicando. Es posible, como se comentó, que en octubre y noviembre se haya comenzado a revertir en algo esta orientación.

No se perfila aún con nitidez la decisión de aplicar una estrategia agresiva de reactivación mediante la

compensación, por otras vías, de la caída en demanda agregada que procede del sector externo. En particular, como se ha señalado atrás, preocupa la falta de decisión de inyectar recursos adicionales importantes al sector de la construcción. Si el Gobierno no termina de enmendar el rumbo de la política macroeconómica las perspectivas de crecimiento del próximo año serán muy precarias.

De otra parte, resulta dudosa la efectividad de la política de precios y salarios propuesta como alternativa para reducir significativamente la tasa de inflación. En efecto, mien-

tras no se logre limitar el crecimiento de los precios de los alimentos, —que no son concertables— se dificultará la aplicación de controles a las alzas de salarios y, aún en caso de lograrlo ello podría repercutir en una agudización de la situación de recesión. Tampoco es claro que así los gremios de la producción se comprometan con acuerdos de precios ellos tengan la capacidad efectiva de influir sobre el comportamiento de sus asociados, o que el Gobierno tenga a su disposición instrumentos suficientes para garantizar el cumplimiento de dichos acuerdos.

Actividad económica general

I. Introducción y Resumen

1. *La Industria y la Política de Reactivación*

Las expectativas de mejoría que habían caracterizado hasta hace pocos meses las opiniones empresariales se han deteriorado, lo que constituye un síntoma preocupante respecto al nivel de actividad económica en los próximos meses. Este hecho, y las cifras más recientes sobre producción, indican que su crecimiento no será superior al 1% al terminar 1982.

La recesión continúa afectando en mayor medida al sector textil y al metalmecánico. Un estudio especial del sector textil indica la necesidad de que cualquier apoyo gubernamental a esta actividad se condicione de una parte, a acuerdos sobre precios para evitar que (como sucedió en 1975 y 1979) el ejercicio del poder oligopólico de las grandes empresas frustre las posibilidades de reactivación, y de otra, a aumentos en la capitalización de las empresas para

que no se agrave su situación de endeudamiento, como ocurrió en el pasado¹. Los anuncios recientes del gobierno en este sentido permiten prever que la lección ha sido aprendida. Otra conclusión importante del estudio radica en el hecho de que la reactivación del sector no resolverá los problemas de empleo que en él se han generado, como consecuencia del profundo cambio tecnológico que está teniendo lugar. Ello obliga a tomar medidas específicas sobre empleo en las ciudades afectadas por este fenómeno, en particular en Medellín.

En días recientes el Director del Departamento Nacional de Planeación presentó los lineamientos de política para el sector industrial que seguirá el actual gobierno. Esta pre-

¹ Ver el informe de investigación de Eva Paus, *La Dinámica de la Acumulación y el Empleo en la Industria Textil Colombiana durante los 70: De la Promoción de Exportaciones de Contrabando*, en este número de *Coyuntura Económica*.

sentación permite formarse una idea más clara de lo que piensa hacer el ejecutivo en comparación de lo que puede deducirse de las medidas individuales tomadas hasta el presente.

En primer término, el gobierno considera que la reactivación del sector productivo es prioritaria y que, por lo tanto, la situación coyuntural ha de influir considerablemente en la política económica. Coincidiendo con los análisis presentados en *Coyuntura Económica* se considera que la reactivación debe basarse en la recuperación del mercado doméstico cuyo deterioro se ha originado, principalmente, en la pérdida de capacidad de compra de los consumidores. A este respecto el Gobierno propone cinco estrategias. En primer lugar, ampliar la demanda interna mediante el impulso a la actividad constructora y al sector agropecuario. La construcción puede jugar este papel, siempre y cuando se incrementen los recursos destinados al sector y sea posible ofrecer vivienda popular a un costo que pueda ser asumido por los usuarios potenciales, lo cual no resulta claro de las medidas ya tomadas, tal como se señala en la sección de construcción de este capítulo. De otra parte, como se indicó en el número pasado de *Coyuntura Económica*, se requiere la utilización de otros mecanismos complementarios para aumentar la demanda agregada, como por ejemplo los salarios. Los planteamientos de política salarial del Gobierno contradicen estos propósitos. Igualmente se indica que sería el sector cafetero, en particular, el pilar de la reactivación de la demanda por el lado del sector agropecuario. Las perspectivas de precios internacionales señalan la viabilidad de esta opción; por el contrario, se

requeriría sustituir siembras de café por otros cultivos, especialmente de alimentos.

La segunda estrategia propuesta consiste en reorientar las compras oficiales hacia el mercado interno. En el capítulo dedicado al sector externo se presentan algunas consideraciones al respecto. Las otras tres estrategias propuestas por el gobierno son las de proteger el mercado nacional contra las prácticas de "dumping", otorgar una protección selectiva a la industria nacional, y vigilar el manejo de los precios para que la mayor protección no se traduzca en el simple encarecimiento de los productos nacionales.

Aparte de estas medidas orientadas a la reactivación, los lineamientos del nuevo plan de desarrollo proponen una estrategia de generación de empleo mediante la promoción de las microempresas y el establecimiento de un CAT al empleo. Se señalan también otras acciones para orientar el desarrollo a mediano plazo pero todos estos propósitos han sido apenas esbozados por lo cual es temprano aún para analizarlos detenidamente. Debe observarse, en todo caso, que su realización dependerá del grado de condicionamiento a las políticas de orden macroeconómico. Concretamente, si se mantiene el énfasis en el control de la inflación mediante acciones puramente monetarias y arancelarias sin importar los costos reales de esta política, no cabría esperar para este cuatrienio un tratamiento para la industria muy distinto del practicado en el pasado.

2. La actividad y la política agropecuaria

Los distintos indicadores disponi-

bles demuestran un descenso preocupante en el área sembrada en el país. La mayor reducción corresponde a la crisis del cultivo de algodón pero afecta también otros como el arroz, el sorgo, la soya, el maíz y la papa. No obstante, el área sembrada en cultivos propios de la economía campesina ha aumentado; la evidencia sugiere que, al menos en algunos casos como el del frijol, el sector moderno ha comenzado a encontrar rentable el entrar a competir con los productos tradicionales. En efecto, el gran incremento en precio que han sufrido estos productos no se compadece con los menores aumentos en costo y podría atribuirse a problemas de oferta. La frontera agrícola en la economía campesina y en áreas de colonización se ha expandido muy lentamente; el progreso tecnológico ha favorecido muy poco a los productos respectivos, y el aumento en área sembrada de café desde 1976 y los problemas de orden público en zonas de colonización han limitado adicionalmente la oferta de este sector de la agricultura.

A pesar de la disminución en área sembrada y financiada las colocaciones del Fondo Financiero Agropecuario han aumentado. En un esfuerzo por evitar que el Fondo continuara actuando como un elemento adicional de contracción monetaria se ha elevado sustancialmente la financiación por hectárea sin guardar ninguna relación con el uso de insumos ni el aumento de costos. En consecuencia se ha optado por un tipo de subsidio a los agricultores comerciales que no garantiza la expansión de la actividad; sería más conveniente canalizar estos subsidios en otra forma, por ejemplo a través del costo de los fertilizantes y otros insumos.

Los precios de los productos de la agricultura tradicional han continuado creciendo con rapidez en tanto que los de los cultivos comerciales mecanizados han mostrado un incremento moderado como consecuencia de la desaceleración en los precios de los insumos importados. Entre los semi-mecanizados se dan casos de grandes alzas, como en la papa, y de descensos, como en el maíz. La ganadería se encuentra en la parte ascendente del ciclo de precios y de mayor retención de hembras para la reproducción; por fortuna, el impacto de las alzas en el precio de la carne puede moderarse sustituyendo su consumo por productos de la industria avícola cuyos precios han disminuido en términos reales.

Debe observarse que en muchos casos el descenso en precios de insumos importados no se ha trasladado al consumidor debido a la estructura oligopólica de la industria respectiva. Tal es el caso del pan y los aceites y grasas, los que requieren, en consecuencia, de controles de precios.

Un comentario especial merece el caso del arroz cuyo precio doméstico ha descendido en razón de los excedentes de producción que no han encontrado salida en el mercado internacional ante los menores precios externos. Esta experiencia indica la necesidad de establecer fondos de sustentación, como el del café que regulen el ingreso de los productores, el nivel de producción y las exportaciones. Los excedentes de arroz han sido almacenados principalmente por el IDEMA contribuyendo a su crisis de liquidez y al desestímulo de las siembras, por las demoras en pagos en que incurrió el Instituto.

El gobierno ha entrado a ocuparse de la refinanciación de esta entidad y, entre otras medidas redujo los intereses de los bonos de prenda e hizo más atractivo para los bancos el otorgar préstamos sobre ellos. Esta decisión, por supuesto, tuvo un propósito más general, como fue el de reducir los costos de almacenamiento. Debe observarse, sin embargo, que la industria procesadora utiliza el 62% en promedio de la financiación a través de bonos de prenda y que dada su estructura oligopólica, no hay garantía de que vaya a trasladar a los consumidores los menores costos de almacenamiento como no se impongan controles adecuados de precios.

Por su parte, el IDEMA ha hecho pública una nueva política en materia de precios de sustentación, intervención y abastecimiento. Hay que resaltar que en el futuro la fijación de precios de sustentación exigirá de los productores el cumplimiento de metas de incremento de productividad y no validará todos los aumentos en los costos, en perjuicio de los consumidores, como ha venido ocurriendo en los últimos años. Esta medida debería complementarse con el subsidio a los costos de insumos para obtener el doble propósito de estimular la producción y reducir el precio relativo de los alimentos. Otras decisiones permiten prever una mayor racionalización en el sistema de intervención y la intención de beneficiar en mayor medida a los productores tradicionales y a los consumidores de bajos recursos a través de la labor del Instituto, entre otras a través de una mayor integración de ésta con los programas DRI y PAN.

Lo más novedoso, sin embargo, ra-

dica en un esquema de importaciones que permitirá la participación de los particulares sin otorgarle rentas excesivas, como ha venido sucediendo, y asegurando que el menor precio internacional se refleje en precios bajos para los consumidores finales o, en su defecto, en recursos financieros para el ICA, la Caja Agraria y el mismo IDEMA. La aplicación de este esquema, sin embargo, exige modificar el régimen actual de importación de productos tales como la torta de soya, el frijón, la soya, la cebada, y la malta. La experiencia en estos casos sugiere la conveniencia de que el Estado retome el monopolio de la importación bajo el esquema propuesto, que no excluye la participación de las particulares.

Finalmente, debe observarse que la balanza comercial del sector agropecuario continúa deteriorándose en razón primordialmente del descenso en los precios internacionales de las exportaciones agropecuarias menores del país y de algunos problemas de oferta exportable. Un análisis a nivel de producto sugiere que el gran aumento del CAT no logrará incrementar significativamente el volumen exportado y que, en las circunstancias actuales, se requieren medidas específicas dirigidas a apoyar la producción y la comercialización de los productos con el fin de recuperar las exportaciones a mediano plazo.

En lo que hace al café, las condiciones climáticas condujeron a un descenso de la producción en el año que terminó del 1.3%. Este descenso no afectó las exportaciones, en virtud de las existencias acumuladas pero sí los ingresos y el nivel de demanda de los productores. El Gobierno decidió incrementar por esta razón

el precio interno en un 9%, autorizó reintegros anticipados y ha anunciado un plan de refinanciación que permita mejorar la situación financiera de los productores.

Por último, a causa de la crisis algodonera en la región del Cesar, el Gobierno ha diseñado un plan especial para este departamento orientado, en parte, a la diversificación de la producción. Se hará necesario asegurarse de que los estímulos se concreten en incrementos en la actividad económica y en el empleo en la región.

3. La construcción y la financiación del programa de vivienda

La actividad constructora continúa estancada y la edificación de vivienda ha caído con respecto al mismo período del año pasado sin mostrar aún signos de recuperación. Las medidas recientes han apenas comenzado a incrementar las captaciones de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

Un análisis de la estructura financiera del programa de vivienda popular del Gobierno identifica dos graves problemas. En primer lugar, que en ausencia de nuevos recursos el efecto reactivador del programa puede ser muy modesto; la financiación para nueva vivienda de clase media puede disminuir en el corto plazo mientras que el arranque de la construcción de vivienda popular será posiblemente lento. De otra parte, las cuotas financiadas con recursos del sistema UPAC serán del orden de \$5.000 a \$7.000 mensuales, a tiempo que el Gobierno intenta limitar el salario mínimo en \$9.000 mensuales. La demanda efectiva por vivienda popular en estas condiciones puede no ser

muy grande; se requeriría dotar al sector de recursos de presupuesto, o de redescuento subsidiado, para ofrecer las viviendas a un costo que asegure el éxito del programa.

4. Energía y Minería

La producción de hidrocarburos continúa creciendo a un buen ritmo mientras el consumo de derivados de petróleo se ha aumentado ligeramente como consecuencia de la recesión. Estos hechos, y el comportamiento favorable de los precios internacionales, han disminuído el saldo comercial deficitario del sector energía. El efecto hubiera podido ser más positivo, de haber estado en plena operación la refinería de Cartagena con lo cual se hubieran evitado costosas importaciones de gasolina. De otra parte, el número de pozos exploratorios llegará este año al nivel más alto, si bien resultará inferior a lo planeado. Urge tomar medidas que aseguren un mayor nivel de exploración por parte de Ecopetrol.

Por su parte, Carbocol no ha iniciado un ambicioso programa de exploración que se definió en la administración pasada y que el Estudio Nacional de Energía definió como una prioridad central de la política energética. Esta parálisis de la empresa en acometer nuevas tareas resulta preocupante.

También inquieta la congelación temporal de las tarifas de energía eléctrica y la falta de definición sobre la política futura al respecto. Las necesidades financieras del sector no se pueden resolver simplemente con un mayor endeudamiento: las tarifas promedio deben seguir ajustándose gradualmente en términos reales. Sin

embargo, el equilibrio financiero es compatible con aliviar las cargas para las familias de bajos ingresos limitando el crecimiento de las tarifas para niveles bajos de consumo residencial, como lo ha indicado el Gobierno. Más aún, la unificación tarifaria en el territorio nacional puede lograrse, sin crear una crisis financiera en el sector, alrededor de las estructuras más

progresivas. No obstante, estas políticas exigirían enmendar el error de haber abandonado la aplicación de tarifas marginales por tramos adicionales de consumo, y diseñar esquemas que faciliten la reinversión en el sector de los superávits financieros que alcanzarían algunas empresas, frente a los déficits de otras, con el proceso de unificación.

II. Industria Manufacturera

1. Situación y perspectivas

La recesión industrial continúa. Hasta el mes de agosto la producción real del presente año era inferior en 2.5% a la del mismo período del año pasado, y el empleo promedio había descendido en cerca del 5.0%². Esto se ha reflejado en las tasas de desempleo, las cuales en septiembre último alcanzaron niveles superiores a los registrados en septiembre del año pasado. En conjunto, el desempleo promedio de las cuatro principales ciudades del país pasó de 8.1 a 9.4%. Como al mismo tiempo aumentó considerablemente la población económicamente activa (o sea, la suma de ocupados y desocupados), el aumento de la tasa de desempleo implicó un aumento aún mayor en el número de desempleados. En efecto, éste se incrementó en 19.8% (46.966 personas) entre esas dos fechas,

alcanzando la preocupante suma de 283.846 desempleados en sólo esas cuatro ciudades³.

La situación precaria de la industria se refleja en los indicadores cualitativos de la *Encuesta de Opinión Empresarial* que se presentan en la Gráfica II-1. El clima de los negocios que había alcanzado un buen nivel en agosto, volvió a deteriorarse en los dos meses siguientes, debido especialmente, como se observa en la gráfica, al considerable descenso en las expectativas de situación económica. Estas últimas eran las que sostenían el clima empresarial en un nivel favorable, y su descenso constituye un síntoma adverso de lo que puede ser la actividad productora en los próximos meses.

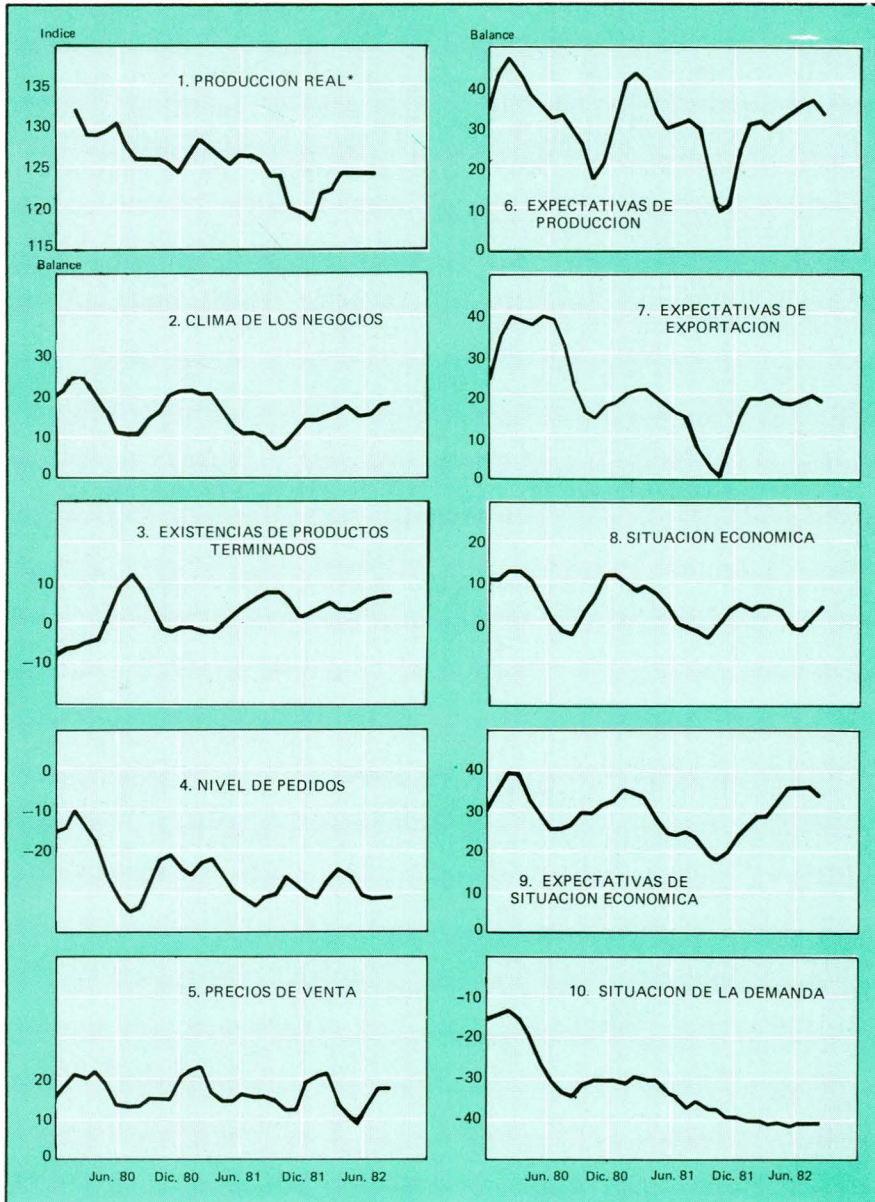
La misma conclusión se desprende del comportamiento de las existencias de productos terminados, las cuales continúan relativamente altas, y de los pedidos, cuyo nivel sigue siendo considerado demasiado bajo por cerca del 40% de las empresas.

² Fuente: DANE, *Muestra Mensual Manufacturera*. Las cifras citadas excluyen la trilla de café, cuyas estadísticas están siendo revisadas por el DANE. La exclusión de esta actividad ha hecho más negativas las tasas de crecimiento industrial. Así, por ejemplo, la cifra de - 1.8 o/o registrada en el primer semestre, y citada en el número anterior de esta revista, cambió a - 2.8o/o al ser excluida la trilla.

³ DANE, *Avance estadístico*, noviembre de 1982.

GRAFICA II-1

INDICADORES DEL SECTOR INDUSTRIAL (TOTAL NACIONAL)



Al deterioro del clima empresarial, la acumulación de existencias y el estancamiento de los pedidos, se suma el cambio desfavorable que se acaba de producir en las expectativas de exportación (ver el indicador correspondiente en la Gráfica II-1). Este parece ser en parte un fenómeno estacional y, como las expectativas se refieren únicamente a "los próximos tres meses", ellas no reflejan todavía el efecto inicial que pudiera tener el reajuste del CAT decretado recientemente y que comenzará a regir a partir de enero de 1983. El pesimismo exportador y la situación de demanda débil y con tendencia a empeorar, explican, finalmente,

la caída que se observa en las expectativas de producción, las cuales también están afectadas por el fenómeno estacional de fin de año.

La información que se resume en los Cuadros II-1, II-2 y II-3 completa el diagnóstico de la situación actual de la industria: Con respecto a la utilización de capacidad, ésta se mantiene en un nivel bajo cercano al 71%. La subutilización está presente en la mayoría de las empresas y equivale a un aumento potencial del 38% de la producción actual. El orden de importancia de los cuellos de botella continúa igual, con la falta de demanda a la cabeza.

CUADRO II-1
UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INSTALADA
(Porcentajes)

	1981				1982		
	Febre- ro	Mayo	Agos- to	Noviem- bre	Febre- ro	Mayo	Agos- to
Capacidad utilizada (%)	71.9	71.7	70.4	72.6	69.1	70.2	71.2
Empresas que pueden aumentar producción con su capacidad instalada actual (%)	74	74	78	76	81	81	82
Aumento posible en produc- ción (%)	38	35	39	40	46	43	38
Razones que han impedido efec- tuar ese aumento (%)*							
a) Falta de demanda	50	51	57	50	57	58	59
b) Capital de trabajo insuficiente	26	21	26	25	19	23	23
c) Escasez de materias primas	11	11	8	8	9	11	6
d) Problemas técnicos	6	6	4	7	4	5	5
e) Otros	6	9	6	6	8	4	8

* Algunas empresas mencionan varias razones (fuentes o impedimentos), por lo cual los porcentajes no necesariamente suman 100.

Fuente: FEDESARROLLO.

CUADRO II-2
TENDENCIAS EN COSTOS DE PRODUCCION
(Porcentaje de empresas)

	1981				1982			
	Ene- ro	Abril	Julio	Octu- bre	Ene- ro	Abril	Julio	Octu- bre
Durante los últimos tres meses los costos de producción								
Aumentaron	84	77	77	69	82	74	72	63
Permanecieron aproximadamen- te igual	16	22	23	30	17	25	28	37
Disminuyeron	0	0	0	1	1	1	0	1
Principales fuentes variación en los costos*								
a) Precios de materias primas e insumos	75	69	66	57	72	60	61	50
b) Salarios	59	44	28	26	61	39	27	20
c) Tarifas de servicios	41	40	35	34	39	32	34	38
d) Costos financieros	48	36	44	46	43	35	37	28

* Preliminar.

Fuente: FEDESARROLLO.

CUADRO II-3
PRINCIPALES PROBLEMAS
(Porcentaje de empresas)

	1981				1982		
	Mar- zo	Junio	Septiem- bre	Diciem- bre	Mar- zo	Junio	Septiem- bre
Empresas con impedimentos para desarrollar su actividad productiva							
	53	54	55	59	58	61	60
Impedimento							
a) Capital de trabajo	22	24	25	26	22	19	22
b) Escasez de materias primas	9	8	9	8	10	8	11
c) Ventas muy bajas	25	30	28	35	32	35	36
d) Fallas en equipos	5	3	6	6	5	7	5
e) Otros	10	10	7	5	7	8	7

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial, Sector Industrial.

Los costos de producción aumentaron en octubre en el 63% de las empresas encuestadas, porcentaje inferior al de hace un año. En el Cuadro II-2 se puede apreciar que, en general, las elevaciones de costos afectaron este año a menos empresas que el año pasado y esto está en línea con lo observado en los precios de los bienes industriales. Entre las fuentes de elevación de costos se destacan las tarifas de servicios como el único rubro cuya incidencia en octubre de este año fue mayor a la que tuvo en octubre de 1981.

Por último, de la información relacionada en el Cuadro II-3 cabe destacar que el bajo nivel de las ventas continúa acentuándose como el principal problema inmediato que afrontan las empresas en tanto que la incidencia de la falta de capital de trabajo y de otros problemas permanece estable o tiende a aliviarse.

2. Análisis Sectorial: Industria textil

Hasta el mes de agosto la industria textil registraba un considerable descenso tanto en producción (-8.3%) como en empleo (-5.6%) con respecto al año pasado. De acuerdo con la Encuesta de Opinión Empresarial, durante el segundo semestre de este año los indicadores de esta industria mostraron un deterioro acentuado en el clima de los negocios y en la situación de existencias, y un nuevo estancamiento en la demanda (Gráfica II-2). La utilización promedio de la capacidad alcanzó apenas al 74% en agosto, en tanto que la falta de demanda seguía constituyendo el principal impedimento enfrentado por la industria. Sin embargo, la incidencia de este problema ha tendido a disminuir, al tiempo que la falta de

capital de trabajo se ha venido acentuando⁴.

Como ha sido expresado en numerosas oportunidades, la crisis textil no obedece únicamente a problemas coyunturales sino que tiene su explicación en factores de tipo estructural, relacionados especialmente con el atraso tecnológico de algunas importantes empresas. Así lo muestra un estudio reciente sobre el sector que se publica en esta entrega de *Coyuntura Económica*⁵.

Vale la pena destacar aquí dos de las principales conclusiones del citado estudio. La primera se relaciona con la incompatibilidad existente entre la innovación tecnológica y la generación de empleo. En efecto, durante los últimos veinte años la industria textil de los países industrializados ha desarrollado una serie de adelantos tecnológicos que han terminado por devolver a esos países la ventaja comparativa en la producción de telas al convertir a esta industria en una actividad intensiva en el uso de capital. Actualmente la CCE, los Estados Unidos y el Japón son los mayores exportadores mundiales de textiles.

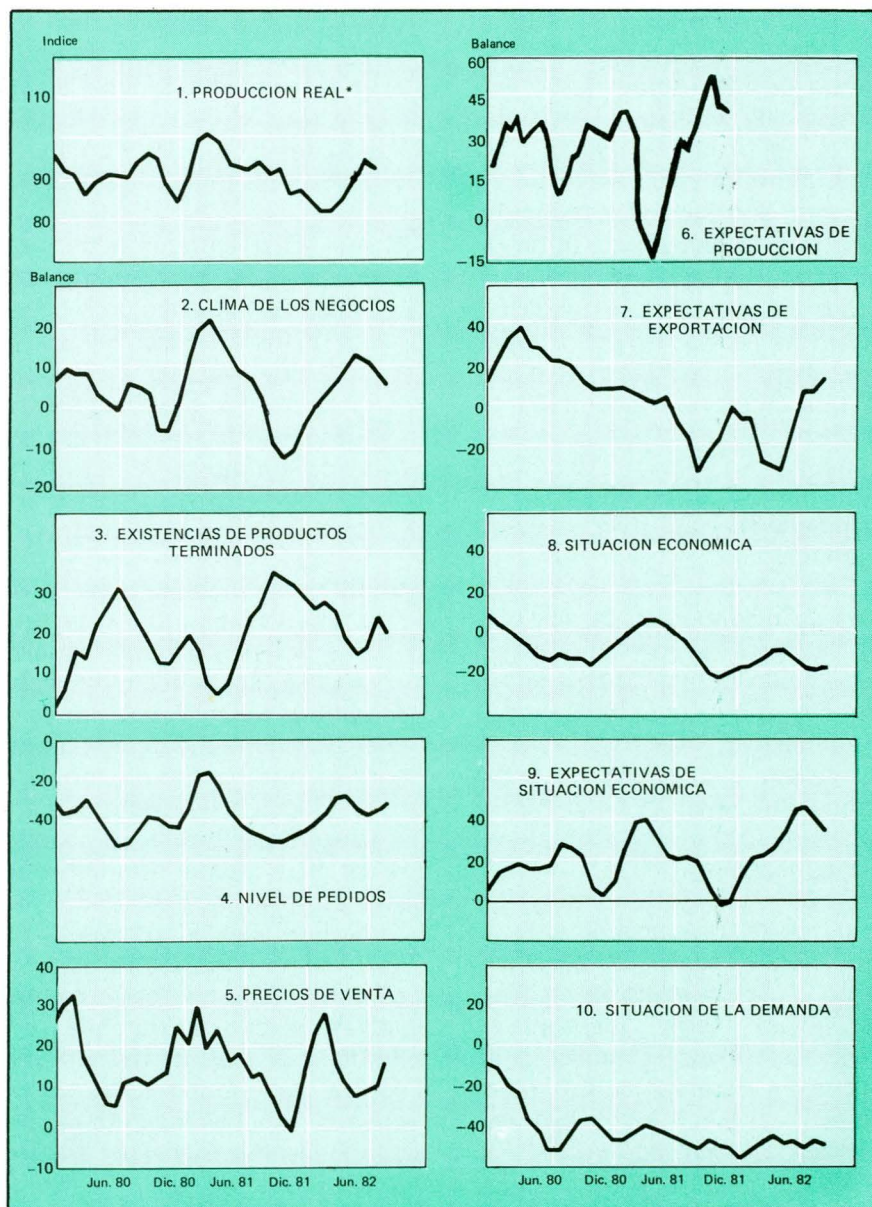
La adopción de las nuevas técnicas ha producido en esos países una importante disminución en el empleo generado por el sector; exactamente el mismo fenómeno deberá producirse en los países subdesarrollados que decidan modernizar sus factorías textiles.

⁴ Estos resultados se muestran en detalle en el boletín de *Indicadores de la actividad productiva*, FEDESARROLLO, noviembre de 1982.

⁵ Paus Eva, op. cit.

GRAFICA II-2

INDICADORES DE LA INDUSTRIA TEXTIL



La segunda conclusión que se desea destacar se refiere a la incidencia que han tenido los precios en la pérdida de competitividad de la industria nacional tanto en el mercado interno como en el externo. El excesivo aumento en los precios de los textiles nacionales en los últimos años obedece especialmente al encarecimiento de los insumos, a las elevadas tasas de interés, al estancamiento de la productividad y a las prácticas monopolísticas en virtud de las cuales en períodos de recesión los precios son reajustados para tratar de contrarrestar el efecto que las menores ventas causan sobre los ingresos, lo cual no ha hecho sino agudizar las crisis del sector. Los salarios sólo han tenido una incidencia secundaria en este proceso.

De lo anterior surge una serie de recomendaciones que bien vale la pena destacar:

- 1) Como la disminución de los precios relativos es crucial para la recuperación del mercado interno, cualquier apoyo gubernamental a la industria debe imponer condiciones que garanticen dicha disminución, incluso mediante el establecimiento de controles directos si es necesario.
- 2) Como los salarios no han sido el factor determinante del encarecimiento de los textiles en los últimos años, sería inapropiado buscar las necesarias reducciones de costos a expensas de los trabajadores. Las interrelaciones identificadas entre costos y precios aconsejan más bien actuar en fuentes tales como la productividad en el cultivo del algodón, los costos de producción de fibras sintéticas, los costos financieros y los cuellos de botella que pueden surgir de una renovación desordenada de los equipos.
- 3) Los textiles nacionales deben desarrollar una producción más orientada a satisfacer las necesidades y gustos de los consumidores, ya que su inflexibilidad en cuanto a estilos y calidades de telas ha sido un factor determinante en la pérdida de competitividad.
- 4) Aún si se logran rebajas sustanciales en costos y mejoras en la calidad, las exportaciones colombianas a los Estados Unidos y a la CEE estarían eventualmente limitadas por las cuotas existentes. En consecuencia, se requiere acometer la conquista de nuevos mercados, particularmente en el área latinoamericana y del Caribe.
- 5) El desempleo que ha generado últimamente la industria textil no va a desaparecer automáticamente cuando ésta se recupere, debido al cambio tecnológico. Por lo tanto, el problema del desempleo requiere su tratamiento directo, es decir, la adopción de medidas orientadas específicamente a su solución en las áreas donde está concentrado.

Las acciones adoptadas en el pasado reciente para resolver la crisis textil contrastan con estas recomendaciones ya que el tratamiento se ha limitado al reajuste de la protección contra las importaciones, al otorgamiento de subsidios para exportar, y a la inyección masiva de crédito subsidiado que no ha solucionado los problemas de fondo y más bien puede haber contribuido a agravar la frágil estructura financiera de la indus-

tria. El actual gobierno ha seguido en parte la misma política (con la elevación del CAT, el aumento de los aranceles y el traslado de posiciones a licencia previa), pero ha estado mucho más acertado en el manejo del problema financiero, al promover la capitalización de la industria mediante el financiamiento de la emisión y compra de acciones, en vez de otorgar directamente crédito subsidiado a los industriales. En el momento de escribir esta sección el gobierno anunciaba el establecimiento de un "pacto de entendimiento" con los textileros, en virtud del cual éstos a cambio de la ayuda recibida asumirían compromisos frente al gobierno en materia de producción, precios y empleo. Este experimento sería la primera manifestación concreta de lo que se ha denominado la "contratación del desarrollo" en el sector industrial y constituye, indudablemente, un avance sustancial con respecto a la actitud tradicional del Estado colombiano de proteger y otorgar estímulos a las actividades privadas sin comprometer con resultados a los beneficiarios. Había que esperar los términos concretos de este tipo de acuerdos para emitir un juicio más definitivo al respecto.

3. *La política industrial*

Recientemente el gobierno ha adoptado varias medidas de carácter económico que afectan al sector industrial. Normalmente, el análisis de estas disposiciones debería constituir una guía adecuada para identificar los rasgos fundamentales de la política que se propone adelantar frente a este sector. Sin embargo, la complejidad de la coyuntura actual, y la naturaleza urgente de algunos proble-

mas, hace que algunas de las medidas adoptadas tengan un propósito diferente del que se les podría atribuir en condiciones normales, y esto dificulta su interpretación. Así por ejemplo, el traslado de 500 posiciones del régimen de libre importación al de licencia previa podría significar que se pretende utilizar la restricción a las importaciones como mecanismo para reactivar la producción interna. Sin embargo, parece ser que el propósito de dicha medida ha sido más bien el de reducir el déficit de la balanza comercial, es decir, su alcance se debe evaluar en relación con el problema cambiario inmediato y no por su impacto de mediano plazo sobre la actividad productiva.

De otro lado, la decisión de elevar el CAT y de aumentar los aranceles podría interpretarse como una maniobra para reactivar la economía pero, también, como una medida tributaria para corregir parcialmente el "atraso cambiario" y evitar una aceleración excesiva de la tasa de devaluación.

Finalmente, la misma elevación de aranceles tiene efectos directos sobre los ingresos del gobierno y por ello puede estar motivada por consideraciones relacionadas con la grave situación fiscal por la que atraviesa actualmente el país. El caso de los automóviles, para los cuales se decidió elevar el precio de referencia y los aranceles, constituye un buen ejemplo del tipo de medidas que pueden estar inspiradas tanto en razones de protección como en razones fiscales⁶. Por lo anterior, la identificación

⁶ Discurso del Director del Departamento Nacional de Planeación. Barranquilla, noviembre 19 de 1982.

de la política industrial de este gobierno debe basarse, por el momento, en lo que ha sido planteado explícitamente por las propias autoridades. De acuerdo con los "lineamientos de política para el sector industrial 1983-1986"⁷ la reactivación de la industria constituye uno de los objetivos centrales del Plan de Desarrollo del actual gobierno. Esto significa que, a diferencia de los planes anteriores, la situación coyuntural va a jugar un papel determinante en el diseño de la política económica. En efecto, en opinión de Planeación Nacional, "parece imposible que sin dar solución rápida y definitiva a los problemas de corto plazo se pueda pensar en objetivos y estrategias de desarrollo para un período relativamente largo y en el cual son inciertas las tendencias de la economía mundial"⁸. Esta posición contrasta abiertamente con la de la pasada administración, para la cual era la política coyuntural la que debía acomodarse a los objetivos de largo plazo. Así por ejemplo, era una insensatez proponer estímulos al consumo para reactivar la producción industrial porque ello se consideraba contrario al objetivo de largo plazo de aumentar el ahorro. Con el mismo argumento se defendían las tasas de interés altas a pesar de su evidente efecto negativo sobre la producción y el empleo.

Ahora bien, de acuerdo con los lineamientos del nuevo plan, la reactivación debe basarse en la recupera-

ción del mercado doméstico cuyo deterioro es atribuido principalmente a la pérdida de poder de compra de los consumidores colombianos. El diagnóstico de Planeación coincide ampliamente con los análisis realizados por *Coyuntura Económica*. Para lograr la reactivación Planeación propone cinco estrategias básicas:

- 1) ampliar la demanda interna mediante la expansión de la actividad constructora y del sector agropecuario;
- 2) reorientar las compras oficiales hacia el mercado interno;
- 3) proteger el mercado nacional contra las prácticas de "dumping";
- 4) otorgar una protección "racional y selectiva" a la industria nacional; y
- 5) vigilar el manejo de los precios para que la mayor protección no se traduzca en simple encarecimiento de los productos nacionales.

Los puntos anteriores merecen un breve comentario:

- 1) El papel asignado a la construcción como reactivador de la demanda interna constituye la pieza fundamental de la estrategia económica (y también social) del gobierno. Este aspecto ya ha sido ampliamente comentado en esta revista. Dadas las relaciones interindustriales que ligán a la actividad de la construcción con otros sectores de la economía, no hay duda de que la estrategia propuesta, si logra ejecutarse, implicaría un estímulo sustancial a la demanda agregada. Sin embargo, como se anota en la sección dedicada a este

⁷ Recientemente el Ministro de Desarrollo, anunció la posibilidad de rebajar el precio interno de los automóviles ensamblados en el país, pero sobre este punto no ha habido mayor precisión.

⁸ Op. cit. pág. 13.

sector, el impacto esperado no va a ser muy importante si no se adoptan las medidas que aseguren en traslado de recursos necesarios para poder ofrecer vivienda popular a un costo que pueda ser asumido por los demandantes potenciales. Por otra parte, en la entrega anterior de *Coyuntura Económica* se sugirió que existen vías alternativas para estimular la demanda, especialmente en el campo de los salarios. Sin embargo, el gobierno parece estar empeñado en una política salarial muy restrictiva, por considerar únicamente el rol que estos desempeñan como parte de los costos de producción, descuidando su función como determinantes del ingreso y de la demanda efectiva de las clases consumidoras.

El papel asignado al sector agropecuario no ha sido aún suficientemente precisado ni analizado. Hace apenas unos días se anunció que sería concretamente el sector cafetero el "pilar" de la reactivación por el lado del sector agropecuario. Ello sugiere que la contribución esperada de este sector a la recuperación de la economía descansaría en su función como *demandante* de bienes industriales antes que en su función como *oferente* de alimentos y de materias primas para la industria. Este enfoque no sería consistente con la hipótesis de que la recesión actual se debe en buena medida al encarecimiento relativo de los productos agrícolas por falta de una oferta adecuada, la cual debería resolverse mediante incrementos en la producción y reducciones en los costos. A menos que se produzca

una nueva helada de grandes proporciones en el Brasil, el sector cafetero colombiano no podrá desempeñar en los próximos años el papel de activador de la demanda interna y su contribución a la economía deberá estar por el lado de la oferta, sustituyendo siembras de café por otros cultivos, especialmente alimentos.

- 2) La reorientación de las compras oficiales hacia el mercado doméstico enmienda graves errores del pasado, cuando las decisiones a este respecto consultaban más la oportunidad de los suministros que su impacto sobre la economía nacional⁹. De haber consistencia con este nuevo enfoque, la ejecución de las obras previstas en el sector de la construcción deberá programarse de tal forma que guarde relación con la capacidad interna de suministro de materiales, lo cual permitirá maximizar el efecto multiplicador de la demanda agregada.
- 3) La mayor protección del mercado nacional y la adopción de un estatuto "antidumping" constituye un claro avance en el manejo del sector externo. Equivale a reconocer que el objetivo de abrir la economía en el largo plazo para garantizar una mayor eficiencia no puede pasar por alto el hecho elemental de que en condiciones de recesión mundial la competencia de las importaciones tiene más efectos negativos sobre el nivel de empleo que efectos positivos sobre la eficiencia de la industria nacional.

⁹ En el capítulo de Comercio Exterior en esta entrega de la Revista se hacen algunas recomendaciones concretas en relación con este punto.

- 4) El propósito de vigilar los precios para evitar que se desvirtúen los objetivos de la protección (aumentar producción y no aumentar precios) constituye también un avance en la concepción de la política económica. En efecto, esta se ha basado tradicionalmente en el supuesto de que para lograr ciertos objetivos basta con crear las condiciones favorables y otorgar a los agentes económicos los incentivos suficientes. Supuestamente movidos por su propio afán de lucro los agentes se comportarán en la forma esperada, lográndose así los objetivos buscados. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que debido a las "imperfecciones" del mercado o a la presencia de "externalidades", o simplemente porque existen varias alternativas de respuestas, el comportamiento de los agentes no se ajusta muchas veces a lo que se espera, de tal suerte que las medidas se traducen en beneficio para ciertos sectores pero no producen resultados.

Para obviar lo anterior se ha empezado a reconocer que los estímulos deben estar acompañados de disposiciones que comprometan u obliguen a los beneficiarios a responder en la forma buscada. Esta parece ser la filosofía que inspira al concepto de "contratación del desarrollo", como quedó ilustrado atrás en los comentarios sobre el sector textil¹⁰.

Aparte de los cinco puntos anteriores, los lineamientos del nuevo Plan de Desarrollo proponen una estrategia de generación de empleo mediante la promoción de las "microempresas" y el establecimiento de un CAT al empleo.

En lo que respecta a los objetivos de largo plazo se ha planteado como uno de los principales la "consolidación" del proceso de industrialización mediante acciones tales como la capitalización de las sociedades anónimas, la modernización de la industria, la capacitación laboral y empresarial, la descentralización industrial, el desarrollo de la industria de bienes de capital, el impulso a las empresas pequeñas y medianas y, para que el desarrollo no parezca demasiado sesgado hacia adentro, la conquista de mercados externos para las manufacturas nacionales.

Todos estos propósitos han sido apenas esbozados por lo que es aún temprano para analizarlos individualmente. Su factibilidad sólo podrá apreciarse cuando se conozca el monto de los recursos y las disposiciones concretas que se adopten para su ejecución. Cabría añadir, finalmente, que además de la instrumentalización de los objetivos lo que efectivamente se logre con respecto al sector industrial en la presente administración depende también decisivamente de las prioridades concretas que se establezcan en el Plan de Desarrollo. Ha sucedido en anteriores oportunidades que a pesar de los múltiples y loables propósitos secto-

¹⁰ Un ejemplo de cómo la falta de acción coercitiva del Gobierno puede dar al traste con un objetivo económico para el cual "todas las condiciones estaban dadas" lo constituye la experiencia con las tasas de interés. En varias oportunidades la propia banca se ha manifestado partidaria de su disminución y ha llegado incluso a "acuerdos de caballeros" para ponerla en práctica. Sin embargo, tales acuerdos han fracasado por causa de externalidades, porque ningún banco quiere arriesgarse a ser el primero en bajar sus tasas de captación.

riales consignados en los planes de desarrollo, éstos pierden toda posibilidad de verse realizados por estar condicionados al logro de otros objetivos de orden macroeconómico en cuya persecución muchas veces se adoptan medidas que contradicen los objetivos sectoriales. Concretamente,

si se mantiene el énfasis en el control de la inflación mediante instrumentos puramente monetarios y arancelarios, sin importar los costos reales de esta política, no cabría esperar para este cuatrienio un tratamiento para la industria muy distinto del que se practicó en el pasado.

III. Agricultura y Ganadería

1. Café

En el Cuadro II-4 se presentan los resultados del año cafetero 1981-1982 en Colombia. Como se observa, la producción total disminuyó en un 1.5% con respecto a la del año anterior. Este fenómeno obedeció principalmente a los cambios en las condiciones climáticas que se presentaron en las zonas cafeteras. El estimativo inicial que se tenía para el año cafetero 1981-1982 era el de una producción total de 14 millones de sacos; la producción reportada fue de sólo 12.9 millones lo cual indica que

las pérdidas ocasionadas por las variaciones climáticas fueron del orden del 8.0%. La menor producción no afecta el volumen de exportaciones en vista del alto nivel de las existencias acumuladas.

El Gobierno Nacional ha venido tomando una serie de medidas tendientes a mejorar el ingreso de los productores. Entre estas pueden mencionarse la elevación del precio interno del grano en un 9.0% y la autorización del reintegro anticipado de divisas. Además, se han anunciado acciones de refinanciación en algunas zonas. Es de esperar que estas permitan a los productores disponer de una mayor cantidad de recursos y, de esta manera, mejorar su situación financiera.

Ante la coyuntura actual, que se caracteriza por un exceso de oferta en el mercado mundial, el Gobierno Nacional y la Federación de Cafeteros nuevamente han mostrado interés en la promoción de programas de diversificación de las zonas cafeteras para, de esta manera, disminuir la dependencia que los cultivadores tienen del mercado internacional. El país debe aprovechar las economías de escala que se han generado en las zonas cafeteras para desarrollar no sólo nuevas actividades agropecuarias sino

CUADRO II-4
PRODUCCION, EXPORTACIONES Y
EXISTENCIAS DE CAFE
(Año Cafetero 1981 - 1982)

Concepto	Volumen (Millones sacos 60 kilos)
Existencias iniciales	6.3
Producción total	22.9
Consumo doméstico	1.9
Producción exportable	11.1
Exportaciones	9.0 ¹

¹ Estimado, FEDERACAFE.

Fuente: OIC.

agroindustriales, que puedan complementar la actividad cafetera. Para ello se necesita, sin embargo, la formalización de un plan alrededor del cual se comprometan tanto el Gobierno Nacional como el sector privado.

2. Otros cultivos

a. Siembras

Al compararse el área sembrada inscrita en el ICA hasta octubre de este año, con la correspondiente al mismo mes de 1981 se observa una disminución de 60.949 hectáreas (ver Cuadro II-5). Esta reducción se explica en un 84% por el descenso en las siembras de algodón, que pasaron de un área inscrita de 103.000 hectáreas el año pasado a sólo 52.000 en el presente año. (Ver Cuadro II-6). Esta situación obedece, como es bien conocido en el país, al problema originado en la crisis de la industria textil (la cual consume el mayor porcentaje del algodón producido domésticamente) y a la caída del precio internacional del algodón. Adicionalmente, muchos productores se han

visto imposibilitados para cancelar sus deudas ante el atraso en el pago de parte de las cosechas anteriores y, por lo tanto, no han estado en capacidad de obtener nuevos fondos que les permita dedicar sus tierras a otras actividades.

Otros cultivos mayores que han sufrido reducción en el área inscrita son el arroz, el sorgo, la soya, el maíz y la papa, los tres primeros corresponden a cultivos comerciales mecanizados que, como grupo, presentan la mayor reducción porcentual en el área inscrita, evidenciando la crisis por la cual atraviesa actualmente la agricultura comercial. Los otros dos cultivos, el maíz y la papa, son cultivos mixtos semimecanizados, grupo que disminuyó el área inscrita en un 6%; Para los cultivos tradicionales el área inscrita aumentó en un 90% con respecto a 1981, en tanto que los otros cultivos (maní y hortalizas) aumentaron en 28%. En estos productos se han presentado los mayores incrementos en precios lo cual posiblemente ha estimulado las siembras, especialmente en el caso de los secto-

CUADRO II-5

AREA INSCRITA EN EL ICA PARA CULTIVOS TRANSITORIOS SEGUN TIPOS DE CULTIVOS*

Tipo de Cultivo	1981	1982	Variación %
Cultivos tradicionales	1.382	2.627	90.1
Cultivos comerciales mecanizados	356.400	295.612	-17.1
Cultivos mixtos semimecanizados	32.751	30.826	- 5.9
Otros	1.881	2.400	27.6

* Acumulado a octubre 31.

Fuente: ICA y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO II-6

**AREA INSCRITA EN EL ICA PARA CULTIVOS
TRANSITORIOS**
(Acumulados a octubre 31)
(Hectáreas)

Cultivos Transitorios	1981	1982	Variación %
Algodón	103.260	52.043	-50.0
Arroz riego	103.418	97.462	- 5.8
Arroz seco	7.095	7.489	5.6
Fríjol	650	350	85.7
Hortalizas	1.826	1.105	-65.2
Papa	5.379	7.976	32.6
Otros	170.786	165.040	- 3.4
Total	392.414	331.465	-15.5

Fuente: ICA (División de Programas de Producción Agrícola).

* Ajonjolí, cebada, maíz, maní, sorgo, soya, tabaco rubio, trigo, yuca, ñame.

res más modernos en los cuales los niveles actuales de precios justifican la producción y la competencia con el productor más tradicional.

Por supuesto que los incrementos en precios no son condición suficiente para que se den aumentos en áreas de siembras; no obstante, como los precios de los principales insumos agrícolas no registraron aumentos significativos durante 1982, se puede afirmar que la rentabilidad de estas actividades se ha incrementado y que por consiguiente, ha existido mayor estímulo para la siembra en nuevas áreas disponibles.

Al entrar a analizar casos individuales se observa que el área inscrita para cebada aumentó con respecto a la de 1981 como reflejo de los nuevos precios de sustentación y de mercado (que se incrementaron en los últimos meses) con todo y los

mayores riesgos que presenta el continuar utilizando semillas que son susceptibles a varias plagas, especialmente a la roya parda, para cuyo control se requiere una mayor utilización de químicos encareciendo la producción. La crisis que se presentó en la producción de cebada por esta causa indica la necesidad de que el Estado se apersona de la investigación y producción de semillas y no deje esta actividad en manos de las empresas privadas usuarias del producto, como sucede hoy en día.

Lo sucedido con el fríjol, las hortalizas y la papa es una demostración de que en Colombia el abastecimiento alimentario depende en extremo de las condiciones climáticas; en estos cultivos se han presentado variaciones de clima que han afectado la oferta total, por lo cual se han presentado aumentos importantes en los precios para el consumidor final.

CUADRO II-7
CREDITO FONDO FINANCIERO
EJECUCIONES PRESUPUESTALES A SEPTIEMBRE 30*
 (Millones de pesos)

Actividades	Presupuestos			Aprobaciones			Utilización (%)		
	1981	1982	Variación %	1981	1982	Variación %	1981	1982	Variación %
Corto plazo	18.657.3	23.265.8	30.0	12.474.2	16.538.0	33.0	66.9	68.2	
Mediano plazo	6.114.3	7.956.0	30.1	3.960.3	4.712.7	19.0	64.8	59.2	
Largo plazo	5.828.4	7.558.2	30.0	3.540.7	5.349.6	51.0	60.7	70.8	
Total	30.600.0	39.780.0	30.0	19.975.2	26.600.3	33.0	65.3	66.9	

* Cifras provisionales.

Fuente: Fondo Financiero Agropecuario.

b. Crédito

Las aprobaciones totales de crédito del Fondo Financiero Agropecuario hasta septiembre 30 de 1982 eran de 26.6 mil millones de pesos, lo que representa un aumento del 33% en términos corrientes con respecto al monto en la misma fecha de 1981. Del Cuadro II-7 se desprende que en este año se ha presentado un mayor porcentaje de utilización del crédito del Fondo que en 1981 y que dentro de ésta el mayor porcentaje corresponde a las actividades del largo plazo, especialmente a la ganadería, en vista de que ésta atraviesa por la fase de precios crecientes lo cual hace atractivo para el productor invertir tanto en ganado (la cría se vuelve relativamente más rentable) como en otras actividades tendientes a incrementar la productividad ganadera.

No obstante lo anterior, en el Cuadro II-8 se observa la disminución del 26% en el área total financiada por el Fondo Financiero entre 1981 y 1982. El mayor descenso en área se registra en el cultivo del algodón cuya área disminuye de 67.500 hectáreas en 1981 a sólo 23.600 en 1982; los otros cultivos que señalan menores áreas financiadas son el arroz de riego y el sorgo. El aumento del área financiada para fríjol por el Fondo, por su parte, confirma lo dicho arriba en el sentido de que el sector comercial ha visto justificado entrar a producirlo en condiciones competitivas con el sector productivo más tradicional.

Al analizarse en el Cuadro II-8 el valor financiado por hectárea, se observa un aumento del 37% para los cultivos transitorios entre 1981 y 1982. Los incrementos varían de un valor mínimo de 23.0% para el arroz

de riego a un valor máximo de 71.0% para las hortalizas. Teóricamente esta evolución debería estar reflejando aumentos en los costos de producción que, al no poder absorberse mediante fondos propios disponibles del agricultor, requerirían un mayor valor financiado por las fuentes de crédito institucional. Pero, si como se verá en la sección de precios y se comentó en la última entrega de *Coyuntura Económica*, los precios de los principales insumos agropecuarios no se han elevado de una manera importante (su crecimiento promedio es muy inferior al 20%) no parece razonable un incremento de tal magnitud en la cuantía financiada por hectárea; ello sólo sería justificable en el caso en el cual los otros componentes de los costos hubieran crecido a tasas muy superiores al 35% anual supuesto éste que no resulta muy válido en la actualidad por cuanto así exista evidencia de aumentos (p. ej., en el caso de los costos de arrendamientos de tierras) ella no es generalizada a todo el país y tampoco justifica la mayor financiación por hectárea.

Por lo anterior podría afirmarse que la agricultura comercial está recibiendo un subsidio neto adicional que no ha repercutido en un incremento del área sembrada. Aparentemente, ante la menor demanda de recursos del Fondo como consecuencia de la reducción en áreas sembradas, se ha optado por incrementar la financiación por hectárea sin establecer relación alguna con la evolución de los costos o con la rentabilidad de las actividades respectivas o sea, simplemente con el propósito de no congelar excedentes financieros disponibles. Debe aclararse que, si bien en las circunstancias actuales conviene

CUADRO II-8

CREDITOS APROBADOS PARA CULTIVOS TRANSITORIOS SEMESTRE B
FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO -- (Hasta septiembre 30)
(Cifras provisionales)

Cultivos	Area Financiada (Has)			Valor financiado por Ha(\$/ha)		
	1981	1982	Variación %	1981	1982	Variación %
Ajonjolí	445	292	- 34.4	11.910	15.070	26.5
Algodón	67.543	23.626	- 65.0	24.000	32.000	33.3
Arroz riego	50.091	48.642	- 2.9	30.083	37.000	23.0
Arroz secoano	3.863	3.998	3.5	19.000	27.014	42.2
Avena	120	62	- 48.3	14.167	22.581	59.4
Caraota	-	5	-	-	40.000	-
Cebada	393	441	12.2	15.013	21.995	46.5
Fríjol común	150	319	112.7	21.333	31.034	45.5
Maíz comercial	13.412	14.035	4.6	19.594	26.997	37.8
Maíz semilla	265	257	- 3.0	21.510	28.016	30.2
Maní	55	131	138.2	9.091	11.450	25.9
Papa	5.468	3.977	- 27.3	25.950	37.013	42.6
Sorgo	51.248	48.990	- 4.4	13.200	20.000	51.5
Soya	9.410	11.852	25.9	16.302	25.987	59.4
Trigo	106	101	- 4.7	17.925	23.762	32.6
Subtotal	211.569	156.728	- 25.9	21.081	28.805	36.6
Hortalizas	745	738	- 0.9	55.570	95.257	71.4
Tabaco rubio	807	162	- 80.0	38.042	59.877	57.4
Subtotal	1.552	991	- 36.1	46.456	83.451	80.0
Total	213,121	157.719	- 26.0	21.265	29.148	37.1

Fuente: Fondo Financiero Agropecuario y cálculos de FEDESARROLLO.

subsidiar la producción agropecuaria para que ella se expanda suavizando la elevación de los precios reales al consumidor, un incremento en la financiación por hectárea como el comentado no parece constituir el subsidio más eficiente. Sería más conveniente explorar alternativas de subsidio como rebajar el costo de insumos, fertilizantes, por ejemplo.

c. Abastecimiento

Las existencias totales de los productos agropecuarios en el IDEMA y los almacenes generales de depósitos eran superiores en un 5% en septiembre de 1982 a las correspondientes a la misma fecha en 1981 (Ver Cuadro II-9). La principal diferencia radica en que las existencias de arroz cre-

cieron en un 50% y representan uno de los mayores volúmenes almacenados del producto desde 1978. Dichas existencias se encuentran en su mayor parte en manos del IDEMA pues los molinos particulares no entraron a comprar la cosecha en razón de la caída en los precios internacionales y los altos costos de almacenamiento¹¹ obligando al IDEMA a hacerlo. Esta situación ha implicado una carga financiera adicional para un Instituto cuyas utilidades operacionales no logran compensar los costos financieros de la inmensa deuda acumulada. Además, como consecuencia de la falta de liquidez

del IDEMA se presentaron demoras en el pago a los productores de arroz por lo cual éstos se vieron en serias dificultades para pagar sus créditos anteriores y para obtener nuevos, lo que explica la reducción en el área sembrada. Con el fin de solucionar estos problemas el Gobierno ha procedido a refinanciar parcialmente la deuda del Instituto y a dotarlo de recursos adicionales para cancelar las adquisiciones recientes de cosechas; así mismo, ha prorrogado los pagos de los créditos al Fondo Financiero Agropecuario por parte de los arroceros. Aún con estas medidas no existen incentivos suficientes para aumentar el área de siembra pues los precios permanecen deprimidos y sin posibilidades de aumentar en el corto plazo.

¹¹ Consecuencia de las altas tasas de interés del mercado, pues un alto porcentaje de los costos de almacenamiento son costos de financiación.

CUADRO II-9

**EXISTENCIAS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS EN
EL IDEMA Y LOS ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO***
(Toneladas)

Productos	1981	1982	Variación %
Ajonjolí	17.774	4.357	-75.5
Algodón fibra	52.134	29.492	-43.4
Algodón semilla	65.326	14.517	-77.8
Arroz paddy	234.705	351.923	49.9
Azúcar	3.755	4.595	22.4
Cacao	5.411	6.575	21.5
Cebada	12.511	6.070	-51.5
Fique en Rama	1.012	564	-44.3
Fríjol	1.687	714	-57.7
Maíz	81.346	89.961	10.6
Sorgo	92.510	110.662	19.6
Soya	27.987	40.238	43.8
Tabaco	23.003	17.689	-23.1
Trigo	84.331	70.018	-17.0
Total	711.372	747.375	5.1

* A septiembre 30.

El hecho de que sea el IDEMA quien haya tenido que llevar a cabo la compra de la mayoría de la cosecha anterior de arroz plantea una difícil situación al Instituto respecto al mercadeo de estas existencias: si sale al mercado doméstico a venderlas deprimirá aún más el precio doméstico, y generará mayores pérdidas; exportar las existencias por su lado, daría lugar a una pérdida aún mayor pues los precios internacionales están muy por debajo de los internos. La posibilidad más viable puede estar originándose en las condiciones del mercado pues, como se explicó, el área de siembra de este segundo semestre va a ser menor que la del año anterior por lo cual, se dispondrá de menores volúmenes ofrecidos, gestándose así la oportunidad para el Instituto de mercadear en el futuro parte de las existencias que tiene acumuladas. Otro factor que favorecerá el mercado doméstico en los próximos meses es el de la reciente disminución de las tasas de interés sobre los bonos de prenda por cuanto los costos de almacenamiento serán menores y, por ende, la posibilidad de ofrecer el producto a precios no muy altos asegurando así la absorción por parte de los consumidores. Esta medida estimulará adicionalmente a los agentes privados a conservar parte de las existencias.

Las existencias de algodón fibra y semilla se han reducido y representan el volumen más bajo desde 1978. Ha habido también una reducción en el nivel de existencias de fique y de cebada, en el último caso debido a la disminución en la producción y los rendimientos durante el primer semestre del año.

d. Precios

i. Precios al por mayor (Ver Cuadro II-10)

Los precios al por mayor de los productos agrícolas han tenido muy diferente comportamiento dependiendo de su clasificación según nivel tecnológico. En tanto que los precios de los productos de cultivos tradicionales, a excepción de los de la panela, han continuado presentando un rápido crecimiento, los de los productos de cultivos comerciales mecanizados presentan o un moderado incremento (la mayoría de ellos) o una disminución (como sucede con el arroz). En cuanto a los precios de los productos de cultivos mixtos semi-mecanizados se observan diversos comportamientos: el precio del maíz ha venido disminuyendo mientras el de la papa ha registrado un crecimiento del orden del 22% entre julio y septiembre de 1982, y del 80% en año completo; el precio del trigo, por su parte, ha mostrado una leve tendencia al alza.

Entre los productos agrícolas menores debe destacarse la continua tendencia creciente del precio de las frutas y las legumbres (50% para el año completo septiembre de 1981 - septiembre de 1982). Como se comentó anteriormente, condiciones climáticas variables han afectado la producción y reducido la oferta del frijol, de la papa, y de las frutas y las legumbres. Aunque el precio de la papa ha venido incrementándose en los últimos meses, el área inscrita en el ICA para este segundo semestre disminuyó con respecto a la de 1981, la explicación de lo cual parece residir en el riesgo de pérdidas si se presentan heladas en el mes de enero de 1983.

CUADRO II-10

**VARIACION PORCENTUAL DEL
INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR
(Septiembre 1981 — Septiembre 1982)**

Tipo de Cultivos	%
Cultivos tradicionales:	
Panela	9.0
Fríjol	54.0
Plátano	28.2
Yuca	85.0
Cultivos comerciales mecanizados:	
Algodón	16.0
Semilla de algodón	39.0
Arroz	14.0
Ajonjolí	13.0
Cebada	16.0
Soya	24.0
Azúcar crudo	—
Azúcar refinada	18.0
Cultivos mixtos semimecanizados:	
Maíz trillado	19.0
Papa primera	60.0
Papa segunda	87.0
Trigo	19.0
Otros alimentos:	
Avena	13.0
Frutas y legumbres	50.0
Manteca vegetal	44.0
Aceites vegetales	31.0

Fuente: Banco de la República.

ser que dicho incremento se debe a limitaciones de oferta. Se sabe que en el mediano plazo una mayor oferta dependerá de la adición de nuevas tierras a la producción y del cambio tecnológico. Este tipo de agricultura ha sido relegada a la producción en las tierras de ladera y colonización. En las primeras, la posibilidad de expansión territorial son muy limitadas y de llevarse a cabo tendría lugar en tierras de menor fertilidad. En las de colonización la adición de nuevas tierras ocurre en lugares cada vez más lejanos de los centros de consumo, implicando mayores costos de transportes. El proceso de adición de nuevas tierras es muy limitado o se tendría que llevar a cabo en condiciones de altos costos. De otra parte, el aporte tecnológico para este tipo de agricultura ha sido mínimo y ha cubierto muy pocos productos. Se podría concluir que en los últimos años las posibilidades de ampliación de la oferta de productos provenientes de la agricultura tradicional han sido muy limitadas y probablemente han estado lejos de satisfacer la creciente demanda. Si a ello se añaden el desplazamiento de cultivos tradicionales en las zonas cafeteras a raíz de la bonanza, los problemas de inseguridad en las zonas de colonización y la posibilidad de que se hubiera sustituido producción de comida por estar limitando la oferta de alimentos.

ii. Precios al por menor

Al analizar el comportamiento de los precios de los productos provenientes de la agricultura tradicional (fríjol, panela, plátano y yuca) se observa su continuo crecimiento relativo durante un largo período de tiempo y su agudización en los últimos años. Aunque no se dispone de estudios ni evidencia suficiente, parece

Al analizar el crecimiento de los precios de los principales productos alimenticios a nivel del consumidor entre julio de 1981 y julio de 1982 se observa que los mayores aumentos se han presentado en aceite vegetal, arroz, carne, papa, plátano y yuca, destacándose el incremento del

precio de la yuca que ha sido del 95% en promedio para las cuatro principales ciudades del país (Ver Cuadro II-11). En términos reales han crecido los precios del aceite vegetal, arroz, carne, papa, plátano y la yuca¹². Todos estos productos participan en un alto porcentaje en el gasto de las familias de más bajos ingresos, siendo su elasticidad precio de la demanda muy baja (del orden de 0.60 en promedio), razón por la cual los aumentos de los precios reales de todos estos productos han deteriorado considerablemente el ingreso real de este grupo de consumidores.

3. Ganadería

a. Precios y Sacrificio

Los indicadores del comportamiento de la ganadería señalan que se continúa atravesando por la fase del ciclo ganadero que se caracteriza por el alza de los precios y, la mayor retención de hembras para la reproducción. Los precios del ganado vacuno en la feria de ganados de Medellín han venido creciendo durante el presente año tanto en el caso de las hembras (24.5%) como en el de los machos (23.0%). Más aún en el Cuadro II-12 se observa que los precios del ganado gordo en la feria de Medellín han aumentado en términos reales en comparación con 1981 durante cada uno de los meses del presente año.

En esta parte del ciclo, los precios son el resultado de una reducción en

la oferta ganadera producto a la vez, de una disminución paulatina del número de vientres dedicados a la cría. El aumento en el precio del ganado vacuno lleva a que se retenga un mayor número de hembras para la reproducción y a que se reduzca el número de hembras destinadas al sacrificio. En efecto, el sacrificio total pasó de 1.118.743 cabezas en el período enero - agosto de 1981 a 1.021.724 cabezas en los mismos meses de 1982, lo que representa una reducción en el sacrificio total del 9.0%. Además, el sacrificio de hembras se redujo en 3.4% entre los mismos períodos. En el Cuadro II-13 se detecta cómo la participación de las hembras dentro del sacrificio total disminuyó drásticamente entre 1976 y 1980.

El aumento de los precios del ganado vacuno en feria ha traído consigo incrementos del precio de la carne de res al por mayor (34% entre septiembre de 1981 y septiembre de 1982). Los precios al consumidor han aumentado en términos reales (11.3% en el promedio de las cuatro principales ciudades). No obstante, en Medellín se produjo un descenso del 1.7% entre julio de 1981 y julio de 1982 en el precio real de la carne de res con hueso.

Entre los sustitutos de la carne (en cuanto a fuentes de proteína animal) se cuentan el pollo y los huevos. Por fortuna el precios de éstos ha crecido mucho menos que el de la carne de res, lo cual facilita la sustitución en el consumo. En efecto, el crecimiento del precio al por mayor de los huevos (entre septiembre de 1981 y septiembre de 1982) fue de apenas 15% y al por menor (entre julio de 1981 y julio de 1982) del 11% lo

¹² El aumento del precio del arroz se le debe principalmente a la evolución del año anterior y de los primeros meses del presente, pues, como se comentó atrás el precio se ha reducido en los últimos meses de este año.

CUADRO II-11

VARIACIONES PORCENTUALES DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR DE ALGUNOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS
(Julio 1981 – Julio 1982)

	Aceite Vegetal		Arroz		Azúcar común		Maíz Trillado		Panela		Papa		Plátano		Yuca	
	ΔP_c	ΔP_r	ΔP_c	ΔP_r	ΔP_c	ΔP_r	ΔP_c	ΔP_r	ΔP_c	ΔP_r	ΔP_c	ΔP_r	ΔP_c	ΔP_r	ΔP_c	ΔP_r
Bogotá	50.0	18.2	29.0	5.2	23.0	0.5	—	—	1.6	-16.0	15.0	-6.4	50.0	22.3	127.0	85.8
Medellín	48.0	19.2	23.0	-0.8	18.0	-5.6	13.0	-9.4	6.0	-14.6	28.0	2.9	25.0	0.4	115.3	73.1
Cali	47.0	16.7	31.0	4.6	18.0	-6.2	6.5	-15.4	9.0	-13.7	38.0	9.4	21.0	—	4.0	129.0
Barranquilla	40.0	20.5	35.0	8.7	19.0	-3.7	14.0	- 8.0	13.0	- 9.3	22.5	-1.3	30.0	4.8	10.0	-11.1

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

ΔP_c = Variación porcentual a precios corrientes.

ΔP_r = Variación porcentual a precios constantes (1970= 100).

CUADRO II-12

**PRECIO PROMEDIO MENSUAL
DEL GANADO MACHO GORDO
DE PRIMERA EN LA FERIA
DE MEDELLIN**

(Precios constantes de 1970) (\$/kilo)

	1981	1982	Varia- ción %
Enero	4.31	4.99	15.8
Febrero	4.29	4.79	11.6
Marzo	4.36	4.83	10.8
Abril	4.37	5.10	16.7
Mayo	4.42	5.24	18.6
Junio	4.55	5.11	12.3
Julio	4.54	5.13	13.0

Fuente: Fadegan, Banco Ganadero, cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO II-13

**PARTICIPACION PORCENTUAL
DE MACHOS Y HEMBRAS
EN EL SACRIFICIO
PARA CONSUMO INTERNO***

Año	Machos	Hembras	Total
1976	50.5	49.5	100.0
1977	54.0	46.0	100.0
1978	56.9	43.1	100.0
1979	57.4	42.6	100.0
1980	56.7	43.3	100.0
1981	65.0	35.0	100.0
1982*	63.0	37.0	100.0

Fuente: DANE.

* Acumulado hasta agosto.

cual representa una reducción del 13% en términos reales. Los aumentos de la carne fueron de 34% y 38% respectivamente durante esos períodos (Ver Cuadro II-14).

b. Insumos

Del estudio del comportamiento de los precios al por mayor de los insumos ganaderos se desprende una elevación del 34% en los precios de los alimentos balanceados para ganado (utilizados principalmente en hatos lecheros) entre los meses de septiembre de 1981 y septiembre de 1982, y del 24% en los de las matamalezas y los herbicidas. El costo de éstos creció a una tasa casi igual a la de los precios de los productos finales de la ganadería, leche (35%) y carne (25%). Sin embargo, no es posible inferir nada con respecto a la evaluación reciente de la rentabilidad ganadera puesto que los insumos considerados no son los únicos que se utilizan en la ganadería.

b. Exportaciones

Las exportaciones colombianas de carne han disminuido en volumen (12.3%) y en valor (21.5%) entre 1981 y 1982¹³. Las exportaciones de carnes sin deshuesar han predominado durante 1982 al contrario de lo ocurrido en 1981. Se ha exportado carne por un valor de US\$ 36.1 millones, de los cuales la carne sin deshuesar representa un 87% del total cuando en 1981 ese porcentaje era del 24%. Existe alguna expectativa de mejoramiento del precio internacional de la carne puesto que dos de los principales productores y exportadores mundiales, Argentina y Australia, han sufrido problemas de abastecimiento doméstico que se han reflejado en la reducción de los volúmenes exportados de carne.

¹³ Comparando enero-septiembre de ambos años.

CUADRO II—14

**VARIACIONES PORCENTUALES
DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR
DE CARNE DE RES Y HUEVOS***

	Carnes de res con hueso		Huevos	
	Δ Pc.	Δ Pr.	Δ Pc.	Δ Pr.
Bogotá	37.0	12.0	10.0	- 10.4
Medellín	22.3	- 1.7	- 0.5	- 20.0
Cali	50.0	19.5	9.0	- 13.6
Barranquilla	43.0	15.5	16.0	- 6.4

Fuente: DANE y Cálculos de FEDESARROLLO.

* Julio 1981—julio 1982.

Δ Pc. = Variación porcentual a precios corrientes.

Δ Pr. = Variación porcentual a precios constantes (1970=100).

4. Comercio Exterior

a. Precios internacionales

Los precios de los principales productos agropecuarios de exportación e importación de Colombia registran una tendencia a la baja con excepción del café y del tabaco. Como se observa en el Cuadro II-15, los precios internacionales de algunos productos de exportación como el algodón, el arroz, el azúcar y el banana han disminuido continuamente a lo largo del presente año. El producto de exportación cuyo precio cayó en forma más dramática en el período agosto de 1981 - agosto de 1982 fue el azúcar pasando de US\$0.15 por libra a US\$0.07. Estos precios son los del mercado internacional abierto que, como se sabe, se comportan en forma diferente al precio "spot" en los Estados Unidos que para el

mismo período se elevó en 29%¹⁴. En contraste, el precio del tabaco ha venido incrementándose continuamente desde 1979; en ese año tenía un valor de 132.15 centavos de dólar por libra (precio promedio del año) mientras en agosto de 1982 era de 175.49 centavos de dólar lo cual representa un aumento del 33%. Este es el único producto agrícola de exportación de Colombia que ha mantenido hasta el presente sus precios al alza.

En el caso de los productos de importación (cacao, maíz, soya, sorgo, trigo) la baja en los precios en el mer-

¹⁴ Este es el precio de sustentación para el productor estadounidense; los países exportadores reciben un precio intermedio entre éste y el del mercado internacional abierto por las cuotas asignadas. La correspondiente a Colombia representa tan sólo el 2.4o/o del total, participación muy inferior a la de países como Perú, El Salvador y Nicaragua.

CUADRO II-15
PRECIO DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS EN LOS ESTADOS UNIDOS

	1981 agosto	Marzo	Abril	1 9 8 2				Var. (%) Agos./81- Agos./82
Café. N.Y. Spot (US\$/libra)	1.29	1.44	1.41	1.39	1.41	1.40	1.38	7.0
Algodón, promedio 10 mercados Spot (UScents/libra)	66.44	59.73	62.02	62.44	61.10	64.96	60.38	- 9.0
Arroz, Houston (US\$/c.w.t.)	25.00	19.20	19.00	19.00	18.79	17.75	18.25	- 27.0
Azúcar, N.Y. Spot. (UScents/libra) ¹	17.42	17.13	17.90	19.57	21.03	22.15	22.42	29.0
En el mercado de USA ²	15.00	11.00	10.00	8.00	7.00			- 56.2 ³
Banano, FOB puerto de entrada. (\$US/caja de 40 libras)	5.54	7.65	8.64	7.95	7.25	5.94	5.49	- 1.0
Tabaco, promedio (UScents/cwt)	162.04	169.97	168.94	168.94	169.51	161.00	175.49	8.3
Aceite de soya, Decatur (UScents/libra)	20.41	18.47	19.52	20.54	19.36	19.03	17.82	- 12.7
Cacao, N.Y. (US\$/libra)	0.97	0.84	0.75	0.73	0.66	0.66	0.66	- 32.0
Maíz, FOB puerto de salida (US\$/b.u)	3.38	2.95	3.05	3.04	2.97	2.87	2.68	- 20.7
Sorgo, FOB puerto de salida (US\$/b.u)	5.59	2.92	2.98	3.03	2.90	2.67	2.66	- 52.4
Soya, FOB puerto de salida (US\$/b.u)	7.25	6.53	6.81	6.92	6.56	6.55	6.15	- 15.2
Torta de soya, Decatur, (US\$/ton)	200.36	184.78	190.67	192.00	183.89	180.69	168.57	- 15.9
Trigo, FOB puerto de salida (US\$/b.u)	4.36	4.62	4.65	4.56	4.14	4.15	4.20	- 3.7

¹ Precio Spot

² Precio en el mercado de los Estados Unidos.

³ Variación junio/81 a junio/82

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Revista del Banco de la República.

cado de los Estados Unidos entre agosto de 1981 y agosto de 1982 es generalizado. Se destaca la persistente caída que desde 1979 se viene registrando en el aceite de soya; de un precio promedio en dicho año de 27.59 centavos de dólar por libra se ha pasado a 17.82 centavos en el mes de agosto de 1982. Durante el presente año se ha revertido, además, la tendencia al alza de los precios de los otros productos de importación que se había iniciado en 1979.

b. Exportaciones

El valor total de las exportaciones agropecuarias colombianas ha aumentado en lo corrido del año hasta septiembre en un 7.0% con respecto al mismo período en 1981. El volumen exportado se incrementó, por su parte, en un 5%. El mayor valor exportado obedece exclusivamente a un incremento en exportaciones de café (18%) en razón de mejores precios puesto que su volumen solamente superó al de 1981 en un 3%. Las exportaciones de los productos agropecuarios expresadas en volumen crecieron en un 6% pero su valor total disminuyó en 19% como resultado de la caída en sus precios internacionales.

La tendencia general a la baja en los precios internacionales de los productos agropecuarios ha afectado las exportaciones colombianas, específicamente las de algodón, arroz y azúcar. El caso del algodón se puede ilustrar al analizar tanto el volumen exportado (que disminuyó reflejando los problemas domésticos de producción) como el valor de las exportaciones (que cayó en forma más pronunciada por la reducción en pre-

cios). El Cuadro II-16 presenta la evolución de las principales exportaciones agropecuarias pero no incluye las exportaciones de arroz; éstas alcanzaron apenas un volumen mínimo y su disminución se debió exclusivamente a la baja del precio internacional puesto que el país ha registrado un exceso de oferta doméstica en el presente año que se ha manifestado en reducciones en el precio interno y acumulación de inventarios. Dadas las condiciones de competitividad tan favorables del país en la producción de arroz sería deseable el diseño de una política clara de largo plazo para elevar las exportaciones. No es razonable que un descenso en el precio internacional haga necesario mercadear la totalidad del producto dentro del país conduciendo a bajas en el precio interno, a la acumulación de inventarios y a que, en consecuencia, se desestimen las nuevas siembras. Debería buscarse un nivel más estable y continuo de producción y exportaciones para lo cual deben suavizarse las variaciones en el ingreso de los exportadores a través de un fondo similar al Fondo Nacional del Café.

El caso del azúcar ilustra cabalmente el impacto de la reducción de los precios agrícolas externos para la economía. Entre 1981 y 1982 el volumen total exportado de azúcar pasó de 111.500 toneladas a 160.300 (un aumento del 44%) pero el valor de dichas exportaciones se redujo de US\$ 54.4 millones a US\$ 31.0 millones. Este ejemplo dice, además, de la inelasticidad de la demanda del azúcar en el mercado internacional. Finalmente, como la melaza es un subproducto de la industrialización del azúcar, en ella también se refleja

CUADRO II-16
PRINCIPALES EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
(Acumulado enero-septiembre)

Producto	Tonelaje			Valor (US\$)		
	1981	1982	Variación %	1981	1982	Variación %
Café crudo o verde sin descafeinar	386.018.9	397.599.0	3.0	1.011.961.924	1.190.641.884	17.7
Plátanos frescos o secos	658.802.9	652.000.3	- 1.0	98.966.654	122.721.381	24.0
Flores frescas	26.309.5	27.260.6	3.6	75.689.816	83.743.007	10.6
Carnes de bovinos sin deshuesar	5.616.9	14.202.3	152.8	11.115.053	31.557.873	189.9
Azúcar crudos	111.499.7	160.264.9	43.7	54.413.944	31.228.590	- 42.6
Tabaco negro en rama	9.733.6	9.266.0	- 4.8	19.779.100	20.004.302	1.1
Langostinos congelados	1.191.1	1.354.5	13.7	11.607.059	15.898.962	37.0
Algodón fibra larga	9.596.0	5.907.7	- 38.4	18.794.404	9.357.860	- 50.2
Carne de bobino deshuesada	12.330.8	1.543.6	- 87.5	34.911.386	4.579.576	- 86.9
Algodón fibra corta	42.724.3	2.998.7	- 93.0	67.322.631	4.046.754	- 94.0
Semillas y frutos de ajonjolí	9.506.0	4.519.0	- 52.5	6.827.201	3.509.308	- 48.6
Quesos de pasta dura	3.400.0	1.780.0	- 47.6	10.200.000	5.407.500	- 47.0
Melazas	66.500.0	133.000.0	100.0	7.778.250	5.915.760	- 23.9
TOTALES	1.343.229.7	1.411.696.6	4.8	1.429.367.422	1.528.612.758	6.94

la reducción del precio internacional (aumentos del volumen exportado y reducciones del ingreso total).

c. Importaciones

Las importaciones de productos agropecuarios en lo corrido del año hasta septiembre alcanzaban un valor de US\$ 238,8 millones de los cuales el 89.0% fue efectuado por los particulares y el restante 11.0% por el IDEMA. El Cuadro II-17 presenta volúmenes de las importaciones y los compara con los del período correspondiente en 1981; es posible observar que los mayores aumentos se han registrado en sorgo, soya y torta de soya, productos éstos que se utilizan principalmente como materias primas para la industria. Los valores unitarios de los productos de importación han disminuido en el presente año lo cual debería reflejarse en el nivel de los precios domésticos, especialmente en aquellos productos en los cuales la participación de las importaciones es sustancial dentro de la oferta como en el caso del trigo y de los aceites vegetales.

d. Balanza Comercial Agropecuaria

El Cuadro II-18 consigna la evolución de la balanza comercial agropecuaria entre 1979 y 1982¹⁵. Con todo y la exclusión del café, la balanza registra un superávit neto, si bien éste ha venido erosionándose a partir de 1980 como consecuencia de la caída de los precios de exportación de los productos agropecuarios colombianos. El incremento que se observa en las exportaciones diferentes al café en 1980 tuvo como origen el alza, en ese año, de los precios in-

ternacionales de productos como el algodón, el arroz, el azúcar y el banana.

e. La Política Estatal y el Comercio Exterior Agropecuario

Comoquiera que tradicionalmente el sector agropecuario ha contribuido con un importante volumen de divisas a la balanza cambiaria y que, como se ha señalado, tanto las exportaciones de café como las de los demás productos agropecuarios han venido disminuyendo, el Gobierno Nacional ha buscado reversar esta situación mediante el otorgamiento de un CAT del 15% a las exportaciones agropecuarias. Con esta medida se trató de devolver a los productos colombianos de origen agropecuario su competitividad en el mercado internacional, afectada por el aumento de los costos de producción y por un manejo de la tasa de cambio que no ha favorecido la exportación.

La caída de las exportaciones se origina tanto en problemas externos como internos según se trate uno u otro producto. Por ejemplo el arroz ha venido acusando aumentos en sus costos de producción, especialmente en los Llanos Orientales, por problemas fitosanitarios. La carne es un producto que al atravesar por la fase de precios altos y disminución de oferta para sacrificio encuentra dificultades para competir en los mercados externos; aún suponiendo el caso que la demanda externa aumentase su venta no sería fácil puesto que, en circunstancias como las actuales, la exportación contribuye a elevar los precios domésticos. Por consiguiente, si realmente se desea expandir nuevamente las exportaciones agropecuarias va a ser necesario no solamente

¹⁵ Hasta septiembre 30 de 1982.

CUADRO II-17
IMPORTACIONES DURANTE 1982
(Toneladas)

Producto	Idema	Primer semestre			Idema	Segundo semestre			Gran total	Variac. anual frente a 1981
		Particu-lares	Total	Var. a 1981 %		Particu-lares	Total	Var. a 1981 %		
Aceite de soya	1.000.0	53.966.0	54.966.0	26.4	1.000.0	35.354.0	36.354.0	- 46.4	91.320.0	- 17.9
Butter oil	—	—	—	—	380.0	—	380.0	—	380.0	—
Cebada	—	37.745.0	37.745.0	134.6	—	33.331.0	33.331.0	- 48.8	71.076.0	- 12.4
Leche descremada	3.036.0 ¹	—	3.036.0	- 39.5	1.899.7	—	1.899.7	26.6	4.935.7	- 24.3
Leche entera	700.0	—	700.0	16.7	1.291.6	—	1.291.6	—	1.991.61	231.9
Maíz	—	31.912.0 ²	31.912.0	—	—	115.0	115.0	-100.0	32.027.0	41.8
Sorgo	58.004.0	—	58.004.0	—	74.895.3	—	74.895.3	36.2	132.899.3	141.8
Soya	—	24.463.0	24.463.0	—	—	44.967.0	44.967.0	179.2	69.430.0	331.1
Torta de soya	13.401.3	2.770.0	16.171.3	—	13.139.0	—	13.139.0	70.7	29.310.3	280.7
Trigo	—	190.860.0	190.860.0	4.8	22.000.0	350.233.0 ³	372.233.0	23.1	563.093.0	12.0
TOTAL	76.141.3	341.716.0	417.857.3	57.3	114.605.6	464.000.0	578.605.6	1.4	996.462.9	19.2

Fuente: IDEMA—División de comercio exterior.

Particulares — Revista sobordos (Importaciones llegadas por puertos marítimos).
 6—XII-82

¹ Incluye 1.536 toneladas contratadas en 1981.

² No incluye maíz del grupo Andino

³ Incluye 49.240 toneladas para molinos, contratadas por llegar.

CUADRO II-18
BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA
(US\$ Millones)

	1979	1980	1981	1982*
Exportaciones agropecuarias totales	2.460.3	3.027.8	2.014.0	1.528.6
Importaciones totales (particulares más IDEMA)	257.7	444.7	477.0	238.8
Balanza comercial Agropecuaria (total)	2.202.60	2.583.1	1.537.0	1.289.8
Exportaciones agropecuarias sin café	435.4	653.7	621.10	337.9
Importaciones totales (particulares más IDEMA)	257.7	444.7	477.0	238.8
Balanza comercial agropecuaria (sin café)	177.7	209.0	144.10	99.1

* Hasta septiembre 30.

Fuente: INCOMEX, IDEMA.

actuar en materia de política comercial sino operar, mediante acciones específicas, sobre la producción y la comercialización de los productos.

A continuación se examina el efecto que puede tener el simple aumento del CAT sobre algunos de los principales productos agropecuarios de exportación en la coyuntura presente: en el caso del banano, cultivo que ha venido experimentando un continuo aumento en sus costos de producción motivado por la presencia de la sigatoka negra, el CAT constituye una compensación del efecto de las políticas del pasado (especialmente el manejo cambiario) y de los

mayores costos con miras a mantener el nivel actual de exportaciones.

De manera similar el incremento en los costos de producción de arroz, conjuntamente con la caída de los precios internacionales y domésticos, ha generado problemas de liquidez a los arroceros y la elevación del CAT no es suficiente para expandir las siembras con destino a la exportación; para que ello ocurra se va a requerir, además del CAT, una recuperación del precio internacional o una más rápida devaluación de la tasa de cambio. En cuanto al algodón, es obvio que primero será necesario resolver algunos problemas internos

antes de que el CAT tenga un efecto sobre sus exportaciones; entre otros se requiere revisar el del precio al productor (aun cuando si ello se hace y los precios internacionales continúan deprimidos va a ser más difícil exportar con todo y CAT), refinar las altas deudas de los algodoneros y ampliar la disponibilidad de crédito para nuevas siembras. El precio del azúcar ha caído en forma tan dramática en los mercados internacionales que ni con el CAT del 15% se logrará compensar la disminución en el ingreso; en este caso es más importante un incremento en el volumen exportado. De tal manera que las exportaciones de azúcar no serán mayores con el nuevo CAT. La única posibilidad de mejoramiento en sus exportaciones se daría en la carne y ello siempre y cuando el precio en el mercado internacional aumentase más rápidamente que el interno y de que éste prosiga su ciclo normal sin verse alterado por la situación externa. En el caso de las flores el aumento del CAT ya ha dado lugar al anuncio de eventuales medidas del gobierno estadounidense para contrarrestarlo, lo que hace difícil prever que el auge exportador sea mayor. Por último, en el tabaco sí se presentan posibilidades reales de ampliación de la oferta exportable por cuanto el precio internacional ha estado en alza desde 1979.

En conclusión, no puede esperarse que con el nuevo CAT vayan a incrementarse significativamente las exportaciones agropecuarias; por lo tanto, en el mejor de los casos, el aumento de CAT debe considerarse como una medida diseñada con el fin de detener la tendencia decreciente de dichas exportaciones. Su mayor efecto será devolver rentabilidad a

aquellos productores que continúan exportando a costa de un cuantioso sacrificio fiscal.

5. Otras Medidas de Política Agropecuaria

a. Financiación

i. Bonos de Prenda

La Resolución 61 de 1982 de la Junta Monetaria bajó la tasa de interés sobre los créditos que se efectúan a través de los bonos de prenda del 30% anual al 24%. Con esta medida se avanza en integrar el crédito de producción y el de comercialización puesto que la distribución de las cuantías mensuales de redescuento de bonos, anteriormente determinada para los diferentes productos por la Junta Monetaria, será efectuada en adelante por el Comité Consultivo del Fondo Financiero Agropecuario. Esto permitirá una mayor coordinación entre la producción y la comercialización de los productos agropecuarios en vista de que un alto porcentaje de los cultivos de ciclo semi-anual son financiados por el Fondo y son aquellos que se benefician de los bonos de prenda. Otro aspecto importante de la resolución en cuestión tiene que ver con el incremento en el margen que pueden cobrar los establecimientos bancarios en la operación; éste pasó de 5 a 14 puntos (reduciéndose en 16 puntos la tasa de redescuento) con lo cual se hace más atractivo el redescuento de créditos mediante bonos de prenda.

La reducción de la tasa de interés de los bonos de prenda en el caso de los productos agropecuarios conducirá, sin lugar a duda, a una rebaja en el costo del almacenamiento de los

mismos. Pero, ¿quiénes se benefician de esta medida? En lo que va corrido del presente año el redescuento promedio mensual de los productos que constituyen materia prima para la industria procesadora representa el 62% de los redescuentos totales de bonos de prenda (Cuadro II-19). Por lo tanto, una menor tasa de interés de los créditos a través de bonos de prenda aliviará sustantivamente a la industria procesadora al reducir sus costos de almacenamiento. Dado el carácter oligopolista de la industria colombiana es poco probable que los consumidores se beneficien de las reducciones en dichos costos y que, más bien, aumenten las rentas para la industria. Ello dependerá de si, simultáneamente, se aplican o no controles de precios.

El segundo beneficiario importante de la medida es el IDEMA por cuanto esta entidad es usuaria de los créditos a través de los bonos de prenda sobre las mercancías almacenadas en razón de su actividad. A través de la disminución de los costos de almacenamiento se aligera la carga financiera del Instituto y se le facilita fijar menores precios al consumidor final. Este posiblemente recibirá el beneficio de menores precios en productos tales como arroz, leche en polvo, maíz, etc. que utilizan la financiación a través de bonos de prenda.

ii. Plan de Recuperación del Cesar

Debido a la disminución de la demanda doméstica de fibra, y a la caída internacional de los precios del algodón, los productores de este cultivo redujeron el área sembrada abandonando en unos casos la tierra y dedicándose a nuevas actividades, en

otros. Como el algodón era la principal actividad económica en el Departamento del Cesar, la crisis ha dado lugar a un problema de tipo regional al afectarse los ingresos de buena parte de la población de esta sección del país.

Con miras a reactivar la economía regional el Gobierno Nacional ha diseñado un plan integral de recuperación departamental que se basa en la necesidad de diversificar la producción agropecuaria. Para tal efecto se han iniciado la perforación de pozos profundos, la recuperación de un distrito de riego en Valledupar, y un programa de investigación y transferencia de tecnología. Con este plan el Gobierno espera que la región adquiera nuevamente su tradicional dinamismo; para lograrlo va a ser necesario que las autoridades se aseguren sobre la utilización de los recursos con el fin de que ella contribuya, efectivamente, al bienestar del mayor número de habitantes del Cesar. En efecto, se trata no solamente de usar en la mejor forma el recurso tierra sino también el recurso humano. Para este fin, deberían planearse las actividades a llevarse a cabo en la región creando mecanismos por medio de los cuales se estimulen aquellas intensivas en el uso de la mano de obra y desestimulen otras que, como la ganadería extensiva, hace poco uso de la mano de obra.

b. Precios de sustentación, intervención y abastecimiento

La Junta Directiva del IDEMA ha establecido en un documento reciente los criterios que regirán el manejo de los instrumentos de política bajo control del IDEMA, a saber: precios de sustentación y política de com-

CUADRO II-19
CUPO UTILIZADO POR EL SISTEMA BANCARIO A TRAVES DE BONOS DE PRENDA
 (Millones de pesos)

	Cupo utilizado por el sistema Bancario a través de bonos de prenda		Cupo utilizado por el sistema bancario para materia prima agropecuaria a través de bonos de prenda		Porcentaje de utilización del cupo para materias primas agropecuarias (%)	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982
Enero	1564	1745	972	1038	62.0	60.0
Febrero	2273	2343	1570	1375	69.0	59.0
Marzo	2260	2618	1949	1592	73.0	61.0
Abril	2580	2484	1962	1554	76.0	63.0
Mayo	2149	2616	1662	1794	77.0	69.0
Junio	1694	2406	1305	1765	77.0	73.0
Julio	1402	2565	1047	1886	75.0	74.0
Agosto	1633	3301	1214	2307	74.0	70.0
Septiembre	2246	3979	1474	2340	66.0	59.0
Octubre	2249	3512	1376	1850	61.0	53.0

Fuente:

pras, precios y políticas de ventas, y políticas de importación y de existencias reguladoras.

En cuanto a la determinación de los precios de sustentación, ésta continuará basándose en estimativos de costos totales de producción pero se reducirán para reflejar, una meta de incremento de productividad. Adicionalmente, se buscará un incremento más moderado en los precios de sustentación de aquellos productos que presentan hoy en día diferenciales mayores entre los precios internos y los precios internacionales. Además, la fijación de precios de sustentación puede orientarse a privilegiar los productos de la economía campesina teniendo el cuidado de no crear distorsiones graves en asignación de recursos.

Los aumentos de los precios de sustentación en los últimos años reconocieron en su totalidad la elevación de los costos de producción. Y como éstos crecieron más rápidamente que los precios internos y, por supuesto, que los precios internacionales (que han mostrado una tendencia a la baja) se llegó a una situación en la cual los precios de sustentación determinan los precios internos de la mayoría de los productos y los sitúan en un nivel muy superior a los internacionales. Si bien esta política ha permitido proteger la agricultura y evitar un estancamiento mayor en su producción, también ha sancionado la ineficiencia, ocasionando un incremento muy sustancial de precios al consumidor y creando situaciones de difícil manejo tales como la generación de excedentes de

arroz a costos muy superiores a los precios del mercado internacional y que, por tanto, no encuentran salida fácil en dicho mercado.

La nueva política busca, entonces, presionar a los agricultores para obtener incrementos en productividad dentro de un marco de protección a la producción. Por supuesto que estas medidas requieren complementarse con inversión estatal en investigación agropecuaria y adecuación de tierras, por cuanto, de lo contrario, las posibilidades de incremento de productividad serían muy limitadas.

Así mismo, si bien esta política busca un cierto equilibrio entre los intereses de los productores y los de los consumidores, conviene contemplar la posibilidad de subsidiar los costos de los principales insumos con lo cual la aplicación de los criterios anteriores permitiría continuar estimulando la producción y, al mismo tiempo, disminuyendo los precios relativos de los alimentos. En esta forma, como lo ha venido sugiriendo *Coyuntura Económica*, podría liberarse capacidad de gasto de las familias para incrementar su demanda por bienes industriales y contribuir simultáneamente a la reactivación de la agricultura y a la de la industria.

Por otra parte, se determinó que el IDEMA tenga como meta la de convertirse en un comprador de última instancia, complementando la acción de los particulares. Esta definición tiene el propósito de evitar una participación excesiva en la compra de las cosechas —como sucedió recientemente en el caso del arroz, ocasionando dificultades financieras tanto al Instituto como a los productores y

desestimulando las nuevas siembras. Así mismo, se ha dispuesto que el IDEMA amplíe sus puestos de compras en zonas de economía campesina, de colonización y fronterizas, con el objetivo de que los beneficios de su acción favorezcan en mayor medida a los agricultores pequeños. Finalmente, cuando el precio de sustentación sea inferior al de mercado, el IDEMA intervendrá en éste para adquirir y garantizar un mínimo de existencias reguladoras y para comprar productos con destino a sus despesas y al programa PAN.

En lo que hace a los precios de venta se dispuso que el Instituto, una vez terminados los períodos de cosecha, pondrá a disposición del mercado sus existencias cuando éstas sean superiores a las existencias mínimas requeridas, al precio de compra más los costos de manejo de inventarios en los cuales se hubiera incurrido desde la mitad del período de cosecha. Partiendo de un promedio acumulativo de costos de manejo de inventario a razón de un 3.5% mensual los precios de venta se irán ajustando mensualmente en la misma proporción.

Con esta política se inducirá a los agentes privados a participar en la compra de cosechas y a almacenar inventarios por su cuenta, puesto que en el futuro el IDEMA no subsidiará, como lo hizo en el pasado, los costos de almacenamiento de sus propias existencias. Adicionalmente se evitará que el Instituto continúe registrando pérdidas cuantiosas por este concepto.

Con respecto a la política de importaciones el documento en cuestión reconoce que, dadas las condi-

ciones actuales del mercado, se requiere en general mantener las importaciones bajo el régimen de Licencia Previa. Dicho régimen, y la brecha actual entre precios internos e internacionales, exige la fijación de cupos globales de importación de productos por semestre. Las importaciones se autorizan solamente cuando la producción nacional no permita abastecer un crecimiento razonable del consumo interno y con el fin de mantener existencias regulares equivalentes a un mes y medio de consumo. En estos se evitará que las importaciones faciliten sustituir otros productos de producción nacional en favor del producto importado, como ha venido sucediendo en el caso del arroz y el sorgo, que han enfrentado la competencia de importaciones crecientes del trigo a bajos precios. De otra parte, en el largo plazo se persigue lograr una sustitución gradual de las importaciones.

Lo más interesante de la nueva política de importaciones, radica, sin embargo, en que mantiene en principio el monopolio de las importaciones por parte del Estado pero autoriza cupos globales de importación a los gremios usuarios, siempre y cuando éstos se comprometan en acuerdos de precios de los productos

procesados y a contribuir en el financiamiento de los programas oficiales de apoyo al sector. Los gremios tendrán la responsabilidad de distribuir entre sus asociados los cupos globales minimizando así al Instituto el desgaste inevitable que trae consigo esta tarea. En esta forma, se podrá evitar en el futuro que los particulares se apropien de grandes rentas al importar, sin beneficio de los consumidores ni de los productores, como ha venido sucediendo en el caso de la soya, los aceites, las grasas, la cebada, la leche y el sorgo. La política definida por la junta del IDEMA, de ser correctamente aplicada, implicará que la diferencia entre los precios de sustentación y de importación se traslade a los consumidores o se destine a financiar programas de investigación del ICA, de producción de semillas por parte de la Caja Agraria, o a fortalecer las finanzas del IDEMA para que el Instituto esté en capacidad de ejercer sus políticas de intervención. Debe observarse que la aplicación de esta política requerirá cambios sustanciales en el régimen actual de importación de varios productos, en particular en el caso de la cebada, de la torta de soya y el fríjol soya, los cuales se habían dejado hasta el momento en manos de los usuarios respectivos.

IV. Construcción y Vivienda

1. Actividad Edificadora

El estancamiento en esta actividad, previsto en el número anterior de *Coyuntura Económica*, parece quedar confirmado por los hechos puesto que, manteniendo las reservas

ya anotadas sobre la validez de las licencias de construcción como indicadores de corto plazo, éstas han descendido un 8% en lo referente a vivienda durante el período enero-septiembre con respecto a los mismos meses de 1981. El nivel del

total de la construcción en el país es, por su parte, inferior al del año pasado.

La Encuesta de Opinión Empresarial, en su sondeo trimestral de la construcción, indica que en el último período observado (julio-septiembre) la tendencia efectivamente ha sido la de una muy baja actividad edificadora en general, marcada por un franco retraso de las obras en ejecución debido, básicamente, a la falta de capital de trabajo. Aunque en vivienda pudiera haberse presentado un ligero repunte, todavía dentro de un nivel de postración, las expectativas para los próximos meses, de acuerdo con los indicadores de la Encuesta señalan tendencias más bien pesimistas. En efecto, tanto las expectativas de actividad propiamente dichas, como el clima de los negocios y el nivel de compromisos actuales (Ver Gráfica II-3) exhiben pendientes marcadamente negativas lo cual podría interpretarse como una actitud un tanto escéptica de los constructores frente a una inmediata reactivación de la actividad constructora como resultado de los planes gubernamentales de vivienda popular. Sólo se espera que ella ocurra hacia mediados del año entrante, dependiendo de la eficacia de las medidas gubernamentales.

Haciendo un rápido balance de la actividad constructora durante 1982, se puede afirmar que su nivel será similar al del año anterior, en general muy bajo, pero con tendencia favorable hacia una posible recuperación, que no se presentó en 1981.

2. *La financiación de la construcción de vivienda popular*

Dentro de los planes del Gobierno

se ha señalado insistentemente a la construcción de vivienda como uno de los sectores líderes o bandera dentro de la estrategia de reactivación económica. Es indudable el potencial reactivador del sector si se tiene en cuenta su capacidad generadora de empleo, sus efectos multiplicadores hacia otros sectores de la economía, su baja utilización de divisas, etc.

Como se anotó anteriormente es justamente el problema de capital de trabajo uno de los factores básicos de depresión en la actividad edificadora puesto que el suministro de cemento y de otros materiales está garantizado en buena medida en el corto plazo. Es consistente, entonces, que la canalización de recursos financieros hacia esta actividad —y en particular hacia la vivienda popular— constituya la meta de las medidas adoptadas con respecto al sistema UPAC. Subsisten, sin embargo, algunos motivos de preocupación no sólo ante la débil respuesta inmediata —apenas natural para esta época del año— que han causado las medidas en los niveles de captación (Ver Gráfica II-4), lo cual sugiere que sus efectos sobre el nivel de construcción se podrían percibir sólo hacia el segundo trimestre del año entrante, postergándose, por tanto sus posibles efectos reactivadores. Pero, por sobre todo, resulta preocupante analizar el origen y la naturaleza de los recursos con los cuales espera el Gobierno adelantar su política de vivienda popular.

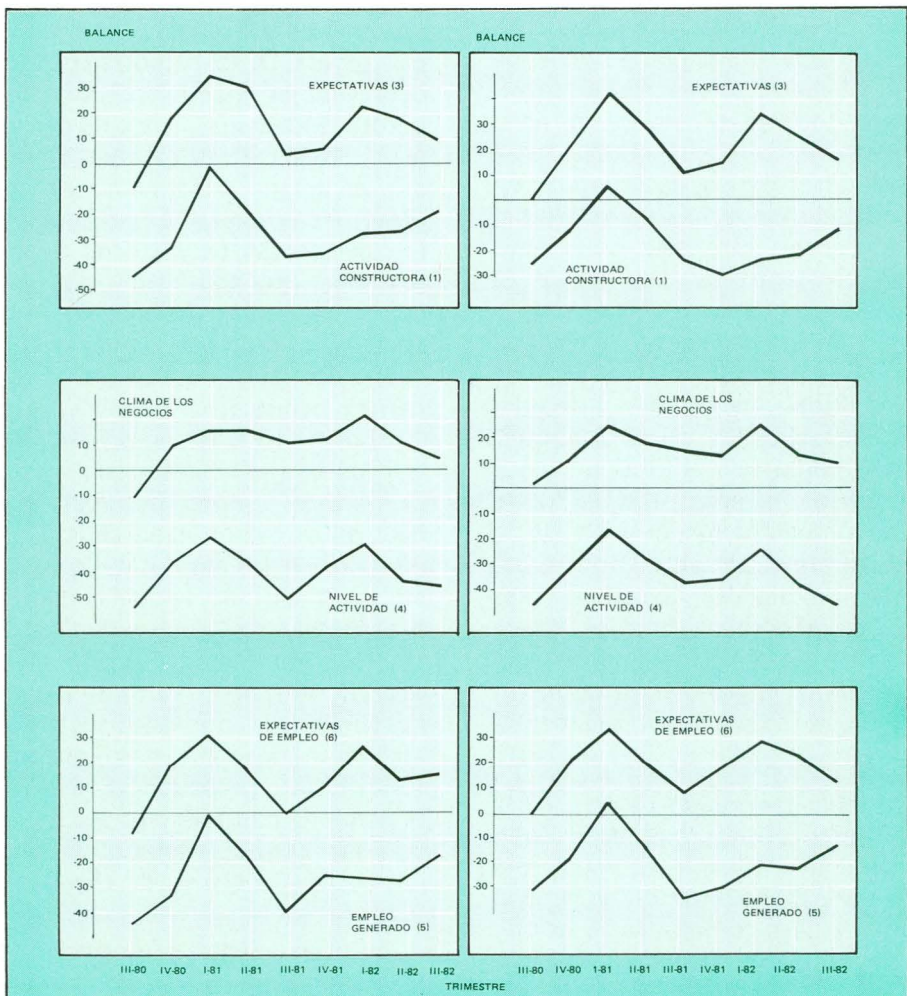
En primer lugar, se destaca la participación conjunta de las entidades especializadas del sector estatal (ICT, BCH y FNA) —con una relativamente amplia trayectoria en la construcción de este tipo de vivienda— y de las corporaciones de ahorro y vivien-

GRAFICA II-3

INDICADORES DE LA CONSTRUCCION

EDIFICACION DE VIVIENDA

TOTAL CONSTRUCCION

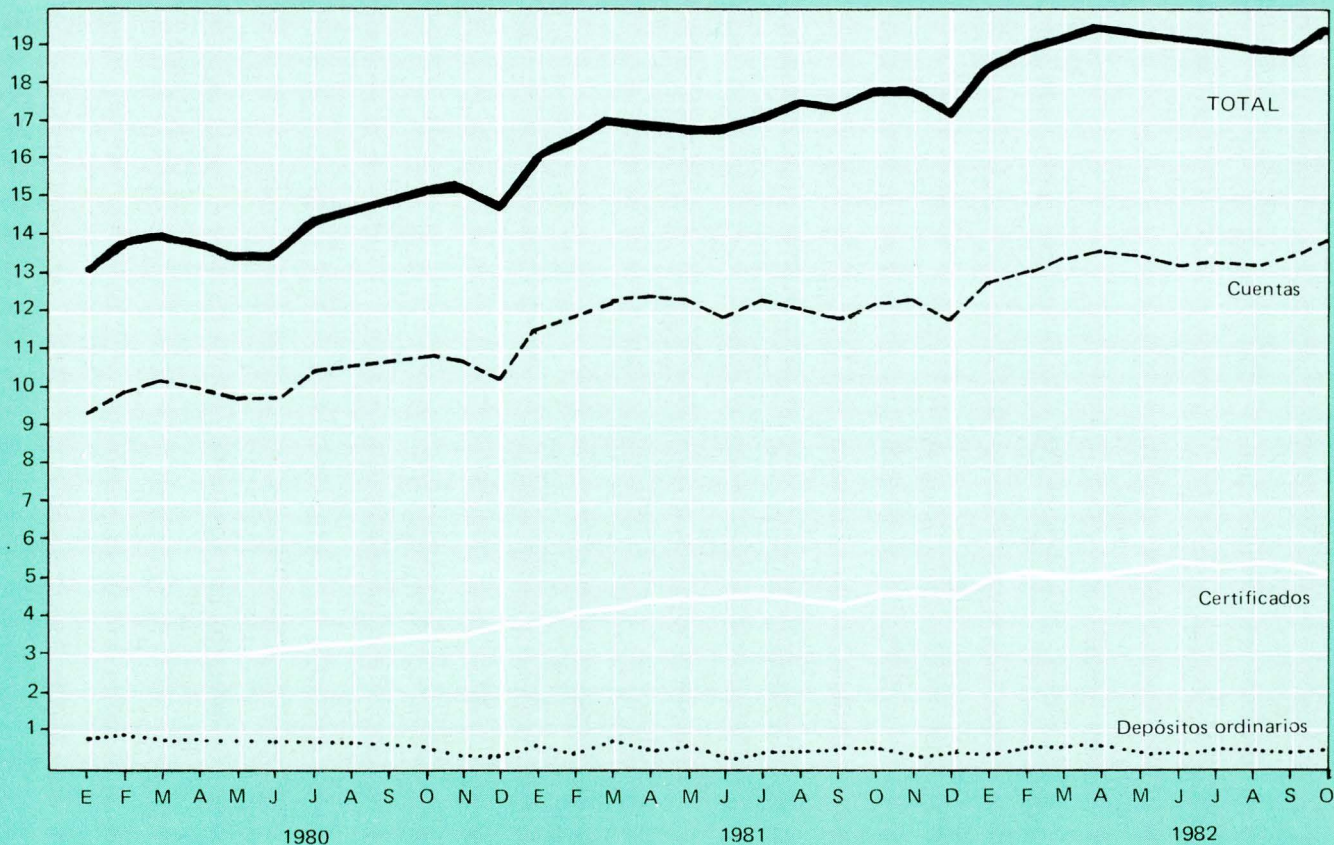


* Los números entre paréntesis indican el orden de la pregunta correspondiente en el cuadro II-12.

FUENTE: FEDESARROLLO. Encuesta de opinión empresarial. Sector construcción.

GRAFICA II-4 CAPTACIONES DE AHORRO

En pesos constantes



da (CAVS), que hasta ahora han participado marginalmente en este segmento del mercado.

Según el Departamento Nacional de Planeación existen argumentos sólidos en diversas direcciones para afirmar que tanto el ICT, el BCH y el FNA, como las CAVS manejan recursos que no son enteramente estables, pues incluso las corporaciones difícilmente pueden comprometer recursos a largo plazo cuando sus captaciones en un 65% tienen el carácter de alta liquidez¹⁶. Este aspecto de la inestabilidad de los recursos orientados hacia la construcción de vivienda es digno de un análisis más detallado.

En segundo lugar, debido a la poca experiencia del sistema UPAC en vivienda popular, podría presentarse el efecto negativo de descuidar la vivienda de clase media, que ha constituido hasta ahora el objeto principal de los préstamos del sistema, corriéndose simultáneamente el riesgo de no satisfacer convenientemente la demanda en el mercado subsidiado de vivienda popular por las razones que a continuación se exponen.

Como tercer punto de análisis, se ha dispuesto que las entidades estatales, particularmente el ICT, dadas sus restricciones de recursos, puedan cumplir las funciones de grandes firmas constructoras recibiendo recursos de UPAC a un determinado costo que debe ser cubierto por los compradores de las viviendas.

En el mismo estudio del DNP ya citado, se presenta un análisis econo-

métrico del mercado subsidiado de vivienda, del cual se deducen conclusiones interesantes tanto del lado de la oferta como de la demanda. La oferta de vivienda subsidiada (básicamente unidades construidas y/o financiadas por el ICT, el BCH y el FNA) entre 1960 y 1980 dependió de las disponibilidades financieras de las entidades citadas, del costo real de la unidad producida, del costo del subsidio asumido por las entidades y del déficit acumulado de unidades habitacionales. Sin embargo, el estimativo de la ecuación señala que si los recursos disponibles crecieran un 100%, la oferta de vivienda sólo reaccionaría en un 34% y, por otro lado, que si el costo de la unidad crece en un 100%, la oferta cae en 88%¹⁷. Si esta estimación es válida la respuesta que se espera, de un aumento en la oferta de vivienda subsidiada mediante la inyección de recursos costosos de UPAC, puede no corresponder a la realidad.

Del lado de la demanda, el mismo estudio presenta una ecuación en la cual las variables independientes son el déficit habitacional acumulado, el precio de la vivienda (costo real institucional sin intermediación comercial), el índice de arrendamientos de vivienda para consumidor-obrero, y el ingreso real permanente en familias de más bajos ingresos. Desde este ángulo, las conclusiones son aún más contundentes: en primer lugar, ni variaciones en el déficit de vivienda, ni el cambio en precio, ni en el arriendo mismo parecen ejercer una influencia siquiera discreta. En cambio, el ingreso real permanente de la familia es determinante en forma abrumadora

¹⁶ DNP, *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XIII, No. 3 — julio - diciembre, 1981 "La edificación de vivienda en Colombia" Unidad de Programación Global y Unidad de Desarrollo Regional y Urbano, Págs. 49-56.

¹⁷ DNP, *Idem* págs. 72 y 73.

de la demanda de vivienda subsidiada por el Estado¹⁸.

Por otra parte, la demanda real de "soluciones de vivienda" de especificaciones mínimas, y además incompletas, debe depender aún más del ingreso real ya que éste no sólo debe alcanzar para cubrir la cuota mensual correspondiente al préstamo de largo plazo sino que es imperativo que exista un margen adicional para hacer realmente habitable la vivienda "jibarizada" en el corto plazo¹⁹. La alternativa de la autoconstrucción resulta en últimas equivalente pues también exige un préstamo a largo plazo por el terreno y los materiales básicos así como gastos frecuentes mientras se va terminando la vivienda por parte del "beneficiario".

Y aunque el precio de la vivienda no sea tan significativo como el nivel del ingreso real permanente es obvio que la demanda de vivienda subsidiada debe aumentar al disminuir aquel. Resulta particularmente útil analizar la composición del precio de venta de un metro cuadrado de construcción para vivienda unifamiliar en términos de un constructor privado, según se presenta en el Cuadro II-20.

Se observa en este cuadro cómo la composición del precio de venta del metro cuadrado cambió radicalmente con la introducción del sistema UPAC pues aunque la tierra y los impuestos no sufrieron cambios importantes los costos financieros aumentaron su participación casi cuatro veces y las utilidades del constructor

crecieron casi un 70% para asegurar una rentabilidad bruta entre el 105% y el 130% sobre su propia inversión²⁰ que en esas condiciones sólo debe cubrir entre el 12.8% y el 14.6% del precio de venta. Así el margen de utilidad para el constructor aumentó en forma espectacular, haciendo realmente atractiva la actividad edificadora mientras estuviera disponible el cupo de crédito necesario en alguna corporación de ahorro y vivienda. Naturalmente, todo este proceso de financiación elevó los costos financieros al nivel necesario para cubrir las tasas de captación ofrecidas al ahorrador, así como los márgenes de intermediación.

En otras palabras, al hacerse tan atractiva la construcción, efectivamente se incrementó la oferta de un tipo de vivienda (para familias de altos y medios ingresos) cuya demanda toleró la introducción de dos intermediarios nuevos que no existían antes del sistema UPAC: la corporación (intermediaria financiera) y el constructor-inversionista llevando a una estructura de precios en la cual sólo el 44% corresponde a la construcción propiamente dicha.

Dentro de estos esquemas resulta que si el ICT asume el papel del constructor que recibe recursos del sistema UPAC, sólo podría hipotéticamente reducir entre un 15% y un 20% el precio comercial de la vivienda suponiendo que las posibles economías de escala en materiales y

¹⁸ DNP, idem págs. 24 y 25.

¹⁹ Según el CENAC, por analogía con los indios jíbaros, reducidos de cabezas.

²⁰ Suponiendo que el 70o/o del precio de venta es invertido inicialmente por la Corporación de Ahorro y Vivienda para financiar el proyecto de construcción y luego es transferido por subrogación al usuario del crédito de largo plazo.

CUADRO II-20

COMPOSICION DEL PRECIO DE VENTA DE UN
METRO CUADRADO DE VIVIENDA UNIFAMILIAR

	1965-1970 ¹	1979 ²
Materiales, mano de obra, equipos	46.1	
Costos indirectos	24.7	44.4
Impuestos	5.2	8.2
Terreno	9.2	10.7
Costos financieros	5.6	21.3
Utilidad (Constructor)	9.2	15.4
Precio de venta 1 mt. ²	100.0	100.0

Fuente: CENAC, DNP, Cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Tomado de "CENAC — Una Recopilación Analítica de los Principales Estudios Colombianos para Reducir los Costos de Edificación". Bogotá, mayo, 1979.

² DNP, op. cit. Pág. 47.

terrenos no se deterioraran en el proceso burocrático.

La pregunta es si una familia de escasos recursos sin casa propia está interesada en recibir una "solución de vivienda jibarizada", por la cual deberá asumir un crédito a 15 años por unas 800 upacs, debiendo pagar cada mes entre \$ 5.760 y \$ 7.042 (por cada \$ 100.000 prestados corresponden entre \$ 1.200 y \$ 1.467 de cuota mensual para niveles inferiores a 1.000 upacs), que naturalmente crecerán con la corrección monetaria y el interés del 6%, mientras simultáneamente el Gobierno ofrece ajustar el salario mínimo a escasamente el nivel de inflación esperada para 1983, llevándolo a apenas \$ 9.000 y no se observan indicios, en el largo plazo, que muestren tendencias de crecimiento en el ingreso real permanente en las familias de bajos ingresos.

En consecuencia, parecería existir una potencial inconsistencia dentro del propio programa de vivienda popular y los recursos canalizados para su realización, así como entre la política de salario mínimo y el ofrecimiento de casas aún sin cuota inicial.

Como conclusión podría afirmarse que tanto el éxito del programa de vivienda popular en sí como el impacto reactivador de la construcción de vivienda en general, dependerán críticamente de que se dote de recursos adicionales baratos (de presupuesto nacional o de redescuento) al sector, o al menos a las entidades oficiales del mismo, con lo cual se podría subsidiar la vivienda popular y simultáneamente aumentar significativamente la construcción de vivienda en general.

Si se quiere que éste sea el programa bandera en lo social y el

agente compensador en lo económico, no se puede dejar a la suerte de las captaciones del sistema UPAC ni operar exclusivamente con estos costos. Así mismo, el planteamiento

sobre salario mínimo debería ser consecuente con la importancia otorgada al programa de vivienda popular.

V. Energía y Minería

Las cifras de septiembre ratifican las tendencias en producción y comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados que se señalaron en el número anterior de esta revista. En particular, la producción nacional de crudos ha crecido un 7.7% en comparación con el mismo período del año anterior. El incremento se debe, en su totalidad, a aumentos de producción de las compañías privadas bajo contratos de asociación, en particular en el área del Huila.

Por su parte, el consumo de combustibles ha crecido globalmente apenas en un 3.3%, reflejando la recesión económica que vive el país. El consumo total de gasolinas ha

aumentado a una tasa del 3.5%, el de derivados medios a un 4.8% y el de fuel oil a un 2.6%. El efecto de la recesión ha sido compensado en alguna medida por el descenso en los precios reales de los combustibles, al no haberse efectuado ajustes de precios en el año en curso.

Como consecuencia de lo anterior, la balanza comercial del sector, en términos de los volúmenes transados, continúa mejorando. Las exportaciones han crecido en un 19.1% en total, y de fuel-oil, en particular, en un 24.1%, mientras las importaciones han crecido a un menor ritmo (17.4%). No obstante, su comparación se ha alterado reduciéndose las

CUADRO II-21

PRODUCCION NACIONAL DE CRUDO ENERO — SEPTIEMBRE (BPDC)

Compañía	Producción		Variación %
	1981	1982	
Total Ecopetrol	68.308	67.885	— .6
Total Privadas	62.934	73.418	16.7
Total País	131.242	141.303	7.7

Fuente: ECOPETROL.

CUADRO II-22
CONSUMO NACIONAL DE COMBUSTIBLES
ENERO – SEPTIEMBRE
(BPDC)

Producto	Consumo		%
	1981	1982	
Gasolina regular	70.505	72.687	3.1
Gasolina extra	2.854	3.226	13.0
Total Gasolina motor	73.359	75.913	3.5
ACPM	25.497	27.013	5.9
Queroseno	6.458	5.676	-12.1
JP-A	10.174	11.451	12.6
Total Medios	42.129	44.140	4.8
Avigas 100/130	1.011	1.039	2.8
Bencina industrial	2.159	2.249	4.2
Cocinol	2.703	2.999	11.0
Propano	7.704	7.762	0.8
Total Blancos	129.065	134.102	3.9
Combustóleo	10.402	10.669	2.6
Crudo como combustóleo	4.237	3.642	-14.0
Total Combustibles	143.704	148.413	3.3

Fuente: ECOPETROL.

de gasóleo y aumentando las de crudo y gasolina motor. El cambio de composición de las importaciones y el aumento en exportaciones de fuel-oil reflejan tanto la mayor proporción de crudos pesados en la producción nacional, como la suspensión de actividades en la refinería de Cartagena. Al sustituir crudos por gasóleo, y crudos más pesados por livianos, en la carga de refinerías, se redujo la producción de gasolina y, en consecuencia, tuvieron que aumentar sus importaciones. Al mismo tiempo se incrementó la producción de productos pesados, en

particular del fuel-oil, y por consiguiente se hicieron mayores las exportaciones de este producto.

La evolución de los volúmenes transados y de los precios internacionales favorables ha hecho que el balance comercial deficitario del sector se haya reducido, como se señaló en la revista anterior. Este efecto hubiera sido mayor de no haberse incrementado las importaciones de gasolina por las razones anotadas.

Por otra parte, el consumo de gas natural ha aumentado en un 8%

CUADRO II-23

**CONSUMO NACIONAL DE GAS NATURAL POR USOS
ENERO – SEPTIEMBRE
(MMBTU/DIA)**

Usos	1981	1982	%
Termoeléctrico	149.989	162.602	8.4
Ecopetrol	82.844	89.390	7.9
Petroquímico	10.595	11.032	4.1
Industrial	69.447	74.300	7.0
Doméstico	813	1.357	66.9
Total	313.688	338.681	8.0

Fuente: ECOPETROL.

anual, incrementándose en todos los rubros de consumo. Este aumento refleja en alguna medida la sustitución progresiva de electricidad y derivados del petróleo por gas que continúa ocurriendo en la Costa Atlántica y, por tanto, no puede tomarse como un indicador de la demanda total por energía en esta región.

Finalmente, debe señalarse que la exploración de pozos A-3 (aquellos que pueden encontrar nuevos yacimientos) alcanzará una cifra del orden de 70, de los cuales 13 corresponden a Ecopetrol. Esta cifra sería la más alta alcanzada en un año en el país, si bien resulta algo inferior a lo previsto.

Por su parte Carbocol inició en días pasados exportaciones de carbón del proyecto Cerrejón Centro, que se lleva a cabo mediante un contrato de servicios con el Consorcio Prodeco-Demi-Auxini, pero se ha demorado en iniciar el ambicioso

programa de exploración que quedó definido desde la administración pasada. Adelantar este programa resulta crucial tanto para un oportuno desarrollo de nuevos yacimientos de carbón que permitan abastecer la demanda potencial del sector industrial y eléctrica, como para que el país esté en capacidad en el momento más apropiado de llevar a cabo nuevos proyectos de exportación o de negociar la explotación de yacimientos conocidos, en mejores términos, con compañías extranjeras, si ello resultare necesario. El Estudio Nacional de Energía demostró claramente la prioridad de acometer esta tarea.

Finalmente, el gobierno ha tomado algunas medidas temporales sobre tarifas de energía eléctrica y ha anunciado revisiones de fondo. La congelación generalizada que se está aplicando resulta en extremo peligrosa ante la situación deficitaria del sector y sus grandes necesidades de inver-

CUADRO II-24

**IMPORTACIONES DE CRUDO Y DERIVADOS
ENERO – SEPTIEMBRE
(BPDC)**

Producto	Importación		%
	1981	1982	
Crudo	18.168	24.547	35.1
Gasolina motor	13.554	22.920	69.1
Gasóleo Atmosférico	2.712	2.630	– 3.0
Gasóleo de Vacío	11.065	2.703	
ACPM	—	912	—
Crudo Descabezado	285	43	15.1
Total	45.784	53.755	17.4

Fuente: ECOPETROL.

sión. Urge definir pronto la nueva política. El énfasis en congelar las tarifas de los consumos inferiores a 200 Kw-hr por mes señala el camino probable de solución de los dilemas de política tarifaria. En efecto, disminuirla en términos reales las tarifas aplicables a los primeros 300 Kw-hr mes beneficiará al 66% de los usuarios residenciales de más bajos ingresos y afectaría a menos del 10% de los ingresos de las empresas del sector. La pérdida resultante podría resarcirse fácilmente incrementando más rápidamente las tarifas para consumos superiores y para el sector productivo.

No obstante, el hacer más progresiva la estructura tarifaria retornar a la aplicación de tarifas marginales y no medias, por tramo adicional de consumo. La mayor parte de las quejas contra el alza de tarifas tienen su origen en esta lamentable equivocación de la Junta de Tarifas de la

pasada administración, puesto que familias cuyo consumo pasa de un tramo a otro, sufren incrementos inusitados en el valor de su facturación. Al aumentar la progresividad se agravaría este problema. Los textos básicos de finanzas públicas han demostrado desde hace muchos años el efecto pernicioso de otros "brincos" y por ello han recomendado siempre la utilización de tarifas progresivas marginales cuando se usan tramos amplios.

En cualquier caso, lo más urgente es suspender la congelación total. Como lo demostró el Estado Nacional de Energía, mientras la tarifa promedio continúe sustancialmente por debajo del costo incremental medio de provisión del servicio el sector no puede autofinanciarse, y continuará requiriendo aportes cuantiosos y crecientes del presupuesto nacional. El gobierno debe abandonar la ilusión de que puede evitar los incrementos

CUADRO II-25

**EXPORTACION DE PRODUCTOS
ENERO – SEPTIEMBRE
(BPDC)**

Producto	Exportación		%
	1981	1982	
Combustóleo	25.411	31.534	24.1
Parafina y Acido nafténico	29.595	18.539	-37.4
Benceno	107	174	62.6
Avigas	42	44	4.8
JP-A	3.366	3.025	-10.1
Marine Diesel	480	366	-23.8
Marine Gas	44	36	-18.2
Bunker C	356	325	- 8.7
Total	29.806	35.504	19.1

Fuente: ECOPETROL.

tarifarios al ampliar el acceso del sector al crédito interno. Una equivocación en este campo puede conducir a un déficit fiscal futuro de proporciones incalculables o a nuevos racionamientos.

Queda además por definir el proceso de unificación de tarifas en todo el territorio nacional, según lo ha anunciado el gobierno. Este propósito enfrenta múltiples dificultades. En principio, la discusión anterior sugiere que la unificación debe producirse equiparando las distintas estructuras

tarifarias a la más progresiva que exista en el país. Ello puede evitar un colapso financiero del sector y, al mismo tiempo, lograr importantes objetivos de equidad. No obstante, requeriría modificar la propiedad de los nuevos proyectos de expansión o algún otro mecanismo que permita a las empresas que obtendrían superávit invertirlos de una manera atractiva en la expansión del sector y, al mismo tiempo, que evite que ésta se pueda detener debido a la situación deficitaria que podría presentarse en otras empresas.

Empleo, salarios y precios

I. Introducción y resumen

La recesión económica ha terminado por impactar el mercado de trabajo a través de una fuerte desaceleración del ritmo de generación de puestos de trabajo. Entre septiembre de 1981 y el mismo mes de 1982 el crecimiento del empleo en las grandes ciudades ha sido inferior al aumento de la población en edad de trabajar, fenómeno que se registra por primera vez en el país desde que el DANE lleva estadísticas de desempleo.

La reducción en el ritmo de aumento de la oferta de la fuerza de trabajo ha impedido que esa baja creación de empleo se exprese en mayores cifras de la tasa de desempleo; aún así, en el último año (septiembre 1981-septiembre 1982) la tasa de desempleo subió 1.3 puntos, que representaron 47.000 desempleados adicionales en las 4 grandes ciudades.

La dinámica de empleo registra diferencias entre regiones y sectores

económicos. Las estructuras productivas de las grandes ciudades ayudan a entender su comportamiento ante el ciclo y señalan cómo una crisis de empleo que se inició en el sector empresarial grande, y en Medellín, ha comenzado a generalizarse a los demás sectores y ciudades del país.

De otra parte, a partir de 1979 la política salarial del gobierno ha consistido en subir anualmente los salarios mínimos y los del sector público de acuerdo con el nivel de la inflación. A pesar de que esta modalidad de ajuste ha logrado mantener el salario promedio sin mayores cambios, su aplicación en el contexto de una inflación alta y estable genera una apreciable inestabilidad del poder adquisitivo de los salarios a lo largo del año. Por ejemplo, al sumar las pérdidas mensuales acumuladas por concepto de la inflación en 1981, los trabajadores perdieron el equivalente a 1.4 meses de salarios, alcanzando, en promedio, apenas el 88.6% del salario inicial.

La modalidad de ajuste actual tiene otro inconveniente: aumentar por una sola vez un precio (en este caso el salario) puede tener mayores implicaciones inflacionarias que hacerlo en varias etapas, en razón de la formación de expectativas de inflación y de las presiones de ajuste brusco que se generan en los precios en los cuales dicho salario es un elemento importante de costo.

La evolución de las negociaciones colectivas firmadas durante 1982 permite inferir que el poder sindical ha servido a los asalariados para proteger sus ingresos reales. En promedio se han pactado aumentos superiores al ritmo de la inflación siendo estos mayores en el sector oficial que en el privado, en las convenciones que en los pactos colectivos, y en las empresas grandes que en las medianas. Los aumentos de salarios de 1982 han estado ligeramente por encima a los del año anterior.

Adicionalmente al nivel actual de salarios las negociaciones colectivas introducen una cierta inercia en el nivel futuro de salarios, derivada del hecho de que la mayoría de las convenciones se firman a dos años o incluso a más, y se comienzan a presentar casos de negociación de "cláusulas móviles" en la fijación de los salarios.

En las últimas entregas de *Coyuntura Económica* se ha afirmado que el ritmo inflacionario persistente en la economía colombiana ha dejado de ser el producto de presiones de demanda, para cimentarse sobre nuevas bases: las condiciones de la oferta agrícola y la realización de expectativas de los diferentes agentes de la economía con poder de mercado.

La estabilización de la inflación a un ritmo cercano al 25% depende en gran medida del comportamiento de los precios agrícolas. La evolución de los precios al por mayor señala el reaparecimiento de presiones inflacionarias provenientes del sector agropecuario, que aún no alcanzan a manifestarse significativamente sobre los precios del consumidor.

Mientras los precios industriales al por mayor registran la fuerte contracción de la demanda, los precios agrícolas manifiestan los problemas subyacentes de la oferta agrícola: en efecto, mientras los primeros han crecido a un ritmo promedio de 20.2% durante los diez primeros meses del año, los últimos han aumentado al 36.1%. Los alimentos producidos y consumidos internamente presentan un crecimiento de 32.0 en dicho período, si bien estos incrementos aún no se han reflejado totalmente en los precios al consumidor. El aumento en precios resulta mayor en el caso de productos de la economía campesina; aparentemente por limitaciones de oferta y no por aumentos de costos.

Ahora bien, en estas circunstancias el Gobierno ha propuesto una política concertada de precios y salarios para reducir el ritmo de inflación y ha solicitado a las centrales obreras dar el primer paso aceptando ajustes de apenas un 20%. Una comparación con las experiencias europeas al respecto, y la revisión de la literatura académica, evidencian la dificultad de que tal política tenga éxito en Colombia, teniendo en cuenta la menor cohesión gremial y sindical, el hecho de que los salarios no constituyen el componente principal de costos y que por lo general estos se ajustan en

forma rezagada a los precios. Pero, ante todo, por la alta responsabilidad que cabe a los productos agrícolas, y especialmente a los alimentos, en el proceso inflacionario actual. Los precios de estos productos no son "concertables" y, como se ha señalado, han venido elevándose con singular rapidez por problemas de oferta.

La regulación de las expectativas que se propone el gobierno no puede ignorar la existencia de estas y otras presiones inflacionarias adicionales a la espiral de salarios —precios, que constituyen el gran reto de la política anti-inflacionaria. Sin un comportamiento adecuado del precio de los alimentos la política de concertación puede atentar contra el nivel real de los salarios y las expectativas de inflación salirse del rango en el que ahora se ubican. Adicionalmente la política anti-inflacionaria tiene que tener en cuenta las condiciones actuales de la economía; su éxito global va a depender de la posibilidad de no deprimir aún más las condiciones de la producción y la generación de empleo.

II. Empleo

La recesión económica ha terminado por reflejarse sobre el mercado de trabajo a través de una fuerte desaceleración del ritmo de generación de puestos de trabajo. Entre septiembre de 1981 y el mismo mes de 1982 el crecimiento del empleo en las grandes ciudades ha sido inferior al aumento de la población en edad de trabajar, fenómeno que se registra por primera vez en el país desde que el DANE lleva estadísticas de desempleo.

El comportamiento de la oferta de la fuerza de trabajo permite entender la razón por la cual esa baja creación de empleo no se expresa siempre en mayores cifras de la tasa de desempleo; aún así, en el último año (septiembre 1981—septiembre 1982) la tasa de desempleo subió 1.3 puntos, que representaron 47.000 desempleados adicionales en las 4 grandes ciudades.

La dinámica de empleo ha presentado diferencias entre regiones y sectores económicos. Las estructuras productivas de las grandes ciudades ayudan a entender su comportamiento ante el ciclo y señalan cómo una crisis de empleo que se inició en el sector empresarial grande, y en Medellín, ha comenzado a generalizarse a los demás sectores y ciudades del país.

1. El empleo global y sus determinantes

En los últimos años la economía colombiana ha venido registrando una caída continua en el ritmo de generación de empleo. El período de la bonanza cafetera reflejó un alto ritmo de creación de empleo pero el cambio en las condiciones externas a partir de 1980 comienza a tener delicadas implicaciones en el mercado de trabajo (ver Gráfica III—1).

El crecimiento de las oportunidades de empleo hizo posible hasta 1980 la incorporación a la fuerza de trabajo de la creciente población en edad de trabajar. A partir de este año la situación cambia: en 1981 crece la demanda de empleo (4.2%) a un ritmo ligeramente superior al de la fuerza de trabajo (3.9%) y en 1982 lo hace

a un ritmo (1.4%) sustancialmente menor que ésta (3.2%). En términos absolutos, el asunto es aún más delicado: mientras en 1978 se crearon 145.000 empleos en las cuatro grandes ciudades y en 1981 108.000, en 1982 sólo se crearon 37.000 puestos de trabajo. El agravamiento de las condiciones de empleo se ha debido a un deterioro de las condiciones de la demanda de trabajo. Como se observa en el Cuadro III—1, el desempleo creció más, y el empleo creció menos, debido a la falta de oportunidades de trabajo¹. Con el fin de mantener las tasas de desempleo vigentes en septiembre de 1981, la economía —dadas las tasas de participación— debería haber generado 86.793 empleos en el último año incorporando así la creciente población en edad de trabajar y adicionando a los desempleados 7.490 personas. Pero, con todo y que la menor tasa de participación global disminuyó la presión por nuevos puestos, el bajo crecimiento de la demanda total de trabajo (37.109 empleos) fue el determinante principal del aumento de 46.966 nuevos desempleados que se produjo en las 4 grandes ciudades en el último año.

2. *Dinámica regional*

Como se observa en el Cuadro III—1 y en el Gráfico III—1 las grandes ciudades han presentado un comportamiento disparejo en el período reciente, que se explica por la dife-

rente conformación de sus estructuras de empleo.

Para tener una visión más clara de estas diferencias regionales se presenta el Cuadro III—2 que señala la importancia relativa de los diferentes sectores económicos en las cuatro ciudades. Adicionalmente, el Cuadro III—3 incluye la estructura ocupacional de Medellín y Bogotá.

Dentro del grupo de las cuatro ciudades en Bogotá predominan las clases medias (profesionales, técnicos y personal administrativo) y las actividades microindustrial y financiera. Medellín es una típica ciudad donde tienen mayor peso los trabajadores de la gran industria. Cali es una ciudad industrial y comercial, con gran importancia del empleo informal. Barranquilla por último, es una ciudad en la cual la actividad comercial y de transporte tiene gran importancia. Tales características explican la diferente sensibilidad de las regiones al ciclo económico.

Medellín es la ciudad con estructura de empleo más frágil. La minirrecesión industrial de 1977 fue apreciable y la actual recesión económica la ha golpeado con especial fuerza. En 1981 prácticamente no se creó empleo, y en 1982 (Cuadro III—1), la generación de empleo fue insuficiente para ocupar la creciente fuerza de trabajo por lo cual entre septiembre de 1981 y septiembre de 1982 se presentaron más de 22.000 desempleados adicionales en la ciudad.

Bogotá ha sido la ciudad mejor librada en términos de generación de empleo, puesto que ha logrado man-

¹ El DANE ha presentado recientemente su publicación "Problemas de interpretación de las estadísticas de empleo" que complementa la metodología tradicionalmente utilizada por FEDESARROLLO para su análisis del desempleo, y profundiza en su interpretación. A partir de esta entrega *Coyuntura Económica* incorpora dichos aportes.

CUADRO III-1

DESCOMPOSICION DE LOS CAMBIOS DE EMPLEO Y DESEMPLEO EN LAS 4 GRANDES CIUDADES
(Septiembre 1981 -- Septiembre 1982)

4 ciudades	Empleo				Variaciones	Desempleo				
	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla		4 ciudades	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla
37109	30690	12487	5417	-11.485	Total	46966	27804	22298	2319	-5455
86793	49957	18911	19004	- 1101	"Demográfica"	7490	3027	2606	2021	- 207
-8780	5495	11643	-12010	-13909	Oferta	-1381	15	1603	-1275	-1724
-40302	-24670	-17705	-1617	3690	Demanda	40302	24670	17705	1617	-2690
- 612	- 92	- 384	40	- 166	Residual	602	92	384	- 40	166

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO con base en datos del DANE. Para el análisis de las variaciones de desempleo se utiliza la metodología tradicional de FEDESARROLLO, y para las variaciones de empleo se adopta la metodología sugerida por el DANE en "Problemas de interpretación de las estadísticas de empleo" (Bogotá, DANE, 1982).

CUADRO III-2

EMPLEO POR POSICION OCUPACIONAL

	Bogotá	Medellín
Profesionales y técnicos	11.9	8.9
Directores y altos funcionarios	2.9	2.2
Personal administrativo	14.4	10.6
Comerciantes y vendedores	16.5	17.3
Trabajadores servicios	18.9	19.0
Trabajadores agrícolas	1.0	1.4
Trabajadores no agrícolas	34.2	40.5
	100.0	100.0

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares, septiembre, 1981.

tener el ritmo de creación de puestos de trabajo más alto y más estable de la economía. No obstante, la producción de bienes (industria, agro-industria y construcción) tuvo una fuerte baja en 1981 que parece haberse extendido al resto de su economía en 1982. Son, por tanto, las condiciones de la demanda de trabajo las que explican la aparición de 28.000 desempleados adicionales en el último año.

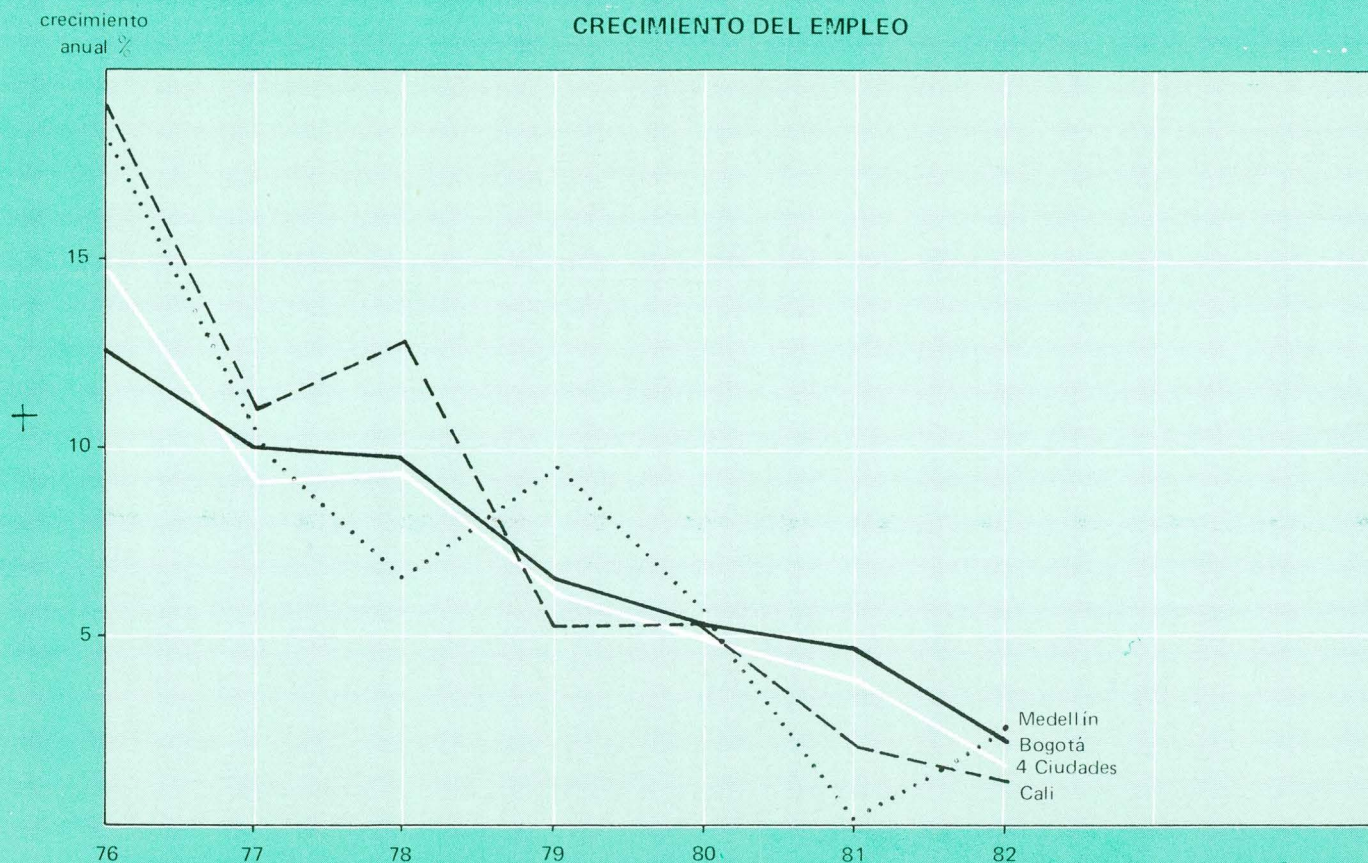
En Cali y Barranquilla la reducción de la tasa de participación evitó que la baja creación de puestos de trabajo redundara en mayores tasas de desempleo. En Barranquilla, en septiembre de 1982, hubo 11.000 puestos de trabajo menos que en el mismo mes del año anterior, y los desempleados disminuyeron al desanimarse los grupos de la población que se habían incorporado en el segundo semestre de 1981 al mercado de trabajo.

En general el año 1982 muestra que, luego de un pequeño lapso, el sector no formal de la economía está dejando de funcionar como "amortiguador" de la crisis de empleo de los sectores productivos urbanos. Adicionalmente, una crisis de empleo que pareció inicialmente circunscrita a Medellín, se generalizó a las demás ciudades grandes del país.

III. Salarios

Una inflación alta carcome el poder adquisitivo de los salarios que se fijan por períodos largos. Una inflación persistente por otra parte, genera expectativas de inflación que se manifiestan en la fijación de las remuneraciones en las convenciones colectivas. Ambos fenómenos se ilustran en la sección y son útiles como elementos de juicio en la determinación de la política salarial del Gobierno.

GRAFICA III-1
CRECIMIENTO DEL EMPLEO



Fuente: Cálculos FEDESARROLLO con base en DANE. Los datos 1976-1978 se basan en los antiguos datos de población, que pueden sobreestimar el crecimiento del empleo en ese periodo.

CUADRO III-3
ESTRUCTURAS DE EMPLEO EN LAS GRANDES CIUDADES
(Septiembre 1981)

	Bogotá		Barranquilla		Cali		Medellín		Total
	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(2)	(4)	(2)	(5)
	%	Importancia	%	Importancia	%	Importancia	%	Importancia	%
Agropecuaria	0.9	97	0.9	95	0.6	60	1.4	42	1.0
Minas y canteras	0.4	150	0.1	17	0.2	60	6.1	49	0.3
Industria	22.7	92	20.3	82	28.6	115	28.9	117	24.3
grande ¹	11.3	87	13.7	117	13.7	105	22.9	176	13.0
micro ¹	11.4	98	6.5	56	14.8	127	6.0	51	11.6
Electricidad	0.7	87	1.5	188	0.3	32	1.2	142	0.8
Construcción	7.1	105	5.3	79	5.2	77	7.9	117	6.7
Comercio	23.4	95	28.2	114	26.3	106	20.5	99	24.6
Transporte	6.6	101	9.7	150	5.4	83	5.2	81	6.5
Financiera	8.6	121	4.2	60	6.1	87	5.3	75	7.0
Servicios	29.4	104	29.7	105	27.3	96	25.3	89	28.3

¹ Se tomó para el último trimestre de 1980, con el dato de la encuesta anual manufacturera como dato de la "gran empresa" y el residuo como "Microindustria" las empresas con menos de los trabajadores.

² Es un índice de importancia relativa que resulta de la razón de la participación del sector en la ciudad sobre el promedio de las 4 ciudades.

Fuente: DANE, Encuesta de hogares.

1. *La inestabilidad del poder adquisitivo de los salarios*

A partir de 1979 la política salarial del Gobierno ha consistido en subir anualmente los salarios mínimo y los del sector público de acuerdo con el nivel de la inflación. A pesar de que esta modalidad de ajuste ha logrado mantener el salario promedio sin mayores cambios, su aplicación en el contexto de una inflación alta y estable genera una apreciable inestabilidad del poder adquisitivo de los salarios a lo largo del año. Dicho fenómeno se ilustra en el Cuadro III-4 en donde se muestra la evolución mensual del poder adquisitivo de algunos salarios. En enero de 1981 y 1982 los salarios mínimo y público subieron a niveles similares a los del año anterior. No obstante, la inflación persistente fue socavando su poder adquisitivo a lo largo del año llegándose al extremo de que este se redujera, a finales del año, en aproximadamente un 25% con respecto a la capacidad de compra inicial. Al sumar las pérdidas mensuales acumuladas por este concepto en 1981 los trabajadores perdieron el equivalente a 1.4 meses de salarios, alcanzando en promedio, apenas el 88.6% del salario inicial (ver Gráfico III-2).

En los salarios que no están sujetos a negociación tales oscilaciones son menos fuertes pues los salarios nominales parecen capturar más rápidamente la inflación del período creciente. Adicionalmente, no parece existir concentración de la firma de convenciones en algún período del año.

Del ejercicio anterior se infieren dos implicaciones negativas de la modalidad de fijación anual de salarios.

La primera, que ha sido analizada en anteriores entregas de *Coyuntura Económica*, es la generación de una enorme inestabilidad en la demanda, fenómeno que podría haber influido en el comportamiento negativo de la producción industrial en los últimos años. La segunda tiene que ver con la modalidad de ajuste nominal: aumentar por una sola vez un precio (en este caso el salario) puede tener mayores implicaciones inflacionarias que hacerlo en varias etapas, en razón de la formación de expectativas de inflación y de las presiones de ajuste brusco que se generan en los precios en los cuales dicho salario es un elemento importante de costo.

De estas razones y aquellas que se desprenden de la sección de precios que se presenta a continuación en este Capítulo, se deduce un par de implicaciones interesantes con respecto a la política salarial: que el manejo del precio de los alimentos es una forma indirecta de afectar el nivel real de los salarios y que el patrón temporal del movimiento del salario nominal tiene grandes implicaciones para la dinámica de la demanda y de los precios.

Por último, dada la existencia de presiones inflacionarias por el lado de los alimentos, el incremento de los salarios mínimos y oficiales en un porcentaje inferior al de la inflación atentaría contra los salarios reales y, por ende, contra la demanda efectiva necesaria para la reactivación del mercado interno.

2. *Las negociaciones colectivas*

La existencia de una inflación estable ha permitido a los agentes

CUADRO III-4

EVOLUCION MENSUAL DE SALARIOS REALES
(Indice enero 1980 = 100)

		Agrícola	Comercio	Mínimo	Oficial
1980	enero	100.0	100.0	100.0	100.0
	febrero	100.0	98.8	98.9	98.9
	marzo	100.0	98.8	96.9	96.9
	abril	96.0	97.2	93.3	93.3
	mayo	96.0	96.3	90.2	90.2
	junio	96.0	—	89.1	89.1
	julio	92.2	98.3	88.2	88.2
	agosto	92.2	97.0	87.5	87.5
	septiembre	92.2	97.3	86.1	86.1
	octubre	101.9	98.5	84.2	84.2
	noviembre	101.9	97.5	82.4	82.4
	diciembre	101.9	—	81.3	81.3
1981	enero	97.9	101.4	99.3	98.9
	febrero	97.9	95.0	96.6	96.0
	marzo	97.9	97.1	94.2	93.7
	abril	95.1	95.7	91.8	91.3
	mayo	95.1	99.6	89.4	88.8
	junio	95.1	—	87.0	86.4
	julio	93.2	93.8	85.4	84.8
	agosto	93.2	90.3	84.2	83.8
	septiembre	93.2	91.5	83.7	83.3
	octubre	95.7	91.9	82.7	82.2
	noviembre	95.7	93.3	81.3	80.8
	diciembre	95.7	—	80.2	79.8
1982	enero	95.2	99.4	102.4	98.7
	febrero	95.2	98.2	100.5	96.1
	marzo	95.2	100.0	98.4	94.9
	abril	92.2	100.4	95.7	92.2
	mayo	92.2	98.9	93.1	89.7
	junio	92.2	—	91.0	87.7
	julio	—	—	89.8	86.5
	agosto	—	—	88.7	85.5
	septiembre	—	—	87.3	84.2

Metodología: Se deflataron los índices de salario nominal por los respectivos índices de precios (en comercio se excluyeron los datos de junio y diciembre que incluyen pagos diferentes a salarios).

GRAFICA III-2
EVOLUCION DEL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO MINIMO



Fuente: FEDESARROLLO (cuadro III - 4).

CUADRO III-5

 AUMENTOS DE SALARIOS EN LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS
(1982)

	Sector Oficial				Sector Oficial
	Convenciones		Pactos		
	Grandes	Medianas	Grandes	Medianas	
Bogotá	30.6	29.7	27.2	26.9	28.3
Antioquia	30.1	28.3	27.3	25.1	29.9
Valle	28.6	20.9	24.6	25.8	31.1
Barranquilla	29.3	25.1	26.2	nd	nd
Resto	27.7	nd	23.4	nd	nd
Promedio	29.2	27.8	26.1	25.9	30.4

1981 Promedio sector privado: 28.1o/o

Promedio sector público: 29.7o/o

Promedio total: 28.4o/o

Metodología: Se tomó una muestra de 359 negociaciones realizadas durante el primer semestre de 1982 y se calculan promedios aritméticos para los aumentos de salarios.

Fuente: Ministerio de Trabajo. Sección de estudios y estadísticas.

económicos formarse expectativas más o menos correctas sobre el curso de la inflación futura. Aún así, el disponer de esta información no garantiza que dichos agentes puedan realizarla en sus transacciones de mercado: anticipar la *inflación* exige información correcta y poder de mercado suficiente para actuar de acuerdo con lo esperado. De todas maneras, la evolución de las negociaciones colectivas firmadas durante 1982 (Cuadro III-5) permite inferir que el poder sindical sí ha servido a los asalariados para proteger sus ingresos reales. En promedio se han pactado aumentos superiores al ritmo de la inflación siendo estos mayores en el sector oficial que en el privado, en las convenciones que en los pactos colectivos, y en las empresas grandes que en las medianas. Los aumentos de salarios de 1982

han estado ligeramente por encima a los del año anterior.

Adicionalmente al nivel actual de salarios, las negociaciones colectivas introducen una cierta inercia en el nivel futuro de salarios, derivada del hecho de que la mayoría de las convenciones se firman a dos años (ver Cuadro III-6), o incluso a más, y se

CUADRO III-6

 VIGENCIA DE LAS CONVENCIONES
FIRMADAS EN 1981

Hasta 1 año	21.9%
Entre 1 y 2 años	72.6%
Entre 2 y 3 años	5.3%
Más de 3 años	0.2%

Fuente: Ministerio de Trabajo.

comienzan a presentar casos de negociación de "cláusulas móviles" en la fijación de los salarios de éstas lo cual indicaría reajustes automáticos (o negociados) de las remuneraciones según el ritmo inflacionario.

III. Precios

En el panorama del proceso inflacionario actual parecería que están emergiendo síntomas de presiones inflacionarias adicionales que vendrían a perturbar la relativa estabilidad del crecimiento de los precios que ha caracterizado a los últimos años. Las condiciones de la oferta agrícola y algunas características del manejo externo tienen costos inflacionarios que no deberían dejarse de lado si es que el Gobierno se propone la reducción del ritmo de crecimiento de precios.

Una estrategia de concertación en las condiciones actuales de la economía requeriría del uso de mecanismos coercitivos para el cumplimiento de las metas de crecimiento de ciertos precios, así como políticas para controlar el alza de los precios de los alimentos para los consumidores; sin el cumplimiento de estos requisitos, o sea si se da prioridad al control de los salarios, la concertación podría resultar en una reducción de los salarios reales que es indeseable desde una perspectiva económica y social.

1. Diagnóstico

En las últimas entregas de *Coyuntura Económica* se ha afirmado que el ritmo inflacionario persistente en la economía colombiana ha dejado de ser el producto de presiones de

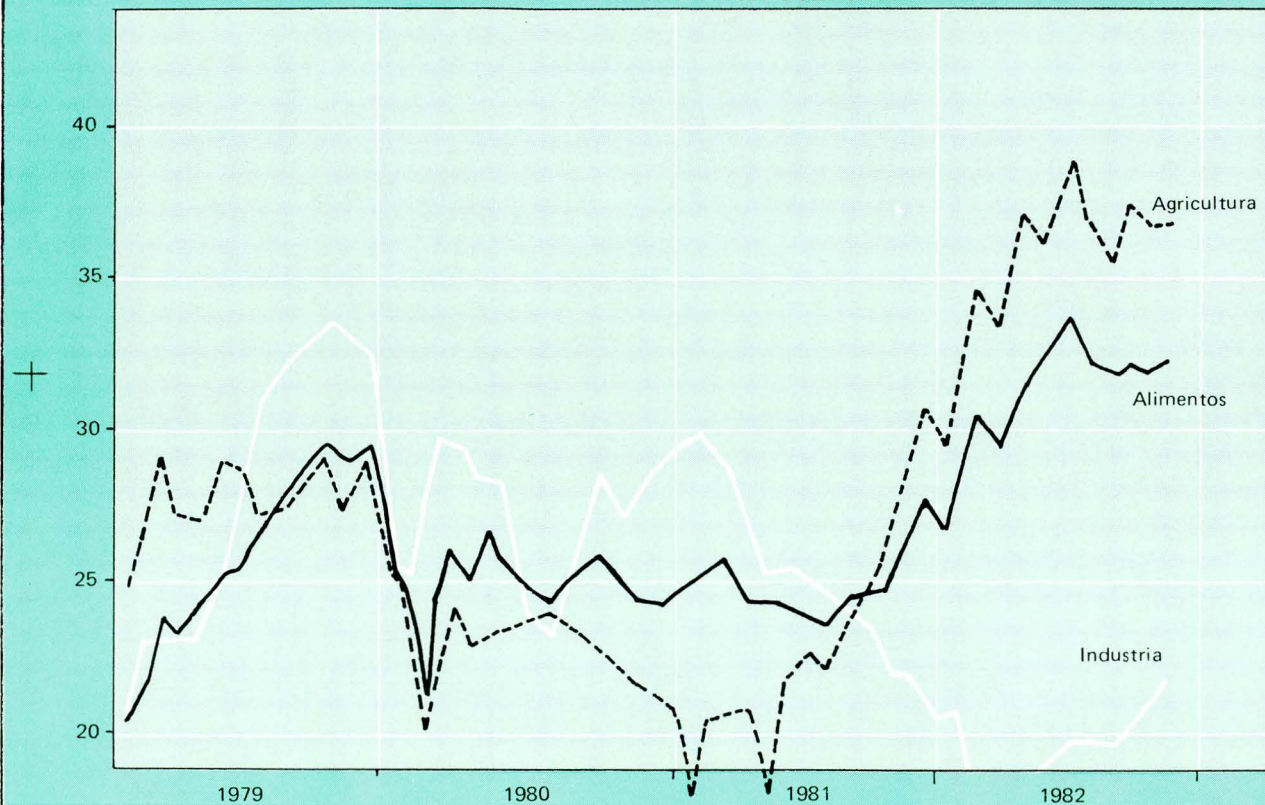
demanda, para cimentarse sobre nuevas bases: las condiciones de la oferta agrícola y la realización de expectativas de los diferentes agentes de la economía con poder de mercado.

No obstante, la estabilización de la inflación a un ritmo cercano al 25% depende en gran medida, del comportamiento de los precios agrícolas. La evolución de los precios al por mayor señala el reaparecimiento de presiones inflacionarias provenientes del sector agropecuario, que aún no alcanzan a manifestarse significativamente sobre los precios al consumidor.

El Gráfico III-3 refleja la dinámica inflacionaria en mercados de precio año y mercados de precio flexible en la economía colombiana. Mientras los precios industriales registran la fuerte contracción de la demanda, los precios agrícolas manifiestan los problemas subyacentes de la oferta agrícola: en efecto, mientras los primeros han crecido a un ritmo promedio de 20.2% durante los diez primeros meses del año, los últimos han aumentado al 36.1%. Los alimentos producidos y consumidos internamente presentan un crecimiento de 32.0 en dicho período.

El índice de precios al consumidor aún no alcanza a incorporar estas presiones básicas en forma sistemática: aunque el último trimestre (septiembre-noviembre) presenta una aceleración promedio de un punto frente a los tres meses anteriores (que venía, a su vez, descendiendo lenta pero regularmente desde agosto de 1981), la dirección del cambio no es clara. Septiembre y octubre presentan un fuerte crecimiento del

GRAFICA III-3
 PRECIOS AL POR MAYOR EN LA INDUSTRIA
 Y EN LA AGRICULTURA



Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en el índice de precios al por mayor del Banco de la República (el índice industria excluye petróleo).

precio de los alimentos (especialmente alto si se considera la estacionalidad típica —Cuadro III—7 del segundo semestre), pero éste no se mantuvo en noviembre. El índice de precios de los bienes de diferentes alimentos continúa señalando un leve descenso.

Como se analiza en el Capítulo de Agricultura de esta Revista, el aumento de precios ha tenido lugar en ciertos proyectos de bastante peso en la canasta familiar, como los tubérculos, las frutas, las carnes y el pescado, que provienen (exceptuando la carne) de la economía campesina. Dado que el precio de tales productos responde, en general, al juego de oferta y demanda, y que la economía se encuentra en una etapa recesiva, los mayores precios tendrán su origen en deficiencias de la oferta agrícola. No obstante, la dinámica de la economía

campesina es aún un proceso por explicar, dada la falta de conocimiento que sobre ella se tiene en Colombia.

El precio de los alimentos de origen agrícola es de crucial importancia en la dinámica macroeconómica de corto plazo por su influencia en el valor real de los salarios y en la composición de la demanda. Por afectar algunas variables económicas (nivel de inflación y crecimiento industrial) y distributivas (salarios), es absolutamente indeseable para la economía colombiana, en sus actuales condiciones, un encarecimiento del precio de los alimentos, por lo cual un objetivo básico de la política económica debería ser garantizar el de asegurar el abastecimiento de los mismos a precios adecuados.

2. La política antiinflacionaria

Las autoridades económicas anunciaron en los últimos dos meses el marco general y las metas de la nueva política inflacionaria. Mediante una estrategia de concertación de precios y salarios el Gobierno considera que puede, lograrse que la inflación no sobrepase el 20% en 1983 y su reducción gradual en 1984 (14%) y en 1985 (10%). Por este motivo resulta útil efectuar una breve revisión de la literatura sobre las políticas de ingresos y sobre las condiciones en las cuales tal política tiene mayor viabilidad en la práctica.

a) Las políticas de ingresos

La política de ingresos y salarios como estrategia antiinflacionaria tiene su origen en la teoría keynesiana, dentro de la cual los salarios son la señal básica de precio en la econo-

CUADRO III-7

ESTACIONALIDAD DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

	Total	Alimentos
Enero	1.0722	1.19738
Febrero	1.23796	0.843868
Marzo	1.64003	1.50285
Abril	1.46978	2.4096
Mayo	1.60163	1.91921
Junio	1.03508	1.37445
Julio	0.578624	0.438977
Agosto	0.400234	0.205811
Septiembre	0.608916	0.328672
Octubre	0.811085	0.7118445
Noviembre	0.881959	0.77 8071
Diciembre	0.662505	0.282658

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en datos del DANE (1975-1982).

mía. En una economía cerrada, predominantemente industrial y con sub-utilización de capacidad, los aumentos de precios tienen su origen en aumentos de costos, especialmente de los salariales. Dado el poder de negociación de los trabajadores, (que les permitía elevar sus ingresos por encima de la productividad) cualquier desequilibrio inflacionario (originado en la falta de un acuerdo sobre la distribución del ingreso) tendería a reproducirse a través de una espiral de salarios-precios.

Ante el movimiento exógeno de los salarios, que impulsa la inflación, la restricción de la demanda sería una política poco adecuada, al ocasionar una caída en el ritmo de actividad que no necesariamente reduce la presión salarial.

El Estado, mediante un "pacto salarial" —de claras dimensiones políticas—regularía el acuerdo mutuo, y de buena voluntad de empresarios y trabajadores, para romper la espiral inflacionaria.

En los años sesenta, la rápida expansión de las economías industrializadas redujo el nivel de desempleo, aumentando el poder de negociación sindical. Ante el claro origen salarial de las presiones inflacionarias, los esquemas de políticas de ingresos y salarios tuvieron su auge en Europa Occidental y en Norteamérica. En los años setenta el énfasis de la política inflacionaria cambió por diversas razones. El equilibrio antiinflacionario era muy inestable, pues el apoyo de los sectores asalariados se resquebrajaba ante la menor posibilidad de control de la variación de precios. En la mayoría de los países se viró en-

tonces, hacia políticas de contracción de la demanda para controlar la inflación las cuales como se sabe, tampoco han resultado ser efectivas por completo en parte debido a la falta de coordinación entre la política monetaria y la política fiscal.

Luego de su declinación, la política de ingresos ha surgido en la academia norteamericana con nuevo auge y nuevas dimensiones: de ahí que recientemente se hayan planteado, otra vez, propuestas para inducir la reducción de precios y salarios².

Wallich y Weintraub³ han sugerido una política antiinflacionaria basada en los impuestos (tax antinflationary policy: TIP), que pretende internalizar para las empresas el costo social que significa la inflación. Mediante impuestos se castigaría a los empresarios que concedieran aumentos de salarios excesivos. A. Okun⁴, por su parte propuso cambiar el anterior enfoque del "garrote" de la TIP, por el enfoque de la "zanahoria", utilizando un sistema de castigos y recompensas de acuerdo con las desviaciones de las metas propuestas de crecimiento de precios: a quienes se excedan se cargará un impuesto, y a quienes se sacrifican se los subsidiará. El costo fiscal neto de tal política sería nulo y po-

² Una completa revisión de las propuestas de nuevas versiones de políticas de ingresos se encuentra en A. Okun y G.L. Perry. Curación de la inflación crónica. México, Noema Ediciones, 1981.

³ H.C. Wallich and S. Wintreub. "A tax-based incomes policy" Journal of economic issues. Vol. 5 (june 1971).

⁴ A. Okun. "The great stagflation swamp" Challenge, Vol. 20 (1977).

dría lograrse la meta de inflación. Abba Lerner⁵, por último, recomienda la utilización de incentivos directos de mercado en lugar de la política fiscal para el logro antiinflacionario. Su propuesta se denomina MAP (Market Antinflationary Policy) y consiste en crear un mercado de derechos al aumento de precios por encima de la tasa prevista: un empresario o sindicato sólo puede sobrepasar la meta de inflación al negociar tales derechos en el libre mercado con otro empresario que esté dispuesto a un menor crecimiento de sus precios. El precio del derecho, determinado por las fuerzas de la oferta y la demanda, representa la compensación por el cambio de precios. Todo movimiento de precios sería un cambio puro de precios relativos, con un nivel de precios estable.

A pesar de que los nuevos enfoques no han salido de la mesa de discusión académica, la dirección de los mismos señalan el gran problema de las políticas de ingresos en una economía de mercado: *la falta de instrumentos que garanticen el cumplimiento de las metas concertadas*. La opinión generalizada entre los partidarios de las políticas de precios y salarios es que éstas no pueden descansar por más tiempo en la buena voluntad de los agentes económicos y que deberían por lo tanto, crearse mecanismos *coercitivos* que ayuden a su implementación: la política fiscal o el condicionamiento de ciertos incentivos (crédito, protección, etc.) al cumplimiento de metas de crecimiento de precios.

b. ¿Es factible y deseable una política de ingresos y salarios en las condiciones actuales?

Hay que destacar que las políticas de ingresos han sido diseñadas en economías industriales en momentos en los cuales se enfrenta la fase de expansión del ciclo económico, con sectores externos competitivos, y con una estructura política sólida y formada. Estas condiciones no parecen darse en la economía colombiana lo cual podría impedir, la implementación de la política de ingresos y salarios planteada por el Gobierno.

En las economías avanzadas el componente de mercados de precios fijo es mayor lo cual permite hacer más operativa la administración de precios y salarios. La formación de precios industriales domina el nivel general de precios por cuanto los productos de origen agrícola han perdido importancia. Los salarios, determinados por el poder sindical constituyen el componente principal de costos. En la economía colombiana el sector agrícola desempeña un papel clave en la dinámica no monetaria de la inflación y sus precios, por estar sujetos a oferta y demanda, son poco "concertables". Los salarios son un componente relativamente menor de costo y, más que ocasionar inflación, se han ajustado rezagadamente a ésta. En la formación de precios industriales, por otro lado, el salario no ha jugado mayor papel; los verdaderos factores básicos de costo han sido las materias primas agrícolas, los insumos importados y los costos de recursos energéticos⁶.

⁵ A. Lerner y P. Colander, "A market antinflation Plan", *Kyklos*, 1982.

⁶ Ricardo Chica, *Dinámica de los precios en la industria colombiana 1958-1980*. (Universidad de los Andes, 1982, Mimeo).

CUADRO III-8

 DESAGREGACION DEL INDICE DE
PRECIOS AL CONSUMIDOR
1979-1982

Variaciones porcentuales, año completo

	1979	1980	1981	1982
TOTAL				
Enero	21.2	27.6	25.6	26.0
Febrero	21.6	26.6	28.0	25.1
Marzo	22.8	24.2	28.8	24.6
Abril	23.1	26.6	27.0	24.8
Mayo	22.9	28.3	26.0	24.8
Junio	21.9	27.7	27.9	24.2
Julio	23.6	27.4	28.9	23.5
Agosto	25.6	26.1	29.5	23.5
Septiembre	27.6	25.5	28.3	24.5
Octubre	26.9	26.5	27.1	25.3
Noviembre	28.2	26.2	26.4	24.8
Diciembre	28.8	25.9	26.4	
TOTAL SIN ALIMENTOS				
Enero	26.3	26.2	25.5	23.6
Febrero	26.1	25.6	26.1	24.6
Marzo	27.3	23.1	27.2	24.7
Abril	26.2	24.2	27.5	24.5
Mayo	27.3	25.1	26.1	23.9
Junio	26.4	24.7	27.2	23.3
Julio	27.0	24.2	26.2	23.3
Agosto	27.6	24.0	26.3	23.2
Septiembre	28.5	23.3	26.0	23.2
Octubre	28.0	24.5	24.8	23.1
Noviembre	27.0	24.9	24.0	23.4
Diciembre	26.0	26.0	24.4	
ALIMENTOS				
Enero	16.8	30.1	25.5	28.8
Febrero	18.5	28.0	29.2	25.8
Marzo	19.3	25.9	29.9	24.6
Abril	21.0	29.6	26.0	25.4
Mayo	19.8	31.7	25.5	25.8
Junio	19.6	30.8	28.1	25.1
Julio	21.6	30.8	30.6	23.8
Agosto	25.0	28.7	31.9	23.6
Septiembre	27.8	27.8	30.1	25.6
Octubre	27.1	28.6	29.0	26.8
Noviembre	29.9	27.7	28.6	26.6
Diciembre	32.0	25.8	28.5	

De otra parte, el carácter complementario del sector externo colombiano trae consigo una fuente adicional de presiones inflacionarias derivadas de decisiones de políticas económicas que no siempre son concertables.

Por último, para la negociación efectiva de precios y salarios se requieren gremios y sindicatos de amplia cobertura y gran poder de concertación. Estas condiciones tampoco parecen cumplirse en la estructura política colombiana⁷. A pesar de la solidaridad que despierta un nuevo Gobierno, con amplia popularidad, las difíciles condiciones económicas actuales agudizan los conflictos entre los sectores económicos, eludiendo el cumplimiento de pactos sociales.

Una política de concertación de precios y salarios exige un alto grado de coherencia en la reducción de presiones inflacionarias por parte de la propia política económica. Las medidas sobre el sector externo (alza de aranceles e impulso de las exportaciones agropecuarias) tienen costos inflacionarios. Además, el deterioro de las condiciones de la oferta agrícola ha significado que los precios de los alimentos hayan aumentado sensiblemente, generando presiones inflacionarias adicionales. Así las cosas el anuncio de restricciones salariales sin un previo control de las presiones inflacionarias puede significar una caída en el valor real de las remuneraciones, con los costos sociales, políticos y de demanda efectiva que ello implica.

⁷ Miguel Urrutia. *Gremios, políticas económicas y democracia*. FEDESARROLLO, próximo a publicarse.

CUADRO III-9
PRECIOS AL POR MAYOR
(Variación en año completo)

		Alimentos ¹	Agricultura	Industria ²
1979	Enero	20.3	24.4	20.6
	Febrero	21.5	25.7	22.4
	Marzo	23.3	28.4	22.4
	Abril	22.6	26.9	26.9
	Mayo	23.7	26.6	22.7
	Junio	24.8	28.3	25.2
	Julio	25.0	28.1	27.5
	Agosto	26.2	27.0	31.3
	Septiembre	27.9	27.3	32.8
	Octubre	29.0	28.6	33.5
	Noviembre	28.3	27.2	33.0
	Diciembre	29.0	28.3	30.4
1980	Enero	26.0	25.9	26.2
	Febrero	24.5	24.3	25.5
	Marzo	21.2	20.0	27.0
	Abril	23.9	22.1	29.0
	Mayo	25.7	23.9	28.7
	Junio	25.0	22.4	27.7
	Julio	26.2	22.9	27.6
	Agosto	25.4	24.3	24.3
	Septiembre	24.8	24.5	23.8
	Octubre	25.3	24.0	27.8
	Noviembre	24.3	22.3	25.9
	Diciembre	24.1	21.3	27.9
1981	Enero	23.3	18.4	29.2
	Febrero	25.5	20.3	29.7
	Marzo	26.1	20.9	28.2
	Abril	24.8	20.9	26.7
	Mayo	21.8	18.5	25.0
	Junio	24.3	22.2	25.1
	Julio	24.0	23.1	25.0
	Agosto	23.6	22.4	24.3
	Septiembre	24.6	23.8	24.1
	Octubre	24.8	25.9	19.1
	Noviembre	28.6	30.8	21.8
	Diciembre	27.4	29.3	20.5
1982	Enero	30.5	34.6	20.6
	Febrero	28.6	32.7	19.8
	Marzo	31.5	37.0	19.2
	Abril	31.2	36.1	19.0
	Mayo	33.7	38.5	19.5
	Junio	32.4	36.7	20.0
	Julio	32.1	35.5	20.5
	Agosto	33.0	37.2	20.6
	Septiembre	32.4	36.4	21.7
	Octubre	33.3	36.4	22.3

¹ Producidos y consumidos.

² Excluyendo petróleo.

En síntesis, aunque la estrategia de precios y salarios es de difícil ejecución puede ser útil, pero no es suficiente para el manejo del actual proceso inflacionario; la regulación de las expectativas que se propone el Gobierno no puede ignorar la existencia de presiones inflacionarias adicionales a la espiral de salarios-precios, que constituyen el gran reto de la política antiinflacionaria. Sin un comportamiento adecuado del precio de los alimentos la política de concertación puede atentar contra el nivel real de los salarios y las expectativas de inflación salirse del rango en el que ahora se ubican⁸. Adicionalmente la política antiinflacionaria tiene que tener en cuenta las condiciones actuales de la economía y su éxito global va a depender de la posibilidad de no deprimir aún más las condiciones de la producción y la generación de empleo.

En el proceso inflacionario actual las expectativas juegan un gran papel. Por ello es útil la definición de metas de inflación y las propuestas de concertación. Pero adicionalmente a ello se requiere controlar las presiones inflacionarias básicas como son las derivadas de los productos de origen agrícola para que las propuestas de concertación no lleguen a ser contraproducentes, económica y políticamente. Finalmente va a ser necesario intentar, algunas formas de control de precios para garantizar el logro de los objetivos que la nueva administración se ha propuesto.

Algunas consideraciones adicionales al respecto se desprenden de un informe de investigación sobre "Sindicalismo y Política Económica" que se publica en esta entrega. De una parte, las confederaciones que participan en el Consejo Nacional de Salarios llevan más de una década exigiendo y logrando ajustes en el salario mínimo que superan la tasa de inflación. Por demás han insistido en que el Consejo dé cabida al resto del movimiento sindical y se ocupe de otros temas de política salarial y política económica; en particular, repetidamente han solicitado la "concertación" de controles de precios para asegurar que los ajustes en el salario mínimo nominal conlleven incrementos efectivos en su poder de compra. En esas condiciones no había posibilidad alguna de que aceptaran un incremento inferior a la tasa de inflación, máxime cuando el Gobierno no les ofreció esquemas viables de control de precios, ni está en capacidad de ofrecerlos, al menos en lo que se refiere a los alimentos.

De otra parte, resulta evidente que el movimiento sindical no se conforma ya, con una participación tan precaria en las decisiones de política económica. Y está plenamente dispuesto a entrar en negociaciones más amplias. ¿Habría llegado el momento de dejar de tratar a las Confederaciones como menores de edad y sentar las bases de una verdadera política concertada, la cual, por supuesto, no se podría reducir a los salarios sino cubrir otras áreas de la política económica y social?

⁸ C. Van Duyne "Food prices, expectations and inflation". American Journal of Agriculture Economics (agosto 1982) ha demostrado la sensibilidad de las expectativas inflacionarias de los consumidores al precio de los alimentos, desde la perspectiva moderna de las expectativas racionales.

Sector externo

I. Introducción y resumen

Las perspectivas del comercio internacional no registran aún signos de mejoría. Se espera que en Estados Unidos continúe ejecutándose, por algunos meses, una política monetaria menos restrictiva que la prevaleciente hasta mediados del año con un ligero efecto expansivo lo cual permitirá mantener bajas las tasas de interés. Sin embargo, el sector financiero internacional no será proveedor de una cuantía amplia de crédito para los países del Tercer Mundo, los cuales, como es sabido, exhiben niveles altos de endeudamiento externo. En estas circunstancias no cabe esperar un crecimiento promedio elevado en las economías de los países en desarrollo; su desempeño dependerá, por tanto, y en forma crítica, del manejo doméstico.

El deterioro de la balanza comercial y de pagos del país ha superado todas las previsiones. La proyección final de *Coyuntura Económica* para 1982 es la de que el déficit en cuen-

ta corriente ascenderá a cerca de US\$1.470 millones al finalizar el año y que la caída en reservas internacionales, que a octubre alcanzaba los US\$824.5 millones, podría llegar a una cifra del orden de los US\$970 millones con lo cual su saldo a fin de año se situaría en los US\$4.733 millones.

Ante esta situación, el Gobierno parece haber optado por complementar su política de incremento de subsidios a la exportación y aranceles y controles a las importaciones, con una aceleración del ritmo de devaluación. A partir de octubre el tipo oficial de cambio se ha modificado a una tasa anual equivalente del 25.3%, cifra similar a la recomendada en la última entrega de *Coyuntura Económica*.

De otra parte, el aumento en la demanda de certificados de cambio, por razones de seguridad, y la intervención reciente del Banco de la República en ese mercado, apuntan a la reducción del descuento. Conven-

dría, con todo, contemplar la eventual eliminación de los certificados tanto por razones cambiarias como monetarias.

El anunciado aumento en aranceles elevó su promedio aritmético en cerca de un 20% para casi todas las agrupaciones de la clasificación arancelaria a tres dígitos. Con ello se reversionó la tendencia a su reducción que se había iniciado desde 1970. Sin embargo, hubo excepciones importantes en bienes que pesan en la canasta de consumo familiar obrero y en bienes de capital. Por lo demás el aumento no cubre las importaciones sujetas a acuerdos de desgravación automática y al arancel externo común en el Grupo Andino, ni a las preferencias otorgadas en el marco del GATT. El incremento en aranceles afecta bien poco las importaciones de bienes de capital en razón de las exenciones existentes en favor de las compras oficiales y de la tarifa única del 5m para las amparadas por licencias globales, que cubren un alto porcentaje del total.

En la coyuntura actual conviene utilizar todo el instrumental del cual se dispone para enderezar la tendencia del rápido deterioro que caracteriza al sector externo y que bien podría acentuarse, aún más, cuando se reactive la economía. En este sentido deberían considerarse medidas adicionales a las mencionadas, algunas de las cuales podrían girar alrededor de un apoyo a la sustitución de importaciones en áreas en las cuales existe un potencial industrial en el país, como es el caso de ciertos bienes de capital. El gobierno, a través de un nuevo estatuto de compras oficiales, puede promover esos secto-

res. Como complemento a este estatuto debe considerarse la posibilidad de eliminar las exenciones arancelarias que hoy benefician a ciertas compras públicas y de igualar las condiciones crediticias de los bienes de capital producidos en el país con los importados.

Más hacia el futuro es de esperar que el Plan de Desarrollo considere la puesta en funcionamiento de mecanismos para estimular selectivamente algunas exportaciones agropecuarias promisorias así como ramas de actividad industrial en las cuales se puede sustituir importaciones y generar nuevas divisas. Todo parece indicar que el país ha entrado en un período largo de precios estables pero relativamente bajos de café por lo cual el equilibrio del sector externo va a depender en mayor medida de la sustitución de importaciones, de la misma manera en la cual el crecimiento económico colombiano estará estrechamente ligado con la expansión de la demanda interna.

II. Situación económica internacional

1. Evolución reciente y perspectivas

Las condiciones de la economía internacional han variado muy poco en los últimos dos meses. La tendencia a la baja en la inflación, en las tasas de interés, y en la producción, ha continuado vigente. Sin embargo, los indicadores parecen señalar que la fase sustancial de "caída" en la producción ya ha pasado y que la economía tiende a ajustarse en un nivel más reducido de actividad. En Estados Unidos no hubo modificación en el Producto Interno Bruto en el tercer trimestre del año; durante oc-

tubre la producción industrial descendió en 0.8% y la utilización de capacidad se redujo al 68.4%. Por esta razón no se espera mayor alteración en la actividad productiva estadounidense durante el cuarto trimestre del año.

A finales de noviembre existía ya evidencia de que, al menos en los Estados Unidos, la recuperación económica durante 1983 será extremadamente lenta y continuará dependiendo del manejo de la política monetaria. La perspectiva es la de que la laxitud reciente del Federal Reserve Board se mantenga por algunos meses pero que, en algún momento en el curso de 1983, se refuercen nuevamente los controles. De todas maneras, lo más probable parecería ser que las tasas de interés se mantengan a niveles similares a los actuales pudiendo inclusive registrar una leve tendencia a la baja a lo largo de 1983¹.

2. El problema de la deuda externa

La recesión en los países industriales ha tenido como consecuencia la reducción en su demanda de importaciones y la caída en los precios de los productos importados —especialmente los de los productos básicos— lo cual ha llevado a que los países en desarrollo enfrenten problemas de liquidez para el pago de su deuda externa.

De acuerdo con el Banco Mundial, la deuda de los países en desarrollo se elevó a un ritmo de 11% por año en términos reales en el período 1970-82 y la participación de los créditos de la banca privada dentro de

los totales pasó de 43% a 64%². La deuda de los países importadores de petróleo, expresada como porcentaje del PIB, pasó de 16% a 26% y el coeficiente de servicio aumentó del 14% al 25%. Esta evaluación ha conducido a un incremento en el número de países que han buscado una reprogramación de sus deudas, tanto con entidades multilaterales como con la banca privada. Aparentemente los bancos no pudieron anticipar la longitud y la magnitud de la recesión actual fenómeno que, combinado con prácticas ligeras en el otorgamiento de los créditos, trajo consigo la situación actual. Esta coyuntura —de deficiencia en la liquidez mundial— es manejable siempre y cuando las entidades financieras multilaterales (FMI y Banco Mundial) y las privadas, así como los gobiernos de los países industrializados, actúen oportunamente para evitar el colapso de países excesivamente endeudados y que los países en desarrollo ajusten hacia abajo la magnitud de sus déficit externos. En la práctica ello va a implicar un muy lento crecimiento promedio de los países en desarrollo en el futuro inmediato, en particular, de los que registran deudas muy altas y déficits comerciales.

3. Las perspectivas de los países en desarrollo para los años ochenta³

La evolución económica en los países en desarrollo dependerá en los

¹ "In a hell of a mess", *The Economist*, noviembre 27, 1982, p. 44.

² Waide, Bevan. *International Development Trends*, Banco Mundial. Documento presentado a Seminario sobre el Informe de Desarrollo Mundial patrocinado conjuntamente por el Banco Mundial y FEDESARROLLO y que se llevó a cabo en Bogotá el 19 de noviembre de 1982.

³ Esta parte se basa también en Waide Bevan, *International Development Trends*, *Ibid.*

próximos años, como es obvio, del ritmo de crecimiento de los países industrializados. No es muy probable, sin embargo, que la expansión económica en estos últimos exceda el 3.0% en el promedio de los diez años (1980-1990) o el 3.5% entre 1983 y 1990. En el período 1960-73 esa tasa fue de 5.1% y en el siguiente, 1973-80, fue de 2.5%.

Los tres vínculos importantes entre los países industrializados y aquellos en desarrollo son el comercio, los flujos de capital, las migraciones y la tecnología. Se ha calculado que si la naturaleza de estos vínculos se mantiene en el futuro, una tasa de crecimiento de 3% anual en los países de la OECD se traduciría en una en los países en desarrollo importadores de petróleo de 4.3% y en los países de ingreso medio (dentro de los cuales se clasifica a Colombia) de 4.5%, o 2.2% anual per-cápita. De otra parte, si los países de OECD crecieran un poco más aceleradamente (por ejemplo al 4% anual) los países en desarrollo elevarían su expansión en 0.4 - 0.5% y, lo que es más importante, se doblaría la tasa de expansión del comercio entre las dos áreas, particularmente en el caso de las exportaciones de manufacturas.

El crecimiento del comercio mundial es más importante como fuente de expansión de los países en desarrollo que los flujos de capital. De ahí que la lucha contra el proteccionismo en los países industrializados resulte prioritaria para países como Colombia. Si los niveles de protección se mantiene en lo que fueran a finales de los años setenta sin aumentar, el efecto de incrementar las

exportaciones en un 1% por año a los países de la OECD sería el de elevar la tasa de expansión económica en el mundo en desarrollo en 0.3%. El comercio norte-sur continuará de otro lado siendo más importante para los países del sur —al menos en el futuro inmediato— que el que tiene lugar entre los países en desarrollo.

En síntesis, si se dan una serie de acontecimientos favorables en lo externo va a ser posible para los países en desarrollo crecer por encima del ya mencionado 4.3% anual que se prevé. Para lograrlo se requerirá, además, un manejo interno cuidadoso por cuanto se ha demostrado que las diferencias en el crecimiento de los distintos países en desarrollo no solamente están determinadas por sus vínculos con la economía internacional sino por el tipo de conducción de la política económica interna. "Para los países de ingreso medio importadores de petróleo las políticas internas pueden explicar la diferencia entre la ausencia de crecimiento per-cápita y un crecimiento de 4% o más como el que registraron en los sesenta y setenta algunos pocos países del mundo en desarrollo"⁴.

III. Tasa de cambio

En lo corrido del año hasta el fin de noviembre la devaluación de la tasa de cambio oficial del peso frente al dólar de los Estados Unidos fue de 16.8%. Por su parte el movimiento de la cotización del Certificado de Cambio "fresco" en la Bolsa de Bogotá, en los once meses, fue de 19.9%. El Cuadro IV—1 presenta la evolución del certificado de cambio

⁴ Ibid, p. 13.

CUADRO IV-1
EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

Período	\$/US\$ Oficial ¹	Variación anual equi- valente (%)	Variación año com- pleto(%)	\$/US\$ en bolsa ²	Variación anual equi- valente (%)
1977	37.96		4.5	—	
1978	41.00		8.0	—	
1979	44.00		7.3	—	
1980	50.92		15.7	—	
1981	59.07		16.0	—	
1982					
Enero	59.84	16.8	16.3	57.09	16.7
Febrero	60.63	17.0	16.7	57.87	17.7
Marzo	61.40	16.4	17.0	58.74	19.6
Abril	62.21	17.0	17.5	59.40	14.3
Mayo	63.02	16.8	17.6	61.70	60.5
Junio	63.84	16.8	17.8	61.30	(9.1)
Julio	64.69	17.2	17.8	61.95	13.5
Agosto	65.55	17.2	17.7	63.45	33.2
Septiembre	66.42	17.1	17.8	63.83	7.4
Octubre	67.68	25.3	20.0	65.50	36.3
Noviembre	68.97	25.4	18.7	67.61	47.9

¹ Precio a fin de período.

² Última cotización en Bolsa del certificado de cambio "fresco".

Fuente: Banco de la República, Bolsa de Bogotá y Cálculos de FEDESARROLLO.

a lo largo de 1982 y calcula su variación anual equivalente mes por mes. El ejercicio se efectúa, tanto con la tasa de cambio oficial como con la cotización en bolsa del certificado recién emitido.

Se observa, en primer lugar, la aceleración del ritmo de la devaluación de la tasa oficial en los meses de octubre y noviembre como quiera que, después de oscilar alrededor del 17% anual, se ha pasado al nivel del 25%. En segundo lugar, es del mayor interés analizar la variación anual equivalente que resulta de los cambios mensuales en la cotización del cambio en

bolsa; las bruscas fluctuaciones reflejarían una menor oferta de papel como la presión ejercida sobre éste por motivos especulativos o en razón del interés de algunos inversionistas en realizar una inversión "segura" en términos del riesgo de devaluación que, simultáneamente, prevé la oportunidad para evadir impuesto. Las mayores variaciones (en los meses de mayo, octubre y noviembre) serían indicativos, en un caso, de exceso de demanda de certificados antes de la elección presidencial (previendo la posibilidad de una devaluación) y, en otro, del mismo fenómeno en una coyuntura de "crisis financiera" y de

menor oferta en razón del comportamiento del sector externo. Es evidente, además, que el mayor ritmo de devaluación de la tasa oficial de cambio se manifiesta en un movimiento más acentuado de la cotización del certificado de cambio en bolsa.

En los primeros días del mes de diciembre la autoridad monetaria optó por intervenir en el mercado de certificados de cambio "frescos" (hasta con tres días de emisión) anunciándose que la meta era la de recomprar una cuantía de hasta \$3.000 millones. Se ha decidido utilizar el mecanismo de los remates diarios en el cual los bancos comerciales ofrecen certificados al Banco de la República a una tasa que el Banco puede aceptar o no aceptar. En una situación en la cual la demanda de certificados excede a la oferta, el precio del certificado debería elevarse hasta que prácticamente desapareciera la diferencia entre la tasa oficial y la del certificado. Todo indicaría que se trata del primer paso hacia la eliminación del descuento del certificado en una coyuntura cambiaria en la que este descuento no tiene razón de ser. De una parte las reservas internacionales del Banco de la República están descendiendo; de otra el sistema vigente hace atractiva la venta de dólares provenientes de la exportación de servicios, o de las transferencias de colombianos residentes en el exterior, en el mercado negro, manteniendo el precio en este mercado artificialmente bajo. Parece acertado, entonces, que el Gobierno se oriente gradualmente —como parece ser el caso— hacia la suspensión del certificado de cambio y la unificación de las tasas de cambio; las cir-

cunstancias de finales de 1982 son radicalmente diferentes a las de principios de 1977 cuando se estableció el mecanismo del descuento del certificado de cambio como vía para posponer la monetización de divisas.

IV. Exportaciones e importaciones

Las cifras preliminares del INCOMEX señalan que en lo corrido del año hasta el 20 de octubre el déficit de la balanza comercial llegaba a los US\$1.699.8 millones. Los registros de exportación eran mayores en 1.5% a los de igual período del año anterior y los de importación en 2.2%. El valor de las exportaciones diferentes al café se había reducido, a su vez, en 13.4%, ubicándose, a esa fecha, en US\$983.5 millones mientras los de café eran superiores en 16.6% a los de los mismos meses de 1981.

Ante el retraso de INCOMEX en la divulgación de la información más detallada de tonelaje y valor de las exportaciones y de las importaciones, los Cuadros IV-2 y IV-3 incluyen la evolución de estos indicadores en el período enero-agosto.

V. Balanza cambiaria

La evolución de la balanza cambiaria entre enero y octubre de 1982 arrojó una caída en las reservas internacionales de US\$824.5 lo cual señala, una vez más que el deterioro externo ha sido mucho más pronunciado de lo que se ha venido pronosticando a lo largo del año en *Coyuntura Económica*. El Cuadro IV-4 presenta estos movimientos e incluye una proyección "final" de balanza cambiaria para 1982 que incorpora cambios desfavorables en los rubros

CUADRO IV-2
EXPORTACIONES APROBADAS
(Enero – Agosto 1982)

Concepto	Toneladas						Miles US\$ – FOB			
	1981	%	1982	%	±%	1981	%	1982	%	±%
Total Exportaciones	2.660.262	100.0	2.538.778	100.0	−4.57	1.949.619	100.0	1.999.373	100.0	+2.55
Café	350.204	13.2	353.858	13.9	+1.04	926.631	47.5	1.067.614	53.4	+15.21
Nuevas	2.310.058	86.8	2.184.920	86.1	−5.42	1.022.988	52.5	931.759	46.6	−8.92

Fuente: Incomex.

CUADRO IV-3
IMPORTACIONES APROBADAS
Según Régimen y Carácter
Enero – Agosto

	Libre			Prevía			Total		
	1981	1982	± %	1981	1982	± %	1981	1982	± %
Total General	2.205.306	2.181.495	− 1.08	1.909.330	2.000.212	+ 4.76	4.114.636	4.181.707	+ 1.63
Industria	1.295.418	1.103.603	−14.81	625.122	697.928	+11.65	1.920.540	1.801.531	− 6.20
Comercio	681.549	900.530	+32.13	423.768	413.483	− 2.43	1.105.317	1.314.013	+18.88
Oficial	229.339	177.362	−22.33	860.440	888.801	+ 3.30	1.088.779	1.066.163	− 2.08

Fuente: Incomex, Sección de Estadística.

de exportación e importación de servicios y en el balance en la cuenta de capital. La diferencia con la proyección efectuada en el número anterior de la revista es la de que, de acuerdo con la nueva, el déficit en cuenta corriente se eleva a US\$100 millones lo cual indicaría que al finalizar el año este podría ser de US\$1.470 millones mientras el saldo en la cuenta de capital se reduce a US\$20 millones para colocarse en diciembre 31 de 1982 en US\$500 millones. La caída en reservas se prevé en US\$970 millones y su saldo al término del año en US\$4.733.

VI. La política cambiaria y de comercio exterior

1. Elevación de aranceles

El Decreto 3080 de 1982 elevó los aranceles en 20% para la mayoría de posiciones, con lo cual, como se verá más adelante, se revierte parcialmente el proceso de desgravación que venía registrándose desde 1970.

Las principales excepciones al ajuste del 20% cubren algunos productos cuyo precio incide en forma significativa en la canasta familiar; rubros que no pueden ser modificados por existir acuerdos previos de Colombia con otros países (Arancel Externo Común, Acuerdos de desgravación automática con los países del Grupo Andino y preferencia otorgadas por Colombia dentro del GATT); ciertas importaciones de bienes de capital; e importaciones con destino a regiones cuyo desarrollo se desea promover.

El Cuadro IV—5 presenta la evolución del promedio aritmético de los aranceles para cada capítulo de la no-

menclatura CIIU a tres dígitos. Las cifras sugieren que el aumento fue prácticamente generalizado; el menor de ellos, que corresponde al grupo de artículos clasificados como instrumentos de precisión, fue del 16.5%. No obstante, estas magnitudes no reflejan adecuadamente la importancia cuantitativa de los productos para los cuales el ajuste fue inferior al 20%. Ello se debe, de una parte, a que los rubros exceptuados podrían constituir la mayor parte de los volúmenes importados de cada grupo lo cual no se traduce en el cálculo del promedio aritmético. De otra parte, estas cifras no incorporan la reducción en tarifas para los bienes importados del Grupo Andino, sujetos a desgravación automática, ni las relacionadas con las importaciones destinadas a ciertas zonas específicas del país. Tampoco reflejan las exenciones que favorecen a las importaciones efectuadas por entidades públicas y algunas otras empresas, ni el hecho de que las importaciones efectuadas bajo licencia global tienen una tarifa uniforme del 5%. En ninguno de estos casos el aumento arancelario encarece las importaciones.

Por consiguiente, para apreciar la importancia de las excepciones se requiere llevar a cabo un análisis más desagregado. Ello no es, posible sin embargo, en todos los casos, con base en la información disponible.

Las excepciones en materia de bienes de la canasta familiar fueron significativas si se considera que bajo tales posiciones se importaron más de US\$195 millones en 1981. En términos relativos esta cifra representa cerca del 60% de las importaciones de bienes de consumo no duradero en el

CUADRO IV-4
BALANZA CAMBIARIA

	Valor (US\$ Millones) Enero – Octubre		Variación % 82/81	Valor 1981 Enero - Diciembre	Proyec- ción ¹ 1982 Enero Diciembre
	1981	1982			
I. Balance en Cuenta Corriente (A-B)	-798.7	-1.243.6		-647.2	-1.470
A. Ingresos Corrientes	3.912.9	3.522.6	-10.0	4.985.6	4.380
1. Exportación de Bienes	2.281.1	2.140.5	- 6.1	2.925.8	2.700
a) Café	(1.177.3)	(1.144.1)	- 2.8	1.561.4	1.500
b) Otros	(1.103.8)	(996.4)	- 9.7	1.364.3	1.200
2. Exportación de Servicios	1.352.2	1.104.8	-18.3	1.487.1	*1.350
3. Otros	279.6	277.3		572.7	330
B. Egresos Corrientes	4.711.6	4.766.2	1.2	5.632.8	5.850
1. Importación de bienes	3.185.3	2.817.1	-11.6	3.862.8	3.500
2. Importación de servicios	1.384.9	1.637.4	18.2	1.674.1	1.950
3. Pagos para ref. de petróleo y gas	141.4	311.7		168.4	400
II. Balance en Cuenta de Capital	796.3	419.1		860.5	500
III. Variación en reservas brutas (I+ II)	-2.4	-824.5		213.3	970
IV. Saldo Reservas Brutas	5.235.7	5.041.6	- 3.71	5.633.1	4.733

¹ Proyección final para 1982.

Fuente: Banco de la República, cifras preliminares.

CUADRO IV-5
EVOLUCION DEL ARANCEL PROMEDIO

Sector CIIU		1979	1980	1982(a)	1982(b)	Ultimo aumento %
311 + 312	Productos Alimenticios	27.05	24.50	25.10	29.91	19.2
313	Bebidas	55.88	49.13	52.42	62.90	20.0
314	Tabaco	27.14	27.14	21.00	25.20	20.0
321 + 322	Textiles y Confecciones	61.96	61.08	55.14	65.91	19.5
323	Manufac. de Cuero (exc. calzado)	30.97	28.87	32.19	38.63	20.0
324	Calzado	51.67	51.67	57.69	69.23	20.0
331	Manufac. de madera (exc. muebles)	41.07	36.70	33.81	40.57	20.0
332	Muebles de Madera	55.00	52.50	36.17	43.40	20.0
341	Papel y Produc. de papel	28.26	26.70	26.74	32.09	20.0
342	Imprentas y Editoriales	40.54	30.96	24.26	29.11	20.0
351 + 352	Produc. Químicos	20.30	18.59	18.40	21.93	19.2
353 + 356	Petróleo, plásticos, caucho y carbón	32.70	28.37	18.89	22.08	16.9
361	Produc. de Cerámica	51.67	45.56	34.16	40.99	20.0
363	Vidrio	39.24	27.28	25.96	37.71	45.3
369	Cemento y otros Min. no metálicos	28.84	24.64	27.63	33.16	20.0
371	Hierro y Acero	21.26	20.49	22.95	27.34	19.1
372	Metales no ferrosos	20.25	18.50	24.52	29.42	20.0
381	Produc. Metálicos (exc. Maquinaria)	40.03	35.79	37.91	44.76	18.1
382	Maquinaria no eléctrica	24.00	22.22	20.55	24.00	16.8
383	Maquinaria eléctrica	34.03	31.90	28.69	33.98	18.4
384	Material de transporte	36.99	33.60	33.66	40.35	19.9
385	Instrumentos de Precisión	25.04	23.43	22.18	25.84	16.5
Arancel promedio	Ponderado	28.87	26.24	24.84	19.52	18.8
	Aritmético	28.84	26.48	25.60	30.55	19.3

Fuente: G. Giraldo (1979), "Estructura de la Protección Arancelaria y Para-arancelaria en Colombia después de las Reformas de 1979", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Mayo-Agosto.

L.J. Garay (1982), "La Política de Importaciones. Una Evaluación", (Mimeo).

Metodología: Las cifras del cuadro corresponden a promedios aritméticos, considerando el número de posiciones NABANDINA en cada capítulo CIIU.

—El arancel promedio ponderado se obtuvo con base en las cifras de importación para cada Capítulo CIIU en 1981.

Para calcular el arancel promedio en cada CIIU a tres dígitos se utilizó la siguiente fórmula:

$$AP82b(i) = AP82a(i) + .20 < (AP82)(i) - (AE)/No. Items en i >$$

Donde, AP82b: Nuevo Arancel Promedio

AP82a: Arancel Promedio antes de la última medida (en Garay).

i: Sector CIIU a tres dígitos.

AE: Arancel para cada una de las excepciones del nuevo decreto.

—En los cálculos no se incluyen las excepciones correspondientes a los acuerdos al interior del Pacto Andino diferentes al Arancel Externo Común; tampoco las de los decretos Nos. 1643 de 1981 y 1643 de 1982.

mismo año, aun cuando parte de tales importaciones podrían clasificarse, más bien, como materias primas y productos intermedios para la industria. Los ítems de excepción con mayor peso en las importaciones de 1981 fueron "aceites vegetales" y "harinas y polvo de pescado". Pero tal vez la excepción más importante es la de las importaciones de bienes de capital en razón del peso que tienen algunos productos específicos exceptuados del aumento del 20% y, especialmente, por el hecho de que del total de importaciones de bienes de capital un porcentaje elevado corresponde a importaciones oficiales no sujetas a gravámenes, y cerca de un 25% a importaciones efectuadas bajo licencia global cuyo arancel del 5% no sufrió ninguna modificación⁵.

Ahora bien, a pesar de las salvedades anotadas, conviene analizar la evolución de más largo plazo de los promedios aritméticos de los aranceles, que se incluye en el Cuadro IV-6.

En términos generales el valor promedio alcanzó su máximo nivel en 1970, con ascensos significativos durante las dos décadas anteriores. El arancel promedio pasó de 17.8% en 1951 a 51.71% en 1970. Posteriormente, durante la década de los años setenta, se presentaron disminuciones paulatinas alcanzándose el menor nivel en 1982 con un promedio comparable al de 1959. La actual

reforma no hace más que retornar el arancel al nivel de 1979.

En términos sectoriales el arancel para los bienes de consumo ha sido mucho mayor que el de los bienes intermedios y los bienes de capital por lo cual se puede afirmar que la protección efectiva a dicho sector es sustancialmente mayor a lo que indicarían las cifras nominales. El concepto de protección efectiva incluye la consideración tanto del arancel nominal al producto como a sus insumos y de esa manera refleja en forma más apropiada la protección neta que el sistema arancelario otorga a cada actividad. Infortunadamente los trabajos que han calculado la estructura de protección efectiva en Colombia en diferentes años utilizan metodologías distintas y sus resultados no son, por tanto, estrictamente comparables. No obstante, en general puede decirse que los grupos a los cuales se aplica un arancel nominal más alto que el promedio están sujetos a una protección efectiva mayor que los demás y superior al valor nominal de dichos aranceles.

Así mismo, en la medida en la cual exista una mayor heterogeneidad en los aranceles nominales la dispersión de la protección efectiva será mayor y más pronunciada que la anterior. En este contexto es importante observar que con el transcurrir del tiempo la dispersión arancelaria disminuyó significativamente hasta 1982. Por ejemplo, el nivel arancelario promedio para bienes de consumo era 1.84 veces el de los bienes intermedios y 3.66 veces el de los bienes de capital en 1951; para 1982 estas relaciones habían disminuido a 1.62 y 1.33 respectivamente. La úl-

⁵ No existe la información apropiada para conocer, con un buen grado de confiabilidad, la relación entre las importaciones oficiales de bienes de capital (exentas de gravamen arancelario) y el total de las importaciones de bienes de capital. Pero las importaciones oficiales constituyeron en 1981 un 28.62% de los totales y un 95.26% de los bienes de capital.

CUADRO IV-6

EVOLUCION DEL ARANCEL (CUODE)

	1951	1959	1964	1970	1973	1975	1979	1980	1982(a)	1982(b)
Bienes de consumo	35.10	39.20	52.60	98.90	84.90	50.50	37.68	34.83	33.89	
Bienes Intermedios	19.10	24.50	25.40	49.60	47.10	35.90	25.16	22.72	20.96	
Bienes de Capital	9.60	17.30	20.90	37.60	40.50	32.00	27.19	25.20	25.54	
Promedio Ponderado	17.81	23.85	27.31	51.71	49.63	36.40	27.48	24.98	23.64	28.10

Fuente: 1951-75. G. Montes y R. Candelo (1981) "El Crecimiento Industrial y la Generación de Empleo en Colombia. Entre la Sustitución de Importaciones y la Promoción de Exportaciones", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Enero-Junio.
1979-82(a) L.J. Garay, *op. cit.*

Metodología: El arancel promedio entre 1951 y 1975 se ponderó con base en la estructura de importaciones CUODE para 1981. Sin embargo, puesto que las cifras agregadas del Cuadro IV-5 son más precisas, se supuso que la evolución del arancel promedio entre 1979 y 1982(b) coincide con la de dicho Cuadro.

tima reforma sin embargo, no afectó fundamentalmente la dispersión.

La evolución del arancel no ha sido homogénea para los diferentes sectores. Entre 1951 y 1970 el arancel promedio se elevó mucho más (181.77%) para los bienes de consumo que para las materias primas y bienes intermedios (159.69%), por lo cual la protección efectiva tuvo un aumento excesivo para el primer conjunto de bienes, a pesar de que el mayor incremento de los bienes de capital (292%) podría disminuir tal variación. Entre 1970 y 1982 sucedió lo contrario. El arancel promedio para los bienes de consumo cayó mucho más que el de los demás rubros. En resumen, la evolución general para los diferentes sectores indica que durante los dos períodos analizados la protección efectiva para los bienes de consumo osciló más de lo que indicarían los movimientos en el arancel nominal. Si se comparan las cifras del Cuadro IV-6 el nivel de protección efectiva en 1980-1982 sería relativamente similar al de 1951-1959.

2. Otros aspectos

En el último número de *Coyuntura Económica* se comentó que el Gobierno parecía haber optado por una política de incrementos en los subsidios a las exportaciones y en los aranceles a las importaciones, como un sustituto a la necesidad de devaluar más rápidamente para recuperar el atraso cambiario que se gestó en los últimos años. La expedición del decreto sobre aranceles que se comenta parece confirmar tal suposición. Las medidas tomadas por el Gobierno constituirían, en la práctica, una alternativa a devaluar más

rápidamente en la medida en la cual los aumentos en subsidios y en aranceles fuesen parejos para todos los productos y su aplicación fuere efectiva. Como se observó en la entrega anterior de la revista el incremento en subsidios a la exportación no cumplió con esta condición puesto que benefició en mucha mayor medida a los productos de origen agropecuario que a los productos de origen industrial. Por su parte, el análisis sobre la medida de aranceles señala que, si bien el incremento en estos fue en principio más parejo, tampoco cumplió enteramente con la condición mencionada, en particular en lo que respecta a los bienes de capital, a algunos productos que pesan en forma importante en el presupuesto familiar, y a las importaciones cuyos aranceles están sujetos a acuerdos internacionales previos, en especial en el Grupo Andino y en el GATT. Adicionalmente, no sobra repetir que el incremento en aranceles no afecta las importaciones ilegales y que, por el contrario, las estimula en alguna medida.

De otra parte, el gobierno ha incrementado el ritmo de devaluación a partir de octubre, a una tasa equivalente anual del 25.3%, como lo indican las cifras del Cuadro IV-1 y como lo había propuesto *Coyuntura Económica* en el número de octubre de 1982. Parecería entonces, que ante la evidencia de un deterioro más drástico de lo previsto en la balanza comercial, como se indicó en la sección de balanza cambiaria de este capítulo el Gobierno decidió complementar su política de alzas en subsidios a la exportación e incrementos en aranceles y controles a las importaciones, con un ritmo mayor de devaluación. Frente a la preo-

cupante evolución del sector externo de la economía resulta apropiado utilizar todo el arsenal de instrumentos de política que faciliten recuperar el equilibrio, sin causar traumatismos a la economía.

En este sentido conviene contemplar algunas medidas adicionales. Entre ellas podría considerarse la eliminación definitiva de los certificados de cambio, con el propósito de otorgar un estímulo adicional a las exportaciones. Más importante aún, debe apoyarse la sustitución de importaciones por producción doméstica en sectores en los cuales ésta puede responder en el futuro inmediato e incluso a un mayor plazo.

El país espera la expedición de un nuevo estatuto de compras oficiales, anunciado por el Gobierno, que invierta la considerable preferencia por importaciones que de tiempo atrás ha venido caracterizando tales compras. Tres medidas adicionales deberían complementar un nuevo estatuto de este tipo. De un lado, convendría eliminar todas las exenciones arancelarias establecidas a favor de las importaciones oficiales, las cuales explican en buena medida el sesgo importador en el comportamiento de las entidades públicas descentralizadas. De otro, urge equiparar las facilidades de crédito de que disponga la industria nacional de bienes de capital, con las que apoyan las exportaciones de esos productos efectuados por terceros países hacia el nuestro. En tercer lugar, resulta in-

dispensable eliminar la independencia absoluta de la inversión pública en el endeudamiento externo, que se ha consolidado en los últimos años. Estos son otros factores que explican en gran medida la preferencia por importaciones que exhibe la inversión pública en el país.

Otras medidas de sustitución de importaciones a corto plazo pueden referirse a sectores específicos como el automotor con el objeto de elevar el nivel de utilización de su capacidad productiva ya instalada.

Más hacia el futuro se confía en que el plan de desarrollo que prepara el Gobierno contemplará mecanismos para estimular selectivamente algunas exportaciones agropecuarias promisorias, como el arroz, y ramas de la actividad industrial con alto potencial para sustituir importaciones y generar divisas en forma eficiente. La evidencia histórica sugiere que se ha entrado en un largo período de precios bajos del café, similar al que se vivió entre 1955 y 1971 y que el país debería prepararse para diversificar sus exportaciones en cuanto sea posible. No obstante, a diferencia de lo ocurrido en ese período, no se prevé una dinámica considerable de los mercados internacionales y, por consiguiente, el equilibrio en el sector externo habrá de depender en mayor medida de la sustitución de importaciones así como el crecimiento económico del país estará estrechamente ligado con la expansión de la demanda interna.

Finanzas públicas

I. Introducción y resumen

Al concluir 1982, la situación de las finanzas públicas nacionales dependerá de las decisiones de acuerdo y giro que hubiera adoptado el Gobierno Nacional sobre la base de una ejecución pendiente a fines de octubre de 142 mil millones de pesos, equivalente al 41% de la apropiación presupuestal definitiva. Hasta mediados de noviembre la tendencia en el ritmo de ejecución de los gastos apropiados de funcionamiento y servicio de la deuda era similar a la del año anterior, en tanto que los de inversión muestran un aumento considerable. La relación entre ejecución y apropiaciones en el presupuesto de inversión ya se había elevado en 1980 y 1981.

La ejecución presupuestal no ha sido mayor por cuanto el Gobierno no dispuso de apropiaciones suficientes. El déficit de apropiaciones fue estimado en veintisiete mil millones de pesos por el Gobierno, hasta el mes de noviembre: crédito adicional de la

Ley 34/81 por veinticuatro mil millones de pesos y crédito adicional por tres mil millones de pesos, pendiente de sanción presidencial. De otra parte, hasta la fecha, ha habido una clara actitud de austeridad en el gasto con el objeto de no expandir el déficit fiscal.

Esta situación que ha implicado un frenazo fuerte en la operación del Estado, se revertirá rápidamente en vista de la inercia del gasto apropiado que se intenta ejecutar, como es costumbre, a final de año, y por el hecho de que en la coyuntura de corto plazo el gasto público y el déficit fiscal contribuyen a mantener un nivel de demanda agregada evitando así la profundización de la recesión económica. Por esta última razón el déficit fiscal crónico deja accidentalmente de ser un problema para convertirse en el principal agente de la compensación global del sistema económico. La concurrencia de estas dos razones hace posible llevar a cabo una actividad importante de gasto que se había presupuestado, pero cuya ejecución

se represó durante el año, sin que ello se convierta en un agente perturbador de la estabilidad. En estas condiciones, la inelasticidad del sistema tributario no constituirá una limitante de la política económica en el muy corto plazo. Si, como se desprende de declaraciones recientes, el Gobierno opta por acelerar el ritmo de pagos, en razón de las consideraciones previas, el déficit en operaciones efectivas (gastos de funcionamiento¹ más inversión, menos ingresos corrientes efectivos, excluidos los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios) ascenderá a aproximadamente 97.000 millones de pesos al finalizar el año.

Lo anterior no significa que la condición fiscal deficitaria, como elemento estructural del proceso económico, sea conveniente. Lo es, únicamente, cuando cumple una misión contracíclica, como podría hacerlo en la coyuntura actual. A mediano plazo, en la medida en la cual se reduzca el déficit en cuenta corriente de la balanza cambiaria se hará indispensable limitar la cuantía del déficit fiscal. Para lograrlo habrá que tomar medidas pronto, que devuelvan la elasticidad a los ingresos tributarios.

Finalmente, un análisis especial de los problemas de control de recaudo y evasión del impuesto a las ventas, indica la inconveniencia de la modificación propuesta por el Gobierno en el artículo 5o. del Proyecto de Ley sobre regulación del comercio exterior, en el sentido de sustituir el sistema actual de devoluciones de impuesto de ventas a las exportaciones por una cadena de exenciones

imposible de controlar administrativamente.

II. Situación y perspectivas

En el Cuadro V—1 se incluye la situación probable de las finanzas nacionales, bajo dos parámetros: la primera, en términos de caja para gastos e ingresos y, la segunda, en términos de causación de gastos (giros) y de operaciones efectivas en cuanto a ingresos.

Con este enfoque se muestra el déficit causado en el año en dos instancias de la ejecución del presupuesto. Estos déficits, así calculados, difieren del estimado en la entrega de *Coyuntura Económica* de octubre de 1982 en el sentido de que en ninguno de ellos se acumulan los pasivos deficitarios de años anteriores.

Sobre la base de informaciones sobre políticas de pago, expresadas tanto por el Presidente como por el Ministro de Hacienda, se colige que el represamiento del gasto público iniciado en 1981, que continuó la actual administración hasta el mes de octubre, se ha modificado en el sentido de que el Gobierno pagará un conjunto de compromisos pre-existentes. Por lo expresado, es enteramente previsible que el déficit de caja aumente notoriamente.

Son tres las razones de índole fiscal que sustentan la política presupuestal descrita para noviembre y diciembre de 1982:

- 1) Presión natural a ejecutar lo apropiado antes de finalizar el año.
- 2) Ejecución de parte de los créditos adicionales de noviembre por valor

¹ Sin incluir, por supuesto, amortizaciones de deuda.

CUADRO V-1
BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL
(Años Completos)

	Operación Efectiva		Variación	Causación Gastos		Variación
	1981	1982	%	1981	1982	%
I. Ingresos Corrientes	212.744	258.707	21.6	212.744	258.707	21.6
II. Gastos Corrientes	153.828	224.235	45.8	165.289	198.272	19.9
III. Ahorro	58.916	34.472	-36.4	47.455	60.435	27.4
IV. Gastos de Inversión	61.166	85.902	40.4	71.176	77.022	8.2
V. Déficit Fiscal	- 2.250	- 51.430	2185.8	- 23.721	- 16.587	-30.1
VA. Déficit fiscal al excluir ingresos no tributarios C.E.C.	-50.294	-109.753	118.2			
VI. Financiación	50.294	+109.753	118.2			
Crédito Neto	14.321	16.860	17.7			
Ingresos no tributarios C.E.C.	48.044	58.323	21.4			
Cambio en depósitos	- 12.071	14.273	218.2			
Crédito Banco de la República	-	20.000	-			
Déficit no cubierto en Tesorería		297	-			

Fuente: Informe Mensual Tesorería General de la República Septiembre, 1982.
Informe Financiero Contraloría, octubre, 1982.
Informe de Recaudos Dirección General de Impuestos Nacionales.
Cálculos de FEDESARROLLO.

de veintisiete mil millones de pesos.

- 3) En lo que se refiere al concepto de caja, presión por cancelar giros pendientes de pago desde 1979.

Al parecer, el Gobierno ha sido particularmente sensible en lo referente al tercero de estos puntos pues sus anuncios de pagos a un ritmo de dos mil millones diarios durante el mes de diciembre son indicativos de la intención de eliminar la deuda flotante acumulada por la administración anterior. Respecto a los puntos 1 y 2, al cierre de la presente edición de *Coyuntura Económica* ya se conocían los términos de los acuerdos de noviembre y diciembre, lo cual hace más factible pronosticar el resultado por ejecutar en términos de giro y operaciones efectivas. Si el Gobierno opta por utilizar el margen de compensación monetaria que le ha dejado el sector externo, podrá posiblemente revertir la inactividad presupuestal que muestran las cifras hasta octubre.

III. Déficit fiscal

Los cálculos del déficit fiscal (Cuadro V—1) se basan en la hipótesis de apertura de las llaves del gasto, enmarcados en los siguientes juicios:

1. Absorción considerable de pasivos no correspondientes a la vigencia actual en el nivel de la tesorería (ya iniciada en noviembre).
2. Índices de ejecución del presupuesto de la vigencia, incluidos los créditos adicionales de noviembre, similares a los históricos.

En el Cuadro V—2 se muestran los datos históricos hasta octubre; en el Cuadro V—3 se presentan las implicaciones de la hipótesis de cálculo en la ejecución de noviembre y diciembre. En cuanto a este último, se observa que, evidentemente, el volumen de pagos no tendrá precedentes y que parte importante de la financiación se hará por medio de la utilización del saldo de la cuenta especial de cambios (cerca de ocho mil millones) y por crédito del Banco de la República que se estima en aproximadamente veinte mil millones de pesos en vista de que la expectativa de ingresos corrientes no asciende a más de cincuenta mil millones de pesos (véase ordinal de ingresos corrientes), y de que no se esperan incrementos adicionales en crédito externo neto.

Dado el planteamiento del acuerdo inicial de diciembre, y suponiendo adiciones a éste en cuantía de quince mil millones de pesos², se deduce que el Gobierno efectivamente elevará el nivel de ejecución presupuestal en las postrimerías del año. Este dato significa en términos de ejecución de acuerdos un nivel próximo al noventa por ciento cuando al comenzar noviembre ascendía únicamente al setenta por ciento.

Finalmente, en el Cuadro V—4 se presenta la serie de giros y pagos para el período comprendido entre 1978 y 1982, de la cual se deduce el nivel de traslación de obligaciones de un año a otro. Es posible que un monto

² La asimilación del crédito adicional de noviembre por 24 mil millones de pesos fue parcial en el acuerdo inicial de gastos de diciembre por lo cual este necesariamente tendrá que adicionarse sustancialmente.

CUADRO V-2
BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL
(Enero – Octubre)

	Operación Efectiva		Variación	Causación Gastos		Variación
	1981	1982	%	1981	1982	%
I. Ingresos corrientes efectivos	175.775	213.201	21.3	175.775	213.201	21.3
II. Gastos corrientes	120.974	161.709	33.7	117.651	146.836	24.8
III. Ahorro	54.801	51.492	– 6.0	58.124	66.365	14.2
IV. Gastos de inversión	51.284	63.430	23.7	39.454	57.124	44.8
V. Déficit fiscal	+ 3.517	– 11.938	–439.4	+ 18.670	+ 9.241	–50.5
VA. Déficit fiscal al excluír ingresos no tributarios C.E.C.	– 38.096	– 66.624	74.9	– 22.943	– 45.445	98.1
VI. Financiación	38.096	66.624				
Crédito neto	4.502	5.882	30.7			
Intereses no tributarios	41.613	54.686	31.4			
Cambio en depósitos	– 8.019	+ 6.066	175.6			
Crédito Banco de la República	–	–	–			

Fuente: Informe Mensual Tesorería General de la República, septiembre, 1982.
Informe Financiero Mensual Contraloría, octubre, 1982.
Informe de Recaudos Dirección General de Impuestos Nacionales, octubre, 1982.
Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO V-3

BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL
(Noviembre — Diciembre)

	Operación Efectiva		Variación	Causación Gastos		Variación
	1981	1982	%	1981	1982	%
I. Ingresos corrientes	36.969	45.506	23.1	36.969	45.506	23.1
II. Gastos corrientes	32.854	62.526	90.3	47.638	51.436	8.0
III. Ahorro	4.115	— 17.020	—513.6	— 10.669	— 5.930	44.4
IV. Gastos de inversión	8.882	22.472	153.0	31.722	19.898	—37.3
V. Déficit fiscal	4.767	— 39.492	—928.4	— 42.391	— 25.828	39.1
VA. Déficit fiscal al excluír ingresos no tributarios C.E.C.	— 12.198	— 49.011	301.8	— 49.822	— 35.347	29.1
VI. Financiación	12.198	49.011	301.8			
Crédito neto	9.819	6.392	— 34.9			
Ingresos no tributarios C.E.C.	7.431	9.519	28.1			
Cambio en depósitos	— 5.052	8.391	266.1			
Crédito Banco de la República	—	20.000	—			
Déficit no cubierto en Tesorería	—	4.709	—			

Fuente: Informe Mensual Tesorería General de la República.,
Informe Financiero Mensual Contraloría.
Informe de Recaudos Dirección General de Impuestos Nacionales.
Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO V-4

EJECUCION SEGUN GIROS Y PAGOS
1978 — 1982

	1978			1979			1980			1981			1982		
	Vigencia	Vigencia Anterior	Total	Vigencia	Vigencia Anterior	Total	Vigencia	Vigencia Anterior	Total	Vigencia	Vigencia Anterior	Total	Vigencia	Vigencia Anterior	Total
Giros															
Gastos Corrientes	59.261	1.357	60.618	86.250	1.795	88.045	116.790	2.909	119.699	168.175	1.610	169.785	194.362	3.910	198.272
Inversión	20.291	2.732	23.023	29.562	5.826	35.388	52.640	11.250	63.890	64.529	6.647	71.176	70.370	6.652	77.022
Amortización	7.017	—	7.017	10.007	—	10.007	11.942	—	11.942	14.970	—	14.970	18.465	—	18.465
Total	86.569	4.089	90.658	125.819	7.621	133.440	181.372	14.159	195.531	247.674	8.257	255.931	283.197	10.562	293.759
Exigible al Terminar			2.895			8.033						7.356			18.640
Operaciones Efectivas															
Gastos Corrientes	55.121	1.702	56.823	78.498	3.159	81.657	112.581	8.780	121.361	145.666	8.163	153.829	184.644	26.786	211.430
Inversión	17.904	3.065	20.969	20.457	5.500	25.957	29.656	12.300	41.956	38.836	22.330	61.166	52.777	33.125	85.902
Amortización	7.215	—	7.215	7.355	—	7.355	10.794	—	10.794	11.988	—	11.988	18.465	—	18.465
Total	80.240	4.767	85.007	106.310	8.659	114.969	153.031	21.080	174.111	196.490	30.493	226.983	255.886	59.911	315.797

Fuente: Informe Tesorería General de la República

Informe Financiero Contraloría General

Explicación del año 1982

Vigencia: Ejecución Pago/Giro corriente 95o/o, Inversión 75o/o, Amortización 100o/o

Vigencia Anterior: Pagos Corrientes, Datos de agosto más informes de absorción del déficit.

Inversión: Ejecución del pendiente, vigencia anterior.

sustancial de deudas presupuestales pretéritas hubiera revivido su iniciativa de cobro con la llegada de un nuevo Gobierno, con la consecuente presión sobre los recursos disponibles de la vigencia actual. Probablemente, además, y con buenas razones, el Gobierno actual decidió pagar parte importante de lo debido por vigencias anteriores (y aún de lo represado en la vigencia) cristalizando así la presión latente sobre la caja.

IV. Ingresos corrientes

El comportamiento de los ingresos corrientes hasta el 31 de octubre de 1982, mantiene, en su conjunto, las tendencias observadas en el último número de *Coyuntura Económica* con base en los datos disponibles hasta julio. De acuerdo con la información más reciente se ha ajustado la proyección para el año completo pero el nuevo estimativo no implica una modificación sustancial: La proyección inicial pasa de 255.4 a 258.7 miles de millones de pesos. No obstante, al analizar los estimativos individuales, se deduce que fue preciso: primero, aumentar los correspondientes a aduana y a recargos, la cuenta especial de cambios y el rubro "otros", en cuantía de cinco mil millones de pesos y, segundo, disminuir los efectuados por los impuestos de ventas y de gasolina y ACPM en cuantía superior a los tres mil millones. La proyección de los recaudos del impuesto de renta se mantiene idéntica (ver Cuadro V-5).

Aunque a la luz de los propósitos expresados por el Gobierno la estructura y composición de los rubros más importantes de los ingresos corrientes se modificará en el futuro próximo,

se presenta una proyección de los ingresos corrientes en 1983 (ver Cuadro V-6), haciendo abstracción de las eventuales medidas. Esto con el propósito de encontrar en dicha proyección la razón misma de la necesidad de dichas medidas. En vista de que en la entrega anterior se hizo un análisis detallado de los principales ítems de ingresos, los aspectos identificados a continuación deben mirarse en ese contexto.

El punto fundamental es el deterioro continuo a partir de 1981 de la tributación en su conjunto debido, en primera instancia, a la reversión observada en los ingresos derivados del sector externo y a las modificaciones efectuadas al impuesto sobre la renta (incentivos de la Ley 20/79). Esta situación se ha agravado por la condición de recesión por la cual atraviesa la economía, que afecta los ingresos base del impuesto de renta así como aquellos base del impuesto de ventas. Es decir, las variables que determinan el volumen de estos tributos no muestran signos que permitan suponer para 1983 un aumento siquiera similar al de 1982. En el caso del impuesto de renta esta situación se verá agravada por la normalización de las tasas de crecimiento de algunos recaudos por retención en la fuente, que mostraron un incremento considerable en 1983³. Por su parte, el impuesto a las ventas, correlacionado directamente con la actividad económica corriente, al señalar crecimientos efectivos próximos al treinta

³ Estos nuevos recaudos por retención entraron en vigencia a partir de 1982 (comisiones y honorarios) y han registrado un comportamiento atípico en razón de la crisis financiera que condujo a una mayor demanda de activos financieros sujetos a retención.

CUADRO V-5
INGRESOS CORRIENTES Y PROYECCION 1982 Y RESULTADOS A OCTUBRE

	A Octubre 31		Variación	Año Completo		Variación
	1981	1982	%	1981	1982	%
Ingresos corrientes	175.775	213.201	21.3	212.744	258.707	21.6
Impuesto de Renta	43.994	55.153	25.4	53.841	67.834	26.0
Impuesto de Ventas	34.077	43.078	26.4	41.156	51.020	26.4
Aduanas	23.558	28.480	20.9	27.787	33.593	20.9
Utilidad Cuenta Especial de Cambios	46.191	54.119	17.2	55.369	65.037	17.5
Gasolina y ACPM	15.117	15.763	4.3	18.036	18.807	4.3
Otros	12.838	16.608	29.4	16.555	21.416	29.4
Retiro Saldo Cuenta Especial de Cambios	309	5.882		133	14.273	
Total Disponible	176.084	219.083	24.4	212.877	272.980	28.2
Cuenta Especial de Cambio	46.191	54.119	17.2	55.369	65.037	17.5
Impuesto de café	5.318	4.950	- 6.9	6.957	6.100	-10.9
Impuesto de remesas	260	364	40.0	367	514	40.0
Manejo de reservas (neto)	15.927	14.224	-10.7	17.688	15.800	-10.7
Utilidad compra-venta de divisas	24.686	34.580	40.1	30.356	42.523	40.1

Impuesto de café se ajustó la estimación de Nov.-Dic. en un 25o/o para tomar en cuenta la reducción decretada.

Fuente: Informe Mensual Tesorería General de la República.

Informe Financiero Mensual de la Contraloría.

Cálculos de FEDESARROLLO.

por ciento, contradice las apreciaciones que diagnostican una recesión con base en otros indicadores. Este fenómeno llevó a indagar más profundamente sobre el fenómeno para concluir en que el volumen de recaudo estaba afectado por los resultados de un gran programa administrativo (de control y de sistematización integral del impuesto) en la regional de Bogotá que al parecer cortó, de plano, un elevado porcentaje de evasión, ocasionada principalmente por devoluciones y créditos tributarios improcedentes.

En el Cuadro V-7 se ilustra lo anotado. Se puede observar que los recaudos de impuesto a las ventas en el resto del país (diferente a Bogotá) registran tasas de crecimiento muy bajas, cercanas a la inflación, que sí son indicativas de estancamiento. Los elevados incrementos observados en la Administración de Impuestos de Bogotá no son, por lo tanto, reflejo estricto de la actividad económica y distorsionan la capacidad del impuesto como indicador de corto plazo.

De otro lado, lo ocurrido en Bogotá permite comprender las posibilidades administrativas que existen cuando éstas se asumen desde el más alto nivel de la administración tributaria. Además, si se tiene en cuenta que, con todo y el diseño legal de control en materia de devoluciones, hay brechas abiertas de evasión y fraude como aquellas que se reflejan en las cifras, parece sumamente peligroso desmontar el sistema de pago y devolución, pues se caería en la tolerancia de mecanismos claros de evasión con muy pocas posibilidades de control. En este contexto resulta altamente inconveniente la modificación propuesta por el mismo Gobierno en esta dirección, en el artículo 5o. del Proyecto de Ley sobre regulación del comercio exterior (Proyecto de Ley 97-82 de 1982).

El impuesto de aduanas ha registrado, en el segundo semestre, un repunte en su crecimiento debido, en parte, al cambio en el ritmo de la devaluación y, en parte, a los aumentos tarifarios establecidos por el Gobierno. Dada la complejidad de la com-

CUADRO V-6

PROYECCION DE INGRESOS CORRIENTES EN 1983

	1982	1983	Variación %
Ingresos corrientes	258.707	306.893	18.6
Impuesto de renta	67.834	81.401	20.0
Impuesto de ventas	51.020	62.244	22.0
Aduanas	33.593	40.311	20.0
Utilidad Cuenta Especial de Cambios	65.037	76.418	17.5
Gasolina y ACPM	18.807	19.747	5.0
Otros	21.416	26.770	25.0

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO V-7

IMPUESTO DE VENTAS – RECAUDACION DISCRIMINADA ENTRE BOGOTA Y EL RESTO DEL PAIS

	Año Completo			Enero – Octubre		Tasas de Crecimiento		
	1979	1980	1981	1981	1982	80/79	81/80	82/81 (Oct.)
Bogotá	9.398.7	11.012.5	16.088.5	13.484.5	18.690.6	17.2	46.1	38.6
Resto Doméstico	6.157.5	7.745.7	9.624.3	7.657.9	9.618.7	25.8	24.3	25.6
Aduanas	9.341.8	14.806.1	17.159.4	14.386.6	17.529.4	58.5	15.9	21.8
Total	24.898.0	33.564.4	42.872.2	35.529.1	45.838.7	34.8	27.7	29.0

Fuente: Informe de recaudos Dirección de Impuestos, Octubre.

posición del arancel no es posible evaluar con un período de vigencia tan corto cuál será el efecto de la elevación de aranceles sobre la tasa efectiva del impuesto ni el ajuste que tendrá el volumen y la composición de las importaciones.

V. La contabilización de los ingresos y el déficit fiscal

En sus recientes entregas el informe financiero de la Contraloría ha identificado un elemento importante relacionado con el déficit fiscal, el del componente ficticio existente en el cómputo de los ingresos, concretamente en el cálculo del disponible presupuesto por concepto del impuesto de renta y complementarios. Se trata de la diferencia existente entre los recaudos (operaciones efectivas) y los reconocimientos (causación). Junto con los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios y el crédito público, este faltante constituye el tercer elemento de desequilibrio fiscal originado en la contabilización vigente de los ingresos.

Por lo expresado en los distintos estudios que se han ocupado del tema, lo que está en consideración es la apropiación de ingresos no existentes o, por lo menos, no disponibles para la operación de gasto que pretenden financiar. Ello se explica, por una parte, en la contabilización como disponible presupuestal de liquidaciones oficiales del impuesto de renta que

CUADRO V-8

SOBRESTIMACION DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO DE RENTA

	Ingresos presupuestales no disponibles*	Acumulado
1973 y anteriores	4.076.8	4.076.8
1974	5.221.3	9.298.1
1975	3.954.7	13.252.8
1976	6.419.4	19.672.2
1977	2.535.1	22.207.3
1978	21.031.4	43.238.7
1979	-405.5	42.833.2
1980	8.278.1	51.111.3
1981	16.953.1	68.064.4

* Corresponde a la causación de cartera no cobrada de impuesto de renta.

Fuente: Déficit Fiscal, Eduardo Wiesner Durán y otros, Contraloría General y FESCOL, pág. 118.

en parte dan origen a reclamos de los contribuyentes y en un crecimiento de la cartera del mismo impuesto en proporciones muy elevadas, que por razón del mismo procedimiento de contabilización se hace parte de los ingresos apropiables para gasto sin que efectivamente, ni en el corto ni mediano plazo, se conviertan en fondos disponibles. Es obvio que la operación de un sistema presupuestal basado en este tipo de cálculos de ingresos, necesariamente creará condiciones permanentes de insolvencia en la Tesorería. La magnitud del problema se presenta en el Cuadro V-8.

Moneda y crédito

I. Introducción y resumen

Los medios de pago en circulación aumentaron en un 25.4% entre septiembre de 1981 y septiembre de 1982. Este aumento es apenas ligeramente superior al de los precios en el mismo período, lo que pone en evidencia la continuación de una situación restrictiva de la liquidez monetaria de la economía que ha caracterizado los últimos 2 años.

El carácter restrictivo se aprecia más claramente al observar que el crecimiento de los medios de pago durante los 3 primeros trimestres del año alcanza apenas un 5.4%, si bien esta cifra es superior a la correspondiente al mismo período de los últimos 2 años. La economía ha logrado obtener una liquidez algo mayor gracias al crecimiento de los cuasidineros (un 22.1% en el mismo período), de tal modo que la oferta monetaria ampliada se ha elevado en un 14.8% durante los 3 primeros trimestres del año. Este ha sido el mecanismo de ajuste en los últimos años; entre di-

ciembre de 1980 y septiembre de 1981 la participación de los cuasidineros en la oferta monetaria ampliada pasó del 49.6% al 60%. Por supuesto que la operación de este mecanismo de ajuste ha requerido la vigencia de tasas de interés real muy altas. Los acontecimientos recientes en el sector financiero provocaron una baja en el nivel de estas tasas por cuanto los ahorradores alteraron sus preferencias, privilegiando algo más la seguridad sobre el rendimiento, y el Gobierno, acogiendo la propuesta que presentó *Coyuntura Económica* en su último número, aprovechó esta situación para presionar aún más las tasas a la baja reduciendo, en forma coordinada, los rendimientos de los títulos del Banco de la República y los depósitos en bancos oficiales. No obstante es posible que se necesite un incremento mayor o menos inestable en la liquidez monetaria real para conseguir tasas de interés real aún más bajas en forma permanente.

El lento crecimiento de la liquidez monetaria se debe a que la base

se contrajo en 12.947 millones de pesos entre diciembre de 1981 y septiembre de 1982. En esta forma, aún con un aumento considerable en el multiplicador en razón de alguna flexibilidad en la política de encajes, se obtuvo apenas el crecimiento de 5.4% en medios de pago que se ha comentado. La fuerte contracción en la base monetaria fue causada, en primer lugar, por el déficit en cuenta corriente en la balanza cambiaria, que la contrajo en 63.739 millones, y, en segundo lugar, por las operaciones de mercado abierto del Banco de la República que redujeron el circulante en 21.445 millones. La contracción debida a estos dos factores fue sólo parcialmente compensada por la expansión primaria en favor del Gobierno (51.982 millones) y del sector privado (23.808 millones).

Debe observarse que la expansión debida al déficit fiscal ha resultado inferior al margen que permite la situación deficitaria del sector externo, lo que indica que el impacto monetario del déficit fiscal a *corto plazo* no debe ser motivo de preocupación. A mediano plazo, en la medida en que se mejore el balance cambiario en cuenta corriente, lo que es necesario, resultará indispensable no solamente evitar que crezca sino aún reducir el déficit fiscal para lo cual se requiere tomar medidas desde muy pronto.

De otra parte, debe señalarse que la expansión primaria en favor del sector privado se ha visto casi completamente compensada por la magnitud de la contracción debida a colocaciones de títulos del Banco de la República. Si bien esta última se debió en parte a una demanda no

prevista del público por estos papeles, en busca de mayor seguridad, de ninguna manera se justifica la continuación de tales operaciones en esta cuantía en momentos de recesión económica y estrechez de liquidez. Por fortuna, la autoridad monetaria recientemente ha anunciado en la primera semana de diciembre, la suspensión de nuevas emisiones de títulos del Banco Central y ha iniciado operaciones de mercado abierto en sentido inverso, comprando Certificados de Cambio y entregando mayor liquidez a la economía.

La expansión primaria en favor del sector privado se ha debido a la necesidad de resolver problemas de liquidez vigentes que se han presentado en el sector financiero y a una mayor colocación de los recursos de los fondos de fomento, aumentando la financiación por hectárea en el caso del FFA.

Las nuevas medidas anunciadas recientemente, sugieren que el gobierno busca incrementar la liquidez, favoreciendo especialmente el acceso del sector privado a nuevas fuentes crediticias. Sin embargo, como lo ha venido destacando FEDESARROLLO, la aplicación de una política monetaria más laxa no es deseable en sí misma, sino en la medida en que se constituya en uno de los soportes de una política general y coherente de reanimación de los sectores productivos, la cual debe descansar en medidas que garanticen incrementos en la demanda agregada.

II. Oferta monetaria y cuasidineros

Al cierre del tercer trimestre del año en curso, el indicador tradicional de la liquidez monetaria de la econo-

mía, los medios de pago, arribó a la cifra de \$ 273.760 millones. Vistas las estadísticas en términos del año completo, el nivel alcanzado en septiembre de 1982 es un 25.4% superior al registrado en el año anterior; pero si únicamente se observa el comportamiento de la unidad de dinero en el año corrido, su expansión no pasa de 5.4%. La conducta anual de la oferta monetaria sugiere que se ha alcanzado el índice más moderado en los últimos seis años, sin contar las tasas excepcionales de 1979 y 1980. Por su parte, los resultados que arroja el año corriente establecen que se ha repetido la experiencia de los últimos tres años consistente en aplazar para el último trimestre el 90% del ensanchamiento monetario, si bien la tasa de crecimiento del dinero en los tres primeros trimestres de 1982 ha sido superior a la de los dos años precedentes (3.7% en 1980 y 1.9% en 1981).

Uno de los recursos tradicionales de los analistas para explicar la evolución temporal de la oferta monetaria es el de acudir a su desglose entre lo que se conoce como *dinero primario* y cuya fuente es el banco central, y el *dinero secundario*, cuya expansión se inicia en la banca de crédito. Siguiendo este procedimiento común, en el Cuadro VI-1 se destacan las fuentes de los cambios en el dinero primario, también conocido como la base monetaria, y en el Cuadro No. 2 se resumen las tasas de crecimiento en el año corriente de los medios de pago, la base monetaria, y el multiplicador, resaltando este último indicador como una aproximación para evaluar el curso de la expansión secundaria del dinero.

En el Cuadro No. 1 se ilustran las

variaciones de la base monetaria ocurridas a lo largo de los tres primeros trimestres de 1981 y 1982. Al comparar las cifras respectivas se comprende que si bien en el resultado final fue el mismo, o sea un descenso de la base monetaria que en el año en curso duplicó al del anterior, los motivos que implicaron su expansión así como los orígenes de las fuerzas restrictivas fueron diferentes. Un caso particular es el de las Reservas Internacionales Netas, valoradas en pesos, las cuales representaron el 69.2% de los movimientos expansionistas de la base durante los tres primeros trimestres de 1981 y en el mismo período de 1982 han constituido cerca de la tercera parte de las motivaciones contraccionistas. El cambio de signo en la incidencia monetaria de las Reservas revela la profundización del déficit del balance externo corriente y la incapacidad compensatoria de los movimientos de capital para impedir el descenso de las Reservas Brutas.

En lo tocante al crédito del Banco de la República, se aprecia cómo los saldos de la cuenta en Tesorería que ya habían delatado movimientos expansionistas en 1981, en 1982 han protagonizado más de la mitad de los flujos expansionistas de la base monetaria. También se aprecia cómo el crédito neto a los bancos se ha elevado sensiblemente en 1982 en comparación con el año anterior, como resultado de una mayor utilización de los cupos de redescuento. En particular, el empleo del cupo extraordinario de crédito de los bancos en el Emisor, para superar graves situaciones de iliquidez. De otra parte, el crédito neto otorgado a las entidades de fomento ha abandonado el papel contraccionista tan de-

CUADRO VI-1

ORIGEN DE LAS VARIACIONES EN LA BASE
(Millones de \$)

		Dic./80 – Variación absoluta	Sept./81 % del total	Dic./81– Variación absoluta	Sept. /82 % del total
I.	Reservas Internacionales Netas	12.699	69.2	(11.651)	(28.4)
II.	Crédito doméstico				
	a) Crédito neto a la Tesorería	5.149	28.1	15.149	53.9
	b) Crédito al resto del sector público	(4.726)	(19.1)	(3.403)	(8.3)
	c) Crédito neto a los bancos	(218)	(1.3)	6.286	22.4
	d) Crédito neto a las entidades de fomento	(16.876)	(44.0)	2.814	10.0
	e) Crédito neto al sector privado	256	1.3	3.069	10.9
III.	Operaciones con títulos del Banco de la República	(3.795)	(15.3)	(21.445)	(52.2)
IV.	Obligaciones externas a largo plazo	(2.252)	(9.1)	(2.907)	(7.1)
V.	Otros activos netos	(2.760)	(11.2)	(1.649)	(4.0)
VI.	Moneda de Tesorería	266	1.4	790	2.8
VII.	Total incrementos	18.370	100.0	28.108	100.0
VIII.	Total disminución (VII - VIII)	(24.727)	(100.0)	(41.055)	(100.0)
		-6.357		-12.947	

Fuente: Notas Editoriales Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

terminante en 1981, apoyando la expansión de la base en los últimos meses del período considerado, durante 1982¹. Finalmente, el crédito neto al sector público exceptuando la Tesorería destaca su incidencia contraccionista en los períodos comparados, si bien con menos ímpetu en lo corrido de este año.

Resumiendo, los componentes del cuadro general del crédito del Emisor en el curso de los tres primeros trimestres de 1982 revelan un com-

portamiento opuesto al practicado en el mismo período de 1981; las urgencias del sector público, agobiado por el peso del déficit fiscal, tenían que presionar sobre los depósitos de la Tesorería en el Banco de la República; así mismo, las contingencias de extrema iliquidez sobrevinidas en varias instituciones del sector financiero obligaron al empleo de los cupos extraordinarios de crédito en el Banco de la República, el cual venía a cumplir, nuevamente, su función clásica de "prestamista de última instancia". Sin embargo, la incidencia expansionista del crédito del Emisor resultó superada por la acción contraccionista tanto de las Reservas Internacionales como de las

¹ La aclaración es pertinente en la medida en la que para julio del año corriente el efecto del crédito a las entidades de fomento seguía siendo contraccionista.

operaciones del Banco de la República en el mercado monetario. En particular, las transacciones de títulos del Emisor no sólo han alcanzado un nivel absoluto sin precedentes sino que han predominado dentro del conjunto de los factores contraccionistas (52.2%) en el curso del año. La vitalidad de tales operaciones ha sido en buena parte el fruto de reorientación del público ahorrador hacia oportunidades de colocación de sus excedentes de liquidez que le auguran un mejor premio relativo en términos de seguridad.

El Cuadro VI-2 recoge, también, los valores alcanzados por el multiplicador, al final de los tres primeros trimestres de 1981 y 1982. Como puede apreciarse inmediatamente, el multiplicador ofrece variaciones porcentuales positivas, siendo notablemente superior la exhibida en 1982. En definitiva, la influencia negativa de los descensos de la base monetaria sobre los medios de pago se encuentra compensada por el ascenso en los guarismos del multiplicador.

Tal comportamiento del multiplicador del dinero se deriva de la tendencia declinante de la relación de encaje, en lo cual inciden al menos dos tipos de eventos diferentes: el primero se relaciona con la puesta en práctica de ciertas definiciones de la autoridad monetaria relacionadas con el alivio de algunas restricciones sobre las operaciones bancarias, tales como la posibilidad de emplear una parte de los recursos congelados en la forma de encaje marginal, como recursos propios en los créditos de fomento, y la eliminación del encaje sobre los depósitos en moneda extranjera. El segundo se relaciona con la presencia de reducciones en la posición de encaje del sistema bancario. La primera clase de los factores mencionados genera efectos permanentes que propenden por el descenso de la relación de reservas, mejorando las posibilidades crediticias del sistema bancario. El segundo grupo de factores se limita a recoger las situaciones en las cuales, se deprime la liquidez de las instituciones bancarias, afectando transitoriamente el

CUADRO VI-2

MEDIOS DE PAGO, BASE MONETARIA Y MULTIPLICADOR

1981 - 1982

(Cifras en millones de pesos corrientes a fines de septiembre de cada año)

Años	Medios de pago	Var. % año corrido	Base Monetaria	Var. % año corrido	Multi- plicador	Var. % año corrido
1981	218.267	1.7	163.765	-3.9	1.3328	5.6
1982	273.760	5.4	194.217	-6.7	1.4096	12.4

Fuente: Banco de la República.

comportamiento de la relación de reservas a depósitos.

En todo caso, el cambio en el multiplicador apenas permitió una expansión del 5.4% de los medios de pago en lo corrido del año.

La presentación que se hizo en relación con las fuentes de la base sigue de cerca el esquema del Balance del Banco de la República, el cual resume contablemente las fuentes inmediatas de la expansión y de la contracción del dinero primario. Complementariamente, en el Cuadro VI-3 se descomponen los movimientos expansionistas y contraccionistas de la base monetaria según los centros económicos que contribuyen a su formación; son ellos, el sector gubernamental que alimenta la expansión de la base monetaria a través del endeudamiento externo del gobierno, mediante el endeudamiento con el Banco de la República y por medio del empleo de las utilidades en la compra-venta de divisas que realiza el banco Emisor; también, el sector privado, en virtud de su acceso al crédito del banco central y al crédito internacional para ciertas actividades; además, el sector externo, considerando únicamente las transacciones de bienes y servicios; y por último, las operaciones del Banco de la República en el mercado monetario, reguladoras de la liquidez primaria de la economía, mediante la recolección de recursos de pago en manos del sector privado.

El Cuadro VI-3² permite observar cómo la acción contraccionista

del sector externo ha permitido la ampliación de las operaciones monetarias del gobierno sin producir un efecto expansionista neto en el dinero primario. Además, el mismo Cuadro ilustra acerca de cómo la magnitud absoluta de las operaciones monetarias del Banco de la República anulan prácticamente la emisión primaria en favor del sector privado. En definitiva, la incidencia contraccionista originada en el déficit corriente de la balanza cambiaria ha permitido la apertura de una franja libre para la expansión monetaria de los sectores público y privado, la cual fue aprovechada en una proporción superior a las dos terceras partes por el sector público. Pero adicionalmente, las ventas de títulos del Banco de la República en el mercado monetario recogieron una porción de la liquidez monetaria equivalente a la que el sector privado había obtenido en el exterior y a través de los créditos del Banco de la República. Se perfecciona así, un cuadro general de restricciones a la exportación del dinero primario, con especial afectación del sector privado de la economía.

Otro de los indicadores tradicionales empleado por los economistas es el de la oferta monetaria ampliada, el cual además de recoger la información relacionada con la liquidez monetaria de la economía, revela la composición y evolución de los sustitutos cercanos del dinero. El Cuadro VI-4 discrimina la composición de la oferta monetaria ampliada para los períodos considerados; en principio pueden hacerse dos observaciones: primero, el notorio avance en menos de dos años de la cifra de los cuasidineros a lo largo de los tres primeros

² Esquema provisional que se aspira a perfeccionar en las próximas entregas de *Coyuntura Económica*.

CUADRO VI-3

ORIGEN DE LA BASE MONETARIA SEGUN SECTORES ECONOMICOS

Diciembre 31/81 — Septiembre 30/82

(Millones de pesos corrientes)

			%
(I) Expansión de la Base Monetaria			
Sector Gobierno		51.982.1	68.6
Crédito del Banco de la República	11.746		
Endeudamiento Externo	9.097		
Utilidades en compra-venta de divisas ¹	31.139.1		
Sector Privado		23.808	31.4
Crédito del Banco de la República	12.169		
Endeudamiento Externo	11.638		
Total	75.789.1	75.789.1	100.0
(II) Contracción de la Base Monetaria			
Sector Externo		63.739.5	71.8
Saldo corriente de la balanza cambiaria	63.739.5		
Operaciones del Banco de la República en el mercado monetario		21.445	24.1
Otros		3.551.6	4.1
Total		88.736.1	100.0
(I) -- (II) Cambio en la Base Monetaria		-12.947	

Fuente: Banco de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Los ingresos netos por el manejo de las Reservas Internacionales se incluyen dentro del saldo corriente de la balanza cambiaria.

trimestres de 1982, en comparación con el mismo período en 1981. El afianzamiento de la participación de los cuasidineros durante los dos últimos años, revela la correspondencia de los hechos con los resultados buscados por la política monetaria encaminada a facilitar el acrecentamiento de la liquidez financiera de la economía, como medio de financiación de los requerimientos del crédito ordinario, sin exponer el imperativo central de la política, cifrado en el control de los medios de pago.

Si bien la serie estadística de los cuasidineros había ofrecido un dina-

mismo particular desde mediados de la década, la mayor demanda de activos financieros sustitutos del dinero se inició en 1980 luego de las resoluciones de la Junta Monetaria que permitieron la libre negociación de los intereses de los Certificados de Depósito a Término.

A partir de tales determinaciones, las tasas de interés institucionales se elevaron respondiendo al "jalónazo" de las tasas vigentes en el mercado de transacciones financieras extrainstitucionales; tales tasas se habían colocado en un nivel más alto con motivo de las rígidas restricciones crediticias

CUADRO VI-4

MEDIOS DE PAGO Y OFERTA MONETARIA AMPLIADA (Millones de \$)

	I		II		III		IV		Variación %	
	1980 Dic.	Comp. %	1981 Sept.	Comp. %	1981 Dic.	Comp. %	1982 Sept.	Comp. %	I-II	III-IV
I. Medios de pago	214.663	50.4	218.267	42.7	259.709	43.6	273.760	40.0	1.7	5.4
II. Cuasidineros	210.989	49.6	293.369	57.3	336.029	56.4	410.186	60.0	39.0	22.1
III. Oferta monetaria ampliada (I + II)	425.658	100	511.636	100	595.738	100	683.946	100	20.2	14.8

Fuente: Banco de la República.

impuestas sobre las instituciones reguladas, a partir de 1977. En realidad, el mecanismo de ajuste de la política monetaria restrictiva se expresó en el ascenso de las tasas de interés de los mercados no institucionales, y luego, al permitirse la flexibilidad de las tasas de interés de los Certificados de Depósito a Término, las tasas correspondientes se elevaron buscando equilibrarse con las vigentes en los segmentos no institucionales del mercado financiero.

La admisión institucional de las nuevas tasas de interés tuvo como efecto inmediato la aceleración en el crecimiento de los cuasidineros, los cuales pasaron de representar del 45% al 60% de la oferta monetaria ampliada entre diciembre de 1979 y septiembre de 1982. La mayor importancia relativa de los cuasidineros consolida el avance de la liquidez financiera obtenida con remuneraciones reales más altas a la demanda de activos financieros y a expensas de un control severo sobre la expansión de la liquidez monetaria. Al mismo tiempo, la política monetaria ha logrado sustituir parcialmente la fuente tradicional del crédito bancario, anclada en la expansión secundaria de dinero, mediante la intermediación de los recursos allegados a través de la oferta de activos financieros sustitutos del dinero. En conclusión, el racionamiento crediticio aplicado sobre los mecanismos originarios de la expansión secundaria propició niveles superiores de las tasas de interés, las cuales, al ser asimiladas institucionalmente coadyuvieron al proceso de expansión de los cuasidineros y de la liquidez financiera; ésta, a su vez, ha venido a sustituir a las fuentes tradicionales y

menos onerosas en la irrigación del crédito.

De otra parte, el descenso de las tasas efectivas de interés de los Certificados a noventa días, logrado en los primeros meses del año, como que de niveles del 40% se han reducido al 37%, han debilitado la demanda de los Certificados en el año corriente, afectando el crecimiento absoluto y relativo de los cuasidineros, tal como se demuestra en el Cuadro VI-4. Aquí hay que ponderar el efecto de las decisiones monetarias adoptadas en febrero y mayo, particularmente de aquellas que han podido incidir en una mayor expansión del dinero secundario. Tales definiciones significan en la práctica no sólo una mayor capacidad crediticia sino una disposición más alta de recursos sin costo financiero directo. Estas nuevas condiciones de operación interna, dentro del marco del descenso de las tasas de interés internacionales, favorecieron la reducción de las tasas de interés. Por último, las circunstancias conocidas que han afectado al sector financiero y las primeras disposiciones gubernamentales —exceptuando las que elevaron la tasa de la corrección monetaria— han aclimatado los niveles inferiores de las tasas de interés.

III. El marco general de la política monetaria y financiera

Las estadísticas comentadas en la sección anterior corresponden a la evolución de los principales indicadores monetarios durante los nueve primeros meses de 1981 y 1982. Ya se han señalado algunas de las causas económicas que provocan el comportamiento citado de los agregados mo-

netarios. Sin embargo, es necesario precisar algunas variaciones ocurridas en la política monetaria y financiera que alteran el contexto dentro del cual se forman los indicadores mencionados.

Como es bien sabido, la guía central de la política monetaria durante los últimos años ha sido la de la estabilidad del nivel de precios, partiendo del supuesto según el cual la motivación inflacionaria fundamental residía en excesos de la demanda provocados por tasas inmoderadas en el crecimiento de la cantidad de dinero. Alrededor de este objetivo prioritario de la política monetaria se concentraron otros objetivos complementarios que cerraban el cuadro integral de la política financiera. A grandes rasgos, lo que el esquema general de la política sugería era que el aparato financiero institucional podría asegurar un ritmo sostenido en el crecimiento del ahorro financiero y del crédito tanto ordinario como de fomento, sin provocar ampliaciones desmedidas en el volumen de circulante que llegaran a comprometer los cometidos de la estabilización.

Precisamente, el resultado obtenido a finales de 1981 en la tasa de crecimiento de los medios de pago parecía cristalizar la aspiración principal de la política. Empero, concurrían simultáneamente diversas inquietudes que disminuían la importancia de la cifra alcanzada en el crecimiento anual de los medios de pago. De un lado, persistían los coeficientes inflacionarios de los últimos años agravándose la situación por un descaecimiento de las actividades productivas; del otro, se inquiría acerca de la irregularidad extrema en

la distribución de la liquidez a lo largo del año, y sobre todo, acerca de su repartición entre el sector público y el sector privado. Fue así, como sin alterar los trazos característicos del esquema de la política monetaria se adoptaron algunas medidas encaminadas a proveer de una mayor liquidez al sector privado de la economía, pretendiendo ofrecer nuevos estímulos a la producción y crear una situación propicia para el descenso de las tasas de interés. Le correspondería a la administración ejecutiva entrante iniciar el "replanteamiento" de la política monetaria.

Gradualmente, el gobierno que se inicia ha venido exponiendo sus directrices en torno a la política financiera; este proceso ha sido afectado, sin duda alguna, por las eventualidades que han sacudido al sector financiero en los meses precedentes. De todas maneras, lo que se quiere resaltar aquí es el cambio de énfasis en algunos aspectos críticos que identifican la política monetaria; nuevamente sin alterar el cuadro global de los objetivos de dicha política, el pensamiento gubernamental ha optado por eximir a la política monetaria de buena parte de la responsabilidad de la inflación. Sin abdicar de la defensa de una política monetaria restrictiva, las reflexiones en torno a la persistencia del fenómeno inflacionario han dejado de concentrarse en la administración de los medios de pago para apoyarse en aquellas explicaciones que resaltan la capacidad de las expectativas para reproducir unos niveles determinados de inflación. Así las cosas, si bien se libera a la oferta monetaria del fardo pesado de la inflación, de ninguna manera se abren las compuertas de

una intervención monetaria más laxa que dote de mayor liquidez a la economía. La razón de este comportamiento aparentemente contradictorio parece descansar en la convicción según la cual los alicientes que se forjen para levantar a los sectores productivos de su estado de postración no dependen sola ni principalmente de una mayor provisión de liquidez monetaria. Parece ser éste el marco de las primeras definiciones gubernamentales destinadas a promover distintos sectores de la actividad económica, como el externo, a través de las modificaciones del CAT y los aranceles; como el de la vivienda, por medio del intento de modificar el portafolio de los ahorradores, ajustando los rendimientos de los activos financieros en UPAC; como el agrícola, mediante el franco alivio de las condiciones financieras establecidas sobre los bonos de prenda; y en general, el conjunto de los sectores de la producción, a través de la iniciativa gubernamental para provocar un descenso de las tasas de interés liderado por la banca oficial.

Tanto las variaciones surgidas en el trasfondo de la política monetaria, como las últimas disposiciones gubernamentales en materia de tasas de interés exigen al menos una breve consideración. En primer lugar, al exonerar a la oferta monetaria de buena parte de la responsabilidad que generalmente se le ha reconocido con la inflación, no se asume una actitud más flexible que admita la posibilidad de una tasa superior de crecimiento del dinero, sin que simultáneamente renazcan los temores acerca de su impacto inflacionario. Esta postura, que puede derivarse de las convicciones ya señaladas, coloca el manejo de la oferta monetaria ante la

disyuntiva extrema de, o mayor inflación si se moderan las restricciones actuales, o agudización de las circunstancias recesivas si se acentúan las fuerzas contraccionistas.

En estas condiciones, se subestima la posibilidad no tanto de inducir como de apoyar el proceso de recuperación de los sectores productivos mediante una provisión mayor de liquidez. A fin de cuentas, el tema de la expansión monetaria puede tratarse en los términos que los economistas han denominado "el efecto Cantillon" según el cual, los efectos de una inyección monetaria diferirán de acuerdo con los canales empleados para su distribución en el organismo económico. Precisamente, la sugerencia hecha por FEDESARROLLO en los últimos meses, señala que dentro del marco de una estrategia general para la reactivación podría consentirse en una política monetaria más laxa que sirviera no como fuerza originaria sino como apoyo al conjunto de estímulos que se otorguen a ciertos sectores básicos para la reanimación económica. Descartar esta posibilidad significaría aceptar la inercia como la norma en el manejo de la política monetaria, descalificando sus aportes potenciales al proceso de recuperación de la economía.

Otro tema descollante es el de la intervención estatal en el sector financiero y las tasas de interés. Las circunstancias inusuales que han afectado a las instituciones financieras en los últimos meses han acaparado gran parte de las decisiones iniciales del gobierno en materia financiera. Entre ellos hay que resaltar las definiciones adoptadas en la primera semana de noviembre, concebidas para acentuar el descenso de las tasas de

interés; tales medidas son importantes no sólo por los niveles inferiores asignados a las tasas de interés de los cupos de crédito ordinario y extraordinario de los bancos en el Banco de la República — Resolución 59 J.M.— o por la disminución de los rendimientos de los Títulos Canjeables por Certificados de Cambio —Resolución 60 J.M.—, sino por la concepción misma del mecanismo para orientar hacia abajo el comportamiento de los intereses. El gobierno ha decidido intervenir en la reducción de los tipos de interés mediante la acción coordinada de los bancos oficiales y del Banco de la República. Se trata, en principio, de un reconocimiento de la capacidad de los instrumentos disponibles por el gobierno para liderar los cambios requeridos en el sector financiero. Aunque demorada, ya que probablemente la eficacia de la determinación gubernamental habría sido mayor dos meses antes cuando se palpaba un mayor deterioro de la confianza pública en el sector financiero, la acción del gobierno constituye un importante precedente de lo que puede significar la intervención del Estado en los procesos de intermediación financiera.

Desde el punto de vista funcional, las decisiones del gobierno procuran que al tiempo que se promueve una reducción de los costos financieros se redistribuya la liquidez bancaria en favor de la banca privada, la cual, durante los últimos meses ha reincidido en la presentación de posiciones deficitarias de encaje³; de esta última

manera se contribuye a crear unas condiciones de mercado propicias para que la banca privada siga la ruta trazada por la banca oficial.

Aquí, es necesario destacar la coincidencia de las disposiciones gubernamentales con las propuestas realizadas por FEDESARROLLO en la edición anterior de *Coyuntura Económica* y con los planteamientos esbozados en foros diversos, principalmente en el Simposio sobre el Mercado de Capitales y en la Convención Bancaria.

Finalmente, hay que comentar la decisión de la autoridad monetaria de suspender la oferta de Títulos de Participación y de iniciar la compra de Certificados de Cambio. Esta actitud se esperaba en la medida en la que se ha hecho más profundo el déficit de la cuenta corriente de la balanza cambiaria, ya que precisamente las operaciones monetarias del Banco de la República fueron fortalecidas a partir de la bonanza del sector externo. Además, como ya se mencionó en este capítulo la acción contraccionista en los tres primeros trimestres del año, prácticamente anuló la expansión monetaria obtenida por el sector privado mediante el crédito externo y del Banco de la República. Por lo tanto, se trata de una decisión más que oportuna en favor de una mayor liquidez para el sector privado.

yores incrementos de depósitos en sus distintas modalidades. El caso más elocuente es el de los Certificados de Depósito a Término: en el período septiembre-octubre, mientras los bancos de mayor tamaño redujeron sus captaciones de CDT en un 50/o, los medianos en un 180/o y los bancos en desarrollo en un 80/o, los bancos oficiales elevaron sus captaciones de CDT en un 20,40/o.

³ A pesar de las medidas adoptadas desde principios de octubre para recuperar la confianza pública en el sector financiero privado, la banca oficial continuó percibiendo los ma-

Simultáneamente la Junta Monetaria ha expedido nuevas resoluciones que concurren al propósito de incrementar el acopio de liquidez al sector privado. Tales medidas procuran que la nueva liquidez se oriente hacia sectores específicos. De esta manera, la Resolución 66 J.M. coloca a disposición de la Corporación Financiera del Transporte una parte de los recursos de redescuento del FFI; de igual modo, la Resolución 70 J.M. autoriza a la Caja Social de Ahorros para redescantar sus préstamos también en el FFI. La Resolución 68 J.M. reafirma el carácter selectivo del endeudamiento externo de los particulares al autorizar a la Oficina de Cambios para registrar créditos externos destinados a los contratistas de obras públicas. La Resolución 72 crea un cupo ordinario de redescuento para las Corporaciones Financieras equivalente al 100% del capital pagado y la reserva legal de las corporaciones; esta última determinación cuya reglamentación es similar a la de los bancos, entra a formar parte del grupo de disposiciones expedidas por el gobierno con motivo de las contingencias recientes del sector financiero. Por último, la Resolución 69 J.M. incrementa en \$ 10.000 millones el límite de emisión de los Títulos Agroindustriales con el propósito de financiar actividades de fomento, entre otras las contempladas en la Resolución 70

ya mencionada. Una nueva emisión de Títulos Agroindustriales significa un respaldo adicional al financiamiento de las actividades crediticias con recursos provenientes de los bancos o del público; parte de dichos recursos seguramente provendrán de la redención de Títulos de Participación o de la compra por el Banco de la República de los Certificados de Cambio. Se estaría cumpliendo entonces una sustitución de fondos no transferible por fondos transferibles en el propio banco emisor.

Las disposiciones anteriores sugieren que existe no sólo la intención sino el empeño de la autoridad monetaria por favorecer el incremento de la liquidez del sector privado y reducir el nivel promedio de las tasas de interés. Sin embargo, el hecho de disponer de una política monetaria más laxa no es suficiente, si el problema que se tiene entre manos no es solamente el de las restricciones monetarias, sino el de contribuir a la reactivación de la economía. Es innegable que las autoridades económicas han expedido algunas medidas con el propósito de estimular la demanda y reanimar los sectores productivos. Empero, hasta ahora no existe un plan general e inmediato de reactivación económica a cuyo desarrollo estaría sujeta la mayor liquidez monetaria de la economía.

Política social

Proyectos de Ley en materia laboral

En tanto el Gobierno Nacional insiste en que no patrocinará iniciativa laboral alguna en ausencia del consenso, difícil por decir lo menos, entre gremios y confederaciones, cursan en el Congreso diversos proyectos de ley. Algunos vienen de legislaturas anteriores, como el del senador J. Tadeo Lozano que reestructura por entero el régimen colectivo. Los presentados a estudio del Congreso durante la legislatura actual, por ser más novedosos, o por contar con mayor respaldo político aparente, merecen un breve comentario; ellos se refieren a la unificación de pensiones, el seguro de desempleo, la huelga en el sector público y el sindicalismo de industria.

1. Unificación de pensiones

Colombia se caracteriza por tener una gran variedad de subsistemas de seguridad social, con distintos requisitos de edad o tiempo de servicio y reglamentación heterogénea. La falta

de homogeneidad en la protección se agrava por el hecho de que el trabajador no puede hacer valer el tiempo servido bajo un sistema para pensionarse bajo otro sistema. En efecto, quien se desvincula del sector público antes de 20 años de servicio, aunque continúe aportando al ISS por más de las 500 semanas exigidas, carece hoy del derecho de jubilarse.

Varios proyectos de ley intentan remediar esta injusticia palmaria; pero la disparidad entre regímenes exige que tal intento se medite cuidadosamente. Al respecto han sido presentadas cuatro fórmulas concretas. Según la primera, del senador Alberto Santofimio, la pensión equivaldría al 75% del salario promedio devengado durante el último año y tendrían derecho a ella los varones de 55 años o las mujeres de 50 después de 20 años de servicio continuo o discontinuo en entidades públicas o privadas; en otras palabras, se universaliza de un tajo el régimen hoy vigente para la Caja Nacional de Previsión. Sin embargo, debe recordarse

que el ISS reconoce hoy como pensión el 45% del salario base de cotización durante los tres últimos años, por lo cual la medida implicaría alzas drásticas e inmediatas en las cotizaciones al ISS si se quiere evitar su total bancarrota.

La segunda propuesta presentada por el representante C. Nader recoge en esencia la idea anterior agregándoles dos aclaraciones necesarias: Primero, la pensión —sanción correría con cargo exclusivo a la entidad responsable del despido, y segundo, el organismo responsable del pago de la pensión queda habilitado para repetir contra “los otros patronos o instituciones el valor de las cuotas partes que les corresponden a pro-rata del tiempo servido a cada una de ellas”; otra vez, se trata de una nivelación inmediata y por lo alto, deseable quizá para el pensionado pero incosteable en términos actuariales.

Un tercer proyecto, acoge los más exigentes límites de edad del ISS —60 años para el varón, 55 años para la mujer— y aclara la incompatibilidad de esta nueva pensión con el disfrute de cualquier otra, pero insiste en la fórmula del 75% sobre el salario del último año de servicio. Esta última propuesta aunque menos ambiciosa, consulta mejor la capacidad de pago de las distintas entidades del sistema; según sus propios reglamentos de cotización, salario base para liquidar pensiones y edad tope, el organismo queda obligado a pagar la cuota correspondiente al trabajador que desvincule antes de completar los 20 años o las 500 semanas según sea el caso.

2. Seguro de Desempleo

Los senadores Mercedes de Rive-

ra y Luis G. Giraldo han presentado sendos proyectos para la creación de un “seguro de desempleo”; mientras la primera aboga por un instituto especial para administrarlo, el segundo adscribiría su prestación a “alguno de los organismos oficiales encargados de la seguridad social”. El reglamento difiere también en varios sentidos, la senadora propone reconocer el 75% del salario y el senador entre el 50 y el 70%, ambos hasta por un término de 6 meses; la primera contempla cotización unilateral del trabajador y el segundo cotización bipartita pero afiliación voluntaria del empleado, y así sucesivamente... En general, se trata de textos relativamente “crudos” que tendrían que revisarse con detenimiento antes de su eventual adopción. Por el momento, y sin negar las ventajas sociales que puede tener una innovación laboral de esa naturaleza se hace necesario meditar sobre varios temas delicados: la existencia de la cesantía que en cierto sentido constituye un seguro de desempleo (aunque no el mejor imaginable); el que uno de los papeles del “sector informal” sea impedir que el desempleo abierto muestre niveles escalofriantes; la gran dificultad para evitar fraudes, el costo mismo de la iniciativa, y el papel financiero del Estado en esta materia.

3. Derecho de huelga en el Sector Público

Pese a la ilegalidad de la huelga en los servicios públicos es un hecho innegable que son cabalmente los trabajadores del Estado y otros servicios, como la banca, quienes llevan a cabo una proporción cada vez mayor de los paros en Colombia. Más aún,

el reclamo de los derechos sindicales mínimos —convención, huelga— figura a la cabeza entre las causas del conflicto laboral en el sector público. Por tanto, es oportuno el proyecto de ley donde se restringe la definición de “servicio público” a las actividades relacionadas con el mantenimiento del orden y la defensa nacional, la protección ciudadana contra calamidades públicas y los servicios médicos de urgencia. En dicho proyecto se dispone además, aún en caso de huelga, estarían obligados a prestar servicio los trabajadores responsables de la seguridad en el transporte, el suministro de agua, energía y telecomunicaciones, y el normal abastecimiento de combustibles. Con estas salvedades, y la del personal de manejo y confianza, quedan los trabajadores del Estado facultados para organizarse en sindicatos, presentar pliegos, suscribir convenciones e ir a la huelga, limitada por un tribunal de arbitramento después de 15 días. Así mismo, se establece que el gobierno debe estar representado en las negociaciones no sólo por la entidad afectada, sino también por voceros del Ministro de Hacienda y Planeación Nacional, entre otros, con el fin de asegurar la responsabilidad e ir buscando alguna uniformidad en el régimen de los servicios públicos.

4. Sindicalismo de Industria

Por último —idea no menos controvertible— se propone al Congreso

fortalecer el sindicalismo de industria, para lo cual es preciso modificar una veintena de artículos del Código vigente: fuero, coexistencia de sindicatos, representación patronal, etc... Se arguye, en contra de la iniciativa, que ello podría enturbiar las relaciones obrero-patronales al obligar la negociación con un “extraño” a la empresa, o que conduciría a la quiebra de las empresas más débiles en el sector. Lo primero tiene ribetes de paternalismo; a lo segundo contestan las experiencias de Alemania, Japón, Estados Unidos o Inglaterra, donde hace tiempo actúan los sindicatos de industria, si no contestan ya dos cláusulas del proyecto: el Ministerio de Trabajo ha de calificar si la empresa en cuestión forma o no parte de la industria o sector, y la convención puede desdoblarse en una parte general, otra para subsectores o grupos de empresa, y aún otra parte empresas individuales. Finalmente, entre las ventajas que ofrece el sindicalismo de industria se puede indicar que tiende a regular la competencia; a rebajar las distancias, tan agudas como gratuitas, entre el nivel de vida de los trabajadores de la firma X y los de la firma Y; es requisito para la concertación efectiva de las políticas macroeconómicas y, no menos, para la participación efectiva de la clase trabajadora en la toma de decisiones agregadas. El proyecto, por supuesto, no pretende hacer obligatoria la formación de sindicatos de industria.

informes de investigación

La dinámica de la acumulación y del empleo en la industria textil colombiana durante los 70: de la promoción de exportaciones al contrabando

Eva Paus*

"El fantasma del Che Guevara no me asusta, pero le tengo respeto al espíritu de Karl Marx que también ronda sobre nosotros. Predijo que la profundización del capital destruiría más empleos de los que crearía su ampliación. Se equivocó en el caso de Europa en el siglo XIX pero no necesariamente se habrá equivocado en el de Asia en el siglo XX"¹.

Y podríamos agregar: en el de Colombia tampoco.

I. Introducción

En 1967 el gobierno colombiano adoptó una serie de medidas que modificaron las reglas del esquema de acumulación, cambiando el énfasis de sustitución de importaciones por el de promoción de exporta-

ciones. Se esperaba que la implementación de un sistema de devaluación gradual (crawling peg), en combinación con una serie de incentivos a través de crédito e impuestos, estimulara la exportación de bienes no tradicionales y que ello permitiría eliminar la tradicional escasez de divisas. Cerrando la brecha de divisas se generaría, a su vez, un nuevo estímulo al crecimiento mediante el avance del proceso de sustitución de importaciones en las industrias de bienes de exportación.

Así como no hay duda de que la expedición del Decreto 444 obedeció a consideraciones de la balanza de pagos, es claro que la promoción de exportaciones —de ser exitosa— se basaría en la producción de bienes

* Investigadora visitante de FEDESARROLLO entre julio de 1981 y diciembre de 1982. Este documento es parte de una investigación realizada para obtener el título de Ph.D. de la Universidad de Pittsburgh. La autora agradece los comentarios y la colaboración del Dr. Gabriel Misas y del equipo de FEDESARROLLO. Igualmente agradece la traducción del original en inglés realizada por Sonia Weil Wolfe y revisada por Carlos Caballero Argáez.

¹ Arthur Lewis, "Summary: The Causes of Unemployment in Less Developed Countries and some Research Topics". *International Labor Review* 101 (mayo 1970) 5.553.

intensivos en mano de obra. De esta manera no solamente se obtendrían divisas sino que también se contribuiría a la solución del problema de desempleo².

Dentro del espectro de teorías económicas del comercio internacional no se encuentra ningún modelo analítico que no postule la intensidad de la mano de obra en las exportaciones manufacturadas de los países en vía de desarrollo —con base en la distinta dotación y remuneración de factores (específicamente de mano de obra) en los países desarrollados y en vía de desarrollo³. La evidencia empírica de la mayoría de los estudios confirma la hipótesis sobre exportaciones manufacturadas intensivas en mano de obra por parte de los países en desarrollo⁴. Con base en un análisis de las exportaciones colombianas en 1970 y 1973,

Thoumi⁵ concluye que los sectores de exportación eran más intensivos en mano de obra que aquéllos en los cuales se compite o no con las importaciones. Dentro de este contexto la intención de este artículo es la de analizar el comportamiento de la industria textil durante la última década, con particular énfasis en la dinámica del empleo generado por la producción desarrollada para los mercados internos y externos.

En 1964 la CEPAL caracterizó la industria textil colombiana como la más eficiente y moderna en toda América Latina, con unos niveles de productividad que se acercaban a los de los países europeos⁶. Si a ello se suma la tradicional importancia de la industria textil dentro del sector manufacturero⁷, y su capacidad para generar empleo, se entiende por qué los textiles eran el sector que podría beneficiarse del impulso hacia los mercados internacionales y generar nuevas oportunidades de empleo. Hoy en día se sabe que estas perspectivas favorables se cumplieron en la realidad únicamente en la primera mitad de la década. En los últimos años la situación ha cambiado y ya son frecuentes titulares de los periódicos como por ejemplo, "la crisis de la industria textil", "el futuro textil

² La generación de nuevo empleo mediante la promoción de las exportaciones —aún considerándose un beneficio derivado en lugar de una prioridad principal— no se descuida en las declaraciones oficiales. El plan de desarrollo "Para Cerrar la Brecha" dice: "La política de promoción de exportaciones se dirigirá principalmente a fomentar la producción de bienes intensivos en el uso de mano de obra y que generen un mayor valor agregado nacional..., de esta manera se integran también los objetivos de generación de empleo y de impulso al sector exportador".

³ Diferentes teorías, cómo la del modelo Heckscher-Ohlin o la hipótesis del ciclo del producto o la propuesta de la internacionalización de la producción llegan a la misma conclusión en este respecto, aunque existen grandes diferencias entre sus premisas y su entendimiento de la lógica interna del comercio internacional.

⁴ Véanse por ejemplo los resultados del proyecto NBER: Anne Krueger et als (eds). *Trade and Employment in Developing Countries*. National Bureau of Economic Research. Chicago London: University of Chicago Press, 1981.

⁵ Francisco E. Thoumi. "International Trade Strategies, Employment, and Income Distribution in Colombia". En Anne Krueger op. cit.

⁶ CEPAL. *La industria Textil en América Latina III. Colombia*, Nueva York: Naciones Unidas, 1964.

⁷ Dentro de la industria manufacturera la producción textil comprende el 13o/o de la producción bruta en 1964, el 14.9o/o en 1973 y el 10.2o/o en 1980. En cuanto a empleo, las cifras para esos años 15.5o/o, 17.3o/o y 13.9o/o respectivamente.

es una carrera contra reloj", "para 1983 no habrá industria textil", lo cual evidencia que las condiciones de esta industria se han modificado.

En la segunda mitad de los setenta la tasa de crecimiento de las exportaciones disminuyó y en 1981 se dió una caída en términos absolutos. La producción real ha estado decreciendo desde 1979 y sólo se recuperó ligeramente durante el último año; el contrabando de textiles ha capturado una creciente participación del mercado; y, una industria que en un tiempo creaba puestos de trabajo se caracteriza, ahora, por una ola de despidos masivos.

El cambio drástico en la posición competitiva de la industria textil durante los últimos cinco a diez años se debe a una red compleja de factores que se analiza en este trabajo. El factor clave en la explicación de lo ocurrido es la evolución interna del precio de textiles el cual, a su vez, es influenciado por los precios de las materias primas, por el comportamiento monopolístico de las más grandes empresas, y por el lento crecimiento de la productividad. La sobreproducción de textiles en el mercado mundial del ramo, con su secuela de competencia violenta —en términos de precios, principalmente— así como la revolución tecnológica experimentada por la industria durante la última década— ignorada demasiado tiempo por muchos empresarios textileros colombianos —son elementos importantes de la crisis que deben considerarse no solamente dentro del análisis del pasado sino también en el pronóstico sobre el futuro. Una disminución de los precios de textiles es absolutamente crucial pa-

ra que la industria recupere algún día su competitividad. Como se estudiará en detalle más adelante, cualquier medida dirigida a reactivar este sector tiene que tomar en cuenta tres fenómenos. Primero, que la actual recesión de la industria textil se debe a problemas estructurales y coyunturales que es necesario tratar por separado. Segundo, que mientras la recesión afecta a casi la totalidad de la industria a través de la depresión de las ventas la parte estructural de la crisis no se extiende a toda la industria textil sino que se centra en un grupo específico pero importante de empresas textiles. Tercero, que la actual crisis en el sector textil es una crisis doble y comprende un conjunto de problemas con dos elementos distintos: la falta de competitividad, de un lado, y los despidos masivos, del otro. La mayoría de las declaraciones sobre la crisis textilera se refieren casi que con exclusividad a la necesidad de recobrar la competitividad, así se descuida el empleo o se considere como un efecto derivado de la renovada dinámica de la producción textil. Sin embargo, debe quedar muy claro que una solución a la primera parte del problema está lejos de constituir una respuesta automática a la segunda.

II. Características Generales de la Industria

Aunque la fabricación de textiles en Colombia es tan antigua como el mismo país solamente a principios del Siglo XX se inició su producción a escala industrial⁸. Sucesivas etapas

⁸ Para una discusión detallada véanse, por ejemplo: Roger Brew: "El Nacimiento de la Industria Textil en el Occidente Colombiano". Co-

CUADRO I
PARTICIPACION DE LAS DISTINTAS RAMAS
EN LA PRODUCCION TOTAL DE TEXTILES
 (%)

	Producción total			Valor agregado		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980
Hilandería y acabado	20.3	27.8	33.8	24.2	32.6	34.7
Tejidos de punto	18.4	16.6	14.0	18.7	17.2	12.3
Manufacturas de algodón	42.0	37.4	33.9	38.5	33.7	36.5
Manufacturas de lana	7.0	4.5	3.2	6.7	5.1	3.7
Manufacturas de fibras sintéticas y artificiales	9.0	10.1	10.7	9.2	8.6	9.5

Fuente: Cálculos con base en DANE. *Industria Manufacturera*. Los diferentes subgrupos corresponden a CIIU-2, 3211, 3213, 3216, 3217 y 3218.

del proceso de sustitución de importaciones de telas de algodón (primero la de telas de algodón, luego la de fibras de algodón y finalmente la de algodón mismo) concluyeron al final de la década de los cincuenta. A mediados de la década siguiente habría de empezar a aumentar rápidamente la producción de nylon y polyester. De esta forma, la industria textil en el país ha podido autoabastecerse desde la década pasada con importaciones muy pequeñas consistentes en fibra larga de algodón, lana, fibras acrílicas y productos químicos especiales⁹.

yuntura Económica Volumen IX, No. 4 (Dic. 1979); "Historia de la Industria en Colombia" *Revista Trimestral Andí*, 11, 1970; Santiago Montenegro. "La Industria Textil en Colombia: 1900-1945". *Desarrollo y Sociedad* 8 (Mayo de 1982); Luis Ospina Vásquez, *Industria y Protección en Colombia 1810-1930*. Bogotá: Editorial Santafé, 1955.

⁹ Las importaciones más importantes son de maquinaria textil que se adquiere, casi en su totalidad, en el exterior.

Dentro del sector textil (definido aquí como el total del CIIU-321) las actividades de hilandería, acabado, tejidos y manufacturas de algodón son las más importantes, como puede observarse en el Cuadro I. Debido a que estos datos están basados en la encuesta manufacturera del DANE¹⁰, que clasifica a las empresas de acuerdo a la actividad que participe con la mayor producción dentro de la total, los datos no reflejan exactamente el desarrollo en los distintos sectores textiles pero sí indican relaciones y tendencias. Este cuadro subestima el incremento relativo en tejido de punto vis-à-vis tejido plano. Según un análisis de mercado realizado por Enka de Colombia, el tejido de punto absorbió el 27.1% de los insumos

¹⁰ Por ejemplo, la producción total de una empresa como Fabricato, en su mayoría fibras y telas de algodón y también otros productos, está clasificada bajo el CIIU-3216, manufacturas de algodón.

en 1976 y el 31.4% en 1980; el tejido plano absorbió el resto.

El algodón fue la fibra predominante durante mucho tiempo perdiendo su importancia relativa en los setenta. En 1950 presentaba el 75.3% dentro del consumo total de fibras, en 1960 el 76.3%¹¹ y en 1980 aproximadamente el 50%¹². El algodón y sus mezclas es dominante en el tejido plano; las fibras sintéticas y artificiales en el tejido de punto¹³. El relativo retroceso de los tejidos de algodón y el aumento de los de fibras artificiales y sintéticas son un reflejo de lo que ha ocurrido a nivel mundial. En 1900, el algodón constituía el 81% de todas las fibras utilizadas (el resto era lana), pero en 1975 sólo se representaba el 49% y las fibras celulósicas y sintéticas el 45%¹⁴.

La producción textil en el país se encuentra altamente concentrada no solamente en lo que se refiere al mercado, sino también en términos geográficos. Antioquia ha sido y conti-

núa siendo el centro textil del país con el 66.5% de la producción en 1980, seguido por Bogotá (15.7%), el Valle del Cauca (5.8%) y el Atlántico (3.9%). Antioquia se caracteriza, además, por la presencia en su territorio de las grandes empresas productoras de fibras y tejidos de algodón que se encuentran integradas verticalmente en su totalidad. Bogotá, por el contrario, se caracteriza por el predominio de pequeñas empresas más que todo en la producción de tejido de punto con base en fibras artificiales y sintéticas¹⁵.

La concentración en la producción de textiles era ya un hecho en 1945. El proceso de absorción (centralización) y las quiebras durante los veinte y treinta le otorgó a Coltejer, a Fabricato y a Tejicóndor posiciones dominantes dentro del sector¹⁶. En 1968 la mayoría de los productos textiles exhibían tasas de concentración muy altas; especialmente en hilados y tejidos de algodón. Dos empresas representaban el 82% de la producción de tejidos de algodón¹⁷.

Lo que se registra durante la década de los setenta es un proceso simultáneo de persistencia de la concentración y reducción y aumento relativo de la misma dependencia del punto de referencia que se escoja. El Cuadro II muestra el aumento de la participación de pequeñas empresas

¹¹ Véase CEPAL. op. cit. p. 85.

¹² La cifra del 50o/o está basada en estudios de Monómeros Colombo-Venezolanos y Celanese Colombiana.

¹³ Con base en los datos de producción del DANE. *Industria Manufacturera* se encuentra que para telas de tejido plano de relación de telas de algodón a telas de fibras sintéticas y artificiales decayó del 3.7 en 1970 a 1.2 en 1980 mientras que en tejido de punto la relación aumentó de 0.06 a 0.4 entre esos años. En el sector de textiles de algodón (hilados y tejidos de algodón) en 1980 los insumos de fibras era en un 77.8o/o fibras naturales y en un 20.3o/o fibras sintéticas. Véase "Industria de Textiles de Algodón", en IFI. *Nuevas alternativas industriales para Colombia*. Bogotá, julio 1982.

¹⁴ Véase Naciones Unidas, *Fibres and Textiles. Dimensions of Corporate Marketing Structure* Washington, 1981, p. 32.

¹⁵ Véase: SENA, Regional Bogotá, *Investigación del Sector Textil en Bogotá*, 1978, Mimeo, Bogotá, 1979.

¹⁶ Para una descripción de este proceso véase Montenegro op. cit.

¹⁷ Gabriel Misas. "Concentración en la Industria Colombiana." DANE. *Boletín Mensual de Estadística* 22 (Sept. 1973).

CUADRO II

INDUSTRIA TEXTIL: TAMAÑO DE LAS COMPAÑÍAS*

	Producto Bruto		Valor Agregado		Empleo		Remuneración Salarial	
	1971	1979	1971	1979	1971	1979	1971	1979
0-24	1.2	1.8	0.9	1.3	2.3	3.2	1.0	1.7
25-49	1.9	3.2	1.5	2.5	4.1	6.0	1.8	2.9
50-99	4.8	3.8	3.4	3.1	7.7	6.9	4.2	3.8
100-199	5.9	6.8	4.6	5.2	8.2	11.2	5.5	7.1
200+	86.2	84.4	89.6	87.9	77.6	72.7	87.5	84.5

* Medido en términos de empleo.

Fuente: Calculado con base en DANE. *Industria Manufacturera*.

(0-49 empleados) en la producción textil, en el valor agregado, en el empleo, y en los salarios, que coinciden con la disminución relativa de aquellas empresas con más de 200 empleados. Esta tendencia se ve confirmada por el hecho de que las dos firmas textiles más grandes representaban el 37.9% de la producción total textil en 1979 mostrando una baja con respecto al 40% que controlaban en 1971 y refleja muy claramente la relación entre el crecimiento más dinámico de las pequeñas empresas y el avance de las fibras sintéticas, de un lado, y de otro, el crecimiento más lento de los tejidos de algodón en las dos empresas más grandes.

Existen otros dos factores que hacen más complejo el análisis de la concentración. Primero, si se mide la concentración sobre el valor agregado y no sobre la producción, las dos firmas más grandes aumentaron su participación del 41.6% en 1971 a 42.3% en 1979, un indicativo de su alta integración vertical. Segundo,

Coltejer y Fabricato son conglomerados con entidades dentro y fuera del sector textil¹⁸. Y resulta que si se le suma a la producción de Coltejer y Fabricato la de las cinco compañías textiles importantes de las cuales las dos son dueñas, la participación en la producción textil de los conglomerados permaneció constante en 46% entre 1971 y 1979. Pero, en términos de valor agregado, aumentó para los mismos años de 48.1% a 51%.

La inversión extranjera en la industria textil se mantuvo relativamente estable durante los setenta. En 1971 se identificaron 15 compañías con una participación extranjera significativa. Este número se redujo a 13 en 1979 debido a que Coltejer adquirió en su totalidad a Polímeros y Fabricato a Pantex. La participación en la producción total textil de aquellas compañías con un

¹⁸ Véase, por ejemplo, Julio Silva Colmenares. *Los verdaderos dueños del país*. Bogotá, 1977.

componente importante de inversión extranjera en su propiedad, fluctúa entre el 12 y el 15%¹⁹. La mayoría del capital extranjero está concentrado en aquellas empresas productoras de polyester y nylon, o de tejidos que utilizan estos insumos. Esto no es sorprendente porque: a) el sector de fibras sintéticas ha sido mucho más dinámico que el de algodón —como ya se vió— y b) la producción de fibras sintéticas requiere otra tecnología, que es aportada por las multinacionales químicas. Finalmente, debe anotarse que en algunas de las grandes empresas, en las cuales no hay participación extranjera, existen contratos de asistencia técnica con compañías del exterior.

III. Exportaciones y Empleo

La expansión de la producción textil durante las décadas del cincuenta y del sesenta se puede atribuir, casi exclusivamente, a la culminación de las últimas etapas de la sustitución de importaciones y al crecimiento de la demanda interna por textiles por cuanto las exportaciones fueron inexistentes o insignificantes. Sorprendentemente Colombia exportó a finales de la Segunda Guerra Mundial varios millones de metros de telas de algodón pero con posterioridad a la guerra estas exportaciones fueron desplazadas por la fuerte renovación de la producción textil en los países industriales²⁰. Las exportaciones

aparecieron nuevamente durante los setenta, pero en una escala menor, y las efectuaron Coltejer y Fabricato principalmente. Y no fue sino hasta principios de la década de los setenta cuando las exportaciones empezaron a crecer, esta vez a una tasa mayor que todas las anteriores (que fue del 45% anual promedio en términos reales entre 1970 y 1974; ver Cuadros III y IV). La recesión mundial de 1974/75 trajo consigo una baja en las exportaciones textiles colombianas en 1975. Desde ese año las exportaciones no han vuelto a experimentar el crecimiento que registraron en la primera mitad de la década.

Como porcentaje de la producción las exportaciones aumentaron en 2.8% en 1970 a 14.6% en 1976, decayendo y manteniendo una participación porcentual del 11% desde entonces. Si se compara la industria colombiana con la de Corea del Sur, cuyas exportaciones constituyen aproximadamente el 35% de la producción, o con el cultivo de flores colombianas que absorbe alrededor del 90% de la producción, no es posible calificarla como una industria de exportación. Sin embargo, el hecho que hubiera aumentado sus exportaciones en US\$80 millones entre 1970 y 1974 y cuadruplicado su participación en las exportaciones, indica que este sector habría poseído todo el potencial de una industria exportadora. Dentro de las exportaciones manufactureras, los textiles todavía tienen una participación importante como que fueron de 14.3% en 1974 y de 10.2% en 1981.

Cabe anotar, con todo, que son únicamente unas pocas empresas las que exportan. Para estas firmas la actividad de exportar representa entre

¹⁹ Los datos citados por Juan Ignacio Arango. "Inversión extranjera en la industria manufacturera colombiana". *BME* 302/3 (Sept./Oct. 1976) son excesivamente altos, porque consideran todas las empresas con inversión extranjera en su capital como empresas extranjeras e incluyen a Coltejer por cuanto Polímeros tenía capital extranjero en ese momento.

²⁰ Véase Montenegro op. cit. p. 154.

CUADRO III
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE TEXTILES
(US\$)

	Exportacio- nes	Variación Anual	Importacio- nes	Variación Anual	Balanza Comercial	Cambio Anual
1967	7.201.305		6.365.561		835.744	
1968	9.362.137	(30.0)	4.606.291	(-27.6)	4.755.846	(469.1)
1969	12.630.200	(34.9)	4.995.683	(8.5)	7.634.517	(60.5)
1970	12.662.146	(0.3)	6.185.223	(23.8)	6.476.923	(-15.2)
1971	19.073.384	(50.6)	6.439.343	(4.1)	12.634.041	(95.1)
1972	31.546.328	(65.4)	8.908.184	(38.3)	22.638.144	(79.2)
1973	55.068.010	(24.6)	16.759.204	(88.1)	38.308.806	(69.3)
1974	94.501.000	(71.6)	21.868.000	(30.5)	72.633.000	(89.6)
1975	69.983.000	(-25.9)	18.596.000	(-15.0)	51.387.000	(-29.3)
1976	95.115.150	(35.9)	21.369.624	(14.9)	73.745.526	(43.5)
1977	86.552.480	(-9.0)	24.616.849	(15.2)	61.935.631	(-16.0)
1978	98.555.962	(13.9)	36.835.171	(49.6)	61.720.791	(-0.4)
1979	117.578.649	(19.3)	48.629.957	(32.0)	68.948.692	(11.7)
1980	139.022.442	(18.2)	56.375.180	(15.9)	82.647.262	(19.9)
1981	111.948.760	(-19.5)	53.845.890	(-4.5)	58.102.870	(-29.7)

Fuente: DANE, *Anuario de Comercio Exterior*.

el 20 y 30% de su producción. Antes de entrar a la discusión de por qué las exportaciones textiles florecieron en la primera mitad de la década, estancándose en la segunda mitad, hay que analizar los efectos de las exportaciones sobre el empleo durante el período del auge. En razón de que la producción textil está predominantemente orientada a abastecer el mercado interno es difícil calcular el efecto que tuvieron las exportaciones sobre la creación de empleo en su momento estelar. A pesar de ello tres distintas aproximaciones muestran inequívocamente los poderosos efectos positivos sobre el empleo de las exportaciones de textiles entre 1970 y 1974:

1. Las cuatro empresas exportadoras más grandes (que eran simultánea-

CUADRO IV
EXPORTACIONES, PRODUCCION
Y EMPLEO EN LA INDUSTRIA
TEXTIL
(Variación Anual %)

	Exporta- ciones	Produc- ción	Empleo
1971	36.6	9.1	5.1
1972	72.1	6.8	7.7
1973	53.9	3.5	7.4
1974	16.9	-14.4	2.5
1975	1.6	- 8.0	1.1
1976	26.5	8.1	-0.3
1977	-12.5	20.6	3.5
1978	1.9	7.0	-2.4
1979	12.9	- 5.5	-2.9

Fuente: Calculado con base en DANE, *Industria Manufacturera y Anuario de Comercio Exterior*.

Las cifras de exportaciones (producción) se deflataron por el índice de precios al por mayor de E.U. (Colombia).

mente las cuatro empresas más grandes de la industria) absorbieron 1.422 trabajadores nuevos entre 1971 y 1973, equivalentes al 90% de la generación de empleo del subsector al cual pertenecen: manufacturas de algodón. El empleo de toda la industria aumentó en 9.896 en esos tres años, siendo las 13 mayores empresas exportadoras de textiles las responsables del 30% de este incremento.

2. Si se parte del supuesto de que aquellos bienes que se exportaron no se habrían podido vender en el mercado interno, y si se toman los requerimientos del empleo directo e indirecto de la industria textil en 1974 como base para el cálculo, el incremento de las exportaciones entre 1970 y 1974 responde por la creación de 3.681 empleos directos y 2.022 indirectos²¹.
3. Berry, Soligo y Díaz-Alejandro²² señalan la importancia de las diferencias en intensidad de mano de obra dentro de un mismo sector industrial y sostienen que son primordialmente las empresas grandes las que exportan y que su producción es más intensiva en mano de obra que la del promedio de la industria, por lo cual la ge-

neración de empleo es menor a la esperada. Y, aún cuando se ha encontrado alguna evidencia selectiva de esta hipótesis en el estudio de Burdach, así como fuerte sustentación en los datos presentados por Echavarría y Perry²³, ella es menos definitiva para el sector textil. Al comparar la intensidad de la mano de obra (medida como empleo/valor agregado) con el promedio de todo el sector, con base en una muestra de las 14 empresas exportadoras más grandes de textiles en 1971, se encuentra que la mitad de ellas están por encima del promedio y la mitad por debajo (entre estas últimas se encuentran las tres exportadoras más grandes). Pero, si se compara la intensidad de la mano de obra de las empresas individualmente con la del sub-sector respectivo al cual ellas pertenecen, nueve firmas están por encima del promedio y solamente cinco por debajo (entre ellas solamente una de las empresas exportadoras grandes). Así, a tiempo que no queda duda de que el auge de las exportaciones sí implicó el aumento del empleo, sería inútil especular cuántos empleos se hubieran generado si las exportaciones hubieran seguido creciendo al mismo ritmo durante la última mitad de la década de los setenta. En estas circunstancias resulta oportuno analizar por qué esto último no ocurrió.

²¹ Una cifra ponderada del empleo requerido ha sido calculada con base en las cifras presentadas por Juan José Echavarría S. *Criterio para una Política Selectiva de Promoción de las Exportaciones*. Informe Parcial. FEDESARROLLO, Febrero de 1978. No hay razón para creer que los requerimientos de empleo por unidad de producción en la industria textil cambiaron significativamente entre 1970 y 1974.

²² Albert Berry y Ronald Soligo (eds.), *Economic Policy and Income Distribution in Colombia* Boulder: Westview Press, 1980.

²³ Thilo Burdach, *Export fuerderung in der Kolumbianischen Industrie*. Institut fuer Iberoamerika-Kunde. Schriftenreihe 25. Tuebingen und Basel: Horst Erdmann Verlag, 1976, Guillermo Perry y Juan Echavarría. "Aranceles y Subsidios a las Exportaciones: Análisis de su estructura sectorial y de su impacto sobre la apertura de la industria colombiana." *Coyuntura Económica Andina* (Julio 1981).

IV. Auge y decadencia de las exportaciones durante los setenta: devaluación insuficiente y elevación excesiva de precios.

Los incentivos a las exportaciones adoptadas en 1967 (CAT y Plan Vallejo modificado) y la canalización del crédito por parte de PROEXPO a tasas inferiores a las del mercado (Resolución 59 de 1973) tenían como objetivo hacer rentable las exportaciones. Las minidevaluaciones graduales remplazaron los movimientos esporádicos y abruptos de la tasa de cambio en épocas anteriores. Estas, las minidevaluaciones, deberían mantener el peso más alineado con las monedas extranjeras, y por consiguiente, la competitividad de las exportaciones.

Un productor textil (o cualquier otro productor), confrontado con la

decisión de escoger entre vender su producto en el país o en el exterior, comparará, necesariamente, la rentabilidad de las dos alternativas. Una aproximación a la rentabilidad relativa de exportar en lugar de vender en el mercado doméstico está dada por la tasa de cambio real (TCR). Tomando en cuenta la tasa de devaluación y la evolución de los precios en el exterior y en el mercado interno, la TCR compara el ingreso de las ventas de un exportador una vez sus ganancias en dólares han sido convertidos a pesos, con los pesos que obtendría de vender el mismo producto en el país.

El Cuadro V, que muestra la evolución de la TCR durante la última década, indica que para el sector industrial en general ella se elevó hasta 1972 decayendo entre este último año y 1974, aumentó nuevamente en

CUADRO V
TASA DE CAMBIO REAL Y REAL EFECTIVA DURANTE LOS SETENTA

	Tasa de Cambio Real				Tasa de Cambio Real Efectiva	
	Textiles	Indice	Industria	Indice	Textiles	Indice
1970	18.44	100.0	18.44	100.0	23.01	100.0
1971	17.46	99.7	18.58	100.8	21.83	94.9
1972	17.52	95.0	18.61	100.9	21.94	95.2
1973	16.78	91.0	17.44	94.6	21.11	91.7
1974	16.91	91.7	16.95	91.9	21.27	94.4
1975	13.46	73.0	18.34	99.5	14.73	67.7
1976	12.21	66.2	17.75	96.3	13.44	61.8
1977	12.74	69.1	16.37	88.8	14.84	67.7
1978	12.42	67.4	16.18	87.7	15.26	69.0
1979	10.68	57.9	15.31	80.0	13.20	59.6

Fuente: Tasa de Cambio real = Tasa de cambio nominal por índice de precios E.U. (Base 1970 = 100)

índice de precios Colombia (Base 1970 = 100)

El cálculo de la tasa de cambio real efectiva se basa en el método utilizado por David Morawetz.

Tasa de cambio real efectiva = tasa de cambio real x (1 + s)

(s) incluye el subsidio implícito del CAT y del Crédito de PROEXPO.

1975 y, con posterioridad, registró una caída continua. La implicación de este fenómeno es la de una revaluación del peso en términos reales (como el resultado del manejo de la bonanza cafetera) a partir de 1976. Para la industria textil el cuadro es aún más desalentador. La tasa real de cambio decayó durante toda la década de los setenta pero se mantuvo a un nivel aceptable hasta 1974; de ahí en adelante su descenso fue drástico al alcanzar 57.9% en 1979, comparado con 80% para el promedio de la industria manufacturera. Los subsidios a las exportaciones sólo compensaron una pequeña parte de la revaluación como se puede observar en el Cuadro V. Los subsidios implícitos en los distintos incentivos a las exportaciones no incluyen el Plan Vallejo y están basados en el crédito de Proexpo, para el cual eran elegibles los exportadores de textiles en forma más teórica que efectiva (i.e el 80% del valor exportado a la respectiva tasa de interés cada año) dadas las cuantías realmente otorgadas. Sin embargo, en la práctica los textileros tampoco utilizaron el Plan Vallejo, excepto para la importación de maquinaria textil. Por tanto la omisión de este subsidio implícito no es significativa. El crédito de Proexpo como tal, autorizado con base en la Resolución 59, constituyó entre un 50 y un 60% del valor exportado²⁴. Sin embargo, como al mismo tiempo Proexpo otorgó créditos extraordinarios (siendo el mayor de \$1.500 millones en 1975), el subsi-

dio implícito en las operaciones de Proexpo con las textileras, calculado en la forma en la cual se hace en este trabajo, resulta aceptable. Para la mayoría de los productos textiles el CAT fue del 15% entre 1967 y 1974, de 5% en 1975 y 1976, de 5% en 1977 y de 12% desde 1978 hasta septiembre de 1982 cuando se elevó nuevamente al 15%.

Es claro que las medidas cambiantes que se adoptaron fueron insuficientes para compensar el creciente diferencial entre la inflación interna y la externa lo cual perjudicó a los exportadores y agravó la dificultad de los productores colombianos para competir en los mercados extranjeros. Pero sería erróneo culpar solamente a la insuficiencia de la devaluación de la falta de competitividad de los textiles colombianos. Más bien, comparando el comportamiento de la tasa real de cambio para la industria en general con la de los textiles en particular éstos últimos resultan en una situación peor en razón de la evolución de los precios internos y externos. Tomando 1970 como año base, el índice de precios al por mayor de textiles en 1979 llegó a 628 en Colombia, a 157.4 en los Estados Unidos y a 135.9 en la República Federal de Alemania (véase el Cuadro VI). Siendo la tasa de inflación en Colombia dos o tres veces más alta que en los otros dos países era de esperarse que los precios de los textiles colombianos aumentaron más rápidamente. Pero no tanto. Porque si se comparan los índices de precios al por mayor de los textiles en Colombia y en Estados Unidos se observa que los primeros crecieron más rápido que el promedio industrial (ver Cuadro VI) con excepción

²⁴ Véase José Alberto Pérez Toro, "Textiles y Comercio Exterior," *Incomex. Comercio Exterior* 13 (Nov. 1981) 11. La participación de la industria textil en el total del crédito de Proexpo canalizado a la industria manufacturera (solo Res. 59) varió entre un 32.4o/o en 1973 y 24.1o/o en 1980.

CUADRO VI
INDICE DE PRECIOS NOMINAL (IPNT) Y REAL (IPRT)
AL POR MAYOR DE TEXTILES
(1970 = 100)

	Colombia		Estados Unidos		República Federal Alemana
	IPNT	IPRT	IPNT	IPRT	IPNT
1970	100.0	1.00	100.0	1.00	100.0
1971	115.6	1.04	101.3	0.98	100.5
1972	132.3	1.05	106.0	0.99	103.9
1973	169.3	1.09	120.2	1.05	118.1
1974	271.8	1.26	176.4	1.26	128.6
1975	295.4	1.12	128.6	0.82	124.1
1976	392.6	1.21	138.2	0.83	130.9
1977	415.0	1.04	143.8	0.81	132.6
1978	469.0	1.02	149.0	0.78	131.3
1979	628.0	1.05	157.4	0.73	135.9
1980	775.9	1.02	N.D.	N.D.	143.1
1981	939.1	0.98	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Colombia y Estados Unidos *Revista del Banco de la República*.
 RFA Textil – und Bekleidungsgewerkschaft der BRD.

Indice de precios real de textiles = Índice de precios nominal de textiles
 Índice de precios nominal de la industria manufacturera.

de 1981, mientras que en los Estados Unidos el aumento de los precios textiles fue inferior al del promedio de los bienes industriales.

En estas condiciones, la pérdida de competitividad de los textiles no puede atribuirse con exclusividad a la revaluación del peso sino, también, a los incrementos elevados en los precios de textiles. Hasta 1973/74, en una situación de auge económico en Colombia y en el mundo entero, los exportadores colombianos no tuvieron problemas en vender sus productos en el exterior. 1975, por su parte, no fue solamente un año de recesión en el cual bajaron los precios de textiles drásticamente en los Estados

Unidos mientras seguían aumentando en Colombia²⁵, sino que marcó también el inicio de un período de violenta competencia de precios en el mercado mundial debido a la creciente sobreproducción de textiles a escala internacional y a la cada vez mayor capacidad instalada sobrante, especialmente en la producción de fi-

²⁵ Aunque la tasa de devaluación fue de 18.7o/o —o exactamente el doble de la tasa promedio entre 1970 y 1974— la caída en el índice de precios de E.U. para los textiles, conjuntamente con un aumento en el colombiano, condujo a la baja en la TCR. La disminución en el CAT del 15o/o al 5o/o en los mismos años explican la aún más drástica caída en la tasa real de cambio. Nótese que la devaluación de 18.7o/o fue suficiente para la industria en general manteniendo la paridad del peso frente al dólar.

bras sintéticas y artificiales²⁶. Entre 1971 y 1974 la tasa real de crecimiento promedio anual de las importaciones mundiales de fibras, tejidos y confecciones fue de 1.8%; entre 1974 y 1977 aumentó a 8.6%²⁷. Es exactamente en esos años cuando los países industrializados adoptan medidas más y más proteccionistas en lo que respecta a las importaciones de textiles.

Con la caída en la tasa de cambio real y de la tasa efectiva real para los textiles, la pregunta natural que surge es la de por qué los productores colombianos exportaron —ya que es obvio que hubiera sido más rentable vender en el mercado doméstico especialmente a partir de 1974. Durante el auge de las exportaciones las utilidades obtenidas por este concepto fueron aproximadamente iguales a las generadas en las ventas en el mercado interno en la mayoría de las compañías. Esto tiene sentido dada la relativa inestabilidad de la tasa de cambio real y el clima económico internacional. Sin embargo, de ahí en adelante, la existencia de mercados segmentados permitió (y al mismo tiempo forzó) a los exportadores a vender con precios diferenciales en el mercado nacional y en el extranjero. Un mercado interno cautivo le facilitaba a los productores fijar precios más altos que los internacionales y un mercado mundial competitivo los obligaba a la venta en el exterior a precios inferiores a los domésticos. Con base en una encuesta

que interrogaba acerca de la rentabilidad de exportar en contraste con la de vender en el país, y que incluyó a las textileras exportadoras más grandes, se encontró que con posterioridad a 1974 solamente en una empresa se dio el caso de que las exportaciones fueran ligeramente más rentables que la venta en el mercado doméstico. Para todas las demás las exportaciones fueron mucho menos rentables y algunas de ellas llegaron inclusive a registrar pérdidas en 1981.

El hecho de que en la segunda mitad de la década las exportaciones fueran menos rentables pero que, con todo y eso, se llevaran a cabo indica que dados los precios internos de textiles el mercado nacional estaba saturado (y que una parte del mismo se desviara hacia el contrabando como se verá más adelante). En estas condiciones era razonable desde el punto de vista del productor textil vender en los mercados extranjeros con utilidad menor pero todavía positiva. De todas formas, otros beneficios se derivaban de exportar así ellos sean difíciles de cuantificar en términos de utilidades. El más importante era la obtención del crédito de Proexpo, no solamente por el subsidio en su tasa de interés sino, también, porque el volumen de crédito para capital de trabajo proveniente de otras fuentes internas era muy limitado. Las exportaciones textiles más importantes han sido los hilados y los tejidos de algodón (ver el Cuadro VII). Es interesante anotar que los hilados de algodón no perdieron su importancia dentro del total de las exportaciones (alrededor de 30% durante la década) a pesar de que el precio de las exportaciones aumen-

²⁶ Véase por ejemplo: Naciones Unidas 1981 op. cit. p. 104.

²⁷ Véase: Juan José Echavarría. "La evolución de las exportaciones colombianas y sus determinantes, un análisis empírico". *Revista del Banco de la República*. Agosto 1980, p. 1129.

CUADRO VII

EXPORTACIONES IMPORTANTES DE TEXTILES
(% del Total)

	1970	1973	1976	1980
Telas de algodón	59.2	43.8	43.2	27.5
Hilados de algodón	29.4	30.7	33.0	29.4
Telas impregnadas	negl.	1.9	4.8	6.1
Ropa de mesa y cama	negl.	2.7	3.8	10.7
Terciopelos	negl.	negl.	2.1	10.8
Resto	11.4	20.9	13.1	15.5

Fuente: Calculado con base en DANE, *Anuario de Comercio Exterior*.
negl.: negligible.

tó mucho más rápidamente que los precios domésticos con posterioridad a 1977 (ver Cuadro VII). La explicación radica en que las cifras de algodón colombianas gozan de una excelente reputación en el exterior debido a su calidad. Al mismo tiempo, como las fibras de algodón sufren un procesamiento mínimo —cardada y peinada— pueden ser utilizadas en mezclas con otras fibras en el proceso del tejido y, por lo tanto, su uso tiene un valor especial.

En contraste, los tejidos de algodón, la mayoría de ellos crudos, representaron más de la mitad de las exportaciones textiles en 1970 pero su participación cayó a 27.5% en 1980. La estrategia de precios diferenciados para las exportaciones y para el mercado nacional, seguida después de 1974, evitó probablemente una aún mayor pérdida en su importancia relativa. En tales circunstancias las declaraciones del presidente de una de las textileras más importantes del país parecen algo

irónicas y equívocas: "En general el producto que se elabora hoy en las grandes textileras es una mercancía que se clasifica dentro de las especificaciones de las normas técnicas más exigentes de calidad a escala mundial dentro de la gama de precios a que son vendidas. En esos aspectos me cabe el orgullo de afirmar que las telas de la industria nacional son afamadas a escala mundial"²⁸.

No se puede afirmar que los precios más altos fijados en el mercado nacional subsidiaron las exportaciones; los dos mercados tienen un grado relativo de independencia y son precisamente sus diferentes estructuras (oligopolio y protección vs competencia) las que dan pie para que se cobren precios diferentes y se obtengan distintas tasas de rentabilidad.

La desagregación de las exportaciones de textiles también señala que la pérdida de competitividad no fue

²⁸ El Tiempo, Oct. 30, 1982, 9-10 C.

permanente. Los tejidos impregnados, la ropa de cama, de mesa, los terciopelos y las panas, cuyas exportaciones eran insignificantes en 1970 progresaron rápidamente de tal forma que el conjunto de sus exportaciones representó el 27.6% del total en 1980.

Finalmente hay que referirse al mito de que las medidas proteccionistas adoptadas por los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, CEE, han limitado el crecimiento de las exportaciones textiles colombianas. Con respecto al destino de las exportaciones colombianas (véase Cuadro IX), los Estados Unidos perdieron el primer lugar (que ocupaban en 1970) y su importancia relativa decayó durante toda la década. En contraste, la CEE se convirtió en el cliente más importante de las exportaciones colombianas en el exterior. Pero, dentro del total de las importaciones totales de textiles de la CEE la participación colombiana es insignificante, 3.4% en 1976 y 2% en 1979²⁹. Mientras que la CEE es el principal mercado extranjero para las fibras colombianas de algodón y los tejidos, debe anotarse que el dinámico crecimiento de las exportaciones textiles colombianas durante la década de los setenta, mencionado antes, tuvo como destino fundamentalmente los países de América Latina (incluyendo los países del Pacto Andino, Centro América y el Caribe). Es más, desde la revaluación del dólar frente a las monedas europeas en 1980 se ha afectado la posición competitiva de

los exportadores textiles colombianos en los mercados europeos, factor que los ha llevado a buscar nuevas alternativas de exportación.

El comercio textil colombiano con los Estados Unidos se ha llevado a cabo con base en acuerdos bilaterales desde 1965 (y a partir de 1975 dentro del marco del Acuerdo Multifibras adoptado en 1973). A comienzos de 1976 algunos países miembros de la CEE impusieron controles a las importaciones (los Países Bajos, Italia y el Reino Unido), ejemplo que siguió el resto de la CEE en 1978. Sin embargo, Colombia utilizó únicamente la mitad de la cuota que le asignaron los Estados Unidos (véase Cuadro X). Con respecto a la CEE las exportaciones de hilados y fibras fue muy alta pero no alcanzó para completar el 100% de los cupos; las de tejidos variaron entre el 35 y 63% de utilización.

Consecuentemente, uno de los argumentos de este trabajo es el de que la restricción de las cuotas de importación no impone límites al crecimiento de las exportaciones colombianas. Por el contrario, si no hubiera sido por la existencia de acuerdos bilaterales entre la CEE y los países en vía de desarrollo Colombia probablemente no hubiera podido exportar tejidos de algodón al mercado europeo en los últimos años. En noviembre de 1980 la yarda cuadrada de tela valía US\$1.76 en el Brasil, US\$1.53 en la India, US\$1.48 en Taiwan, US\$1.37 en Corea, US\$1.29 en Pakistán y US\$2.69 en Colombia³⁰. Con diferenciales de precios Colombia podía exportar telas única-

²⁹ En contraste Hong Kong explicó el 6.8o/o en 1976 y el 4.8o/o en 1979, y los Estados Unidos, el 36.6o/o en ambos años. Véase Pérez Toro, op. cit.

³⁰ Pérez Toro, op. cit. p. 13.

CUADRO VIII

INDICE DE PRECIOS DE PRODUCTOS TEXTILES SELECCIONADOS
Producción Interna (P) y Exportaciones (E)

(1970 = 100)

	Hilados de Algodón		Telas de Algodón		Telas de fibras sintéticas	Telas de fibras artificiales
	P	E	P	E	P	P
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1971	109.8	108.1	112.7	112.2	109.1	113.9
1972	130.0	127.2	133.9	124.8	118.1	123.0
1973	162.3	177.1	178.0	166.6	140.7	135.4
1974	233.4	343.4	269.8	265.7	197.1	187.2
1975	276.9	280.7	297.4	235.0	198.7	205.4
1976	398.3	329.1	384.6	312.1	232.2	244.5
1977	519.8	547.4	481.8	357.7	259.8	293.0
1978	636.4	815.8	611.3	383.3	308.6	352.9
1979	804.4	1106.1	863.8	473.2	397.1	396.4
1980	1000.3	1426.0	977.0	567.4	462.7	419.5
1981	1332.9	1585.2	1245.2	739.7	573.2	447.6

Fuente: Banco de la República, no publicado.

CUADRO IX

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES TEXTILES COLOMBIANAS
(% del total)

	Estados Unidos	Europa Occidental	América Latina*	Pacto Andino	América Central	Resto del Mundo
1970	30.7	13.2	6.0	3.4	18.5	27.2
1973	20.4	36.5	2.3	4.9	14.6	21.3
1976	22.2	46.6	2.8	7.2	9.7	11.6
1980	17.3	40.7	6.1	13.8	18.1	4.0

Fuente: Calculado con base en DANE. *Anuario de Comercio Exterior*.

* Excluye Pacto Andino, América Central y Caribe.

Para 1976 y 1980 las exportaciones son la suma de productos cuyo valor individual exportado era superior a US\$ 100.000.

CUADRO X

UTILIZACION DE CUOTAS TEXTILES ASIGNADAS

1. Según convenios con Estados Unidos y Puerto Rico
(%)

	Julio 75-76	Julio 76-77	Julio 77-78	Julio 78-79	Julio 79-80	Julio 80-81	Julio 81-82
Fibras e hilados	27.3	44.9	11.5	0.4	23.6	0.9	3.2
Telas	45.4	56.1	38.6	42.9	37.9	43.9	42.2

2. Según convenios con la Comunidad Económica Europea
(%)

	1978	1979	1980	1981	1982*
Fibras e Hilados	82.1	98.5	82.9	28.5	18.1
Telas	24.7	63.2	51.1	18.2	16.6

* Enero — Julio.

Fuente: Incomex.

mente porque aquellos países con precios menores ya habían llenado su cuota y los importadores europeos se veían en la obligación de importar de quienes vendían más caro.

V. La Demanda Interna y el Contrabando

Hasta ahora solamente se ha tratado extensivamente el aspecto de las exportaciones del sector textil que —aunque importante— comprende únicamente una participación pequeña del total de la producción; la mayor parte de la misma está destinada al consumo doméstico razón por la cual la dinámica de éste ha tenido una influencia decisiva sobre el desarrollo de la producción (y viceversa).

Dos factores principales determinan la demanda interna de textiles:

el crecimiento del ingreso real y la evolución del precio de los textiles. En el estudio de la CEPAL ya mencionado la alta sensibilidad de la demanda textil con respecto tanto al ingreso como a la variación de los precios quedó establecida para la década de los cincuenta. El consumo per-cápita de textiles entre 1950 y 1960 creció en un 27% en gran parte debido a la elevación del ingreso real. Cepal calculó una elasticidad ingreso de la demanda por textiles de 1.53 y una elasticidad precio de 1.34³¹. Por falta de información directa so-

³¹ Las cifras de las elasticidades deben tomarse con cierto cuidado porque fueron calculadas independientemente unas de las otras en lugar de conjuntamente. El índice del Consumo per cápita pasó de 100 en 1954 a 121.1 en 1955 y a 128.4 en 1960.

bre la demanda textil y el consumo, el análisis se centra aquí en el consumo aparente. Durante los sesenta el consumo real de textiles creció hasta 1963, decayó hasta 1967, y se empezó a recuperar en 1968, siendo el nivel en este año 5.8% mayor que el de diez años antes y el ingreso real un 22% más alto. El Cuadro XI muestra el deplorable crecimiento del consumo real per-cápita durante la década de los setenta, al menos en su parte destinada a la producción nacional. Durante la recesión de 1974/75 el consumo cayó drásticamente y lo hizo nuevamente después de 1978³². Al mismo tiempo, el ingreso real per-cápita aumentó durante toda la década, con excepción de 1975.

La discrepancia entre el crecimiento del ingreso y el estancamiento del consumo se explica por varias razones: 1) Los aumentos de precio real de los textiles resultaron en un efecto sustitución doble de parte de los consumidores: la del consumo de textiles por otros bienes y la del consumo de productos nacionales por los textiles importados ilegalmente, 2) La evolución del ingreso real en un plano más desagregado indica que el incremento en el ingreso real per-cápita no fue uniforme en todos los estratos de ingreso lo que modificó el efecto ingreso en el consumo.

Analizando econométricamente los cambios en el consumo real per-cápita para la última década se obtienen los siguientes resultados:

$$\begin{aligned} \Delta \log \text{CRPC} = & 0.02 + 2.42 \Delta \log \text{IRPC} \\ & (89.3) \\ & - 0.64 \Delta \log \text{IPT} + 0.38 \Delta \log \text{SS} \\ & (5.22) \quad (6.85) \end{aligned}$$

$$R^2 = 0.78$$

todas las variables son significativas en un intervalo del 99%.

CRPC: consumo real per cápita
IRPC: ingreso nacional real per cápita
IPT: índice de precios de textiles
SS: participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional
 Δ : cambio anual

La extremadamente alta elasticidad ingreso (2.42) lleva a pensar que el consumo de textiles hubiera debido ser mayor. Sin embargo, el efecto ingreso positivo fue contrarrestado por el negativo efecto precio. Aunque la elasticidad precio es mucho menor, (-.64), los incrementos en los precios de los textiles fueron mucho más altos que los aumentos en el ingreso, neutralizando así el efecto positivo sobre el consumo ejercido por este último. En una proyección sobre la demanda futura de textiles, la Cepal demostró en 1964 una increíble visión del futuro, previniendo enfáticamente sobre la posible influencia negativa de los incrementos exagerados de precios:

"Sin embargo, aunque se cumpla el crecimiento previsto para el ingreso, la previsión del consumo puede frustrarse por la influencia de otros factores entre las cuales resultaría la importancia de los precios. Dada la alta elasticidad —precio del consumo de textiles, un alza de los precios se traduciría necesariamente en una contracción de la demanda

³² La cifra para 1978 es definitivamente muy alta. Está basada en el DANE (*Industria Manufacturera*) y para ese año muestra un aumento de la producción dos veces mayor a la indicada por la muestra del DANE o el índice de producción física del Banco de la República.

que podría compensar, y hasta superar, el incremento determinado por el aumento del ingreso³³.

Diez años más tarde esta profecía se convertiría en realidad. Sin embargo, el argumento es más complejo. En primer lugar, la teoría económica dice que un incremento en el precio relativo de un bien trae consigo la disminución de la demanda de dicho bien. En contraste con los sesenta, los incrementos en los precios de textiles fueron superiores al promedio industrial de la última década, con aumentos especialmente elevados en 1974, 1976 y 1979. Infortunadamente, es imposible cuantificar el impacto negativo de este fenómeno sobre la demanda.

En segundo lugar, si existen productos textiles alternativos a menor precio parte del efecto ingreso en vez de ser contrarrestado por el efecto precio es dirigido al bien sustituto. La disponibilidad de productos sustitutos a menor precio tiene poco que ver con la frecuentemente mencionada política de liberación de importaciones. Las importaciones legales de textiles nunca fueron mayores al 3 o al 4% de producto nacional. Sin embargo, el crecimiento de la industria de confecciones durante la segunda mitad de la década —aún en aquellos años cuando la producción textil estaba en descenso— es un indicio de que el contrabando de textiles estaba supliendo una parte creciente de la demanda nacional.

La necesidad de repatriar los dólares provenientes del narcotráfico y el hecho de que el dólar negro estu-

viera por debajo del cambio oficial desde 1975³⁴ fue suficiente para inducir las importaciones ilegales. Dentro de este marco, las diferencias de precios internos y externos de los textiles hicieron de estos un candidato de primer orden para llevar a cabo un negocio lucrativo. Pérez Toro (op. cit.) ofrece algunos ejemplos de las diferenciales en los precios entre los textiles disponibles en el país y los importados por Plan Vallejo: "En el caso del algodón índigo de 1.15 metros de ancho la diferencia entre el precio nacional y el de bienes importados por Plan Vallejo es del orden del 91%. Para tela de algodón índigo de 1.50 metros de ancho es del orden de 81%. Para tela de algodón corduroy de los distintos anchos, esta diferencia es aproximadamente del 104 y 130%, respectivamente". Obviamente en el caso de importaciones ilegales los diferenciales de precios son aún mayores, debido a que el *contrabandista* no paga ninguna clase de impuestos.

El argumento que se esgrime frecuentemente de que los productos del contrabando consisten primordialmente en textiles de menor calidad y sobrantes de estación puede ser o no cierto³⁵ y no es contundente en

³⁴ Para una excelente discusión de los determinantes del contrabando véase: Miguel Urrutia "Una política nueva para combatir el contrabando". *Coyuntura Económica* Vol. XII, No. 1 (Mayo 1982).

³⁵ Véase por ejemplo *Balance e Informes 1980, Coltejer* p. 12: "El contrabando de textiles se ha visto estimulado por la vigencia de precios notoriamente subsidiados de la producción extranjera, amén del hecho de que una elevada proporción de la que es traída a Colombia consiste en mercancías ya desechadas en sus lugares de origen, bien por problemas de capitalidad o por efecto de las temporadas estacionales y que por lo tanto se adquiere a favorables precios de saldo".

³³ CEPAL, op. cit. p. 91.

CUADRO XI

LA INDUSTRIA TEXTIL EN LA DECADA DE LOS 70
(1970 = 100)

Años	CRTPC	IRPC	IPNT	IPRT
1970	100.0	100.0	100.0	1.0
1971	105.4	103.1	115.6	1.04
1972	108.7	107.4	132.3	1.05
1973	108.4	118.0	169.3	1.09
1974	88.2	124.9	271.8	1.26
1975	80.6	123.2	295.4	1.12
1976	84.7	130.2	392.6	1.21
1977	102.7	139.7	415.0	1.04
1978	108.5	146.5	469.0	1.02
1979	100.8	148.3	628.0	1.05
1980	94.9	152.1	775.9	1.02

CRTPC: Consumo real per cápita de textiles.

IRPC: Ingreso real per cápita.

IPNT: Índice de precios nominal de textiles

IPRT: Índice de precios real de textiles

Fuente: Calculado con base en cifras del DANE y Banco de la República.

vista de las diferencias de precios comentadas. Es difícil calcular un estimativo exacto del tamaño del contrabando; existe, con todo, acuerdo alrededor de dos puntos: 1) que el contrabando ha venido en aumento desde 1975, y 2) que en la actualidad el contrabando abastece entre el 20 y el 25% del mercado nacional. El IFI (op. cit.) estima que las importaciones ilegales representaron el 6.3% del consumo nacional en 1978, el 18% en 1979, el 19% en 1980 y el 20.1% en 1981. Y Fabricato, en su último informe a los accionistas, comenta que, en relación a los últimos cinco años, "del aumento en el consumo nacional, estimado en 108 millones m², el contrabando ha cubierto 111.8 millones".

Hasta el momento se ha discutido el impacto negativo de la evolución de los precios de textiles sobre el consumo nacional y la producción. Un factor adicional igualmente importante en el análisis del comportamiento del consumo de textiles tiene que ver con el desempeño de los ingresos y los salarios durante la década. El elevado crecimiento del ingreso real per-cápita y la alta elasticidad-ingreso son, al fin y al cabo, indicadores agregados que ocultan las diferencias en el crecimiento del ingreso del consumo.

De acuerdo con la teoría económica y con estudios empíricos, la propensión marginal y promedio a consumir bienes no duraderos varía

dependiendo de los estratos de ingresos, siendo más alta para los grupos con menor ingreso que para aquellos de ingresos elevados. Por consiguiente, si el ingreso real de quienes devengaban ingresos bajos o medianos aumenta el impacto sobre la demanda de esos bienes será mucho mayor que si se dá el caso de un incremento en la concentración del ingreso en favor de los grupos de altos ingresos. Analizando el gasto familiar en vestuario se encuentra que la participación de los grupos de ingreso mediano y bajo dentro del consumo de confecciones es mucho más alto que su participación en el ingreso nacional confirmando, así, la propensión promedio más alta a consumir en estos grupos. La propensión promedio a consumir (PPC) varió de 11.14% para quienes devengaban entre \$18.000 y \$30.000 en 1972 a 4.5% para quienes percibían ingresos anuales mayores a \$240.000. Los resultados de la regresión han demostrado la importancia de la participación de los ingresos y los salarios dentro del ingreso nacional en la determinación del consumo. Esta participación cayó de 46.5% en 1970 a 39.1% en 1977 y aumentó luego lentamente para alcanzar 43.5% en 1980. Una manera alternativa de estudiar este mismo desarrollo es la de observar el comportamiento del salario promedio anual en la industria. El salario real promedio anual de los obreros (en pesos de 1970) sólo recuperó su capacidad de compra en 1979 mientras el nivel del ingreso real de los empleados se mantenía por debajo del vigente en 1970.

Pero no hay que tener únicamente en cuenta el efecto negativo sobre el consumo que resulta de la

caída del ingreso real de los grupos que tienen una alta propensión a consumir textiles (confecciones) sino también el bajo nivel de ingreso de un trabajador promedio en términos absolutos. Mientras que un obrero necesita trabajar más de un día para comprar un par de pantalones para su hijo, este último no tendrá ninguna dificultad para escoger, en las horas de la mañana, el par que usará ese día.

IV. Precios, Costos y Utilidades

Los elevados precios de los productos textiles son el factor primordial en la explicación del estancamiento del consumo, del auge del contrabando y de la caída de las exportaciones. La reactivación de la industria textil en el corto-mediano y largo plazo tiene por tanto que basarse en una estrategia de reducción de precios, de tal forma que el sector vuelva a ser competitivo. Para ver como se puede rebajar los precios es necesario analizar la evolución de los costos y de sus principales determinantes durante la década.

A lo largo de este artículo se ha discutido cómo los precios internos no solamente han aumentado más rápidamente que los externos sino cómo, también, han sido más elevados en términos absolutos. Esto es válido para las manufacturas de algodón y para los textiles de fibras artificiales y sintéticas a pesar de que los aumentos de precios en el caso de los últimos fueron mucho menores que en el de los primeros (véase Cuadro VIII). Los precios domésticos más altos pueden atribuirse a la protección al sector textil. El Cuadro XII muestra las tarifas nominales para los

CUADRO XII

ARANCELES NOMINALES POR CAPITULOS NABANDINA, PROMEDIOS

	Julio 1971	Dic. 1974	1979-I	1979-II	Mayo 1982
50 Seda	64.54	57.27	47.27	39.09	35.00
51 Textiles sint.	36.89	39.70	39.75	38.25	37.03
52 Textiles met.	160.00	73.33	68.33	68.33	68.33
53 Lana	51.14	46.96	43.67	43.67	53.13
54 Lino	81.92	46.10	44.50	44.50	42.72
55 Algodón	38.25	41.81	47.50	47.50	48.50
56 Textiles sint.	35.15	34.76	36.43	36.43	38.22
57 Demás	65.50	39.55	37.50	37.50	34.31
58 Alfombras	112.33	84.82	81.43	81.43	84.28
59 Guatas, filtros	66.48	49.67	53.04	53.04	51.56
60 Géneros de punto	163.20	83.85	78.27	78.27	77.59
62 Otros	185.00	77.43	78.10	78.10	80.41

Fuente: 1971, 1982 Luis Jorge Garay, por publicarse.

1974, Luis Jorge Garay, Análisis de la Estructura Arancelaria de Colombia vigente en diciembre, 1974. Anexo Estadístico I. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, junio de 1975.

1979, Gonzalo Giraldo Echeverri. "Estructura de la protección arancelaria y para-arancelaria en Colombia después de las reformas de 1979", *Revista de Planeación y Desarrollo*. XI (mayo-agosto, 1979)2.

diferentes subproductos de la industria durante la década. Aunque las distintas reformas arancelarias modificaron la protección nominal, de ninguna manera se puede afirmar que el sector estuvo desprotegido. Los cambios más drásticos se pueden detectar en la distribución de las posiciones de los textiles de acuerdo a los regímenes de importación; mientras el 92.3% de todas las posiciones arancelarias para los textiles se encontraban bajo licencia previa en 1974, un 39% lo hacían en mayo de 1982. Sin embargo, como se anotó anteriormente, aunque la mayoría de los ítems se encontraban bajo importación libre, las importaciones nunca llegaron a registrar una participación alta dentro de la producción. Además, los artículos importantes (en términos de producción) estaban ba-

jo licencia previa en 1982. Y, si se recuerdan las diferencias en los precios citadas por Pérez Toro, es claro que en todos los casos ellas eran mayores a la protección otorgada a los textiles de algodón, 48%. Sin embargo, como la mayoría de las importaciones han estado entrando al país ilegalmente, es difícil comprender cómo una protección aún más elevada podría cumplir su objetivo de frenar las importaciones.

1. Consumo Intermedio

Analizando la evolución de los diferentes componentes del valor de la producción bruta textil durante los setenta (véase Cuadro XIII), se encuentra que la participación del consumo intermedio mostró una tenden-

CUADRO XIII

EVOLUCION DE LOS COMPONENTES DE COSTO EN LA INDUSTRIA TEXTIL

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Producción Bruta	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Consumo intermedio	54.4	50.8	50.7	54.0	57.7	57.3	54.5	51.8	48.9	47.7	49.9
Materia prima	49.0	45.5	44.7	48.3	52.8	51.9	49.1	46.0	42.5	41.7	43.1
Energía eléctrica	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.9	0.9	1.0	1.2	1.1	1.2
Gastos industriales	4.6	4.5	5.2	4.9	4.2	4.5	4.5	4.8	5.2	4.9	5.6
Valor agregado	45.6	49.2	49.3	46.0	42.3	42.7	45.5	48.2	51.1	52.3	49.1
Sueldos y salarios	20.6	18.3	19.1	22.5	15.5	17.3	15.4	16.0	18.2	17.4	18.7
Gastos Generales	9.3	10.2	11.6	12.2	13.5	16.2	14.9	18.1	19.4	18.2	19.4
Utilidad bruta	15.7	20.7	18.6	11.3	13.3	19.2	15.2	14.1	23.5	26.7	11.0

Fuente: Calculado con base en DANE. *Industria Manufacturera.*

cia al alza durante la primera mitad y a la baja durante la segunda. Tanto el consumo de energía eléctrica como los gastos industriales³⁶ registran un aumento pequeño pero, como su participación es relativamente pequeña, no se discutirán aquí en detalle. La mayor parte del consumo intermedio se compone de materias primas, que consisten, a su vez, de algodón crudo, fibras sintéticas y artificiales y lana. Aquí únicamente se trata lo referente al algodón, por considerar que es el insumo más importante para discusión ya que ha sido el dominante, registrando aumentos de precios superiores a los demás³⁷.

Los empresarios textiles compran el algodón a las asociaciones de algodoneiros a través de un intermediario, Diagonal. Los aumentos de los precios en las compras anuales (ver Cuadro XIV) están en línea con los del sector textil y han sido especialmente altos en los últimos años. A partir de la cosecha de Costa-Meta 1974/75 los precios domésticos se vincularon con los internacionales de acuerdo con las cotizaciones en Liverpool. Así, la relación entre el precio doméstico y el de exportación inició su elevación de tal manera que en los últimos años Diagonal se veía en el caso de pagar pre-

cios algunas veces superiores a los del mercado internacional. El problema se agudizó en 1981 cuando los precios internacionales cayeron dramáticamente llegando a unos niveles que los algodoneiros colombianos no podían aceptar sin sufrir grandes pérdidas. Hoy en día el sector algodonero enfrenta difíciles problemas estructurales; uno de los más importantes es el del virtual estancamiento de la productividad que se ve acompañado por el alza en los precios de los insumos.

Para la industria textil es importante, obviamente, comprar de nuevo el algodón doméstico a precios inferiores que los internacionales. Es crucial recordar que existen importantes conexiones entre los distintos sectores industriales y agrícolas de tal forma que cualesquiera medidas de reactivación deben estar engranadas con toda la cadena (en este caso algodón-textiles-confecciones) y no en forma desordenada a uno y/o otro elemento de la misma.

2. Valor Agregado: Remuneración Salarial

La participación del valor agregado dentro del valor de la producción alcanzó su más bajo punto durante la recesión de 1974/75, aumentando de ahí en adelante y cayendo nuevamente con la recesión en 1980. La remuneración salarial siguió un patrón similar y, a pesar de haberse elevado después de 1976, nunca volvió a recuperar la importancia que tuviera en 1970. A un nivel más detallado se encuentra la misma tendencia en las manufacturas de algodón y, especialmente, en los tejidos de fibras sintéticas. En el caso del tejido

³⁶ Los gastos industriales comprenden accesos y repuestos de duración de menos de 1 año, combustibles y lubricantes consumidos, pagos por trabajos industriales realizados por otros establecimientos, pagos a trabajadores de domicilio, pagos por trabajos de mantenimiento ejecutados por otros establecimientos, valor compra de materias primas y productos vendidos sin transformación.

³⁷ Un estudio detallado de la evolución de las fibras sintéticas lo está realizando actualmente en FEDESARROLLO la investigadora Sonia Weil.

CUADRO XIV

CARACTERISTICAS DEL SECTOR ALGODONERO

	Indice de precios ¹	Precio Interno Precio de Exportación ²	Indice de productividad ³ Costa-Meta	Tolima
1970	100.0	0.94	90	97
1971	115.5	0.88	100	100
1972	128.0	0.83	118	102
1973	154.1	0.52	90	80
1974	249.0	0.72	112	103
1975	283.9	0.89	99	106
1976	475.0	0.87	96	97
1977	594.1	1.11	88	74*
1978	512.4	0.92	66*	87
1979	717.4	1.07	91	113
1980	928.9	1.02	111	92

* Estos años se consideran atípicos en el cultivo de algodón.

¹ El índice de precio fue calculado con base en un promedio ponderado del precio/tonelada pagado por DIAGONAL en cada año (1970 = 100).

² Eduardo Sarmiento Palacio. *Bases de Política Económica para el Desarrollo de las Exportaciones Agrícolas*, FEDESARROLLO, enero 1982, p. 89.

de punto la participación de la remuneración salarial fue sorprendentemente estable, alrededor del 20% durante la década, y, en hilatura, acabados y tejidos de lana aumentó.

La remuneración promedio para la industria textil en general ha aumentado menos rápido que en la industria manufacturera, con la consecuencia de que la brecha que existió al principio de la década entre el salario promedio entre la primera y la segunda, se cerró a finales de los setenta. Tomando 1970 como año base, el índice de la remuneración sa-

larial promedio por empleado (incluyendo prestaciones sociales) alcanzó 706.6 para la industria textil en 1980 y 776.7 para el promedio del sector industrial. A lo largo de este ensayo se han discutido los aspectos globales de la industria textil haciendo énfasis en las diferencias dentro de la misma industria cuando ellas han sido relevantes. Este es definitivamente el caso en el área de la remuneración laboral, en la cual existen amplias diferencias dependiendo del tamaño de la empresa (en términos de empleo) y de la estructura organizacional de los trabajadores (sin-

dicalizado, no sindicalizado, con o sin convención de trabajo)³⁸.

1) Hay una diferencia marcada de salarios promedio entre las compañías con menos de 220 trabajadores y las que emplean más de 200. Esta brecha se cerró ligeramente entre 1971 y 1979 (véase Cuadro XV) pero en 1979 el salario promedio en las empresas con más de 200 empleados era todavía 2.2 veces mayor que en aquellas que empleaban menos de 25 trabajadores.

2) A pesar de los salarios promedio más altos en las empresas grandes, la participación de la remuneración salarial en el valor agregado fue mucho menor en ellas que en las compañías pequeñas. Esto se explica por el hecho de que las empresas grandes gozan de mayores economías de escala y son menos intensivas en mano de obra.

3) La participación de las prestaciones sociales en la remuneración salarial total aumentó sustancialmente durante el período de 8 años, siendo significativamente mayor en las compañías con más de 200 empleados.

Con base en una muestra de 83 empresas textiles en 1980 se obtiene más información: de las 83 compañías seleccionadas, 70 tenían un promedio salarial entre uno y dos salarios mínimos, una tenía un promedio salarial por debajo del mínimo, y 12 mostraban un salario pro-

medio entre dos y tres salarios mínimos (de las cuales 10 tenían sindicato). Tomando el número total de los trabajadores comprendidos en las 83 empresas como punto de referencia, 3.1% devengó menos del salario mínimo, 51.6% entre uno y dos salarios mínimos, 45.2% más de dos salarios mínimos (la mayoría de los últimos en empresas con sindicatos). Aun cuando es importante tener presente este conjunto de diferencias, aquí se argumenta que la evolución de los sueldos y salarios en el nivel agregado no es el principal causante del incremento de precios de los textiles (como se afirma frecuentemente) no sin dejar de reconocer que ello pueda ser así en algunos casos individuales. Pero, en 1974 y 1979, años que registraron los más altos incrementos en el índice de precios al por mayor de los textiles, la participación de la remuneración salarial dentro del valor de la producción bruta descendió con respecto al año anterior.

Frecuentemente se sostiene que a nivel internacional los salarios colombianos en la industria textil son muy altos (tanto comparativa como relativamente) y que esto ha contribuido a la falta de competitividad de los textiles colombianos. El Cuadro XVI, que compara el costo de la mano de obra en la industria textil en distintos países, señala que en 1981 los salarios por hora en Colombia eran bastante menores a los de los países industrializados y menores, también, a los de otros países latinoamericanos. Con respecto a los exportadores grandes de Asia oriental, el salario colombiano, ha sido, sin embargo, entre un 24 y un 33% más alto. Con base en estos hechos, el ar-

³⁸ Para una excelente y detallada discusión de la estructura organizacional textil obrera véase Rocío Londoño. "Sindicalismo en la industria textil" (por publicarse) FEDESARROLLO, noviembre, 1982.

CUADRO XV

1. REMUNERACION LABORAL
PROMEDIO SEGUN TAMAÑO
DE LAS COMPAÑIAS(En pesos de 1970, incluye prestaciones
sociales)

Empleo	1971	1979
10-24	12.347	16.981
25-49	12.425	15.200
50-99	15.281	17.364
100-199	18.729	20.144
200+	31.645	36.614
Total	28.083	31.535

2. PARTICIPACION DE LAS
PRESTACIONES SOCIALES
DENTRO DEL SUELDO TOTAL

Empleo	1971	1979
0-24	17.8	23.7
25-49	20.9	24.5
50-99	21.4	26.2
100-199	26.1	27.5
200+	29.8	37.9
Total	29.5	36.1

3. PARTICIPACION
REMUNERACION DENTRO
DEL VALOR AGREGADO

Empleo	1971	1979
0-24	43.3	43.6
25-49	44.6	38.8
50-99	45.8	41.1
100-199	44.5	45.7
200+	36.2	32.0
Total	37.1	33.3

Fuente: Calculado con base en DANE. *Industria Manufacturera*.

gumento de "salarios más altos" difícilmente puede esgrimirse. Al no comparar únicamente el salario por hora como tal sino, más bien, el costo de la mano de obra por unidad de

producción, el cuadro podría cambiar sustancialmente. Pero, aún en ese caso, el punto crucial a analizar sería el del bajo crecimiento de la productividad, en lugar de los "altos salarios", punto que se discutirá en detalle más adelante.

3. Valor Agregado: Excedente y Utilidades

Teóricamente, el valor agregado se compone de los salarios pagados y del excedente social de tal forma que cuando la participación de la remuneración salarial desciende la participación del excedente se eleva. El excedente en sí mismo es apropiado por tres agentes: el gobierno (en la forma de impuestos), los banqueros (en la forma de pago de intereses), y los empresarios (en la forma de utilidades y provisiones de depreciación). Para el propietario de una empresa todos los componentes del excedente —con excepción de utilidades— son consideradas como costos.

El excedente total como porcentaje de la producción bruta osciló entre 42 y 52% durante la década, siendo el nivel de 1980 superior al de 1970 (para apreciar el comportamiento de los distintos subsectores de la industria textil véase el Cuadro XVII). Pero la composición del excedente ha cambiado: los "gastos generales" han doblado su participación dentro del valor de la producción y prácticamente lo han doblado dentro del excedente total³⁹. Los ítems más

³⁹ De acuerdo con la clasificación del DANE los gastos generales incluyen arrendamientos, alquiler de maquinaria y equipo, servicios profesionales, interés sobre créditos, seguros, agua, correo, teléfono, publicidad y propaganda, depreciación, pago de regalías, impuestos indirectos y "otros".

CUADRO XVI

**CUADRO COMPARATIVO DE
COSTOS DE MANO DE OBRA EN LA
INDUSTRIA TEXTIL PARA
DIFERENTES PAISES (VERANO
1981)**

(Todos los datos en US\$/Hora, incluye
prest. soc. donde las hay)

País	1981 Costos
Suecia	9.55
Bélgica	9.34
Italia	7.23
Canadá	6.64
Estados Unidos	7.03
Japón	4.90
Venezuela	5.63
México	3.06
Chile	2.57
Argentina	2.03
Brasil (Sao Paulo)	2.39
Colombia	1.76
Hong Kong	1.42
Corea del Sur	1.35
Taiwán	1.32

Fuente: Werner International, Textile Horizons, Dic. 1981.

importantes clasificados bajo "gastos generales" son los pagos de intereses, la depreciación, y los impuestos indirectos. El Cuadro XVIII señala que entre estos factores el pago de intereses ha experimentado el mayor incremento en importancia relativa. Como porcentaje del excedente este rubro alcanzó un máximo de 19.5% en 1974 y luego descendió lentamente antes de aumentar dramáticamente, otra vez, en 1980 (en 1981 el porcentaje no habría sido inferior). El mayor peso de los pagos de intereses es un reflejo de las elevadas tasas de interés prevalecientes en el

mercado de capitales y del mayor nivel de financiamiento industrial con recursos externos a las empresas, como se verá más adelante.

Las utilidades brutas dentro de la producción y de los excedentes experimentaron su peor descenso en los años 1973 y 1980. Sin embargo, el concepto de utilidad bruta no permite inferir nada con respecto a la tasa de utilidad, bien si ha sido muy alta o si se ha seguido una estrategia de fijación de precios oligopólicamente.

Si se comparan los márgenes de utilidad en la industria textil con los de otros sectores se encuentra que estos no son ni excepcionalmente altos o bajos sino que más bien se sitúan en la zona intermedia (véase Cuadro XIX). Sin embargo, si se contrastan con los de la industria textil estadounidense, los colombianos son, en promedio, más elevados (el doble o más). Lo que es especialmente notorio es la extrema estabilidad de los márgenes de utilidad en los Estados Unidos (entre 2 y 3.6%) mientras que en el caso de Colombia hay un mayor grado de fluctuación.

Con base en una muestra de 26 compañías textiles (sociedades anónimas) se puede afirmar que en la gran mayoría de ellas se registró una disminución en los márgenes de utilidad a partir de 1979 o 1980. El espectro en 1981 era extremadamente amplio, variando desde -28% a 21.4% lo cual señala que la recesión no ha afectado a todas las empresas con igual intensidad.

En un ambiente más o menos competitivo sería de esperar que los

CUADRO XVII

PARTICIPACION DEL EXCEDENTE DENTRO DEL
VALOR DE LA PRODUCCION BRUTA*

Año	321	3211	3213	3216	3217	3218
1970	25.0	39.0	26.2	20.6	20.1	20.7
1971	30.9	35.0	25.3	29.8	21.5	43.5
1972	30.2	36.9	29.9	27.3	16.6	28.5
1973	23.5	35.8	28.5	25.3	18.0	33.4
1974	26.8	36.5	26.2	21.7	25.5	26.7
1975	25.4	33.9	35.1	20.5	21.1	21.6
1976	30.1	33.3	21.9	34.9	23.8	21.2
1977	42.2	29.6	22.9	39.8	25.2	28.4
1978	42.9	36.6	22.8	37.3	28.3	25.6
1979	34.9	35.6	23.9	39.8	27.7	37.3
1980	30.4	30.6	24.5	35.7	31.3	20.4

* Para especificación de los subgrupos véase Cuadro I.

Fuente: Calculado con base en DANE, *Industria Manufacturera*.

CUADRO XVIII

DISTRIBUCION DEL EXCEDENTE EN LA INDUSTRIA
TEXTIL

	Utilidades brutas	Intereses pagados	Depreciación	Impuestos indirectos
1970	62.8	8.7	10.0	2.0
1971	67.0	7.7	7.3	7.3
1972	61.5	10.9	9.5	2.8
1973	48.1	17.4	11.2	3.1
1974	49.6	19.5	10.8	2.6
1975	54.2	18.3	12.5	2.8
1976	50.5	15.0	10.3	7.8
1977	43.8	13.9	8.2	14.8
1978	54.8	10.2	7.7	11.7
1979	59.5	9.7	7.9	10.5
1980	36.2	20.0	7.2	7.3

El porcentaje que falta para sumar a 100o/o lo forman los otros factores de "gastos generales" (véase nota de pie de página 32).

Fuente: Calculado de DANE. *Industria Manufacturera*.

CUADRO XIX

MARGENES DE GANANCIA EN LA INDUSTRIA COLOMBIANA

	Alimentos	Bebidas	Tabaco	Textiles y Vestido	Imprenta	Madera	Minerales no-metálicos	Metales Básicos	Maquinaria y equipo	Comercio	Agricultura
1970	8.0	11.2	7.8	12.4	11.0	11.1	19.9	11.1	5.4	2.1	15.0
1971	4.8	11.7	6.5	11.9	11.7	8.8	19.7	4.1	5.2	2.9	14.2
1972	6.4	12.0	6.2	9.5	10.5	7.8	18.9	11.4	5.0	2.5	17.4
1973	6.3	10.7	5.3	9.7	10.2	8.5	18.6	10.6	5.4	2.6	14.3
1974	8.2	9.2	4.9	7.3	10.2	15.1	19.2	13.0	6.0	3.3	8.5
1975	6.4	10.2	4.0	3.1	8.3	9.3	14.0	11.4	3.9	2.5	7.8
1976	5.7	8.8	7.5	6.4	8.5	7.2	12.6	10.5	4.4	2.2	8.6
1977	6.2	8.8	8.2	6.6	11.3	9.1	9.4	5.9	6.7	1.9	5.4
1978	8.7	10.8	8.3	7.3	12.1	11.2	11.6	8.7	5.6	2.1	24.0
1979	4.8	10.1	7.6	7.4	11.2	11.7	16.5	7.5	2.1	1.4	19.9

* Utilidades después de impuestos/ventas (incluye solamente sociedades anónimas).

Fuente: Superintendencia de Sociedades. *La Sociedad Anónima, Evaluación Financiera en la década del Setenta*. 2 tomos, Bogotá, 1981.

CUADRO XX

**DETERMINANTES DE LOS AUMENTOS EN LOS PRECIOS
TEXTILES
1970 - 1980**

	ΔIPT	$\alpha_1 \Delta IPA$	$\alpha_2 \Delta IPFA$	$\alpha_3 \Delta S+S$	$\alpha_4 \Delta R$
1971	15.6	4.93	1.09	1.17	8.41
1972	14.4	3.38	0.63	3.55	6.84
1973	28.0	6.86	8.87	2.17	10.1
1974	60.5	22.77	5.27	3.49	28.97
1975	8.7	5.09	11.49	1.8	-10.2
1976	32.9	23.13	2.92	4.3	2.6
1977	5.7	8.08	0.76	4.54	-7.7
1978	13.0	-4.10	0.52	7.19	9.39
1979	33.9	11.68	0.11	4.02	18.09
1980	23.6	8.90	0.0	6.36	8.34

$$\Delta IPT = \alpha_1 \Delta IPA + \alpha_2 \Delta IPFA + \alpha_3 \Delta (S + S) + \alpha_4 \Delta R$$

IPT:	Indice de precios de textiles.
IPA:	Indice de precios de algodón
IPFA:	Indice de precios de fibras artificiales
S + S:	Sueldos y salarios (Incl. prest.)
R:	Resto

$\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4$: Peso de cada factor en el valor de la producción del respectivo año (se supone que la relación algodón - fibras artificiales es 70/30).

precios hubieran seguido la evolución de la demanda y que las utilidades hubieran fluctuado ampliamente. Pero, por otra parte, en una industria concentrada que goza de la protección de su mercado doméstico, las empresas tienen más libertad para fijar sus propios precios y para tratar de mantener estables los márgenes de utilidad ("mark-up" sobre costos).

Se ha visto que ambas condiciones, protección y concentración, están presentes en el caso de la industria textil colombiana. Inductivamente se mostrará que la fijación oligopólica sí jugó un papel importante en la determinación de los precios. El

Cuadro XX arroja una aproximación de la incidencia de los diferentes factores en la determinación de los aumentos en el índice de precios al por mayor de los textiles. Los dos elementos más importantes en la composición de costos de la industria textil son las materias primas y los salarios.

Suponiendo que las materias primas consisten en algodón en un 70% y de otras fibras en 30% (fibras artificiales) y ponderando los aumentos de precios de estos insumos y salarios por la participación respectiva de cada elemento dentro del valor anual de la producción, es posible

calcular el aumento de precio que cada elemento por si sólo hubiera causado, *ceteris paribus* (c.p.). Por ejemplo, en 1971 el aumento en los precios de materias primas hubiera llevado a un aumento en los precios de los textiles del 6.02% c.p. y el aumentos de salarios del 1.17% c.p. Sin embargo, la suma de ambos explica menos de la mitad del alza de los textiles en ese año: 15.6%.

El análisis del Cuadro XX ilustra los puntos siguientes:

1. Los aumentos en sueldos y salarios solamente explican un pequeño porcentaje de la elevación de precios del producto final con excepción de 1977 y 1978, años en los cuales fueron sustancialmente mayores. La elevación de esos años tienen que analizarse dentro del contexto del clima económico general de ese momento (e.g. la huelga general en septiembre de 1977).
2. Los incrementos en el precio del algodón inciden mucho más y, en 1976, dan cuenta de las dos terceras partes del alza en el precio de los textiles.
3. En siete de diez años el "resto" fue responsable de 35% del aumento de precios en los textiles. El "resto" agrupa todos los demás factores mencionados antes, desde energía eléctrica sobre gastos industriales hasta el excedente con sus diferentes componentes.

Así, mientras el "resto" comprende más de las utilidades se puede, de todas maneras, afirmar que la intención de mantener el margen de utili-

dad (o de evitar que cayera fuertemente) jugó un papel en la determinación de las alzas en los precios de los textiles. 1974, 1976 y 1979 fueron años en los cuales el índice de precios al por mayor aumentó en más del 30%. Ya se ha comentado que el aumento de 1976 se debió primordialmente a los más altos precios del algodón. Sin embargo, 1974 y 1979 se caracterizaron por una constelación muy similar de factores. Ambos años marcaron el comienzo de una recesión; la producción real cayó drásticamente, se acumularon inventarios rápidamente, el precio "real" de los textiles creció (véase Cuadro XXI) y el "resto" correspondió a la mitad del incremento en precios. De esta manera los altos precios en estos años no pueden explicarse sino en función de la deliberada decisión de elevar precios para contrarrestar la adversa situación del mercado. Y, en contraste con lo sucedido en 1979, el incremento de precios en 1974 no fue suficiente para mantener los márgenes de utilidad.

En síntesis, es posible construir el siguiente esquema: en épocas de expansión económica los márgenes de utilidad son relativamente estables (aunque su nivel fue menor en el período de 1976-78 que entre 1970 y 1973); frente a una recesión se intenta compensar la baja en la demanda con alza en los precios pero, como esta estrategia no puede continuarse durante más de un año, las utilidades empiezan a resentirse porque la demanda sigue decayendo (en parte debido a los aumentos en los precios en el año anterior).

Obviamente este es un cuadro muy agregado que no reconoce dife-

CUADRO XXI

**CAMBIOS EN PRODUCCION, PRECIOS E
INVENTARIOS EN LA INDUSTRIA TEXTIL**
(Variación anual porcentual)

	Producción	IPNT	IPRT	Inventario
1971	9.1	15.6	1.04	15.7
1972	6.8	14.4	1.05	9.1
1973	3.5	28.0	1.09	30.2
1974	-14.4	60.5	1.26	56.6
1975	- 8.0	8.7	1.12	15.7
1976	20.6	5.7	1.04	29.0
1978	7.0	13.0	1.02	5.9
1979	- 5.5	33.9	1.05	36.2
1980	- 4.7	23.6	1.02	N.D.

Fuente: Calculado con base en cifras de DANE, *Industria Manufacturera* y Revista del Banco de la República.

IPNT: Índice de precios de los textiles.

IPRT: Índice de precios de los textiles/índice de precios industriales.

rencias entre las empresas. Además, hay que explicar por qué en una industria concentrada, en la cual las empresas más grandes son los líderes en los precios, las compañías pequeñas no tratan de vender a precios más bajos y de capturar así parte del mercado. Esto ocurrió parcialmente, como puede comprobarse en la mayor importancia relativa de las empresas pequeñas frente a las grandes. Como el total de los ingresos de las ventas es el producto de cantidad por precio, una rebaja en el segundo (o una relación menos rápida) se justifica desde el punto de vista del productor únicamente si las ventas son lo suficientemente mayores como para compensarlo. La capacidad instalada impone, sin embargo, un límite a cuanto se puede producir que puede frustrar cualquier deseo

de rebajar los precios. Esta restricción existió en la realidad según se ha podido comprobar en el caso de varias empresas.

Dos comentarios finales con respecto al incremento de precios. Primero, nótese que el precio real de los textiles disminuyó en la segunda mitad de la década de los setenta (con la excepción de 1979 debido a los factores que ya se mencionaron) alcanzando 0.98 en 1981. La hipótesis es la de que la aparición y el auge del contrabando de textiles en este período sirvieron para evitar una elevación todavía mayor de los precios y hacerles más acordes con las de la industria en general. Segundo, hasta este momento no se ha mencionado la evolución de la productividad en la

CUADRO XXII

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS COMPAÑÍAS TEXTILES*

	Total Sector		Muestra de 26 Compañías		
	Índice de Liquidez	Índice de endeudamiento	1977	1978	1981
1970	2.19	39.4	Índice de liquidez		
1971	1.96	41.7	I	1.90	1.60
1972	1.81	45.9	II	1.94	1.71
1973	1.79	50.5	III	1.76	1.95
1974	1.72	57.0	Promedio	1.89	1.68
1975	1.85	60.8	Razón Acida		
1976	2.01	61.0	I	1.08	0.82
1977	1.82	60.2	II	0.85	0.97
1978	1.89	59.5	III	0.99	1.27
1979	1.61	66.2	Promedio	1.09	0.93
			Índice de Endeudamiento		
			I	0.62	0.67
			II	0.42	0.51
			III	0.80	0.66
			Promedio	0.60	0.61

Fuente: Superintendencia de Sociedades. *La Sociedad Anónima, Evolución Financiera en la Década del setenta*. 2 tomos, Bogotá, 1981.

* Sociedades Anónimas únicamente.

I Compañías con más de 200 empleados.

II Compañías entre 1.000 y 2.000 empleados.

III Compañías con menos de 100 empleados.

industria textil porque ella se discutirá con más detalle más adelante. Los aumentos en la productividad son necesarios pero no constituyen una condición suficiente para reducir precios; son una condición necesaria si se supone que dentro de las reglas del juego de una economía capitalista es difícil reducir la participación de los salarios o el margen de utilidad con el fin de reducir los precios pero no es suficiente debido a que un incremento en la productividad no se traduce, automáticamente, en menores precios, ya que puede ser apropiado bien por la mano de obra, bien por el capital, o bien por ambos. De

todas maneras, la ausencia de un crecimiento significativo de la productividad en el sector textil en la década de los setenta es un elemento adicional —e importante— no para explicar la elevación de los precios sino la rigidez existente para que hubieran descendido.

VII. La Situación Financiera del Sector Textil

El análisis de la evolución de la situación financiera se centra en el conjunto del sector textil y en una muestra de 26 empresas con el fin de detectar comportamientos diferentes

según tamaño de las empresas. Una restricción que se debe tener en cuenta es que la información se refiere exclusivamente a sociedades anónimas (véase Cuadro XXIII). Además, el énfasis se hace en aquellos indicadores que señalen algo sobre la situación de endeudamiento y liquidez del sector.

La capacidad de una empresa para hacer frente a sus obligaciones de corto plazo se mide por el índice de liquidez (activos corrientes/pasivos corrientes). Mientras éste fue más satisfactorio para la industria textil durante la década, al iniciarse la recesión de 1979 comenzó a deteriorarse reflejando así el incremento en las obligaciones de corto plazo y la caída de las ventas. Aún cuando la totalidad de las empresas se vieron afectadas por igual, aquellas con más de 1.000 empleados registraron un aumento en el endeudamiento entre 1977 y 1979. Dejando de considerar los inventarios dentro de los activos corrientes (por la consideración fundamental de que éstos son de menor liquidez) la razón ácida señaló la misma tendencia a la baja en todas las empresas. La cifra de 0.76 para 1981 refleja el fuerte impacto de la recesión y la enorme acumulación de inventarios.

El índice de endeudamiento (obligaciones de corto y mediano plazo/activos totales) muestra un aumento dramático durante la década de los setenta, como que se dobla entre 1970 y 1981. En este caso el cuadro para las distintas compañías señala diferencias. Las empresas con más de 2.000 empleados registraron un crecimiento en el endeudamiento entre 1977 y 1981 y un preocupante nivel (0.8) en este último año que implica, a la hora de la verdad, que el 80% de los activos eran de propiedad de los acreedores. Las empresas medianas tenían un nivel menor en 1977 (0.42%) pero, con posterioridad a este año, siguieron la misma tendencia de las grandes sin llegar a similar grado de endeudamiento. Es bien interesante anotar que el grado de endeudamiento de las empresas con menos de 1.000 empleados era alto en 1977 (0.80) pero que éste descendió y se mantuvo en 0.65 de ahí en adelante (o sea que con ellas se retrata una imagen exactamente opuesta de la de las grandes empresas). El incremento en endeudamiento durante los setenta no es un fenómeno específico de los textiles sino, como se sabe, algo generalizado a toda la industria manufacturera. En gran parte la falta de capitalización se puede explicar por la diferente

RENTABILIDAD DE LA ACCION

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Coltejer	19.3	27.3	19.2	19.1	14.5	11.8	11.7	27.1
Fabricato	18.3	28.7	21.8	18.8	15.2	12.5	19.8	16.7
Tejicóndor	18.1	33.5	25.2	15.4	15.8	11.9	20.3	22.8
Unica	21.7	26.9	22.2	21.5	19.1	16.8	16.8	21.9

Rentabilidad = dividendo promedio/precio promedio de la acción.

Fuente: Bolsa de Bogotá. *Manual de Mercado Bursátil*.

CUADRO XXIII
PRODUCTIVIDAD EN LA INDUSTRIA TEXTIL

	Producción real/ empleo total Colombia	Valor agregado Empleo Total Colombia	Producto Real/ Empleo Total			Producto Real/ Empleo Total República Fe- deral Alemana
			3211	3213	3216	
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1971	103.8	112.2	94.8	95.3	103.3	109.4
1972	102.9	111.4	97.0	95.6	101.0	118.1
1973	99.1	100.1	88.0	96.0	100.7	124.3
1974	82.7	76.2	75.0	73.0	83.9	129.9
1975	75.2	70.5	66.2	73.2	73.4	138.2
1976	81.6	81.6	62.7	72.9	92.0	156.0
1977	95.1	100.6	80.3	83.7	106.7	158.9
1978	103.2	115.8	88.7	85.3	109.0	163.4
1979	99.4	114.0	78.0	88.9	110.2	174.2
1980	100.7	105.8	78.8	95.9	109.0	176.1

Fuente: Para Colombia: Calculado con base en DANE. *Industria Manufacturera.*

Para RFA: Gewekschaft textil and Bekleidung, RFA.

3211: Hilandería y acabado.

3213: Tejido de punto.

32.16: Tejidos de algodón.

rentabilidad de las acciones frente a los activos financieros ya que las primeras estaban en una clara desventaja debido a las tasas de interés preva-
lecientes en el mercado de capitales.

Mientras en 1981 el nivel de endeudamiento es alto para todas las empresas textiles los problemas financieros son más graves en el caso de las empresas grandes. Tal cosa puede atribuirse primordialmente a los cuantiosos gastos de inversión que efectuaron estas últimas a partir de 1978/79. Obviamente estos costos fueron tremendamente onerosos ya que las inversiones se emprendieron en una época en la cual tanto el mercado interno como el

externo se encontraban deprimidos. Además, mientras las empresas líderes de la industria (las grandes) iniciaban procesos de innovación tecnológica las otras (las medianas y pequeñas) lo habían hecho con anterioridad. Por lo tanto es posible que la reducción en el índice de endeudamiento de las pequeñas empresas fuera un reflejo de la incidencia de los altos costos financieros hasta 1977 y de una mejor liquidez después de este año.

VIII. Progreso tecnológico, productividad y empleo

El tema de la productividad es tan crucial que requiere tratamiento por aparte y con suficiente detalle.

La productividad debe medirse en términos físicos; por ejemplo, en toneladas de producción por huso por día o en metros cuadrados tejido por telar por día. Pero, con todo y que esta información es agregada, y debería adicionarse con especificaciones de acuerdo con las características de la producción, no está disponible para el conjunto del sector ni en Colombia ni en otros países. Por ello es necesario utilizar el valor agregado sobre el empleo, o la producción sobre el empleo, para llegar a una aproximación a la productividad teniendo claridad, eso sí, de las limitaciones de estos indicadores.

El Cuadro XXIII incluye la evolución de la productividad para la industria textil colombiana, y sus subsectores más importantes, y para la industria textil de Alemania Federal durante los años setenta. La diferencia entre el comportamiento de la productividad en los dos países (La R.F.A. tomada como representante de los países desarrollados) es absolutamente increíble. Mientras en Colombia la productividad se redujo entre 1971 y 1975, para elevarse posteriormente de una manera oscilante hasta alcanzar el mismo nivel de 1970 en 1980, en la República Federal de Alemania aumentó persistentemente a lo largo de toda la década y en 1980 era superior en un 76% a la de 1970. Si se mide la productividad como valor agregado sobre empleo, el cuadro es menos deprimente, pero no mucho más favorable. A un nivel más desagregado también se detallan amplias diferencias. El hilado y el acabado llevan la peor parte, seguidos por el tejido de punto; en 1980 ninguno de ellos había recuperado el nivel de productividad de 1970. En contraste, la producción de

manufacturas de algodón mejoró entre 1975 y 1979 situándose por encima del promedio de la industria colombiana pero todavía por debajo del de la República Federal Alemana.

A continuación se intenta dar respuesta a las siguientes preguntas: Cuáles fueron los factores que hicieron posible el crecimiento espectacular de la productividad en otros países; por qué el desempeño de la productividad fue tan desastroso en Colombia; y si hubo diferencias de productividad entre los distintos tipos de empresa.

La productividad de la mano de obra puede mejorarse de distintas maneras: intensificando el día laboral, combinando diferentes elementos en el proceso productivo (los factores que comúnmente se resumen bajo el concepto de "eficiencia X"), y por medio de innovaciones tecnológicas. El énfasis se coloca aquí sobre el proceso tecnológico por cuanto ésta es la fuente más importante y continua de la elevación de la productividad, y porque la información de los primeros dos sistemas prácticamente no existe.

1. Innovaciones tecnológicas

Como se mencionó anteriormente, durante la segunda mitad de la década de los setenta se observó un rápido incremento en el comercio internacional de textiles. Este fenómeno debe considerarse como una consecuencia directa de:

- a) El incremento en la productividad originado en la producción de nuevas tecnologías que permitieron a

su vez, un volumen mayor de producción.

- b) La obtención de niveles excesivos de capacidad instalada, especialmente en la producción de fibras sintéticas y artificiales, y
- c) El intento por parte de los países en vía de desarrollo de crecer económicamente siguiendo una estrategia de promoción de exportaciones dentro de la cual los bienes obvios para exportar eran los textiles.

La tecnología en la industria textil en todas las etapas del proceso de producción experimentó cambios dramáticos durante los últimos 15 años. Por ejemplo, en hilatura el proceso abierto (open-end) incorpora lo que convencionalmente eran tres procesos y es entre tres y seis veces más veloz que la hilatura de anillo (ring-spinning); en tejeduría el remplazo de telares con lanzadera por telares sin lanzadera y, más recientemente, la sustitución de este último por telares "airjet", o de agua, han multiplicado las velocidades. Además, cómo los telares nuevos tienen un ancho mayor que el de los antiguos, en uno de los nuevos puede tejerse la cantidad que antes requería dos o tres telares.

Hay que resaltar que los cambios en tecnología están prioritariamente destinados a la obtención de mayores velocidades y a la integración de procesos múltiples en etapas individuales y que estos cambios van de la mano con el avance de las fibras artificiales y sintéticas y con la mayor producción relativa de tejido de punto frente al tejido plano. Por una parte la mayor velocidad demanda fibras con

características muy especiales, de tal manera que estas últimas estén en capacidad de resistir la fuerza y la tensión de las máquinas (las fibras naturales no cumplen muy bien estos requerimientos). Por otra parte, el nivel de productividad de las máquinas de tejido de punto es todavía ocho veces más alto que el de los telares con lanzadera más rápidos⁴⁰.

Un estudio de las Naciones Unidas sobre la estructura de mercado señaló las conexiones estrechas entre la industria química, los productores de textiles y los productores de maquinaria textil reforzando el hecho de que la industria textil es el vértice menos poderoso en este triángulo y de que la cooperación cercana entre los productores de maquinaria y las compañías de fibras químicas determinan tanto la dinámica de las innovaciones tecnológicas como la composición de fibras de los insumos.

Las causas de la masiva introducción de tecnología nueva en la industria textil de los países desarrollados se resumen adecuadamente en el reporte de Naciones Unidas (1981: 1970/71): "El progreso realizado por los países en vía de desarrollo en el mercado mundial de textiles puede atribuirse en alguna medida a los bajos salarios consecuencia de la falta de sindicatos fuertes. Sin embargo, innovaciones que se combinan con racionalización de los métodos de producción incrementan la productividad en los países desarrollados a tal punto que las desventajas competitivas de niveles de salarios más altos son parcial o totalmente neu-

⁴⁰ Para una discusión sobre cambios tecnológicos véase por ejemplo Naciones Unidas, op. cit.

tralizados... Estados Unidos registra, en promedio, la productividad más elevada, en la República Federal de Alemania la productividad es un 75% de la de los Estados Unidos, en Francia un 57% y en el Reino Unido menos de un 50%... El principal factor subyacente tras la modernización y la concentración en Europa Occidental es el de los altos salarios (por cuanto la fuerza laboral europea se encuentra totalmente sindicalizada), que son un tercio más altos que los de Estados Unidos.

Los precios mundiales de los textiles tenían que crecer muy lentamente en razón del rápido incremento de la productividad, de un lado, y de una competencia feroz, de otro. Y los países en vía de desarrollo que no solamente estuvieron en capacidad de competir sino que avanzaron fueron, a su turno, aquellos cuya producción se caracteriza por la combinación de incrementos grandes de productividad y de bajos salarios obteniendo así una ventaja doble (léase Corea del Sur).

2. Productividad en la industria textil colombiana

La triste evolución de la productividad en la industria textil colombiana es atribuible en buena parte a la tardanza en introducir innovaciones tecnológicas, especialmente en las empresas grandes. Si se analiza la evolución del parque industrial textil durante los años setenta se observa que los avances se han llevado a cabo en maquinaria de tejido de punto (circular, Raschel, Tricot). El aumento en el número de telares y de husos no indica nada, sin embargo, con respecto a sus características, o si esta

expansión corresponde a telares con o sin lanzadera.

El Cuadro XXIV provee información general sobre las inversiones en la industria textil. La primera columna muestra las importaciones de maquinaria textil, indicador que constituye una buena aproximación a la inversión total por cuanto la maquinaria se importa en su mayoría. Durante la recesión de 1974/75 las importaciones cayeron; crecieron rápidamente en 1976/77 y nuevamente lo hicieron en 1980/81. Pero, mientras la inversión en el sector textil como porcentaje total de la inversión en el sector manufacturero fue superior, en la mayoría de los años, a la participación correspondiente del sector en la producción total, ella ha venido disminuyendo. Finalmente, si se considera la participación de las tres grandes empresas en la inversión total del sector textil se detecta que ésta fue mucho menor que su respectiva participación en la producción (alrededor de 40%). Y que no fue sino hasta 1977 cuando esta participación volvió a crecer drásticamente siendo mayor el 50% en 1980.

Los grandes aumentos en la inversión realizados por las tres empresas de mayor tamaño con posterioridad a 1977 se reflejaron en un aumento en su productividad entre 1977 y 1981 (ver cifras a continuación) en por lo menos dos de ellas:

La mayor parte de estas inversiones se destinó a remplazar maquinaria ya existente (considérese, por ejemplo, la nueva planta de acabados de Coltejer, "Echavarría", cuyas especificaciones incorporan los desarrollos tecnológicos más recientes.

**AUMENTOS DE PRODUCTIVIDAD EN LAS 3 EMPRESAS
TEXTILES DE MAYOR TAMAÑO**
(En término físico, 1970 = 100)

	Hilandería			Tejeduría		
	1974	1977	1981	1974	1977	1981
1.	96.0	89.0	90.0	72.0	83.0	72.0
2.	110.8	103.3	118.0	83.7	87.3	93.0
3.	94.8	96.4	104.2	99.8	106.4	113.9

(El número no refleja en ningún caso, una jerarquía de las compañías).

Con todo, en ninguna de las tres empresas en consideración los telares de proceso abierto o los telares sin lanzadera comprendían más del 10% de la respectiva maquinaria en hiladura o tejeduría en 1981. Ello indicaría que el proceso de renovación está apenas iniciándose en estas empresas y que todavía falta mucho trecho por recorrer. Simultáneamente habría que anotar que no todas las fábricas muestran un mismo grado de retraso tecnológico.

Con base en una muestra de 41 empresas textiles (que constituían el 72% de la producción textil) se analizaron la producción y productividad de los distintos subconjuntos para el período 1971 — 1979 con los siguientes resultados. En la industria textil en conjunto la producción bruta creció 6.23 veces en términos nominales. 17 firmas de la muestra registraron un crecimiento superior al del promedio sectorial; de estas 8 aumentaron su producción más de diez veces. Estas 8 son empresas medianas y pequeñas. La productividad promedio de la industria textil aumentó 5.52 veces en el período en consideración (en términos nominales). Las 8 empresas cuya producción creció más aceleradamente fueron también las que registraron

mayores incrementos en la productividad (7.18), seguidas por las dos compañías más grandes de la industria (5.91) a pesar de que estas últimas se caracterizaban por tener los niveles más altos de productividad. Los aumentos en productividad en esas 8 empresas fueron el resultado de varios factores: innovación tecnológica, especialización en la manufactura de unos pocos productos y, en algunas, de la producción de tejido de punto con base en fibras sintéticas y artificiales, siendo difícil establecer la incidencia de cada factor. El bajo ritmo de la inversión de las tres empresas de mayor tamaño hasta 1977 y, consecuentemente, la alta participación del resto del sector dentro de la inversión, señala la importancia relativa de ésta desde muchos años antes de 1977. Sin embargo, de la consideración de tamaño no se desprende nada con respecto a la calidad: es la correlación entre crecimiento rápido de la productividad y tamaño lo que permite inferir que las empresas grandes han debido actualizarse mucho más pronto en materia de cambio tecnológico.

Podría afirmarse que, en general el desempeño de las compañías productoras de tejido de punto medianamente la utilización de fibras sintéticas,

CUADRO XXIV

INVERSIONES EN MAQUINARIA EN LA INDUSTRIA TEXTIL

	Importaciones de maquinaria tex- til ¹	Inversiones en maquinaria in- dustria textil/ industria manu- facturera ²	Inversiones en maquinaria textil de las tres Cías. más grandes como % del total ³
1970	17.565.663	18.1	N.D.
1971	22.640.367	20.1	N.D.
1972	30.309.429	23.3	N.D.
1973	33.014.417	20.4	22.8
1974	26.090.929	19.9	24.1
1975	16.042.388*	14.0	10.2
1976	25.567.174	12.2	11.0
1977	40.494.746	9.3	32.1
1978	46.592.156	17.1	41.7
1979	50.140.215	16.7	43.0
1980	58.803.356	16.7	55.4
1981	82.780.683	N.D.	N.D.

N.D. No disponible.

* Registro Banco de la República.

¹ En US\$ corrientes calculado de DANE. Anuario de Comercio Exterior.² Calculado de DANE. *Industria Manufacturera*³ Encuesta FEDESARROLLO, DANE, *Industria Manufacturera*.

y que siguen estrategias agresivas de mercadeo (la mayoría de ellas localizadas en Bogotá) ha sido mejor, en términos de producción y de productividad, que el de las empresas que usan el algodón y no se han renovado tecnológicamente. Desde luego ésta sería una visión muy general; el hecho es, con todo, que la "crisis" de la industria textil no es un fenómeno tan general y que los problemas peculiares de un grupo de empresas (incluyendo las más grandes) se refieren a unas empresas específicas y no al conjunto de la industria.

La pregunta, entonces, es la de cómo explicar que una industria

como la colombiana, que en los años sesenta era considerada una de las más modernas y eficientes de América Latina, hubiera perdido el tren del progreso tecnológico en una época en la cual el cambio tecnológico ha sido tan acelerado? Igualmente, cómo explicar que unas compañías que en los años treinta lograron introducir los más modernos equipos disponibles⁴¹ no se hubieran modernizado tecnológicamente cincuenta años más tarde? La respuesta a estos interrogantes es necesariamente compleja. Una relativamente moderna industria textil en los años sesenta ex-

⁴¹ Véase Montenegro op. cit.

pandió su producción rápidamente y sin dificultades aprovechando el auge interno y externo de finales de los años sesenta y principios de los setenta. Pero la existencia de un mercado interno cautivo, y el éxito parcial de elevar precios para compensar las caídas de la demanda, perdieron su relevancia con el aumento del contrabando, fenómeno que ha ido capturando una cada vez mayor participación del mercado doméstico. En ese momento hubiera debido ser absolutamente evidente para todos y cada uno de los productores que era necesario hacer algo para mejorar la competitividad de la producción textil nacional.

No quiere lo anterior decir que el "empresario racional", respetado tanto por los economistas teóricos, se hubiera convertido en una ficción en el caso de los productores textiles colombianos. Seguramente ocurrió que un conjunto de circunstancias específicas les facilitaron comportarse por muchos años en la forma en que lo hicieron. Desde una perspectiva diferente, varias empresas especialmente las grandes— sí se comportaron muy racionalmente, diversificando sus inversiones hacia otros sectores en una situación de estancamiento de la demanda y de altas tasas de interés, entre otros, hacia las instituciones financieras. Es importante detenerse en este punto, así sea brevemente, por dos razones. Primero, porque ello muestra que la tasa de interés no sólo entra como componente de los costos de producción, como se discutió antes, sino que también refleja un costo de oportunidad al indicar la rentabilidad de invertir en el sector financiero. Segundo, porque podría formularse el interro-

gante de si el crédito que las instituciones del gobierno otorgaron con largueza al sector textil se utilizó en la adquisición de propiedades en sectores diferentes al textil.

Muchas empresas —especialmente las antioqueñas— efectuaron inversiones en compañías de reforestación por cuanto ellas eran deducibles de los impuestos. Ejemplos del proceso de diversificación, y en algunos casos de formación de conglomerados en la industria textil, pueden citarse: en 1980, Satexco tenía una participación parcial en otras empresas textiles; Polímeros poseía acciones en compañías textiles, en instituciones financieras, en agricultura y en la más grande compañía de aviación; Fabricato participaba en otras firmas textiles, en instituciones financieras y en el sector metalmecánico; Enka poseía acciones en empresas textiles, en instituciones financieras y en otra industria química; Celanese tenía una participación parcial en otras empresas químicas y en corporaciones financieras; Coltejer era dueña de un gran número de acciones en otras compañías textiles (Polímeros Colombianos, entre otras), en instituciones financieras, en el sector metalmecánico, en agricultura, en la producción de papel; la Compañía de Empaques en el sector financiero y en el textil; Tejidos Unica en otras empresas textiles y en instituciones financieras; TejiCondor en el sector alimentos, en el sector financiero y en el metalmecánico, etc., etc., etc.

3. Las implicaciones del progreso tecnológico sobre el empleo

El nivel del empleo en una economía capitalista es directamente pro-

porcional a la inversión y a la producción e inversamente proporcional a la relación capital-empleo en el proceso productivo, *ceteris paribus*. El empleo en la industria textil colombiana alcanzó su más alto nivel en 1977 con 78.162 empleados. En 1978 se redujo en 1.4%, en 1979 en 1.9%, en 1980 en 4.9% y en 1981 en 6.3. La rápida caída del empleo con posterioridad a 1977 se debió, por una parte, a la desaceleración de la producción (recesión) y, por otra, al proceso de renovación tecnológica, especialmente en las grandes empresas, porque:

- a) Los nuevos equipos no son una ampliación del parque de maquinaria existente, sino, frecuentemente el remplazo de la maquinaria vieja.
- b) La nueva tecnología requiere mucho menos utilización de mano de obra para generar la misma producción.

Es de mucha importancia tener en cuenta el hecho de que la industria textil, que fue alguna vez la industria intensiva en mano de obra *por excelencia* ha dejado de serlo y cada día es más y más intensiva en capital, generando menos y menos oportunidades de empleo. La ANDI, en un análisis de una muestra de proyectos industriales encuentra que en 1979 se requería \$7 millones para crear un nuevo empleo en la industria textil (vs. \$ 5.8 millones para el promedio de la industria), en 1980 \$ 15.85 millones (vs. \$ 7.12 millones) y, en 1981, \$ 23.4 millones (vs. \$ 17 millones).

Las consecuencias sobre el desempleo de la introducción masiva de

tecnología se subestiman frecuentemente, o simplemente no se consideran, previendo que el empleo se recuperará una vez la economía vuelva a su trayectoria normal de crecimiento. Sin embargo, como ya se anotó, el proceso de renovación de maquinaria vieja apenas ha comenzado y, como quiera que va a continuar, habrá cada vez más desempleo. Además, las tasas de crecimiento de la producción requeridas para compensar la mayor intensidad de capital son muy altas. En el mejor de los casos el actual nivel de empleo se volverá a registrar en el futuro pero el sector ya no se podrá considerar como ejemplo de una industria masivamente generadora de empleo.

Si las experiencias de otros países se pueden considerar significativas hay que esperar una reducción del empleo en la industria textil. Entre 1973 y 1976 se perdieron 273.000 empleos en la industria textil de países miembros de la CEE: 13.000 en Holanda, 17.000 en Bélgica, 94.000 en Alemania Occidental, 4.000 en Dinamarca, 3.000 en Irlanda, 41.000 en Italia, 60.000 en el Reino Unido y 41.000 en Francia⁴². Una parte de esta caída es atribuible a reducciones de la producción pero otra, e importante, a las constantes renovaciones tecnológicas con aumentos en la productividad. Froebel et. al⁴³ comentan que la caída drástica del empleo en la industria

⁴² Vincent Cable. *World Textile Trade and Production* The Economist Intelligence Unit Ltd., EIU Special Report No. 63, 1979, p. 87.

⁴³ Folker Froebel, Juergen Heinrichs, Otto Kreye. *Die neue Internationale Arbeitsteilung*. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1977.

textil alemana (de 620.000 en 1960 a 342.000 en 1976) fue primordialmente causada por los aumentos en productividad y no por una reducción de la producción.

Es absolutamente ilusorio pensar que la industria textil en Colombia, un país firmemente integrado con el sistema económico internacional, pueda avanzar sin efectuar una sustancial renovación tecnológica. La mejora de la productividad es uno de los requisitos claves para que esta industria sea nuevamente competitiva. Volviendo por un momento al argumento de los "salarios demasiado altos", debe dejarse muy claro que el éxito de los países exportadores del Asia no solamente consistió en combinar alta productividad con bajos salarios sino, también, que las condiciones de vida son aún peores allá que aquí⁴⁴. Las implicaciones de tratar de imponer condiciones similares en Colombia han sido bien sintetizadas por Félix Moreno: "Analicen ustedes en el campo textil cuánto cuesta la mano de obra colombiana frente a la mano de obra coreana o taiwanesa. Nos encontramos ahí con un problema político muy delicado; si nosotros tenemos tanto desempleo o más que Taiwán o Corea, por qué no tenemos una mano de obra tan barata como la de ellos?. Porque ni en Corea ni en Taiwán han tenido el desarrollo político y social que les permita la sindicalización; en esos países hay una dictadura fascista establecida por años, protegida por el capital norteamericano para que permanentemente sea una fuente barata de mano de obra para las empresas transnacionales"⁴⁵.

⁴⁴ Para una buena descripción véase Froebel et. als. op. cit. p. 100.

IX. Conclusiones

"Cuando..., bajaron los precios internacionales de textiles, a la industria de hilados y tejidos de algodón se le planteó la alternativa de desaparecer o luchar por desplazar las importaciones. Si quería sobrepasar ese mercado relativamente estrecho,..., la industria nacional debería entrar a competir en el mercado de géneros de calidades superiores. Este reto que enfrentaba la industria textil implicaba un elemento esencial: la introducción de cambio tecnológico"⁴⁶.

Con todo y que esta cita se refiere a lo que ocurría a finales de los años veinte ella parece igualmente apropiada para la situación vigente cincuenta años más tarde. El cambio tecnológico siempre ha sido un factor decisivo en el proceso de acumulación por lo cual es imposible para la industria textil ignorar este factor dentro del marco competitivo de la actual economía mundial.

El elemento clave en una explicación de la pérdida de competitividad de la industria textil colombiana es el de la elevación de los precios de los textiles ya que éstos no han guardado proporción con la evolución mucho más modesta del precio de los textiles en el mercado internacional. Por eso, lo esencial en el corto y mediano plazo es la reducción de los precios...

Con la industria colombiana y la economía en general atravesando por

⁴⁵ Félix Moreno Posada "La política de importación tecnológica en Colombia" III. Congreso Nacional Textil, Acoltex, Oct. 1981, Medellín.

⁴⁶ Montenegro, op. cit. p. 140.

una de las peores recesiones en décadas, es difícil que un sector particular pueda volver a crecer autónomamente. Por el contrario, una reactivación de la industria textil tiene que estar encuadrada dentro de un proceso de renovación dinámica de la totalidad de la economía. Sin embargo, las compañías textiles pueden comenzar mañana a reducir gradualmente sus precios, otorgando descuentos para rebajar sus enormes inventarios. Esta sería una alternativa en la lucha contra el contrabando, y en el ensayo de capturar el mercado doméstico preferible, a todas luces, a las medidas de restricción de las importaciones.

En el largo plazo, sin embargo, deberían seguirse varias estrategias para asegurar que los menores precios de textiles constituyan una parte integral de la mayor acumulación dinámica en la industria textil.

1. La política de renovación tecnológica debe llevarse a cabo sin demora buscando constantemente mejoras en la productividad. Es importante considerar todo el proceso de la producción como un continuo en el cual los aumentos en la producción en las distintas partes forman un todo coherente, en vez de dejar unos elementos por fuera del proceso de renovación, generando de esta manera un cuello de botella dentro de la cadena. El proceso exige, obviamente, cuantiosos recursos financieros que posiblemente no están al alcance de las compañías afectadas — especialmente en un tiempo de recesión económica. Por tanto va a ser necesario que el gobierno colabore financieramente. Estos créditos, sin embargo, deben con-

dicionarse a: a) su utilización en procesos de modernización y no en otros propósitos y, b) la reducción de los precios de los textiles.

2. El cultivo del algodón debe reactivarse. Las investigaciones de cómo hacerlo y mediante cuáles instrumentos aumentar la productividad deberían iniciarse inmediatamente para que las medidas necesarias se puedan adoptar. La reactivación del cultivo del algodón no solamente es importante para la industria textil, de tal manera que ella pueda gozar del menor precio de uno de sus insumos (en comparación con los internacionales) sino, también, debido a las implicaciones sobre el empleo. El número de personas que se gana la vida cultivando o recolectando algodón es 4 o 5 veces mayor que el empleo en la industria textil.
3. La rebaja de las tasas de interés no es importante únicamente en el caso de la industria textil sino en el de la industria manufacturera en general. Por un lado, ello reduciría los costos de producción y, por otro, igualmente importante; aumentaría la rentabilidad de expandir la producción industrial frente a la de las actividades financieras.
4. Un grupo de empresas, incluyendo las de mayor tamaño, tendrán que diseñar estrategias de mercadeo más agresivas, siendo mucho más flexibles en su producción para poder así satisfacer la variada demanda del consumidor. El argumento de que la dictadura de los creadores de la moda (que demandan estilos diferentes y telas de composición diferente varias veces

al año) se debería derrocar es válido tanto teórica como prácticamente. Sin embargo, es difícil de aplicar en esta sociedad de consumo en la cual los valores de la moda se han universalizado.

5. La tendencia hacia la conglomeración en una economía capitalista es inevitable y no se puede frenar con leyes y controles. Pero lo que sí puede hacer el gobierno es asegurar que cualquier ayuda a la industria textil —cualquiera que sea su forma— no se utilice para seguir ese proceso. Además, vale la pena evaluar si los conglomerados de esta industria no deberían ser forzados a aprovechar su diversificación hacia otros sectores para transferir parte de la liquidez de sus otras actividades a la textil, adoptando esta medida como paso previo a la ayuda estatal.

6. El mercado internacional de textiles es extremadamente competitivo y no va a constituir un motor de crecimiento para la industria textil colombiana en el corto y en el mediano plazo. No obstante hay varias cosas que se pueden hacer. En primer lugar los productores de textiles deben desarrollar una mentalidad exportadora. Lo que implica concientizarse del tipo de productos que se demandan en el mercado internacional y hacer esfuerzos arduos por venderlos. Resulta absolutamente sorprendente que algunas empresas que exportan hasta el 30% de su producción consideran todavía sus exportaciones como residuales. El hecho de que en los últimos dos años las empresas textiles colombianas no hubieran participado en las

ferias internacionales de textiles es, además, un ejemplo de la carencia de una mentalidad de exportar que se percibe en la actualidad. En segundo lugar, a pesar de la fuerte competencia en el mercado mundial, a Colombia le han sido asignadas cuotas de exportación a los Estados Unidos y la CEE que no ha podido llenar pero que, por lo menos, podría satisfacer en el futuro. En tercer lugar debe examinarse en detalle la posibilidad de introducir nuevos mercados; los del Caribe y la América Latina podrían constituir una alternativa. Los subsidios gubernamentales a las exportaciones deberían orientarse prioritariamente a apoyar las ventas externas de estos productos. Finalmente, una más rápida devaluación aumentará la competitividad de las exportaciones textiles. Pero esto es una arma de doble filo por cuanto en el corto y en el mediano plazo habrá necesidad de importar una gran cantidad de maquinaria y de equipos nuevos que obviamente resultarán más costosos si el ritmo de la devaluación se acelera. Valdría la pena contemplar la posibilidad de establecer tasas de cambio diferenciales para las exportaciones de textiles y las importaciones de maquinaria— por lo menos en el corto plazo.

7. En cuanto al estímulo de la demanda interna de textiles tres factores son importantes: a) El contrabando no disminuirá si las condiciones que lo hacen rentable no se modifican, siendo una crucial la diferencia entre los precios internos y externos de los textiles, b) La redistribución del ingreso, o el

aumento sustancial en el ingreso real de aquellos grupos cuya propensión al gasto en bienes de consumo no duraderos forma la base para el crecimiento del consumo masivo de textiles (y no solamente de textiles) y c) Precios relativos más bajos y más flexibles de parte de los productores textiles aumentarían la demanda de textiles nacionales por parte de los confeccionistas que, hasta el momento, han venido importando una parte sustancial de sus insumos.

8. El gobierno y algunos sindicatos textiles tienen que dejar de lado la ilusión de que al menos en el corto y mediano plazo (y muy probablemente en el largo plazo también) una reactivación de la industria textil que se sustente en el incremento de productividad es compatible con mantener el nivel del empleo en el sector. Tener claro el conflicto que existe entre la reorganización de la industria y el mantenimiento del empleo (olvidándose de cualquier aumento) es la primera condición para encontrar una solución, por cuanto ello obliga a atender la cuestión del desempleo como un asunto pendiente cuyo tratamiento re-

quiere políticas específicas. En tiempos de crisis económica en los cuales un puesto de trabajo se considera un privilegio y no un derecho, los sindicatos textiles se encuentran en una posición difícil. En el largo plazo la reducción del número de horas trabajadas por semana, y la introducción de seguro de desempleo, contribuirán a resolver el problema creando más empleos y aliviando a los desempleados. Sin embargo, como tales metas no se pueden lograr en forma inmediata, ni dentro de un sector individual, otras políticas especiales son necesarias en el corto plazo.

La industria textil en Colombia no desaparecerá si los cambios que se requiere empiezan a introducirse desde ayer mismo, si se reducen los precios, si los productores textiles reaccionan prontamente, si el gobierno interviene para ayudar —pero a base de imponer condiciones. Si las reglas que se fijen no se cumplen, por ejemplo la rebaja de los precios, se deberán imponer controles de precios o dejar que el privilegio de producir se transfiera de unos empresarios insensibles hacia el Estado.

Sindicalismo y política económica*

*Guillermo Perry Rubio
Hernando Gómez Buendía
Rocío Londoño Botero*

A. Introducción

Una de las transformaciones más importantes del movimiento sindical en los países industrializados a lo largo del presente siglo, y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, ha sido la permanente expansión de su actividad desde la mera reivindicación frente al patrono a la discusión y negociación de virtualmente todos los temas de política económica y social. Ello obedeció principalmente al "descubrimiento" keynesiano de cómo la gestión macroeconómica era crucial para determinar la tasa de inflación, y en consecuencia el poder adquisitivo de los salarios, y el nivel de actividad económica, y por lo tanto la tasa de desempleo; el papel creciente del

Estado en la prestación de servicios que tocan de cerca el nivel de vida obrero (educación, seguridad, social, salud...) y, no menos, al crecimiento considerable del empleo gubernamental, fruto a su vez de este nuevo intervencionismo¹.

En algunos países latinoamericanos —Argentina, Bolivia, Chile y Brasil— el sindicalismo ha tenido igualmente influencia notable sobre el rumbo de la política económica y social, al menos durante ciertos períodos. En cambio, pese al desarrollo de su capacidad de negociación dentro del sector privado, y de su amplia cobertura y militancia dentro del sector estatal, el movimiento sindical colombiano ha tenido muy escaso impacto aparente sobre las decisiones de política económica. Más aún, su presencia en la discusión pública de dichas políticas ha sido tradicionalmente exigua excepto en campos específicos como el petróleo

* Este artículo resume algunos aspectos del proyecto de investigación realizado por los autores en FEDESARROLLO con el auspicio de la Fundación Ford, que será publicado próximamente. Hernando Gómez Buendía y Guillermo Perry Rubio colaboraron en su calidad de investigadores de FEDESARROLLO; Rocío Londoño Botero, profesora de sociología de la Universidad Nacional, como investigadora visitante.

¹ Véase G. Perry: "Sindicalismo y política económica. Un análisis comparativo de experiencias europeas y latinoamericanas", *Revista Nueva Crítica*, No. 1, 1982.

o la educación, respecto de los cuales ha logrado mayor incidencia.

Durante los años setenta, sin embargo, comienza a advertirse una mayor preocupación del movimiento sindical frente a ciertos aspectos generales de la política económica, y esta tendencia se hace aún más evidente a principio del decenio en curso. Resulta pues del mayor interés examinar la posición de la clase trabajadora organizada frente a las grandes decisiones de política económica, entender el por qué de su gradual y creciente toma de conciencia, evaluar hasta dónde ha sido exitosa en sus reclamos y aportar elementos de juicio para prever el papel futuro del sindicalismo colombiano.

B. Las posiciones del sindicalismo

La paciente inspección de documentos y archivos, al igual que las entrevistas de profundidad con dirigentes sindicales de todas las tendencias, pone de presente dos hechos de gran interés. Primero, el relativo silencio de las confederaciones acerca de la política macroeconómica hasta el final de los años sesenta; más exactamente, el "estilo" típico consistía en la negociación colectiva a nivel de empresa, la exigencia de modificaciones determinadas al Código del Trabajo y los pronunciamientos "ideológicos", bastante genéricos, acerca del rumbo global del país. Segundo, durante los años setenta el sindicalismo comienza a perfilarse como interlocutor efectivo de la política económica, si bien sus planteamientos son más insistentes y más específicos en ciertas materias que en otras. Como sería de esperar los salarios y prestaciones laborales

ocupan el centro del debate, seguidos por la inflación y luego por la política social y de servicios públicos; más tarde viene el complemento de medidas industriales, financieras y de comercio exterior que parecen causantes de la recesión observada hacia el final de la década; otras áreas, tales como la política agraria y fiscal, continúan relativamente descuidadas. Dejando por ahora el cambio de actitud sindical entre uno y otro período, conviene descubrir el contenido de la argumentación obrera.

1. Salario Mínimo

El único organismo decisor de la política macroeconómica (no se incluyen aquí el ISS, el SENA y sus similares) donde la clase trabajadora tiene representación formal es el Consejo Nacional de Salarios, cuya atribución principal es fijar el salario mínimo. No extraña pues que la posición sindical a este respecto se encuentre bien elaborada; las dos confederaciones allí presentes —UTC y CTC— han insistido en efecto sobre cinco puntos principales:

- Debería discutirse no el salario mínimo a secas sino el salario vital mínimo; vale decir, el que requiere una familia obrera para su subsistencia. Gremios y Gobierno responden a esta tesis que, aún si la necesidad familiar es uno de los elementos que habrían de tenerse en cuenta, se trata en esencia de un instrumento regulador del mercado laboral cuya finalidad es múltiple y sobre el cual inciden muy distintas restricciones.
- En la práctica por tanto, la controversia gira en torno al monto de

los reajustes nominales del salario mínimo. Aunque la posición relativa de gremios y gobierno varía de una a otra convocatoria, usualmente arguyen ambos que alzas superiores al costo de vida redundarían en mayor desempleo y en perjuicio de la pequeña industria. A lo cual oponen las centrales que el efecto eventual del salario mínimo es escaso dada su cobertura reducida, que no hay justicia en subsidiar la pequeña industria a expensas del trabajador, y que tanto las dificultades que afronta ella como el desempleo mismo resultan de errores o carencias en la política gubernamental.

- En tercer lugar, las confederaciones han buscado unificar el salario mínimo en todo el territorio nacional. La SAC (apoyada con frecuencia por el gobierno) ha presentado recurrentemente la objeción de que ello significaría más alto desempleo rural; por contra, dicen las federaciones que la dispersión induce migración y agrava el desempleo urbano, siendo así que éste resulta humana y socialmente más gravoso que el subempleo rural. Las centrales privilegiaron la unificación también por razones de estrategia; no solamente resultaba más fácil negociar 2 categorías de salario, y no 27 como ocurría inicialmente, sino que el proceso de unificación facilitó la elevación del salario mínimo promedio.
- De otra parte, los trabajadores han planteado en varias ocasiones que el Consejo se ocupe de temas más amplios de la política salarial y

otras materias. Por ejemplo, en 1977 llevaron a su seno la propuesta de un ajuste del 50% en todos los salarios y de cumplimiento de la norma vigente sobre prima móvil; buena parte de las reuniones se dedicaron entonces a discutir la posibilidad jurídica de que el Consejo abocase tal tema, lo cual finalmente condujo al retiro de las deliberaciones por parte de UTC y CTC. En 1981 la CGT, invitada por primera vez a participar del Consejo, propuso además que se considerase la "upaquización" de los salarios. Así mismo, las centrales han llevado siempre al organismo sus propuestas sobre control o congelación de precios y han sugerido que se le dote de poderes al respecto, con el argumento de que no tiene sentido determinar el salario nominal si no se limita el ritmo de alza en los precios.

- Por último, los trabajadores han planteado reformar a la composición y operación del Consejo. Concretamente, han solicitado una y otra vez que se invite a otras confederaciones a participar en él, y en 1978, la UTC demandó el alza decretada en forma unilateral por el gobierno. Por supuesto quienes no participan del Consejo han impugnado siempre sus decisiones y su legitimidad misma.

2. Prestaciones y Salario Integral

Durante los últimos quince años se han producido distintas medidas y propuestas orientadas, bien a abolir algunas prestaciones sociales e incorporarlas al salario, que entonces sería más o menos "integral", o bien a re-

formar el régimen prestacional, especialmente en lo referente al auxilio de cesantías.

Bajo el gobierno Lleras Restrepo se presentó el informe de la OIT, "Hacia el Pleno Empleo" el cual sugirió que el salario integral y en particular la eliminación de la cesantía, harían una importante contribución a solucionar los problemas de empleo. La OIT no ofreció evidencia cuantitativa alguna, lo cual, dicho sea de paso, ha caracterizado hasta hoy el debate, y sugirió que el tema fuese estudiado con mayor detalle por una comisión tripartita. No obstante, el gobierno buscó congelar las cesantías en Fondos Nacionales del Ahorro destinados a financiar la construcción de vivienda, donde se reconocía un interés módico a los trabajadores; esta iniciativa tuvo éxito en lo tocante a los trabajadores del sector público. Con posterioridad, el gobierno Pastrana creó los Fondos de Capitalización Regional, alimentados por las reservas para cesantías, pero el Consejo de Estado declaró inexecutable la medida. A su turno, López Michelsen insistió desde la Presidencia en la iniciativa del salario integral y obtuvo un respaldo considerable por parte de los gremios.

En los últimos años se han esbozado propuestas de alcance más limitado y que pueden agruparse bajo tres grandes rubros:

- Adopción del salario integral para algunos trabajadores. Esta categoría cubre la idea de adoptar el régimen del salario integral para la pequeña y la mediana industria; la de permitir negociaciones de salario integral con ciertos tipos de

trabajadores (hoy en día las prestaciones son irrenunciables) y la de ampliar los períodos de prueba, que no son cubiertos por el régimen prestacional.

- Creación de fondos de ahorro o corporaciones a los cuales se destinarían las cesantías, con el propósito de liberar las empresas de la carga de la retroactividad o retrospectividad; tales propuestas son similares a aquellas que en su momento quisieron implantar el gobierno Lleras Restrepo y el gobierno Pastrana.
- Eliminación total o parcial de los riesgos de la retroactividad sin retirar los fondos de la empresa. Dentro de este renglón caen las propuestas que buscan establecer un seguro de desempleo, un seguro de cesantías, y de eliminar el ajuste retroactivo sobre las sumas ya retiradas por el trabajador.

El movimiento sindical ha rechazado en forma unánime todas las anteriores medidas y propuestas. Los argumentos a favor de su posición pueden resumirse en seis puntos, así:

- Si bien las prestaciones tuvieron origen paternalista y hasta mantienen ese sabor, al trasladarse gradualmente al texto de las convenciones colectivas se han convertido en genuinas conquistas sindicales a las cuales sería impropio renunciar, máxime en ausencia de toda compensación.
- El valor real de las prestaciones ha crecido más rápidamente que el del salario base, y aún ha contrarrestado en parte el deterioro del

ingreso laboral urbano durante la mayor parte de la década. Aunque hay aquí algo de ilusión contable² esta apreciación es verdadera, y de modo especial para el sector público donde las alzas al salario base se recortan año con año por decisión del gobierno central, de suerte que la negociación aquí se reduce habitualmente a prestaciones, subsidios y reclasificación de cargos. Así, no sorprende que sean los sindicatos oficiales quienes expresan más radical oposición a la idea del salario integral.

- Relacionado con lo anterior, se nota cómo las prestaciones estipuladas en especie conservan automáticamente su valor real, y cómo ellas tienden por lo regular a ser pactadas por plazo indefinido. En contraste, la corrección de salario debe ser reconquistada cada año o cada par de años y su carácter nominal arriesga ser devorado por la inflación.
- Por las razones anteriores, “la existencia de las prestaciones facilita la negociación obrero-patronal, evitando confrontaciones esporádicas más agudas.
- Al eliminar prestaciones como la cesantía o la indemnización por despido aumentaría la inestabilidad laboral por cuanto se incurriría en menores costos al liquidar al personal; los voceros gremiales no ignoran este efecto, pero afirman

que una mayor inestabilidad es “eficiente” y conduciría a la apertura de fuentes de trabajo adicionales.

- Las prestaciones, y en particular la cesantía, constituyen un ahorro forzoso que es conveniente para el trabajador y para la economía, puesto que de otra forma el empleado no ahorraría magnitudes similares para riesgos futuros; en especial señala la contribución histórica de las cesantías a la solución del problema de vivienda.

3. Política Anti-Inflacionaria

Uno de los cambios más notorios en el comportamiento de la economía colombiana en los años setenta con respecto a las décadas anteriores, fue sin duda la aceleración del proceso inflacionario, que de niveles inferiores al 10% promedio anual, e incluso menores al 7% entre 1967 y 1970, se elevó al orden del 14% en 1971 — 1972 y del 25% en adelante. De hecho, la preocupación de las autoridades en cuanto al manejo de la política de corto plazo se centró en el intento de controlar dicho proceso, que por lo demás constituyó el eje del debate económico a lo largo del decenio.

Una de las principales consecuencias de la aceleración del proceso inflacionario fue el deterioro más o menos continuo del salario real urbano promedio entre 1971 y 1977, cuando éste había venido elevándose en forma paulatina por lo menos entre 1965 y 1971. No es de extrañar así que al frente de los pronunciamientos y movilizaciones generales del sindicalismo pasara la exigencia simultánea de alzas generales de

² La retroactividad de las cesantías no retiradas en realidad las hace elevar en la misma proporción que el salario. No obstante, el contabilizar los reajustes en años posteriores al de causación de la cesantía, tiene el efecto de hacer aparecer mayor su crecimiento.

salarios y control de precios. En efecto, el acontecimiento sindical más prominente de la década —el Paro Cívico Nacional de septiembre de 1977— se realizó alrededor de un pliego suscrito por la mayoría de las vertientes sindicales donde, entre varias reivindicaciones de índole laboral, sindical y de libertades políticas, aparecen como primeros dos puntos de exigencia de un aumento general en los salarios del 50% y la de congelar el precio de los artículos de primera necesidad, de los arrendamientos y de las tarifas de servicios públicos. Dichas peticiones fueron reiteradas a lo largo del período en numerosos documentos conjuntos o individuales de cada corriente sindical y motivaron paros o cuasiparos nacionales en 1971, en 1981 y en 1982.

El vínculo entre la posición obrera y el proceso inflacionario que sufrió la economía colombiana se hace más evidente al observar cómo van incluyendo progresivamente exigencias de control o congelación de precios sobre aquellos rubros cuyo costo al consumidor crece en mayor medida en diferentes momentos de la década. Así, las peticiones se centraron inicialmente sobre “artículos de primera necesidad”, alimentos en particular; luego fueron incluyendo los arrendamientos y el costo financiero de la adquisición de vivienda; finalmente, se refirieron a las tarifas de diversos servicios públicos. En la realidad, el precio de los alimentos aumentó más que el promedio general de la economía a partir de 1971 y durante la mayor parte de la década jalonó el proceso inflacionario. Los arrendamientos y el costo financiero de la vivienda comenzaron a elevarse

en forma sustancial aproximadamente a partir de 1973, como consecuencia de cambios introducidos en los mecanismos de financiación de vivienda y de la considerable especulación con bienes raíces que se produjo a partir de 1976. Por último, las tarifas de servicios públicos se incrementaron en términos reales, es decir, por encima del promedio de los precios en la economía, aproximadamente a partir de 1976.

4. Política Social y de Servicios Públicos

Cuando el patrono es el Estado y cuando tan buena parte de la “política” social y de servicios públicos ha consistido en decisiones acerca del régimen de personal, es bien comprensible el alto grado de elaboración que caracteriza los planteamientos sindicales al respecto. En efecto, tal vez con excepción de la propia legislación de trabajo, en ninguna materia ha estado tan presente el sindicalismo como en la discusión de la política social y de servicios públicos, sobre ninguna se ha pronunciado con tanto detalle, y en ninguna ha tenido influencia comparable. Por ello mismo, sería prolijo describir aquí el complejo contexto institucional, financiero e histórico dentro del cual cobran sentido los argumentos sindicales en cada caso concreto; basten pues algunas generalizaciones:

- Por regla general, las confederaciones en cuanto tales hablan más bien poco, y en términos relativamente vagos, acerca de las políticas sociales del Estado: Educación universal, salud gratuita, intervención oficial sobre el transporte, congelación de las tarifas de los

servicios públicos... En cierta manera, defienden pues el interés abstracto del usuario; pero en sus reclamos operativos recogen habitualmente el punto de vista del sindicato especializado de cada sector.

- Se encuentra un mayor depuramiento y una mayor especificidad en la discusión de las políticas petrolera y educativa, en especial por parte de la USO y FECODE respectivamente. Lo mismo sucede con la política de salud a cargo del ISS, por parte de ASMEDAS, si bien esta característica no se extiende a toda la política de salud. Algo similar ocurre en el caso del transporte: existen posiciones muy específicas con respecto a la política portuaria y ferroviaria y, además, se propone en términos generales la nacionalización y organización cooperativa de transporte urbano; pero no se detecta un planteamiento coherente y detallado de toda la política de transporte. En relación con otros servicios públicos se ha insistido en la congelación general de las tarifas y, ocasionalmente, se presentan consideraciones sobre calidad y cubrimiento; pero el grado de elaboración en el análisis y las propuestas resulta muy inferior en comparación con los temas que se acaban de mencionar. Además, en ocasiones el interés de los trabajadores de servicios públicos, incluido el transporte, se hace difícil de conciliar con el de mantener bajo el costo de los mismos para los usuarios. Con frecuencia estos dos aspectos se imponen a la consideración de una política de servicios públicos

propia, como también la preocupación por el control inmediato de los precios de los alimentos domina sobre la elaboración de opciones de política agraria, como veremos luego.

- Así, en el nivel de los sindicatos de base, típicamente predominan actitudes "reivindicacionistas", bien porque la existencia explícita de mejores condiciones aparezca en primer lugar, bien porque las cuestiones más generales de política sectorial sean percibidas a la luz del interés del trabajador.
- Las federaciones y confederaciones, y en especial las vertientes de izquierda, censuran dicha actitud "reivindicacionista" en cuanto hace primar el bienestar del trabajador del Estado sobre el de la comunidad servida. Más aún, en un evento límite como fuera la huelga del ISS en 1977, la UTC y la CTC condenaron la posición de ASMEDAS de manera pública, enfática y repetida. En todo caso, las confederaciones y sindicatos del ramo arguyen que la mejor manera de elevar la calidad del servicio consiste en estimular al trabajador en lugar de recortar sus derechos y remuneración.
- El punto álgido de los conflictos radica sin duda en la calificación del personal como "empleado público" o como "trabajador oficial" y en el amparo del derecho a la huelga. En forma unánime acusan las centrales la equivocada insistencia de gobiernos sucesivos en las figuras del empleado público y la ilegalidad de la huelga, como árbitros para mantener el control político sobre la administración, contener la presión del gasto y no menos, asegurar el

juego del "clientelismo". Así, estabilidad, libertad sindical y derecho a la huelga encabezan siempre la lista de peticiones.

- En un plano más general, pero apenas por excepción enmarcados dentro de algún "realismo financiero", centrales, federaciones y sindicatos especializados coinciden en reclamar la universalización del servicio, la elevación, en su calidad y la financiación con cargo al era-

rio público, preferiblemente al Presupuesto Nacional. De aquí cierta hostilidad a las tarifas en servicios básicos o la departamentalización de, por ejemplo, educación y salud. Pero, como queda dicho, en estos casos la preocupación por el costo del servicio para el usuario domina sobre la consideración global de la política de prestación de los servicios.

5. Política Industrial, Financiera y de Comercio Exterior

A principio de los años ochenta, líderes del movimiento sindical empezaron a ocuparse en forma más sistemática del efecto global de la política sobre el comportamiento de la economía nacional y de la industria en particular. Ello se debió a la situación recesiva, especialmente grave para la industria, que el país comenzó a vivir desde el segundo semestre de 1979 y que interrumpió de modo abrupto la trayectoria de crecimiento económico e industrial mantenida a lo largo de las tres décadas anteriores. Ante los cierres de fábricas, los despidos, el aumento del desempleo y la consiguiente pérdida de capacidad de negociación sindical, la dirigencia se preocupó en mayor

medida por el diagnóstico global del fenómeno y por la elaboración de propuestas en torno a los problemas de renovación tecnológica, empleo y sistemas de remuneración.

Todos los sectores han llegado a la conclusión de que, si bien la recesión internacional ha tenido una influencia importante sobre este desarrollo negativo, no ha sido menor el efecto de la política económica ejecutada durante la mayor parte de la década y en especial a partir de 1975. Líderes de las distintas vertientes sindicales coinciden hoy en afirmar que la recesión se debe principalmente a la apertura comercial auspiciada por el gobierno, agravada por el flujo de importaciones ilegales, y por una política que ha preferido al sector financiero sobre el industrial. La mayoría de ellos y en particular los de izquierda, sitúan estas políticas en el contexto de los cambios ocurridos en la economía mundial y señalan cómo dichas políticas han sobreprotegido la inversión extranjera y han sido consecuentes con las nuevas necesidades de las transnacionales. Así mismo, existe consenso en reconocer que el movimiento sindical no detectó oportunamente cómo las medidas de apertura comercial y de estímulo al sector financiero iban a tener las consecuencias que hoy se les atribuyen. Hubo sí posiciones de carácter general, rechazos y denuncias contra los planteamientos y las políticas a favor de la apertura comercial, del sector financiero y de las tasas reales positivas de interés; pero no se dió una conceptualización profunda y detallada de estos fenómenos ni un propósito definido de influir sobre las decisiones respectivas. Debe anotarse, sin embargo, que a

este respecto hubo más claridad en las posiciones de las vertientes de izquierda.

Auncuando es posible discrepar del diagnóstico antedicho, no cabe duda de que él recoge elementos distintivos del decenio pasado que ocuparon el centro de preocupación de las autoridades económicas y del debate público durante el período. En efecto, entre 1950 y 1967 la economía colombiana se vió sacudida por crisis cambiarias recurrentes; la atención del gobierno se centró entonces sobre el manejo de dichas crisis en el corto plazo y, en el largo plazo, sobre la manera de erradicarlas mediante una estrategia de sustitución de importaciones a base de proteger la industria local. En 1967 se produjo un viraje sustancial en las políticas cambiaria y de comercio exterior, viraje que permitió al país aprovechar la rápida expansión del comercio mundial registrado entre 1967 y 1974. Eliminadas las crisis cambiarias, comenzaron por el contrario a acumularse reservas internacionales en particular gracias a la espectacular "bonanza del sector externo" que se presentó a partir de 1976, a raíz de la coyuntura cafetera y del auge en la exportación ilegal de estupefacientes. Con ello, el problema clave del manejo coyuntural se desplazó naturalmente de las crisis cambiarias al control del nuevo proceso inflacionario y, no menos, dejó de verse al sector externo como limitante principal del crecimiento económico. La atención se desplazó entonces de la brecha externa de divisas a la "brecha interna" entre ahorro e inversión deseada. Era pues preciso promover la movilización del ahorro privado a través de un rápido

desarrollo del sistema financiero. Este se verificó considerablemente a lo largo de la década y creció en forma sustancial en gran medida a través de una elevación de las tasas de interés nominal y real. Al mismo tiempo, se produjo un cierto grado de apertura comercial, debido en parte a la política de promoción de exportaciones y a algunas acciones, moderadas por demás, de liberación y desgravación de importaciones, reforzadas por el incremento notorio en el contrabando de importación.

6. La Política Agraria

Por contraste, la discusión de la política agraria continúa recibiendo una atención muy moderada por parte del movimiento sindical. La verdad es que, aún cuando algunas confederaciones, y en particular, la UTC, han hecho planteamientos específicos sobre el papel que podrían tener las cooperativas de producción y comercialización, así como sobre la política estatal de intervención en el mercado y de importaciones en este campo, la política agraria no ocupó, ni ocupa en la actualidad, un lugar tan predominante como los temas anteriores en las preocupaciones generales del movimiento sindical.

Durante la década pasada, sin embargo, se produjo un viraje de importancia en la política agrícola del gobierno que en principio hubiese ameritado una mayor discusión por parte del movimiento sindical. En efecto, a través de un conjunto de modificaciones institucionales y en las políticas de crédito y subsidio a las exportaciones agropecuarias, se optó con nitidez por una estrategia de de-

sarrollo capitalista del agro colombiano a través de la modernización de las grandes explotaciones, en vez del camino de la reforma agraria y el apoyo a la pequeña y mediana agricultura que, por lo menos en los planteamientos oficiales, se privilegiaba durante la década de los sesenta.

El movimiento sindical en su momento denunció el abandono de la política de reforma agraria. No hubo una preocupación sistemática por analizar el conjunto de la política e intentar negociar algunas reformas.

La insistencia en controlar el precio de los alimentos domina los pronunciamientos de las centrales frente a sus más tímidas e incompletas propuestas de política de producción y comercialización de los productos del agro.

7. La Política Fiscal

Es también notorio el precario nivel de discusión de la política fiscal, tanto en sus aspectos macroeconómicos como en los relacionados con la distribución del gasto público, la estructura tributaria y la financiación del déficit fiscal. En términos generales el movimiento sindical ha insistido en la necesidad de limitar los gastos en defensa e incrementar los de educación y salud; ha mostrado una preferencia clara por los impuestos directos y progresivos y se ha opuesto al uso del crédito externo, denunciando en particular su "alto costo" y sus ataduras. Sin embargo, no se ha ocupado de analizar y discutir los planes de inversión pública de los distintos gobiernos y sus implicaciones, y me-

nos aún el monto y la composición del Presupuesto Nacional anual y el nivel de déficit o superávit que conlleva. Tampoco se pronunció claramente sobre un acontecimiento tan debatido como la reforma tributaria de 1974 y los "alivios" que la siguieron, si bien se opuso a apartes específicos que consideró que vulneraban los derechos de los trabajadores y, posteriormente, ha criticado que el efecto final se concretó en un aumento de la tributación indirecta, en especial del impuesto a las ventas, y un debilitamiento de los directos, sin que esto último haya implicado una reducción de los gravámenes sobre las rentas de trabajo.

C. Una Interpretación

El creciente interés del sindicalismo por la política económica, así como sus énfasis relativos, se explica por una combinación de cambios en la escena económica nacional y cambios en la estructura interna del movimiento.

Para comenzar, el modelo de desarrollo vigente hasta promediar la década de los setenta tendía a favorecer la clase trabajadora organizada. Primero, el proteccionismo industrial coincidía inmediatamente con los intereses del grueso de los sindicatos aunque no se diera el reconocimiento explícito de aquella coincidencia, es claro que tampoco mediaba razón para objetar a fondo una tal estrategia agregada. Segundo, como fuera dicho atrás, la inflación se situaba por debajo del 10% anual, lo cual daba mejor oportunidad para que el salario mantuviese su poder de compra. Así, tercero, el ingreso laboral de los trabajadores y emplea-

dos de la ciudad —donde se concentra la fuerza sindical— mejoró de hecho en términos reales a lo largo del período (mientras declinaban los salarios en el sector rural). Cuarto, el estado empleador no había adquirido todavía sus dimensiones actuales y la sindicalización dentro del sector público se encontraba en una fase incipiente. Quinto, las crisis cambiarías, y no la inflación, representaban el reto a la política económica de corto plazo en la época; dado que el país no importa la mayor parte de los alimentos y artículos de consumo masivo, aquellas no tenían una incidencia inmediata notoria en el nivel de vida de los trabajadores. *Contrario sensu*, el ser “atacado” el modelo proteccionista, al agravarse la inflación, al deteriorarse el salario real de los obreros urbanos y las clases medias, al crecer el empleo estatal e intensificar su sindicalización, al aliviarse en fin el desempleo abierto —como ocurrió en Colombia durante la mayor parte de los setenta— era natural que los trabajadores organizados “descubrieran” la política económica y se ocuparan de la temática descrita en la sección precedente.

Si los planteamientos en torno del salario mínimo, las prestaciones sociales y la política anti-inflacionaria se comprenden como elementos obvios en la lucha por defender el bienestar económico de los trabajadores ante la arremetida de los precios, quizá convenga una más amplia explicación acerca de los dos temas restantes: política industrial, financiera y de comercio exterior; política social y de servicios públicos;

como también del relativo descuido en que continúa la política agraria y fiscal.

Puesto que Colombia ha sido virtualmente autosuficiente en la producción de alimentos y bienes industriales de consumo masivo, la crisis cambiaría del período previo a los setenta no tenían por qué afectar en forma notoria el presupuesto de las familias trabajadoras. En efecto, y a diferencia de lo que ocurre en otros países, ante tales circunstancias resultaba necesario recortar las importaciones de bienes de capital y de bienes de consumo final no masivo, sin afectar sustantivamente la provisión interna ni elevar el precio de los alimentos o de los bienes manufacturados de consumo popular. Es verdad que las devaluaciones a las cuales finalmente había de recurrir el Gobierno tuvieron un efecto general sobre el nivel de precios, en especial sobre el de los bienes industriales, y aunque en menor medida sobre el de los alimentos. Pero, en síntesis, al no comprometer de manera muy visible o directa el nivel de vida inmediato de la clase trabajadora, se entiende por qué el manejo económico de aquellas crisis, o las razones por las cuales se producían, no llegaron a ocupar en forma notable la atención de los dirigentes sindicales: los problemas cambiarios parecían afectar y preocupar más a los industriales o los comerciantes, y solo remotamente a la clase trabajadora.

Así, al iniciarse una nueva discusión sobre la política de comercio exterior, el sindicalismo no se percató oportunamente de cómo ella podría llegar a tener una incidencia negativa sobre el bienestar de sus

bases y sobre las condiciones de la actividad sindical; solamente cuando se produjo la crisis del cierre de fábricas y los despidos en masa, despertó la necesidad de reconsiderar la política económica global que pudo haber determinado un resultado tan dramático. El sindicalismo reaccionó sí ante algunas medidas tomadas en el frente financiero, que evidentemente afectaban en forma inmediata el bienestar de los trabajadores; por ejemplo, se opuso a la "upaquización" de las tasas de interés para el financiamiento de la vivienda. Sin embargo, en su momento, y salvo por sectores minoritarios ubicados a la izquierda, se previeron las consecuencias que hoy atribuye a la expansión del sector financiero y a la política de altas tasas de interés.

La comprensión de que cualquier aspecto fundamental de la política económica tarde o temprano afecta los intereses concretos de la clase trabajadora, probablemente marca una nueva dirección irreversible en la actitud del movimiento sindical. En efecto, como se dirá luego, los líderes de las diferentes vertientes concuerdan en esta opinión y en la necesidad de que el sindicalismo aborde en forma más definida el estudio de tales temas, plantee propuestas específicas, viables dentro del sistema económico vigente, y busque incrementar su influencia sobre dichas decisiones.

La falta de atención a la política agraria se debe, fundamentalmente, a la debilidad del movimiento sindical en el agro. De hecho, el trabajador urbano no vincula en forma inmediata sus intereses con la aplicación de una reforma agraria en el campo o de

una política específica sino, como lo hemos visto, con el resultado final de la política en términos del costo de los alimentos. Por su parte, los directamente interesados en la reforma agraria no eran los campesinos asalariados que participaban en el movimiento sindical, sino campesino con muy poca tierra o sin tierra, que trabajaban en forma apenas esporádica en el mercado de trabajo y no estaban sindicalizados. La organización campesina que estuvo directamente ligada al interés de la reforma agraria fue la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), cuyos vínculos con el movimiento sindical, posiblemente por las razones mencionadas, nunca fueron muy estrechos. Esta asociación, por demás, se creó por iniciativa oficial y vinculada específicamente con los programas de reforma agraria. Por ello no es de extrañar que fuera susceptible a divisiones ideológicas propiciadas por el Gobierno y que declinara a la par de la política y las instituciones oficiales de la reforma, aunque por supuesto intentó en lo posible defender los intereses de sus asociados.

De otra parte, debe observarse que fueron precisamente las confederaciones que contaban con una organización sindical campesina algo más desarrollada, en particular la UTC, las que a lo largo de la década presentaron análisis algo más elaborados y propuestas más concretas en el campo de la política agraria. Hacia el futuro, con el crecimiento de la fuerza de trabajo asalariada en la agricultura comercial y, consecuentemente, del nivel de sindicalización, cabe esperar que comiencen a aparecer planteamientos más definidos al menos en ramas específicas como la política azucarera, arrocería, etc.

Resulta mucho más difícil explicar por qué no ha habido un mayor desarrollo de las posiciones sindicales frente a la política fiscal, dado que esta afecta los intereses de sus bases en forma muy directa. Quizá ello se debe fundamentalmente a la dispersión sindical que ha privilegiado el tratamiento sectorizado y desigual de la política social y de servicios públicos, como veremos a continuación.

Se apuntó atrás la notable diferencia en cuanto a la elaboración y el detalle de los planteamientos cuando se habla de petróleo y educación, o cuando se habla de salud dentro del ISS y de la política ferroviaria y portuaria, en comparación a cuando se trata de servicios públicos (agua, electricidad, teléfonos, aseo), de salud ofrecida por entidades estatales distintas del ISS o de política de transporte en general. Dichas diferencias parecen estrechamente relacionadas con el grado de concentración o dispersión de la actividad sindical, asociada a su turno con la forma de organización del sector.

El sector petrolero se caracteriza por la presencia de un sindicato mayoritario, la USO, que agrupa los trabajadores de Ecopetrol y sus empresas filiales, y por la existencia de una sola federación nacional (FEDEPETROL) dentro de la cual tiene grande influencia la USO; Ecopetrol por su parte, responde en forma directa por más del 50% de la producción petrolera y su importancia económica aumentó al asumir integralmente las actividades de refinación y transporte de crudos y derivados. En materia educativa, FECODE cubre la totalidad de los sindicatos de base en la primaria y la secundaria, lo cual a

su turno se relaciona con la "unificación patronal" representada en el hecho de que la Nación fuese adquiriendo responsabilidades mayores por la educación primaria y la secundaria, "nacionalizadas" en forma sucesiva.

De modo análogo, la expansión permanente del ISS, que ha llegado a emplear más de la cuarta parte del personal médico disponible en el país, da cuenta de la fortaleza y la orientación de ASMEDAS. Igualmente, la centralización en Colpuertos y los Ferrocarriles Nacionales explican que los sindicatos respectivos hayan desarrollado planteamientos específicos en materia portuaria y ferroviaria, respectivamente.

En contraste, la organización sindical en los demás servicios públicos y en el resto del sector transporte y del de salud es bastante dispersa. Más aún, la afiliación de los principales sindicatos a diversas confederaciones o su presencia dentro del movimiento no confederado hace más difícil tanto elaborar una posición conjunta detallada y coherente, como influir de modo eficaz sobre las políticas. De hecho, en estos campos la iniciativa ha procedido con mayor frecuencia de organismos de segundo orden (en especial de las federaciones que agrupan trabajadores oficiales tales como FENALTRASE, FENANSITRAP y UTRADEC) antes que de los sindicatos de base. La dispersión sindical se encuentra vinculada con la relativa descentralización de las entidades estatales que operan en estos sectores, así como con la presencia importante del sector privado, en particular en el caso del transporte y la salud.

Como ejemplo, la dispersión de los sistemas de transporte y la subsistencia de relaciones laborales diversas y atrasadas, en especial en el transporte urbano, ha configurado un esquema de sindicalización especialmente atomizado y disperso que en gran medida ha dificultado la elaboración de una política unificada y clara por parte del movimiento sindical. Sólo hasta 1976 se conformó un Comité Coordinador de las organizaciones de conductores urbanos, el CUTT, y se revivió la antigua Federación de Trabajadores del Transporte. Desde entonces estas organizaciones han venido presionando al Estado para que modifique el régimen laboral de los conductores, imponga la jornada de ocho horas y el salario básico y fortalezca las empresas estatales del transporte; pero aún distan de presentar propuestas concretas sobre el manejo global de la política de transporte urbano.

Adicionalmente, y en parte por la misma razón, el movimiento sindical en los sectores de educación y petróleos se halla más consolidado, agrupa una mayor proporción de los trabajadores y se encuentra una mayor experiencia y estabilidad en su dirigencia. Lo mismo sucede en el caso concreto del ISS, Colpuertos y los Ferrocarriles³.

Otro punto que merece destacarse en petróleo o educación es el que los trabajadores hayan tenido, desde hace mucho tiempo, contacto estrecho con otros sectores de la pobla-

ción y con movimientos de carácter cívico. Los maestros de primaria son a menudo miembros prestantes en las comunidades donde trabajan y se encuentran en contacto directo con asociaciones de padres de familia o similares, habiendo participado con frecuencia en movimientos cívicos. En el caso de petróleo, la concentración de los trabajadores en Barranca Bermeja y el hecho de que la actividad de esta ciudad se encuentre íntimamente vinculada con la industria, ha determinado una estrecha relación entre la población, los trabajadores y el movimiento sindical; en consecuencia, se han dado también movimientos cívicos en la ciudad dentro de los cuales el sindicato ha jugado papel preponderante.

Por último, la juventud comparativa de la organización sindical, o el que el reclutamiento de profesionales, personal calificado y técnico sea apenas reciente, explica en el caso de ciertas empresas o entidades del Estado la escasa movilización sindical y el bajo grado de elaboración en sus análisis.

Si el sindicalismo estatal difiere en la especificidad de sus tesis y argumentos, comparte en cambio una cierta actitud crítica y hasta contestataria frente a las orientaciones generales del gobierno. Esta circunstancia dista de ser gratuita.

— Como ha sucedido en otras partes del mundo, la emergencia de nuevos contingentes de trabajadores oficiales encargados de ejecutar la política sindical y de prestar los servicios públicos, fue acompañada por altas tasas de sindicalización e intensa combatividad. Ante

³ En el pasado hubo también propuestas concretas sobre la organización de la navegación fluvial por parte de Fedenal; pero esta Federación vino a menos por la represión que sufrió y el decaimiento del transporte por río.

este fenómeno, y a partir sobre todo de la Reforma Administrativa de 1968, los gobiernos se empeñaron en recortar el poder de los sindicatos oficiales mediante la calificación como "empleados públicos" y la declaratoria de ilegalidad en las huelgas. La necesidad de prevenir serias dificultades políticas y de controlar la expansión del gasto público cuando la inflación creció en los setenta, no hizo más que reforzar esta actitud gubernamental.

La aplicación de la reforma del 68 se convirtió en uno de los conflictos centrales del decenio de los setenta, conflicto que afectaba principalmente a los empleados de "cuello blanco" y que los obligó a incorporarse masivamente a las formas de organización y de lucha que habían sido exclusivas o típicas de los obreros. Sin entrar en una exposición detallada de este régimen laboral, cabe aquí indicar ante todo aquellos efectos contra los que reaccionó en forma continua y beligerante el sindicalismo estatal. En primer término, la subdivisión del personal en las grandes categorías de "Empleados Públicos" y "Trabajadores Oficiales", además de significar para los primeros la imposibilidad de contratar individual y colectivamente sus condiciones de trabajo y para el segundo grupo la negación del derecho de huelga, conducía a que la norma genérica fuera la correspondiente al "empleado público" y la excepción la del "trabajador oficial" con derecho a contratación colectiva. El régimen particular de los empleados públicos que había sido aplicado en las dependencias

de la Administración Central se hizo extensivo a los trabajadores de los establecimientos públicos descentralizados, muchos de los cuales habían logrado la contratación colectiva. Ahora bien, en términos cuantitativos la reclasificación implicaba que cerca del 60% de los trabajadores del Estado quedara excluido de los derechos de huelga, contratación colectiva y fuero sindical y sólo 35% pudiera contratar sus condiciones laborales.

En segundo término, la implantación de la "Carrera Administrativa" como régimen diferencial para los "Empleados Públicos" nunca ha podido ser aplicada por razones de orden político y comúnmente ha sido presentada como la forma de excluir a los "empleados públicos" de los derechos sindicales, razón por la cual hasta hace poco fue unánimemente rechazada por ellos.

Pero además de las repercusiones políticas de la reforma hay que advertir su impacto en el nivel salarial de los empleados. La determinación unilateral, por parte del gobierno, de los aumentos nominales en el marco ya señalado de la política antiinflacionaria y la no aplicación de la "Carrera Administrativa", colocaron a este sector en una franca desventaja salarial con respecto a los trabajadores similares del sector privado e incluso con los "trabajadores oficiales" que a través de las convenciones colectivas lograron muchas veces superar los toques de negociación decretados por el gobierno. En este contexto se explica en-

tonces la insistencia de los sindicatos estatales, y en particular de las asociaciones de empleados, en los derechos de negociación colectiva y huelga como los mecanismos centrales para negociar la solución de sus demandas económicas y laborales.

Aproximadamente desde la presentación del informe de la OIT, los gobiernos han insistido en que el empleo constituye meta central de su política económica, para la cual resulta necesario introducir limitaciones al régimen prestacional y laboral. Paralelamente, se insiste en la conveniencia de orientar el gasto social al beneficio de los grupos marginados antes que al mejor servicio de la clase trabajadora asalariada, según ha sucedido en los frentes de educación, salud o seguridad social. En un contexto tal ha sido frecuente aludir a los sindicalizados como a una "oligarquía de overol", a lo cual es válido imponer sacrificios en favor del empleo y la extensión de servicios a la población marginada.

Las posiciones gubernamentales frente al movimiento sindical estatal y la política salarial y social, señaladas, tuvieron dos efectos principales. De una parte, el enfrentamiento reforzó la radicalización y la ascendencia del sindicalismo no confederado y de la CSTC dentro del sector oficial. De otra parte, se creó un clima de antagonismo ante el gobierno y los partidos políticos tradicionales; que condujo a debilitar las relaciones de la UTC y la CTC con los dos partidos y con los gobiernos,

y a facilitar y estimular el proceso hacia la unidad sindical. La creación del Consejo Nacional Sindical, la realización de paros y foros conjuntos y, en particular, las posiciones conjuntas frente a los proyectos de reforma laboral, prestacional y otros temas similares, documentan con claridad este segundo efecto.

Por último, en gracia de la brevedad y no porque carezcan de importancia, sólo cabe mencionar aquí algunas de las transformaciones internas del movimiento sindical que contribuyen a explicar su creciente presencia en la discusión de la política económica y social. En esencia, se trata de cinco procesos interrelacionados: primero, el cambio en la composición ocupacional del país, que ha dado pie al surgimiento y organización de más y más "trabajadores de cuello blanco"; segundo, el avance colectivo en los niveles de educación promedio, conducente a que las bases obreras exijan información y análisis más sofisticados a sus dirigentes sindicales en la planta lo mismo que en el país; tercero, el varias veces mencionado crecimiento ocupacional del sector público, con su sindicalización y su combatividad típicas (de hecho, el liderazgo se ha desplazado sin duda desde el sindicalismo privado hacia el oficial, si se piensa en niveles de actividad huelguística, tasas de afiliación o planteamiento de tesis); cuarto, un relevo generacional en la dirigencia, todavía incompleto, donde muchos de los nuevos líderes se encuentran excelentemente capacitados para examinar y discutir políticas globales;

y quinto, el fortalecimiento ininterrumpido de las centrales no tradicionales, CSTC y CGT, y especialmente el sindicalismo no confederado y de otras agrupaciones más críticas del sistema que la UTC o la CTC.

Nada de lo dicho desvirtúa la apreciación inicial del presente artículo, en el sentido de que por patrones internacionales, el sindicalismo colombiano participa poco de la discusión sobre política económica. Ello parece atribuible, en primer lugar, a la existencia de una estructura sindical atomizada, que a su vez está determinada por la fragmentación del mercado laboral y de los intereses de clase, como se trasluce en el predominio de la negociación a nivel local. En segundo término a principios de los sesenta el sindicalismo atravesaba una etapa de reestructuración y de afianzamiento de las condiciones legales para su actividad, después de la política represiva de los gobiernos conservadores y de la dictadura militar. Tercero, desde finales de los setenta y hasta el presente ha tenido que ocuparse prioritariamente de enfrentar la política laboral y salarial restrictiva de los gobiernos y los intentos de reclasificación en el sector público, como fue indicado arriba. Luego, la dirigencia, especialmente de las confederaciones tradicionales, responde con retraso a las nuevas presiones de las bases; la renovación de los líderes nacionales es lenta; y el liderazgo en las confederaciones obedece con frecuencia más al control de sindicatos grandes que a la capacidad de conducción.

D. Influencia de las Posiciones Sindicales

Existen maneras muy distintas de "influir" sobre el rumbo de la política económica y social; aquí se alude tan sólo a una de ellas, la coincidencia o discrepancia entre la petición *explícita* de las centrales obreras y la ulterior decisión del gobierno. Pero debe quedar en claro que la petición no es necesariamente "causa" de la decisión; que, a la inversa, la clase obrera como tal puede influir e influye decisivamente sobre la toma de decisiones aún a falta de pronunciamientos explícitos del sindicalismo (piénsese nada más en las incontables opciones que el gobierno descarta de antemano porque perjudicarían o irritarían a los trabajadores); que, en fin, medidos con el mismo rasero, tal vez los gremios patronales y en general cualquier grupo de interés resultarían tener escasa "influencia" sobre el gobierno. Consignadas tales aclaraciones, puede repetirse que el sindicalismo colombiano ha tenido poca incidencia sobre la gestión del Gobierno, si bien ella varía de un tema al siguiente.

1. Salario Mínimo

Las confederaciones no han tenido éxito en buscar que la fijación del salario mínimo obedezca a algún concepto de "mínimo vital". No obstante, durante la década pasada se incrementó el valor real de todas las categorías, con ciertos altibajos, lo cual puede tomarse a primera vista como un indicador de influencia. En 1974, en 1977 y a finales de 1980 se obtuvieron alzas especialmente considerables; la de 1974 estuvo vinculada con la política global del gobierno quien

simultáneamente desmontaba el subsidio al trigo y tomaba otras medidas que encarecían la vida para las clases populares; el aumento de 1977 pareció responder claramente el auge del movimiento sindical, y el de finales de 1980 al intento de impedir un segundo paro cívico nacional.

De otra parte, las confederaciones han logrado un éxito considerable en la unificación del salario mínimo en todo el territorio nacional. De 27 categorías se había llegado a tan sólo dos en 1978; se amplió la cobertura del mínimo urbano, redefiniendo como "urbanas" concentraciones con un límite de población que se ha venido reduciendo; y se ha acortado significativamente la diferencia entre el salario mínimo urbano y el rural, a menos de un 7%.

El relativo éxito que han alcanzado las confederaciones en cuanto al nivel y la unificación del salario mínimo, se debe alguna medida a las actitudes de algunos gremios, y en particular de la ANDI, quienes han coincidido con mayor frecuencia con las posiciones sindicales que con el gobierno. Ello se debe a que con mayor nivel de salario mínimo y su unificación afectarían poco al sector de empresas grandes que ellos representan y, en cambio, podrían incrementar la demanda por sus productos.

Las confederaciones, sin embargo, no han logrado que se amplíe la discusión o los poderes del Consejo para cubrir otros temas de política salarial y los relacionados con el control de precios.

De otra parte, han obtenido cierto éxito en cuanto a la presencia de

otras confederaciones en el seno del organismo; en efecto, en 1981 fue invitada la CGT, si bien algunos señalan que ello ocurrió como compensación del gobierno por el hecho de que esta central se marginó de los preparativos del foro y el paro cívico nacional y, en 1982 asistieron a las sesiones las cuatro centrales. Finalmente, las confederaciones no han logrado influencia definitiva sobre la decisión del salario mínimo, por cuanto, si bien el Consejo de Estado aceptó la demanda de la UTC en 1978 y prohibió que el salario mínimo se fijara en forma unilateral por el gobierno, éste modificó el reglamento del Consejo de Salarios para que los acuerdos pudiesen tomarse por simple mayoría con lo cual queda capacitado para imponer sus decisiones.

2. Prestaciones y Salario Integral

Las confederaciones no pudieron evitar la constitución del Fondo Nacional del Ahorro y la consecuente congelación de la retroactividad de las cesantías para los empleados del sector público, durante el gobierno Lleras Restrepo. No obstante, evitaron que ello sucediera con respecto a las cesantías de los trabajadores del sector privado, aunque medió aquí la cerrada oposición de los gremios, quienes consideraron que tal iniciativa atentaba contra la liquidez de las empresas por despojarlas de esta importante fuente de capital de trabajo.

Posteriormente, la posición de las confederaciones ha constituido un veto efectivo a las propuestas del salario integral y de modificación total o parcial al régimen de cesantías, como ha ocurrido en forma

general con otras propuestas e intentos de reforma laboral. No obstante, no han tenido éxito las propuestas de modificación adelantadas por el mismo movimiento sindical, posiblemente por cuanto ellas implicarían duplicar prestaciones por un mismo concepto (por ejemplo, al establecer un seguro de desempleo y mantener el régimen de cesantías).

3. Política Anti-Inflacionaria

Pese a la exigencia reiterada de congelación o controles de precios, arrendamientos y tarifas de servicios públicos, en general las autoridades económicas no han otorgado prioridad entre sus instrumentos de política antiinflacionaria a estas medidas, sino más bien, han preferido las herramientas macroeconómicas de índole monetaria y fiscal.

Así, en lo que hace a productos de primera necesidad, solamente la leche ha estado sometida por períodos a controles estrictos de precios y por lo general éstos se han elevado significativamente cuando surgen problemas de abastecimiento. Más aún, en 1974 el gobierno se empeñó en una política de "eliminar los precios políticos", vale decir aquellos que estaban sujetos a un control muy estricto que los situaba por debajo del que determinarían las fuerzas del mercado, y dismanteló la Superintendencia de Control de Precios para repartir las tareas respectivas en diversos organismos tales como el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud.

De otra parte, en 1977 se instituyó un control de arrendamientos, pero en opinión de los mismos líde-

res sindicales ello obedeció en muy poco grado a la presión del movimiento y no han resultado ser especialmente efectivos. En lo que hace a las tarifas de servicios públicos diferentes de transporte, hasta 1975, éstas aumentaron en promedio menos que el índice general de precios, con el objeto principal de evitar que las alzas pudieran ser capitalizadas por el movimiento populista de la ANAPO, entonces en auge; en alguna medida, también por temor a paros cívicos y, bastante menos, como respuesta a la petición sindical. Como queda dicho, desde 1976 se estableció un sistema de ajustes automáticos frecuentes que condujeron a incrementar las tarifas reales de los servicios en el contexto de una política de autofinanciamiento. Solamente en lo que toca a las tarifas de transporte urbano se han procurado mantener niveles bajos, otorgando subsidios crecientes a los transportadores privados, pero de nuevo más como respuesta a los movimientos cívicos de protesta que a las demandas de origen puramente sindical.

Aparentemente, sin embargo, la mayor preocupación expresada por los candidatos en la reciente campaña electoral y algunas medidas iniciales del nuevo gobierno, sugieren una mayor preocupación de las autoridades por el nivel de los precios relativos de los alimentos y de los servicios públicos y, al menos en parte, dicha preocupación puede responder a las reiteradas exigencias del movimiento sindical.

4. Política Social y de Servicio Público

Como queda dicho, el sindicalismo estatal hubo de centrar sus exigencias

en impedir la aplicación generalizada de las normas previstas en la reforma de 1968. En forma sucinta puede señalarse que a este respecto obtuvieron los siguientes logros:

Primero, impedir que la reclasificación fuera aplicada a todos los segmentos de trabajadores para los cuales estaba prevista. Entre los sectores que no lograron sustraerse de los efectos de esta política están los profesores y trabajadores de las universidades públicas cuyo régimen laboral fue unificado en la reforma universitaria de 1980; el personal médico y paramédico del ISS, que si bien logró minimizar los efectos de los decretos reorgánicos de 1976, su capacidad de negociación quedó reducida a pactar el salario básico; los trabajadores de algunas empresas estatales como Telecom e Inravisión que fueron clasificadas arbitrariamente como "establecimiento público" con el fin de restringir en ellas los derechos sindicales.

Segundo, fue la presión sindical la que obligó a que los convenios de la OIT sobre derechos sindicales hubieran sido reconocidos formalmente a través de las leyes 26 y 27 de 1976. Sin embargo, hasta el momento no han sido reglamentadas y su aplicación en consecuencia no ha sido efectiva.

Tercero, la ausencia del derecho legal de contratación colectiva en parte ha sido contrarrestado mediante la obtención de "acuerdo" o negociaciones de hecho. Tal es el caso de FECODE en la negociación de salarios y del Estatuto Docente, de FENALTRASE, que en algunas oportunidades logró modificar el

tope salarial fijado por decreto y, en fin, de otros sindicatos que han impuesto la práctica de las "Actas" o acuerdos bilaterales sobre aumentos salariales y condiciones de trabajo.

Cuarto, su lugar destacado en las luchas sindicales y el haberse constituido en uno de los sectores claves del sindicalismo, obligó por ejemplo al Gobierno de Turbay a invitar a las federaciones estatales a las comisiones de concertación constituidas en 1981.

Quinto, la reivindicación de un marco legal que extienda los derechos sindicales universales a los trabajadores estatales y el reconocimiento de que el actual régimen no permite solucionar los conflictos laborales, ha dejado de ser de interés exclusivo de los sindicatos del sector; se ha convertido en uno de los aspectos centrales de todo el movimiento sindical y en un tema prioritario para el gobierno y los partidos políticos. En el momento, la reestructuración e implantación efectiva de la Carrera Administrativa y la discusión sobre si ella excluye o no los derechos sindicales, constituye uno de los problemas destacados del debate político.

En el caso concreto de la educación, se impidió la aplicación del Estatuto Docente de 1971, de la Reforma Universitaria de 1972 y 1973 (en asocio con el movimiento estudiantil) y del Estatuto Docente de 1977. En cambio, FECODE negoció en 1979 un Estatuto Docente más favorable. La presión sindical ha incidido también en que la Nación asuma más responsabilidades financieras en este sector a través de la nacionalización de la educación

primaria (1960), la institución de los Fondos Educativos Regionales (1968), el establecimiento del Situado Fiscal (1971) y la nacionalización de la Educación Secundaria (1975).

5. Política Industrial, Financiera y de Comercio Exterior

En lo que hace a la política de comercio exterior y de industrialización, los recientes planteamientos del movimiento sindical no parecen haber tenido una considerable influencia. La preocupación actual por la reactivación de la deprimida industria nacional, por el nivel de las tasas reales de interés y por mayores controles al sector financiero, obedece a la urgencia de remediar la situación existente y, sin duda, también a las presiones conjuntas de los gremios y el movimiento sindical. No obstante, resulta difícil estimar el peso específico que este último ha tenido al respecto, más allá de la mediación directa ante el Ministerio de Trabajo para impedir el cierre de algunas empresas y algunos despidos en masa.

En otros campos, las propuestas generales del movimiento sindical no han tenido mayor incidencia. De hecho, los líderes, particularmente los dirigentes de UTC y CTC, quienes han participado más en reuniones de concertación, expresan una considerable frustración al respecto. Así, hoy en día no solamente no reconocen ningún éxito a la política antiinflacionaria sino que ponen en tela de juicio su intención y afirman que se aplicó de hecho una política inflacionaria en favor de los monopolios, especialmente del capital financiero, y en contra de los intereses inmediatos de la clase trabajadora. Es común así

mismo señalar el poco interés real mostrado por los gobiernos en la participación del movimiento sindical dentro de la toma de decisiones; a su manera de ver, las invitaciones esporádicas al diálogo o la "concertación" son poco más que distractores utilizados en momento de crisis o para conjurar la amenaza de paros nacionales.

Pero la escasa influencia se debe también, en concepto de los mismos líderes, a la relativa vaguedad y falta de viabilidad política, bajo las condiciones actuales, de algunas propuestas sindicales. Por ejemplo, es evidente que la exigencia de incrementos generalizados del 50% en los salarios y de congelación de precios no podían tener una acogida favorable dado el entorno político y las directrices generales trazadas por los gobiernos. Así mismo, la insistencia en rechazar en forma indiscriminada las alzas de tarifas de servicios públicos se enfrentaba diametralmente con las políticas del Gobierno y con las necesidades financieras de las empresas respectivas.

El carácter "radical" de muchas propuestas se debió, en buena medida, a que los sectores de izquierda (la CSTC y el movimiento no confederado) al igual que la CGT hasta el momento de fusionarse con UTRACUN, optaron por una actitud contestataria y de denuncia, que no reflejaba el deseo ni la ilusión de su capacidad de influir sobre las políticas concretas. En algún grado por supuesto, esta actitud correspondía al marginamiento de que fueron objeto tales sectores de la discusión auspiciada por los gobiernos.

Por su parte, la UTC y la CTC, que fueron consultadas con mayor fre-

cuencia, proponían algunos mecanismos más viables; por ejemplo, planteaban el "control" de precios antes que su "congelación". Sin embargo, el diagnóstico y el carácter de sus propuestas fue por lo general relativamente simplista. Además, su adhesión a las propuestas más radicales y menos viables constituía una concesión a las vertientes de izquierda que durante la mayor parte de la década, en razón de su mayor militancia, venían creciendo a expensas suyas.

E. Elementos de la Transición

1. Cambios en la actitud del movimiento sindical

A principios de los años ochenta se advierten algunos cambios en la actitud del movimiento sindical frente a la discusión y negociación de la política económica. Como ejemplo, a las reuniones de concentración convocadas por la administración Turbay en 1981 (buscando primordialmente evitar la realización del segundo paro cívico nacional, y a la cual se invitó por primera vez a todos los sectores del movimiento sindical) asistieron voceros de cada central y en algunos temas suscribieron documentos conjuntos con gremios de la producción que exigían del Gobierno, entre otras cosas, medidas orientadas a la reducción de las tasas de interés y a la protección de la industria nacional. Líderes de vertientes tan distintas como la UTC y el movimiento no confederado coinciden hoy en señalar la necesidad de proponer medidas más concretas y más viables, lo mismo que de aliarse con los sectores productivos, por ejemplo, en contra

de los intereses del capital financiero, como formas de asegurar mayor incidencia práctica. Esta nueva actitud refleja el hecho de que, en las circunstancias del momento, se dió en efecto una coincidencia de intereses entre los gremios de la producción (agrícolas e industriales) y el sindicalismo, dada la situación de estancamiento de la producción y el alto nivel de las tasas de interés.

En forma más general se advierte un cambio de actitud posiblemente irreversible. En efecto, de una parte, dirigentes de las vertientes de izquierda del movimiento sindical expresan la necesidad de abandonar la actitud puramente contestataria y su decisión de elevar propuestas concretas y viables dentro del régimen actual, concediendo validez a la lucha por reformas así mantengan una perspectiva de transformación radical en el largo plazo, y de participar en negociaciones con el Gobierno y con los gremios en cuanto a la política económica. De otra parte, dirigentes de la UTC y la CTC señalan también la necesidad de profundizar sobre los temas de política económica y de presentar propuestas más concretas, a tiempo que manifiestan una nueva decisión de actuar mancomunadamente con los movimientos de izquierda, de desvincularse en mayor medida de los partidos tradicionales y de asumir un nuevo papel protagónico en la esfera política.

Restan, claro está, diferencias importantes entre los diferentes sectores del movimiento sindical. Así, por ejemplo, las corrientes de izquierda hacen mayor hincapié sobre la necesidad de exigir algunos controles sobre el poder monopólico de los gru-

pos financieros e industriales, como paso previo para poder aplicar una política de control de precios; a su turno las centrales tradicionales insisten sobre la necesidad de estimular la producción y mejorar la comercialización de los productos, en particular de los básicos. Sin embargo, en uno y otro caso, el reclamo simple de controlar y congelar los precios ha dado paso a análisis globales de donde puedan deducirse propuestas de mayor viabilidad y efectividad. Algo similar se observa en otros temas específicos; por ejemplo, dirigentes de las diversas tendencias se inclinan a abandonar los planteamientos generales contra alzas en las tarifas de servicios públicos para insistir en que no se eleve el valor de estas para las clases populares y se acuda a estructuras tarifarias más progresivas.

Así mismo, el énfasis en los canales de acción difiere entre las centrales. La UTC, la CTC y la CGT prefieren la concertación tripartita y la presencia del movimiento sindical dentro de las instituciones decisorias. Por su parte, la CSTC y el movimiento no confederado hace énfasis sobre la necesidad de negociar directamente con el Estado, en ausencia de los gremios, sobre temas como el control de monopolios y de precios, la municipalización del transporte urbano, el fortalecimiento de Empresas Públicas como los ferrocarriles y los puertos, y otras que en su concepto no podrían ser acordados con los empresarios pero sí con el Gobierno. Sin embargo, como se ha mencionado, sostienen que es posible efectuar alianzas específicas con algunos gremios productivos para impulsar conjuntamente políticas respecto de las tasas de interés,

control del sector financiero y defensa a la producción nacional, manifestando su disposición a participar en futuros mecanismos de concertación tripartita. Esta nueva orientación difiere substancialmente del rechazo sistemático a la "concertación" que predominó a lo largo de la última década y de las actitudes predominantemente contestatarias y de denuncia.

2. La Unidad de Acción

A pesar de las diferencias de ideología y de técnica entre las centrales se da, pues, un claro proceso de convergencia en la actualidad. Ello puede conducir a una acción más cohesionada y efectiva por parte del movimiento sindical frente a la discusión y la negociación de la política económica. La necesidad de una mayor unidad de acción sindical se ha hecho más evidente frente a la urgencia percibida de influir eficazmente sobre la política económica. La presión hacia la unidad de acción sin embargo, no ha dependido principalmente de ello, sino también, y en forma probablemente prioritaria, de la necesidad de actuar aunadamente frente a la política laboral general, a los proyectos de reforma en el código y a los de índole prestacional que se agitaron a lo largo de la década, lo mismo que a la ofensiva de reclasificación dentro del sector público.

La tendencia hacia una mayor unidad de acción sindical ha tenido ya múltiples manifestaciones. La creación del Consejo Nacional Sindical, la actuación conjunta durante el primer paro cívico nacional de 1977, el intento del primer foro nacional

sindical por agrupar las distintas vertientes en acuerdos unitarios, los movimientos regionales hacia la unidad organizacional (v. gr. en Santander), el renovado interés en desarrollar sindicatos de industria y en fortalecer las federaciones por ramas industriales, apuntan todos en el mismo sentido. Sean cuales sean las causas primigenias de estas tendencias, es innegable que ellas se refuerzan por la necesidad de influir sobre la política económica estatal y que, en la medida en que se desarrollen, crearán condiciones más favorables tanto para la elaboración de diagnósticos y propuestas como para buscar una mayor incidencia sobre la toma de decisiones. Debe observarse la similitud a este respecto con lo ocurrido en otras partes del mundo⁴.

3. Relaciones con los partidos

Finalmente los procesos descritos han afectado en alguna medida la relación entre el movimiento sindical y los partidos políticos. En el caso de la UTC y la CTC, se han manifestado en forma nítida en los planteamientos repetidos, y en las decisiones adoptadas en los últimos congresos de Medellín y Cali, respectivamente, de proceder a crear un movimiento político propio de corte social-demócrata separándose en mayor medida de los partidos tradicionales. Esta tendencia constituye una respuesta a la percepción de que aquellos han venido asumiendo posiciones esencialmente antisindicales, en lo referente a sus propuestas de reformas laborales o prescacionales; ciertamente se ha visto reforzada por la frustración que mani-

fiestan los dirigentes en cuanto a su escasa influencia en la política económica. Se percibe que dichos partidos difícilmente se apersonan de las propuestas del movimiento y, además, que tienen una escasa influencia directa como tales sobre las decisiones de política económica, las cuales son en mucha mayor medida competencia exclusiva del Gobierno de turno. Por ello, se hace importante asumir un rol político propio para lograr influir en mayor medida sobre las iniciativas y decisiones del gobierno, tanto en materia laboral y sindical como en lo que se refiere a la política económica y social en general.

Por su parte, la nueva actitud no ha dejado de estar vinculada con algunos cambios en la relación sindicatos-partidos dentro de los movimientos de izquierda. La relación directa y casi orgánica entre los partidos y grupos de izquierda y los sindicatos orientados por ellos, se hace más difícil y ello se expresa en el acentuamiento de tendencias que reclaman mayor autonomía e independencia de las organizaciones sindicales, en contraposición a aquellas que afirman el papel directivo del partido sobre toda la actividad y orientación sindical. Este fenómeno se hace palpable en las relaciones de la CSTC y el Partido Comunista. De otra parte, la ruptura del MOIR y el retiro de este de lo más representativo de la dirigencia sindical que seguía sus orientaciones, estuvo vinculada con el rechazo radical del movimiento a la concertación y negociación de la política económica y reformas sociales con el Gobierno, así como a la acción conjunta con otras vertientes del movimiento sindical. Este acontecimiento ha re-

⁴ G. Perry, op. cit.

sultado decisivo en las nuevas actitudes del movimiento no confederado, en lo que hace a intentos por lograr una mayor unidad organizativa y de acción entre los distintos grupos que lo conforman y con otras corrientes del movimiento sindical confedera-

do, así como en cuanto a su disposición a negociar con el Gobierno y con los gremios reformas y medidas concretas de política económica. Aquí, también, se encuentran similitudes con procesos que han tenido lugar en otras latitudes⁵.

comentarios

Economía, sistema financiero y confianza pública*

Por: Carlos Caballero Argáez

Es un enorme reto dirigirse a esta reunión de la Convención Bancaria Nacional. No solamente por la apresurada sucesión de acontecimientos financieros en Colombia y en el mundo en los últimos meses sino por la responsabilidad que un conferenciante tiene ante el Estado y ante la opinión pública en un momento como el actual. Por eso estas notas —porque no son más que eso— no persiguen nada diferente de analizar con independencia y con objetividad algunos aspectos de la situación financiera actual para concluir, eso sí, con tres sugerencias de fondo sobre las acciones que se requiere emprender para superar, definitivamente, la crisis por la cual ha atravesado el sistema financiero colombiano en los meses más recientes.

Antes de entrar en la materia de esta charla parece conveniente ubicar, para beneficio de nuestros invitados del exterior, la situación de

Colombia dentro de la convulsionada coyuntura presente de la América Latina.

Colombia y la Crisis Latinoamericana

Los sucesos de 1982 han puesto de presente nuevamente el carácter dependiente de las economías de América Latina. Porque no hay duda de que, a pesar del progreso de la región en las últimas dos décadas, la estabilidad económica de América Latina continúa dependiendo de su sector externo o sea, de su capacidad para obtener divisas en el exterior. La caída tan abrupta en los precios de los productos básicos, consecuencia de la prolongada y fuerte recesión económica en los países industrializados, tenía que afectar severamente a nuestras economías. El impacto, claro está, no es uniforme en todos los países del área, variando de acuerdo con la propia base económica de cada uno y —muy importante— con la forma en la cual cada una de estas economías se hubiera mane-

* Conferencia dictada en la XX Convención Bancaria y de Instituciones Financieras reunida en Cartagena los días 28 y 29 de octubre de 1982.

jado en el pasado inmediato. En otras palabras, no se puede cometer el error de suponer, como lo hacen muchas veces los periodistas y los analistas del exterior, que lo que ocurre en un país de América Latina es representativo de lo que sucede en todos.

El caso colombiano a este respecto es bien diciente. Entre diciembre de 1975 y el mismo mes de 1981 las reservas internacionales del país se incrementaron en algo más de US\$5.000 millones en razón de la bonanza externa sin precedentes que vivió Colombia con motivo de la elevación de los precios del café en 1975. De esta manera, así a partir de 1981 las cuentas del sector externo hubieran cambiado de signo, el país mantiene una sólida posición de reservas. Para este año se proyecta un déficit en cuenta corriente en la balanza cambiaria de US\$1.370 millones con una caída en reservas del orden de US\$850 millones pero, al final del período, el nivel de reservas no será inferior a los US\$4.750 millones. No se debe subestimar, sin embargo, el efecto de la recesión mundial sobre los ingresos de divisas de Colombia; con todo y los esfuerzos que se realizan para asegurar un flujo de dólares relativamente estable hacia el país —dentro del marco del Convenio Internacional del Café y mediante los incentivos a las exportaciones menores— las entradas de divisas serán inferiores en un 10.0% en 1982 a las del año anterior.

De otro lado, no obstante las contrataciones de crédito público externo en los últimos cuatro años el país dispone todavía de un margen de endeudamiento. Al finalizar el año anterior el saldo de la deuda era de

US\$5.292 millones o sea, inferior al nivel de las reservas internacionales. El coeficiente de servicio de la deuda se situará en cifra cercana al 18% al término de 1982. Pero, los empréstitos externos del sector público se obtuvieron en excelentes condiciones en vista de la sólida posición externa de Colombia. El cambio en la situación externa y el aumento del servicio de la deuda, sumado a la crisis financiera mundial con su efecto sobre términos de plazo y márgenes, obligan de todas maneras a la cautela de parte del Gobierno para asegurar que todo nuevo crédito se utilice en la forma más efectiva posible y en programas absolutamente prioritarios para el desarrollo económico del país.

Si Colombia no se ha visto enfrentada a una crisis cambiaria, ni es previsible que ello ocurra en el futuro inmediato, el sistema financiero colombiano sí ha sufrido recientemente el impacto de una serie de problemas internos que no constituyen una experiencia común en Colombia pero que, infortunadamente, quíerese o no, han afectado la excelente reputación del sistema financiero colombiano tanto en el exterior como frente a la opinión pública nacional. Vale la pena tener presente algunos antecedentes a esta coyuntura.

La Economía y el Sector Financiero 1970-1982¹

En 1967 se dio un cambio de la mayor trascendencia en la economía

Esta sección se ha tomado en lo fundamental de Caballero, Carlos y Avella, Mauricio, "El Sector Financiero: Itinerario de una década", publicado en *El Sector Financiero: Estructura Desarrollo y Perspectivas*, Asociación Bancaria de Colombia, Bogotá, octubre de 1982.

colombiana. El cuello de botella de la falta de divisas comenzó a resolverse gracias a una serie de medidas que podrían enmarcarse dentro del ámbito de la promoción de las exportaciones. La economía, que había enfrentado toda serie de dificultades a lo largo de los años sesenta y experimentado fluctuaciones bruscas en su ritmo de crecimiento, inició una fase de expansión con estabilidad de precios. Como consecuencia, un asunto que fue adquiriendo importancia gradual dentro de la agenda de las preocupaciones públicas fue del aumento del ahorro interno. El desarrollo económico no solamente requería divisas sino que exigía, además, recursos financieros. Puede decirse, entonces, que la economía empieza, a fines de los años sesenta y principios de los setenta, a empujar al sector financiero.

Viene así, a partir de 1971, una presión para efectuar una reforma del sistema financiero que condujera a la supresión de una serie de inversiones forzosas, a una mayor uniformidad en las tasas de interés, a la utilización de los Certificados de Depósitos a Término como instrumento de captación por parte de los bancos comerciales, y al establecimiento de tasas de interés reales positivas que hicieron atractiva la obtención de ahorro. Distintos obstáculos impidieron ejecutar esa reforma en 1972 y 1973 y es el gobierno del Presidente López el que intenta en 1974 ejecutar "una reforma financiera de carácter integral" que reconociera "la trascendencia para el desarrollo económico de contar con un sistema financiero ordenado que contribuyera a la movilización del ahorro y a su mejor utilización"². La reforma, o libera-

ción financiera de 1974, eleva el ritmo de crecimiento del ahorro financiero demostrando, como lo había hecho el UPAC en 1973, que el ahorro financiero sí era sensible a la tasa de interés.

La reforma llevaría, además a un crecimiento de la cartera bancaria cercano al 45% entre 1974 y 1976, y produciría algunos cambios en cuanto al uso del crédito, especialmente en lo que se refiere a "la racionalización de inventarios, la regulación de la demanda de fondos prestables y el mejor manejo de la tesorería de los fondos líquidos"³. Se buscaba que el capital se canalizara "hacia los sectores más productivos y no hacia los más protegidos y por ello se puso en marcha una política de mayor libertad de mercado, de mayor autonomía de los intermediarios financieros y de tasas de interés más altas y homogéneas"⁴. Con la liberación de 1974 se estaba reconociendo una tendencia de la economía o el hecho de que la dinámica económica conduce, forzosamente, a un mayor desarrollo financiero y, quíerese o no, a que el sector financiero acelere su ritmo de crecimiento. En el caso de Colombia, la economía había re-

² Para una breve y adecuada descripción de la reforma financiera de 1974 ver Ortega Francisco J., "Política Monetaria y Sector Financiero", en Carlos Caballero Argáez (editor), *El Sector Financiero en los Años Ochenta*, Asociación Bancaria de Colombia, octubre de 1979.

³ Ortega Francisco, J., "Notas sobre la Reciente Evolución Económica e Institucional del Sector Financiero", en *Aspectos Relevantes del Sector Financiero*, Banca 81, XIX Convención Bancaria y de Instituciones Financieras, Asociación Bancaria de Colombia, diciembre de 1981.

⁴ Hernández Gamarra Antonio, "La Crisis Financiera de los Setenta: Un Plan para Conjurarla", *Carta Financiera No. 44*, ANIF, Bogotá, Abril-Junio de 1979.

gistrado una aceleración notable de su ritmo de expansión en el período 1967-75, el más alto de los cuatro quinquenios comprendidos entre 1960 y 1980.

Es suficientemente bien conocido que en 1977 se da un viraje brusco en la política financiera ante la avalancha de divisas que genera la bonanza del sector externo de la economía colombiana. La prioridad deja de ser la de incrementar el ahorro y pasa a ser la de controlar la expansión de la oferta monetaria. No es del caso entrar aquí en una descripción detallada de lo que dio en denominar en su momento la "contrarreforma financiera". Basta decir que se actuó con tres tipos de instrumentos para regular los medios de pago: el de los encajes; el de la generación de un superávit en las finanzas del Gobierno; y el de la colocación de papeles del Banco de la República en el mercado monetario"⁵. Además, se hizo necesario imponer topes a la tasa de interés de captación con lo cual "se alteraron las tasas relativas de interés y comenzaron a dificultarse los desarrollos que se estaban produciendo en el frente financiero"⁶. Surgen, entonces, las "innovaciones financieras", o una serie de prácticas "no-ortodoxas", como consecuencia de la represión a la cual se sujeta el sistema financiero institucional. Aparecen métodos y mecanismos para evitar los controles. A tal grado que a fines de 1979 se tiene la impresión de que las estadísticas monetarias y financieras pueden no estar midiendo ade-

cuadamente" las variables más importantes de la actividad monetaria por las deformaciones que se presentan en las fuentes primarias de datos"⁷.

De cierta manera en lo que ocurre entre 1977 y principios de 1980 está el origen de los males que afectan en la actualidad al sector financiero colombiano. Porque era apenas natural que un impacto de la magnitud del generado sobre la economía colombiana por la bonanza cafetera condujera a un incremento de la intermediación financiera, fuera ésta institucional o no institucional. Era normal que aumentara la captación de bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, y otros intermediarios financieros. De otro lado, en una economía en expansión las demandas de las empresas productivas tenían que ser mayores. Al sector financiero como un todo le correspondía no sólo manejar la liquidez que traía consigo la bonanza externa sino, también, canalizar más crédito y más capital hacia los sectores de la producción. Adicionalmente, si la presión de la demanda no se veía aliviada por un aumento correspondiente en la oferta de bienes y servicios se estimularía sin duda, el proceso inflacionario. Las decisiones de política económica eran, por consiguiente, de una enorme complejidad, había que balancear tres objetivos interdependientes: la expansión de la producción, el control de la inflación y el desarrollo financiero.

⁵ Ortega Francisco J. "Notas sobre la Reciente Evolución Económica e Institucional del Sector Financiero", op. cit.

⁶ Ibid.

⁷ Ortega, Francisco J., "Política Monetaria y Sector Financiero", op. cit. Ver además Cabrera, Mauricio y Quintero, Rodrigo, Mercado de dinero, control monetario y tasa de interés, *Banca y Finanzas*, No. 167, Asociación Bancaria, marzo, 1980.

Al optarse por el camino de reprimir el sistema financiero institucional, en un ambiente inflacionario, tenía que producirse una serie de modificaciones en la operación del mismo. En primer lugar, con un encaje marginal del 100% sobre los depósitos en cuenta corriente de los bancos no era deseable para éstos recibirlos. Pero los particulares tenían, de todas maneras, que hacer algo con su dinero a la vista. Por tanto, tenían que surgir las entidades o los individuos que estuvieran dispuestos a recibir esos fondos para canalizarlos hacia otras actividades o para comprar con ellos otros activos. Y eso es exactamente lo que ocurre. Los "intermediarios financieros" —hoy en día llamados compañías de financiamiento comercial— adquieren una importancia creciente, como lo hacen las corporaciones financieras. Ambos lo hacen "más por el hecho de ser el único tipo de entidad que se autorizaba que por la atracción que significaba desarrollar unos propósitos financieros específicos"⁸. Y como esto no es todavía suficiente, el sistema bancario se organiza para evadir los controles y aparecen todo tipo de instrumentos que permiten a los bancos cumplir su función intermediadora. Además, como es apenas obvio, se refuerza el mercado paralelo y gentes que antes no habían actuado en la operación financiera se lanzan a la "aventura" para satisfacer necesidades propias y aumentar su riqueza. Por último —pero no menos importante— aparecen los grupos financieros; si para el banco no es atractivo captar, bien puede serlo para otra entidad que pertenezca a los

mismos dueños del banco, con la ventaja de que es posible comprar acciones de empresas industriales y adquirir el control de muchas de ellas⁹.

En ese entorno; en auge económico, con inflación persistente, con fallas en la producción (en la agricultura, especialmente) era imposible detener la tendencia al alza de las tasas de interés, por más controles que se impusieran. A su vez, la elevación desmesurada de la tasa de interés traería como consecuencia:

1. El cambio en "la rentabilidad relativa" de los sectores. Es mucho más rentable colocar los fondos de los particulares y de las empresas en el sistema financiero que en actividades productivas o en acciones de sociedades anónimas. Incluso se ha llegado a considerar que para los agricultores resulta mejor negocio vender sus tierras y llevar esos fondos al sector financiero que poner esos activos a producir¹⁰.

Se genera así, por, una razón meramente coyuntural, una transferencia de los sectores productivos hacia el financiero lo cual vendría a reforzar una tendencia normal, de largo plazo, que apunta hacia

⁹ Para un excelente análisis de las causas de todo el fenómeno de innovación financiera ver Hernández Antonio, "Inflación, control monetario e intermediación financiera", en Cabrera Mauricio (editor), *Inflación y Política Económica*, Asociación Bancaria de Colombia, agosto de 1980.

¹⁰ Junguito Roberto, *Alternativas de Manejo de Política Agropecuaria, 1982-1986*, Revista de la Sociedad de Agricultores de Colombia. No. 840, octubre de 1982.

⁸ Ortega, Francisco J. "Notas sobre la Reciente Evolución Económica e Institucional del Sector Financiero, op. cit.

un desarrollo financiero creciente en la medida en la cual una economía avanza, por darse un aumento en la riqueza de quienes la componen. El efecto no es otro que alterar la distribución del ingreso favoreciendo a las "rentistas" en vez de los "asalariados".

2. La "Antipreferencia por la liquidez". Ni los particulares ni las empresas, ni las instituciones financieras, desean mantener posiciones de liquidez. Los primeros acuden a colocar sus fondos en entidades financieras, o a comprar activos reales —finca raíz o automóviles, por ejemplo—; los segundos, como se ha comentado ya, a adquirir otras empresas o vender las que ya se tienen para llevar recursos al sistema financiero; las terceras a colocar rápidamente sus excedentes y a comprar acciones de empresas. El efecto no es otro que alterar la distribución de la riqueza en favor de quienes están en capacidad de adquirir activos reales.
3. La aparición de "banqueros" no profesionales. Paradójicamente, esta "antipreferencia" de las gentes por la liquidez hace que sea atractivo el negocio financiero no tanto para cumplir el fin de la intermediación sino para entrar en toda serie de "aventuras financieras": compra de empresas a precios de realización, compra de bancos u otros activos en el exterior, financiación de empresas en mala situación a tasas elevadísimas de interés, etc. El riesgo de este tipo de empresas financieras es muy alto y ha dado lugar en 1982 a sorpresas bien desagradables.
4. Una "dependencia" acentuada del

sistema financiero del comportamiento de la demanda global de la economía. Mientras a la economía le vaya bien, al sector financiero le irá bien pero en cuanto cambien las circunstancias este último podrá verse en problemas.

Reconociendo los nocivos efectos de la represión del sistema financiero por tres años, la autoridad monetaria modifica la política a principios de 1980 en la búsqueda de un regreso a la normalidad. Bajo la nueva concepción se intenta simultáneamente controlar la expansión de los medios de pago y ampliar el crédito con base en el ahorro financiero. Es lo que reflejan las disposiciones de febrero y septiembre de 1980; se congela el encaje marginal y se permite la libre estipulación de las tasas de interés de los certificados de Depósitos a Término. Esta simultaneidad viene a promover un cambio tanto cuantitativo como cualitativo en las fuentes de generación del crédito; se sustituye la fuente tradicional de la expansión secundaria de los medios de pago por la financiación de las demandas crediticias con base en los recursos del ahorro, recursos estos que crecen aceleradamente ante la atracción de altas tasas de interés, y que se vuelven muy sensibles al nivel de las mismas.

A todas estas la economía entró en un agudo receso desde mediados de 1980. Un receso inducido por este mismo comportamiento del sector financiero con su requisito de tasas altas de interés, y por el fin de la bonanza cafetera. La caída en las ventas no sólo conduciría al descenso en la actividad productiva sino que, por sus efectos directos sobre el

flujo de caja, vendría a reducir el capital de trabajo industrial colocando a muchas empresas en una difícil situación financiera y presionando —o manteniendo la presión mejor— sobre la tasa de interés, fenómeno que sólo vino a detectarse en las estadísticas meses más tarde¹¹. Desde entonces, la recesión industrial se ha agravado, la inflación se ha estabilizado entre 25% y 30% anual, el déficit fiscal ha venido en aumento y las tasas de interés externas han fluctuado abruptamente, alcanzando niveles nunca vistos en 1981.

A su turno, las autoridades han tratado de liberar recursos para los sectores de la producción, en vista del cambio en las condiciones externas del país, pero no han tenido éxito en sus intentos en razón de las demandas de fondos del Gobierno, de una parte, de la depresión económica de otra, y, más recientemente, de los mismos problemas del sector financiero. La tasa continúa en niveles altos aún cuando en los últimos meses se ha descendido ligeramente pero cada vez son menos las empresas que pueden sufragar ese costo. Como resultado un grupo financiero fue intervenido en junio, un banco nacionalizado hace menos de un mes, varias compañías de financiamiento comercial intervenidas y algunas entidades que operaban en el mercado paralelo se han visto en incapacidad de responder a sus clientes.

La conclusión sería, por consiguiente, que el debilitamiento de la economía, unido al desorden institucional y a la pérdida de la orto-

doxia en algunas entidades de intermediación trajeron como consecuencia el mismo resquebrajamiento del sistema financiero. Un resquebrajamiento que se manifiesta más en el cambio de los patrones de comportamiento de las instituciones que en las mismas cifras de evolución del sistema. De ahí que las primeras acciones del nuevo gobierno hayan estado encaminadas a poner orden en el sector financiero y a evitar una pérdida de confianza generalizada en los intermediarios financieros.

El Sistema Financiero y la Confianza Pública¹²

Si bien el desarrollo financiero depende estrechamente de la dinámica de los sectores productivos también es cierto que existe un margen de autonomía del sector financiero que le permite alternativamente, reforzar o entabrar el propio desenvolvimiento de los otros sectores. Así, mientras a nivel global el auge financiero en Colombia es jalonado por la expansión de la producción, a nivel particular es especialmente relevante la discrecionalidad y el estilo administrativo en la conducción de las entidades financieras. Porque esta discrecionalidad puede conducir a resultados diferentes que o aseguren o eviten la confianza del público. Esta diferenciación es bien importante para entender los sucesos recientes en el sistema financiero colombiano. Porque así el decaimiento de la actividad productiva no signifique un debilitamiento inmediato del sector financiero sí

¹¹ Ver capítulo "Actividad Económica General", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO Vol. XII, No. 1 mayo de 1982.

¹² Esta sección está basada en el artículo de Avela Mauricio, "Los Acontecimientos recientes del Sector Financiero en Perspectiva", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. XII, No. 3, octubre de 1982.

puede ocurrir que la pérdida relativa de dinámica en los sectores productivos disminuyan las oportunidades de colocación de recursos financieros y generen un ambiente favorable para las operaciones especulativas. A su vez, la vigencia temporal de este tipo de circunstancias resultaría propicia para que el manejo de algunas entidades financieras se aleje del modelo "ortodoxo y profesional" y se mine, en consecuencia, la confianza del público.

La alteración de la confianza del público puede variar desde el cambio en las preferencias habituales entre riesgo y seguridad hasta el caso extremo de desconfianza generalizada hacia los intermediarios financieros. Lo primero, la modificación en las preferencias de las gentes fue lo que se presentó en Colombia en los últimos meses más específicamente a partir de junio de este año ocasionando problemas agudos para la autoridad monetaria y financiera pero, también, generando oportunidades claras para introducir un cambio en la política financiera que, a su turno, facilitara la reactivación del sector productivo.

Para los ahorradores, que hasta hace un tiempo, no se preocupaban por la seguridad de su inversión sino por la obtención del rendimiento más elevado, la seguridad pasó a ser prioritaria en un momento dado. De una parte, es mayor la demanda de nuevos depósitos del público (cuentas corrientes de ahorro y certificados de depósitos a término) en los bancos oficiales en comparación, con aquella en los bancos privados. Dentro de estos últimos sobresalen, a la vez, los bancos en de-

sarrollo mixtos y los de mayor tamaño, en detrimento de los bancos medianos y en desarrollo. Estas alteraciones son más el fruto de una recomposición de los depósitos entre los bancos que de una disminución global de depósitos. De otra parte, se ha intensificado notablemente la adquisición de títulos del Banco de la República en el mercado monetario —cerca de \$14.000 millones entre mediados de junio y finales de agosto— no sólo en virtud de excesos de liquidez de algunos intermediarios financieros sino en atención a la seguridad relativa que representan para los demandantes.

Confianza Pública y las tasas de interés

Una coyuntura en la cual cambia la preferencia de las gentes entre rendimiento y riesgo era propicia para, al mismo tiempo que se introduce el orden en el sistema y se infunde tranquilidad en el público, buscar un descenso en las tasas de interés. Si el desplazamiento de la demanda, de los depósitos, implica preferencia por activos que rinden menos, los agentes "líderes" en la fijación de las tasas dejan de ser los intermediarios financieros no-ortodoxos —los aventureros o los especuladores— y pasan a ser la banca sólida, tradicional, segura, y los papeles del Estado. Se recobraría así algo que parece elemental en un sistema financiero y es que, así se considere que el Estado es un garante de última instancia, no todas las entidades financieras tienen una misma estructura ni son manejadas con un mismo estilo. De tal manera que en un sistema financiero tiene que existir discriminación por parte del público; no una discriminación exagerada, que

ponga en peligro la estabilidad del sistema financiero pero, de todas maneras discriminación.

En el caso que nos ocupa la discriminación que se recuperaba brindaba la oportunidad para que el Gobierno liderara la baja en la tasa de interés. Para ello el Banco de la República y los bancos oficiales tenían que actuar conjunta y concertadamente. Al Banco le competiría subsanar las deficiencias fundamentales de liquidez y a las instituciones oficiales captar los depósitos nuevos a una tasa inferior a la prevaleciente con anterioridad a la crisis de confianza y colocar sus excesos de liquidez en el Banco, mediante la típica operación de mercado abierto, percibiendo por ellos un rendimiento también inferior al vigente antes. Este tipo de esquema tendría diversas ventajas, una de ellas la de acudir a disposiciones administrativas. Se habría otorgado, además, una nueva identidad a la banca oficial ya no solamente como instrumento estatal para una asignación determinada de recursos sino como eje de las políticas encaminadas a generar un cambio en las características del mercado financiero. Desde luego, como toda acción económica no estaría exenta de problemas o de costos eventuales; uno de ellos el de que el Banco de la República se viera obligado en algún momento a usar recursos de emisión para cubrir defectos de liquidez del sector financiero.

Aparentemente esta última consideración fue la que primó en las autoridades colombianas al diseñar el "paquete financiero" de la última semana de septiembre por cuanto si bien se afirmó el liderazgo del Banco de la República en la distribución de

fondos hacía las entidades en dificultades y en la fijación de una pauta para la tasa de interés, se procuró no hacer uso en lo posible de recursos de emisión. O sea que se optó por la alternativa de efectuar un reciclaje de fondos usando para ellos los depósitos oficiales y la liquidez de los fondos de fomento que maneja el Banco de la República. Lo paradójico resulta ser que, si bien en principio es plausible no acudir a la emisión ante el temor inflacionario (desechando la antigua regla de los bancos centrales según la cual los cupos de crédito en el Emisor constituyen la fuente "natural" de financiación de los bancos), se estén usando recursos que tienen como destinación prioritaria la financiación de la actividad productiva para resolver los problemas de liquidez del sector financiero.

Quién sabe, entonces, si se perdió una valiosa oportunidad para modificar la política financiera en beneficio de la producción y de un nuevo orden en lo financiero que se caracterizara por una mayor intervención del Estado y una menor interferencia en la actividad de intermediación. Es de esperar que no haya ocurrido así.

El Estado y la Confianza Pública

Siguiendo estas notas en orden cronológico, el evento que procedió a las medidas financieras fue el de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica a principios del presente mes y la expedición del decreto mediante el cual se creó el marco jurídico que permite nacionalizar instituciones financieras cuando se presenten una serie de circunstancias externas que afecten la confianza pública en el sistema financiero.

Hay que decir, sin ambages, que la opinión pública recibió con enorme satisfacción esta acción del Gobierno. Si algo se estaba esperando con ansiedad era la intervención del Estado para enderezar la operación del sistema financiero y atacar la corrupción de algunos directivos y administradores de entidades financieras.

De ahí la excelente acogida a las disposiciones mencionadas. Pero una acción de esta naturaleza también dá lugar, en algunas mentes inquietas, a la reflexión. Y la principal inquietud que surge al cabo de unos días es la de cuál es la función del Estado frente al sistema financiero. ¿Es el Estado un policía que actúa exclusivamente cuando se pierde la confianza pública? O, debe también intervenir para asegurar que el sistema financiero contribuya al logro de política económica en el corto plazo, y de desarrollo económico y social, en el más largo?

De cierta manera la respuesta a este par de interrogantes es evidente porque el Estado tiene ambas responsabilidades. Sin embargo, en la actuación que se analiza resulta claro que privó el objetivo de recuperar la confianza pública sobre cualquier otro de índole económica. La prueba de ello es que todavía no se sabe con exactitud cuál es el deseo del Gobierno con respecto a la actuación económica futura de este nuevo banco oficial. El Estado ganó sin duda, credibilidad. Está bien que esto haya sucedido. Igualmente le ha recordado oportunamente a los banqueros que la banca es una concesión que el mismo Estado les otorga y que no pueden comportarse impunemente incurriendo en costos sociales desmedidos.

Es una advertencia afortunada. Lo lamentable es que estos beneficios se hubieran obtenido a costa de "comprar una quiebra" o, dicho de otra forma, "nacionalizando una pérdida". Se trata de una típica actuación de Estado Gendarme, mediante la cual la comunidad en su conjunto absorbe las pérdidas de una parte de la empresa privada originadas no en el fallo inexorable del mercado sino en el incumplimiento de las tradiciones universales de buen manejo del propio ahorro de la comunidad. La nacionalización del Banco del Estado habría tenido trascendencia económica si el Gobierno, desde su iniciación, o aún en el propio momento de actuar sobre el Banco del Estado hubiera definido una política de intervención a través de los bancos oficiales en el mercado financiero. Así las cosas, el acto de nacionalización no es más que la protocolización de la decisión gubernamental de enjugar socialmente las pérdidas de un elemento "non sancto" de la economía privada.

Muy seguramente el análisis académico del caso "Banco del Estado" continuará arrojando en el futuro luces e ideas sobre las funciones del Estado en la regulación y la vigilancia del sector financiero así como con respecto al comportamiento que debe observar quienes manejan instituciones financieras. Baste afirmar aquí que el Gobierno actuó con decisión para corregir una situación ya creada y que si algo señala esta experiencia es la necesidad de evitar acciones policivas de última hora. Hay que dotar de instrumentos y de recursos a las entidades de control del Estado para anticipar situaciones —para prevenir irregularidades y, simultáneamente

para mejorar la información pública con respecto a la utilización de los ahorros en la economía. Sólo así podrán colombianos y extranjeros tener plena confianza en el sistema financiero del país.

La Superación de la "crisis" financiera

Superar definitivamente la situación actual va a exigir una serie de acciones profundas de tipo económico, jurídico y administrativo.

1. En primer lugar se requiere reactivar la economía. En esto FEDESARROLLO está haciendo un gran énfasis. Porque hay que recordar que "el objetivo último del sector financiero, su razón de ser, es la financiación de la actividad productiva y que, en la medida en que ésta subsista y se expanda el sector tiene posibilidades de crecer y de subsistir"¹³. O recordar, con el profesor Currie, que "la solidez del sistema bancario no depende del plazo de vencimiento de los activos de los bancos sino de la solidez de la economía en general"¹⁴. Una condición indispensable para regresar a una operación normal del sector financiero es, entonces, el crecimiento de la economía.
2. En segundo lugar hay que hacer un esfuerzo por asegurar que los recursos del ahorro vayan, efec-

tivamente, a financiar la actividad productiva. No sólo por cuanto ello es necesario para lograr la reactivación de la economía sino porque el principio básico de la confianza pública en el sector financiero es la certeza de las gentes con respecto a la dirección de los recursos hacia la inversión productiva. Además de que solamente encauzando el ahorro presente hacia la inversión se garantiza la existencia en el futuro de un mayor ahorro real y, a su turno, la continuidad del proceso de crecimiento económico.

Lograr que los recursos del ahorro vayan a la actividad productiva requiere una disminución en la tasa de interés y, adicionalmente, una reforma financiera "cualitativa" que permita diseñar nuevos instrumentos de captación de mediano y largo plazo y garantice su asignación hacia el sector de la producción. No parece que el país enfrente una insuficiencia en el volumen del ahorro transferible; lo que ocurre, más bien, es que la mayor parte, si no la totalidad, de este ahorro se capta mediante la utilización de instrumentos de corto plazo o con liquidez inmediata. Dentro de esa reforma cualitativa debe otorgarse a las corporaciones financieras la facilidad de obtener recursos de largo plazo mediante la emisión de papeles atractivos para los inversionistas y, fundamentalmente, estimular el papel que ellas deban jugar como "intermediarias" de capital más que de crédito. O, como lo sugería en la semana anterior el Presidente de la Comisión de Valores, debería irse en la dirección de hacer que las

¹³ Cabrera Galvis, Mauricio. "La Participación del Estado en el Sector Financiero, en *El Estado y la Actividad Económica*, Mauricio Cabrera (editor), Asociación Bancaria, 1981.

¹⁴ "Bases de un Programa de Fomento para Colombia", Informe de una Misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el BIRF en colaboración con el Gobierno de Colombia, Banco de la República, 1951, p. 397.

corporaciones financieras se conviertan en verdaderos "bancos de inversión".

3. En tercer lugar hay necesidad de reorganizar institucionalmente el sistema financiero. Sobre este punto viene dándose desde hace ya algunos años, y con especial intensidad en las últimas semanas, el debate que enfrenta la banca especializada a la noción del "grupo financiero". Se han presentado al Congreso Nacional dos proyectos de Ley sobre el asunto.

Hasta el presente la legislación ha pretendido que los intermediarios financieros se especialicen. Formalmente y en la realidad los intermediarios financieros compiten entre sí por el ahorro del público. Formalmente, también, cada uno de los intermediarios presenta, con independencia de los demás, su propio balance financiero. Sin embargo, la realidad delata cada día con nuevas demostraciones el carácter "aparente" de la especialización y de la competencia; la especialización ha venido convirtiéndose en una carta formal de presentación, a la par que la competencia ha dejado de tener lugar entre entes especializados e independientes para convertirse en una confrontación entre agrupaciones cuyos alcances rebasan los límites de la actividad financiera. De tal manera que la existencia de interrelaciones crecientes entre los intermediarios financieros "especializados" entre sí no solo descarta los conceptos básicos de especialización y competencia sino que origina formas de competencia más complejas y coloca en tela de

juicio todo el esquema jurídico concebido para situaciones distintas, cuestionando la propia capacidad de las políticas monetarias y financieras.

Como reflejo de la discrepancia entre la organización formal y real, los registros contables pierden su capacidad para explicar los movimientos financieros. En estas circunstancias se hace imperativo la confección de un balance por cada agrupación no sólo desde el punto de vista económico sino, también, por la necesidad de respetar el derecho democrático a la información sobre el curso de los ahorros de la comunidad en el sector financiero.

Si se tiene en cuenta la realidad de 1982 se entiende lo difícil de dar vuelta atrás en la búsqueda de la banca especializada. Parece más útil, entonces, otorgar una "carta de ciudadanía" a los grupos financieros bajo la premisa de que el Estado mejore su capacidad de control e intervenga con energía para poner orden dentro de esa nueva y compleja forma de competencia entre agrupaciones. Además, resulta crucial poner fin al proceso de concentración de poder económico en los grupos financieros o, lo que es equivalente, delimitar las fronteras para la actuación de los mismos evitando que se extiendan al control y el manejo de empresas no financieras. En este sentido los grupos deberían desarrollar su función de intermediar capital y no la de hacerse a la propiedad de empresas existentes o nuevas en otros sectores.

Estas últimas aseveraciones ameritan algunas precisiones adicionales:

en primer lugar, de ninguna manera se ignora que el surgimiento del capital financiero en las economías del mercado se origina en la reunión de los capitales acumulados en la industria y en el sector bancario. Esta parece ser una constante histórica, continuamente reiterada en las economías occidentales, en las cuales no resulta posible establecer una discriminación tajante entre los "capitanes de la industria" y los "adalides de las empresas financieras". El capital financiero rompe las fronteras entre los sectores, acrecentándose con las contribuciones de la banca y con la savia generada por la industria. De esta manera, la constatación histórica de interrelaciones entre los intermediarios financieros "especializados" —los grupos financieros— y su creciente entrelazamiento con empresas de otros sectores —los conglomerados económicos— se explica como un proceso normal dentro de las economías de mercado. Sin embargo, hay que advertir que la profundización de dicho proceso significa un cambio cualitativo rotundo en el carácter de la competencia; progresivamente, la competencia abandona el escenario "ideal" de la competición entre empresas individuales aisladas, para transformarse en un nuevo y arrollador antagonismo entre capitales.

En segundo lugar, la tozudez de la evidencia histórica referida no significa dejar de lado las normas y los instrumentos de control y vigilancia que puede arbitrar el Estado para asegurar que el ahorro de la comunidad no se destine a la financiación de maniobras espe-

culativas o la adquisición de empresas existentes, drenando los recursos de financiamiento de inversiones netas, o a la financiación de operaciones concebidas para controlar y manipular los centros de información o de decisión y de poder de la comunidad.

En tercer lugar, la función de intermediación de capitales debe comprenderse en su acepción de colocación de capitales en empresas nuevas o en proceso de reorganización o transformación, y no como un instrumento camuflado para perseguir y conquistar el control de las empresas.

Ojalá se dé en el seno del Congreso Nacional y en el de la Comisión de Reforma Financiera cuya conformación ha anunciado el Gobierno una discusión técnica e informada sobre el tipo de organización que debe darse al sistema financiero contemplando no únicamente la realidad actual o los intereses de las agrupaciones existentes sino, por sobretodo, las preferencias de la comunidad en cuanto a seguridad, información y participación en el proceso de desarrollo económico, social y político.

Formuladas estas tres sugerencias, que podrían calificarse de condiciones necesarias para superar la "crisis" financiera, resta únicamente dejar muy en claro que los responsables de la operación de las instituciones financieras, independientemente del sistema político imperante, son los banqueros. A ellos corresponde, entonces, defender con su profesionalismo la vigencia de la banca privada en el país.

Confrontaciones en torno al Sector Financiero: anotaciones sobre un problema político

Mauricio Avella Gómez

"En vano trataremos de buscar la felicidad en el país asegurándole por medio de reformas constitucionales y legales el goce razonable de las libertades públicas, si no logramos organizar un buen sistema de finanzas".

Antonio José Uribe
Discurso ante el Senado de 1909

I Introducción

Dos temas han colmado buena parte de las discusiones públicas durante el último año: el desequilibrio desmesurado de las finanzas del Estado y el colapso de algunas instituciones financieras privadas, que se ha considerado como la revelación de una crisis profunda que compromete a la totalidad del sector financiero institucional.

Las controversias sobre los temas señalados han recibido un especial aliento de los economistas quienes en razón de su formación profesional han contribuido a elucidar diversos aspectos de la discusión, poco

conocida por la opinión más ilustrada y aún por los especialistas más connotados. En el caso de las finanzas del Estado, el aporte de los economistas se ha concentrado, de una parte, en el debate de las definiciones y de las relaciones conceptuales, que en el ámbito técnico son indispensables en la labor de medición y pronóstico de la situación fiscal, y de la otra en la evaluación de las repercusiones macroeconómicas de un estado deficitario del fisco. En lo atinente al sector financiero la polémica se ha enderezado principalmente al cuestionamiento del marco jurídico que regula las actividades del sector, y a relativizar la capacidad de los aparatos del Estado previstos para el control y la vigilancia de las instituciones financieras. Aquí, la participación de los economistas ha tenido que abrirse paso en el escenario de las oposiciones jurídicas para evaluar las distintas circunstancias de orden económico que han podido conducir al actual estado de cosas, y para cotejar ante la opinión nacional las opciones de cambio, de reorientación o de

sustitución de la estructura financiera vigente.

Sin embargo, el compromiso fundamental de la profesión en los debates mencionados, no proviene solamente de la competencia y oportunidad de las contribuciones analíticas y de las propuestas de cambio, sino del carácter eminentemente político de los problemas en consideración.

En realidad, la encrucijada fiscal ha puesto, de nuevo, sobre la mesa de las discusiones, la connotación política implícita en la estructura presupuestal del Estado, vale decir, en la distribución de los gravámenes impositivos, en la asignación de los gastos, en las prioridades de inversión y en las fuentes de financiación del gasto diferentes a las impositivas. Igualmente, los insucesos ocurridos en el campo financiero, han clausurado una década de reconocimientos permanentes acerca de la bondad intrínseca de los sistemas imperantes en el proceso de intermediación financiera, han colocado en tela de juicio la dogmática que pretendía hacer del sector financiero un *deus ex machina* del desarrollo económico y han estimulado algunas iniciativas gubernamentales y parlamentarias para recuperar la confianza pública y reorganizar el conjunto de las actividades institucionales de intermediación financiera. El transfondo político de la cuestión financiera se advierte cuando se inquiere acerca de las formas de participación del Estado en la actividad financiera, y cuando se interroga acerca de los circuitos recorridos por el ahorro de la comunidad y la repartición social del crédito.

Los problemas afrontados por la profesión, trascienden entonces el

ámbito puramente técnico para adquirir la identidad de problemas propios de la economía política.

La entidad política de las finanzas del Estado no sólo es incuestionable sino que las finanzas estatales constituyen uno de los senderos más apropiados para emprender la averiguación de la vida política de una sociedad:

"Las finanzas públicas se han convertido en una de las mejores referencias para iniciar la investigación sobre una sociedad, particularmente, aunque no en términos excluyentes, de su vida política. Lo prometedor de este enfoque se aprecia especialmente en los momentos decisivos o en aquellas épocas en las cuales las formas existentes comienzan a extinguirse y a transformarse en algo nuevo. Esto es cierto, tanto en relación con la importancia causal de la política fiscal (en la medida en la que los acontecimientos fiscales son un importante elemento del surgimiento de todo cambio) como con relación a la importancia sintomática (ya que todo lo que sucede tiene su reflejo fiscal)"¹.

La dimensión política asociada a los procesos de financiación en la economía se deriva de la competencia de los grupos sociales por los recursos financieros, y de la presencia del Estado, como representante de los intereses comunitarios, en la regulación y vigilancia de los agentes de

¹ Schumpeter, Joseph. "The crisis of the Tax State" en *International Economic Papers* (1954).

la intermediación financiera, o también, en el ejercicio mismo de la intermediación. La participación del Estado, tal como se la concibe dentro de los esquemas liberales, resulta incuestionable en las actividades financieras. Aún más, la ingerencia estatal tiende a multiplicarse en la medida en la que gana en complejidad el cúmulo de las actividades financieras. Esto debería suceder, si en verdad el Estado refleja los intereses de la comunidad por encima de los intereses particulares. En realidad, no es más que una extensión del *ius monetandi* en una economía en la cual se han diversificado las formas de liquidez financiera y se han multiplicado los canales de irrigación crediticia. Y este *ius monetandi*, es un privilegio que el Estado deberá resguardar para sí, "como habrá de conservarlo mientras la dirección de los negocios públicos obedezca al interés social y no al de las clases monopolistas..."².

Estas notas se ocupan, brevemente, del debate surgido recientemente alrededor del sector financiero. Las discusiones han variado desde aquellas que han centrado la atención en las acciones individuales de algunos administradores de instituciones financieras, las cuales se consideran reñidas con el decálogo del profesionalismo bancario, hasta aquellas que sugieren que las anomalías observadas en el campo financiero no son independientes de las circunstancias generales del desarrollo de la economía, pasando por las que señalan que el punto focal de la problemática reside en la inoperancia de los esque-

mas jurídicos creados en el pasado para la regulación de las funciones de intermediación financiera. Hay, sin embargo, un factor común que sobresale por encima de la diversidad de las explicaciones referidas, aunque su mención no haya sido prácticamente explícita; se trata del planteamiento de aspiraciones y valores ideales que resumen el pensamiento de unos individuos o de ciertos grupos sociales acerca de los trazos predominantes de una estructura financiera deseada. De aquí, el que la controversia agitada en torno a las características definitorias de la estructura financiera deseada sea un tema de índole política, no circunscrito simplemente al ajuste o a la renovación de los encuadramientos jurídicos, como un problema de mecánica, si bien la remodelación de los fundamentos jurídicos puede ser primero, la exigencia, y luego la expresión de *uno* de los aspectos de la estructura financiera deseada.

Las ideas que se presentan, en adelante, son las que siguen: en primer lugar se destaca la naturaleza política del debate acerca de la estructura financiera deseada. Ya sea que se transite por los senderos de la Economía del Bienestar o que se recorran las sendas de la Economía Política, se advierte la semejanza política de la polémica formada en torno al escogimiento de una cierta estructura financiera.

En segundo lugar se sugiere que una estructura financiera no puede comprenderse solamente a partir de los esquemas jurídicos que regulan el universo de las operaciones financieras, o según los modelos organizacionales prevalecientes —banca especializada o universal—, o de acuerdo a los

² Caro, Miguel Antonio "Mensaje Presidencial al Congreso de 1894" en *Escritos sobre Cuestiones Económicas* (Banco de la República, Bogotá, 1956: pg. 76).

signos predominantes de la política financiera, en fin, que una visión panorámica requiere el reconocimiento global de aquellas y otras facetas que cubren la complejidad de las manifestaciones de una estructura financiera. Se propone entonces acoger una concepción de la estructura financiera, según la cual, ésta última sería el resultado de la articulación de un conjunto de relaciones características en el área del desarrollo económico, en el campo de la asimilación de tecnologías para la prestación de los servicios financieros, en el dominio de los enfoques reinantes acerca de las formas como debe cumplirse la función financiera en la economía, en la esfera de la participación del Estado en el sector financiero.

En tercer lugar, se realiza una presentación rápida de los aspectos más destacados de las iniciativas de reforma del sistema financiero que cursan actualmente en el Parlamento. Al discutir las alternativas de reforma se obtienen las siguientes conclusiones principales: **Primero**, las propuestas significan un avance significativo en diversas materias tales como el desarrollo al nivel de las normas, de los conceptos de intermediación financiera y de la actividad financiera entendida como servicio público; en este último caso, es particularmente importante el empleo de concepto de concesión, el cual reafirma que el Estado delega el manejo del crédito y del ahorro, dejando para sí la vigilancia y el control de las actividades que se han confiado al sector privado. También son destacables las iniciativas orientadas a restringir la extensión de la propiedad sobre otras empresas como las que manejan los medios de comunicación.

Segundo, el énfasis de los proyectos cubre principalmente el aspecto de la reordenación jurídica del sector financiero. En este campo, el tema central lo constituye el esquema organizativo para la prestación de los servicios financieros, vale decir, el ejercicio de la actividad financiera a través de entidades especializadas o de grupos financieros. Sin embargo, no existe en las exposiciones de motivos un planteamiento general que evoque los aspectos diversos de una estructura financiera tal como se la concibe en estas notas.

Tercero, en concordancia con el punto anterior, si bien se refuerza la intervención estatal mediante el reconocimiento de que la actividad financiera privada se realiza en virtud de una concesión del Estado, no se menciona la posibilidad de su actuación como agente económico en el sector financiero. Excepcionalmente se alude a la banca oficial pero únicamente para declarar que se requiere asignarle una ubicación adecuada en la clasificación de las entidades financieras. Precisamente al esclarecer que la actividad financiera constituye un servicio público y que su ejercicio se realizaría por medio de concesiones temporales se advierte que el Estado se reserva el derecho de control y vigilancia de las actividades financieras. En realidad, lo que se revitaliza es el derecho de control y vigilancia, hecho que constituye un avance efectivo en la intervención, pero de ninguna manera se promueve la participación activa del Estado, como agente económico, en el sector financiero.

Cuarto, con motivo de algunos sucesos del sector financiero que han reclamado la atención pública, y lue-

go, a partir de las propuestas presentadas al Parlamento por sectores diferentes dentro del partido liberal, se ha puesto en "capilla" lo que se ha motejado como la concentración financiera. Medios de opinión diferentes han reproducido las discusiones o las referencias emitidas a propósito de la consabida concentración financiera; se dice además, que una de las implicaciones funestas del proceso concentrador es su extensión a otros sectores de la economía, en la medida en la que los mayores propietarios de las acciones en el sector financiero se hacen a los derechos accionarios de empresas no financieras. La respuesta espontánea e inmediata sugeriría que hay que demoler las estructuras concentradoras de la riqueza financiera y cerrar las exclusas que permitan la extensión del influjo concentrador a otras ramas de la actividad económica. Posteriormente, y precedidas de la argumentación pertinente, se han hecho públicas las iniciativas parlamentarias ya mencionadas. En el proyecto presentado por los representantes Agudelo y Rosas se sostiene que el desarrollo del sector financiero con base en entidades especializadas ha sido el fruto de las nuevas exigencias de financiación de sectores diversos de la economía, pero que las debilidades del marco institucional y las características de la política financiera de los últimos años han permitido y estimulado un movimiento vertiginoso y profundo de concentración de la propiedad accionaria y de conformación de grupos financieros. Paralelamente, el proyecto sometido a la consideración de las Cámaras por la DLN, reconoce que la formación de los grupos financieros corresponde a un estadio de desarrollo de la economía, y por lo mismo, no se ocupa de su desinte-

gración, sino de la modernización de los mecanismos de vigilancia y control del Estado de modo que las operaciones de los grupos financieros se adecúen a las prescripciones legales. Pero tanto el uno como el otro proyecto sugieren que es necesario evitar el control de las empresas comerciales e industriales por parte de las entidades financieras.

Lo mismo a partir de las actitudes inmediatistas como de las presentaciones argumentadas, el lector incauto puede desembocar en conclusiones equívocas. La primera de ellas consistiría en separar, de un lado, el capital industrial, por ejemplo, y del otro, el capital bancario, como si se pudieran depositar en compartimientos estancos. La segunda sugeriría la existencia de una dirección causal de una sola vía, del proceso concentrador, desde el área financiera hacia las esferas de la industria y del comercio.

En el curso de este artículo se señala cómo si se recuerdan algunos de los legados de la economía política, recogidos hoy por las escuelas estructuralistas, se desvanecen los equívocos citados. Según las escuelas mencionadas, el desarrollo del capitalismo en las escuelas occidentales ha rebatido la presunta versión de los compartimientos estancos, al presenciar la fusión de los intereses bancarios e industriales; así, históricamente, los capitales acumulados originariamente en el sector industrial pueden hacer su tránsito hacia otros sectores de la economía mediante el sistema de comunicantes que difumina en la economía el sector financiero. De igual manera los capitales rentísticos acrecentados en la percepción de rentas sobre títulos financieros pueden mo-

vilizarse hacia otros sectores de la producción o de la circulación. En el intercambio mutuo de los desplazamientos se acrecientan las posibilidades sectoriales y globales de la acumulación de capital. En la medida en la que una economía se desarrolla, la conciliación de intereses de todos los sectores comprometidos en la acumulación es cada vez más compleja y diversa. Precisamente, la coalición de intereses que cobija al capital bancario y al capital industrial es el punto de arranque de lo que se conoce como el capital financiero. Son estas coaliciones de intereses en el proceso de acumulación las que rebaten en la práctica la noción mecánica que yuxtapone el capital bancario al capital industrial, echando una nube de humo sobre la formación del capital financiero. Carece entonces de contenido el empeño de inmunizar el proceso de acumulación en la industria de los influjos del capital bancario, como tampoco tendría sentido pensar en una acumulación bancaria permanentemente independiente del capital industrial. Cosa distinta es que el Estado establezca restricciones a las inversiones que el sector financiero realice en el campo de la industria, con el propósito de evitar ciertos efectos que considera contrarios al interés general.

Ahora bien, la sociedad accionaria ha sido también, históricamente, uno de los hitos en la carrera del capital financiero. Así lo proclamaba en los umbrales del Siglo XX, uno de los adalides más prominentes de la socialdemocracia europea, el señor Rudolf Hilferding.

Las consideraciones anteriores permiten establecer que una variación en la repartición de los derechos ac-

cionarios en el sector financiero tal como lo han propuesto los parlamentarios Agudelo y Rosas o el desestímulo a la promoción de nuevos grupos financieros y a la consolidación de los existentes, según la iniciativa de la DLN, no significan una remoción de los cimientos del proceso de desarrollo del capital financiero. Esta aseveración no disminuye, desde luego, los avances en materia jurídica destacados en los dos proyectos, y sobre todo, la intención común de poner la casa en orden en el sector financiero y de evitar o racionalizar algunos efectos sobre otros sectores, los cuales se consideran incompatibles con el interés comunitario.

II. El debate sobre la estructura financiera deseada.

La alusión de los párrafos anteriores a la contraposición de ideas acerca de la estructura financiera deseada, parece sugerir que se está ante una situación de "elección colectiva" la cual cabría dentro del ámbito de los temas reservados a la Economía del Bienestar; esto es así, ya que la escogencia de una opción significa la preferencia de una situación social distinta³. Al poner en discusión la estructura financiera deseada, puede ganarse un consenso⁴ en torno a ciertos juicios de valor emitidos por los miembros de la comunidad que a la postre se conviertan en parte de los rasgos distintivos de la estructura escogida. Tales enunciados generales

³ Véase, Arrow, Kenneth J. "Una dificultad en el concepto del bienestar social" en Arrow, Kenneth y Scitovsky, Tibor, *La Economía del Bienestar* (F.C.E. México 1968).

⁴ Véase, Sen, Amartya K. *Elección Colectiva y Bienestar Social* (Alianza, Madrid, 1976, Capítulos 2 y 5).

se refieren, por ejemplo, a las formas de regulación estatal de las actividades financieras, a la utilización del ahorro privado por parte de las entidades de intermediación, a la transparencia que debe gobernar las operaciones de crédito e inversión, y a las formas organizacionales que deben adoptar los entes de intermediación para la distribución de los servicios financieros. El consenso social no será, en general, la reunión de coincidencias alrededor de una estructura financiera propuesta, sino el eslabón final de una cadena de regateos y compromisos entre los participantes. Las deliberaciones y los actos de negociación constituyen etapas diferentes del trámite político del consenso acerca de la estructura financiera deseada. Sin embargo, el consenso no es más que un aspecto de la dimensión política del debate en pro de una estructura financiera determinada. El otro aspecto se relaciona con el reconocimiento de desigualdades características entre los grupos sociales, de modo que algunos de ellos carecen de influencia en el consenso acerca de la estructura financiera deseada, y cuya participación en el proceso de control social de la utilización del ahorro y de la distribución de los recursos del crédito es irrelevante. Esta nueva fase del dominio político en la escogencia de la estructura financiera, supera los alcances de la Economía del Bienestar y se localiza en los predios de la Economía Política. Al tenor de los interrogantes centrales de la Economía Política, se comenzaría inquiriendo acerca de quiénes participan en el debate de la estructura de financiación deseada y quiénes ejercen el predominio en los tratos finales que definen el consenso. Luego, al cuestionar sobre dicha compo-

sición de interlocutores, se advertiría la participación dispar de los grupos sociales en el ahorro y en la repartición del crédito.

Para la Economía Política lo relevante no es si el Estado interviene o no, sino cuál es el carácter de su intervención; así mismo, en lo atinente al ahorro privado y al crédito su interés se orienta a la averiguación de la participación de los grupos sociales no sólo en la repartición cuantitativa de aquéllos, sino en el control político de su utilización y distribución.

III. Elementos que determinan y configuran una estructura financiera

En los renglones precedentes se ha empleado repetidamente el concepto de estructura financiera. Las acepciones de dicha expresión son diversas. En este artículo, quien escribe considera que la estructura financiera sólo puede entenderse a la luz de una serie de *relaciones características* cuya *articulación* define los trazos fundamentales de una cierta estructura financiera. El primer conjunto de relaciones se compendia en la *base material*,⁵ vale decir, el grado relativo de desarrollo dentro de un siste-

⁵ "Hay que insistir en la dependencia de la banca respecto al grado de desarrollo... En los tres niveles de la *oferta bancaria* (medios de pago, medios de financiación, y servicios diversos), esta oferta es ante todo *respuesta a una demanda* procedente de las necesidades de la "sociedad económica": expresión que aspira a traducir la doble naturaleza de esas necesidades, pues hay que considerar simultáneamente los elementos *cuantitativos* de las necesidades del desarrollo (comercial, industrial, agrícola), elementos mensurables; y los elementos de orden *predominantemente cualitativos* que traducen el estado de las estructuras y de las mentalidades sociales". Bouvier, Jean "Relaciones entre sistemas bancarios y

ma económico determinado. El segundo conjunto de relaciones alude al estado y las alternativas tecnológicas disponibles por una sociedad para la realización de la función financiera, en un momento determinado. Luego, hay que considerar los factores ideológicos en la sociedad acerca de la relevancia y de las formas como debe ejecutarse la función financiera en la economía. Finalmente, debe resaltarse el carácter de las decisiones y acciones del Estado relacionado con la financiación como un proceso social. Base económica, estado de la tecnología, ideología predominante y carácter del Estado son las relaciones cuya *articulación* identifica una estructura financiera. Otros elementos sirven de apoyo a la definición de la estructura financiera como el de la vigencia temporal cuya magnitud debe permitir realizar constataciones en diferentes puntos del tiempo y la previsión de comportamientos financieros futuros.

Las contingencias por las que ha atravesado el sector financiero recientemente han traído a colación, en muchas oportunidades, la urgencia de reformar la estructura financiera actual. En la siguiente sección se discuten las alternativas de cambio más conocidas, y en la última sección se evalúan sus alcances a la luz del concepto propuesto de estructura financiera deseada.

IV Esquema de la controversia reciente sobre la estructura financiera deseada.

En medio de las oposiciones realizadas durante el último año acerca

de la reforma del sector financiero, han sobresalido dos iniciativas surgidas en el seno de las Cámaras Legislativas. Las dos propuestas han sido presentadas por sectores diferentes del Partido Liberal. En primer lugar, se hizo pública una propuesta de la Dirección Nacional Liberal, preparada por el Instituto de Estudios Liberales, y posteriormente, un proyecto de Ley redactado por los representantes Hernando Agudelo Villa y Gabriel Rosas. Al tiempo que hay que resaltar el que las dos iniciativas hayan tenido su origen en el Parlamento, recuperando una conducta que ha sido determinante en la mayoría de las reformas financieras adelantadas durante el presente siglo, se nota la ausencia de propuestas alternativas tanto de parte del Partido Conservador, cuya influencia fuera definitiva en los intentos de organización monetaria practicados entre 1900 y 1923, así como en las reformas financieras de 1923 y 1950, como de las organizaciones políticas de oposición.

Recientemente, varios representantes prepararon un proyecto de facultades extraordinarias al Presidente de la República con el propósito de autorizar al Ejecutivo para expedir un estatuto de ordenamiento del sistema financiero; en él se recogen los temas centrales de la discusión abierta en el documento de la Dirección Liberal (DLN), y en el de los Representantes Agudelo y Rosas, (A-R). A continuación se hace una mención muy breve de los aspectos centrales de los apartes citados⁶.

⁶ Las referencias están tomadas del "Proyecto para regular las actividades financieras y su ejercicio por los grupos económicos" reproducido en copias mimeografiadas por la DLN. A su vez, el Proyecto de Agudelo Villa y Ro-

empresas industriales en el crecimiento europeo del siglo XIX" en Vilar, Pierre. *La industrialización Europea. Estadíos y Tipos* (Crítica, Barcelona, 1981, pág. 138).

1. La propuesta de los Representantes Agudelo y Rosas

El proyecto inicial de (A-R) se propone dotar al gobierno de un conjunto de instrumentos que le permitan meter en cintura las actividades de los grupos financieros mientras el propio ejecutivo adopta un Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. El propósito de (A-R) no es el de conseguir la "validez jurídica" de los grupos financieros pero sí el de contribuir a su identificación y control, obteniendo de paso, el establecimiento de la responsabilidad solidaria de las obligaciones, la cual debe alcanzar a la totalidad de las empresas integrantes de un grupo financiero, así como a sus administradores y revisores fiscales. De este modo, según (A-R), el Estado logrará ejercer la tutela que le corresponde sobre los grupos financieros, por lo menos mientras se expide el Estatuto Orgánico ya mencionado, y se decide entonces si se imparte la "bendición jurídica" a los grupos existentes o si se vuelve a transitar por los caminos de la intermediación especializada. Como autores del proyecto de Ley (A-R) colocan en tela de juicio el ordenamiento legal vigente y sostienen que existe "plena conciencia en la opinión pública sobre la necesidad de dar al sistema financiero colombiano un nuevo ordenamiento jurídico mediante la adopción de un estatuto orgánico que regule la materia".

En su interpretación del desarrollo financiero del país, (A-R) definen un nexo causal entre la evolución económica general y la adopción de

establecimientos especializados para el ejercicio de la intermediación financiera. A su vez, registran el fenómeno de los grupos financieros como resultado de la interacción de dos causas distintas; de una parte, "el marco institucional creado que autorizó las inversiones de capital entre los diferentes intermediarios...", y de la otra, "la política adelantada de liberación del mercado financiero... Esta política llevó al libertinaje al sector financiero". En consecuencia, se han producido todo género de deformaciones en el proceso de la intermediación financiera, las cuales pueden compendiarse en el acaparamiento de gran parte de la riqueza de la economía en manos de grupos financieros, en el desvanecimiento de los controles gubernamentales sobre las operaciones financieras y en la pérdida de la eficacia de la política monetaria. Después de este diagnóstico, (A-R) consideran que la adopción del Estatuto Orgánico del sistema financiero es impostergable y que su contenido debe enderezarse entre otros temas a definir el carácter de servicio público del sector financiero, al fortalecimiento de la independencia de la autoridad monetaria, y a derribar del sitio del Becerro de Oro a los grupos financieros, para los cuales sentencian la desmembración, colocando en aquél, la especialización estricta de las entidades de intermediación financiera.

2. La propuesta de la DLN

El proyecto de la DLN está concebido para "regular la actividad financiera y su ejercicio por grupos económicos". En forma similar al proyecto de (A-R), el de la DLN no se propone "la regulación total del

sas, y el de Facultades Extraordinarias, se toma de *El Espectador*, ediciones de los días 14, 16, 17, 18 y 19 de octubre y 29 de noviembre de 1982.

sector financiero" sino ofrecer algunos elementos nuevos para "ajustar la situación real del sector financiero en el momento, ya que ésta rebasó las previsiones de los estatutos, sobre la materia". Luego pasa a constatar cómo "los instrumentos jurídicos se mantienen en su concepción original, al tiempo que la realidad muestra fenómenos que escapan a su cobertura". Esta precisión se realiza en la exposición de motivos del proyecto como referencia para explicar la insuficiencia de la legislación vigente para registrar fenómenos como el de "la presencia de entidades financieras como instrumentos, de inversión y concentración de capital..." Pero luego señala que tales fenómenos "no han sido privativos de la economía colombiana, pues se han presentado en la mayoría de los países". El propósito del proyecto de la DLN se condensa en cuatro líneas generales: el desarrollo del concepto de actividad financiera y la reafirmación del carácter de servicio público esencial del Estado que asume la actividad financiera⁷, la regulación de su desarrollo para impedir los efectos negativos que sobre la sociedad colombiana tiene actualmente la acción de los grupos económicos y financieros" y la dotación de los organismos estatales de "sistemas y procedimientos adecuados para cumplir las funciones de inspección y vigilancia" en el sector financiero.

También aquí, en el proyecto de la DLN, el foco de la controversia se ubica en la existencia de los grupos financieros, pero no para co-

locarse ante la presunta disyuntiva de, o grupos financieros, o intermediación especializada, sino para colocar dentro de los marcos de la ley las actividades desarrolladas por los grupos financieros, y desestimular la consolidación de los grupos existentes y la formación de nuevos grupos. De aquí el que el proyecto introduzca la distinción entre *grupo financiero* y *grupo económico mixto*: "El establecimiento de estas dos últimas categorías se justifica por la importancia de desestimular la existencia de grupos económicos mixtos a través de limitaciones e incentivos que conduzcan a evitar el control de empresas industriales y comerciales por entidades financieras, circunstancia nociva para la economía del país".

El proyecto de la DLN define la figura del *control* como marco de comprensión de los grupos financieros y los grupos económicos mixtos y consagra la solidaridad y la responsabilidad ilimitada "respecto de todas las personas que controlan el grupo y que controlan las compañías que lo integran, respecto de su pasivos para con el público".

3. El Proyecto de Facultades Extraordinarias al Presidente

Finalmente, el proyecto de facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un estatuto financiero "serio" que recupere la confianza de las gentes, que corrija "los vicios que la presente crisis ha señalado que existen en la legislación vigente" y que defina claramente "cómo debe manejarse el importante servicio público de la intermediación financiera", ha recogido 23 criterios que deberán servirle al Gobierno como referencia para el reordena-

⁷ Como ya se anotó en la Introducción, el Estado transfiere al sector privado, mediante un acto de *concesión*, la capacidad de ejercer la intermediación financiera entendida como servicio público.

miento próximo de las actividades financieras⁸. Sobresalen ante todo dos advertencias generales: la primera se relaciona con la reafirmación de la soberanía monetaria del Estado que el Congreso realiza al establecer el cuadro general de criterios para la adopción del estatuto financiero; la segunda, se refiere al planteamiento de las dos opciones de ordenamiento financiero: la que propugnaría la prestación de servicios de financiamiento a través de entidades especializadas o la que sugeriría que las actividades financieras se adelantarán por medio de los grupos financieros, sujetos a un ordenamiento legal muy preciso. Tal disyuntiva es para los proponentes, el *quid* del asunto: "Realmente, éste es el punto fundamental en relación con la materia...". En la eventualidad de seguirse el criterio de la especialización, habría que comenzar por la definición de categorías especializadas, por "el establecimiento del patrimonio de afectación que delimite responsabilidades a fin de salvaguardar los intereses de los cuentahabientes", y por el deslinde de actividades de los intermediarios según ciertos fines en la prestación de los servicios financieros. Pero si la decisión final se inclina en favor de la alternativa según la cual la intermediación se ejercería por los grupos económicos, habría que adoptar las categorías de grupo financiero y grupo económico mixto, plantear las presunciones que se requieran para detectar la existencia y asegurar el control de los grupos, y determinar las diferentes obligacio-

nes de los grupos financieros y de los económicos mixtos ante los organismos de control y vigilancia, y ante el público.

4. *Discusión de las alternativas presentadas*

Hasta aquí el cuadro general de los aspectos distintivos de las iniciativas parlamentarias. El paso siguiente consiste en pasar tales aspectos por el tamiz de las consideraciones realizadas más arriba, acerca de la estructura financiera deseada. Lo que parece brillar como una verdad de a puño en las distintas presentaciones, es que la concentración financiera es un hecho, y que ha sido colocada en entredicho. Sin embargo, el tratamiento que se le concede en los dos proyectos originales no sólo diverge sino que probablemente es una de las razones de mayor peso en la propuesta final de alternativas. Para (A-R) las fuentes originarias de la concentración residen en una legislación permisiva que allanó el sendero para que florecieran las inversiones de capital entre los intermediarios financieros y en la política financiera liberacionista aplicada durante los años recientes. Para la DLN, en cambio, la constatación del proceso de concentración no se califica como una experiencia autóctona, refleja del marco jurídico interno o de las características de la política financiera; se trata de un episodio propio de las economías capitalistas el cual se acentúa en ciertos momentos de su desarrollo. Establecida la discrepancia en las causas de la afección, el tratamiento no podía ser el mismo; en el primer caso, la solución proveniría de una reestructuración del orden jurídico financiero y de un cambio de rumbo de la política

⁸ Se trata de un conjunto de pautas que el Congreso sugeriría al Gobierno para que dentro de ellas se adopte el nuevo estatuto del sector financiero. Véase, *El Espectador*, noviembre 29 de 1982.

financiera. En el segundo caso, la alteración en el orden jurídico sería la expresión de la nueva forma de intervención estatal ante un hecho cumplido dentro del marco de la economía de mercado vigente. En la primera situación, la remodelación jurídica obligaría a un ajuste en las estructuras económicas; en la segunda, los cambios operados en la estructura económica conducirían a un ajuste del edificio jurídico.

Vistas las cosas desde el ángulo de la economía política, el proceso de concentración financiera no puede entenderse aisladamente, como si se tratara de una dolencia marginal del organismo económico. Su extensión compromete los sectores neurálgicos de la economía aunque no necesariamente de la misma forma. La concentración del capital —no la de uno u otro sector— es característica de los procesos de acumulación en las economías capitalistas. Su aparición identifica una cierta etapa del desarrollo material, independientemente de si la legislación es más o menos rigurosa para preservar una situación competitiva. La concentración en el sector financiero no es más que un reflejo del proceso general de concentración de los capitales en la economía.

Con estas observaciones, sin embargo, no se está abonando el terreno para ofrecer explicaciones mecánicas o fatalistas de la concentración o para negar la capacidad de la intervención estatal para mitigar los efectos de la concentración. Una legislación diseñada para limitar la propiedad accionaria puede efectivamente ordenar según ciertos patrones la distribución de acciones, conquis-

tando probablemente un grado plausible de repartición "democrática" de los derechos accionarios. Tal reordenamiento no significa, sin embargo, ni el cuestionamiento, ni mucho menos la disolución de los procesos económicos que se expresan de diversas formas, entre ellas la concentración accionaria. La redistribución de acciones es un tratamiento epidérmico que hace más presentable la propiedad de las empresas financieras. Aquellos procesos económicos subyacentes son los que le interesan a la Economía Política en la medida en la que recogen los entrelazamientos mutuos de la banca y de la industria que son los que originan e impulsan el ascenso del capital financiero.

Las interconexiones de la banca y de la industria, responden por la dinámica del crecimiento del capital financiero, a su vez, el capital financiero permite el "descongelamiento" del capital industrial y su difusión intersectorial mediante una coalición de intereses de todos los campos de la acumulación industrial, comercial y financiera⁹. Este proceso es reiterado permanentemente, en toda su complejidad en el proceso de acumulación capitalista. Se trata, por lo tanto, de una característica del proceso de acumulación.

El proyecto de la DLN no se empeña en discutir ni los orígenes ni la continuidad de los grupos financieros; sin embargo, reconoce que sus actividades han provocado efectos perniciosos en la economía nacional, por lo cual el articulado del proyecto

⁹ Véase, Tavares María Concepción. *De la Sustitución de Importaciones al Capitalismo Financiero* (F.C.E. México, 1979).

se orienta a ordenar, y racionalizar las actividades de los grupos económicos de modo que se desestime "la existencia de grupos económicos mixtos a través de limitaciones e incentivos que conduzcan a evitar el control de empresas industriales y comerciales por entidades financieras, circunstancia nociva para la economía del país". Ordenar y racionalizar las actividades de los grupos financieros constituyen en el proyecto la nueva versión del control y la vigilancia por parte del Estado. Tal criterio de acción estatal es particular de las economías en las cuales a partir de los procesos de concentración se agudizan ciertos intereses contradictorios que las regulaciones o la política económica tienden a moderar. Esta acción preventiva o correctora del Estado, no significa, desde luego, que se estén minando los cimientos del proceso de acumulación del capital financiero; al contrario, se estaría aligerando la senda del acrecentamiento del capital financiero.

El proyecto de (A-R) levanta la bandera de la desconcentración financiera y sugiere que si bien desde el punto de vista técnico podrían encontrarse algunas ventajas en el sistema de la multibanca, tal criterio olvida "valores fundamentales de orden social y político que se relacionan fundamentalmente con la organización de la sociedad, con el sistema político de la Nación. Los grupos financieros, transformados en multibancos, consolidarían el proceso de agresiva concentración de la propiedad y el ingreso en Colombia, camino en el cual se ha avanzado extraordinariamente con grave desmedro del régimen democrático". Nuevamente, aún en el evento de lograrse una redistribución de la propiedad acciona-

ria, no se estarían lesionando los pilares del proceso de acumulación del capital financiero. Precisamente, el auge de la sociedad por acciones, ha sido, históricamente, uno de los vehículos principales de la acumulación del capital financiero.

Así las cosas, los alcances de los proyectos de (A-R) y la DLN se reducen a proponer ordenamientos jurídicos alternativos destinados a garantizar, desde el punto de vista de la estructura financiera, una cierta escogencia tecnológica: la banca especializada según (A-R), o el ejercicio de la actividad financiera a través de grupos económicos, según la DLN.

Un elemento de análisis que sorprende por su ausencia en los proyectos mencionados es el de la participación activa del Estado, como agente económico, en las actividades financieras. Es cierto, como ya se anotó en la Introducción, que se da un paso adelante al destacar que la actividad financiera se ejerza por el sector privado en virtud de una concesión del Estado, el cual se reserva para sí el derecho del control y la vigilancia de las actividades financieras. Tal avance, propuesto inicialmente en el proyecto de la DLN y recogido posteriormente en el Proyecto de Facultades Extraordinarias, modifica y enriquece los conceptos tradicionales de la vigilancia y el control estatales. Pero en ninguna parte se alude a la presencia activa y directa del Estado en las actividades financieras. En el proyecto de facultades extraordinarias, se menciona la soberanía monetaria del Estado, la cual "abarca no solamente la noción del numerario, sino en especial las actividades bancarias de emisión y la de la banca

comercial y de las instituciones de ahorro". Sin embargo, sus alcances no rebasan el de la prerrogativa estatal para producir y hacer cumplir la Ley. Fuera de sugerir como uno de los criterios para el nuevo estatuto financiero, el de asegurar una mayor independencia y continuidad en la Junta Monetaria, y de recordar que existe una banca oficial a la cual hay que buscar una "ubicación adecuada" dentro de la clasificación de las entidades financieras, no se presenta ningún criterio relacionado con la participación del Estado, como agente económico, en el sector financiero.

A manera de conclusión

El epígrafe colocado al comienzo de este escrito recuerda una intervención de Antonio José Uribe en el Senado de 1909. En aquella época los temas controversiales eran la organización de las finanzas públicas y la instauración de un sistema monetario y crediticio que apoyara las necesidades de financiación de los sectores productivos. La desorganización prevaleciente y aún el manejo arbitrario de las finanzas del Estado, así como el desorden reinante y la inelasticidad crónica de los medios de financiación disponibles, habían descubierto el carácter político de los problemas enunciados. En la actualidad, con las características propias de las nuevas circunstancias, reaparecen simultáneamente francos interrogantes sobre las finanzas públicas y el sistema de intermediación financiera. El carácter y la envergadura de la problemática han revelado en los debates propiciados en los últimos meses, el peso eminentemente político de los temas en cuestión. En este breve

escrito, se ha insistido en la connotación política de un replanteamiento de las estructuras de financiación y en la importancia de que los economistas lo entiendan así, ya sea desde la perspectiva general de los postulados de la Economía del Bienestar o de la visión heterodoxa de la Economía Política. En este último caso, no se trata más que de recoger algunas enseñanzas depositadas en el *locus classicus* y aplicables en un proceso de reflexión introductoria sobre la materia de estudio. En la perspectiva de la Economía Política, se revelan como interrogantes prioritarios, la dinámica del proceso de acumulación, la articulación de los procesos de acumulación real y financiera, las tensiones y la participación de los grupos sociales en el ahorro y la distribución del crédito, y el carácter y las formas de intervención del Estado en el proceso de acumulación, y en particular, en los procesos de financiación en la economía. Desde el ángulo de la Economía del Bienestar, las preguntas principales se relacionan con la participación de los sectores privado y público en la formación y distribución del ahorro, con los esquemas organizacionales preferidos para realizar el trámite de la intermediación financiera, con la administración del ahorro en las entidades de intermediación, y con el destino, calidad y transparencia de las operaciones crediticias.

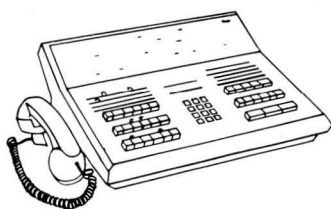
El debate político debe conducir al cuestionamiento de la estructura financiera vigente, concebida esta última como la articulación de una serie de relaciones que definen las características determinantes del proceso de financiación. El replanteamiento de la estructura financiera resulta

parcial o incompleto si únicamente se consultan los aspectos organizacionales y tecnológicos, como cuando la discusión se centra en la disyuntiva de banca especializada o banca múltiple, o cuando las deliberaciones se adelantan solamente para rectificar los alcances y la eficacia del marco jurídico vigente, o cuando se deciden aisladamente ciertas reorientaciones en el mundo de las instituciones financieras. La consideración conjunta de la base económica que sirve de cimiento a los procesos de financiación, del soporte tecnológico que posibilita las alternativas para la prestación de los servicios financieros, del andamiaje jurídico que abarca y regula las operaciones financieras, de las líneas de pensamiento predominantes acerca de la función financiera en la economía, y de las decisiones políticas que definen el carácter y las

formas de la intervención del Estado, es el requisito principal para la evaluación de la estructura financiera actual.

Las alternativas de reorganización financiera puestas a consideración del Congreso y el proyecto de facultades extraordinarias al Presidente de la República se concentran principalmente en el ordenamiento jurídico y en las opciones organizacionales del sector financiero. No hay en los proyectos, un planteamiento general acerca de la estructura financiera deseada. En el fondo, se trata de propuestas que contribuyen a la superación del estado crítico actual del sector financiero. Aunque fortalecida, la participación del Estado aparece confinada, como en los viejos textos liberales, a la función de guardián de los preceptos legales.

ALO! AQUI CARVAJAL CON LA RESPUESTA EXACTA Y COMPLETA A SU NECESIDAD DE COMUNICACION TELEFONICA



CONMUTADORES TELEFONICOS

NEC



SECRETARIALES TELEFONICOS

 **HITACHI**

**2 LIDERES EN EL MERCADO MUNDIAL
DE TELECOMUNICACIONES**

CARVAJAL
HACE LAS COSAS BIEN

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)
y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Junta de Asesores: Raúl Prebisch (Presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz Alejandro, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andreu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Padro y Colón de Carvajal, Jesús Prados Arrarte, Luis Angel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuertes, y Norberto González y Jesús Sainz (Secretarios).

Director: Aníbal Pinto.

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Angel Serrano (Secretario de Redacción), Oscar Soberón, María C. Tavares y Luis L. Vasconcelos.

N.º 2

SUMARIO

Julio-Diciembre 1982

EL TEMA CENTRAL: «CRISIS Y VIGENCIA DE LA PLANIFICACION»

Enfoques Latinoamericanos:

- Eduardo García D'Acuña: *Pasado y futuro de la Planificación en América Latina*.
- Arturo Núñez del Prado: *La Planificación por empresas en los nuevos escenarios*.
 - Alfredo Costa Filho: *O planejamento no Brasil: A experiência recente*.
 - Carlos Tello: *Repaso de una experiencia: el caso de México*.

Reflexiones Españolas:

- Fabián Estapé: *Juicio crítico de la Planificación indicativa en España*.
- Enrique Barón: *Del Intervencionismo a la Planificación Democrática*.
- Ramón Tamames: *Planificación en España: una propuesta institucional*.
- José María Vergara: *Planificación y cálculo económico no mercantil*.

O Planeamento em Portugal:

- Manuela Silva: *Lições da experiência e perspectivas de futuro*.
- João Cravinho: *Portugal: Um país em crise entre o «desplaneamento» e as políticas de estabilização*.

Comentarios en torno a un debate, por José Molero y Angel Serrano

FIGURAS Y PENSAMIENTO

- Adolfo Gurrieri: *La dimensión sociológica en la obra de Prebisch*.
- Juan Velarde Fuertes: *Flores de Lemus: una revisión*

Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

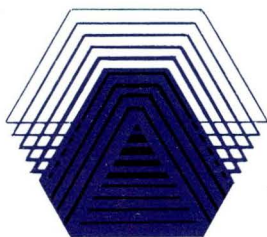
- **Reseñas Temáticas:** examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen veintiuna reseñas temáticas en las que se examinan 160 artículos, realizadas por A. Foxley, J. C. Portantiero, Edelberto Torres Rivas, Paulo Renato de Souza, Francisco de Oliveira..., etc. (latinoamericanas); Eduardo Bueno, Félix Lobo, Emilio Ontiveros..., etc. (españolas); A. Simões Lopes, M. Murteira, A. de Barros..., etc. (portuguesas).

- **Resumen de artículos:** 150 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante el año 1981 y primer semestre de 1982.

- **Revista de Revistas Iberoamericanas:** información periódica del contenido de más de 120 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.

- Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 3.600 pesetas o 40 dólares; Europa, 45 dólares; América y resto del mundo, 50 dólares.
- Número suelto: 1.000 pesetas o 12 dólares.
- Pago mediante giro postal o talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.
- Redacción, administración y suscripciones:

Instituto de Cooperación Iberoamericana
Dirección de Cooperación Económica
Revista Pensamiento Iberoamericano
Teléf. 243 35 68
Avda. Reyes Católicos n.º 4
MADRID-3



INFORMATICA Y ASESORIA LTDA.

CUALQUIERA QUE SEA SU COMPUTADOR GRANDE O PEQUEÑO
SU "SOFTWARE" REQUIERE CUIDADO.

CONTRATE LA SISTEMATIZACION DE SU EMPRESA CON EXPERTOS.

INFORMATICA Y ASESORIA LTDA. LE OFRE SUS SERVICIOS:
PAQUETES STANDAR

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| —NOMINA | —CUENTAS POR PAGAR |
| —CONTABILIDAD | —CUENTAS POR COBRAR |
| —INVENTARIOS | —CONTROL DE PRODUCCION |
| —CONTABILIDAD DE COSTOS | —PRESUPUESTO |
| —FACTURACION Y CARTERA | —ANALISIS FINANCIERO |
| —CONTROL DE INGRESOS | |

ANALISIS, DISEÑO Y PROGRAMACION DE APLICACIONES COMERCIALES Y CIENTIFICAS.

ASESORIA EN SELECCION Y EVALUACION DE EQUIPO.

EQUIPOS: TI 990/10A 256 K MEMORIA PRINCIPAL 20 MB DISCO
4 VDT, 1 IMP 810.

RED Z80 DCS 64K 4 VDT.

Carrera 8a. No. 64-61, Of. 301 Tel. 255 82 78 Bogotá - Colombia

**Aquí, como en
el sabor de MONTECARLO
hay un mundo insospechado,
original, libre...**



Un mundo lleno del sabor suave que ofrece Montecarlo.
Sabor suave que verdaderamente satisface.
Pruebe Montecarlo y disfrute el placer de fumar,
con el sabor de los mejores tabacos rubios.

MONTECARLO
Suave en sabor. Rico en placer.

Mesa/Bater-CT-01-82

**Cambiar de nombre
no es cambiar
de estilo...**

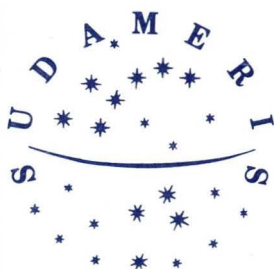
BANCO SUDAMERIS COLOMBIA

**Este es el nuevo nombre
de un tradicional
Banco amigo de todos
los colombianos, el
Banco Francés e Italiano
de Colombia-Sudameris.**

Pero el Banco Sudameris Colombia
seguirá siendo su Banco.

Cambiamos de nombre, pero no de estilo.

Si hemos estado 62 años en Colombia,
sigamos juntos.



**BANCO
SUDAMERIS COLOMBIA**

Sólido como su tradición...ágil como su futuro.

LUNES ECONOMICO

EN

EL TIEMPO

Suplemento con la mas amplia y
actualizada información sobre
temas de interés general:

- Política del gobierno
- Nuevas estrategias
- Medidas financieras
- Planes de desarrollo
- Estadísticas
- Noticias a nivel mundial

