

VOLUMEN V No. 2  
**JULIO 1975**

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

una publicación de la

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

# coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



## DIRECTOR EJECUTIVO

Roberto Junquito Bonnet

## EDITOR COYUNTURA ECONOMICA

Carlos Caballero Argáez

## GERENTE DE PUBLICACIONES

Gloria Elena Azcuénaga Silva

## COLABORADORES DE COYUNTURA ECONOMICA

David Alfaro Vergara  
Alejandro Angulo Novoa  
Juan Enrique Araya Alemparte  
Fernando Caicedo González  
Mauricio Carrizosa Serrano  
Beatriz Castro Forero  
Yesid Castro Forero  
Gladys Delgado Lorzundy  
Alfredo Fuentes Hernández  
Hernando Gómez Buendía  
Cecilia López de Rodríguez  
Carlos Ossa Escobar  
Jorge Pérez Arbeláez  
Francisco Pieschacón Velasco  
Antonio J. Posada Franco  
Jaime Saldarriaga Sanín  
Gabriel Turbay Marulanda  
Carlos Alfonso Valderrama Ochoa  
José Vallejo Gómez  
Ricardo Villaveces Pardo

## INFORMES ESPECIALES

Juan Sebastián Betancur Escobar  
Rodrigo Losada Lora  
Jorge Ospina Sardi

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

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

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



# coyuntura económica



ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

FEDESARROLLO-BIBLIOTECA

**VOLUMEN V**  
**No. 2**  
**Julio 1975**

## INDICE DE GRAFICAS

IV - 1	Distribución de frecuencias de metros cuadrados contruidos entre firmas constructoras .....	35
V - 1	Variación mensual del índice nacional de precios al consumidor obrero, 1973-1975 .....	41
IX - 1	Registro de exportación y de importación por trimestres, 1973-1974-1975 .	71
IX - 2	Continentes y grupos por comercio exterior colombiano geoeconómicos ...	84
IX - 3	Reservas internacionales netas del Banco de la República, 1974-1975 .....	86
XII - 1	Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Bogotá según niveles de ingresos, 1972 .....	114
XII - 2	Inversiones del ICT en construcción de vivienda .....	118
XII - 3	Distribución porcentual de las familias en Bogotá, 1974 según cinco niveles del ingreso familiar mensual .....	120
XIII - 1	Curva de distribución de frecuencias del ingreso para las personas económicamente activas (P.E.A.) en Colombia .....	135

# coyuntura económica

Introducción y resumen .....	5
Actividad económica general .....	9
Encuesta industrial: situación y perspectivas de la industria manufacturera .....	17
Encuesta de construcción: situación y perspectivas de la edificación urbana .....	34
Precios y salarios .....	40
Moneda y crédito .....	47
Ahorro y mercado de capitales .....	53
Finanzas públicas -- gobierno nacional .....	61
Sector externo .....	70
La política agraria y el Plan de Desarrollo .....	92
El Plan de Desarrollo y la política industrial .....	104
El problema de la vivienda y el Plan de Desarrollo .	112
La función del Estado en la redistribución del ingreso .....	125

CUADRO I - 1

CIFRAS PRINCIPALES, PRIMER TRIMESTRE 1975

		Diciembre 1974	Marzo 1975	Variación %
Indice de precios al por mayor del comercio en general		100.0	105.9	5.9
Indice nacional de precios al consumidor obrero				
Total		100.0	107.8	7.8
Alimentos		100.0	109.8	9.8
Indice nacional de precios al consumidor empleado				
Total		100.0	106.8	6.8
Alimentos		100.0	108.5	8.5
Medios de pago	\$ millones	46.113	47.223	2.4
Depósitos en cuenta corriente		28.190	34.330	21.8
Moneda fuera de bancos		17.923	12.893	-28.1
Reservas internacionales netas del Banco de la República	US\$ millones			
Brutas		447.8	386.3	-13.7
Netas		429.5	380.2	-11.5
Líquidas		284.2	200.6	-29.4
Tasa de cambio	\$ por dólar	28.6	29.9	4.4

		Primer trimestre		Variación %
		1974	1975	
Valor total de transacciones en la bolsa de valores	\$ millones	1.074.6	978.3	-9.0
Balanza cambiaria - Bienes (neto)	US\$ millones	78.5	14.8	-81.1
Reintegros por exportaciones de café		171.0	122.1	-28.6
Reintegros por otras exportaciones		142.8	180.7	26.5
Importaciones de bienes		235.3	288.0	22.4
Balanza cambiaria - Servicios (neto)		-38.9	4.5	111.6
Importación		93.6	92.4	-1.3
Exportación		54.7	96.9	77.1
Balanza cambiaria - Financiación neta		19.3	-32.8	-269.9
Registros de exportación		401.2	306.1	-23.7
Café		203.0	137.8	-32.1
Otras		198.2	168.4	-15.0
Registros de importación		428.3	412.6	-3.7
Reembolsables		371.3	351.6	-5.3
No reembolsables		57.1	61.0	7.0

## Introducción y Resumen

La economía colombiana atravesó durante el primer semestre de 1975 un período difícil por la desaceleración de la actividad industrial, mayor aún que la registrada en el último trimestre del año anterior, el estancamiento del sector de la construcción y la disminución esperada en la minería. El comportamiento satisfactorio del sector agrícola, en especial de las cosechas de algodón y arroz, y las mejores perspectivas para el resto del año permiten, sin embargo, mantener el estimativo de un crecimiento del Producto Nacional Bruto entre 4.3% y 5.3% presentado en el número anterior de COYUNTURA ECONOMICA.

De esta manera en el crecimiento económico durante 1975 influirá notoriamente la agricultura. El sector industrial, por su parte, deberá recuperarse rápidamente para igualar o superar los volúmenes de producción que registró en el año anterior; y, el gasto del gobierno en obras públicas será definitivo para compensar la baja en el ritmo de la edificación urbana observada en los primeros meses de 1975. Las previsiones de los empresarios respecto a la actividad in-

dustrial y a la de la construcción para este año se presentan en detalle en el análisis de la Encuesta Industrial y de la Encuesta de Construcción de FEDESARROLLO, cuyos resultados finales se incluyen en esta entrega de la revista.

La política de estabilización del gobierno avanza con relativo éxito. A pesar de las diversas interpretaciones que pueden darse a la evolución del índice de precios al consumidor, su análisis semestral comparativo señala una reducción significativa en cada uno de los rubros que lo componen mientras que en su comportamiento anual, que indica aumentos mayores para el período junio 1974-junio 1975 que para el inmediatamente anterior, incide sustantivamente la modificación del impuesto a las ventas de septiembre de 1974. A su vez, el índice de precios al por mayor registra una desaceleración en todos sus renglones, destacándose la de los precios internacionales y en particular la de las exportaciones. Por los motivos anteriores, es factible esperar que se cumpla el pronóstico de la revista anterior de una elevación del índice de precios al consu-



midor entre 19% y 22% para el presente año, lo que dependerá, en último término, del manejo de los precios del petróleo y el control sobre la expansión de los medios de pago.

La meta de las autoridades monetarias de un crecimiento del 18% en los medios de pago también puede cumplirse, dado su restringido incremento en el primer semestre. En el mes de junio el gobierno, consciente de la baja en la actividad económica, procedió a reducir en un punto el encaje y a rebajar los depósitos de importación con el fin de estimularla. Sin embargo, el alza inusitada de la cotización internacional del café se ha traducido ya en un factor de expansión monetaria cuyos efectos se harán más visibles hacia fines del año, razón por la cual el manejo de la política monetaria vuelve a requerir especial cuidado. Por otro lado, la situación fiscal no es todavía completamente sana lo que refuerza la delicadeza que debe tenerse para evitar un nuevo cauce a la expansión y, consecuentemente, a la inflación.

De otra parte, dos problemas siguen vigentes en la economía. Los salarios nominales, a pesar de los ajustes de salario mínimo, han venido creciendo a un ritmo menor que el del índice de precios, tendencia que es característica de los salarios reales desde 1971. Además, el desempleo continúa aumentando si se tiene en cuenta la insignificante absorción de empleo en el sector industrial y la disminución registrada en la construcción.

La marcha del comercio exterior reflejó tanto las dificultades en los mercados internacionales como el comportamiento interno de la economía. Las exportaciones de manufacturas sufrieron disminución apreciable en el curso del semestre mientras el crecimiento de las de productos agropecuarios (algodón, arroz y carne) compensaba la caída de

las primeras y permitía a las exportaciones no-tradicionales superar en el segundo trimestre a las del mismo período en 1974. La demanda de importaciones, por su parte, se vió desestimulada por el receso de la industria, llegando a un bajo nivel en el semestre en comparación con el de los dos anteriores, por lo cual las reservas internacionales no descendieron en la forma prevista.

Las perspectivas del sector externo son muy distintas a las que se contemplaban en abril de este año. La mejora del precio del café y la recuperación que se espera para las exportaciones no-tradicionales permitirán que las reservas internacionales del Banco de la República se mantengan o superen al fin del año, el nivel que registraban en diciembre de 1974 eliminándose, por consiguiente, la necesidad de obtener financiamiento externo para balanza de pagos.

Finalmente, la próxima presentación del Plan de Desarrollo al Congreso Nacional por el gobierno motivó a FEDesarrollo a investigar su contenido con base en la información preliminar existente. Por considerar que el Plan repercutirá sobre la actividad económica en el mediano y largo plazo, se incluye en el capítulo Actividad Económica General una rápida descripción de sus principales lineamientos y se analizan brevemente sus incidencias en la economía. En igual forma, se dedican los Informes Especiales de este número a revisar la orientación del Plan. Uno de ellos contiene una discusión sobre la función del Estado en la redistribución del ingreso. Los otros se concentran en analizar los propósitos del gobierno en tres de los sectores escogidos como prioritarios: el agrícola, el industrial y el del desarrollo urbano y la vivienda.

A manera de resumen podría afirmarse que, después de un primer semestre en el cual la economía tropezó con difícil-

tades serias, el segundo se presenta con perspectivas más halagadoras, en especial por la favorable evolución internacional, sin que por ello su adecuado manejo

haya dejado de constituir factor crítico para el logro de las metas de corto plazo y de los objetivos del Plan de Desarrollo en el futuro.

# Actividad Económica General

## A. Introducción

Los pronósticos sobre el comportamiento de la economía nacional presentados en el número de COYUNTURA ECONOMICA de abril del presente año, reflejaron el impacto inicial de las distintas medidas de política económica del actual gobierno y la influencia que sobre la economía del país ejercía la situación económica de los países industrializados. De otra parte, el Plan de Desarrollo que el gobierno presentará próximamente al Congreso Nacional tendrá seguramente repercusiones significativas sobre la actividad económica en el mediano y largo plazo, las cuales, como es natural, no alcanzarían a percibirse en su totalidad durante el año de 1975.

El presente capítulo revisa inicialmente los estimativos de crecimiento sectorial y del Producto Interno Bruto, PIB, con base en la información disponible sobre la evolución de la producción en el primer semestre y en las perspectivas del segundo, para luego entrar a analizar las bases del Plan de Desarrollo y sus posibles implicaciones futuras sobre

la actividad económica y el comportamiento de los distintos sectores.

## B. Evolución del Producto Interno Bruto en 1975

La proyección de principios de año de FEDESARROLLO, indicaba un crecimiento del PIB en 1975 entre 4.3% y 5.3%. El análisis que se presenta en las secciones siguientes, en las cuales se discuten los estimativos sectoriales, a la luz de lo acontecido en el primer semestre del año, permite concluir que el crecimiento del PIB en 1975 seguramente estará entre las dos cifras mencionadas, ya que es de esperar que el sector agrícola tenga un crecimiento mayor que el previsto inicialmente, mientras que los sectores industrial, construcción, comercio y minería probablemente experimentarán un ritmo de aumento inferior al que se vislumbraba a comienzos del año.

### 1. Sector Agropecuario

Los resultados de las cosechas de los principales cultivos transitorios en el

primer semestre de este año, (cuadro II.1), permiten inferir que los estimativos realizados por FEDESARROLLO en el mes de abril sobre el crecimiento del sector agropecuario en su conjunto (4.8%), pueden lograrse y aún superarse, si el comportamiento de la producción de café, ganadería y otros subsectores corresponde a lo pronosticado en esa fecha.

En efecto, el cuadro antes citado indica que la producción de los cultivos transitorios en el primer semestre de 1975 tuvo un crecimiento de 7.1% en términos reales con respecto al mismo período del año anterior. Este resultado permite entonces afirmar que el crecimiento de la producción de estos cultivos para el año completo será superior al 2.3% estimado inicialmente<sup>1</sup>. El notable

aumento en la producción de este grupo de cultivos en el primer semestre del año obedece a los crecimientos registrados en algodón y en arroz, renglones para los cuales las perspectivas de precios y mercado eran desfavorables pero mejoraron notoriamente en el transcurso del primer semestre.

En síntesis, teniendo en cuenta la importancia de estos cultivos en el total de la producción agrícola, exceptuando al café, se deduce que el crecimiento de ésta será superior en 1975 al estimado en un comienzo. Este hecho sugiere, como se anotó anteriormente, que al crecimiento del sector agropecuario en su conjunto será probablemente superior al 4.8% si, como es de suponer, la producción de café y el sector ganadero se comportan según lo previsto a principios del año.

La variación porcentual que experimentó la producción de cada uno de los

CUADRO II - 1  
CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION DE LOS CULTIVOS TRANSITORIOS  
1973-1975 PRIMER SEMESTRE

Cultivos	Precios de 1958 (\$ por tonelada)	Producción			Valor de la Producción		
		(miles de toneladas)			(millones de \$ de 1958)		
		I semestre 1973	I semestre 1974	I semestre 1975	I semestre 1973	I semestre 1974	I semestre 1975
Ajonjolí	1.323	13.0	10.7	9.0	17.2	14.2	11.9
Algodón fibra	3.994	84.3	104.5	113.0	336.7	417.4	451.3
Algodón semilla	412	147.7	179.7	191.8	60.9	74.0	79.0
Arroz	750	477.6	444.0	503.0	358.2	333.0	377.3
Cebada	580	30.9	26.1	34.4	17.9	15.1	20.0
Maíz	385	320.0	295.0	284.8	123.2	113.6	109.6
Papa	370	319.3	336.0	315.0	118.1	124.3	116.6
Sorgo	373	114.0	211.6	172.0	42.5	78.9	64.2
Soya	850	63.0	58.0	100.7	53.6	49.3	85.6
Trigo	870	18.9	15.7	6.9	16.4	13.7	6.0
<b>Total</b>					<b>1.144.7</b>	<b>1.233.5</b>	<b>1.321.5</b>

Fuente: Precios de 1958: Atkinson: *Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia*. United States Department of Agriculture. Producción Agrícola: Ministerio de Agricultura, OPSA y Cálculos de FEDESARROLLO.

cultivos transitorios, entre el primer semestre de 1974 y el mismo período semestral en 1975 se aprecia en el cuadro II.2. Se desprende de dicho cuadro, que la producción de ajonjolí, maíz y trigo continúa en descenso, ocurriendo la situación inversa en el caso del algodón que sigue incrementando su producción total.

Para los cultivos de papa y trigo, que mostraron un incremento de producción en el primer semestre de 1974 con respecto al mismo período en 1973, se aprecia en el primer semestre de este año una disminución en su producción total. Por otra parte, los cultivos de arroz, cebada y soya, que en el primer semestre de 1974 disminuyeron su producción con respecto a 1973, muestran en el primero de 1975 un incremento con respecto al mismo período semestral en 1974.

## 2. Sector industrial

Las perspectivas de actividad indus-

trial en 1975, basadas en las expectativas de los empresarios, se detallan en el capítulo siguiente que presenta los resultados y el análisis de la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO. Con base en esta información, COYUNTURA ECONOMICA incluyó en su número de abril un estimativo preliminar de crecimiento del sector industrial de 5.1% en 1975, señalándose así una disminución importante en el ritmo de producción de la industria manufacturera.

Los datos del DANE sobre la producción de los primeros cuatro meses del año, basados en las muestras mensuales que cubren 142 establecimientos, indican, en efecto, que el crecimiento industrial ha sido muy lento, (7.7% anual en términos nominales) y aún negativo al medirlo en términos reales (ver cuadro II.3). Se ha calculado que para obtener un incremento real anual de 5.1% como el previsto por FEDESARROLLO, sería necesario que la industria registrara un ritmo de crecimiento anual equivalente, superior al 12% a partir de abril, cifra

CUADRO II - 2  
PRODUCCION DE LOS CULTIVOS TRANSITORIOS 1973-1975  
PRIMER SEMESTRE  
(miles de toneladas)

Cultivos	1973	1974	1975	Variación % 1974-1973	Variación % 1975-1974
Ajonjolí	13.0	10.7	9.0	-17.7	-5.9
Algodón rama	248.6	303.7	325.6	22.2	7.2
Algodón fibra	84.3	104.5	113.0	24.0	8.1
Algodón semilla	147.7	179.7	191.8	21.7	6.7
Arroz	477.6	444.0	503.0	-7.0	13.3
Cebada	30.9	26.1	34.4	-15.5	31.8
Maíz	320.0	295.0	284.8	-7.8	-3.5
Papa	319.3	336.0	315.0	5.2	-6.3
Sorgo	114.0	211.6	172.0	85.6	-18.5
Soya	63.0	58.0	100.7	-7.9	73.6
Trigo	18.9	15.7	6.9	-16.9	-56.0

Fuente: Ministerio de Agricultura, OPSA y Cálculos de FEDESARROLLO.



**CUADRO II - 3**  
**PRODUCCION INDUSTRIAL**  
(millones de pesos)

Mes	1973	Variación 1973-1974	1974	Variación 1974-1975	1975
		%		%	
Enero	2.433.9	60.5	3.905.9	7.6	4.203.0
Febrero	2.750.9	46.9	4.042.7	8.7	4.396.3
Marzo	2.926.8	47.2	4.308.8	-2.7	4.193.3
Abril	2.664.4	52.4	4.060.5	18.0	4.790.5
<b>Total</b>	<b>10.776.0</b>	<b>51.4</b>	<b>16.317.9</b>	<b>7.7</b>	<b>17.583.1</b>

Fuente: DANE. Muestra Mensual de Industria Manufacturera (142 establecimientos).

nunca antes alcanzada por dicho sector de la economía nacional. Por tal razón, es necesario revisar la proyección inicial; para ello se ha supuesto una recuperación acelerada del sector desde abril de este año en tal forma que se registrara un crecimiento de 9.2% anual equivalente<sup>2</sup>. Una tasa de esta magnitud implicaría, sin embargo, un ritmo de crecimiento de la industria de 3.0% en el presente año que sería, de obtenerse, la más baja de los últimos veinte años.

### 3. Sector construcción

Las previsiones de FEDESARROLLO respecto al comportamiento de la edificación urbana en 1975 se presentan en el capítulo Encuesta de Construcción. Según las opiniones de los empresarios de la construcción, obtenidas en el primer trimestre del año, se espera una baja en esta actividad del orden del 6.1% en el año, expectativa que parece ajustarse a lo sucedido en la realidad al observarse que, según el DANE, durante el primer trimestre se registró un descenso de 8.6%

en las solicitudes de licencias de construcción para las principales ciudades (ver cuadro II.4). El gobierno nacional busca, sin embargo, compensar la baja en el ritmo de construcción urbana acelerando la inversión en obras públicas ya que, como se analiza en el Capítulo Finanzas Públicas, este sector recibirá los mayores recursos, tanto en términos absolutos como relativos, del presupuesto adicional de inversión pública para 1975.

### 4. Sector minería

La proyección de abril referente a la producción minera indicaba una disminución del 5.3% en 1975 con respecto al año anterior. La importancia de la producción de petróleo en el sector y su tasa histórica de declinación, sirvieron de base para obtener esta cifra. Las estadísticas de producción correspondientes a los primeros cuatro meses del presente año indican una disminución del orden de 9.0% anual en la extracción de crudos frente al estimativo de 8.0% para el año utilizado por FEDESARROLLO. Por esta razón si se tienen en cuenta la estacionalidad del proceso de perforación,

<sup>2</sup> Esta tasa de crecimiento ha sido la más alta registrada por el sector industrial en las últimas décadas.

CUADRO II - 4

AREA EDIFICADA EN CINCO CIUDADES SEGUN LICENCIAS DE CONSTRUCCION  
(miles de metros cuadrados)

Ciudades	I Trimestre 1973	I Trimestre 1974	Variación % 1973-1974	I Trimestre 1975	Variación % 1974-1975
Bogotá	550.4	668.0	21.3	548.7	-17.9
Medellín	219.1	141.8	-35.3	104.3	-26.5
Cali	130.5	175.7	34.6	191.7	9.1
Barranquilla	40.4	95.8	137.2	92.5	-3.4
Bucaramanga	70.6	68.0	-3.7	113.7	67.1
<b>Total</b>	<b>1.011.0</b>	<b>1.149.3</b>	<b>13.7</b>	<b>1.050.9</b>	<b>-8.6</b>

Fuente: DANE.

así como las perspectivas para la segunda mitad del año, se confirman los cálculos de abril (ver cuadro II.5).

### 5. Sector comercio

La actividad comercial guarda, ordinariamente, relación estrecha con la forma en que se comporta el sector industrial. Por ello, el estimativo inicial de FEDESARROLLO, elaborado en abril calculaba un aumento anual para este sector de 4.5%.

Las encuestas del DANE correspondientes al primer trimestre del año muestran que el comercio al igual que la industria, registró un aumento muy leve en términos nominales y una baja en términos reales, según se ilustra en el cuadro II.6. Las ventas de 387 establecimientos en el primer trimestre superaron apenas en 16% el valor de las del primer trimestre de 1974 (tomado como la mitad de la cifra semestral en razón de la ausencia de estacionalidad en dichos meses del año). O sea que el sector comercio también sufrió un proceso de recesión a comienzos del año aunque de menor magnitud que el de la producción industrial, lo que implicaría que para lograr el crecimiento anual previsto por FEDESARROLLO se requiere un crecimiento anual equivalente del 7.3% en los trimestres restantes.

CUADRO II - 5

PRODUCCION DE PETROLEO CRUDO  
(miles de barriles)

Meses	1974	1975	Variación %
Enero	5.494	5.047	-8.2
Febrero	4.946	4.496	-9.1
Marzo	5.467	4.959	-9.3
Abril	5.208	4.741	-9.0
<b>Total</b>	<b>21.115</b>	<b>19.243</b>	<b>9.0</b>

Fuente: Ministerio de Minas.

### C. El Plan de Desarrollo

El desarrollo económico y social del país podría verse profundamente afectado en los años próximos en la medida en que se adopte y se ponga efectivamente en marcha el nuevo Plan de Desarrollo. Por tal motivo, se ha considerado de especial interés discutir en esta sección

CUADRO II - 6  
COMPORTAMIENTO DE LAS VENTAS - PRIMER SEMESTRE  
(millones de pesos)

Agrupación	1973	Variación 1973-1974	1974	Variación 1974-1975	1975*
		%		%	
Mercancías en general	1.036.751	30.7	1.355.192	9.9	1.489.824
Alimentos y bebidas	1.130.310	39.8	1.580.497	30.9	2.068.670
Vestuario y calzado	482.130	16.5	561.740	8.9	611.722
Farmacias	165.590	19.5	202.624	16.1	235.278
Muebles y electrodomésticos	569.678	20.0	683.572	-10.4	612.238
Materiales de construcción	353.471	23.2	435.411	5.3	458.504
Automotores	1.229.952	31.9	1.621.930	9.7	1.778.756
Combustibles	111.880	17.7	131.739	-1.3	130.080
Mercancías no especificadas	643.017	37.6	885.045	3.7	917.654
<b>Total</b>	<b>5.726.779</b>	<b>31.1**</b>	<b>7.497.750</b>	<b>16.1**</b>	<b>8.302.726</b>

Fuente: *Encuesta mensual de comercio*, DANE (Información sobre 387 establecimientos).

\* Estimado con base en información del primer trimestre, duplicando los valores.

\*\* Promedio ponderado con base en la participación de cada agrupación dentro de las ventas nacionales, según DANE (BME No. 285, abril de 1975, pág. 37).

los principales lineamientos del Plan y sus posibles incidencias en la economía nacional. Debe aclararse, sin embargo, que hasta el momento de entrar en prensa este número de *COYUNTURA ECONOMICA* no se había difundido la versión completa del Plan y que, por lo tanto, los comentarios expresados en este capítulo y en los informes especiales que se realacionan con aspectos de éste, se basan en las declaraciones de funcionarios oficiales y en el análisis de algunos documentos publicados por el Departamento Nacional de Planeación, como en el caso del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y del Esquema Preliminar sobre el Programa de Desarrollo Rural Integrado.

Antes de entrar a discutir la orientación general del nuevo Plan se justifica hacer un recuento de la situación de la planeación dentro de la Constitución

Nacional. Según la reforma de 1968, es función del Congreso:

“Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que se debe someter la economía nacional, y los de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de las mismas”<sup>3</sup>.

Sin embargo, como es bien sabido, la Comisión Especial del Congreso ante la cual deben someterse los planes de desarrollo no ha logrado en el pasado integrarse y, por lo tanto, los planes solo han tenido el carácter de programas generales de gobierno.

De otra parte, conviene tener en cuenta que en la elaboración de un Plan

<sup>3</sup> Constitución Nacional. Artículo 76, numeral. 4.

de Desarrollo se deben contemplar los siguientes elementos<sup>4</sup>:

1 — La fijación de los objetivos del desarrollo y su valoración relativa.

2 — El diagnóstico de la situación actual y la evolución reciente de la economía nacional.

3 — El análisis de las alternativas de acción en su perspectiva temporal efectuado a partir del diagnóstico y realizado en forma integral en relación con:

a — Objetivos explícitos y

b — Restricciones globales o específicas.

En lo relacionado con los objetivos del desarrollo, el gobierno ha considerado que “el propósito nacional debe ser el de mejorar el nivel de vida del 50% más pobre de la población colombiana, y que para lograr este fin es necesario estimular al máximo el crecimiento de la economía dentro de un esquema de desarrollo que garantice que este crecimiento beneficiará más que proporcionalmente a ese 50% menos favorecido de la población”<sup>5</sup>. Estos objetivos, de mediano y largo plazo, podrá lograrse en la medida en que se cristalicen las metas del plan de estabilización<sup>6</sup>. Dentro de éste, la Reforma Tributaria ha tenido un papel preponderante; además ha sentado las bases generales para la futura instrumentación de los objetivos generales de desarrollo de gobierno<sup>7</sup>.

De lo expuesto anteriormente se desprende que la política de desarrollo del gobierno actual está enmarcada dentro de una estrategia que, paralelamente con la búsqueda del crecimiento económico, garantice una redistribución del ingreso hacia el sector más pobre de la población. Sin embargo, la importancia relativa que se le otorga a las metas de crecimiento económico y a las metas distributivas no aparece tan claramente definida en otros documentos que hacen parte del Plan de Desarrollo. Por ejemplo, en el Plan de Nutrición ambos parecen ser igualmente importantes: “La política de desarrollo tiene como objeto acompañar el crecimiento económico con una distribución más equitativa del ingreso”. Como se observa, no se hace referencia explícita a la valoración de las metas y al conflicto que puede presentarse entre ambos objetivos<sup>8</sup>.

Una discusión a fondo sobre el objetivo “redistribución” se presenta en el Informe Especial titulado “La Función del Estado en la Redistribución del Ingreso”, en el que se analizan los antecedentes que llevan a incorporar este objetivo en el diseño de la política económica y social; su relación con los otros objetivos, en especial con el de crecimiento económico, y la eficacia de la política gubernamental de redistribución en el contexto de una economía mixta de mercado como la colombiana.

Es claro, entonces, que el gobierno ha definido los objetivos que busca, aunque poco es lo que se conoce acerca del diagnóstico realizado en la elaboración del Plan. En lo que hace referencia a las alternativas de acción el gobierno ha sido

<sup>4</sup> Perry Guillermo, *Introducción a los Planes de Desarrollo en Colombia*, Lecturas en Desarrollo Económico Colombiano, FEDESARROLLO, 1974.

<sup>5</sup> *Informe Presidencial sobre el Estado de Emergencia Económica*, Segunda Edición, Bogotá, noviembre de 1974, página 65.

<sup>6</sup> Op. cit., página 65.

<sup>7</sup> Para un análisis detenido de la Reforma Tributaria,

véase COYUNTURA ECONOMICA, Volumen IV, No. 4, Páginas 132-148.

<sup>8</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*, Revista de Planeación y Desarrollo, Volumen VI, Número 2, página 13.

bastante explícito, estableciendo como sectores prioritarios las exportaciones, la agricultura, la industria y el desarrollo urbano y la vivienda<sup>9</sup>. En efecto, el Plan incluye virtualmente las mismas metas que las especificadas en el anterior, "Las Cuatro Estrategias", pero su impacto en la actividad económica nacional puede ser muy diferente de darse un menor énfasis relativo a la construcción. En general, el modelo de desarrollo que adopta el nuevo tiende a ser "más equilibrado" y dar mayor peso a la meta distributiva frente a la de crecimiento.

En el campo del desarrollo agrícola, el gobierno ha elaborado los denominados Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, PAN, y Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI. El PAN tiene como objetivo "lograr un progresivo bienestar alimentario de las clases socio-económicas menos favorecidas, a través de un abastecimiento adecuado en alimentos nutritivos y un mejoramiento del estado tradicional de esta población —especialmente de la infantil— a través de programas de apoyo nutricional directo (distribución de alimentos que complementen la dieta)"<sup>10</sup>. Por su lado, el DRI tiene como objetivos primordiales "la racionalización de la vinculación de la economía campesina al mercado y la búsqueda de un aumento del ingreso real y del empleo en el sector campesino"<sup>11</sup>. El programa se fundamenta en el estímulo simultáneo de todas las variables que inciden sobre la productividad agrícola tales como el crédito, la tecnología, el empleo y los servicios de comercialización. El gobierno ha buscado que estos dos planes actúen en forma complementaria, estimulando el DRI

aumentos de productividad y producción de alimentos que no solamente beneficien a los agricultores más pobres sino que, además, permitan la creación de un excedente de alimentos para satisfacer las necesidades de otros sectores pobres de la sociedad. El Informe Especial titulado "La Política Agraria y el Plan de Desarrollo" discute más a fondo las implicaciones de estos planes y su importancia en la actividad agraria nacional.

La estrategia de exportación se ha basado en la idea de fomentar las exportaciones reales y autóctonas del país, dentro de un esquema de eficiencia económica<sup>12</sup>. Es decir, el Plan establece como objetivo la exportación de bienes intensivos en el uso de mano de obra que generan un alto valor agregado nacional. Para lograrlo se consideran las siguientes políticas concretas: la ampliación de la lista de productos de libre exportación, la estabilización interna de precios, el mantenimiento de una tasa de cambio flexible a niveles de estímulo, el otorgamiento de crédito subsidiado, la autorización de reintegros anticipados de exportación, y la reducción de costos de exportación por medio de rebajas en los fletes. Hasta el momento, sin embargo, no existe un plan concreto de acción que considere a nivel de producto, o de sector, las metas de exportación para los próximos años o las necesidades de divisas para lograr las metas de crecimiento económico, como se comenta en el capítulo del Sector Externo de este número de COYUNTURA ECONOMICA.

La estrategia industrial, por su parte, busca la producción de bienes autóctonos que se ajusten a la demanda de un país pobre<sup>13</sup>. La implicación del enun-

<sup>9</sup> *Informe Presidencial*, Op. cit, páginas 65-81.

<sup>10</sup> *Plan de Alimentación*. Op. cit, página 13.

<sup>11</sup> *Programa de Desarrollo Rural*. Revista de Planeación y Desarrollo, Volumen VI, No. 2.

<sup>12</sup> *Informe Presidencial al Congreso sobre el Estado de Emergencia Económica*, Op. cit.

<sup>13</sup> *Ibid.*



ciado anterior parece ser la de que se estimulará la producción de bienes de consumo masivo y no de bienes suntuarios, objetivo que también persiguió la modificación del impuesto de ventas. La política industrial, además, busca la descentralización regional especialmente en cuanto a la localización de nuevas empresas extranjeras. Por lo demás, en los documentos preliminares disponibles no se insinúan las medidas específicas que se adoptarían para estimular una u otra actividad, por lo cual se cree que la estrategia industrial se basa en dejar en libertad a los empresarios, estableciendo reglas claras en lo que respecta a niveles de protección, impuestos a las ventas y a otras variables que afectan la actividad económica. En otras palabras, no existirían incentivos especiales de ningún tipo. El Informe Especial "El Plan de Desarrollo y la Política Industrial" detalla con mayor profundidad los aspectos

actuales de la política industrial y su evolución histórica.

Finalmente, aparece la construcción como última estrategia del actual Plan; la meta es dar vivienda a quienes más lo necesitan y la prioridad es atender las ciudades intermedias. No se conocen hasta el momento los mecanismos que utilizará el gobierno para lograr la "nueva dirección" de esta actividad. Por considerar que puede ser de especial interés dentro de la nueva estrategia la caracterización de los grupos más necesitados de vivienda, se presenta en esta entrega un Informe Especial titulado "El problema de la vivienda y el Plan de Desarrollo" que describe las principales características de los habitantes de los barrios piratas de Bogotá ya que, es precisamente este grupo de la población el más necesitado y al cual el gobierno, dadas sus prioridades, otorgaría preferencia en sus programas de vivienda.

# Encuesta Industrial:

## A. Introducción

A continuación se presenta un análisis del comportamiento de la industria manufacturera nacional durante 1974 y las perspectivas para 1975 con base en la información recolectada en la sexta Encuesta Industrial de FEDESARROLLO. En el último número de COYUNTURA ECONOMICA (Vol. V, No. 1) se dieron a conocer resultados preliminares de esta Encuesta.

## B. Metodología y representatividad de la muestra

La unidad estadística considerada es la empresa, definida como la unidad económica que, bajo una misma dirección o control, se dedica a la producción de bienes más o menos homogéneos. Por lo general, la empresa así definida coincide con lo que comunmente se denomina establecimiento industrial.

En esta ocasión respondieron la Encuesta, dentro del tiempo establecido para ello, 87 empresas; si bien esta cobertura es similar en lo que se refiere al número de empresas a la de la Encuesta

correspondiente al año de 1973, se mejoró la representatividad de la muestra en términos de producción. Se estima que la producción de las empresas que respondieron representaba aproximadamente el 26% del valor de la producción industrial total del país en 1973 (ver cuadro III.1).

En relación con la distribución por tamaño de las empresas encuestadas, el 76% de ellas ocupan más de 100 trabajadores, el 22% entre 11 y 100 trabajadores y las restantes (2%) entre 5 y 10. Este resultado se confirma al analizar la distribución de las empresas según niveles de ventas. El 56% registraron ventas por valor superior a \$ 100 millones, el 32% tuvieron ventas entre \$ 10 y \$ 100 millones y el 12% restante vendieron menos de \$ 10 millones. Por lo tanto, la Encuesta es representativa de la gran industria fabril y en menor grado de la mediana empresa.

## C. Producción

El valor de la producción a precios corrientes se incrementó en 41.9% durante 1974 (cuadro III.2). En términos

CUADRO III - 1  
 REPRESENTATIVIDAD DE LA MUESTRA  
 (porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Distribución de la muestra por sectores	Participación de la muestra en la producción industrial <sup>1</sup>
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	16.1	18.7
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	20.7	38.3
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	5.7	17.4
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	9.2	67.4
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	20.7	12.4
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	13.8	30.0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	13.8	24.5
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>100.0</b>	<b>26.1</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Participación del valor de la producción muestral de cada sector dentro de la producción total del respectivo sector según la Encuesta manufacturera anual de 1973 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

reales, sin embargo, dicho crecimiento fue menor, debido al aumento de los precios<sup>1</sup>. Si el incremento nominal de la producción se deflacta por el crecimiento promedio de 31.4% en los precios internos de venta, se obtiene un incremento real de la producción del orden de 8.0%, ritmo inferior al de 11.6% observado en 1973<sup>2</sup>. Y, al suponer para la pequeña industria un comportamiento similar al de años anteriores se llega a un estimativo de crecimiento real del total de la industria manufacturera de 7.4% durante 1974<sup>3</sup>.

El análisis de la evolución de la producción por sectores permite resaltar los aspectos siguientes:

— Una actividad notoriamente inferior en Textiles y Confecciones representada en un crecimiento de 4.7% en 1974 contra el de 10.8% registrado en 1973. Como puede observarse en el cuadro III.5 las ventas internas bajaron respecto al año anterior y las externas experimentaron una evolución menos favorable que la de 1973.

— El sector Sustancias y Productos Químicos registró igualmente una baja en sus ventas domésticas. En este caso las exportaciones, a pesar de haber aumentado considerablemente, apenas compensaron la caída en el mercado interno.

<sup>1</sup> Véase sección correspondiente a precios.

<sup>2</sup> FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1973.

<sup>3</sup> El cociente entre tasas de crecimiento de la industria fabril y de la pequeña industria ha permanecido estable, siendo cercano a 0.92.

CUADRO III - 2

**VARIACION DEL VALOR DE LA PRODUCCION A PRECIOS CORRIENTES  
DURANTE 1974 Y ESTIMATIVO DE SU VARIACION EN TERMINOS REALES - 1974**  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Variación a precios corrientes <sup>1</sup>	Variación real <sup>2</sup>
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	28.8 ✓	7.2 ✓
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	27.3 ✓	4.7 ✓
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	34.0 ✓	4.1 ✓
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	56.3 ✓	12.0 ✓
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	65.0 ✓	8.8 ✓
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	57.7 ✓	8.3 ✓
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	49.3 ✓	19.3 ✓
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>41.9 ✓</b>	<b>8.0 ✓</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Variación de la producción 1973-1974 a precios corrientes. Ponderando cada sector por su participación en la producción total de la industria manufacturera fabril según la Encuesta Anual Manufacturera del DANE.

<sup>2</sup> Se obtuvo en función de la variación (por unidad) en precios domésticos (p) y la variación por unidad a precios corrientes (v) con la siguiente fórmula:

$$\text{Variación real} = \frac{v - p}{1 + p} \times 100$$

— Los únicos sectores en donde se observó un mayor ritmo de actividad productora fueron los de productos metálicos, maquinaria y equipo. En los restantes, las tasas de crecimiento de la producción fueron inferiores a los de 1973.

Los empresarios consultados esperaban que durante 1975 continuara la tendencia detectada en el año anterior o sea, un menor crecimiento del producto industrial durante el presente año en relación con el de 1974. En el cuadro III.3 se presentan las previsiones de los empresarios. El incremento en el valor de la

producción para 1975, a precios corrientes, resulta del 26.6%. No es posible medir con precisión cuál sería el aumento real del valor de la producción en vista de que los empresarios han involucrado en sus expectativas, perspectivas muy diversas de alza en los precios. Sin embargo, si se supone una elevación del nivel de precios como la que se obtiene de la misma Encuesta (21.7% según se puede ver en la sección de Precios), es posible estimar un crecimiento mínimo del sector industrial del orden del 4.0% durante 1975<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Véase metodología en el cuadro III.2.

De las opiniones expresadas por los empresarios en relación con las tendencias de la producción, merece destacarse el que la mayoría de ellos se muestran inclinados a prever baja o estabilidad en los niveles de producción, lo que daría pie para esperar un menor crecimiento en 1975 que el calculado para 1974. En el cuadro III.3 pueden confirmarse las expectativas de los encuestados respecto a la evolución de la producción durante el presente año.

#### D. Ventas

La Encuesta registra un incremento del 37.1% en el valor a precios corrientes

de las ventas de la gran industria, cifra que se traduce en 6.0% cuando se considera el aumento en los precios. En el cuadro III.4 se consignan los resultados de la Encuesta en cuanto a variación de las ventas a precios corrientes; el cuadro III.5 contiene, a su vez, la variación real de las mismas. Es de interés señalar el apreciable aumento observado en las exportaciones del sector industrial, que superó el calculado para las ventas domésticas.

#### 1. Ventas domésticas

Las ventas en el mercado interno crecieron en 34.8% durante 1974, en tér-

CUADRO III - 3  
PERSPECTIVAS DE PRODUCCION EN EL SECTOR INDUSTRIAL - 1975  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Crecimiento proyectado de la producción a precios corrientes <sup>1</sup>	Tendencia en la producción <sup>2</sup>		
			Alza	Estabilidad	Baja
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	30.0 ✓	35.0	65.0	
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	20.8 ✓	8.1	5.6	86.3
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	48.0 ✓	74.2		25.8
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	48.0 ✓	56.4	43.6	
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	17.7 ✓	78.1	2.0	19.9
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	19.3 ✓	71.6	4.4	24.0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	31.0 ✓	15.2	0.6	84.2
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>3</sup></b>	<b>26.6 ✓</b>	<b>39.6</b>	<b>26.1</b>	<b>34.3</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Valor de la producción en 1975 con respecto a su valor en 1974 según la muestra.

<sup>2</sup> Se ponderan las respuestas de cada empresa por su participación en el valor de la producción del sector en 1974 según la muestra.

<sup>3</sup> Ponderando cada sector por su contribución al valor de la producción industrial según Encuesta Anual del DANE.



## CUADRO III - 4

VARIACIÓN EN LAS VENTAS A PRECIOS CORRIENTES 1973-1974  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Variación en ventas totales	Variación en ventas domésticas	Variación en exportaciones
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	31.8	31.7	44.4
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	26.3	19.7	55.2
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	33.0	39.7	5.7
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	51.5	50.0	67.8
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	51.5	49.7	77.3
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	42.5	40.1	65.5
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	36.6	34.6	475.8
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>37.1<sup>1</sup></b>	<b>34.8<sup>1</sup></b>	<b>75.4<sup>2</sup></b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.<sup>1</sup> Ponderado por participación sectorial en el valor de la producción según Encuesta Anual del DANE.<sup>2</sup> Ponderado por participación sectorial en el valor de las exportaciones industriales en 1973, según INCOMEX.

minos corrientes, y en 4.0% en términos reales. Debe recordarse que se considera la venta a nivel de fábrica, o sea, que los incrementos mencionados no reflejan el comportamiento de las ventas al por menor. La aclaración es de interés si se tiene en cuenta que en el mes de septiembre de 1974 se registraron ventas adelantadas de fabricantes a distribuidores en volúmenes considerables.

A nivel de sector se observa una disminución en las ventas respecto a 1973 en textiles, prendas de vestir, industrias de cuero, sustancias y productos químicos, productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas. El crecimiento más notorio se registra en

productos alimenticios, bebidas y tabaco.

Las ventas en sectores como el de sustancias y productos químicos y productos minerales no metálicos y metálicos básicos se vieron acompañadas, como se comprueba en el cuadro III.8, de incrementos sustanciales de precios, lo cual explicaría su desfavorable evolución. Es posible que los apreciables aumentos de los precios de las materias primas, especialmente de las importadas, y la modificación en las tasas del impuesto de ventas, hubieran causado los altos precios de ventas internos y que esto, a la vez, desestimulara las ventas. En el caso de los textiles y sus manufacturas, por otro lado, el estancamiento de las

CUADRO III - 5  
VARIACION REAL DE LAS VENTAS 1973-1974<sup>1</sup>  
(porcentajes)

Código CIIU	Sector industrial	Variación en ventas totales <sup>2</sup>	Variación en ventas domésticas	Variación en expor- taciones
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	9.9	9.7	31.7
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	4.9	-1.6	32.1
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	2.2	8.5	-24.5
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	7.5	7.5	7.6
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	0.6	-1.3	26.9
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	2.7	-3.8	31.6
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	9.6	7.6	395.1
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>6.0<sup>3</sup></b>	<b>4.0<sup>3</sup></b>	<b>44.7<sup>4</sup></b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Variación en las ventas a precios de 1973. Se deflactaron las ventas domésticas y de exportación por la respectiva variación en precios (véase metodología en el cuadro III.2, nota 2).

<sup>2</sup> Promedio ponderado de las variaciones domésticas y de exportación según su distribución relativa en las ventas de la muestra en 1974.

<sup>3</sup> Se ponderó cada sector por su participación en la producción industrial según la Encuesta del DANE.

<sup>4</sup> Se ponderó cada sector por su participación en el valor de las exportaciones manufacturadas en 1973 según INCOMEX.

ventas obedeció principalmente a insuficiencias en la demanda.

Las perspectivas de ventas domésticas para 1975, de acuerdo con los empresarios, son las de un aumento, en términos nominales del 31.9%. De esta forma, la evolución sería durante el año muy similar a la del anterior. Y, al superar las ventas previstas, la producción prospectada (comparar los cuadros III.3 y III.6) se puede esperar que la gestión empresarial durante el año se oriente más hacia la liquidación de inventarios que hacia el incremento de la producción.

## 2. Exportaciones

Con base en la Encuesta se ha estimado un aumento en las exportaciones de manufacturas durante 1974 del orden de 75%, en términos nominales. Sin embargo, el crecimiento real de las exportaciones fue inferior al que esperaban los empresarios y al registrado en 1973<sup>5</sup>. Ello debe atribuirse principalmente al comportamiento de las exportaciones de la industria textil, exportaciones que

<sup>5</sup> *Encuesta Industrial*, FEDESARROLLO, 1973.

## CUADRO III - 6

PERSPECTIVAS DEL SECTOR INDUSTRIAL: VARIACION ESTIMADA  
EN VENTAS - 1974-1975  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Ventas totales a precios corrientes	Ventas domésticas a precios corrientes	Ventas de exportación a precios corrientes
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	30.2	30.3	27.9
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	24.8	35.8	-12.4
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	47.6	23.5	177.1
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	45.2	44.2	55.7
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	14.7	19.2	-33.0
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	29.6	28.5	64.4
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	48.1	44.6	229.4
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>31.9</b>	<b>31.9</b>	<b>31.7</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

tienen peso sustantivo dentro del total de las manufacturadas<sup>6</sup>.

Las perspectivas que contemplan los empresarios para las exportaciones durante 1975 se incluyen en el cuadro III.7. Se destaca el pesimismo respecto a la evolución de las exportaciones de textiles<sup>7</sup>. Igualmente, queda claro que las de productos metálicos continuarán su cre-

cimiento. En el resto de sectores prevalece la opinión de que se mantendrá o reducirá el nivel de las exportaciones.

## E. Precios

### 1. Precios internos

La Encuesta registra un incremento promedio del 31.4% en los precios de venta en el mercado doméstico, tal como se confirma en el cuadro III.8, lo que confirma la aceleración del proceso inflacionario en 1974 ya que en el año anterior se había obtenido una elevación de 28.9% en los precios internos de venta<sup>8</sup>. Los menores incrementos se observaron en los sectores 31 (alimentos, bebidas y ta-

<sup>6</sup> Las cifras oficiales de registros indican que las exportaciones de "Materias textiles y sus manufacturas" (Sección XI del Arancel) ascendieron en 1974 a US\$ 270.9 millones es decir, el 34% del valor de las no tradicionales (US\$ 792.5 millones). Fuente: INCOMEX.

<sup>7</sup> Los términos de la renovación del acuerdo comercial colombo-norteamericano sobre exportación de textiles será un factor determinante del curso que tomen las exportaciones de este ramo en los meses venideros.

<sup>8</sup> FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1973.

CUADRO III - 7

PERSPECTIVAS DEL SECTOR INDUSTRIAL: TENDENCIA EN LAS EXPORTACIONES<sup>1</sup>  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Alza	Estabi- lidad	Baja
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	72.1	0	27.9
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	2.1	8.9	89.0
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	69.6	4.6	25.8
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	30.1	69.9	0
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	37.1	42.5	20.4
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	19.1	8.4	72.5
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	96.3	2.7	1.0
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>2</sup></b>	<b>48.2</b>	<b>15.1</b>	<b>36.7</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Las respuestas de cada empresa se ponderaron por su participación en el valor de la producción del sector en 1974 según la muestra.

<sup>2</sup> Se ponderó cada sector por su participación en el valor de la producción según DANE.

baco) y 32 (textiles, prendas de vestir e industrias de cuero), que se destacan así mismo por haber sido los únicos sectores en los cuales, durante 1974, los precios crecieron a menor ritmo que en el año inmediatamente anterior<sup>9</sup>.

Dentro del conjunto de sectores contemplados debe destacarse el alza de 51.7% en los precios de los productos de la industria química, que parece guardar relación con el crecimiento que registraron los precios de las materias primas para la producción en este sector (ver cuadro III.11). El comportamiento en

los precios del sector de minerales no metálicos e industrias metálicas básicas es consistente, a su vez, con la elevación de los costos de los materiales de la construcción, especialmente de aquellos provenientes de la industria metalúrgica.

La previsión de los empresarios encuestados respecto a alzas en los precios durante 1975 es la de un incremento del 21.7% (ver cuadros III.9 y III.10). La expectativa de menores aumentos en precios es común para la mayoría de los sectores de la industria, excepción hecha del de maquinaria y equipo, en el cual se espera para 1975 un incremento similar al registrado durante 1974. Es necesario aclarar que el alza para el sector de alimentos, bebidas y tabaco incluye la ya registrada de cerca del 40% en la cerve-

<sup>9</sup> *Encuesta Industrial* 1973. Sin embargo, en el caso de alimentos el 20.1% de crecimiento en los precios en 1974 no está afectado por el alza que hubo en las cervezas en diciembre, que fue del orden del 40%.

## CUADRO III - 8

VARIACION EN PRECIOS DE VENTA 1973-1974  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Precios nacionales <sup>1</sup>	Precios exportación <sup>2</sup>
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	20.1	9.6
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	21.6	17.5
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	28.7	40.0
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	39.5	56.0
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	51.7	39.7
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	45.6	25.8
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	25.1	16.3
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>3</sup></b>	<b>31.4</b>	<b>22.5</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Se ponderó cada empresa por su participación dentro de las ventas nacionales del respectivo sector en 1973, según la muestra.

<sup>2</sup> Se ponderó cada empresa por su participación dentro de las exportaciones del respectivo sector en 1973, según la muestra.

<sup>3</sup> Promedio ponderado con base en la participación de cada sector en la producción nacional según DANE (para precios nacionales) y a la participación de cada sector en las exportaciones industriales en 1973 según INCOMEX.

za<sup>10</sup>. Si se excluye la industria cervecera, el crecimiento esperado en los precios del sector alimentos y bebidas resulta del orden del 19%.

La opinión de que el ritmo del incremento en los precios de los productos industriales durante 1975 será menor que el experimentado en 1973 y 1974 puede obedecer a un reconocimiento de los efectos de la política que el gobierno adelanta para contener la inflación y, en parte, a la expectativa de un menor in-

cremento en los costos por el lado de las importaciones, como consecuencia de la recesión que afectó a los países industrializados<sup>11</sup>. Pero, en textiles, minerales e industrias metálicas básicas, el comportamiento proyectado de los precios puede estar basado en la expectativa de una demanda menos fuerte. Esta apreciación podría respaldarse en el hecho de que los empresarios de los dos sectores mencionados y del de sustancias químicas son los más cautelosos en sus predicciones de ventas para 1975 (ver

<sup>10</sup> Los nuevos precios fueron autorizados a mediados de diciembre de 1974, es decir, su efecto sobre el valor de las ventas se manifestará en el presente año.

<sup>11</sup> Para más amplia información sobre el tema véase "Situación y perspectivas de la Economía Mundial" por M. Harf y C. Caballero en COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 1.

## CUADRO III - 9

PERSPECTIVAS DEL SECTOR INDUSTRIAL: VARIACION ESTIMADA EN PRECIOS  
1974-1975  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Precios nacionales <sup>1</sup>	Precios de exportación <sup>2</sup>
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	30.8	13.4
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	13.2	-20.2
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	18.3	21.3
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	21.3	25.0
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	19.2	30.3
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	14.9	12.1
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	25.8	15.3
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>3</sup></b>	<b>21.7</b>	<b>0.0</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Se ponderó cada empresa por su participación dentro de las ventas domésticas de su sector en 1974, según la muestra.

<sup>2</sup> Ponderada cada empresa por su participación dentro de las exportaciones de su sector, en 1974, según la muestra.

<sup>3</sup> Ponderado cada sector por su contribución a la producción industrial (DANE) y a las exportaciones (INCOMEX), respectivamente.

cuadro III.6). Dentro del sector de minerales no metálicos e industrias metálicas básicas dicha suposición es más válida para aquellas industrias productoras de materiales e insumos de la construcción, en vista del receso que se ha presentado en dicha actividad, lo que incide necesariamente en la demanda por esos productos.

## 2. Precios de exportación

El crecimiento promedio de los precios de exportación en 1974 (cuadro III.8) puede considerarse moderado si se le compara con el correspondiente a los precios internos de venta. Por otro lado, el incremento de 22.5% fue inferior al

registrado en 1973, en razón del debilitamiento de la demanda externa para algunos de los productos manufacturados que el país exporta, especialmente de los textiles. Entre las industrias que se vieron estimuladas por un mayor crecimiento de los precios, se destaca la del papel y sus productos, sector en el cual se presenta a nivel mundial una insuficiencia en la capacidad de producción.

El factor predominante en las expectativas del sector exportador para 1975 lo constituye la baja de 20.2% en los precios previstos por los textileros (ver cuadro III.9). El peso de los textiles en las exportaciones colombianas hace que esta caída anule por completo el incre-



CUADRO III - 10

**PERSPECTIVAS DEL SECTOR INDUSTRIAL: TENDENCIA EN LOS PRECIOS<sup>1</sup>**  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Alza	Estabi- lidad	Baja
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	100.0	0	0
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	78.3	18.8	2.9
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	100.0	0	0
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	32.0	68.0	0
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	97.5	2.5	0
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	94.8	5.2	0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	100.0	0	0
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>2</sup></b>	<b>90.5</b>	<b>8.9</b>	<b>0.6</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Ponderada cada empresa por su contribución relativa a la producción del respectivo sector en 1974, según la muestra.

<sup>2</sup> Ponderado cada sector por su participación dentro de la producción industrial según DANE.

mento más o menos moderado en precios previsto en los otros sectores, que asciende en promedio, al 20%. Además, los sectores en los cuales se esperan mayores incrementos en los precios son aquellos que contemplan, al menos, mantener el volumen de sus exportaciones (ver cuadro III.7).

### 3. Precios de materias primas

El incremento promedio durante 1974 en los precios de las materias primas fue de 42.3% para aquellas de producción nacional y del 45.2% para las importadas, como se consigna en el cuadro III.11. Sin lugar a dudas, la magnitud de estas alzas contribuyó al proceso inflacionario.

Los precios de los materiales de producción nacional crecieron en magni-

tudes similares para todos los sectores, mientras los de origen extranjero lo hicieron en forma que difiere ampliamente al pasar de un sector a otro. La industria más afectada por los altos precios de sus importaciones fue la de sustancias y productos químicos la cual incluye los derivados del petróleo y del carbón, así como la de productos de caucho y de plásticos, de tal manera que, como se ha mencionado, los productos finales que mayor crecimiento registraron en sus precios de venta domésticos iban a ser precisamente los correspondientes a estos sectores<sup>12</sup>. En los otros dos sectores que mostraron un incremento de precios de importación (papel y sus productos y minerales no metálicos e

<sup>12</sup> En las empresas encuestadas pertenecientes a este sector, más del 67% de las materias primas consumidas deben ser importadas.



CUADRO III - 11  
VARIACION EN PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS 1973-1974  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Nacionales <sup>1</sup>	Importadas <sup>1</sup>
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	34.6	37.4
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	47.1	29.0
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	26.2	*
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	47.3	75.4
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	53.9	87.0
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	40.8	68.9
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	39.0	8.7
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>2</sup></b>	<b>42.3</b>	<b>45.2</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Ponderada cada empresa por su participación dentro del valor sectorial de las compras de materias primas nacionales o importadas en la muestra.

<sup>2</sup> Ponderando cada sector por su participación en la producción según Encuesta DANE.

\* No se registraron importaciones según la muestra.

industrias metálicas básicas) también se observó una elevación de los precios de venta internos, como se comprueba en el cuadro III.4, fenómeno que refuerza la hipótesis de que la inflación de costos en estos tres sectores tuvo un considerable componente importado.

## F. Empleo y salarios

### 1. Empleo

El crecimiento del empleo industrial durante 1974 según la Encuesta, resultó inferior en promedio al registrado en 1973<sup>13</sup>, lo cual sirve para confirmar la

tendencia señalada por otros indicadores de un menor dinamismo en la actividad industrial en el año que se analiza (ver cuadro III.12).

La poco favorable evolución del empleo en los sectores 31 y 32 tuvo origen en la disminución en el número de trabajadores en las industrias de alimentos y gaseosas, en el primer caso, y de textiles en el segundo. La comparación entre el crecimiento de la producción real y el crecimiento del empleo sugeriría, por su parte, que en estos dos sectores aumentó considerablemente la productividad por trabajador en 1974. Sin embargo, no es posible aseverar con certeza que se hu-

<sup>13</sup> Calculado en 9.7% por FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1973.

CUADRO III - 12

VARIACION Y EXPECTATIVAS DEL EMPLEO INDUSTRIAL  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Varia- ción total empleo	Empleados		Obreros	
			Varia- ción 73-74	Expec- tativa 74-75	Varia- ción 73-74	Expec- tativa 74-75
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	-1.7	-1.4	0.5	-1.8	0.4
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	0.5	4.0	4.8	-0.2	8.4
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	3.4	0.4	2.1	4.4	8.9
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	12.0	5.8	4.0	15.0	7.8
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	11.8	10.7	4.0	13.6	9.1
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	12.2	8.1	5.2	13.9	2.3
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	14.9	12.8	7.0	16.1	3.6
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>1</sup></b>	<b>6.0</b>	<b>5.6 ✓</b>	<b>4.1 ✓</b>	<b>6.6 ✓</b>	<b>5.4 ✓</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.<sup>1</sup> Ponderado por la distribución sectorial del empleo industrial según encuesta DANE.

biera presentado este fenómeno, por cuanto la reducción en el número de trabajadores pudo haber ocurrido en los finales del año, lo que llevaría a sobrestimar la producción anual por persona.

Para 1975 los industriales esperan, en conjunto, un ritmo menor de generación de empleo que el de 1974, aunque este sería todavía superior al del crecimiento de la fuerza laboral. De presentarse realmente una baja en el empleo generado, se confirmaría un cambio en la tendencia de gran dinamismo en el empleo fabril observada en los últimos años, ya que entre 1969 y 1973 el empleo industrial aumentó en cerca del 6.5% anual<sup>14</sup>.

## 2. Salarios

En el cuadro III.13 se presentan los cambios en niveles de salarios registrados entre 1973 y 1974, y los esperados para 1975 tanto para empleados como para obreros. Si se compara el crecimiento de los salarios obtenido de la Encuesta para 1974 con el alza en los precios al consumidor (27% y 25% para obreros y empleados respectivamente) se detecta la pérdida en la capacidad de compra de obreros y empleados en el sector industrial del país, esto es, la disminución de su ingreso real respecto al año anterior<sup>15, 16</sup>.

<sup>14</sup> Véase "El Desempleo Urbano: Raíces, tendencias e implicaciones" por Hernando Gómez B. en COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 1.

<sup>15</sup> Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 1, capítulo de Precios.

<sup>16</sup> Año en el cual también se redujo el poder de

CUADRO III - 13

VARIACION Y EXPECTATIVAS EN LOS SALARIOS<sup>1</sup>  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Empleados		Obreros	
		Varia- ción 73-74	Expec- tativa 74-75	Varia- ción 73-74	Expec- tativa 74-75
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	15.3 ✓	20.3	22.2 ✓	24.8
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	14.9 ✓	13.3	14.4 ✓	12.8
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	12.4 ✓	17.5	19.7 ✓	13.7
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	21.8 ✓	21.1	23.5 ✓	20.3
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	23.9 ✓	22.6	31.1 ✓	26.4
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	21.1 ✓	23.7	20.6 ✓	23.9
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	19.9 ✓	19.0	22.0 ✓	23.8
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>2</sup></b>	<b>18.0 ✓</b>	<b>15.6 ✓</b>	<b>20.8 ✓</b>	<b>20.5</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Cada empresa se ponderó por su participación dentro del valor sectorial de la nómina de 1973.

<sup>2</sup> Se ponderó cada sector por su participación en el empleo industrial según la Encuesta Anual DANE.

Las perspectivas de alza en los salarios durante 1975 permiten señalar que, de reducirse el ritmo de inflación a un nivel del 20%, el ingreso real de los obreros industriales se mantendría mientras el de los empleados continuaría bajando.

A nivel de los distintos sectores deben destacarse los menores incrementos salariales registrados durante 1974, y los esperados para 1975, en dos sectores que se caracterizan por utilizar intensivamente la mano de obra: textiles, prendas de vestir e industrias del cuero, madera y

muebles, que empleaban en 1973 más del 33% de los trabajadores de la industria, según la Encuesta anual del DANE (ver cuadro III.13).

#### G. Inversión y utilización de capacidad instalada

De la Encuesta se obtuvo un crecimiento nominal de la inversión del 24.4% en 1974 con relación al nivel del año anterior, como se muestra en el cuadro III.14. Dado el notorio incremento de los precios de los bienes de capital y de los materiales de construcción durante el año, dicho aumento representa

compra de los salarios, según la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO de dicho año.

CUADRO III - 14

CRECIMIENTO Y EXPECTATIVAS EN LA INVERSIÓN  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Variación porcentual <sup>1</sup> 1973-1974	Variación porcentual <sup>1</sup> 1974-1975
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	24.9	1.0
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	31.9	-39.4
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	-12.6	-59.7
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	87.5	68.7
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	55.8	-18.7
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	36.7	-13.9
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	-64.2	-34.3
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>2</sup></b>	<b>24.4</b>	<b>-13.2</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Ponderando cada empresa por su participación dentro del total de inversión del sector según la muestra.

<sup>2</sup> Ponderando cada sector por su participación en la producción según la Encuesta Anual del DANE.

una baja real en el ritmo de la inversión con respecto a años anteriores, lo cual, a su vez, se traducirá probablemente en menores ritmos de crecimiento del producto en el futuro próximo<sup>17</sup>. Esta perspectiva, ya mencionada en la sección de la Encuesta que se refiere a producción, se hace más preocupante ya que, como se observa en el cuadro III.14, la mayoría de los sectores de la industria reducirán durante 1975 el monto de la inversión.

La falta de dinamismo de la inversión es consistente con el relativo exceso en la capacidad instalada y con el comportamiento esperado en la demanda factores, que no parecen aconsejar una expansión en la capacidad de producción actual (ver cuadro III.15). En efecto, el porcentaje

de capacidad utilizada con base en tres turnos diarios bajó del 84.3% en 1973 al 66.7% en 1974<sup>18</sup>. Además, este resultado de la Encuesta se refuerza con el de que las empresas que generan la mayor parte de la producción industrial (85.4%) podrían producir más con el mismo equipo actualmente disponible<sup>19</sup>.

Los sectores en los cuales la disponibilidad de equipo hace imposible incrementar la producción fueron aquellos que registraron las mayores tasas de inversión en 1974 tal como se puede observar en los cuadros III.14 y III.15, lo que permite identificarlos como sectores en

<sup>18</sup> *Encuesta Industrial*, FEDESARROLLO, 1973, cuadro 12.

<sup>19</sup> Cuanto menor sea el índice de utilización, mayor tiende a ser el porcentaje de la industria que puede incrementar la producción sin aumentar capacidad instalada.

<sup>17</sup> La Encuesta Industrial de 1973 registró para ese año un crecimiento del 52% en la inversión industrial con relación a 1972.

CUADRO III - 15

UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INSTALADA<sup>1</sup>  
(porcentajes)

Código CIU	Sector industrial	Capa- cidad utili- zada <sup>2</sup>	Puede producir más con el equipo de que dispone actualmente <sup>3</sup>		Causas que impiden producir más con el equipo disponible actualmente <sup>4</sup>				
			Si	No	A	B	C	D	E
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	52.3	91.9	8.1	0.2	8.9	70.5	25.2	4.5
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	75.6	94.0	6.0	0.1	2.9	87.9	60.1	2.1
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	53.5	100.0	0	25.8	69.6	75.2	74.2	25.8
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	87.6	65.7	34.3	0.5	23.9	65.7	60.1	0.5
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	63.3	73.7	26.3	0	43.8	64.6	14.6	0
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	92.8	49.7	50.3	0	8.8	44.7	11.2	0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	70.4	100.0	0	1.6	58.8	97.1	3.4	0
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>5</sup></b>	<b>66.7</b>	<b>85.4</b>	<b>14.6</b>	<b>2.3</b>	<b>22.6</b>	<b>74.3</b>	<b>29.2</b>	<b>2.3</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1974.

<sup>1</sup> Con base en las respuestas de las empresas consignadas en la encuesta.

<sup>2</sup> Suponiendo posible trabajar tres turnos diarios de ocho horas.

<sup>3</sup> Cada respuesta se pondera por la participación de la empresa en el valor de la producción del respectivo sector según la muestra.

<sup>4</sup> La suma horizontal de los valores no es necesariamente igual al porcentaje que respondió afirmativamente debido a que las causas no son mutuamente excluyentes.

<sup>5</sup> Ponderado por la participación de cada sector dentro de la producción total según DANE.

A = Insuficiencia de personal y tiene dificultades para aumentarlo.

B = Dificultades para conseguir materia prima.

C = Problemas de demanda o de precios.

D = Problemas de liquidez o de capital de trabajo

E = Otras causas.

expansión con limitaciones por el lado de la oferta y no por el de la demanda. Entre los sectores en que se considera posible aumentar la producción con el equipo disponible se menciona como principal obstáculo para hacerlo realmente, la insuficiencia relativa de demanda efectiva. En consecuencia, las dificultades de abastecimiento de materias primas, que anteriormente constituían la principal limitación para la ampliación de la producción, pasó a un segundo plano en 1974 junto con la escasez de capital de trabajo<sup>20</sup>. Este fenómeno confirma la preocupación vigente desde octubre de 1974 de que la pérdida de poder adquisitivo de los asalariados empezaba a afectar la actividad industrial<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Encuesta Industrial, FEDESARROLLO, 1973, cuadro 13.

<sup>21</sup> COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV, No. 3.

## H. Financiamiento

En el cuadro III.16 se consignan las fuentes de fondos para inversión utilizadas por la industria en 1974, discriminando por tamaño de la empresa según el valor de las ventas. Se destaca, en primer lugar, la intensidad con que las pequeñas empresas deben acudir al uso de los recursos propios en su financiamiento y la importancia complementaria que tiene el crédito de fomento y la obtención de recursos en el mercado extrabancario para este tipo de empresas.

Como es de esperar, la diversificación en las fuentes de fondos aumenta con el tamaño de la empresa, o sea en la medida en que se incrementa su capacidad de negociación y se obtiene un mejor conocimiento del mercado de capitales. De otro lado, la comparación de fuente utilizadas en 1973 y en 1974 señala una baja en la participación del crédito bancario comercial que es relativamente menos accentuada en la medida en que se aumenta el tamaño de las empresas.

CUADRO III - 16

FINANCIACION DE LA INVERSION  
PARTICIPACION SEGUN FUENTES DE CREDITO<sup>1</sup>  
(porcentajes)

Industria	Año	Créditos bancos co- merciales	Créditos de fomento	Emisión de acciones	Emisión de bonos	Reinver- sión de utilidades	Crédito externo	Crédito extraban- cario	Otros recursos	Total
Pequeña <sup>2</sup>	1973	26.5	21.7	—	—	45.5	—	3.9	2.4	100.0
	1974	—	22.3	—	—	69.9	—	7.7	0.1	100.0
Mediana <sup>3</sup>	1973	37.0	9.5	5.5	—	34.0	1.7	3.7	8.6	100.0
	1974	16.6	22.2	—	—	34.7	1.7	10.1	14.7	100.0
Grande <sup>4</sup>	1973	8.8	18.0	6.5	—	35.9	16.9	0.5	13.4	100.0
	1974	7.9	21.0	3.2	—	28.0	11.2	—	28.7	100.0

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial, 1974.

<sup>1</sup> Ponderando cada empresa por su participación dentro del valor de ventas del grupo a que pertenece (grandes, medianas y pequeñas), según la muestra.

<sup>2</sup> Menos de \$ 10 millones de ventas.

<sup>3</sup> De \$ 10 millones a \$ 100 millones de ventas.

<sup>4</sup> Más de \$ 100 millones de ventas.



# Encuesta de Construcción: Situación y Perspectivas de la Edificación Urbana

## A. Introducción

A continuación se presenta un análisis de la evolución de la edificación urbana durante 1974 con base en la primera Encuesta de Construcción realizada por FEDESARROLLO. En el último número de COYUNTURA ECONOMICA (Volumen V, No. 1) se dieron a conocer algunos resultados preliminares.

## B. Metodología

Respondieron a los formularios enviados por correo un total de 49 firmas constructoras, afiliadas a CAMACOL, de las cuales el 90% tienen su sede en Bogotá. Dichas firmas construyeron durante 1974 un área de 671.000 m<sup>2</sup> que presenta aproximadamente el 21% del total edificado en Bogotá, que fue según el DANE, de 3.196.000 m<sup>2</sup>.

Las empresas incluidas en la Encuesta fueron clasificadas en tres grupos de acuerdo a los metros cuadrados efectivamente construidos durante 1974, así: el grupo pequeño P está constituido por 19 empresas que edificaron entre 500 y

5.000 m<sup>2</sup>; el grupo mediano M por 17 empresas entre 5.001 y 20.000 m<sup>2</sup>; y el grupo grande G por 13 empresas de más de 20.000 m<sup>2</sup>.

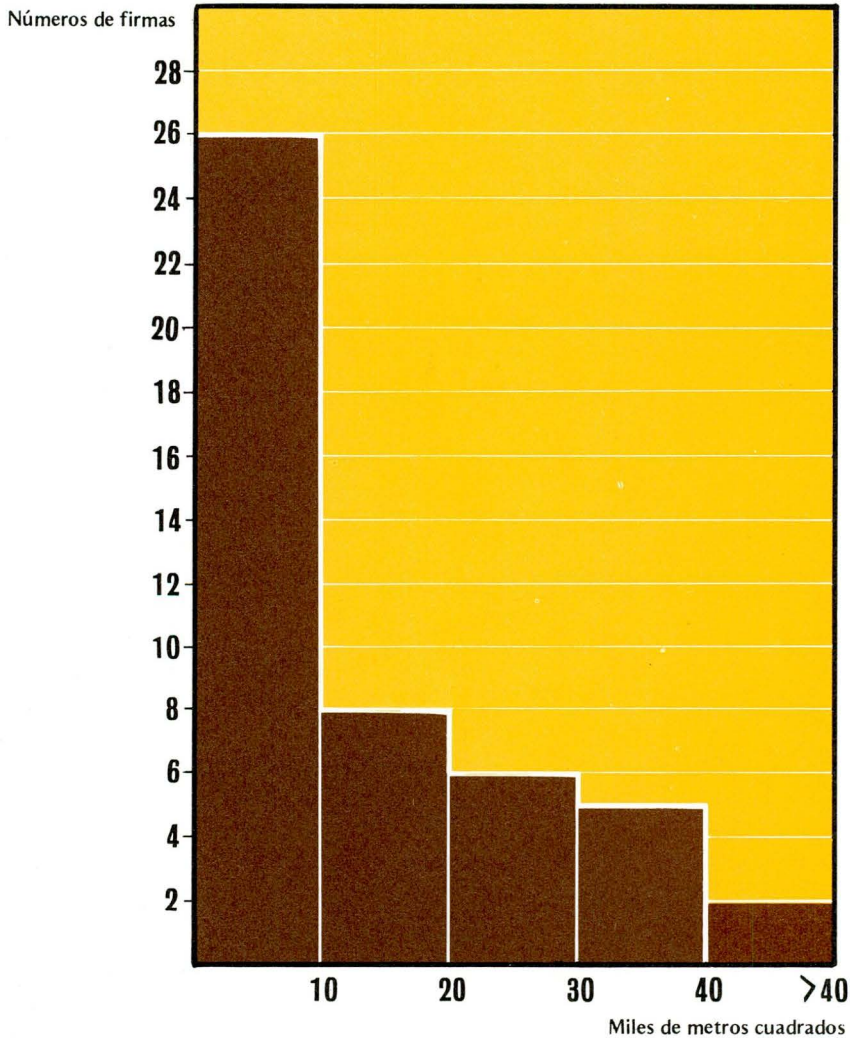
El gráfico IV.1 muestra la distribución de frecuencias de metros cuadrados construidos entre las firmas; la mayor parte, cerca del 53%, construyeron cada una menos de 10.000 m<sup>2</sup> siendo la mediana exactamente 10.000 m<sup>2</sup> y la media aritmética de 13.700 m<sup>2</sup>.

Finalmente, debe destacarse que para efectos de la elaboración de los cuadros que resumen los resultados, se tabularon las preguntas de tipo cualitativo y de escogencia múltiple en la siguiente forma: aparece sola la opción que obtuvo más del 70% de las respuestas, siempre y cuando la segunda opción contabilice menos del 20% del total, ya que de lo contrario se la incluye después de la primera (v. g. menor/igual, bajo/normal) y, cuando se registra igualdad de porcentajes en el primero y segundo lugar se separan las respuestas por un guión (v. g. menor-igual, UPACS/Recursos propios-ICT).



GRAFICA IV - 1

# DISTRIBUCION DE FRECUENCIAS DE METROS CUADRADOS CONSTRUIDOS ENTRE FIRMAS CONSTRUCTORAS



## C. Construcción

De acuerdo al cuadro IV.1, la actividad edificadora en 1974, fue, en términos generales, baja con relación a lo programado y se considera que será aún menor en 1975 debido, en particular, a problemas de financiación. El área que se espera construir en 1975 es inferior, en promedio, en 6% a la de 1974, mostrándose especialmente pesimistas las firmas grandes que contemplan una disminución del 22%. Es de anotar que el optimismo de las pequeñas no es consistente con sus respuestas a otras preguntas del formulario.

El 51% del área total por construir en 1975 se encontraba, al finalizar el año anterior, en estado de obra negra o en terminación y muy poco en cimientos, o sea que buena parte de la actividad edificadora de este año se deriva de la terminación de obras iniciadas en 1974, que deben completarse en su mayoría durante los tres primeros trimestres del año.

De otra parte, como se desprende del cuadro IV.2, el área construida durante 1974 en vivienda popular superó a la registrada en cada uno de los otros tipos de

edificación, observándose la intención de los constructores de desplazar parte de la actividad en 1975 hacia otras viviendas y oficinas. Esa tendencia es muy marcada en el caso de las empresas grandes. Sin embargo, las expectativas de los empresarios de la construcción pueden modificarse de efectuar cambios el gobierno en la orientación de la política de vivienda.

## D. Ventas

En contraste con los resultados sobre metros cuadrados construidos, las ventas previstas para 1975 son, en promedio, 79% mayores que las realizadas en 1974, según se ilustra en el cuadro IV.3. Este optimismo se aproxima a lo que las firmas "desean" y no necesariamente a lo que "efectivamente" van a vender ya que, como se puede observar en las otras columnas del mismo cuadro, se espera un ritmo de ventas menor en 1975 con relación al año pasado y se han identificado problemas de financiación por parte del comprador. Como el ritmo histórico de ventas fue bajo respecto a lo programado, se infiere la existencia de un exceso de la oferta sobre la demanda efectiva.

CUADRO IV - 1  
ACTIVIDAD DE CONSTRUCCIÓN EN 1974 Y PERSPECTIVAS 1975

Grupo	Crecimiento Porcentual m <sup>2</sup> de construcción (1975/1974)	Actividad edificadora <sup>1</sup> 1974	Baja debido a <sup>2</sup>	Actividad edificadora 1975	Baja debido a <sup>2</sup>	Porcentaje del área por construir en 1975 empen- da en 1974	Estado de las obras al finalizar 1974 <sup>3</sup>	Parálisis por <sup>4</sup>
Pequeña	71.9%	Baja	Financiamiento	Menor/Mayor	Financiamiento	16.7%	Obra negra/ En terminación	Financiamiento
Mediana	16.8%	Normal/Baja	Financiamiento/ Materiales	Menor/Mayor	Financiamiento/ Otros	42.3%	En terminación	Financiamiento, Materiales
Grande	-22.0%	Baja/Normal	Financiamiento	Menor/Igual	Financiamiento/ Otros	57.9%	Obra negra/ En terminación	Financiamiento
<b>Total</b>	<b>- 5.8%</b>					<b>51.0%</b>		

<sup>1</sup> Posibles respuestas: baja normal, alta.

<sup>2</sup> Posibles respuestas: escasez de materiales, retrasos en la entrega de materiales, problemas de financiación, otras causas.

<sup>3</sup> Posibles respuestas: cimientos, obra negra, en terminación.

<sup>4</sup> Posibles respuestas: escasez de materiales, problemas de financiación, otras causas.

CUADRO IV.2

COMPARACION DE LA PARTICIPACION RELATIVA DEL AREA CONSTRUIDA EN 1974 Y EL AREA POR CONSTRUIR EN 1975 SEGUN TIPO DE EDIFICACION (porcentajes)

Grupo	Vivienda	Popular	Otras viviendas		Oficinas		Otros	
	1974	1975	1974	1975	1974	1975	1974	1975
Pequeña	26.9	27.3	50.0	55.0	4.8	—	18.3	17.7
Mediana	33.1	36.7	25.7	17.3	16.0	—	25.2	46.0
Grande	38.7	7.0	21.1	34.0	23.3	40.7	16.9	18.3
Total	36.4	15.7	24.6	30.1	20.0	28.4	19.0	25.8

Por las razones anteriores se estima que el 56% del área por vender en 1975 corresponde a metros cuadrados que se encontraban en venta a finales del año pasado. En el cuadro IV.4 se discrimina ese porcentaje según tipo de vivienda y se observa que la mayor parte de lo que permanecía sin vender corresponde a los sectores de vivienda popular y de otras viviendas.

### E. Financiación

De acuerdo con el cuadro IV.5, las fuentes de financiación para cada tipo de edificación se ajustan al patrón esperado, especialmente en el caso de las firmas grandes, aunque se destaca el uso de las

Unidades de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, para financiar la construcción de oficinas, así como una mínima utilización de los recursos del Banco Central Hipotecario y del crédito comercial bancario. Adicionalmente, se aprecia que las firmas medianas y pequeñas tienen un menor acceso a las UPAC, constituyendo su principal fuente de financiación el uso de recursos propios.

### F. Licencias

En cuanto a las solicitudes de licencia se refiere, tanto las empresas edificadoras grandes como las medianas contemplan una reducción del orden del 14% en 1975 sobre el total de las otorgadas du-

CUADRO IV - 3

SITUACION DE VENTAS EN 1974 y PERSPECTIVAS 1975

Grupo	Crecimiento porcentual de las ventas 1974/75 (m <sup>2</sup> )	Area por vender a finales de 1974 como porcentaje del total de 1975	Ritmo de ventas de 1974 en relación al programado <sup>1</sup>	Ritmo bajo de ventas en 1974 se debió a <sup>2</sup>	Ritmo de ventas de 1975 con relación a 1974	Ventas menores en 1975 por <sup>2</sup>
Pequeño	83.5	34.5	Bajo	No financiación comprador-precios altos	Menor/Mayor	No financiación comprador-precios altos
Mediano	6.7	71.3	Bajo/Normal	No financiación comprador	Menor/Mayor	No financiación comprador/precios altos
Grande	105.3	56.3	Bajo/Normal	No financiación comprador/Otros	Menor/Igual	No financiación comprador
Total	78.7	56.0				

<sup>1</sup> Posibles respuestas: bajo, normal, alto.

<sup>2</sup> Posibles respuestas: falta de financiación para el comprador, mercado saturado, precios altos, otras causas.

**CUADRO IV - 4**  
**METROS CUADRADOS POR VENDER A FINALES DE**  
**1974 SEGUN TIPO DE VIVIENDA**  
 (porcentajes)

Grupo	Vivienda popular	Otras viviendas	Oficinas	Otros
Pequeña	36.4	49.2	1.9	12.5
Mediana	28.5	47.4	3.3	20.8
Grande	62.0	33.5	3.1	1.4
<b>Total</b>	<b>57.1</b>	<b>35.8</b>	<b>3.1</b>	<b>4.0</b>

**CUADRO IV - 5**  
**FUENTES DE FINANCIACION SEGUN TIPO DE EDIFICACION<sup>1</sup>**

Grupo	Vivienda popular	Otras viviendas	Oficinas	Otros
Pequeño	UPAC/Recursos propios-ICT	Recursos propios/UPAC	Recursos propios/UPAC	Recursos propios/UPAC
Mediano	ICT/Recursos propios	Recursos propios/UPAC	Recursos propios/UPAC	Recursos propios/UPAC
Grande	ICT/Recursos propios-UPAC	UPAC/Recursos propios	UPAC/Recursos propios	Recursos propios/UPAC

<sup>1</sup> Posibles respuestas: recursos propios, ventas anticipadas, B.C.H., I.C.T., corporaciones de ahorro y vivienda, crédito comercial bancario, crédito extrabancario, otras fuentes.

rante 1974 (véase cuadro IV.6). Las firmas pequeñas, en cambio, son optimistas y esperan un aumento del 82%, lo que no guarda armonía con otras de sus respuestas y con el estado actual del sector. En promedio para el conjunto de firmas, se prevé una disminución del 6% en las solicitudes de licencias. Además se observa que el tiempo promedio para la tramitación de una licencia es de aproximadamente cuatro meses.

### G. Empleo y materiales

Del cuadro IV.7 se concluye que, en líneas generales, las empresas proyectan emplear menos mano de obra en 1975 que en 1974, mientras que la generación de empleo durante el año pasado fue de magnitud parecida a la de 1973.

De otra parte, se estimó que el promedio de mano de obra empleada por cada 100 metros cuadrados es de 10.6 hombres y que para construirlos se requieren, en promedio,

**CUADRO IV - 6**  
**LICENCIAS DE CONSTRUCCION**

Grupo	Variación porcentual en solicitudes de licencias-1975/1974	Tiempo promedio de tramitación de licencias (meses)
Pequeña	82.2	3
Mediana	-13.0	4
Grande	-14.9	4
<b>Total</b>	<b>-6.1</b>	

58 días. Si se supone que en Bogotá se construyeron 3'900.000 m<sup>2</sup> en 1974 es posible entonces calcular el empleo directo generado en el sector fue de 88.550. En la medida en que tal coeficiente sea representativo para el resto del país se concluye que la actividad edificadora generó en total cerca de 150.000 empleos. Una reducción en términos absolutos del 6% para 1975 en el área construida implicaría entonces que en Bogotá se emplearía alrededor de 5.300 trabajadores menos que durante 1974.

Por último, cabe señalar la distribución obtenida de costos según materiales, mano de obras e indirectos, de 55%, 30% y 15% respectivamente, que aparece en el cuadro IV.7 es consistente para cada uno de los tres grupos de empresas y coincide con los estimativos de CAMACOL. Además, se identifican en el mismo cuadro problemas de disponibilidad de hierro que perturbaron durante el año pasado el ritmo de actividad en el sector.

CUADRO IV - 7  
EMPLEO Y MATERIALES DE CONSTRUCCION

Grupo	Empleo de mano de obra en 1974 con relación a 1973	Empleo de mano de obra en 1975 con relación a 1974	Promedio de obreros empleados por 100 m <sup>2</sup> de construcción	Tiempo promedio para construir 100 m <sup>2</sup> (días)	Distribución costos (%)			Problemas disponibilidad materiales en 1974
					Materiales	Mano de obra	Costos indirectos	
Pequeño	Menor/Mayor	Menor/Igual-mayor	7.3	61.6	55.4	30.3	14.3	Hierro/Cemento
Mediano	Menor/Igual	Menor/Mayor	9.2	77.6	54.0	30.7	15.3	Hierro/Cemento
Grande	Mayor/Igual	Menor/Igual	11.6	50.2	53.8	29.5	16.7	Hierro/Cemento
<b>Total</b>			<b>10.6*</b>	<b>58.0*</b>	<b>54.5</b>	<b>30.2</b>	<b>15.3</b>	

\* Corresponde al promedio ponderado según el peso relativo de cada uno de los grupos (P. M. G.) dentro del total de metros cuadrados construidos en 1974.

# Precios y Salarios

## A. Introducción

El análisis de este capítulo permite afirmar que la política de estabilización del gobierno ha logrado hasta el momento los efectos deseados y que es factible alcanzar en 1975 los niveles de inflación pronosticados en el número de abril de COYUNTURA ECONOMICA.

En lo que respecta al comportamiento de los salarios industriales, la información disponible para los cuatro primeros meses del año indica que los salarios nominales han venido creciendo en menor proporción que el índice de precios. En estas circunstancias, continúa disminuyendo el salario industrial real, fenómeno que ha caracterizado a la economía colombiana desde 1971.

La situación del empleo, en el primer semestre, no puede determinarse exactamente porque desde hace algún tiempo no se realizan encuestas sobre desempleo en las principales ciudades del país. No obstante, el lento ritmo de crecimiento del sector industrial, la disminución registrada en la construcción y la insignificante absorción de empleo del sector

industrial, durante el primer trimestre del año, permiten inferir que el desempleo habría aumentado en lo corrido de 1975.

La última sección del capítulo se refiere, en forma breve, a los proyectos laborales que se encuentran a consideración del Congreso Nacional planteando la necesidad de estudiar con mayor profundidad sus implicaciones sobre la estructura económica, política y social del país.

## B. Evolución de los precios

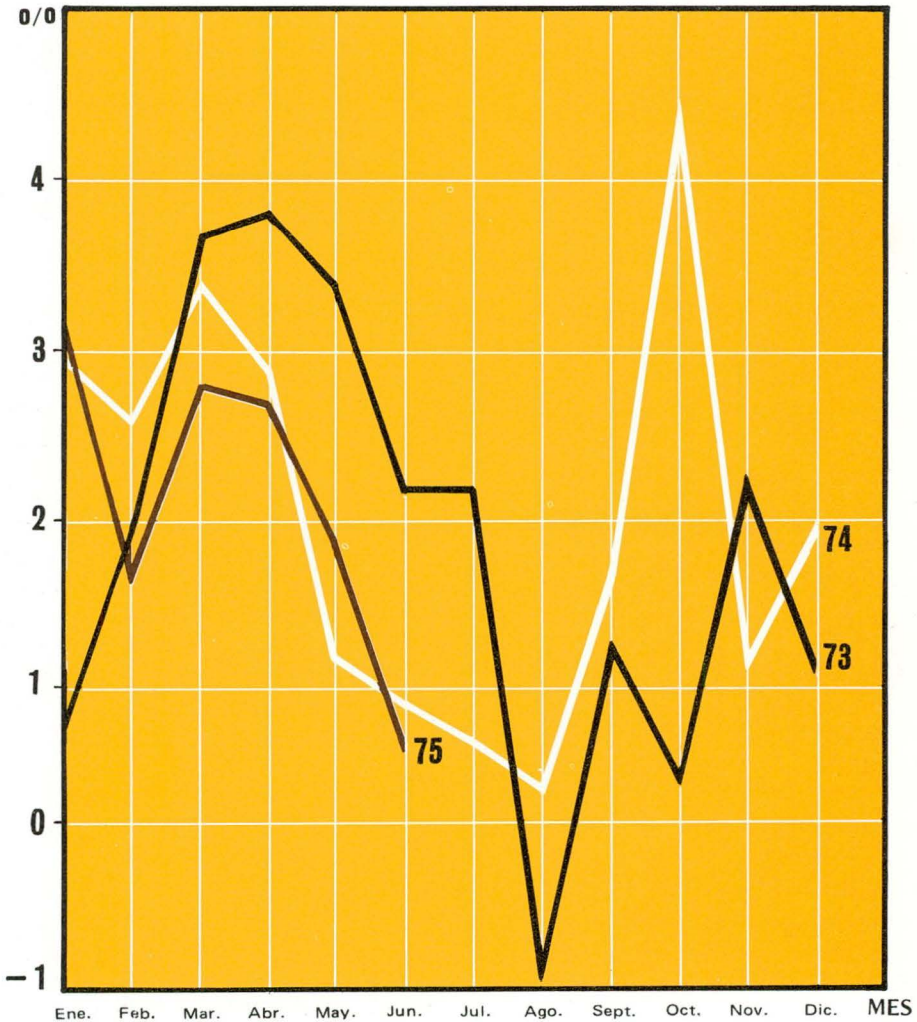
### 1. Índice de precios al consumidor (cuadro V.1, Gráfica V.1)

El análisis de la variación de los índices de precios al consumidor da lugar a diversas interpretaciones según el período que se escoja para hacer la comparación. Si se considera la modificación en los precios mes por mes en el primer semestre de 1975 se observa una tendencia decreciente, mientras el comportamiento semestral señala tasas de crecimiento ligeramente inferiores a las correspondientes a los dos años anteriores



GRAFICA V - 1

VARIACION MENSUAL DEL  
INDICE NACIONAL DE PRECIOS  
AL CONSUMIDOR OBRERO  
1973 - 1975



Fuente: DANE.



CUADRO V - 1

VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR SEGUN CATEGORIAS DE BIENES

	Obreros					Empleados				
	Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Misceláneo	Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Misceláneo
1975										
Enero	3.1	4.6	1.8	0.3	1.4	2.3	3.4	1.8	0.3	1.5
Febrero	1.7	1.8	0.3	1.1	3.2	1.7	1.8	0.2	0.9	3.1
Marzo	2.8	3.2	1.7	0.4	3.6	2.7	3.1	1.7	0.5	3.5
Abril	2.7	3.8	0.5	2.1	1.3	2.1	3.3	0.7	1.4	1.3
Mayo	1.9	2.5	1.5	1.3	0.1	1.6	2.0	1.6	1.7	0.5
Junio	0.7	0.6	0.8	1.0	0.5	0.9	0.9	1.1	1.1	0.3
Diciembre-junio										
1971	7.6	9.5	5.5	4.8	6.8	6.4	8.1	4.7	5.2	6.1
1972	6.8	7.2	5.4	7.9	6.6	6.7	6.9	6.9	6.7	6.8
1973	17.1	25.3	6.5	11.8	7.4	13.5	21.6	6.4	10.6	6.6
1974	14.8	18.0	9.5	13.5	10.5	13.4	16.9	9.0	13.0	10.0
1975	13.5	17.6	6.8	6.3	10.4	11.8	15.3	7.2	6.0	10.6
Junio-junio										
1971	10.1	10.1	10.8	10.3	10.0	9.8	10.9	8.2	10.9	9.5
1972	13.8	14.6	14.3	13.6	11.0	13.0	13.7	13.9	12.0	11.7
1973	24.9	35.5	11.3	22.0	10.9	21.3	32.1	12.8	20.1	9.9
1974	22.7	23.9	22.3	26.7	15.8	22.0	25.6	18.8	25.2	15.7
1975	25.4	30.3	15.2	16.1	25.4	23.4	28.5	15.6	15.6	23.2

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

y el ritmo anual de crecimiento junio-junio continúa registrando aumentos superiores a los de los últimos cinco años. Por ello, resulta explicable la diversidad de criterios que existen en la opinión pública sobre el éxito o fracaso de la política de estabilización.

Tradicionalmente la tasa de incremento en los precios tiende a disminuir, en cada uno de los meses del período enero-junio, en razón de un fenómeno de carácter estacional. Por tal motivo, es difícil concluir, en forma definitiva, con base en la baja de los meses recientes, si la disminución obedece o no a un éxito real de la política anti-inflacionaria.

En el estudio comparativo semestral diciembre-junio se registra una leve baja en la tasa de crecimiento con relación al año anterior (1.3 puntos porcentuales para el consumidor obrero y 1.6 para el empleado). Dicha reducción es significativa por cumplirse para cada uno de los

rubros (alimentos, misceláneo, vestuario y vivienda), en especial para los dos últimos. Además, debe destacarse que los resultados coinciden plenamente con lo observado en el capítulo de Actividad Económica General y en las Encuestas de FEDESARROLLO, en los cuales se comenta que son precisamente los sectores de la industria textil y la edificación urbana en los que se manifiestan mayores síntomas de recesión y disminución de la demanda. Los resultados de este análisis permiten afirmar, con mayor certeza, que la política gubernamental comienza a dar resultados positivos.

Al observar las tasas anuales de aumento del índice de precios al consumidor se tiene la imagen de que el proceso inflacionario se está acelerando ya que se registran aumentos mayores para el período 1974-1975 que para el inmediatamente anterior, lo cual parece contradecir los resultados del análisis precedente. Sin embargo, el aumento

aparente en el ritmo anual de inflación está en buena parte influido por el impacto inmediato, y de una sola vez, que tuvo la modificación del impuesto sobre las ventas efectuada en septiembre de 1974. La comparación junio-junio registra bajas para las tasas de crecimiento en vestuario y vivienda; un ligero incremento en alimentos y alzas sustanciales en el rubro misceláneo (que incluye los productos industriales sujetos al impuesto). Se concluye, por lo tanto, que se ha logrado una reducción en la tasa de inflación a pesar de que los índices anuales tiendan a indicar lo contrario.

## 2. Índice de precios al por mayor (cuadro V.2)

El índice de precios al por mayor registra variaciones acentuadas; su análisis mensual, al igual que en el caso del índice de precios al consumidor, muestra una tendencia a la baja a través de 1975,

siendo el mes de enero el de mayor aumento. La evolución semestral ilustra una gran desaceleración en la presión alcista si se compara con la de 1973 y 1974, desaceleración también identificada, aunque en menor grado, en las comparaciones anuales mayo-mayo.

Al estudiar el comportamiento de este índice según sus componentes, se identifican los siguientes resultados de interés: en primer lugar, la reducción en el crecimiento de los bienes producidos y consumidos domésticamente, lo cual confirma los resultados del índice al consumidor e insinúa el éxito de la política de estabilización. En segundo término, el estancamiento de los precios de los bienes exportados cuyo impacto en la economía se discute en el capítulo sobre el Sector Externo. Finalmente, se observan reducciones en las tasas de crecimiento de los precios de los bienes de origen importado y por tanto en los indicadores correspondientes a materias primas y bienes de capital.

CUADRO V - 2  
VARIACION PORCENTUAL EN EL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR DEL COMERCIO EN GENERAL

	Según uso o destino				Según origen del artículo			Según origen industrial		
	Total	Bienes de consumo	Materias primas	Bienes de capital	Producidos y consumidos internamente	Importaciones	Exportaciones	Exportaciones sin café	Agricultura silvicultura caza y pesca	Industria manufacturera Minería
1975										
Enero	3.1	5.7	1.9	0.4	3.4	2.9	4.4	1.0	4.7	2.7 1.5
Febrero	1.0	2.9	-0.7	2.0	1.8	0.7	-4.2	-1.5	3.9	-0.4 1.2
Marzo	1.7	2.4	1.0	2.2	2.2	0.9	-3.8	2.0	3.1	1.0 3.0
Abril	0.9	2.5	-0.5	1.8	1.3	1.9	-1.7	-0.6	0.5	1.2 1.1
Mayo	1.1	2.1	0.1	1.6	1.3	0.5	-0.7	0.6	2.0	0.6 1.1
					Diciembre-mayo					
1971	7.0	10.7	4.5	5.7	7.5	0.9	3.9	8.6	8.2	5.9 5.9
1972	7.8	8.0	6.9	9.7	8.5	10.9	8.6	9.6	3.4	7.1 5.3
1973	14.1	16.3	14.4	5.6	13.8	9.6	18.2	17.6	19.3	10.7 6.5
1974	16.8	11.6	20.0	19.8	16.4	14.7	26.6	32.5	23.2	18.4 44.6
1975	8.0	16.6	1.7	8.3	10.3	7.0	-6.0	1.6	15.1	5.2 6.9
					Mayo-mayo					
1971	10.1	14.4	7.8	6.9	11.2	11.0	-0.2	8.9	13.5	8.2 12.3
1972	16.4	19.4	14.3	14.4	17.4	13.0	17.7	18.1	16.8	13.7 11.1
1973	28.1	27.2	32.7	13.8	28.3	23.2	39.5	31.7	36.4	21.4 15.7
1974	36.0	23.4	45.3	41.8	31.0	44.2	57.7	107.9	34.5	41.0 77.1
1975	26.0	37.6	16.6	30.8	29.7	28.7	1.3	3.2	35.9	21.3 22.0

Fuente: Banco de la República.

En resumen, este índice confirma la disminución de las presiones inflacionarias internas, situación que además se ha visto reforzada por el comportamiento de los precios internacionales, al reducirse la cuantía de la "inflación importada".

### 3. *Perspectivas para 1975*

En el número de abril de COYUNTURA ECONOMICA se calculó que, en caso de cumplirse las metas gubernamentales de expansión de los medios de pago y de devaluación del certificado de cambio, y de lograrse los estimativos de FEDESARROLLO de crecimiento del producto nacional y de los salarios industriales, sería factible alcanzar un crecimiento anual del índice de precios al consumidor entre el 19% y 22%. La evolución de los precios en el primer semestre y el comportamiento de otros indicadores económicos permiten confirmar dicho pronóstico.

En efecto, de continuarse el ritmo de inflación observado en el primer semestre y considerando que, tradicionalmente, la inflación del segundo semestre por razones de estacionalidad constituye en promedio el 42% de la total del año se obtendría que, en 1975, la tasa de aumento de precios sería del 21.8%.

Dicho resultado no sólo proviene del análisis aritmético, anotado arriba, sino del comportamiento de las variables económicas que inciden sobre la inflación<sup>1</sup>. De esta manera, de acuerdo con el capítulo de Actividad Económica General, el crecimiento del PIB pronosticado en abril ha sido confirmado y, el crecimiento de los medios de pago y de la tasa de cambio también han estado dentro de los límites o topes fijados por el

gobierno nacional. Por último, los aumentos de salarios industriales han sido inferiores a los previstos, según se discute en la sección final de este capítulo. En síntesis, los determinantes objetivos de las presiones inflacionarias son consistentes con un incremento de precios en 1975 entre 19% y 22%.

### 4. *Salarios y empleo (cuadro V.3)*

Según el DANE, los salarios industriales en los primeros cuatro meses del año continuaron incrementándose, aunque a un ritmo inferior al registrado por el nivel interno de precios, razón por la cual continúa disminuyendo el salario real en la industria, fenómeno que ha venido caracterizando a la economía colombiana desde 1971 (cuadro V.3).

En cuanto al empleo, vale la pena recalcar que el gobierno nacional no ha realizado recientemente, encuestas de desempleo en las principales ciudades. El lento crecimiento del sector industrial y las bajas registradas en la construcción permiten suponer que el desempleo ha venido aumentando, pero no existe información estadística que confirme en forma precisa tal hipótesis. Sin embargo, los datos sobre empleo en la industria manufacturera presentados en el cuadro V.3 indican que la absorción de empleo en la industria, entre el primer trimestre de 1974 y el mismo período de 1975 fue prácticamente nula.

### C. *Proyectos laborales*

Doce proyectos de Ley, de contenido laboral, inicialmente aprobados por la Comisión y la Cámara, y que se redactaron en 1974, han de continuar su trámite en la legislatura del presente año. Tres de estos proyectos se limitan a aprobar Convenios Internacionales de carácter

<sup>1</sup> Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V. No. 1, capítulo de Precios, Páginas 30-31.

CUADRO V - 3  
EMPLEO Y SALARIOS

Período	Empleo (número de personas)			Salario nominal (pesos por mes)			Salario real <sup>1</sup> (pesos por mes)		
	1973	1974	1975	1973	1974	1975	1973	1974	1975
Enero	88.963	92.036	91.958	2.827	3.306	3.942	461.2	422.6	396.7
Febrero	89.205	92.177	92.608	2.880	3.451	3.929	460.4	430.0	388.9
Marzo	89.339	92.290	92.230	2.992	3.597	4.129	461.4	433.3	397.7
Abril	89.798	91.296	92.237	2.944	3.486	4.303	437.5	408.1	403.6
Promedio	89.326	91.950	92.258	2.911	3.460	4.076	455.1	423.5	396.7
Variación relativa (%)	2.9	0.3		18.9	17.8		-6.9	-6.3	

Fuente: DANE, Muestra Mensual de Industria Manufacturera (142 establecimientos industriales), y cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Salario nominal deflactado con base en el índice nacional de precios al consumidor obrero (base julio 1954 a junio 1955 = 100).

relativamente marginal<sup>2</sup>. Otros tres se refieren sólo a categorías especiales de trabajadores<sup>3</sup>. Los demás proyectos en tanto, plantean modificaciones sustanciales al estatuto laboral vigente.

En cuanto hace a remuneración del trabajo, se hace obligatorio un reajuste anual de sueldos y salarios en porcentaje no inferior al de aumento en el costo de la vida. En materia prestacional se impone el reconocimiento de intereses (12% anual sobre las cesantías causadas). La estabilidad de empleo se protege mediante la creación de un comité paritario obrero-patronal que debe calificar en cada caso, la justicia de la causa de despido. Modificaciones aún más significativas se introducen en materia de conflictos colectivos de trabajo: se autoriza la huelga indefinida, aún por razones puramente jurídicas, se hace remunerada en algunos casos, se extiende su legiti-

midad a los servicios públicos no estatales y se establece que el fallo arbitral hace tránsito a cosa juzgada (lo cual prácticamente elimina el recurso de homologación).

Es igualmente notable la reestructuración propuesta en las pensiones de vejez e invalidez: la edad de jubilación se reduce en cinco años, las pensiones serán de cargo de la empresa y no del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, I.C.S.S.; el valor de ésta se elevaría al 75% del salario base, se reajustaría con el costo de la vida y no podría ser inferior al salario mínimo más alto del país. Se establece también jubilación equivalente al 60% de la pensión plena tras veinte años de servicios e independientemente de la edad y, pensión proporcional a la plena para trabajadores que lleven entre diez y veinte años de servicio al alcanzar la edad de jubilación. Así mismo, se consagra una prima anual para pensionados equivalente al valor de un mes y se ordena satisfacer las prestaciones económicas y asistenciales en el lugar de residencia del beneficiario; por último, el beneficio de jubilación proporcional por despido o retiro voluntario tras quince años de servicios se hace extensivo a los trabajadores que laboraron por más de

<sup>2</sup> Convenios referentes a la inspección del trabajo en la agricultura, el examen médico de aptitud de los menores para empleo en trabajos subterráneos en minas y la protección contra riesgos de intoxicación por el benceno.

<sup>3</sup> Estos proyectos regulan el contrato de trabajo de la gente de mar, el de algunos trabajadores tabacaleros, y reglamentan la profesión de contador, respectivamente.

diez años antes de 1951 y hoy carecen de pensión.

La sola abundancia y complejidad de los proyectos laborales hacen imposible su discusión detallada. Inspirados en parte en sólidas razones de protección al trabajo; pero debidos también a la "sicosis de inflación" que venía viviendo el país, al conocido desarreglo en los mecanismos de seguridad social, y a la apertura política y sindical que plantearon las pasadas elecciones y la nueva administración, estos proyectos tienen además cierto carácter estratégico de confrontación de fuerzas. La manifiesta oposición patronal, la opinión generalmente negativa de la prensa y el agitado debate público inclina a pensar que los proyectos (patrocinados en su mayoría por congresistas de oposición o de ex-

tracción sindical) no serán aprobados, cuando menos, sin serias modificaciones. En cualquier caso, se hace necesario corregir errores protuberantes de técnica jurídica en los proyectos, asegurar su consistencia, y estudiar con mayor detenimiento sus implicaciones sobre el nivel de precios (derivados en particular del reajuste automático de sueldos y salarios), sobre las finanzas empresariales (en razón de las pensiones y del interés adscrito a las cesantías, en especial), sobre el volumen de empleo y la movilidad laboral (afectados quizás por el proyecto de estabilidad en el trabajo), sobre la politización eventual del movimiento obrero (tal vez ayudada por las nuevas condiciones del conflicto colectivo) y sobre la estructura financiera de los establecimientos de seguridad social.

# Moneda y Crédito

## A. Introducción

Durante el primer semestre de 1975 se continuó ejecutando una política de crecimiento restringido en los medios de pago. En efecto, hasta el final de junio del año en curso, el agregado de circulante y depósitos del público realizables por medio de cheques, había crecido en un 3.5% con respecto al nivel registrado al final de diciembre del año anterior. Sin embargo, esta política todavía no ha logrado una reducción significativa en la tasa de inflación tal como se comenta en sección posterior de este capítulo.

Por otro lado; no es mucho lo que se puede decir sobre el flujo de crédito en la economía. Las colocaciones del sistema bancario crecieron en 8.8% durante los primeros cinco meses del año, cifra levemente inferior a la correspondiente al mismo período del año anterior (9.6%). Aun cuando no hay cifras sobre el crédito de otros intermediarios financieros, que permitan conocer el crédito total del sistema consolidado, las cifras mencionadas corresponden a una fracción alta de dicho total. En todo caso, se puede afirmar que este flujo de crédito

es restringido en una economía que crece nominalmente a una tasa muy superior. La restricción es sin embargo, una consecuencia necesaria de la política de estabilización.

Finalmente, las disposiciones de la Junta Monetaria reflejan su preocupación por varios aspectos, dentro de los cuales se destacan: el flujo del crédito hacia el sector agropecuario, la situación de la balanza cambiaria, el nivel de las tasas de interés del mercado financiero, y el manejo del encaje legal.

## B. Medios de pago

En el cuadro VI.1 se presentan las cifras relativas al comportamiento de la cantidad de dinero en sus diferentes definiciones. Deben destacarse tres puntos sobre dicho comportamiento. Por un lado, y como se anotó en la introducción, el crecimiento reciente en los medios de pago se puede calificar de lento, relativo a aquel ocurrido en los años 1972 y 1973. De marzo de 1973 a marzo de 1974, el crecimiento de los medios de pago ( $M_1$ ) fue de 31%, mientras que para



CUADRO VI - 1

COMPORTAMIENTO DE LA CANTIDAD DE DINERO  
(millones de pesos)

Año	Trimestre (fin de)	M <sub>1</sub>		M <sub>2</sub>		M <sub>3</sub>	
		Nivel	Variación	Nivel	Variación	Nivel	Variación
1974	I	39.411	2.2	47.799	2.5	54.633	7.1
	II	40.015	1.5	48.987	2.5	57.266	4.8
	III	41.027	2.5	51.061	4.2	60.273	5.3
	IV	46.113	12.4	57.781	13.3	66.122	9.7
1975	I	46.988	1.9	59.779	3.3	71.082	7.5

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

Notas: M<sub>1</sub> = Medios de pago.M<sub>2</sub> = Medios de pago + Depósitos de Ahorro y a Término.M<sub>3</sub> = M<sub>2</sub> + Cuentas y Certificados UPAC.

el año que terminó en marzo de 1975, esta magnitud bajó a 19%. En segundo término, vale la pena observar el crecimiento superior en las magnitudes correspondientes a las definiciones más amplias de dinero, M<sub>2</sub> y M<sub>3</sub><sup>1</sup>. Dicho crecimiento se refleja en un incremento en la participación porcentual de los cuasidineros en el total de M<sub>3</sub>. Este hecho es de importancia suficiente como para comentarse en detalle en la sección dedicada a la política de estabilización. Finalmente, obsérvese cómo se concentró el crecimiento de los medios de pago durante el último trimestre de 1974 y, fundamentalmente, en el mes de diciembre. En caso de cumplirse la meta de un crecimiento de los medios de pago del 18% para el año en curso y teniendo en cuenta el registrado durante los primeros seis meses del año fue de 3.5% es probable que también en 1975 se registre una concentración similar.

El comportamiento anotado, que ha sido característico del último mes del año, obedece en buena parte a un con-

junto de razones estacionales. Sin embargo, cabe preguntarse si esta variación brusca produce o evita algún tipo de inestabilidad a corto plazo o si, en el caso de que sea fuente de inestabilidad (en precios y/o ingreso) podría ejecutarse una programación uniforme del crecimiento monetario que la eliminase. La relación íntima que existe entre la cantidad de dinero y el volumen de crédito sugiere que un crecimiento más uniforme, coordinado quizás con un uso más extensivo de operaciones de mercado abierto, resultaría en un ambiente financiero más estable.

### 1. Base monetaria

Se suele explicar el crecimiento en los medios de pago como el resultado de las variaciones en la base monetaria, que comprende las obligaciones consolidadas netas de las autoridades monetarias, y las variaciones en el multiplicador.

Es útil describir la base monetaria desde dos puntos de vista: sus usos y sus fuentes. Los usos corresponden a la definición misma de la base especificada en el párrafo anterior. Las fuentes resultan de una clasificación dada a los activos de las autoridades (netos de los pasivos no

<sup>1</sup> M<sub>2</sub> = Medios de pago más depósitos de ahorro y a término.

M<sub>3</sub> = M<sub>2</sub> más cuentas y certificados de ahorro en Unidades de Poder Adquisitivo Constante, UPAC.



monetarios), según se describe en el cuadro VI.3<sup>2</sup>.

#### a. Usos de la base

El cuadro VI.2 presenta el comportamiento reciente de los usos de la base; se observa una contracción en este agregado durante el primer trimestre del año en curso, contracción que contrarrestó la expansión estacional de diciembre del año pasado. Como se anotó anteriormente, la oferta de dinero aumentó levemente, de modo que la reducción de la base fue compensada por un aumento en el multiplicador originado en una baja en la relación de efectivo a depósitos.

#### b. Fuentes de la base

En el cuadro VI.3 se incluyen las fuentes de la base monetaria. Los cam-

bios en el crédito neto al gobierno nacional surgen del déficit efectivo del gobierno no financiado por préstamos externos o del sector privado<sup>3</sup>. Por otro lado, los cambios en el crédito neto al público resultan de aquella parte del exceso de inversión más acumulación de dinero base sobre ahorro, no financiado por préstamos externos o del gobierno. Finalmente, el cambio en reservas internacionales proviene de aquella parte del déficit en cuenta corriente (importaciones menos exportaciones de bienes y servicios) no financiado por préstamos del exterior, bien sea al gobierno o al sector privado. Son estas las tres brechas tradicionales de contabilidad nacional.

Durante el primer trimestre del año en curso, la base disminuyó en 3.673 millones de pesos. Los diferentes componentes de este cambio se presentan en el

<sup>2</sup> Se define como autoridades monetarias el agregado del gobierno y el Banco de la República. Dentro de las obligaciones monetarias netas de las autoridades se incluyen las especies monetarias en circulación, los depósitos del público en el Banco de la República y las tenencias interbancarias.

<sup>3</sup> El crédito del Emisor es una fuente adicional de financiación del déficit. Ello corresponde a los cambios en el rubro V del cuadro VI.3.

CUADRO VI - 2  
COMPORTAMIENTO DE LOS USOS DE LA BASE  
(millones de pesos)

Fecha: Año fin de:	1974 Marzo	1974 Junio	1974 Septiembre	1974 Diciembre	1975 Marzo
1. Billetes del Banco de la República en circulación	9.346	9.814	9.813	16.545	11.892
2. Otras especies monetarias en circulación	277	283	321	349	380*
3. Depósitos del público <sup>1</sup> en el Banco de la República en moneda nacional o extranjera <sup>2</sup>	13.916	13.361	13.358	13.399	14.328
4. Tenencias interbancarias	-243	-243	-243	-243	-243
<b>Total</b>	<b>23.296</b>	<b>23.215</b>	<b>23.249</b>	<b>30.050</b>	<b>26.357</b>

Fuente: Revista del Banco de la República.

<sup>1</sup> Incluye: Bancos comerciales, entidades de fomento y resto del sector privado.

<sup>2</sup> Incluye: Títulos de reservas y certificados de cambio.

\* Provisional.

## CUADRO VI - 3

COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LAS FUENTES DE LA BASE  
(millones de pesos)

Año fin de:	1974 Marzo	1974 Junio	1974 Septiembre	1974 Diciembre	1975 Marzo
<b>I. Crédito neto al gobierno</b>	<b>4.546</b>	<b>3.989</b>	<b>4.723</b>	<b>6.612</b>	<b>7.505</b>
a. Tesorería	5.065	4.180	4.988	7.688	8.550
b. Resto del gobierno	-718	-277	-409	-1.188	-1.125
c. Otras instituciones oficiales	199	86	144	112	80
<b>II. Crédito neto público</b>	<b>7.612</b>	<b>8.893</b>	<b>10.236</b>	<b>14.324</b>	<b>11.043</b>
a. Bancos comerciales	6.320	5.964	6.744	8.286	6.704
b. Sector privado	-4.186	-4.003	-4.728	-4.436	-4.068
c. Entidades de fomento	5.478	6.932	8.220	10.474	8.407
<b>III. Reservas internacionales</b>	<b>10.767</b>	<b>9.630</b>	<b>7.301</b>	<b>7.920</b>	<b>6.418</b>
<b>IV. Activos no clasificados</b>	<b>94</b>	<b>420</b>	<b>668</b>	<b>845</b>	<b>1.011</b>
<b>V. Otras especies monetarias</b>	<b>277</b>	<b>283</b>	<b>321</b>	<b>349</b>	<b>380*</b>
<b>Total</b>	<b>23.296</b>	<b>23.215</b>	<b>23.249</b>	<b>30.050</b>	<b>26.357</b>

Fuente: Revista del Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

\* Provisional.

cuadro VI.4. En el capítulo de Finanzas Públicas se analiza el déficit del Gobierno Central. Aquí sólo basta observar que el crédito a Tesorería que aparece en el cuadro VI.4 fue sustancialmente superior al déficit, de tal manera que el gobierno amortizó otras partidas de financiación. El grueso de la reducción en la base se localizó en el crédito neto al público, donde precisamente se había ubicado la expansión en el último trimestre del año anterior. De modo que lo que las autoridades monetarias hicieron efectivamente fue otorgar un crédito de corto plazo al público. Finalmente, la baja en las reservas internacionales netas se explica por un déficit en cuenta corriente de 429 millones, una reducción en la deuda externa (pública y privada) de 854

millones y un incremento de 220 millones de pesos en los pasivos internacionales a largo plazo del Banco de la República. Esta situación de balanza cambiaria se discute en el capítulo sobre el Sector Externo.

### C. La política de estabilización

La reducción gradual en la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero es el ingrediente fundamental de una política destinada a reducir el ritmo de incremento en los precios. Las autoridades monetarias han sido cautelosas en no pretender lograr este objetivo demasiado rápido pues ello tendría consecuencias más serias sobre el nivel de actividad económica que las que se han experi-

**CUADRO VI - 4**  
**CAMBIO EN LA BASE MONETARIA**  
(millones de pesos)

	Septiembre-diciembre 1974	Enero-marzo 1975
<b>I. Crédito neto al gobierno nacional</b>	<b>1.869</b>	<b>913</b>
a. Tesorería	2.680	882
b. Resto del gobierno	-779	63
c. Otras instituciones oficiales	-32	-32
<b>II. Crédito neto al público</b>	<b>4.088</b>	<b>-3.281</b>
a. Bancos comerciales	1.542	-1.582
b. Sector privado	292	368
c. Entidades de fomento	2.254	-2.067
<b>III. Reservas internacionales</b>	<b>619</b>	<b>-1.502</b>
<b>IV. Activos no clasificados</b>	<b>177</b>	<b>166</b>
<b>V. Otras especies monetarias</b>	<b>28</b>	<b>31</b>
<b>Total</b>	<b>6.781</b>	<b>-3.673</b>

Fuente: Cuadro IV-3.

mentado hasta el momento. Es esta una de las razones por las cuales la tasa de inflación no se ha logrado reducir significativamente (véase la gráfica V.1, capítulo Precios y Salarios). Otra razón por la cual los esfuerzos de la autoridad monetaria han sido parcialmente frustrados en la preferencia mostrada por el público hacia los cuasi-dineros, que son activos que protegen parcial o totalmente contra la inflación. Sin embargo, el gráfico V.1 parece sugerir que la tasa de inflación ya ha llegado a su punto máximo, sin que se tenga evidencia suficiente de que haya comenzado a disminuir. Vale la pena observar, además, que el tiempo que se requiere para reducir las tasas de inflación depende de otras políticas, según lo analizado en el capítulo de Precios y Salarios. Por ejemplo, la decisión de liberar algún precio importante, como el de la gasolina, tiene un impacto inicial sobre el

nivel de precios que retarda el ajuste que se persigue con la política monetaria actual.

## D. Disposiciones de la Junta Monetaria

Como se anotó en la introducción, las disposiciones de la Junta Monetaria se concentraron, durante el primer semestre, en el crédito agrícola, la balanza de pagos, la estructura de tasas de interés y el manejo del encaje legal.

### 1. El crédito agrícola

Las resoluciones 1 y 19 del año en curso definen los cupos de crédito del Fondo Financiero Agropecuario y de la Caja Agraria. Estas disposiciones establecen además la distribución de los cupos en diferentes actividades y las

tasas de interés correspondientes. En general, los préstamos provenientes de estos cupos se destinarán fundamentalmente a la producción agropecuaria, con un monto más bien reducido destinado a la financiación de inversiones. Las tasas de interés son algo bajas (del orden del 15% en los préstamos de la Caja Agraria), continuándose así la política tradicional de crédito subsidiado para las actividades agropecuarias.

## 2. *Balanza de Pagos*

Dentro de las disposiciones referentes al comercio exterior se destaca la elevación del reintegro cafetero y la baja en los depósitos de pago mínimo anticipado por importaciones. Ambas medidas tenderán a expandir los medios de pago en el curso del segundo semestre. En el primer caso, el reintegro cafetero pasó de US\$ 95.5 por saco de 70 kilos a US\$ 117 en razón de la evolución de la cotización internacional del grano como se comenta en el capítulo del Sector Externo; el efecto de expansión primaria sería del orden de \$ 2.000 millones. En el segundo caso, por medio de las resoluciones 29 y 30 de la Junta Monetaria, se eliminó la constitución del depósito provisional de 100% en moneda nacional para la obtención de licencias de cambio destinadas al pago de importaciones y se redujo, desde el 1o. de julio de 1975, el depósito previo en moneda nacional para obtener licencias de cambio destinadas al cambio de importaciones del 40% al 35% del valor total del registro de importación.

## 3. *Tasas de interés*

Si bien es cierto que continúa la política de crédito subsidiado al sector agropecuario, la Junta Monetaria sigue apoyando la idea de otorgar una mayor libertad en materia de determinación de tasas de interés en el mercado financiero privado. La resolución No. 13, por ejemplo, establece una tasa de interés máximo de 24% sobre préstamos de las corporaciones para financiar consumo durable, comercialización y almacenamiento de productos. Esta tasa ciertamente no está fuera de línea con el costo del crédito en la economía, aun cuando es posible que haya operaciones de alto riesgo que los intermediarios no estén dispuestos a realizar en estas condiciones. De todas maneras, si, como parece ser el caso, se desea seguir la política de permitir más libertad en la determinación de tasas de interés, no es claro el papel que ahí juegan tasas de interés máximas que tiendan a dificultar las transacciones de mayor riesgo.

## 4. *Encaje legal*

Finalmente, vale la pena mencionar la resolución No. 28 que reduce el encaje legal sobre exigibilidades a la vista y antes de 30 días a 34%. Ello liberará un volumen sustancial de recursos de crédito, lo cual se confirma al observar que la expansión de los medios de pago en el mes de junio resultó ser de 1.2%<sup>4</sup>, constituyendo así aproximadamente la tercera parte de la moderada expansión del primer semestre.

<sup>4</sup> Cifra provisional, sujeta a revisión.

# Ahorro y Mercado de Capitales

## A. Introducción

En el primer trimestre de 1975 el ahorro transferible aumentó en 17.4%, aumento representado en su casi totalidad por incrementos de los cuasi-dineros; entre ellos, los depósitos en las corporaciones de ahorro y vivienda y los certificados de depósito a término tuvieron los crecimientos más importantes. Estos dos instrumentos que, en diciembre de 1973, representaban el 25% de los cuasi-dineros, pasaron a representar el 48% de los mismos en marzo de 1975.

Las cifras correspondientes al primer trimestre del año indican que, de continuar el ritmo de aumento que se ha registrado en el ahorro transferible, su crecimiento anual sobrepasará el 50%, dado que los cuasi-dineros aumentaron 47.7% en el período marzo de 1974-marzo de 1975. Este resultado contrasta con la proyección efectuada en el número de abril de un crecimiento en el año de 1974 del 40%. Por tal razón debe modificarse el pronóstico.

El gobierno continuó la política de reducción en la dispersión de tasas de

interés. El propósito gubernamental se vió complementado por la decisión de los bancos privados de reducir las tasas de interés para préstamos otorgados con recursos de certificados de depósito a término.

Finalmente, el gobierno no ha lanzado al mercado nuevos papeles de inversión (cédulas hipotecarias y bonos de desarrollo), posiblemente por el poco éxito que ha caracterizado la colocación de los pagarés semestrales de emergencia económica, PAS.

## B. Evolución del mercado

### 1. El mercado bursátil (cuadros VII.1 y VII.2)

El volumen de acciones transadas en el primer trimestre del año es bastante inferior tanto en número como en valor, al de igual período del año anterior (\$ 217 millones en 1975, contra \$ 313 millones en 1974). Los precios, por su parte, se mantienen bajos a pesar de haber reaccionado después de diciembre del año

CUADRO VII - 1

BOLSAS DE BOGOTÁ Y MEDELLÍN - TOTAL DE TRANSACCIONES  
(millones de pesos)

		Acciones			Bonos y cédulas		Otros		Total	
		Número (miles)	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1974	Enero	9.584	110.4	29.2	83.3	22.0	184.8	48.8	378.5	100.0
	Febrero	10.212	110.5	32.4	103.9	30.2	127.4	37.4	340.8	100.0
	Marzo	10.835	92.3	26.0	103.1	29.0	159.9	45.0	355.3	100.0
I Trimestre		30.631	313.2	29.2	290.3	26.9	472.1	43.9	1.074.6	100.0
1975	Enero	5.717	58.0	14.5	93.3	23.3	248.7	62.2	400.0	100.0
	Febrero	8.912	88.1	27.1	101.0	31.0	136.5	41.9	325.6	100.0
	Marzo	7.097	70.9	28.1	90.5	35.8	91.3	36.1	252.7	100.0
I Trimestre		21.726	217.0	22.2	284.8	29.1	476.5	48.7	978.3	100.0

Fuente: Banco de la República.

CUADRO VII - 2

## INDICE DE COTIZACION DE ACCIONES

		Total	Industria ma- nufacturera	Finanzas, segu- ros y bienes inmuebles	Comercio	Transportes y comunicaciones	Servicios
1974	Promedio	99.6	98.9	98.1	231.2	80.6	98.9
	Enero	106.5	106.0	104.9	195.7	88.1	97.5
	Febrero	106.6	106.4	104.5	195.7	88.5	92.6
	Marzo	101.0	100.9	97.8	215.9	87.6	93.2
I Trimestre							
	Promedio	104.7	104.4	102.4	202.4	88.1	94.4
1975	Enero	90.6	91.1	87.7	244.3	66.8	97.2
	Febrero	88.8	89.0	85.9	241.0	66.1	106.8
	Marzo	90.6	91.0	86.4	246.4	74.3	104.5
I Trimestre							
	Promedio	90.0	90.4	86.7	243.9	69.1	102.8

Fuente: Banco de la República.

pasado, como se desprende del índice de cotización de acciones que ha permanecido relativamente estable alrededor de noventa. La expectativa de mejores precios junto con las emisiones que, por cerca de \$ 380 millones, ha autorizado la Superintendencia de Sociedades Anónimas,

explicarían la relativa calma del mercado.

## 2. El mercado de valores de renta fija (cuadro VII.3)

Como puede observarse en el cuadro, sólo los depósitos en las corporaciones



CUADRO VII - 3  
AHORRO TRANSFERIBLE  
(millones de pesos)

	Diciembre 1973	Marzo 1974	Diciembre 1974	Marzo 1975	Variaciones	
					Diciembre-marzo 1974	1975
<b>I. Ahorro financiero o transferible</b>					<b>2.932.0</b>	<b>4.843.3</b>
<b>II. Cuasi dineros</b>	<b>19.148.1</b>	<b>22.080.1</b>	<b>27.806.2</b>	<b>32.621.2</b>	<b>2.932.0</b>	<b>4.815.0</b>
1. Depósitos de ahorro	7.973.9	8.239.2	9.623.0	9.719.5	265.3	96.5
2. Depósitos en corporaciones de ahorro y vivienda	4.596.7	6.854.3	8.278.9	11.200.8	2.257.6	2.921.9
a. De ahorro	2.280.3	4.088.4	5.216.2	7.740.8		
b. Certificados	2.369.5	2.886.0	3.103.8	3.650.5		
c. Especiales	22.7	20.2	27.5	20.3		
Menos de otras corporaciones	75.8	140.3	68.6	210.8		
3. Cédulas hipotecarias	4.049.3	3.948.9	4.052.4	3.851.2	-100.4	-201.2
a. Emitidas	7.289.3	7.716.2	7.311.5	7.319.0		
Menos en bóveda	640.6	1.111.1	102.1	240.2		
b. Circulación	6.648.7	6.605.1	7.209.4	7.078.8		
Menos en bancos comerciales	634.8	688.6	887.9	907.8		
En Caja Agraria	657.2	704.5	755.1	796.4		
Cédulas del 5%	1.215.0	1.263.1	1.514.0	1.523.4		
Fondo sustentación	92.4	0	0	0		
4. Bonos de desarrollo económico	803.2	1.034.0	782.0	907.0	230.8	125.0
a. Emitidos	3.733.5	4.987.5	4.987.5	4.987.5		
Menos Amortizados	841.7	936.3	1.139.2	1.234.0		
Por colocar	4.5	1.045.0	0	0		
Fondo sustentación IFI	114.9	89.3	134.9	136.1		
b. En circulación	2.772.4	2.916.9	3.713.4	3.617.3		
Menos en sector público	1.969.2	1.882.9	2.931.4	2.710.3		
5. CAT	1.049.3	1.211.3	1.917.6	1.799.8	162.0	-117.8
a. Expedidos	5.204.4	5.795.9	7.600.3	8.061.0		
Menos utilizados	4.155.1	4.584.6	5.682.7	6.261.2		
6. Depósitos a término	231.1	364.2	2.909.8	4.681.7	133.1	1.771.9
a. En bancos comerciales	62.6	154.0	2.681.3	4.397.3		
Comunes	53.2	53.9	39.4	14.9		
Certificados	9.4	100.1	2.641.9	4.382.4		
b. En corporaciones financieras	168.5	210.2	228.5	284.4		
7. Bonos de corporaciones financieras	444.6	428.2	442.5	461.2	-16.4	18.7
a. Circulación	1.556.1	1.571.5	1.593.7	1.583.4		
Menos con recursos decreto 687	500.0	500.0	500.0	500.0		
En el Banco de la República	304.9	353.4	382.6	354.9		
En Bancos comerciales	306.6	289.9	268.6	267.3		
<b>III. Capital de sociedades</b>					<b>0</b>	<b>28.3</b>

Fuente: Banco de la República.

de ahorro y vivienda y los certificados de depósitos a término (considerados aquí como valores de renta fija), registraron variaciones significativas durante el trimestre. Este hecho pone de presente la necesidad de analizar aspectos económicos relativos de los diversos papeles, como la exención tributaria que hace más rentable un tipo de papel que otro.

#### a. Cédulas Hipotecarias

La circulación neta de cédulas hipotecarias disminuyó en cerca de \$ 200 millones en los tres primeros meses del año, situación explicable si se analiza la estructura de tasas de interés. En términos de rendimiento bruto o tasa efectiva antes de impuestos, la cédula es el papel más mal librado de la reforma financiera

de 1974; lo mismo puede afirmarse en cuanto a su rendimiento después de impuestos para personas con tasas de tributación inferiores al 30%. Para los ahorradores en los márgenes de tributación más altos, los bonos de desarrollo económico y los depósitos en corporaciones de ahorro y vivienda, resultan más rentables que las cédulas.

Si a lo anterior se suma el hecho de que en el mercado extrabancario los rendimientos son mayores y de que en la práctica los certificados de depósito a término obtienen, con alguna frecuencia, rendimientos hasta del 28% por pago anticipado de intereses, se encuentra una explicación plausible del poco dinamismo de la cédula.

El Banco Central Hipotecario aun no ha sido autorizado para lanzar al mercado nuevas cédulas que le permitan una mayor competitividad en la captación de ahorro; pero, si la tasa de inflación baja del 20% anual, las Unidades de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, disminuirían su rendimiento y arrastrarían las tasas de los demás papeles, mejorando así la posición relativa de las cédulas.

#### **b. Bonos de Desarrollo Económico, Clase B.**

Los recursos captados por el sector público mediante los Bonos de Desarrollo Económico aumentaron en el primer trimestre de este año en \$ 125 millones. Aunque sus características son muy similares a las de las cédulas hipotecarias, su rendimiento es 1.4 puntos mayor. Teóricamente, para las personas de más altos niveles de ingreso se trata de la inversión más rentable del mercado.

La mejora de la situación de la tesorería general de la República, y el progreso del plan de estabilización, probablemente han incidido en forma positiva en la confianza de las gentes hacia este

papel, como alternativa de ahorro de buen rendimiento y seguridad.

Es interesante observar que los institutos descentralizados han revendido cerca de \$ 220 millones en Bonos de Desarrollo Económico al fondo de sustentación del IFI, facilitando así su colocación en el mercado. Al igual que en el caso de la cédula, este papel sería muy demandado si la tasa de inflación disminuye por debajo del 20%.

#### **c. Certificado de Abono Tributario-CAT**

Hasta el 31 de marzo la circulación del CAT había disminuido en \$ 117.8 millones, liberando de esta manera recursos financieros que probablemente se están colocando en certificados de depósito a término, depósitos en UPAC o Bonos de Desarrollo Económico. Es posible que esta situación se mantenga durante el resto del año al no preverse un aumento de la exportación que compense la disminución en el porcentaje sobre el valor del reintegro que se otorga en este papel.

El volumen de CAT transado en bolsa durante el primer trimestre llegó a \$ 465.9 millones, cifra muy similar a la de igual período del año anterior. Aunque en el conjunto de los tres meses no se observa disminución, al analizar las cifras mensuales se ve cómo, de un volumen de \$ 246.3 millones transados en enero, sólo se llega a \$ 87.4 millones en marzo. Su participación en el volumen total de transacciones se reduce de 61.6% a 34.6%, en tanto que los Bonos de Desarrollo Económico la aumentan de 16.2% a 30.9% y las acciones de 14.5% a 28.1%.

#### **d. Bonos de garantía general de las corporaciones financieras**

Un ligero crecimiento se observa en este instrumento financiero; su circulación neta aumentó \$ 18.7 millones du-

rante el primer trimestre de 1975 y en abril lo hizo en 17.7 millones. Es posible que, con la autorización conferida a las corporaciones financieras mediante el Decreto 399 de marzo 6 de 1975, para emitir bonos de garantía general o de garantía específica con vencimientos inferiores a un año, este papel gane importancia en el mercado de capitales.

Aunque un análisis más detallado del citado Decreto 399 se efectuará una vez se conozcan los papeles que, en virtud del mismo, emitan las corporaciones, es del caso adelantar algunos comentarios. Las operaciones que se autorizó realizar a las corporaciones no enmarcan estrictamente dentro de los fines para los cuales se crearon, porque se pretendió establecerlas como entidades de fomento que operan en el mercado de capitales y en la práctica, se las está llevando a actuar en el mercado de dinero según puede inferirse del artículo 4o. del decreto citado:

**Artículo 4o.:**

"Para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo primero de este decreto (otorgar préstamos, hasta con plazo de 36 meses para venta de bienes de consumo durable, comercialización y almacenamiento de productos), las corporaciones financieras podrán obtener recursos a través de las siguientes operaciones:

- a. Recibir fondos en dinero, en calidad de depósitos a término, con plazo de 90, 180 y 270 días. Las corporaciones, a solicitud del interesado, expedirán los certificados correspondientes para los efectos del artículo 1394 del Código de Comercio.
- b. Emitir y colocar Bonos de Garantía General o de Garantía Específica con vencimientos inferiores a un año.
- c. Emitir y negociar pagarés con vencimientos inferiores a un año.
- d. Adquirir y negociar títulos o valores emitidos por terceros".
- e. Depósitos a término en los bancos y las corporaciones financieras

El crecimiento de estos depósitos fue de \$ 1.771.9 millones en el primer trimestre del año, o sea de 60.9%, el mayor

en cifras relativas registrado en los papeles del mercado de capitales. Si bien se pensaba que el monto de los certificados de depósito a término estaba próximo a alcanzar su punto máximo (determinado por la resolución No. 51 de 1974 de la Junta Monetaria, que establecía a los bancos un límite de emisión de certificados igual al 100% de su capital y reservas), con la Resolución No. 26 de 1975 se eliminó dicho tope siendo ahora posible para el sistema bancario aumentar la emisión siempre que se cumpla el límite establecido por la relación capital-pasivos. Por el motivo anterior, la Asociación Bancaria ha estimado que los bancos que cumplen con el límite de la relación capital-pasivos están en posibilidad de emitir certificados por cerca de \$ 1.500 millones, en tanto que los bancos que no lo hacen se ven imposibilitados para emitir algo así como \$ 250 millones, de no aumentar su capital y reservas<sup>1</sup>.

Se ha mencionado que el Decreto 399 de 1975 facultó a las corporaciones financieras para emitir certificados de depósito a término a 90, 180 y 270 días. Pues bien, los datos hasta ahora disponibles permiten pensar que las corporaciones entrarán a este mercado, lo que llevará a que este instrumento de captación siga desarrollándose aceleradamente, tal como ha venido sucediendo según las cifras preliminares a junio 28 de 1975 que muestran un total cercano a los \$ 5.000 millones colocados en depósitos a término.

**f. Depósitos de ahorro en el sistema bancario**

Estos depósitos, que en los meses de enero y febrero mostraron disminución, comenzaron a recuperarse rápidamente

<sup>1</sup> Comentarios a las Resoluciones No. 27-32 de la Junta Monetaria. *Información Financiera*, Asociación Bancaria, No. 145.

en marzo para registrar un incremento de \$ 96.5 millones en el trimestre, comportamiento que era de esperarse en vista del aumento de la tasa de interés efectuado en febrero del presente año. Las cifras que se conocen para junio señalan un crecimiento de aproximadamente \$ 1.000 millones en el curso del segundo trimestre del año, lo que llevaría a una captación total del orden de \$ 10.700 millones.

#### g. Depósitos en las corporaciones de ahorro y vivienda

Los depósitos en UPAC constituyen actualmente el instrumento más importante de captación de recursos financieros, excepción hecha de las acciones. En marzo 31 de 1974 la suma captada ascendía a \$ 11.200 millones, después de incrementarse en \$ 2.921.9 millones en el curso de los tres primeros meses del año. Su crecimiento se mantuvo en el segundo trimestre, con una ligera baja a mediados de junio, para superar, al finalizar el semestre, los \$ 12.000 millones.

### C. Estructura de tasas de interés

La política gubernamental de reducir la dispersión de las tasas se ha mantenido, viéndose complementada recientemente por la decisión de los bancos de reducir de 29% a 28% el interés cobrado sobre préstamos realizados con recursos obtenidos en la colocación de certificados de depósito a término<sup>2</sup>.

De otro lado, la Junta Monetaria mediante la resolución No. 27 de 1975, eliminó el tope del 16% en los préstamos de cartera ordinaria de los bancos pero estableció que el acceso al cupo ordinario de crédito en el Banco de la Repú-

blica sólo podrá lograrse a través del redescuento de obligaciones a corto plazo en las cuales se haya estipulado una tasa de interés no superior al 16%. Y, mediante la resolución 19 de 1975, se elevaron las tasas de interés para las operaciones ordinarias de crédito de la Caja Agraria a 14% y 15%.

Las modificaciones mencionadas llevan a la reducción de la dispersión de las tasas activas del sistema bancario; con todo, al operar sobre las tasas de interés no se han tenido en consideración todos los aspectos necesarios para su determinación. En primer lugar, se deberían establecer tasas efectivas y no nominales, ya que éstas permiten, mediante el pago anticipado, elevar el rendimiento efectivo; una tasa nominal del 24% anual puede convertirse en una efectiva del 28.1%, si los intereses se pagan por trimestres anticipados. En segundo lugar, debería considerarse la liquidez primaria otorgada a los recursos, pues de lo contrario no se toma en cuenta el factor riesgo; no es lo mismo una tasa de 24% para recursos a la vista que para recursos a término; tampoco es igual depositar un ahorro en un banco que darlo en préstamo a una persona, pues en este último caso el riesgo es mayor. Por último, las tasas de interés no deben establecerse como porcentajes fijos sino como rangos, de tal manera que se mejore el nivel de competencia de los intermediarios financieros; sobre todo en el caso de las tasas para crédito.

Al analizar la actual estructura de tasas de interés presentada en el cuadro VII.4 puede observarse que, a partir de niveles de tributación del 30% el ahorrador financiero no encuentra posibilidades de obtener un rendimiento positivo después de impuestos, mientras la tasa de inflación sobrepase el 20%. Es ésta una de las razones que explican la falta de competencia entre el mercado bancario y el extrabancario.

<sup>2</sup> Si se consideran tasas efectivas, la reducción es de 35.1% a 33.7%, siendo ésta la tasa más elevada vigente en el sistema bancario.

CUADRO VII - 4

TASAS DE INTERES DE LOS PRINCIPALES ACTIVOS FINANCIEROS  
VIGENTES EN FEBRERO 1975

	Nominal	Efectiva	Neta de impuestos				
			Tasa marginal de impuestos				
			10%	20%	30%	40%	50%
1. Depósitos de ahorro	16.0	17.0	14.7	12.8	10.9	8.7	7.2
2. Certificados de depósito a término	24.0	26.2	23.0	20.2	17.3	14.2	11.3
3. Unidades de Poder Adquisitivo Constante —UPAC—							
a. Certificados	26.0	26.1	24.9	22.9	20.9	18.6	16.4
b. Depósitos de ahorro	24.8	24.8	23.8	22.1	20.0	17.8	15.8
4. Cédulas hipotecarias	12.5	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3
5. Bonos de desarrollo económico Clase B	15.0	16.7	16.7	16.7	16.7	16.7	16.7
6. Bonos de corporaciones financieras							
a. De garantía general	16.0	18.9	16.4	14.3	12.2	9.8	7.6
b. De garantía específica	18.0	19.3	16.8	15.6	12.5	10.1	7.9
7. Títulos de Participación							
a. Tres meses	19.5	19.5	17.0	14.8	12.7	10.2	8.0
b. Seis meses	20.5	20.5	17.9	15.6	13.4	10.8	8.5

Fuente: cálculos de FEDESARROLLO.

Al calcular las tasas netas de impuestos se consideró:

- No se tuvo en cuenta que los primeros \$ 8.000 de intereses sobre depósitos de ahorro están exentos.
- Que para UPAC la corrección monetaria que exceda de 8% se grava como ganancia ocasional.
- El impuesto de Patrimonio se tomó de acuerdo a la tasa marginal de impuesto a la renta así:
 

Para gravamen de renta de 10%	0.6%
Para gravamen de renta de 20%	0.8%
Para gravamen de renta de 30%	1.0%
Para gravamen de renta de 40%	1.5%
Para gravamen de renta de 50%	1.8%
- Las Cédulas Hipotecarias y los Bonos de Desarrollo Económico clase B están exentas de impuestos.

## D. Nuevos papeles en el mercado

A principios del presente año se encontraba pendiente el lanzamiento al mercado de varios papeles entre los que se contaban los Pagarés Semestrales de Emergencia Económica, PAS, los Bonos de Desarrollo Económico, las Cédulas Hipotecarias y los Títulos y Pagarés de

las Corporaciones Financieras. De esos papeles, sólo se emitieron los Certificados de Depósito a Término de las Corporaciones, ya analizados, y los PAS.

Hasta el presente la colocación en el público de los Pagarés Semestrales de Emergencia Económica, sólo ha alcanzado unos tres millones de pesos. La

CUADRO VII - 5

**PRECIOS DE COMPRA Y RENTABILIDAD  
DE LOS PAGARES SEMESTRALES DE EMERGENCIA**

	Tasa marginal de impuesto a la renta				
	10%	20%	30%	40%	50%
A. Impuesto que abona	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
B. Certificado de retención obtenido <sup>1</sup>	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
C. Crédito tributario por retención <sup>1</sup>	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
Sub-total	105.50	105.50	105.50	105.50	105.50
D. Descuento que pretende obtener el comprador para justificar el pago con PAS en lugar de efectivo	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50
E. Primer precio máximo de compra	104.00	104.00	104.00	104.00	104.00
F. Rentabilidad bruta sobre primer precio (%)	26.40	26.40	26.40	26.40	26.40
G. Impuesto que paga el comprador final por \$ 125 de renta del PAS <sup>1</sup>	1.25	2.50	3.75	5.00	6.25
H. Segundo precio máximo de compra	102.75	101.50	100.25	99.00	97.75
I. Rentabilidad neta de impuesto sobre segundo precio (%)	23.39	20.41	17.46	14.55	11.68

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Sin consideración de tiempo.

Primer precio: cuando no es obligatorio declarar el ingreso proveniente del PAS.

Segundo precio: cuando es obligatorio declarar el ingreso proveniente del PAS.

única compra importante fue la realizada por el Banco Central Hipotecario en suma aproximada de \$ 450 millones, a precios de mercado. La emisión de los PAS fue autorizada por el decreto 293 de febrero de 1975 en cuantía de \$ 3.000 millones; su valor nominal es de 105% y el de venta al público de 92.5% siendo títulos al portador utilizables para pago de impuestos al madurar. El cálculo

del rendimiento de estos certificados depende del tratamiento tributario que se les otorgue, aspecto no claramente definido todavía. En tales circunstancias, se calcula (cuadro VII.5) que su rentabilidad puede fluctuar entre 11.7% y 26.4% según las tasas marginales de impuesto del portador del título y del tratamiento tributario que finalmente se adopte para este papel.



# Finanzas Públicas - Gobierno Nacional

## A. Introducción

Durante el primer semestre de 1975 se observan signos positivos en los resultados presupuestales. Los ingresos corrientes efectivos del gobierno nacional, en especial el impuesto a las ventas<sup>1</sup>, muestran un notable incremento en términos reales, atribuibles en gran medida a la reforma fiscal; y, se han mantenido al día los compromisos gubernamentales de mayor importancia.

De otra parte, la política fiscal ha resultado consistente con algunos de los principales objetivos anunciados por el gobierno. Un estudio reciente<sup>2</sup> demuestra que, como resultado de las modificaciones al régimen legal del impuesto a la renta y gravámenes complementarios,

aumenta la progresividad del sistema tributario. En estas circunstancias, el crecimiento que se espera lograr en los recaudos por este concepto provendrá ante todo de los contribuyentes de altos ingresos.

Sin embargo, durante el primer trimestre de 1975, el gobierno nacional se vió en dificultades para conciliar el manejo presupuestal con el control de las presiones inflacionarias por dos razones principales. De una parte, a pesar del notorio crecimiento de los ingresos corrientes, la política de mantenerse al día en los pagos gubernamentales y la necesidad de realizar gastos represados el año anterior, significaron un déficit en las operaciones efectivas mayor que el registrado en el primer trimestre de 1974. De otra, el gobierno debió recoger los pagarés de emergencia económica en poder de los bancos comerciales emitidos el año anterior, lo que explica que el crédito del Banco de la República a la Tesorería haya sido incluso mayor que el déficit de caja.

Con todo, es del caso señalar que el anterior fenómeno es solamente tempo-

<sup>1</sup> Por las razones que se dan más adelante, el efecto de la reforma fiscal sobre los recaudos del impuesto a la renta y complementarios sólo comienza a notarse en el segundo trimestre del año.

<sup>2</sup> Obregón, Iván y Perry, Guillermo. *Efectos redistributivos de la Reforma Tributaria de 1974 en Colombia*. Ponencia presentada al Seminario sobre distribución del Ingreso promovido por el CEDE y el Banco Mundial. Bogotá, junio de 1975.

ral. Tradicionalmente, los ingresos corrientes son estacionalmente bajos en el primer trimestre del año y el significativo volumen de los pagarés de emergencia amortizados guarda relación con los problemas presupuestales del año anterior. Así, a fines de mayo el gobierno nacional había logrado un pequeño superávit en las operaciones efectivas, aunque el crédito del Banco de la República era todavía elevado.

## B. Situación general de las Finanzas Públicas (cuadro VIII.1)

En este aparte se estudian la situación de tesorería, la presupuestal, la fiscal y el estado de la deuda nacional —externa e interna— a fines de marzo de 1975. Así mismo, cuando resulta posible, se comparan los resultados con los de diciembre 31 del año anterior.

### 1. Situación de tesorería<sup>3</sup>

La situación de tesorería arrojó un déficit de \$ 866 millones el 31 de marzo de 1975, con un incremento de \$ 140 millones (19.3%) en relación con el saldo de finales de 1974. Esta circunstancia muestra los problemas comentados en la introducción de este capítulo.

### 2. Situación presupuestal<sup>4</sup>

El saldo presupuestal a fines de marzo de 1975 mostraba un déficit de \$ 1.605 millones. Este resultado es consistente con el déficit en las operaciones efectivas. Sin embargo, la situación presu-

<sup>3</sup> Disponibilidades menos exigibilidades inmediatas de la Tesorería.

<sup>4</sup> Suma anual de las diferencias mensuales entre los reconocimientos de ingresos y los acuerdos de gastos.

CUADRO VIII - 1  
SITUACION GENERAL DEL GOBIERNO NACIONAL  
(millones de pesos)

	Diciembre 31/1974	Marzo 31/1975	Variación	
			\$	%
I. Situación de tesorería	-726	-866	-140	19.3
II. Situación presupuestal <sup>1</sup>	8.199 <sup>2</sup>	-1.605	n.a.	n.a.
III. Situación fiscal <sup>1</sup>	8.350 <sup>2</sup>	6.745	n.a.	n.a.
IV. Deuda pública nacional	46.990	48.652	1.662	3.5
A. Externa	28.561	32.011	3.450	12.1
B. Interna	18.429	16.641	-1.788	-9.7
1. Documentos de deuda	12.027 <sup>3</sup>	10.230 <sup>3</sup>	-1.797	-14.9
2. Banco de la República	6.402	6.411	9	0.1

Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Los resultados no son comparables de año a año. Para una explicación detallada, ver COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV, No. 3.

<sup>2</sup> Estas cifras difieren de las presentadas en el número anterior de COYUNTURA ECONOMICA, ya que en aquel se efectuaron algunos ajustes.

<sup>3</sup> Incluye deudas a favor de entidades del interior distintas al Banco de la República.

n.a. No aplicable.

puestal parece exagerar un poco las circunstancias, tal como se señala más adelante.

### 3. Situación fiscal<sup>5</sup>

Por su parte, la situación fiscal muestra un apreciable superávit de \$ 6.745 millones el 31 de marzo de 1975. Lo cual se debe al significativo volumen del superávit fiscal liquidado el 31 de diciembre de 1974, que, como se comentó en el número anterior de COYUNTURA ECONOMICA puede estar sobrestimado ya que en su liquidación la Contraloría no tuvo en cuenta algunas partidas importantes tales como la provisión de estabilización y los recursos de crédito comprometidos. Además, del saldo no se dedujo la necesaria apropiación para impuestos de difícil cobro.

### 4. Estado de la deuda nacional

A continuación se analizan las fluctuaciones de la deuda externa, la deuda interna con particulares e instituciones financieras, y el crédito del Emisor al gobierno nacional durante el primer trimestre de 1975. Para ello se utilizan las cifras de la Contraloría General de la República.

#### a. Deuda externa

Durante el primer trimestre de 1975 la deuda externa pasa de \$ 28.561 a \$ 32.011 millones, incrementándose en un 12.1%. Sin embargo, éste es un resultado puramente contable, ya que el aumento se produce al modificar la tasa de cambio para la conversión en pesos del saldo de crédito externo de \$ 22.70 a

\$ 26.00 por dólar. De hecho, durante el período analizado se produjo un efecto neto negativo de crédito externo.

#### b. Deuda interna con particulares e instituciones financieras

El 31 de marzo de 1975 el saldo de ésta era de \$ 10.230 millones, con una disminución de \$ 1.788 millones (9.7%) en relación con la situación del 31 de diciembre del año anterior. Este resultado se debe a la amortización de parte de los pagarés de emergencia emitidos en 1974 y bonos de desarrollo económico.

#### c. Crédito del Banco de la República al gobierno nacional

Según las cifras de la Contraloría, durante el primer trimestre de 1975 el crédito del Emisor creció ligeramente, pasando de \$ 6.402 millones a fines de 1974 a \$ 6.411 millones el 31 de marzo de este año. De hecho, como antes se comentó, la emisión primaria a favor del gobierno nacional fue mucho mayor. Es posible que la Contraloría no haya registrado tal aumento porque parte de este tuvo una forma especial: compra de papeles gubernamentales por parte del Emisor<sup>6</sup>.

### C. Ingresos y gastos del gobierno nacional (cuadros VIII.2 a VIII.4)

El análisis detallado de los ingresos y gastos del gobierno nacional considera tanto las cifras de la ejecución presupuestal como las de operaciones efectivas. Resulta de interés comparar los dos puntos de vista, ya que el primero refleja el manejo administrativo del presupues-

<sup>5</sup> Situación presupuestal más efecto neto de la variación en los recursos del balance del Tesoro Nacional (positivo o negativo). En este caso es igual a la situación presupuestal más el saldo final de la situación fiscal en 1974.

<sup>6</sup> Discriminando la cuenta de crédito del Banco de la República en las operaciones efectivas del gobierno nacional, puede verse que el Emisor compró \$ 600 millones de pagarés de emergencia y \$ 241.6 millones de bonos de desarrollo económico.

## CUADRO VIII - 2

OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL  
COMPARACION I TRIMESTRE/1974 - I TRIMESTRE/1975  
(millones de pesos de 1974)

	I Trimestre 1974	I Trimestre 1975 <sup>1</sup>		Variación		
		Nominal	Real <sup>2</sup>	Nominal \$	Real <sup>2</sup> \$	Real <sup>2</sup> %
<b>I. Ingresos corrientes</b>	<b>5.829</b>	<b>8.264</b>	<b>6.681</b>	<b>2.435</b>	<b>852</b>	<b>14.6</b>
A. Renta y complementarios	2.016	2.337	1.889	321	-127	-6.3
B. Ventas	771	2.154	1.741	1.383	970	125.8
C. Aduanas y CIF	1.182	1.612	1.303	430	120	10.2
D. Cuenta especial de cambio	535	1.020	825	485	288	53.6
E. Gasolina y ACPM	359	484	391	125	32	8.9
F. Otros <sup>3</sup>	966	657	532	-309	-431	-44.6
<b>II. Gastos corrientes</b>	<b>4.020</b>	<b>6.289</b>	<b>5.084</b>	<b>2.269</b>	<b>1.064</b>	<b>26.5</b>
A. Funcionamiento e intereses de la deuda	3.595	5.593	4.521	1.998	926	25.8
B. CAT y CDT	425	696	563	271	138	32.5
<b>III. Superávit en cuenta corriente</b>	<b>1.809</b>	<b>1.975</b>	<b>1.597</b>	<b>166</b>	<b>-212</b>	<b>-11.7</b>
<b>IV. Gastos de inversión</b>	<b>1.975</b>	<b>2.544</b>	<b>2.057</b>	<b>569</b>	<b>82</b>	<b>4.2</b>
<b>V. Superávit (+) o déficit (-)</b>	<b>-166</b>	<b>-569</b>	<b>-460</b>	<b>-403</b>	<b>-294</b>	<b>177.1</b>
<b>VI. Financiación del déficit (+) o absorción del superávit (-)</b>	<b>166</b>	<b>569</b>	<b>460</b>	<b>403</b>	<b>294</b>	<b>177.1</b>
A. Crédito externo neto	-122	-386	-312	-264	-190	155.7
B. Crédito interno neto	400	936	757	536	357	89.3
1. Banco de la República <sup>4</sup>	137	1.013	819	876	682	497.8
2. Particulares e instituciones financieras	262	-108	-87	-370	-349	-133.2
3. Casa de la Moneda	1	31	25	30	24	n.a.
C. Otros <sup>5</sup>	-112	19	15	131	127	n.a.

Fuentes: Dirección de Impuestos Nacionales, Tesorería General de la República, Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Cifras provisionales.

<sup>2</sup> Considerando un crecimiento en los precios del 23.7% que resulta de ponderar la participación media de los gastos corrientes en el total de gastos (69.1%) por el incremento de los precios al consumidor empleado (23.0%) y la participación media de la inversión en dicho total (30.9%) por el aumento de los precios al por mayor del comercio en general (25.3%).

<sup>3</sup> Tributación a la propiedad y a los servicios, papel sellado, timbres, rentas contractuales, tasas y multas.

<sup>4</sup> Incluye crédito del Fondo de Estabilización.

<sup>5</sup> Variación del efectivo en caja, cambio en el flotante y otras variaciones.

n.a. No aplicable.

to, en tanto que las operaciones efectivas se refieren a la situación de caja.

Empero, debe señalarse que el análisis de las operaciones efectivas tiene mayor

sentido económico, pues el efecto de la política fiscal sobre la actividad económica debe juzgarse de acuerdo con los ingresos y pagos efectivos y no en relación con las intenciones de gasto y las

posibilidades de recaudo de ingresos, según los principios seguidos por la Contraloría.

1. *Ingresos corrientes* (cuadros VIII.2 y VIII.3)

En este aparte se hace una comparación general entre las cifras de ingresos corrientes de las operaciones efectivas y las de la ejecución presupuestal; y, se estudian los recaudos de cada uno de los renglones de dichos ingresos, en términos

reales, relacionando las cifras de operaciones efectivas correspondientes al primer trimestre de 1975 con las de igual período del año anterior.

La ejecución presupuestal y las operaciones efectivas muestran tendencias contradictorias para los ingresos corrientes del gobierno nacional. Mientras la primera indica una disminución en términos reales de los recaudos corrientes cercano al 13% anual, las segundas re-

CUADRO No. VIII - 3

EJECUCION PRESUPUESTAL - GOBIERNO NACIONAL  
COMPARACION I TRIMESTRE/1974 - I TRIMESTRE/1975  
(millones de pesos de 1974)

		Primer Trimestre 1975			Variación	
		Nominal	Real	Nominal \$	Real \$	Real %
<b>I.</b>	<b>Ingresos corrientes</b>	<b>6.288</b>	<b>6.804</b>	<b>5.500</b>	<b>516</b>	<b>-12.5</b>
	A. Renta y complementarios	2.527	1.252	1.012	-1.275	-60.0
	B. Ventas	788	2.019	1.632	1.231	844
	C. Aduanas y CIF	1.071	1.094	884	22	-187
	D. Cuenta especial de cambio	721	1.003	811	282	90
	E. Gasolina y ACPM	369	549	444	180	75
	F. Otros <sup>1</sup>	812	887	717	75	-95
<b>II.</b>	<b>Gastos corrientes</b>	<b>3.943</b>	<b>4.777</b>	<b>3.862</b>	<b>834</b>	<b>-2.1</b>
	A. Funcionamiento	2.649	3.326	2.689	677	40
	B. Servicio de deuda	1.294	1.451	1.173	157	-121
<b>III.</b>	<b>Superávit en cuenta corriente</b>	<b>2.345</b>	<b>2.027</b>	<b>1.638</b>	<b>-318</b>	<b>-707</b>
<b>IV.</b>	<b>Gastos de inversión</b>	<b>2.351</b>	<b>3.184</b>	<b>2.574</b>	<b>833</b>	<b>223</b>
<b>V.</b>	<b>Financiación neta</b>	<b>-145</b>	<b>-448</b>	<b>-363</b>	<b>303</b>	<b>-218</b>
	A. Externa	68	7	6	-61	-63
	B. Interna	-213	-455	-368	-242	-155
	1. Ingresos netos	289	18	15	-271	-274
	2. Provisión estabilización	-502	-473	-383	29	119
<b>VI.</b>	<b>Ajustes de balance y otros</b>	<b>206</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>n.a.</b>
<b>VII.</b>	<b>Superávit (+) o déficit (-) presupuestal</b>	<b>55</b>	<b>-1.605</b>	<b>1.299</b>	<b>-1.660</b>	<b>-1.354</b>
						<b>n.a.</b>

Fuente: Contraloría General de la República. *Informes Financieros*. Cálculos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Tributación a la propiedad y a los servicios, papel sellado, timbres, rentas contractuales, tasas y multas.  
n.a. No aplicable.

gistran un notable incremento de éstos, que llega casi al 15%. Las razones de esta discrepancia son difíciles de establecer, ya que normalmente la ejecución presupuestal señala mayores recaudos que las operaciones efectivas, contrariamente a lo que se observa en las cifras correspondientes al primer trimestre de 1975. No pueden descartarse, empero, problemas de confiabilidad de algunas de las fuentes estadísticas.

A continuación se analiza cada uno de los renglones de los ingresos corrientes del gobierno nacional de acuerdo con las cifras de caja: los recaudos por concepto de los impuestos de ventas, aduanas y gasolina, así como las utilidades de la cuenta especial de cambio, muestran un crecimiento en términos reales. Son especialmente significativos los incrementos en los recaudos del impuesto a las ventas y en los recursos de la cuenta especial de cambios (125.8% y 53.6%, respectivamente). El primero se explica por los efectos de la reforma fiscal; en tanto que el segundo se relaciona tanto con la disminución de los egresos de la cuenta (pérdida por el diferencial petrolero) paralela a la baja en la producción interna de petróleo, con un mayor rendimiento en la colocación de la divisas de reserva en los mercados internacionales de capital<sup>7</sup>. Por su parte, el crecimiento de los recaudos de aduanas (10.2%) pueden explicarse principalmente por la sobretasa a las importaciones establecida el año anterior. Finalmente, el aumento de los recaudos del impuesto a la gasolina y el ACPM (8.9%) refleja un mayor consumo físico de estos combustibles.

Los recaudos por concepto del impuesto de renta y complementarios y los

correspondientes al renglón "otros", muestran disminución en términos reales (-6.3% y -44.6%, respectivamente). Para el caso de los primeros, ello se explica por el cambio en el sistema de pago por cuotas de los distintos contribuyentes, que hace que los pagos se concentren en el segundo trimestre del año. En cuanto se refiere a los recaudos por otros conceptos, aunque su disminución, en términos relativos es significativa, representa un escaso valor y puede deberse también a la incidencia de la reforma fiscal. Por ejemplo, en el caso del impuesto a la herencia, el recaudo disminuye en forma temporal, ya que anteriormente había que pagar el gravamen en el momento de la liquidación de la sucesión, en tanto que con posterioridad a la reforma se convierte efectivamente en un impuesto a las ganancias ocasionales para cada beneficiario pagadero en la próxima vigencia fiscal.

## 2. Gastos<sup>8</sup>

Los gastos corrientes acordados durante el primer trimestre de 1975 ascienden a \$ 4.777 millones, en tanto que los efectivamente realizados fueron de \$ 6.289 millones. En este caso la diferencia se explica por la realización de gastos represados del año anterior. No sucede lo mismo con los gastos de inversión, ya que los acuerdos ascienden a \$ 3.184 millones, en tanto que los gastos efectivos llegan sólo a \$ 2.544 millones; este fenómeno se explica por el necesario retardo entre acuerdo y realización del gasto.

Los gastos corrientes efectivos crecen en un 26.5% en términos reales. Es importante señalar que los subsidios (CAT y CDT) siguen teniendo una tendencia al alza, ya que aumentan en

<sup>7</sup> Los ingresos de la cuenta especial de cambio pueden aumentar en una cifra superior a los \$300 millones, en razón del alza de los precios del café en los mercados internacionales. Ver capítulo Sector Externo.

<sup>8</sup> La exposición de este aparte sigue el mismo orden del análisis de los ingresos corrientes.



un 32.5%; sin embargo, es de esperar que en lo que resta de 1975 se modifique esta tendencia, pues el crecimiento hasta ahora observado se debe a que se están haciendo efectivos los certificados de abono tributario correspondientes a los últimos meses del año de 1974, con períodos de maduración de entre tres y seis meses.

Por su parte, los gastos de inversión efectivos crecen sólo el 4.2% en términos reales. A pesar de ello, se interrumpe la tendencia a la baja de la inversión pública del gobierno central que se observó en períodos anteriores.

### 3. *Financiación de la inversión pública*

En cuanto se refiere a la forma de financiación de la inversión pública, ésta no ha cambiado significativamente si se compara lo sucedido en el primer trimestre de 1975 con igual período del año anterior. Debe destacarse, sin embargo, que por la tendencia rápidamente creciente de los gastos corrientes, disminuye la formación de ahorro del sector público como fuente de financiación de la inversión<sup>9</sup>. Con todo, hacia finales de mayo del presente año, se había dejado de apreciar este factor negativo. (cuadro VIII.4).

Finalmente, cabe observar otra diferencia en la manera de financiar los gastos de inversión. Mientras que en el primer trimestre de 1974 hubo ingresos netos por concepto de crédito interno de particulares e instituciones financieras, en igual período de 1975 se presentó un egreso neto. Este fenómeno se debe ante

todo a la amortización de los pagarés de emergencia emitidos el año anterior que estaban en poder de la banca comercial.

### D. Perspectivas

De acuerdo con lo comentado en los apartes anteriores, a pesar de los problemas para conciliar el manejo presupuestal con la política de control de las presiones inflacionarias en la economía durante los primeros meses de 1975, pueden registrarse perspectivas favorables en lo que resta del año en cuanto se refiere a un crecimiento suficiente de los ingresos corrientes para evitar gasto inflacionario.

Así, con los recursos adicionales obtenidos especialmente por medio de la reforma tributaria, aunque no debe olvidarse el efecto de la ley de amnistía de intereses de iniciativa parlamentaria, el gobierno nacional ejecutará un presupuesto adicional de aproximadamente \$ 5.000 millones, de los cuales algo más del 40% corresponde a inversión pública.

De esta manera, a pesar de las dificultades para realizar los gastos de inversión represados en 1974, es posible que estos alcancen un nivel compatible con el logro de mayores tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto, ya que la inversión pública del gobierno nacional sobrepasaría los \$ 12.000 millones, si se incluyen las adiciones. Por su parte, los gastos corrientes pueden estimular también la economía, ya que su volumen incluyendo el presupuesto adicional, sería del orden de \$ 31.000 millones de pesos. En tal caso, los gastos totales superarán los ingresos corrientes previstos en el anterior número de COYUNTURA ECONOMICA en más de \$ 3.000 millones. Por lo que es posible que, en ausencia de operaciones de mer-

<sup>9</sup> Como ya se dijo, esta tendencia se explica por la política de mantenerse al día en los pagos y la necesidad de realizar gastos represados de 1974, así como a factores específicos del sistema de recaudación, en especial del impuesto a la renta.

## CUADRO VIII - 4

OPERACIONES EFECTIVAS – GOBIERNO NACIONAL<sup>1</sup>  
 ENERO - MAYO DE 1975  
 (millones de pesos)

	Primer trimestre	Acumulado enero-mayo
<b>I. Ingresos corrientes</b>	<b>8.263.8</b>	<b>15.940.9</b>
A. Rentas complementarias	2.336.6	6.014.6
B. Ventas	2.154.5	3.173.4
C. Aduanas y CIF	1.612.1	2.854.1
D. Cuenta especial de cambios	1.020.0	2.010.0
E. Gasolina y ACPM	483.6	705.0
F. Otros <sup>2</sup>	657.0	1.183.8
<b>II. Gastos corrientes</b>	<b>6.288.9</b>	<b>11.060.1</b>
A. Funcionamiento e intereses de la deuda	5.592.8	10.022.0
B. CAT y CDT	696.1	1.038.1
<b>III. Superávit en cuenta corriente</b>	<b>1.974.9</b>	<b>4.880.8</b>
<b>IV. Gastos de inversión</b>	<b>2.544.4</b>	<b>4.800.1</b>
<b>V. Superávit (+) o déficit (–)</b>	<b>–569.5</b>	<b>80.7</b>
<b>VI. Financiación del déficit (+) o absorción del superávit (–)</b>	<b>569.5</b>	<b>– 80.7</b>
A. Crédito externo neto	–385.9	–459.7
B. Crédito interno neto	935.8	203.0
1. Del Banco de la República <sup>3</sup>	1.012.5	1.199.6
2. De particulares e instituciones financieras	–107.5	–1.055.3
3. De la Casa de Moneda	30.8	58.7
C. Otros <sup>4</sup>	– 19.6	176.0

Fuentes: Dirección de Impuestos Nacionales, Tesorería General de la República, y Banco de la República.

<sup>1</sup> Cifras provisionales.

<sup>2</sup> Tributación a la propiedad y a los servicios, papel sellado, timbres, rentas contractuales, tasas y multas.

<sup>3</sup> Incluye crédito del Fondo de Estabilización.

<sup>4</sup> Variación del efectivo en caja, cambio en flotante y otras variaciones.

cado abierto y de ingresos adicionales no programados de crédito externo, se produzca una financiación inflacionaria del gasto público. No puede descartarse esta posibilidad, si se tiene en cuenta que se han presentado problemas para la colocación de documentos de deuda pú-

blica y la mayor parte de los recursos de crédito externo autorizados en la reunión del Grupo de Consulta sólo comenzarán a ingresar a finales del año.

Para concluir, cabe señalar que el presupuesto adicional de inversiones, aun

cuando otorga cierta prelación a los gastos sociales en educación y salud, hace especial énfasis en las obras públicas. Sin embargo, este hecho no refleja propiamente una prioridad presupuestal acorde con los criterios redistributivos de

la actual política económica, pues la adición sólo busca compensar los recortes que fue necesario efectuar anteriormente, debido a los problemas presupuestales que se presentaron a comienzos del gobierno actual.

## Sector Externo

### A. Introducción

Este capítulo presenta los aspectos primordiales de la evolución del comercio exterior colombiano durante el primer semestre de 1975 y prospecta, con base en ésta y en las perspectivas para el segundo, los resultados del comercio en el año completo.

El análisis del comportamiento del comercio exterior se combina con el de la evolución de la balanza cambiaria para comentar seguidamente el programa de crédito público externo del gobierno.

Finalmente, se ha considerado de interés incluir algunos comentarios sobre la forma en que el Plan de Desarrollo que presentará el gobierno al Congreso Nacional contempla el papel del sector externo en el desarrollo nacional.

### B. Comercio exterior (gráfica IX.1)

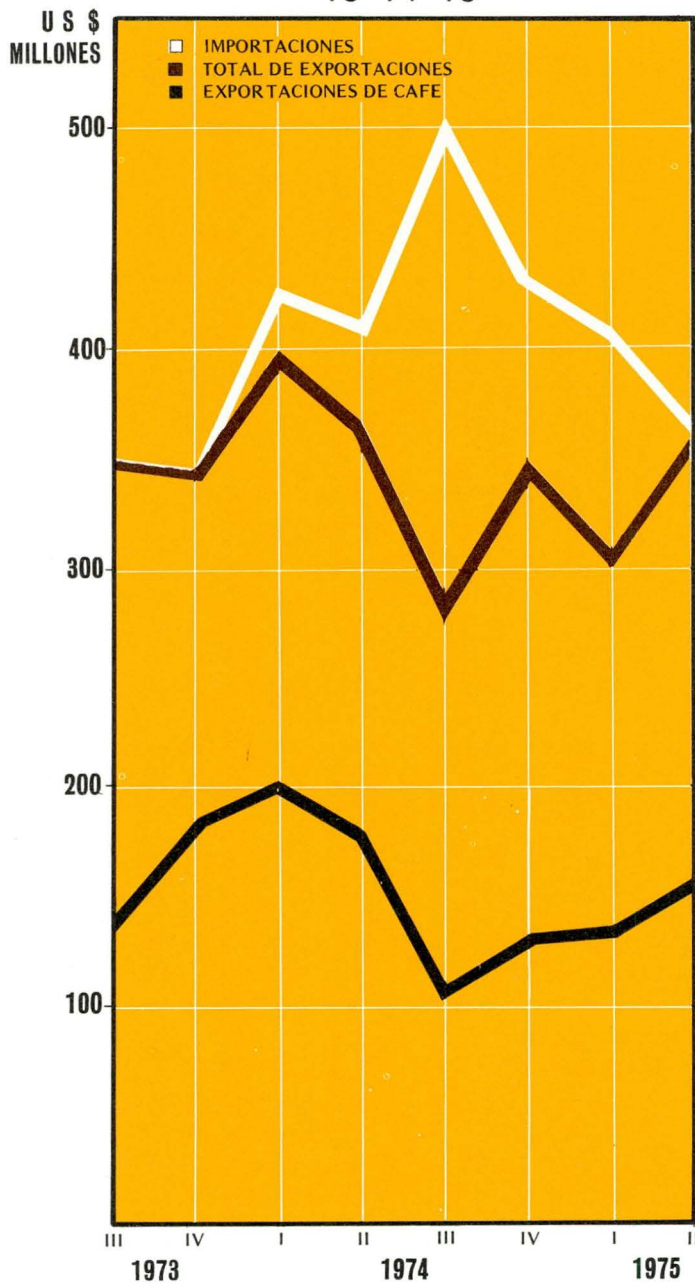
#### 1. Exportaciones

Los registros totales de exportación llegaron durante los seis primeros meses de 1975 a la suma de US\$ 677.6 millo-

nes, valor inferior en 12% al alcanzado en el primer semestre de 1974. Como puede comprobarse en el cuadro IX.1, en este resultado pesa sustantivamente la baja de 21.5% en los registros de exportación de café durante el semestre, ya que los de las exportaciones no tradicionales mostraron una disminución de sólo 2.7%.

La reducción en el nivel de las exportaciones se concentró primordialmente en el primer trimestre del año, período en el cual los registros totales fueron inferiores en 23% a los de los mismos tres meses de 1974 como se observa en el cuadro IX.2, siendo especialmente aguda la caída en los meses de febrero y marzo. A partir de abril se modificó la tendencia a la baja y, aunque las exportaciones de café continuaron durante el segundo trimestre siendo inferiores a las de 1974, las exportaciones no-tradicionales comenzaron a superar los niveles de los mismos meses del año anterior en forma creciente, para colocarse en junio en 18.9% por encima de las del mismo mes de 1974. En el cuadro IX.3 se presenta el comportamiento mensual de los registros

# REGISTRO DE EXPORTACION Y DE IMPORTACION POR TRIMESTRES 73 - 74 - 75



CUADRO IX - 1

REGISTROS DE EXPORTACION  
ENERO-JUNIO  
(US\$millones)

	1972	1973	Variación 1972-1973 %	1974	Variación 1973-1974 %	1975	Variación 1974-1975 %
Café	196.4	273.4	39.2	380.4	39.1	298.6	-21.5
Exportaciones no tradicionales	180.9	246.9	36.5	389.3	57.6	379.0	- 2.7
<b>Total</b>	<b>377.3</b>	<b>520.3</b>	<b>37.9</b>	<b>769.7</b>	<b>47.9</b>	<b>677.6</b>	<b>-12.0</b>

Fuente: INCOMEX.

CUADRO IX - 2

REGISTROS DE EXPORTACION POR TRIMESTRES  
(US\$ millones)

	1973		1974		Variación %		1975		Variación %	
	I	II	I	II	I/74-I/73	II/74-II/73	I	II	I/75-I/74	II/75-II/74
Café	125.4	148.0	203.0	180.4	61.9	21.9	137.8	160.8	-32.1	-10.9
No- tradicionales	123.8	123.1	198.2	190.8	60.1	55.0	171.0	208.0	-13.7	9.0
<b>Total exportaciones</b>	<b>249.2</b>	<b>271.1</b>	<b>401.2</b>	<b>371.2</b>	<b>60.1</b>	<b>36.9</b>	<b>308.8</b>	<b>368.8</b>	<b>-23.0</b>	<b>-0.6</b>

Fuente: INCOMEX.

de exportación durante el semestre; su análisis permite establecer que el ritmo exportador se encuentra en vía de recuperación después de la desaceleración registrada a partir del segundo semestre de 1974.

a. Exportaciones no-tradicionales

Los registros de exportaciones diferentes al café se colocaron al fin del primer semestre en US\$ 379.0 millones mostrando, como se ha mencionado, una reducción de 2.7% respecto a los seis

primeros meses de 1974. Igualmente, se ha comentado la recuperación que registran en conjunto estas exportaciones desde abril del presente año.

En el cuadro IX.4 se presentan las exportaciones aprobadas por renglones principales en el período enero-mayo de 1974 y de 1975. La comparación entre ambos años muestra una reducción de las exportaciones de manufacturas en los cinco primeros meses de 1975 y unos incrementos considerables en las de productos de la agricultura. La menor



**CUADRO IX - 3**  
**REGISTROS DE EXPORTACION**  
**(US\$ millones)**

	1974	1975	Variación %
<b>Enero</b>			
Total exportaciones	114.3	106.6	-6.8
Nuevas	50.6	38.6	-23.8
Café	63.7	68.0	- 6.7
<b>Febrero</b>			
Total exportaciones	131.4	94.1	-28.4
Nuevas	63.6	51.4	-19.2
Café	67.8	42.7	-37.0
<b>Marzo</b>			
Total exportaciones	155.5	108.2	-30.4
Nuevas	83.9	81.0	- 3.4
Café	71.6	27.1	-62.1
<b>Abril</b>			
Total exportaciones	132.4	123.7	-6.6
Nuevas	71.2	73.0	2.5
Café	61.2	50.7	-17.2
<b>Mayo</b>			
Total exportaciones	120.8	122.1	1.1
Nuevas	57.0	62.8	10.1
Café	63.7	59.3	- 6.9
<b>Junio</b>			
Total exportaciones	115.3	125.6	8.9
Nuevas	62.9	74.8	18.9
Café	52.4	50.8	- 3.1
<b>Primer Semestre</b>			
Total exportaciones	769.7	677.6	-12.0
Nuevas	389.3	379.0	- 2.7
Café	380.4	298.6	-21.5

Fuente: INCOMEX.

exportación de productos manufacturados contrasta con el dinamismo que éstas mostraron durante el año anterior y que se consideró como un factor sobresaliente del comercio exterior colombiano.

A la baja en los precios de café y de las manufacturas obedeció la disminución de las exportaciones. En efecto, si se analiza el comportamiento de las exportaciones de los principales produc-

tos agrícolas y de los principales productos industriales, se llega a resultados muy distintos como puede constatarse en el cuadro IX.5. Así, en las exportaciones agropecuarias se registró un incremento apreciable tanto en tonelaje como en valor, con una ligera reducción en los precios durante 1975, y en las de manufacturas se obtuvo un aumento del orden del 10% en tonelaje con una dis-

**CUADRO IX - 4**  
**EXPORTACIONES APROBADAS POR RENGLONES PRINCIPALES**  
**ENERO-MAYO**  
**(US\$ millones)**

	1974	%	1975	%	Variación 1975-1974
Café	328.0	50.1	248.8	45.1	- 24.5
Productos reino vegetal	25.7	3.9	71.8	13.0	179.4
Productos reino animal	31.9	4.9	29.4	5.3	- 7.8
Alimentos, bebidas y tabaco	24.8	3.8	45.3	8.2	82.7
Minerales	5.8	0.9	8.1	1.6	40.3
Pieles y cueros	6.0	0.9	5.8	1.0	- 12.4
Piedras finas	10.7	1.6	5.2	0.9	- 51.1
Madera y sus manufacturas	9.7	1.5	2.5	0.4	- 17.4
Materias textiles y sus manufacturas'	138.2	21.1	81.7	14.8	- 40.9
Otras manufacturas	73.7	11.3	53.4	9.7	- 27.5
<b>Total</b>	<b>654.5</b>	<b>100.0</b>	<b>552.0</b>	<b>100.0</b>	<b>- 15.7</b>

Fuente: INCOMEX

**CUADRO IX - 5**  
**REGISTROS DE EXPORTACION POR PRODUCTOS PRINCIPALES**  
**ENERO-MAYO**  
**(US\$ millones)**

	1974			1975			Variación %		
	Toneladas	Valor	Precio promedio	Toneladas	Valor	Precio promedio	Toneladas	Valor	Precio promedio
Café	217.0	328.0	1.500	168.1	248.0	1.475	-22.5	-24.5	-1.2
Principales productos agropecuarios									
Azúcar	24.6	8.8	358	49.2	30.1	612	100.0	242.0	70.9
Algodón	32.6	43.0	1.319	57.9	50.3	869	77.6	17.0	-34.1
Carne	17.4	23.3	1.339	14.3	16.6	1.160	-17.8	-28.8	-13.4
Tabaco	15.8	13.7	867	6.6	8.3	1.258	-58.3	-39.4	45.1
Plátanos frescos	143.2	9.6	67	167.9	13.6	81	17.2	41.7	20.8
Porotos	9.6	5.5	573	9.1	6.8	747	-5.2	23.4	30.4
Arroz	-	-	-	84.7	39.1	462	-	-	-
Flores	4.1	6.3	1.537	4.6	7.4	1.609	12.2	18.5	4.6
Subtotal	247.3	110.2		394.3	172.2		59.4	56.3	
Principales productos industriales:									
Cemento	149.7	3.7	25	181.1	5.3	29	21.0	43.2	16.0
Tejidos de algodón crudos	7.4	22.0	2.973	3.4	7.8	2.294	-54.0	-66.5	-22.8
Hilados de algodón crudos	8.4	8.0	952	3.8	7.1	1.868	-54.8	-11.3	96.2
Confecciones	4.5	37.8	8.400	.6	5.6	9.330	-86.7	-85.2	11.1
Subtotal	170.0	71.5		188.9	25.8		11.1	-63.9	
Demás productos	323.0	144.8		319.3	105.9		-1.2	-26.9	
<b>Total</b>	<b>957.3</b>	<b>654.5</b>		<b>1.070.6</b>	<b>551.9</b>		<b>11.8</b>	<b>-15.7</b>	

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

Nota: Cifras en miles de toneladas, millones de dólares y dólares por tonelada.

minución muy significativa en el valor, lo que indica la fuerte caída en los precios. Es clara entonces, la magnitud del impacto de la recesión experimentada por las economías de los países industriales y su efecto en el comercio internacional de países como Colombia que habían registrado en el año anterior un ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas muy satisfactorio.

No se introdujeron en el curso del segundo trimestre de 1975 modificaciones en la política de exportaciones seguida por el gobierno. El adecuado financiamiento de los exportadores, el estímulo que podría representar el movimiento de la tasa de cambio, la búsqueda de la estabilidad interna de precios y la diversificación geográfica, continúan constitu-

yendo los elementos básicos de la política de exportaciones<sup>1</sup>.

En el cuadro IX.6 se presenta la evolución del certificado de cambio en el primer semestre del año. La tendencia observada entre agosto y diciembre de 1974 persiste; así, la cotización del certificado creció en 9.5% entre enero y junio del presente año, porcentaje del mismo orden de magnitud del registrado en los últimos cinco meses del año anterior. Sin embargo, es probable que el

<sup>1</sup> Estos lineamientos están consignados en el documento, *Presentación General de la Política de Comercio Exterior Colombiana*, preparado para el Consejo Superior de Comercio Exterior del Grupo Andino por el Comité Intergubernamental de Integración Económica de Colombia, en marzo de 1975.

CUADRO IX - 6  
EVOLUCION DEL CERTIFICADO  
DE CAMBIO

	Pesos por dólar	Variación	
		\$	%
1973 Diciembre	24.82		
1974 Enero	25.15	.33	1.33
Febrero	25.36	.21	.83
Marzo	25.51	.15	.59
Abril	25.57	.06	.24
Mayo	25.60	.03	.12
Junio	25.64	.04	.16
Variación diciembre-junio		.82	3.3
Variación junio 1973-junio 1974		2.10	8.9
1974 Diciembre	28.30		
1975 Enero	28.94	.64	2.26
Febrero	29.50	.56	1.93
Marzo	29.87	.37	1.25
Abril	30.09	.22	.74
Mayo	30.48	.39	1.30
Junio	31.00	.52	1.70
Variación diciembre-junio		2.70	9.50
Variación junio 1974-junio 1975		5.36	21.09

Fuente: Banco de la República.

movimiento en la tasa de cambio no haya constituido suficiente estímulo para los exportadores si se tiene en cuenta la baja en los precios de los productos de exportación y el ritmo de crecimiento que ha registrado el nivel interno de precios. Esto se confirma al observar que los mayores volúmenes exportados están representados fundamentalmente en excedentes agrícolas en razón de las buenas cosechas logradas, y no en bienes provenientes del sector industrial cuya producción es fácilmente regulable.

Vale la pena mencionar, además, que la reducción del Certificado de Abono Tributario, CAT, puede haber afectado especialmente la exportación de productos manufacturados. Si las variables que incentivan la exportación, como los precios internacionales y el movimiento de la tasa de cambio, no han estimulado suficientemente al sector exportador, el CAT hubiera podido compensar dichos efectos al aumentar en la práctica el ingreso de los exportadores, o visto de otra forma, reducir sus niveles de costo aunque, obviamente, hubiera incidido sobre una situación fiscal que todavía no es totalmente sana.

En cuanto se refiere a disponibilidad de crédito para financiación de exportaciones, el cuadro IX.7 muestra las colocaciones del Fondo de Promoción de Exportaciones en el primer semestre, comparándolas con las del mismo de 1974. Es de interés observar el sustancial incremento de 68.8% en la canalización de crédito al sector exportador por parte de PROEXPO, lo que comprueba la mayor utilización del incentivo crediticio para fomentar las exportaciones y señala una variación entre la política empleada por el actual gobierno y la del anterior respecto al uso de esta herramienta.

Por último, debe hacerse mención a los contactos entre el gobierno colombiano y los de otros países, en especial los de Europa Oriental, con el fin de incrementar el intercambio comercial, fenómeno que ya ha comenzado a registrarse en los flujos de comercio. Igualmente, en el mes de mayo se aprobaron las primeras exportaciones a Cuba, representadas en 15.000 toneladas de cemento. Además se firmó después de mes y medio de negociaciones, un nuevo convenio de exportaciones textiles de Colombia a los Estados Unidos que

CUADRO IX - 7  
RECURSOS DE PROEXPO PARA CREDITO A LA EXPORTACION  
(millones de pesos)

	Junio 30 1974	Junio 30 1975	Variación %
Resolución 59/72 más recursos propios (prefinanciación)	1.970.0	2.830.0	43.6
Resolución 87/74 más línea de crédito PROEXPO -CAF (Post-embarque)	73.6	620.0	742.4
<b>Total</b>	<b>3.450.0</b>	<b>2.043.6</b>	<b>68.8</b>

Fuente: PROEXPO.

permitirá al país exportar un total de 90.8 millones de yardas cuadradas de telas, hilazas y confecciones; aunque la nueva cuota es superior al volumen histórico exportado, en el convenio se regulan todo tipo de textiles, sin importar la fibra utilizada, lo cual limitará las posibilidades de crecimiento del sector.

#### b. Café

Las exportaciones de café durante el primer semestre alcanzaron 3.9 millones de sacos de 60 kilos, frente a 4.2 millones exportados en igual período del año anterior. Cabe destacar, sin embargo, que el menor volumen registrado en 1975 se originó en el primer trimestre (1.6 millones de exportación), período durante el cual había venido rigiendo un pacto de productores bajo el cual Colombia se había comprometido a exportar, entre octubre de 1974 y septiembre de 1975, un volumen total de 6.4 millones. En abril se rompió dicho acuerdo y Colombia empezó a incrementar notablemente su ritmo exportador. Se prevé que el volumen total de exportaciones en el año calendario ascienda a cerca de 7.4 millones de sacos, frente a los 6.9 millones estimados en la revista de abril con base en la continuación de dicho convenio.

En lo que respecta a precios de exportación, el café colombiano registró una baja a partir de enero pero la cotización se recuperó en junio. El precio promedio del café "mams" en la bolsa de Nueva York alcanzó US\$ 72.1 cvs. por libra y el diferencial con los cafés centroamericanos se situó en junio en cerca de US\$ 17 cvs. Para fines de proyección se calcula un precio efectivo de venta para 1975 de US\$ 70 cvs. por libra para el segundo semestre, cifra consistente con las políticas de descuento de la Federación Nacional de Cafeteros y con la situación de la cotización de cafés centroamericanos "otros suaves".

Es difícil hacer un pronóstico de la cotización dado el impacto que sobre ésta pueda tener la reciente helada en el Brasil.

El ingreso de divisas, según registros, sufrió una disminución en el semestre tanto en razón de la baja de volúmenes como de los precios de exportación, pasando así de US\$ 380 millones en 1974 a US\$ 309 en 1975. Se calcula que, en razón de las exportaciones prospectadas para el año (7.4 millones de sacos) y de la evolución probable de la cotización en el segundo semestre, los reintegros efectivos al Banco de la República podrían ser superiores a los US\$579 millones, una vez deducidos gastos de comercialización.

Finalmente, cabe destacar que, en lo que resta del año y hasta octubre de 1976 pueden presentarse incertidumbre, especialmente inestabilidad de precios en el mercado cafetero, por no existir un mercado regulado y el impacto de la helada del Brasil sobre el mercado. A partir de tal fecha entrará en vigor un nuevo convenio internacional entre países productores y consumidores cuyas bases han sido ya negociadas en Londres. Dichas bases son similares al convenio de 1968 al establecer un sistema de cuotas flexibles en función de los precios pero presenta innovaciones al introducir una existencia de reserva, incorporar mecanismos de redistribución de déficits y fijar cuotas básicas, no solamente con base en el record histórico de exportaciones de cada uno de los países, sino en el nivel de existencia de cada uno.

#### c. Perspectivas

La evolución de las exportaciones durante el segundo semestre del año presentará probablemente características más favorables que las del primero, dadas las mejores perspectivas en el panorama

internacional, especialmente en el sector café. Los indicadores de la marcha de la economía de los países industrializados señalan, en efecto, una recuperación firme en la actividad económica. En Estados Unidos, por ejemplo, el conjunto de indicadores líderes mostró reactivación a partir de marzo del presente año, después de una caída continua que se prolongó por once meses. Se estimaba a principios de julio, que la capacidad de compra de los consumidores americanos estaba aumentando y que el producto crecería a un ritmo anual equivalente de 6 ó 7% durante el último trimestre de 1975<sup>2</sup>.

Con base en el comportamiento de las exportaciones en el primer semestre de 1975, y en las perspectivas externas, FEDESARROLLO procedió a revisar la proyección de exportaciones presentada en el número de abril de COYUNTURA ECONOMICA. Esta revisión permitió establecer un nivel de reintegros por exportaciones de café para 1975 de \$579 millones de dólares por las razones ya comentadas; una cifra de registros de exportaciones de manufacturas del orden de US\$ 420 millones, inferior a la proyección pesimista de US\$ 492.6 efectuada en el mes de abril aún teniendo en cuenta la recuperación esperada para el segundo semestre; y, un total de registros por exportaciones de productos agrícolas y minerales de US\$ 400, superior en US\$ 35 millones a lo proyectado a principios de 1975, dado el crecimiento en las exportaciones agropecuarias, especialmente de las de algodón, arroz y carne.

De esta manera, los registros de exportaciones no-tradicionales alcanzarían en el año US\$ 820 millones, mostrando así un aumento sobre los de 1974 de 3.4%. Debe hacerse énfasis en el cambio

en la composición de las exportaciones que se lograría de evolucionar los registros en la forma prevista, ya que disminuiría la participación de las exportaciones de manufacturas dentro de las totales y se incrementaría la de los productos agropecuarios. Igualmente, en los reintegros totales por concepto de exportaciones, el peso de los provenientes de la venta de café sería significativo lo que señalaría, nuevamente, la importancia del café en el comercio exterior colombiano.

## 2. Importaciones

Los registros de importación llegaron en el primer semestre de 1975 a la suma de US\$ 781.8, produciéndose así una baja con relación al mismo período de 1974 de 7.3%. Este descenso se debe a los menores registros de importaciones reembolsables ya que las no reembolsables mostraron crecimiento durante el semestre, como se confirma en el cuadro IX.8. De otro lado, si se tiene en cuenta un incremento de 28.7% en los índices de precios al por mayor de los productos de importación entre mayo de 1974 y mayo de 1975, podría afirmarse que se presentó una reducción, en términos reales, de las importaciones del país durante el primer semestre de 1975<sup>3</sup>.

En el cuadro IX.9 se incluye una comparación de los registros de importación en los primeros trimestres de 1974 y 1975. Su análisis muestra que la baja en las importaciones fue más acentuada en el segundo trimestre de 1975 que en el primero, lo que se comprueba a su vez al observar en el cuadro IX.10 niveles de importación en los meses de mayo y junio inferiores en cerca de 25% a los de los mismos meses de 1974.

A pesar de la baja en las importaciones, el déficit comercial (expresado en

<sup>2</sup> *The upturn: less inflation, more spending*, Time, July 7, 1975.

<sup>3</sup> Ver cuadro V.2, capítulo de Precios y Salarios.



CUADRO IX - 8  
REGISTRO DE IMPORTACION. ENERO-JUNIO  
(US\$ millones)

	1973	1974	Variación 1973-1974 %	1975	Variación 1974-1975 %
Reembolsables	506.4	729.4	44.0	656.3	-10.0
No reembolsables	72.2	110.0	52.4	120.7	9.7
Regímenes especiales	8.9	4.2	-52.8	4.8	14.2
<b>Total</b>	<b>587.5</b>	<b>843.6</b>	<b>43.6</b>	<b>781.8</b>	<b>-7.3</b>

Fuente: INCOMEX.

CUADRO IX - 9  
REGISTROS DE IMPORTACION POR TRIMESTRES  
(US\$ millones)

	1974		1975		Variación	
	I	II	I	II	I/74-I/75	II/74-II/75
Reembolsables	371.2	358.2	348.3	308.0	-6.2	-14.1
No reembolsables	57.1	52.9	60.8	59.9	6.5	13.2
Regímenes especiales	2.1	2.1	2.1	2.7	—	28.6
<b>Total</b>	<b>430.4</b>	<b>413.2</b>	<b>411.2</b>	<b>370.6</b>	<b>-4.5</b>	<b>-10.4</b>

Fuente: INCOMEX.

registros de comercio) que se generó durante el semestre fue de US\$ 104.2 millones, resultado un tanto sorprendente en vista de la menor demanda por importaciones y de la aplicación de controles administrativos a las importaciones como se comprueba en el cuadro IX.11 en donde se muestra que el porcentaje de rechazos de licencias de importación fue de 27.2% durante el semestre. Pero, por otra parte, la diferencia entre los reembolsos por importaciones y los reintegros por exportaciones fue de US\$ 84 millones (ver cuadro IX.15, Balanza Cambiaria) debido a que la tota-

lidad de los registros no se reembolsan normalmente en el semestre.

Las cifras del cuadro IX.11 sirven de base para comentar la forma errática en que ha evolucionado la aprobación de solicitudes de registros de importaciones reembolsables bajo el régimen de licencia previa durante el semestre. Simultáneamente, debe anotarse la menor participación de las importaciones clasificadas bajo licencia previa dentro de las totales, en comparación con el primer semestre de 1974, lo que señala a su vez, una relativa mayor liberalización del comercio

CUADRO IX - 10  
REGISTROS DE IMPORTACION  
(millones de dólares)

	1974	1975	Variación %
<b>Enero</b>			
Reembolsables	115.8	122.7	6.0
No reembolsables	21.0	19.0	-9.5
Total	136.8	141.7	3.6
<b>Febrero</b>			
Reembolsables	117.3	115.0	-2.0
No reembolsables	18.4	39.3	113.6
Total	135.7	154.3	13.7
<b>Marzo</b>			
Reembolsables	137.9	110.7	-19.7
No reembolsables	17.7	5.9	-66.6
Total	157.7	116.6	-26.1
<b>Abril</b>			
Reembolsables	115.5	123.0	6.4
No reembolsables	14.2	15.7	10.4
Total	129.7	138.7	6.9
<b>Mayo</b>			
Reembolsables	128.9	96.2	-25.3
No reembolsables	14.7	27.0	82.6
Total	143.6	123.2	-14.2
<b>Junio</b>			
Reembolsables	114.0	88.7	-22.2
No reembolsables	24.0	17.2	-28.2
Total	140.1	107.3	-23.6
<b>Primer Semestre</b>			
Reembolsables	729.4	656.3	-10.0
No reembolsables	110.0	120.7	9.7
Total	843.6	781.8	-7.3

Fuente: INCOMEX.

Nota: No se incluye la importación por regímenes especiales.

de importación, como se desprende del cuadro IX.12.

En cuanto se refiere a la composición de las importaciones, el cuadro IX.13

presenta su clasificación por tipo de bienes. Allí puede observarse la reducción en las de bienes de consumo e intermedios, representada principalmente en menores compras de productos agro-

CUADRO IX - 11

RELACION DE SOLICITUDES Y APROBACIONES DE REGISTROS DE  
IMPORTACIONES REEMBOLSABLES BAJO EL SISTEMA DE  
LICENCIA PREVIA  
(US\$ millones)

	Solicitudes Licencia Prevía	Aprobaciones	Aprobaciones Solicitudes %
Primer semestre 1974	522.3	498.0	95.4
Segundo semestre 1974	489.5	334.6	68.4
<b>Total 1974</b>	<b>1.011.8</b>	<b>832.6</b>	<b>82.3</b>
Enero 1975	57.7	71.8	124.0
Febrero 1975	60.2	63.3	105.1
Marzo 1975	66.6	27.5	41.3
Abril 1975	69.8	66.7	95.6
Mayo 1975	43.8	35.9	82.0
Junio 1975	61.1	47.3	77.4
<b>Primer semestre 1975</b>	<b>429.0</b>	<b>312.5</b>	<b>72.8</b>

Fuente: INCOMEX.

pecuarios y de insumos para la industria manufacturera, y el incremento en las importaciones de bienes de capital, factor éste último que constituiría un positivo indicador de inversión y de las perspectivas futuras de la actividad económica<sup>4</sup>.

En el lado de la política de tratamiento de las importaciones ha habido algunas modificaciones. Mediante la resolución 29 de 1975 de la Junta Monetaria se eliminó la constitución del depósito

menores registros de importación de bienes de consumo el posible efecto de la modificación del impuesto de ventas.

<sup>4</sup> No debe descartarse como razón explicativa de los

CUADRO IX - 12

IMPORTACIONES REEMBOLSABLES POR REGIMEN DE IMPORTACION  
(US\$ millones)  
enero-junio

	1973	Participación %	1974	Participación %	1975	Participación %
Libre	165.0	32.6	322.8	44.2	346.0	52.7
Prevía	341.4	67.4	406.6	55.8	310.3	47.3
<b>Total</b>	<b>506.4</b>	<b>100.0</b>	<b>729.4</b>	<b>100.0</b>	<b>656.3</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INCOMEX.

## CUADRO IX - 13

**CLASIFICACION DE LAS IMPORTACIONES COLOMBIANAS POR TIPO DE BIENES**  
**ENERO-JUNIO**  
 (millones de dólares)

	1974	Participación %	1975	Participación %	Variación % 1975/1974
Bienes de consumo	155.340	22.1	88.323	13.1	-43.1
Bienes intermedios	315.128	44.8	307.282	45.6	-2.5
Bienes de capital	226.763	32.2	273.977	40.6	20.8
Gastos	6.386	0.9	4.875	0.7	-
<b>Total</b>	<b>703.617</b>	<b>100.0</b>	<b>674.457</b>	<b>100.0</b>	<b>-4.1</b>

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

provisional del 100% en moneda nacional para la obtención de licencias de cambio destinadas al pago de importaciones y, por medio de la resolución 30 se redujo desde el primero de junio de 1975, el depósito previo en moneda nacional para obtener licencias de cambio destinadas al pago de importaciones del 40% al 35% del valor total del registro de importación. En lo que respecta a cambios en el arancel, se ha continuado su revisión gradual de homogenización sin que hasta el fin del semestre se hubieran efectuado ajustes sustanciales. Finalmente, la Junta Monetaria autorizó al Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX, para mantener el presupuesto de importaciones en la cifra de US\$ 125 millones mensuales durante el segundo semestre del año.

El menor nivel de las importaciones del primer semestre del año guarda relación con la disminución detectada del ritmo de actividad económica. La demanda por importaciones fue inferior en 18.0% a la observada en los seis primeros meses del año anterior y menor también a la del segundo semestre de 1974, al medirla según solicitudes de licencia pre-

via presentadas. Aunque, otro factor, el aprovisionamiento de materias primas por parte de la industria, que se llevó a cabo en 1974, ha tenido incidencia en la reducción de la demanda por importaciones. De otra parte, las perspectivas de los empresarios industriales contenidas en la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO en el sentido de que el esfuerzo a nivel de empresa manufacturera se concentraría más en liquidar inventarios que en incrementar la producción, son consistentes con la menor demanda por importaciones registrada.

Con base en la evolución de las importaciones y en la reactivación de la economía colombiana prevista para el segundo semestre, FEDESARROLLO procedió a revisar la proyección de importaciones presentada en el número de abril de COYUNTURA ECONOMICA. Se llegó a la conclusión de que la suma máxima que podrían alcanzar los registros por importaciones reembolsables en 1975 sería US\$ 1.406.3, o sea US\$ 195.4 millones por debajo de lo proyectado a principios de 1975, e inferior en 8.0% aproximadamente a la registrada en 1974.

### 3. Distribución geográfica (gráfica IX.2)

Las principales características del comercio exterior colombiano según origen y destino del mismo se desprenden del cuadro IX.14. Allí pueden comprobarse varios aspectos interesantes, algunos de los cuales se comentan a continuación.

Se produjo una reducción del orden del 30% en las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos, disminución que era de esperarse en vista de la prolongada recesión experimentada por su economía, mientras las importaciones provenientes de ese país disminuían únicamente en 3.0%. La modificación fue suficiente para hacer que, en el período considerado, Europa Occidental, a pesar de haber reducido sus compras, se convirtiera en el primer mercado para las exportaciones colombianas, continuando los Estados Unidos como el principal proveedor de productos de importación. Vale anotar, sin embargo, que esta es una situación eminentemente transitoria ya que todavía no se han empezado a sentir

los efectos de la Convención de Lomé sobre el comercio entre la Comunidad Económica Europea y Colombia.

Continuó presentándose durante los primeros cinco meses del año la expansión del comercio con los países del Grupo Andino y con los de Centroamérica y el Caribe. De hecho, mientras las exportaciones a las otras partes del mundo se reducían, las destinadas a estos países mostraban crecimiento, sin que las importaciones originadas en esas zonas se incrementaran al mismo ritmo.

Las exportaciones al Grupo Andino están constituidas, según los tabulados del INCOMEX, por productos alimenticios y animales vivos (46%), artículos manufacturados (25%), productos químicos (18.2%) y maquinaria y material de transporte (8.2%). Las ventas de carne a Venezuela y Perú en cuantía de US\$ 15 millones, y de ganado en pie por US\$ 5 millones a Ecuador y Venezuela, originaron el incremento sustancial en la participación de los productos agrope-

CUADRO IX - 14  
COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO POR CONTINENTES Y GRUPOS ECONOMICOS  
ENERO-MAYO  
(US\$ millones)

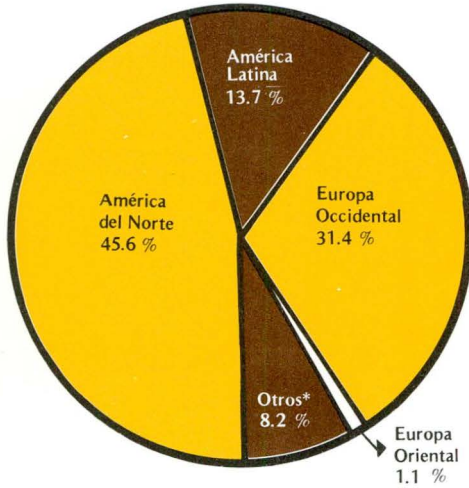
Continentes y Grupos Económicos	Importaciones					Exportaciones					Balanza comercial	
	1974	Participación %	1975	Participación %	Variación % 1975-1974	1974	Participación %	1975	Participación %	Variación % 1975-1974	1974	1975
América del Norte	321.2	45.6	310.3	46.0	3.4	251.9	36.9	164.3	28.3	-34.8	-69.3	-146.0
América Latina	96.4	13.7	101.5	15.0	5.3	148.9	21.8	149.6	25.8	0.5	52.5	48.1
Grupo Andino	49.2	7.0	51.1	7.6	3.9	70.5	10.3	82.9	14.3	17.6	21.3	31.8
Resto países ALALC	36.8	5.2	34.8	5.1	-5.4	16.9	2.5	16.4	2.8	-3.0	-19.9	-18.4
Centro América y el Caribe	1.7	0.3	1.2	0.2	-29.4	14.5	2.1	18.1	3.1	24.8	12.8	16.9
Resto América	8.7	1.2	14.4	2.1	65.5	47.0	6.9	32.2	5.6	-31.5	38.3	17.8
Europa Occidental	220.6	31.4	193.5	28.7	-12.3	232.4	34.0	219.1	37.7	-5.7	11.8	25.6
C.E.E.	150.0	21.3	145.9	21.3	-4.0	173.4	25.4	168.6	29.0	-2.8	23.4	24.7
AELC	48.6	6.9	28.2	4.2	-42.0	27.2	4.0	16.9	2.9	-37.9	-21.4	-11.3
Resto países	22.0	3.2	21.4	3.2	-2.7	31.8	4.6	33.6	5.8	5.7	9.8	12.2
Europa Oriental	7.6	1.1	14.3	2.1	88.2	30.0	4.4	24.7	4.3	-17.7	22.4	10.4
Asia	55.4	7.9	53.1	7.9	4.2	13.8	2.0	7.6	1.3	-44.9	-41.6	-45.5
Medio Oriente, África y Oceanía	2.4	0.3	1.8	0.3	-25.0	5.8	0.9	15.3	2.6	163.8	3.4	13.5
<b>Total</b>	<b>703.6</b>	<b>100.0</b>	<b>674.5</b>	<b>100.0</b>	<b>-41.1</b>	<b>682.8</b>	<b>100.0</b>	<b>580.6</b>	<b>100.0</b>	<b>-15.0</b>	<b>-20.8</b>	<b>93.9</b>

Fuente: INCOMEX.

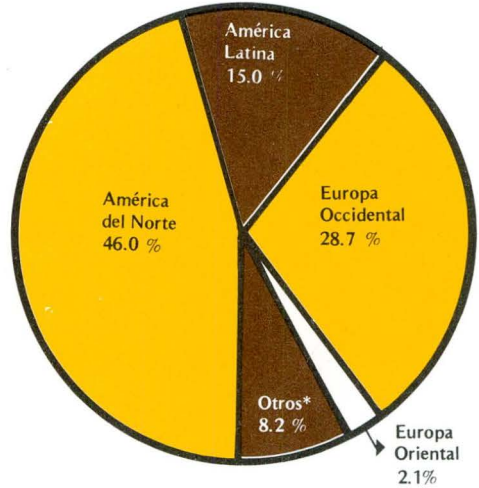
# CONTINENTES Y GRUPOS POR COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO GEOECONOMICOS

## IMPORTACIONES

1974

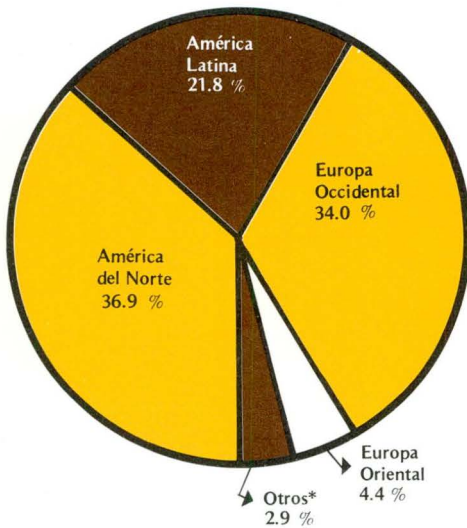


1975

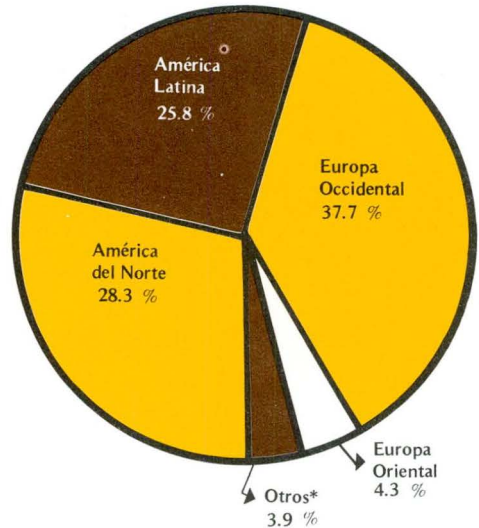


## EXPORTACIONES

1974



1975



\* Incluye: Asia, Medio Oriente, Africa y Oceanía.

Fuente: Cuadro IX.14



cuarios dentro del total de las exportaciones dirigidas al Grupo Andino<sup>5</sup>.

### C. Financiamiento Externo

#### 1. Evolución de la balanza cambiaria durante 1975

En líneas generales la balanza cambiaria registra en el primer semestre un saldo favorable si se tienen en cuenta las perspectivas que se contemplaban a comienzos del año<sup>6</sup>. Esto se debió a que los reintegros por concepto de exportaciones de café fueron mayores que los esperados, a la compra de oro a precios comerciales y de divisas en las fronteras por el Banco de la República, y, a la contratación de un préstamo en eurodólares por valor de US\$ 100 millones para refinanciar la deuda externa a corto plazo del IDEMA. Como consecuencia, al finalizar el primer semestre la disminución en las reservas internacionales era de solamente US\$ 46 millones, según se indica en el cuadro IX.15, para colocarse en US\$ 384 millones (ver gráfica IX.3).

De acuerdo con las proyecciones realizadas en el mismo cuadro para el segundo semestre, se estima que el superávit en cuenta corriente sería del orden de los US\$25 millones, cifra que se compara ventajosamente con el déficit de US\$ 114 millones registrado en el primer semestre, siempre y cuando, el precio efectivo promedio de venta del café se mantenga alrededor de US\$ 70 cvs. por libra. En adición, la cuenta de capital arrojaría un saldo positivo de US\$ 15 millones, suponiendo que no se contratarán préstamos comerciales de propósito múltiple.

O sea que, bajo los supuestos de la proyección, las reservas habrían recuperado el nivel que tenían en diciembre 31 de 1974. Dada la inusitada evolución del mercado cafetero no parece que vaya a ser necesario contratar préstamos adicionales de balanza de pagos.

#### 2. El programa de crédito público externo

Desde 1967 al país nunca se le han negado las solicitudes globales de crédito externo presentadas a los distintos grupos de consulta sobre todo por el buen manejo de la deuda pública externa y, en particular, por la circunstancia de que no se ha superado el coeficiente de endeudamiento que los organismos multinacionales consideran como límite máximo para un país como Colombia. El coeficiente de servicio de la deuda (la relación entre pagos de amortización e intereses y las exportaciones de bienes y servicios) en los últimos diez años no ha sido mayor del 17%, mientras que el tope se ha fijado en un 20%. Y, para 1975 se espera que dicho coeficiente sea del orden del 11%.

Bajo tales antecedentes el séptimo grupo de consulta que se reunió en París en el mes de junio resolvió otorgarle financiación al paquete de proyectos específicos y programas sectoriales de inversión que el gobierno nacional sometió a la consideración de los miembros del grupo, cuyo requerimiento de capital externo en el cuatrenio 1975-1978 asciende a US\$ 2.483 millones. De ese gran total, cerca de US\$ 1.990 millones se refieren al componente importado de la inversión, en tanto que US\$ 493 millones constituyen la contribución neta de este financiamiento durante el período en cuestión, a las reservas internacionales del Banco de la República<sup>7</sup>.

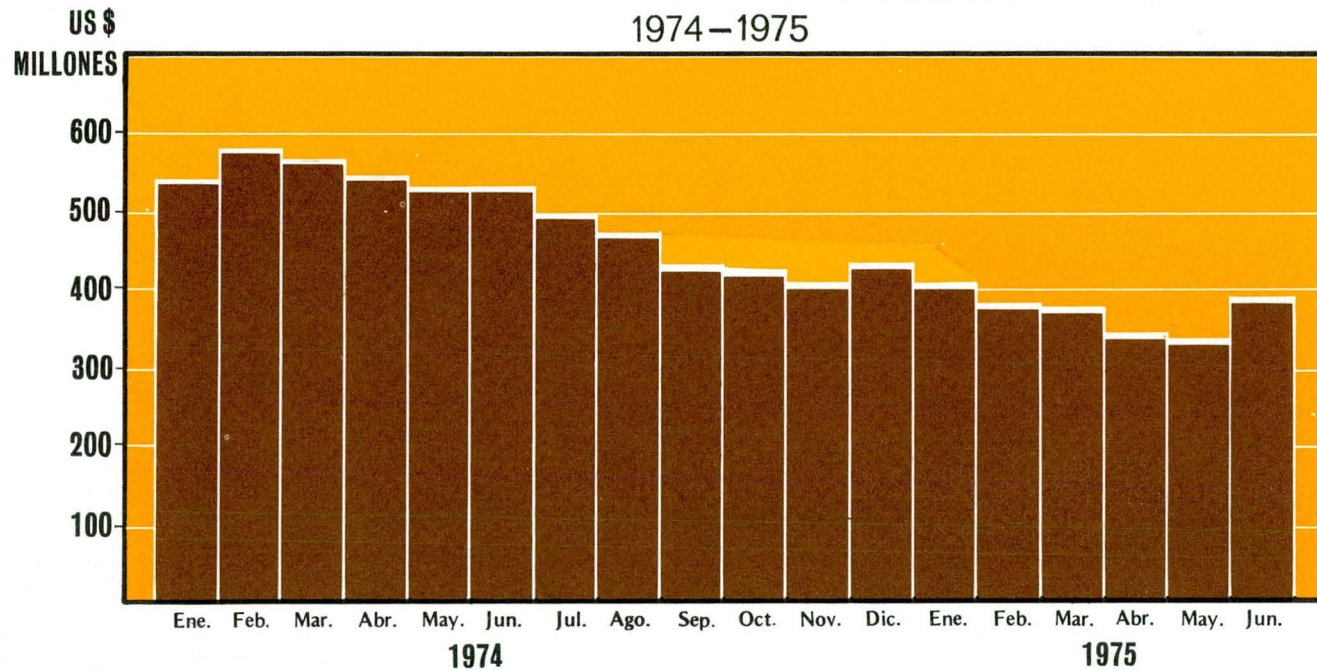
<sup>5</sup> *Análisis Comparativo de Exportaciones e Importaciones*, INCOMEX, mayo 1975.

<sup>6</sup> Véase capítulo *Sector Externo*, COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 1.

<sup>7</sup> Véase *Endeudamiento Externo 1975-1978*,

GRAFICA IX.3

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS  
DEL BANCO DE LA REPUBLICA  
1974-1975



Fuente: Banco de la República.

CUADRO IX - 15  
BALANZA CAMBIARIA 1975  
(US\$ millones)

	I Semestre		Proyección	Proyección 1975
	1974	1975*	II Semestre 1975	
<b>A. Ingresos corrientes</b>	<b>1.444</b>	<b>878</b>	<b>973</b>	<b>1.871</b>
1. Exportación de bienes	1.231	645	675	1.320
a. Café	(543)	(256)	(323)	(579)
b. Otros	(688)	(389)	(441)	(830)
2. Exportación servicios	213	173	175	348
3. Otros <sup>1</sup>	—	59	35	94
<b>B. Egresos corrientes</b>	<b>1.557</b>	<b>992</b>	<b>948</b>	<b>1.940</b>
1. Importación bienes <sup>2</sup>	1.118	729	674	1.403
2. Importación servicios	439	263	274	537
a. Fletes	(112)	(59)	(73)	(132)
b. Intereses	(185)	(124)	(120)	(244)
c. Otros	(142)	(80)	(81)	(161)
<b>C. Balance cuenta corriente</b>	<b>-113</b>	<b>-114</b>	<b>25</b>	<b>-69</b>
<b>D. Cuenta de capital</b>	<b>26</b>	<b>68</b>	<b>15</b>	<b>83</b>
1. Capital privado	30	-19	22	3
a. Préstamos (neto)	(70)	(-15)	(18)	(3)
b. Inversión directa (neto)	(15)	(3)	(12)	(15)
c. Otros (neto) <sup>3</sup>	(85)	(-7)	(-8)	(-15)
2. Capital oficial	8	85	-7	78
a. Préstamos y donaciones oficiales	(94)	(24)	(53)	(77)
b. Préstamos de propósito múltiple	(90)	(111)	(-)	(111)
c. Amortizaciones	(-176)	(-50)	(-60)	(-110)
3. Otros <sup>4</sup>	-12	2	—	2
<b>E. Variación reservas netas</b>	<b>86</b>	<b>-46</b>	<b>40</b>	<b>-6</b>

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

\* Provisional a junio 25 de 1975.

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

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

<sup>3</sup> Incluye repatriación de capitales, líneas especiales de crédito (Res. 61/72) y reembolsos anticipados.

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

Nota: Los estimativos de FEDESARROLLO para el segundo semestre de 1975 se basan en los siguientes supuestos: 1) Exportación de café suponiendo que se exportan en el año calendario 7.4 millones de sacos de 60 a un precio efectivo promedio de US\$0.70 lb; 2) Exportación de otros bienes se calculó como si el total de registros al año fueran de US\$ 820 millones; 3) Exportación de servicios de acuerdo a la tendencia histórica; 4) El rubro de "otros" supone mayores compras de oro por parte del Banco de la República que las realizadas durante el primer semestre del año y como nulo el efecto de transferencias; 5) Importación de bienes según la tendencia observada en los registros de importación durante los tres últimos meses del primer semestre, o sea un nivel de aproximadamente US\$ 105 millones mensuales, el cual se espera se mantendrá durante los tres primeros meses del segundo semestre, y bajo el supuesto de que los pasivos de los particulares en el exterior disminuirán en US\$ 50 millones; 6) Importación de servicios de acuerdo a la tendencia histórica; 7) La cuenta de capital privado se proyectó según dicha tendencia, con la excepción del rubro de préstamos que se estima será positivo debido al impacto de las Resoluciones 73/74, 7/75 y 21/75; 8) La cuenta de capital oficial se calculó de acuerdo a las proyecciones realizadas en la revista COYUNTURA ECONOMICA anterior (Vol. V, No. 1), y suponiendo que no se contratan durante el segundo semestre préstamos comerciales de propósito múltiple.

Según el costo total estimado de la inversión, se necesitarían contrapartidas en pesos por el valor correspondiente a US\$ 1.846 millones, es decir, \$ 57.300 millones a la tasa de cambio vigente, lo cual representa aproximadamente un 27% del total proyectado de los ingresos del gobierno nacional para el cuatrenio<sup>8</sup>. Dada la magnitud de la inversión en divisas y en pesos se destaca entonces la importancia de que la lista de proyectos y programas se ajuste a los objetivos y propósitos de la política económica global del gobierno. De otra manera tales recursos se canalizarían hacia sectores que pueden no ser los prioritarios, de acuerdo a los lineamientos generales del Plan de Desarrollo.

De la descomposición sectorial que se presenta en el cuadro IX.16 los sectores de infraestructura física reciben el 37% del total, el sector industrial el 31%, el agropecuario el 13% y los sectores "sociales" solamente el 9%. Debe anotarse, sin embargo que varios de los proyectos y programas incluidos en el paquete pueden no llegar a realizarse y que las cifras sobre costo son muy preliminares. Además es conveniente señalar que dentro de la inversión programada para 1975 y 1976 se encuentran dos proyectos de desarrollo rural integrado en que la entidad ejecutora es la Caja Agraria, con costo total de US\$ 240 millones, y programas relacionados con el Plan Nacional de Nutrición por valor de US\$186 millones, los cuales constituyen una de las bases del nuevo Plan de Desarrollo. Finalmente conviene destacar que el elevado peso relativo del sector industrial es resultado de las solicitudes de crédito externo de ECOPETROL que suman US\$ 677 millones, o sea el 57% del total,

Departamento Nacional de Planeación —DNP—  
1.282 - UIP, mayo 26, 1975, páginas 2-5.

<sup>8</sup> Ibid, pág. 19.

CUADRO IX - 16

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LOS  
PROYECTOS DE INVERSION  
PRESENTADOS AL GRUPO DE  
CONSULTA SEGUN SU  
COSTO TOTAL  
%

Acueducto y alcantarillado	4
Transporte	6
Energía	22
Educación	3
Salud	6
Agropecuario	13
Industria	31
Comunicaciones	5
Desarrollo regional y urbano	5
Recursos naturales	4
Preinversión	1
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

y que incluyen US\$ 120 millones para financiar su déficit operacional.

Se concluye entonces, que si el gobierno nacional se embarca en una política de contratación masiva de crédito externo para financiar sus planes de inversión, adquiere especial importancia la asignación de tales recursos hacia las actividades prioritarias del Plan, así como el desenvolvimiento futuro de las exportaciones de bienes y servicios.

#### D. La política de comercio exterior en el Plan de Desarrollo<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Comentarios a los documentos: "La Política Económica Global del Plan de Desarrollo", DNP Doc. 1275 J. de Mayo 13 de 1975 y "Presentación General de la Política de Comercio Exterior de Colombia: elaborada por el Comité Intergubernamental de Integración Económica de Colombia para el Consejo Superior de Comercio Exterior del Grupo Andino. Bogotá, marzo de 1975.

Dentro de la política económica actual del país la situación de Balanza de Pagos y de reservas internacionales constituye preocupación fundamental. Ya el gobierno, en diversas ocasiones, ha manifestado su interés de convertir las exportaciones en el motor del desarrollo económico, para superar así el cuello de botella externo e impulsar el crecimiento económico. Puede afirmarse que el objetivo de la estrategia de comercio radica en continuar y acelerar el proceso de apertura al mercado internacional mediante incentivos adecuados que faciliten la actividad exportadora del sector privado. Al mismo tiempo, se observa que la política de comercio exterior se intenta complementar con las metas de generación de empleo, descentralización industrial e integración de zonas fronterizas, tomando así las exportaciones el papel de sector líder de la economía.

Con la reducción del CAT el énfasis e importancia relativa de incentivos a las exportaciones variaron sustancialmente. El fortalecimiento del crédito y el manejo de la tasa de cambio se convirtieron en la base de una estrategia de promoción y diversificación de exportaciones. En un plazo más largo las acciones se orientarán a fortalecer el mercado de integración andina, mejorar la infraestructura de puertos y el transporte marítimo, impulsar las exportaciones del sector minero y buscar la estabilidad interna de precios. Por otro lado, dada la mala situación de precios y mercado para los bienes nacionales en la actual coyuntura internacional, se ha planteado la necesidad de acelerar el endeudamiento externo en 1975 y 1976, disminuyéndolo cuando la reactivación de la economía mundial permita una mejoría en la demanda por nuestros productos. Dichos recursos de crédito externo pre-

tenden concentrarse en aquellos sectores considerados generadores de divisas, tales como agricultura y minería. Esto con el fin de facilitar la amortización de los préstamos en el futuro.

El régimen cambiario vigente continúa siendo el contemplado por los decretos ley 444 y 688 de 1967, cuyas políticas básicas son: el fomento y diversificación de las exportaciones; el aprovechamiento eficiente de divisas disponibles, controlando su demanda y previniendo la fuga de capitales y operaciones especulativas; y, el logro y mantenimiento de un nivel adecuado de reservas para un manejo sano de los cambios internacionales. Las políticas de exportación adoptadas por el actual gobierno han sido básicamente un desarrollo de los lineamientos trazados por el Estatuto de Cambios Internacionales y Comercio Exterior.

La Resolución No. 003 de febrero 10. de 1975 del Consejo Directivo de Comercio Exterior contempla dos modalidades de exportación: libre exportación (sin requisitos especiales); a través de productores u organismos especializados previo estudio de organismos gubernamentales; a través de organismos especializados y previo estudio de entidades gubernamentales; y, suspendida exportación, cuando ella no es conveniente para el país por razones de escasez mundial e importancia para el desarrollo interno. En esta forma, se armonizan los volúmenes de exportación con las disponibilidades nacionales, tal como la establece el artículo 46 del decreto 444.

En cuanto a estímulo a la actividad exportadora, la radical modificación del CAT por el decreto 2004 de septiembre de 1974 llevó a que el gobierno forzara



incentivos tales como aceleración de la devaluación del peso, las facilidades de acceso al crédito, la ampliación de los plazos para el reintegro de divisas, la compra por parte del Banco de la República de préstamos concedidos a los exportadores y, la asistencia técnica<sup>10</sup>. El llamado Plan Vallejo, o la exoneración de gravámenes arancelarios, depósitos, licencias y derechos consulares a insumos importados que se empleen en la elaboración de productos de exportación, continúa siendo mecanismo importante de promoción y fomento de exportaciones<sup>11</sup>. Una modificación al régimen de exención de impuesto a las ventas fue el establecido por el Decreto 1988 de 1974, mediante el cual se determinó la devolución de ese impuesto para la compra de insumos de producción de aquellas mercancías nacionales destinadas a exportación.

En lo referente a la política de importaciones, el gobierno ha mantenido el nivel de liberación al no reducir la lista de libre importación y manejar la licencia previa en forma elástica. La intención en el largo plazo, es la de controlar importaciones sólo a través de aranceles y tasa de cambio; ello implica un desmonte paulatino del sistema de licencia y depósitos<sup>12</sup>. El arancel vigente es el decretado en julio de 1973, por medio del

cual se adoptó la nomenclatura Nabadina en los países andinos. Estos gravámenes han sido objeto de reducciones posteriores, destinadas especialmente a contrarrestar las alzas en precios internos. El sistema de depósitos anticipados por importaciones actualmente en vigencia funciona con base en criterios de fuente de financiación nacional o extranjera. Las exenciones y rebajas, de acuerdo al origen de la importación, se aplican a países de la ALALC y del Grupo Andino.

Los movimientos de capital se han caracterizado por el uso menos intensivo del crédito externo, particularmente por parte del sector público. El sector privado, por su parte, utilizó extensamente líneas de crédito externo durante 1974. Por otro lado, los registros de inversión extranjera directa, que continúan siendo factor compensatorio para mantener un nivel adecuado de reservas, muestran un descenso permanente y considerable desde 1969.

La estrategia colombiana ante el movimiento de integración andina, estaría basado en cinco frentes de: aceleración del programa de liberación automática, mediante anticipación de fechas límites; el acuerdo sobre un esquema de pagos que permita un comercio ágil y seguro; la intensificación de la integración agropecuaria, aprovechando ventajas comparativas subregionales ante la crisis mundial de alimentos; la revisión de esquemas y propuestas de programación sectorial; y, el acuerdo sobre una política de transporte marítimo a nivel subregional.

En la propuesta entregada por Colombia para la Reunión de Presidentes

<sup>10</sup> Los nuevos porcentajes fijados para el CAT son de 1% para productores distintos del sector agropecuario no-tradicionales y algunos manufacturados; 5% para los demás productos manufacturados y artículos terminados, y 7% para productos tradicionales del sector agropecuario (tabaco, carne, azúcar, ganado, algodón, banano, etc.).

<sup>11</sup> Decreto No. 444/67, artículos 172 y ss.

<sup>12</sup> El proceso de desmonte de los depósitos de pago mínimo anticipado se inició recientemente, tal como se comenta en la sección de importaciones de este capítulo.



Bolivarianos y Sanmartinianos, se observa cómo el país es consciente acerca de la necesidad de agilizar e idear nuevos mecanismos de integración con el fin de

consolidar el Grupo Andino y permitir nuevas fórmulas de acercamiento económico con el resto de los países de América Latina.

# La Política Agraria y el Plan de Desarrollo\*

*Juan Sebastián Betancur Escobar*

## A. Introducción

El presente informe tiene como objetivo principal analizar la política agraria del actual gobierno, y en particular el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) y el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) a la luz de la política agraria seguida en Colombia durante los últimos veinticinco años; las metas y prioridades del desarrollo económico y social esbozadas por el gobierno y muy especialmente de la estructura institucional que hoy en día rige en el sector agrario colombiano.

El trabajo tiene cinco secciones principales. Inicialmente, se resume la evolución de la política agraria 1950-1975; a continuación se describen los objetivos e instrumentos para la ejecución de los programas propuestos. Después de cada descripción se hace un análisis de esos planes y programas.

El Plan de Alimentación y Nutrición pretende lograr el bienestar alimentario de la población de bajos ingresos, a través de un adecuado abastecimiento de alimentos nutritivos, y por medio de un programa subsidiado de alimentos se busca atender de inmediato a los grupos más vulnerables constituidos por madres embarazadas, lactantes y niños hasta de dos años, ubicados en los niveles de ingresos más bajos, del 10% al 20%.

De otro lado, el desarrollo rural integrado concebido como el instrumento más importante para lograr las metas del Plan, tiene por objeto el incremento del ingreso real y el empleo en el sector campesino.

De la lectura cuidadosa de uno y otro documento se percibe rápidamente cómo cada uno de ellos tienen únicamente apreciaciones muy globales tanto a nivel del diagnóstico del problema que se quiere atacar, como de las metas e instrumentos seleccionados. En otras palabras, no se da una cuantificación detallada ni de los problemas, ni de los requerimientos financieros, ni tampoco una

\* El autor desea agradecer la valiosa colaboración prestada por Roberto Junguito, Carlos Ossa y Jorge Pérez en la realización de este Informe Especial.

precisión en las metas que se quieren alcanzar.

Tampoco se plantea en forma explícita, si cambiando la estructura de ciertos cultivos hacia productos que no sólo sean de mayor viabilidad técnica y económica sino de mayor relevancia nutricional podrían lograrse mejoras en la situación del sub-sector tradicional de la agricultura.

Por último, se plantea el gran interrogante, acerca de la factibilidad de llevar a cabo una política cierta de redistribución de ingresos, y mejora real de las clases más desposeídas, objetivo final de ambos programas, a través de los instrumentos que en ellos se reseñan. O si, simplemente se lograrán incrementos en la producción global, posiblemente favoreciendo más al sector comercial por tener capacidad de responder más rápidamente a los requerimientos de producción, dando lugar a no avanzar de la situación inicial en forma importante, característica tradicional de la política agraria colombiana tal como se expresa en la primera sección de este trabajo.

## B. La política agraria 1950-1975<sup>1</sup>

En los últimos 25 años de planeación en Colombia se han establecido como metas prioritarias del desarrollo nacional el logro de un más acelerado crecimiento económico, una mayor generación de empleo y una mejor distribución del ingreso nacional. Especialmente, para el sector agropecuario se ha hecho énfasis en la necesidad de elevar la productividad, estimular las exportaciones, incrementar la disponibilidad de bienes alimenticios para el consumo interno y

hacer más equitativa la distribución de la tierra<sup>2</sup>.

Sin embargo, el cumplimiento simultáneo de las metas fue rara vez efectivo, y en la realidad los instrumentos de política utilizados para dichos fines, tales como las políticas de tecnología, crédito y precios se dirigieron fundamentalmente a incrementar la productividad y la producción de los cultivos comerciales, en perjuicio de la agricultura tradicional y con consecuencias desfavorables sobre los logros de otras metas de política agropecuaria como son la generación de empleo y la redistribución de los ingresos. Esta conclusión no sería tan desalentadora de haber contribuido el proceso de reforma agraria a resolver, aunque fuera en forma parcial, los agudos problemas sociales del campo colombiano. Al predominar el incremento de la productividad sobre los otros objetivos de la política agropecuaria se hace más difícil y remoto el lograr las otras metas. Esto no debe sorprender; no siempre, posiblemente rara vez, se pueden cumplir simultáneamente todos los objetivos, por la existencia de conflictos entre ellos que lo impiden.

Uno de los conflictos que se detecta con mayor frecuencia al analizar la evolución de la política agraria es el que se ha generado entre el crecimiento de la productividad agrícola en cultivos comerciales y la absorción de empleo. Igualmente, se han desarrollado conflictos entre incrementos de la productividad agrícola y la redistribución del ingreso.

Los conflictos entre las metas de la política agraria resultan evidentes en el caso de la mecanización. Su intensifica-

<sup>1</sup> La presente sección se basa en las conclusiones del estudio de FEDESARROLLO, *La Política Agraria en Colombia 1950-1975*, marzo 1975.

<sup>2</sup> Perry, Guillermo, "Introducción a los planes de Desarrollo en Colombia", *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, FEDESARROLLO, 1974.

ción ha resultado no sólo en reducciones en el nivel del empleo sino también en una concentración del ingreso que se ha reflejado tanto en las mayores utilidades de los agricultores comerciales como en los menores salarios reales de la mano de obra desplazada y en los menores ingresos de los agricultores no mecanizados que compiten en la producción con los agricultores comerciales. Así mismo la investigación y la difusión de semillas mejoradas han tenido impacto principalmente en los cultivos comerciales (algodón, arroz, cebada y el cultivo del maíz híbrido en el Valle del Cauca).

El análisis de la forma en que se ha orientado la política de crédito al sector, refuerza el efecto de estímulo a la productividad logrado por la aplicación de las otras políticas. El Fondo Financiero Agrario y su sucesor, el Fondo Financiero Agropecuario, han canalizado más del 80% de sus recursos a los cultivos comerciales y en especial al algodón y el arroz. Naturalmente, el impacto de esta política ha sido la de concentrar el ingreso no sólo por la limitación que se impone a los cultivos de largo plazo sino por encauzarse esta financiación en contra de la agricultura tradicional.

La evolución de la política de precios ha conducido a una conclusión similar. A través del mecanismo de precios de sustentación y el manejo de existencias se ha estimulado en forma efectiva, la producción, especialmente de arroz. En general, esta política ha tenido un efecto de concentración del ingreso en favor de los agricultores comerciales y en contra de los consumidores. Por otro lado, cabe anotar que por la baja proporción de la producción racional de cada cultivo en que ha intervenido el IDEMA no ha permitido una política de estabilización del ingreso a los agricultores. Además, parece haber tenido un efecto muy débil frente a la reducción de los márgenes de

comercialización que gravan al consumidor.

Finalmente, debe recalcarse que la política de reforma agraria no ha operado como elemento de compensación en favor del agricultor tradicional y no ha logrado sus metas. El que no se haya registrado ningún cambio en la distribución de la tierra entre 1960 y 1970 así lo confirma.

La expropiación de tierras durante el tiempo en que se ha venido ejecutando la reforma apenas alcanza a 18.300 hectáreas y el número de familias beneficiadas con los programas de compra y expropiación llega sólo a 12.570, cifra por demás insignificante. Medidas recientes, como la adopción de mínimos de productividad bajos, para fines de clasificación de tierras, y la adopción de la ley de aparcería, sugieren que las intenciones gubernamentales no son las de acelerar la distribución de tierras, sino, más bien las de dar seguridad a la agricultura comercial y fomentar la producción.

En síntesis, en los últimos 25 años se ha seguido una política encaminada a elevar la productividad del sector agrícola que ha logrado su objetivo. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para producir una transformación real en la agricultura colombiana.

De acuerdo a lo señalado arriba se ve bien claro cómo ha habido una inestabilidad a lo largo de los planes de desarrollo presentados en Colombia para mantener adecuadamente el énfasis en las medidas escogidas como prioritarias, y la falta de persistencia de las mismas prioridades señaladas incluso al interior del sector agropecuario.

En esta forma, ciertas políticas han quedado un tanto expósitas por haber sido abandonadas antes de ponerse en plena vigencia, cuando en general se re-

quiere para confirmar o no, su bondad, el paso del tiempo y naturalmente su continua instrumentación y apoyo. Buen ejemplo de esta afirmación parece ser lo que ha sucedido con los programas de Reforma Agraria, que han tenido tantas vicisitudes como años de vida, legislación y evaluaciones. A primera vista y a juicio del autor se considera que a través de una política de Reforma Agraria bien concebida y adecuadamente apoyada habrían podido lograrse a mediano y largo plazo todos aquellos propósitos que animan formalmente a cualquier gestión gubernamental para el sector agrario, como son las aparecidas en los planes de desarrollo económico de los últimos años.

Por lo demás y dicho sea de paso, una política de esta naturaleza hecha con profundidad naturalmente desencadena conflictos y al salir adelante con ella, se comienza a producir un proceso real de redistribución del ingreso, de formación cultural y por consiguiente de redistribución del poder político.

### C. Planes y programas generales para el sector rural

Los principales mecanismos adoptados por el gobierno nacional para dirigir el sector rural comprenden el plan de alimentación, el programa de desarrollo rural integrado, el acoplamiento y puesta en marcha del impuesto de renta presuntiva a la agricultura, además de la continuación de los otros programas tradicionales en este campo. Tal como se comentó en la introducción de este informe es propósito principal de este trabajo discutir los nuevos mecanismos ya que los programas tradicionales poco han cambiado y siguen estando sujetos a las críticas y comentarios efectuados en la sección anterior.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, PAN<sup>3</sup>, tiene como objetivo fundamental "lograr un progresivo bienestar alimentario de las clases socio-económicas menos favorecidas, a través de un abastecimiento adecuado en alimentos nutritivos y en mejorar el estado nutricional de esta población —especialmente de la población infantil— a través de programas de apoyo nutricional directo (distribución de alimentos que complementen la dieta)".

Por su parte, el Programa de Desarrollo Rural Integrado<sup>4</sup> tiene, según el Plan de Desarrollo, dos objetivos fundamentales "racionalizar la vinculación de la economía campesina al mercado" y "buscar el incremento del ingreso real y el empleo en el sector campesino".

Antes de entrar a analizar en forma detallada cada uno de estos programas y sus interrelaciones, debe destacarse que el gobierno los ha considerado como complementarios y como iniciativas que conducen simultáneamente a redistribuir el ingreso y a estimular el crecimiento económico, a través de aumentos en la producción agrícola y, en un futuro, en la productividad de la mano de obra nacional.

#### 1. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición<sup>5</sup>

El documento publicado alrededor del Plan en referencia comprende una introducción en la cual se relacionan sus ob-

<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación, "Plan Nacional de Alimentación y Nutrición", *Revista de Planeación y Desarrollo*. Vol. VI, No. 2.

<sup>4</sup> Departamento Nacional de Planeación, "Esquema Preliminar del Programa de Desarrollo Rural Integrado". *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VI, No. 2.

<sup>5</sup> El análisis de la sección presente se basa en el documento del Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*

jetivos con las metas de desarrollo económico formuladas por el actual gobierno; una justificación o diagnóstico del problema de la nutrición en Colombia y una descripción de los componentes o mecanismos por medio de los cuales se pretende poner en funcionamiento el Plan. En tal sentido, podría afirmarse que el documento contiene los ingredientes básicos de un Plan de Desarrollo<sup>6</sup>, aunque no existe una cuantificación detallada ni de los requerimientos financieros, ni de las restricciones para su ejecución, ni aún del estado inicial de la desnutrición en Colombia, ni una precisión en las metas por alcanzarse.

#### a. El diagnóstico: la desnutrición como problema social

El diagnóstico efectuado sobre la situación nutricional en Colombia es muy breve y únicamente se cuantifica el problema, al establecer, sin hacer ningún tipo de referencia a otros estudios, que “alrededor del 60% de los niños menores de cinco años presentan algún grado de desnutrición”, y que tales “deficiencias nutricionales constituyen la causa básica o asociada del 41% del total de defunciones en los niños menores de cinco años en Colombia”. Por lo demás, el diagnóstico simplemente se limita a enumerar los nocivos efectos de la desnutrición en el desarrollo físico-mental y por lo tanto en la productividad del capital humano.

En la versión actual del Plan no se presenta una descripción de las deficiencias nutricionales de la población colombiana; no se analizan las situaciones en las diversas regiones del país, ni tampoco se compara la situación con las de otros países del mundo. El documento no justifica ante un lector desprevenido la importancia de dicho problema en

Colombia; tampoco analiza la situación de desnutrición en forma tal que permita medir los requerimientos futuros de alimentos o el tipo de bienes agrícolas cuyo abastecimiento necesita proveerse.

En este orden de ideas puede ser interesante tratar de localizar qué núcleos de la población padecen hambre permanente y por lo tanto desnutrición crónica, y cuáles sufren hambre estacional, en épocas de no cosecha por ejemplo, y capturar el dato del tipo de desnutrición que se presenta en este caso, esto es, si es igualmente estacional o más o menos crónica. Puede llegarse además a la distinción que da la literatura sobre el tema, entre la población desnutrida (escasez de calorías y en general de agentes nutritivos) y la población mal nutrida (escasez de proteínas).

#### b. Los instrumentos o componentes básicos del Plan

El análisis de los componentes básicos del Plan constituye la sección central del documento y se le dedica a su descripción y análisis más de dos terceras partes del mismo. Puede afirmarse que la principal virtud de tal sección la constituye el ilustrar cómo un Plan de Alimentación y Nutrición abarca todos los campos de la actividad económica nacional. Esto es:

- Desarrollo agrícola que aumente la productividad de la gran masa campesina con poca tierra dado que allí se produce la mayor parte de los alimentos de consumo directo.

- Compra por parte del Estado de alimentos para aumentar el nivel nutricional del 10% al 20% más pobre de la población.

- Fomento a la industrialización de alimentos con alto poder nutricional.

<sup>6</sup> Guillermo Perry, *op. cit.*



- Suministro de agua potable y aumento de puestos de salud.
- Educación en aspectos nutricionales.
- Distribución subsidiada de alimentos.

Además, se resalta en el documento cómo el Plan implica unas prioridades en materia de inversión pública que, con los programas de educación primaria y desarrollo urbano demandarán la mayoría de los recursos del presupuesto nacional<sup>7</sup>.

Dado que dentro de estos componentes hay algunos que tienen que ver con otros sectores distintos al conocido como agropecuario (industrialización, educación y salud); solamente se hará referencia a los siguientes elementos: Producción de alimentos; organización del sistema de comercialización de alimentos; programa de distribución subsidiada de alimentos.

#### *i. Producción de alimentos*

Para el cumplimiento de los objetivos del Plan se requiere incrementar la disponibilidad de alimentos. El PAN centrará su atención principalmente en el estímulo a la producción interna de los siguientes productos: Leguminosas: frijol, alverja y soya. Cereales: arroz, maíz y trigo. Amiláceas: papa, yuca y plátano. Proteínas animales: especies menores y pescado.

La selección del grupo de alimentos se efectuó aparentemente considerando la calidad alimentaria y nutricional, la correlación entre esa calidad con la frecuencia de consumo y la importancia del producto en el gasto familiar y los costos por unidad de nutriente de cada produc-

to. Sin embargo, debe destacarse que la metodología de análisis no aparece en el documento. Tampoco se indican las metas o necesidades de producción adicional de los diversos productos.

Ahora bien: para llevar a cabo ese estímulo a la producción de alimentos, el PAN señala seis elementos principales, que a continuación se enumeran:

- Investigación y adaptación de nuevas variedades para producción de fincas pequeñas.

- Programa de desarrollo rural integrado, que incluye varios sub-programas que se analizan más adelante.

- Producción alimentaria en la zona cafetera. Se hace notar el peligro que se desprende de la expansión del cultivo del café a costa de los alimentos que allí se producen.

- Programa de expansión del crédito agropecuario a través del Fondo Financiero Agropecuario, también con crédito externo (US\$ 80 millones). Este programa se concentrará en ganadería, en los cultivos comerciales incluidos en el Plan, tales como maíz, trigo, arroz y soya.

- Financiamiento de agriindustrias.

- Fomento pesquero.

Al poner en marcha estos programas naturalmente se plantea un aumento apreciable en la oferta de alimentos, que podría causar eventualmente una baja en el precio de los mismos propiciando un desestímulo en la producción. Para obviar este fenómeno, el PAN, responde en una forma que puede dar lugar a equívocos, que esto puede evitarse a través de un buen manejo del crédito, dirigiéndolo en tal forma que se logre ajustar periódicamente la oferta de alimentos a través de cambios de programas de crédito cuando ciertos precios tengan

<sup>7</sup> Plan de Alimentación y Nutrición, *op. cit.*

bajas demasiado abruptas, y además a través de precios mínimos de sustentación, calculados sólo para garantizar un ingreso mínimo a los campesinos. El IDEMA deberá intervenir en la compra de los alimentos que hacen parte del Plan.

ii. *Organización del sistema de comercialización de alimentos*

Después de analizarse en el documento, cómo las fallas en la comercialización pueden constituir un "factor restrictivo de la situación nutricional de la población", produciendo limitaciones en la demanda y desestímulo en la oferta, se anota, que dada las imperfecciones de tiempo y de lugar que se presentan, hay que propiciar la racionalización del mercado con el fin de obtener reducciones en los costos de comercialización y asegurar la intervención del estado. Para esto el IDEMA asumiría una función rectora en materia de mercado, de acuerdo con las pautas que le indique el gobierno central. La mayoría de las acciones presentadas en el PAN en materia de mercadeo hacen parte de los proyectos de desarrollo rural integrado.

iii. *Programa de distribución subsidiada de alimentos*

El PAN distingue dentro del sector de la población más desposeída que se favorecerá con las estrategias antes señaladas, a una porción aún más vulnerable que la configuran las madres embarazadas, lactantes y los niños hasta de dos años, ubicados en los niveles de ingresos más bajos, del 10% al 20%.

Igualmente, los componentes básicos mencionados antes, alcanzarán su pleno desarrollo a un mediano y largo plazo y por consiguiente su impacto nutricional no se percibirá sino transcurrido ese tiempo. Por estas dos razones "se consi-

dera que un programa de alimentos subsidiados para la población más vulnerable se justifica mientras se logre elevar el estado de nutrición de la población a niveles aceptables".

Este programa tiene dos aspectos:

— Distribución directa de alimentos, para suplir la dieta de los niños menores de dos años.

— Asignación y repartición de cupones a las madres embarazadas y lactantes, por medio de los cuales pueden adquirir ciertos alimentos.

El primero de estos se llevaría a cabo a través de escuelas, centros de salud, salacunas, y centros del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. La distribución que se acompañaría con educación nutricional y con la prestación de algunos servicios mínimos de salud. Este programa contará con financiación del Banco Mundial. Los alimentos y cupones no se donarán, sino que se proporcionarán a muy bajo costo.

Los cupones se facilitarán a través de centros y puestos de salud, tendrán un valor específico y con ellos podrán adquirirse alimentos del programa a través de las redes comerciales privadas existentes, o de los centros de salud, centros del ICBF, etc. Los alimentos que se podrán adquirir mediante cupones serán: mezclas vegetales, con alto contenido proteínico; pastas enriquecidas con proteínas, productos proteínicos derivados de la soya.

2. *Análisis global de los componentes básicos del PAN*

Importa ahora hacer unas consideraciones generales acerca de los instrumentos escogidos para llevar a cabo lo que se ha convenido en llamar componentes básicos del PAN. En la sección

correspondiente a la descripción del PAN, se anotó cómo este Plan no hace referencia explícita al estado inicial de desnutrición en Colombia, ni tampoco a las metas por alcanzarse.

#### a. Producción de alimentos

El Plan no presenta la metodología con base en la cual se procedió a escoger el grupo de bienes alimenticios cuya producción se requiere estimular. En razón de la vaguedad del Plan, resulta difícil evaluar dicha escogencia. Sin embargo llama la atención la no inclusión de la panela como uno de los alimentos del grupo, ya que no sólo cumple con todos los criterios de escogencia, sino que además es una industria estancada desde hace varios años, y cuya producción es llevada a cabo principalmente por minifundistas de ladera.

De otra parte, merece atención especial los correctivos que se sugieren para aminorar los efectos negativos de una oferta amplia de alimentos, como resultado de los estímulos a la producción que contempla el Plan.

A este respecto cabe destacar que el manejo de la política crediticia y de precios sugerida por el Plan resulta difícil de interpretar. La sugerencia entre líneas parece ser la de que en casos de aumentos de producción y bajas de precios, se estimulará al productor a través de programas de crédito subsidiado que le compensen la baja rentabilidad en el futuro. Esta política en conjunto, con el establecimiento de precios mínimos de compra garantizados por el gobierno, no sería otra cosa que el establecimiento de una estrategia de "alimentos baratos" montada en una política de subsidios, política que parece ser contraria a lo expresado por el gobierno y al espíritu que guió la reforma financiera y de estructura de tasas de interés.

#### b. Comercialización

Vale la pena destacar algunos aspectos mencionados en el PAN, dejando de lado algunos muy importantes, como el de la construcción de vías y organización del transporte.

En el PAN se hace énfasis en la necesidad de apoyar la organización de los productores para racionalizar la fase de acopio y concentrar la oferta. Igualmente en apoyar las centrales de abastos o mercados mayoristas, y "se reforzarán los esfuerzos tendientes a la formación de cadenas minoristas".

No obstante, queda por fuera de la presentación hecha por el Plan el gigantesco problema que implicará la presencia del Estado en la posibilidad de comprar las cosechas; en especial, no se detallan las implicaciones que impone el Plan sobre las actividades del IDEMA. Del texto del documento se desprenden algunas funciones definidas, aunque contradictorias para el Instituto. Por un lado, se establece que el IDEMA compre con precios mínimos de sustentación, las cosechas o parte de ellas, de aquellos productos que constituyen la "canasta" del Plan. El IDEMA reorganizará su actividad de acuerdo a las recomendaciones del CONPES<sup>8</sup>. Entre estas se dice que el Instituto debe convertirse en una empresa comercial industrial del Estado, "con el objeto de que actúe racionalmente y que resista las presiones políticas o gremiales"<sup>9</sup>.

Aparentemente ambas posiciones son fundamentadas. Sin embargo, al analizarlas conjuntamente y teniendo en cuenta otras situaciones contenidas en el Plan, no aparece muy clara la viabilidad de aquellas. Al operar un instituto de

<sup>8</sup> Departamento Nacional de Planeación, "Situación del IDEMA", Bogotá, febrero de 1975.

<sup>9</sup> Ibid. página 20.

mercadeo con precios mínimos, únicamente se pretende conceder un precio al agricultor que le minimice riesgos pero que de ninguna manera le garantiza un precio rentable. Tradicionalmente el IDEMA ha operado así, y de ahí que en general la participación del Instituto en la comercialización de las cosechas haya sido relativamente reducida exceptuando la intervención en trigo, y sólo ha logrado hacerse a existencias apreciables cuando ha competido en el mercado a través de precios de intervención.

Las funciones descritas para el IDEMA, le llevarían a manejar existencias, operación no solamente compleja, sino ante todo costosa y eventualmente no rentable, cuando se opera con precios mínimos de sustentación. Por esta razón, es dudoso que un establecimiento industrial y comercial del Estado, que por definición está diseñado para no dar pérdida, y que funciona con patrimonio propio, pueda llevar a cabo operaciones de tan grandes riesgos.

Pero además, ¿cómo puede el Estado asegurarse unas existencias para dar cabal cumplimiento a los requerimientos del programa subsidiado de alimentos? Es dudoso que sea posible hacerse a esas existencias, con precios mínimos de sustentación. Tal vez haya que recurrir a otro esquema de precios, mediante convenios con agricultores u otros semejantes, pero de todas maneras precios competitivos en el mercado. Por consiguiente, en la práctica estarían coexistiendo para una serie de productos de los favorecidos por el PAN, dos precios de compra por parte del Estado, todo esto independientemente de quien haga las compras de alimentos.

La selección de alimentos que se entrarían a subsidiar (pastas enriquecidas y productos derivados de la soya) revive el problema de la importación de trigo que se requeriría para la elaboración de

pastas con su consiguiente implicación en términos de subsidio a este producto.

En síntesis, no aparece claro, en qué forma el Estado va hacer frente al problema de la garantía de comprar, o la necesidad de hacer existencias, o los instrumentos para hacerlo, tanto en términos de entidades como de precios. Tampoco se puede dejar pasar desapercibido el problema de almacenamiento en todos sus aspectos: capacidad actual y necesidades futuras.

### c. Distribución subsidiada de alimentos

Es evidentemente una política de las conocidas como paternalistas. Conlleva enormes peligros dada la educación de nuestras gentes y dada la misma organización de la administración pública colombiana; además, y a pesar de que allí se advierte la imposibilidad de atender desde el comienzo a todos los sectores más pobres de la población, e incluso a todas las familias de ese mismo nivel mínimo de ingresos, con niños menores de dos años, obviamente el criterio adoptado contiene elementos un tanto difíciles de controlar en sus efectos como son los siguientes:

En primer lugar no se ve claro, cómo se haría el control de esos bonos o cupones, para impedir que se creen mercados artificiales o no buscados (mercado negro), reduciendo la efectividad del programa de nutrición. Esto evidentemente no anularía el efecto redistributivo. Sin embargo, cabe preguntarse si el mismo efecto no podría lograrse a través de un sistema administrativo menos complicado que el de los cupones.

En segundo lugar, en Colombia ya se han ensayado políticas semejantes a través del programa mundial de alimentos (alimentos regalados) o a través de restaurantes escolares o similares, y a través

de los llamados mercados populares del IDEMA, sin que ninguno de ellos haya tenido ni una cobertura importante, ni unos resultados, aún parciales, que permitan defenderlos realmente.

En tercer término, partiendo de la base tantas veces mencionada de que todos estos planes y programas buscan propender por estimular la agricultura tradicional, surge el temor que pueda suceder lo contrario, esto es, que a corto plazo, el Estado estaría favoreciendo a quienes tienen ya una capacidad de producir a escala, tanto a nivel de empresa agrícola como de proceso agroindustrial de alimentos, al adquirir esos productos escogidos, para distribuirlos a menor precio.

Finalmente, no se puede perder de vista que la mala nutrición en Colombia no es otra cosa que un síntoma grave de pobreza, cuyo tratamiento merece plantear e insistir en soluciones de fondo.

### 3. Programa de desarrollo rural integrado<sup>10</sup>

El programa tiene, según se ha expresado, dos objetivos fundamentales "racionalizar la vinculación de la economía campesina al mercado e incrementar el ingreso real y el empleo". Puesto que el desarrollo rural tiene entonces, como intención la reducción de la pobreza, el programa tiene que estar dirigido a incrementar la producción y elevar la productividad. El programa además, se relaciona con la modernización de la sociedad rural y con su transición de un estado de aislamiento a su integración con la economía nacional<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Departamento Nacional de Planeación, "Programa del Desarrollo Rural Integrado, Esquema Preliminar", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VI, No. 2.

<sup>11</sup> Banco Mundial, "Rural Development", *Sector Policy Paper*, 1975.

Según el programa propuesto por el gobierno, para lograr tales objetivos, "es necesario atacar *todas* aquellas variables que tienen que ver con la producción (crédito, tecnología, trabajo)<sup>12</sup>; la comercialización y el desarrollo de la fuerza de trabajo (educación, salud, etc.)". Entre los instrumentos que han sido escogidos para ejecutar el programa figuran entonces inversiones en infraestructura física y social; la investigación y extensión de tecnología; el crédito y mercadeo.

En relación con la transferencia de tecnología, el programa hace énfasis en que la investigación debe partir de las prácticas tradicionales del campesino, teniendo en cuenta además las condiciones concretas de cada región. Se busca pues, establecer una tecnología que conduzca a economizar tierra y capital, frente a aquella que se dirige a economizar trabajo.

En lo que respecta a crédito, el documento puntualiza que debe otorgarse en función de la capacidad productiva del campesino y no con base en su patrimonio.

Por su parte, los servicios de mercadeo buscan evitar la inestabilidad de los precios y reducir el margen de comercialización. Para lograr dichos propósitos se impulsará la organización de productores. Los otros aspectos de la política de mercadeo ya fueron descritos anteriormente.

Como procedimiento a seguir se establece que el programa tendrá prioridad en aquellas "regiones que puedan responder más fácilmente a estímulos para el aumento de la productividad y que hayan recibido una asignación desigual o dispersa del gasto público dando lugar a

<sup>12</sup> Nótese que no se tiene en cuenta la tierra como variable relacionada con la producción.



un estancamiento en el desarrollo de su potencial productivo".

Actualmente el programa está en la fase de preparación de un proyecto de solicitud de crédito externo al BID y al BIRF y se espera que comenzarán a realizarse estas inversiones a partir de enero de 1976. Estos créditos tendrán un monto de US\$ 120 millones (US\$ 50 provenientes del BID y US\$ 70 del BIRF). La contrapartida nacional será de otro tanto. El 60% de este total se destinará a inversiones en crédito, extensión y mercadeo.

La responsabilidad de la ejecución recaerá en la Caja Agraria, quien se combinará con las otras entidades del sector de acuerdo a las funciones que desempeñe.

#### 4. *Análisis global del DRI.*

Vale la pena comentar ahora algunos puntos y establecer si los instrumentos escogidos por el programa para lograr el propósito de buscar el bienestar del 50% más pobre de la población son suficientes y adecuados.

##### a. Cobertura y beneficiarios del DRI

En general, un proyecto de este tipo debe identificar el grupo de beneficiarios en forma tal que incluya la categoría de personas, el número de beneficiarios y su localización<sup>13</sup>. A este respecto, cabe destacar que en los documentos hasta ahora publicados por el Departamento Nacional de Planeación, no se hace referencia explícita al tipo de beneficiarios potenciales. El Plan de Alimentación y Nutrición indica que los beneficiarios del DRI serán los minifundistas, aparentemente de zonas distintas a la cafetera. Por otro lado, el documento del DRI

señala que "se dará prioridad a aquellas regiones que sean más susceptibles de lograr incrementos de productividad", consideración que no descartará la posibilidad de incluir como beneficiarios del programa a los "medianos agricultores" o a los aparceros<sup>14</sup>, grupos ambos diferentes de los minifundistas a que hace referencia el PAN. En resumen, no parece que el programa haya efectuado una escogencia clara del sector de campesinos beneficiarios, identificando exactamente el grupo de ingresos que se quiere favorecer.

##### b. El alcance del programa

Dado el estado de generalidad en que se encuentra el Programa de Desarrollo Rural propuesto por el gobierno parece, a primera vista, inconveniente, comenzar con un grupo de proyectos de la magnitud propuesta (US\$ 240 millones), sin que se haya evaluado y divulgado suficientemente la experiencia obtenida en los programas de Desarrollo Rural del ICA y en los asentamientos campesinos promovidos por el INCORA.

##### c. El desarrollo rural y la Reforma Agraria

Un elemento que sorprende por su ausencia, en los planes gubernamentales en referencia, es el papel que jugaría el INCORA y en general la Reforma Agraria<sup>15</sup>, ante todo porque existen un conjunto de normas que regulan el sistema de propiedad en el campo y además existe una institución como el INCORA que tiene unos recursos, unas inversiones y naturalmente unas obligaciones. De otra parte, es obvio que una política de

<sup>14</sup> La ley 6a. de 1975 ha revivido y estimulado el contrato de aparcería como sistema de explotación de la tierra.

<sup>15</sup> En efecto, en el documento del DRI se desconoce al INCORA como entidad preponderante en la ejecución de los programas de desarrollo rural.

<sup>13</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, página 10.



redistribución de la tierra debe tener un papel importante en cualquier estrategia dirigida a mejorar el nivel de vida del sector más pobre de la agricultura, pues la subsistencia del campesino depende en gran medida de su control sobre la tierra. En tales circunstancias podría afirmarse que "una reforma agraria es un elemento necesario de un programa de desarrollo rural"<sup>16</sup>.

La eficacia de la Reforma Agraria como instrumento redistributivo en Colombia parece ser generalmente aceptada. A este respecto, los pocos estudios que se han hecho sobre distribución de ingreso en Colombia, enfocan la utilidad de la reforma agraria en ese contexto<sup>17</sup>.

Así, el estudio "La distribución del ingreso en Colombia", cuando habla de los factores determinantes de la distribución del ingreso, dice:

"No cabe duda de que la mala distribución de la propiedad rural es una de las causas principales de la gran dispersión en los ingresos agrícolas. Los ingresos altos corresponden a personas con fincas grandes y los grupos más pobres son los jornaleros sin tierra y las 300.000 personas que tienen fincas de una hectárea".

Además dicho estudio afirma que al repartir la tierra no sólo se mejora la distribución del ingreso, sino que esta repartición llevaría a un aumento sustancial en la producción agrícola.

"En resumen parece que en el campo una redistribución de la propiedad mejoraría significativamente tanto la distribución de ingresos como la producción agrícola y el empleo".

A su vez, en el artículo "Distribución de Fincas por Tamaño..." se dice cómo generalmente se plantea un "con-

flicto" entre el crecimiento de la producción y la distribución del ingreso. Trata con mucho cuidado, cómo deben tomarse las decisiones que afecten el tamaño de las unidades agrícolas, y en fin, después de muchas consideraciones y análisis, concluye en la siguiente forma:

"Los datos presentados indican que a menos que se encuentre una solución por fuera del sector agrícola, no existe una solución rápida para la inequitativa distribución del ingreso dentro de este sector que no involucre una redistribución de la tierra como componente fundamental".

A pesar de estos análisis que han aparecido en la literatura económica colombiana, todo parece indicar que la política de desarrollo rural integrado, se plantea como una sustitución a una política real de Reforma Agraria. Con lo cual se pueden lograr aumentos importantes en la producción, en la productividad por unidad de superficie; pero no es claro, que se logren disminuciones sensibles en la brecha entre los ingresos del sector más pobre de la población rural y el de mayores recursos; e incluso que nuevamente se aplase la meta que se conseguiría a mediano y largo plazo, de mejorar la distribución de la riqueza y de incrementar aún más la producción.

Finalmente, de la lectura del conjunto de documentos que integran el Plan de Desarrollo, se desprende la crucial importancia que le otorga el gobierno a la Reforma Tributaria, como pieza fundamental del Plan y de su política económica. Aparentemente, el esfuerzo redistributivo de la política gubernamental se va a canalizar a través del sistema fiscal. En estas circunstancias, se podría concluir que otros mecanismos redistributivos como la Reforma Agraria no son prioritarios en la estrategia de desarrollo del actual gobierno, ya que posiblemente se considera que estos instrumentos no tendrían la efectividad deseada en el largo plazo y en el corto plazo podrían desestimular la producción.

<sup>16</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, página 6.

<sup>17</sup> Véase Miguel Urrutia, "La distribución del ingreso en Colombia" y Berry Albert, "Distribución de Fincas por tamaño, distribución del ingreso y eficiencia de la producción agrícola en Colombia", en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*. FEDESARROLLO, Bogotá, 1974.

# El Plan de Desarrollo y la Política Industrial

## A. Introducción

Aunque no se conoce todavía el documento oficial de política industrial del Plan de Desarrollo, varias exposiciones de voceros del gobierno permiten esbozar, preliminarmente, la orientación y los lineamientos globales de esta política en el futuro cercano<sup>1</sup>. El propósito inicial de este Informe Especial es, entonces, el de presentar los enunciados básicos de política industrial que se desprenden de las declaraciones gubernamentales. El otro objetivo, es el de efectuar un análisis comparativo de los planteamientos de política industrial consignados en los anteriores planes de desarrollo, con el fin de señalar analogías y diferencias en su orientación general, objetivos y contenidos conceptuales.

## B. La política industrial en los planes de desarrollo 1960-1975

El estudio obtenido de los planes colombianos de desarrollo revela, bastante

claramente, la forma en que ha evolucionado la concepción que los sucesivos gobiernos han tenido respecto a la orientación del desarrollo industrial del país. Por ello, los planes sirven de base para comparar los lineamientos generales y los objetivos prioritarios de la política industrial en diferentes períodos durante los últimos quince años.

### 1. *El Plan Decenal y la política industrial*<sup>2</sup>

Las metas de producción del sector industrial para el período 1960-1970, contenidas en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (1960-1970) que se conoció como el Plan Decenal, respondían fundamentalmente a tres objetivos:

— El abastecimiento de bienes manufacturados en las magnitudes que determinará la demanda.

<sup>1</sup> Informe Presidencial al Congreso sobre el Estado de Emergencia Económica; discursos del Ministro de Desarrollo Económico, del Director del Departamento Nacional de Planeación y del Gerente del Instituto de Fomento Industrial, IFI.

<sup>2</sup> *Plan General de Desarrollo Económico y Social (1960-1970)*, Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Bogotá, 1961.

— El estímulo al ahorro y a la generación de divisas para aliviar problemas de balanza de pagos y

— La creación de nuevos empleos de alta productividad que permitieran aumentar los ingresos y, por consiguiente, el poder de compra de importantes grupos de la población.

Respecto al primer objetivo, se recomendaba facilitar a la industria la manera para que respondiera “fluidamente” a los requerimientos de la demanda, otorgándose entonces a la política industrial las siguientes funciones:

— Vigilar y controlar las formas monopolísticas de producción.

— Asegurar la suficiente disponibilidad de divisas para importar del exterior los bienes intermedios y de capital requeridos.

— Asegurar la disponibilidad y el aprovechamiento correcto de los recursos financieros, y

— Mejorar los procedimientos técnicos y la capacidad administrativa de las empresas.

El crecimiento de la demanda interna por bienes de consumo principalmente y la absorción de la artesanía por el sector fabril se señalaban igualmente en este plan como los determinantes más importantes del desarrollo industrial que se requeriría para los siguientes 10 años. El Plan indicaba además que la continuación del proceso de sustitución de importaciones constituía una necesidad para el desarrollo económico del país frente a las dificultades para diversificar e incrementar las exportaciones aunque, hacía énfasis en una política más racional de sustitución, integrante de una estrategia consistente de desarrollo industrial y no simplemente “resultado forzoso y por lo común improvisado de

una escasez accidental o crónica de divisas... (pues) la industrialización no puede ser exclusivamente una respuesta a las dificultades de balanza de pagos”<sup>3</sup>.

Por último, el Plan Decenal señaló explícitamente que en el proceso de sustitución de importaciones como en el aumento de importaciones, “corresponde el papel principal a las industrias típicamente productoras de bienes de capital e intermedios, y en especial a las metálicas básicas, metalúrgicas de transformación, químicas y de papel y pulpa”<sup>4</sup>.

## 2. *La política industrial a fines de la década pasada*

En el plan de desarrollo de 1969 se propone nuevamente un esfuerzo intenso de industrialización orientado especialmente hacia la sustitución de importaciones y en segundo lugar a la exportación. En la sustitución de importaciones considera como áreas prioritarias: papel, pulpa, química, acero, metalúrgicas y mecánica; en cuanto a exportaciones, azúcar, madera, químicos, acero y cemento. Para el logro de estos propósitos, el plan recomendaba doblar el ritmo de inversión industrial, alterar la estructura del arancel y gravar simultáneamente el consumo suntuuario mediante tarifas más progresivas en el impuesto de ventas<sup>5</sup>. Y, para promover las exportaciones destacaba la importancia de estimularlas mediante subsidios (el CAT y otros incentivos) y el adecuado manejo de la tasa de cambio para que ésta reflejara el valor de la escasez de divisas, la labor de merca-

<sup>3</sup> *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, Parte II, página 363.

<sup>4</sup> *Ibid.*, página 298.

<sup>5</sup> *Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1969.

deo del Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, y modificaciones a la legislación laboral.

Un año más tarde, en el plan de 1970 se iba a dar mayor énfasis al fomento de las exportaciones industriales como uno de los elementos prioritarios de la política industrial<sup>6</sup>. De la misma manera, aunque el plan de 1969 concedía atención al problema de empleo en el sector manufacturero y reconocía la necesidad de modificar los precios relativos de los factores capital y mano de obra, es el plan de 1970 el que convierte al empleo en un objetivo prioritario<sup>7</sup>. La política de distribución más equitativa del ingreso, que planteaba también este último plan, perseguía producir cambios en la estructura de la demanda, en favor de productos en cuya elaboración se hace uso intenso de mano de obra, recomendación formulada explícitamente en el informe de la Organización Internacional del Trabajo.

Finalmente, el plan de 1969 destacaba la importancia de la integración de mercados con otros países (en grupo y por acuerdos bilaterales) y el plan de 1970 otorgaba especial atención a la consolidación del Pacto Andino. En otro sentido, el del desarrollo regional más equilibrado, este último plan recomendaba mayor descentralización industrial.

### 3. La Política Industrial y Las Cuatro Estrategias<sup>8</sup>

Es a partir de Las Cuatro Estrategias cuando se señalan como objetivos bási-

cos de la política industrial el crecimiento de las exportaciones de bienes manufacturados intensivos en el uso de mano de obra, la modificación de la estructura de producción y el logro de una mayor integración industrial. En su diagnóstico sobre el estado del desarrollo industrial del país, este documento destaca los efectos nocivos del proteccionismo excesivo y las restricciones inherentes a la continuación de la política de sustitución de importaciones: demanda interna limitada, distorsiones arancelarias y efectos negativos de la sustitución de importaciones sobre la balanza de pagos y el empleo.

Por las razones anteriores, Las Cuatro Estrategias planteaban abandonar la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, considerando que las posibilidades de sustitución fácil habían dejado de existir en el país varios años atrás. Se propuso trasladar el énfasis de la política industrial hacia el fomento de las exportaciones de manufacturas y preferentemente, de aquellas intensivas en el uso de mano de obra. Esta modificación de la política permitiría obtener divisas adicionales y crear nuevas oportunidades de empleo contribuyendo por tanto, significativamente, a solucionar los problemas de balanza de pagos y de desempleo. Con todo, se reconocía que la estructura proteccionista vigente (caracterizada básicamente por la existencia de aranceles muy dispersos y altos, en promedio, por un sistema de licencias de importación y por la sobrevaluación de la tasa de cambio) era altamente restrictiva para el logro de un crecimiento rápido de las exportaciones de manufacturas, al hacer mucho más rentable diversificar la producción y destinarla al mercado doméstico, que especializarse y producir para los mercados mundiales.

Las Cuatro Estrategias proponían, entonces, modificar la protección efectiva

<sup>6</sup> *Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973*. Departamento Nacional de Planeación.

<sup>7</sup> Este plan estuvo influido por el estudio de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, *Hacia el Pleno Empleo*.

<sup>8</sup> *Las Cuatro Estrategias*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1972.

que se otorgaba a la industria nacional, teniendo en cuenta las considerables diferencias que el régimen de licencia previa y de prohibida importación había introducido entre los precios nacionales y los internacionales. Los niveles relativos de precios internos deberían ajustarse a los que indicara un arancel bien estructurado. En este último sentido, se señaló la conveniencia de buscar un nivel más uniforme de protección (con algunas excepciones en los casos de industrias nacientes y básicas) y se recomendó disminuir la protección arancelaria concedida a los bienes de consumo, aumentando la otorgada a los bienes de capital y a las materias primas. Por otra parte, se consideró importante hacer más atractiva la actividad de exportación de manufacturas intensivas en mano de obra mediante medidas gubernamentales complementarias, tales como la provisión de crédito para capital de trabajo, la financiación de exportaciones, el movimiento de la tasa de cambio y el mantenimiento del Certificado de Abono Tributario.

Como ya se mencionó, otro objetivo importante de la política industrial en el período 1971-1974 fue el de reorientar la estructura productiva industrial, dando énfasis a la producción de bienes de consumo masivo. La mayor producción de manufacturas de consumo masivo se destinaría tanto a los mercados nacionales como a los extranjeros. Por otra parte, se consideraba que la estrategia de redistribución del ingreso debería consistir en dar un mayor poder de compra a los sectores pobres de la población, creando así una demanda adicional por bienes industriales de consumo masivo, que tendría que ser atendida mediante una expansión de la producción de estos<sup>9</sup>. Igualmente, se creía que el país

debería aprovechar su ventaja comparativa exportando bienes en cuya producción se empleará en forma intensiva la mano de obra, condición que reúnen muchas manufacturas de consumo masivo.

Por último, la mayor integración vertical aparecía en Las Cuatro Estrategias como otro objetivo de política industrial. Para ello se buscaba estimular la producción de manufacturas intermedias que utilizaran recursos naturales abundantes en el país y promover la producción de bienes de capital, en forma selectiva, teniendo como referencia las necesidades de las industrias productoras de bienes de consumo, las posibilidades de exportación y las necesidades de la estrategia de construcción.

#### *4. De la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones*

A principios de la década de los sesentas se reconocía aún que la sustitución de importaciones era una necesidad para el país, dadas las dificultades para incrementar y diversificar las exportaciones y las crisis periódicas de balanza de pagos. Por ello, la sustitución de importaciones continuaba constituyendo el eje fundamental del proceso de industrialización y la política industrial se orientaba fundamentalmente a mantener unas condiciones adecuadas para que el proceso continuara normalmente dentro de un ambiente marcadamente proteccionista para la producción nacional.

Con el fin de reducir las fluctuaciones en los ingresos de divisas y aumentar la capacidad de importación del país, se inició desde 1967 una política de promoción y diversificación de exportaciones. La expedición de un nuevo arancel, y el régimen de cambios y promoción de exportaciones que estableció el Decreto 444 de 1967, dieron un impulso significativo a esta política. Las consecuen-

<sup>9</sup> A su vez ello traería como consecuencia una mayor utilización de la capacidad instalada en algunas industrias.



cias de estas medidas comenzaron a sentirse al terminar la década anterior. Es claro que a partir de este momento la política industrial empieza a conceder una mayor importancia a la expansión de las exportaciones de manufacturas, a la generación de empleo, a la modificación de la estructura de producción industrial, a la integración de mercados con otros países y a la descentralización industrial.

El cambio de énfasis en las guías directrices de la política industrial, detectado a fines de los sesenta, se refuerza en la primera mitad de la presente década, período en el cual la economía colombiana comenzó a experimentar una situación más holgada de balanza de pagos, al crecer rápidamente las exportaciones no tradicionales, debido en buena parte, a una nueva situación interna pero también a la evolución de los precios internacionales. El cambio se nota, además, en la menor atención gubernamental por los proyectos industriales de gran magnitud orientados hacia la sustitución de importaciones; más bien, empezó a generarse un interés por estimular el desarrollo de proyectos de extracción de minerales, como en el caso del carbón y del níquel.

### C. La política industrial en el nuevo Plan de Desarrollo

Las declaraciones y los documentos oficiales permiten establecer que el gobierno considera necesario impulsar un desarrollo industrial eficiente, acelerando el proceso de apertura al mercado internacional de la economía colombiana y estimulando al sector privado para que pueda competir ventajosamente en el área industrial, limitándose el sector público a diseñar unas reglas del juego claras dentro de las cuales pueda desarrollarse adecuadamente la industria<sup>10</sup>.

Adicionalmente, el Presidente de la República ha recalcado la necesidad de "adelantar una política industrial global, impuesta además por los compromisos en el Pacto Andino, y de que las decisiones sobre programación dentro del Acuerdo de Cartagena puedan tomarse como parte de una política industrial congruente", considerando que "una política industrial explícita facilitará la negociación de la programación sectorial dentro del Acuerdo y determinará los sectores que deben reservarse para el país"<sup>11</sup>.

En general, la política industrial del gobierno parece responder al objetivo general de eficiencia y asignación óptima de recursos. Sin embargo, las siguientes metas específicas también se contemplan:

#### 1. Generación de empleo

Repetidamente el gobierno ha manifestado que la política de desarrollo que ejecuta persigue acompañar el crecimiento con la distribución del ingreso, sin que, globalmente, aparezca el objetivo empleo como prioritario. Se tiene entendido, sin embargo, que el nuevo Plan de Desarrollo tendrá una sección dedicada al problema del empleo.

A nivel sectorial, el gobierno considera que la industria puede contribuir a la creación de empleo, en especial exportando bienes en cuya producción se utilice intensivamente la mano de obra. Como se vió, este propósito no es novedoso ya que desde el plan de 1970 se daba énfasis prioritario a la promoción de la exportaciones y a la mayor generación de empleo en el sector industrial.

En especial, se ha llamado la atención sobre el papel que pueda jugar la peque-

<sup>10</sup> Nueva política industrial, El Tiempo, viernes 13 de junio de 1975, página 6 B.

<sup>11</sup> Informe Presidencial sobre el Estado de Emergencia Económica, Bogotá, D.E., segunda edición, página 78, noviembre, 1974.



ña y mediana industria en la generación de empleos. Aunque tampoco se trata de utilizar este mecanismo por primera vez, ya que en el informe de la OIT se recomendaba dar énfasis al fomento de este tipo de empresas, se intenta ahora dar, en la práctica, un apoyo importante a la pequeña y mediana industria lo cual parece oportuno si se tiene en cuenta que el ritmo de crecimiento de ésta fue sustancialmente menor que el de la gran industria en la década 1960-1970. Es conocido además, que son las pequeñas y medianas empresas las que crean mayor número de empleos por unidad de capital, de tal forma que su estímulo tendría repercusiones positivas en la solución del problema de desempleo. Debe comentarse, sin embargo, que hasta el momento no se ha contemplado el papel de la artesanía en la creación de empleos, aspecto poco tratado en planes anteriores, a pesar de que la industria artesanal mostró en el pasado dinamismo en la generación de empleos<sup>12</sup>.

En lo que se refiere a modificación en los precios relativos de los factores los documentos oficiales no mencionan, como en el pasado, su alteración con el fin de estimular la absorción de empleo por parte de la industria. Sin embargo, la reforma financiera, al disminuir la presión sobre el crédito, ha liberado recursos financieros en el mercado institucional de los cuales pueden disponer ahora las pequeñas y medianas empresas<sup>13</sup>.

## 2. *Reorientación de la estructura de producción y de los patrones de demanda*

Reorientar la estructura productiva y cambiar los patrones de demanda fue, como ya se comentó, una recomendación explícita del informe de la OIT. Ejecutar esta recomendación requería, sin embargo, modificar el sistema de tributación para, de una parte, generar una demanda adicional por bienes de consumo masivo y, de otra parte, desestimar la producción de bienes suntuarios.

La administración actual, al diseñar y poner en práctica la reforma tributaria de 1974, buscó "ajustar los patrones de demanda a nuestras posibilidades y desechar el modelo de una sociedad de consumo"<sup>14</sup>. Para lograr esta meta, el gobierno intenta mediante el plan de estabilización y la política de gasto público aumentar el ingreso real del 50% más pobre de la población para incrementar así la demanda por bienes de consumo masivo y, simultáneamente, mediante los cambios en los impuestos de ventas desestimar la producción de bienes suntuarios. De allí que las medidas fiscales tengan el claro propósito de alterar la estructura industrial del país y por lo tanto estén estrechamente relacionadas con la política industrial.

Hay que anotar, sin embargo, la dificultad implícita en cambiar los patrones de producción en el corto plazo. Bien puede afirmarse que el tipo de industria que existe en el país se ha generado para satisfacer las necesidades de grupos de la población diferentes al 50% más pobre y que, en el proceso de modificar la estructura de la industria pueden presentarse problemas serios de baja utilización de la capacidad instalada, aspec-

<sup>12</sup> Estimativos de generación de empleo en la artesanía señalan que ésta generó 70.000 empleos nuevos entre 1964 y 1970 mientras la industria fabril creaba, en el mismo período, 46.000 empleos nuevos.

<sup>13</sup> De la Encuesta Industrial que se presenta en esta entrega de COYUNTURA ECONOMICA se desprende que son las pequeñas y medianas empresas las que con mayor frecuencia deben acudir al mercado extrabancario para su financiación.

<sup>14</sup> Informe Presidencial sobre el Estado de Emergencia Económica, op. cit. página 78.

to por el cual el gobierno no ha mostrado mayor preocupación a juzgar por lo consignado en los documentos que hasta el momento se conocen<sup>15</sup>.

Finalmente, dentro de la estrategia de mejorar los niveles nutricionales de la población, especialmente de la de bajos ingresos, se ha destacado la importancia de aumentar la producción de las industrias de transformación y preparación de alimentos. Sin embargo, no se ha establecido si las empresas que se encargarían de la producción de este tipo de bienes estarán bajo responsabilidad del sector público o del privado, y de ser este último el caso, los estímulos o incentivos especiales que se les otorgarían.

### 3. *Diversificación Industrial*

El proceso de sustitución de importaciones que ha experimentado el país llevó, entre 1945 y 1972, a una disminución de la dependencia por importaciones, especialmente de la de bienes intermedios. La dependencia de bienes de capital importados, por su lado, se redujo apenas ligeramente, en especial desde 1968, dado que la sustitución de importaciones en bienes de capital avanzó a partir de este año a un ritmo menor del que se registró hasta ese momento. La sustitución de importaciones se ha vuelto más costosa además de que, el énfasis de la política industrial en la promoción de exportaciones llevó, en la práctica, a que el ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales influyera poderosamente en el incremento de la producción y del empleo industrial.

<sup>15</sup> Tanto el Banco Mundial como FEDESARROLLO han encontrado altos niveles de utilización de capacidad (superiores a los dos turnos) en los últimos tres años lo que explicaría la poca preocupación del gobierno a este respecto. Un cambio estructural como el planteado, haría que el problema de capacidad instalada resurgiera.

El gobierno ha manifestado que una de las metas de la política industrial es la de buscar un desarrollo industrial eficiente mediante incentivos no discriminatorios a la producción de bienes que no sean de consumo. Ha considerado conveniente hacer menos vulnerable la estructura industrial a las condiciones cambiantes de los mercados externos y diversificar dicha estructura, estimulando la producción en el país de bienes de capital e intermedios que sirvan de insumos básicos para las industrias de bienes de consumo.

El planteamiento gubernamental es todavía muy general. En último término el dilema al cual se enfrenta la actual administración es el de si se continúa o no el proceso de sustitución de importaciones. Para cualquier solución que se adopte al interrogante anterior el gobierno parece haber dejado la puerta abierta, lo cual daría oportunidad al IFI para realizar proyectos en aquellas ramas de producción de bienes de capital que el Estado decida reservarse para su explotación.

Para el logro de un desarrollo industrial eficiente, que incluya la producción de bienes de capital, materias primas y bienes intermedios, el gobierno ha anunciado que está trabajando en la creación de una protección arancelaria adecuada a las industrias mencionadas<sup>16</sup>. Una vez se conozca más cabalmente la filosofía y el contenido de una reforma arancelaria será más fácil medir su impacto sobre la estructura industrial del país. De todas formas, como lo afirmaba un estudio de FEDESARROLLO el año pasado, "un análisis a nivel de sector industrial muestra, en general, un grado alto de dispersión en las tarifas arancelarias y, aunque en promedio el sector puede tener un nivel adecuado de protección,

<sup>16</sup> *Nueva Política Industrial*, El Tiempo, op. cit.

en términos de los objetivos de desarrollo industrial que se hayan fijado previamente, pueden existir productos dentro del mismo sector que se encuentren excesivamente protegidos, y otros altamente desprotegidos"<sup>17</sup>. En estas condiciones el gobierno bien puede proceder a corregir la dispersión en tarifas y a buscar sus objetivos de política industrial haciendo uso, entre otros, del instrumento arancelario.

#### 4. *Descentralización Industrial*

Otro propósito del actual gobierno es el de buscar un desarrollo industrial más equilibrado geográficamente, con el fin de que las distintas regiones del país estén en capacidad de integrarse al proceso de industrialización y participar en sus beneficios. Esta preocupación del gobierno tampoco es nueva. A fines de los años sesenta el Departamento Nacional de Planeación, DNP, comenzó a trabajar en el diseño de políticas de desarrollo regional y urbano, para lo cual construyó un modelo de regionalización<sup>18</sup>. En 1970, el 82.5% del valor agregado de la industria y el 81.4% del empleo se originaba en las cuatro principales ciudades del país. Se detectó, además, que las otras ciudades redujeron entre 1953 y 1970 su participación dentro del total del valor agregado y el empleo industrial, cifras que confirman la magnitud del problema de concentración industrial.

Es aparentemente poco lo que se ha avanzado en la implementación de una política de descentralización, aunque

una afirmación definitiva requeriría la existencia de estadísticas recientes. De todas maneras, es claro que el propósito de descentralizar tiene que traducirse en medidas específicas para que pueda avanzarse en esa dirección. El gobierno así parece haberlo entendido; desde agosto de 1974 no se permite la localización de nuevos proyectos de inversión extranjera en las cuatro ciudades principales, a pesar de que estos pueden ser ubicados dentro de distancias relativamente cortas de esos centros urbanos, opción que han preferido los empresarios extranjeros en vista de que los costos de transporte y la proximidad a los mercados parecen factores determinantes de la decisión empresarial. Igualmente, el gobierno ha anunciado su interés en descentralizar algunas empresas estatales aunque es poco lo que se ha realizado en este sentido.

Vale la pena comentar, por último, que en la implementación del Plan de Alimentación y Nutrición el gobierno puede buscar el establecimiento de agrindustrias en centros urbanos pequeños, contribuyendo así a la generación de empleo y a la descentralización, iniciativa que ya ha tomado la Federación Nacional de Cafeteros. En general, la creación de condiciones (infraestructura, crédito y asistencia técnica) para la localización de pequeña y mediana industria en ciudades intermedias puede constituir un estímulo importante para la inversión en ellas pudiéndose así lograr en forma simultánea los principales objetivos de la política industrial.

En síntesis, la concepción de base de la política industrial del actual gobierno parece ser la de orientar la acción del sector privado, mediante la fijación de reglas de juego claras, más que la de favorecerla, a través de subsidios o incentivos especiales, o la de que sea el mismo Estado el responsable de su ejecución, por medio de su intervención directa.

<sup>17</sup> *Algunos Aspectos de la Estructura de Control a las Importaciones en Colombia*. COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV, No. 3, Octubre 1974.

<sup>18</sup> Para mayor información ver: *Políticas de Desarrollo Regional y Urbano, Modelo de Regionalización*, Revista de Planeación y Desarrollo, Vol. II, Octubre 1970, número 3.

# El Problema de la Vivienda y el Plan de Desarrollo

Rodrigo Losada Lora

## A. Algunas características generales

Las principales ciudades colombianas están creciendo vertiginosamente. Bogotá puede tener hoy en día 3.7 millones de habitantes, pero abrigará cerca de 5.1 millones en 1980, y alrededor de 8.5 millones en 1990<sup>1</sup>. Es uno de los ritmos de crecimiento urbano más acelerado entre las grandes ciudades del mundo.

Cerca de la mitad del crecimiento de los grandes centros urbanos del país se debe al aumento vegetativo de la población y la otra mitad, aproximadamente, a la afluencia de gente que viene del campo y de otros centros urbanos comparativamente menores.

Entre los muchos y complejos problemas que genera ese crecimiento urbano, interesa destacar aquí dos: el desequilibrio entre la demanda y la oferta en el mercado de la vivienda urbana, y el fenómeno de los barrios ilegales, sean éstos

los comúnmente llamados “barrios piratas” o “clandestinos”, sean los de invasión.

Es muy difícil hacer un balance preciso sobre el número de viviendas que hacen falta en el país. El DANE no ha dado a conocer la información completa del último censo al respecto. Los datos existentes son escasos y aproximativos, y los criterios para definir “déficit” y aún “vivienda”, muy diversos. Pero todos coinciden en señalar un fenómeno grave.

Siguiendo un estimativo conservador, el déficit acumulado cuantitativo de vivienda en 1975, puede ser del orden de 750.000. En 1964 el mismo déficit era de 332 mil viviendas. Es decir, el déficit no sólo no disminuye sino crece en forma impresionante. En sólo Bogotá, un cálculo igualmente conservador, utilizando los datos de una Encuesta de Hogares (2o. semestre, 1972), estima el déficit cuantitativo para ese año en 95 mil viviendas y el cualitativo en 116 mil<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Plan de Estructura para Bogotá*. Informe técnico sobre el desarrollo urbano de Bogotá, Fase II, (trad. del inglés, Departamento de Planeación Distrital, Bogotá, 1974), página 127.

<sup>2</sup> *Estudio de desarrollo urbano, Fase II* — Apéndices técnicos sobre demanda de vivienda, septiembre de 1973. Página 34 A.

Como cabe esperar, el déficit de vivienda se acentúa notablemente en los sectores de la población de bajos ingresos. Entre más bajo es el nivel del ingreso familiar, más alto es el déficit tanto cuantitativo como cualitativo de vivienda. El cuadro adjunto representa esta relación para el caso de Bogotá, en 1972 (ver gráfica XII.1).

El problema no es sencillamente de falta de vivienda. El costo de las casas o apartamentos ofrecidos en el mercado resulta fuera de toda posibilidad para un amplio sector de la población. Un reciente estudio del Banco Mundial calcula que en Bogotá, alrededor de un 47% de las familias que no poseen vivienda, carecen de los recursos necesarios para adquirir el tipo de vivienda más barato construido por entidades gubernamentales<sup>3</sup>. En cuanto a las construidas por el sector privado, ellas tienen un costo muy superior, salvo rarísimas excepciones, al costo de la vivienda más económica construida por el ICT y entidades similares. Por supuesto, el caso de Bogotá no parece ser muy diferente del de Medellín, Cali, Barranquilla y otras grandes ciudades del país.

El déficit habitacional y el costo de las casas o apartamentos ofrecidos en el mercado de vivienda actual, pública y privada, dados los bajos niveles del ingreso de muy amplios sectores de la población, crean condiciones muy propicias para el desarrollo de los barrios ilegales. Algunos de éstos son del tipo "invasión", es decir, nacen cuando un grupo de familias se apodera por la fuerza de un terreno público o privado. Pero la mayoría son del tipo "pirata" o clandestino. En estos, generalmente un individuo vende lotes sin el mínimo de los servicios (agua, luz, alcantarillado, etc.) exigidos por el gobierno municipal

y sin su autorización. Téngase presente, sin embargo, que es difícil generalizar sobre los barrios piratas, porque una de sus notas más sobresalientes es la extrema diversidad en sus formas de origen y en otras de sus características.

El desarrollo de los barrios ilegales es mucho más extendido de lo que comúnmente se cree. En Bogotá, la ciudad que empieza a ser más estudiada desde este punto de vista, cerca de un 45% de las familias vivían en 1970-1972 en barrios de origen pirata, y un 1% en barrios de invasión<sup>4</sup>.

Lo anterior equivale a decir que alrededor de 1.210.000 personas vivían en dichos años en barrios de origen ilegal, en la mayoría de los casos sin un mínimo adecuado de servicios públicos y con serios problemas en cuanto a los títulos legales de propiedad de la tierra.

El desarrollo de los barrios ilegales no es exclusivo de Bogotá. Un Inventario de Zonas Subnormales, realizado por el ICT en 1972 y 1973, infortunadamente no publicado todavía, revela que los barrios piratas existen en 49 de las 69 ciudades inventariadas. El fenómeno era particularmente agudo en Barrancabermeja, Duitama, Ocaña, Sogamoso, Pamplona, Floridablanca (ciudad satélite de Bucaramanga) y Dosquebradas (satélite de Pereira). En dichos centros urbanos, en los años mencionados, entre el 21 y el 41% del área urbana fue catalogada como asentamiento pirata.

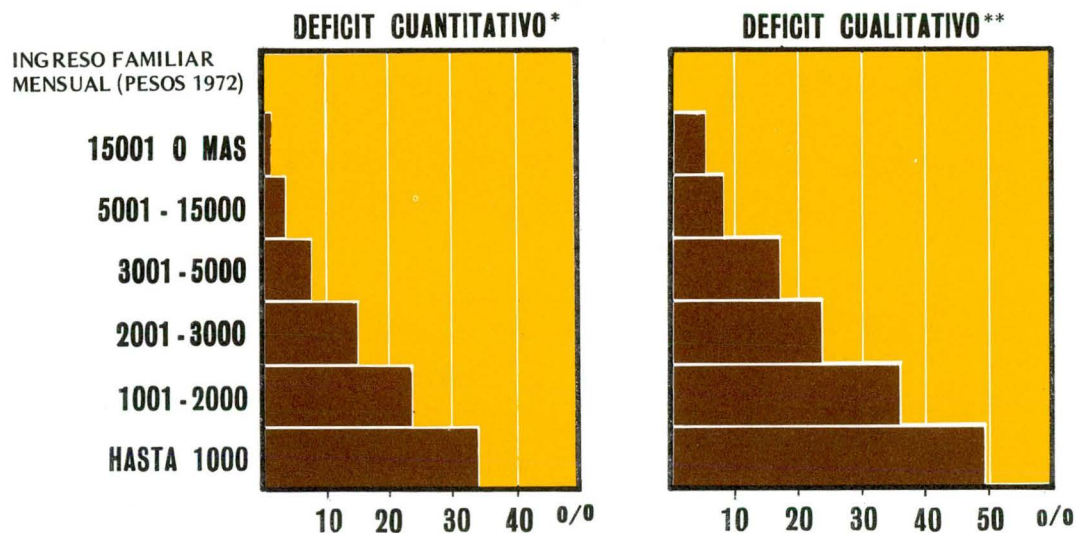
<sup>4</sup> Georges Vernez, *Bogotá's Pirate Settlements: An Opportunity for Metropolitan Development* (Tesis de Ph. D., Universidad de California, Berkeley, 1973), páginas 189-191; Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá, *Mercadeo de Tierras en Barrios Clandestinos de Bogotá* (mimeo, abril de 1973), páginas 67-80. Con metodologías diferentes estos dos estudios coinciden muy de cerca en la cifra mencionada. Téngase presente que algunos barrios (no sabemos cuántos) inicialmente piratas han logrado, con el transcurso del tiempo y el mejoramiento de los servicios, ser legalizados por el Distrito.

<sup>3</sup> World Bank, *Housing - Sector Policy Paper*, May 1975, página 14.



GRAFICA XII - 1

# DEFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE VIVIENDA EN BOGOTÁ, SEGUN NIVELES DE INGRESOS, 1972



\* Porcentaje de hogares sin vivienda en este nivel de ingresos.

\*\* Porcentaje de viviendas sub-normales sobre el total de viviendas.

Fuente: Consultéctnicos Ltda., Encuesta de Hogares, Bogotá, 1972, datos publicados por el *Estudio de Desarrollo Urbano, Fase II*, Apéndices técnicos sobre demanda de vivienda, septiembre 1973.



Las invasiones, según el mismo Inventario, se observaron en 46 de las ciudades estudiadas. Su extensión alcanza a ocupar de un 20 a un 39% del área urbana en ciudades como Cúcuta, Buenaventura, Magangué, Quibdó y Riohacha.

Aunque no se ha hecho el estudio riguroso del caso, se puede señalar la década de 1940 como época en la que el desarrollo de los barrios ilegales cobra un impulso notable. Lo han tenido en los últimos años y, ciertamente, lo conservan con vigor en 1975<sup>5</sup>. Ese fenómeno parece obedecer a una demanda por vivienda, muy apremiante y según parece cada año más extendida, que no puede satisfacerse en el mercado legal de vivienda, dada la relación, ya referida, entre los ingresos familiares y los costos y condiciones de financiación de las soluciones de vivienda ofrecidas hasta el presente.

## B. La política oficial de vivienda y desarrollo urbano

Al parecer, la política del gobierno en el área del desarrollo regional y urbano está orientada principalmente hacia el logro de un desestímulo, al menos parcial, de la migración del campo a la ciudad (o de la ciudad pequeña hacia la ciudad grande), hacia un fortalecimiento de algunas ciudades pequeñas e intermedias, y hacia el desarrollo integrado de grandes complejos urbanos dentro de las ciudades de mayor población, complejos de alta densidad de habitantes, relativamente autosuficientes en cuanto a las

necesidades de su población. El modelo ideal de esta última concepción es el de las "ciudades dentro de la ciudad".

Los medios de lograr estas metas son muy variados y complementarios unos de otros. El desestímulo parcial de la migración del campo a la ciudad se busca con el fomento de la productividad agropecuaria utilizando tecnología intensiva en mano de obra particularmente en el sector tradicional, con el aumento de los ingresos de los grupos campesinos más desprotegidos, y con la mayor extensión de los servicios públicos al campo. El gobierno ha desarrollado todo un plan llamado de Desarrollo Rural Integrado que propicia el logro de este último objetivo. Aun presumiendo que esas medidas obtengan el éxito deseado, no parece probable que la migración hacia la ciudad se disminuya notablemente a corto o mediano plazo.

Para hacer más manejable ese flujo migratorio el gobierno quiere, al parecer, propiciar el desarrollo de suficientes ventajas y atractivos en los municipios pequeños y en las ciudades intermedias de mayor potencialidad económica, como para desviar hacia ellas parte de la migración o retener en las mismas a sus actuales residentes. Todo un conjunto de medidas de tipo tributario y crediticio, de inversión pública, de descentralización de servicios, etc. está orientado en esa dirección. Sin embargo, son tan arraigados los hábitos centralistas en la toma de decisiones gubernamentales, tan alta la concentración de recursos técnicos y económicos en las grandes urbes del país, y tan compleja la armonización de las medidas gubernamentales destinadas a hacer un número razonable de ciudades menores e intermedias atractivas, que el éxito de las medidas oficiales en esta dirección probablemente no podrá verse, en el mejor de los casos, sino a mediano plazo (5 ó 10 años). Aún

<sup>5</sup> El dato más reciente (julio de 1975) para la capital del país, suministrado directamente por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá, indica que existen en el Distrito 320 barrios "subnormales", en su gran mayoría surgidos como piratas, de los cuales 154 todavía no han obtenido el reconocimiento oficial (no han sido "legalizados") por las autoridades distritales, primer paso para poder llegar a disfrutar de servicios públicos y comunitarios adecuados.

así, ello no implicará una mengua muy notable en el ritmo de crecimiento de los más grandes centros urbanos del país.

Las observaciones anteriores respecto a la política gubernamental no conllevan una crítica o subestimación. Esa política parece bien dirigida; pero su principal efecto no sería disminuir los problemas actuales de las grandes ciudades, sino impedir que se agraven todavía más.

No sorprende, por tanto, que el gobierno quiera darle un poderoso impulso al desarrollo ordenado de las grandes ciudades, a la renovación de sus zonas céntricas, y, naturalmente, a la construcción masiva de nuevas viviendas en las mismas.

Para lograr ese fin, el gobierno intenta apoyarse más en instrumentos que orienten la inversión pública e incentiven la privada hacia metas muy específicas, que en planes maestros de desarrollo urbano o en normas urbanísticas.

Como se dijo anteriormente, el objetivo de la acción oficial en las ciudades mayores parece ser la creación de grandes polos en el interior de las ciudades, con alta densidad demográfica (entre 200 y 500 mil habitantes en las urbes mayores), autosuficientes en cuanto a mercados, servicios requeridos por sus habitantes y oportunidades de empleo. Estos polos no tienen que surgir completamente de la nada; bien pueden partir de barrios o desarrollos urbanos ya existentes, buscando ampliarlos, densificarlos e integrarlos funcionalmente.

Para coordinar los planes, los recursos financieros y los trabajos de construcción de estos polos, el gobierno otorgará especiales poderes a alguno de los institutos descentralizados ya existentes, fomentará la constitución de entes administrativos supramunicipales del tipo llamado "áreas metropolitanas" y, en el

caso de las ciudades dentro de la ciudad, buscará erigir empresas autónomas de desarrollo urbano encargadas de su construcción y mantenimiento.

Un plan concreto de ciudades dentro de la ciudad, ya muy adelantado, es el de El Salitre, la ciudad de medio millón de habitantes, que se ha pensado erigir en la zona centro-occidental de Bogotá. En la zona escogida existen actualmente algunos barrios. A ellos se añadirían, durante 4 años, 54.000 nuevas unidades de vivienda, y las áreas comerciales y culturales del caso, a fin de lograr una ciudad completa, distribuida con un gran sentido de la economía del espacio y diseñada expresamente para reducir en su interior el uso de vehículos particulares. Barranquilla y Bucaramanga cuentan con planes similares pero en menor escala.

### C. Consideraciones sobre la política oficial

Conviene poner la política oficial en perspectivas y no esperar de ella más de lo que es razonable, dadas las actuales circunstancias. Los párrafos que siguen pueden resumirse en cuatro proposiciones: si se ha captado correctamente las intenciones y posibilidades del gobierno actual, (1) el plan de desarrollo en materia de vivienda busca reducir el ritmo de crecimiento del déficit habitacional, pero no llegar a disminuir el ya acumulado; (2) El mayor número de viviendas construidas por el gobierno estará al alcance de aquellos sectores de la población que puedan disponer de un ingreso familiar mensual mínimo de aproximadamente \$ 2.500 y probablemente no mayor que \$ 14.000; (3) Las necesidades de vivienda y seguridad en la tenencia de la tierra, experimentadas por los habitantes de los barrios ilegales, parecen carecer de atención prioritaria oficial; (4) Por inacción gubernamental

puede continuar la expansión descontrolada de las grandes ciudades. A continuación, se intenta sustentar parcialmente cada una de estas proposiciones.

### 1. *El déficit de vivienda*

Se toma como ejemplo el caso de Bogotá, donde las pocas estadísticas existentes están más a la mano. Su población crecerá en cerca de 255 mil hogares de aquí a 1980<sup>6</sup>. Ello equivale a otras tantas viviendas (apartamentos o casas) que habrá que proporcionar. Adicionando a esta cifra el déficit cuantitativo de vivienda acumulado a diciembre de 1975, que puede llegar a 107 mil, se tiene una magnitud de aproximadamente 362 mil viviendas por construir<sup>7</sup>. Eso implica un promedio, en números redondos, de 72.000 viviendas nuevas en Bogotá, en cada uno de los próximos cinco años, si se quiere subsanar el déficit cuantitativo.

La actividad constructora en Bogotá, infiriéndola de las licencias de construcción aprobadas en los últimos tres años, llega en promedio a unas 14 mil unidades nuevas por año. A esta cifra habría que agregar el dato, tentativo, de las viviendas que se construyen sin licencia oficial en los barrios ilegales, y que, por consiguiente, no son incorporadas en las estadísticas oficiales sobre la construcción. Se calcula que ellas pueden ser unas 19 mil por año<sup>8</sup>. Sumando la construcción

legal con la ilegal resultan 33 mil nuevas viviendas por año. Lo cual viene a corresponder aproximadamente a la mitad de lo requerido.

Presuponiendo que el proyecto de El Salitre vaya a generar nuevos recursos para el sector de la vivienda, y no sencillamente a absorber y reorientar parte substancial de los ya existentes, posibilidad esta última que no parece improbable, se puede añadir un promedio de 13.250 nuevas viviendas en los próximos cuatro años al estimativo ya hecho. Es claro, pues, que aun en la más optimista de las hipótesis, y pese al ingente esfuerzo del gobierno, el déficit de vivienda va a seguir aumentando en los próximos años, aunque a un ritmo de crecimiento menor.

### 2. *Los ingresos familiares y la oferta gubernamental de vivienda*

Al escribir estos comentarios, no se conocen todavía los detalles de los programas gubernamentales de vivienda, pero atando cabos se delinean algunas tendencias profundas. La mayoría de las viviendas que ofrecerá el estado en el futuro inmediato parecen tener un costo mínimo por unidad de aproximadamente \$ 70-100 mil. En El Salitre, por ejemplo, se piensan construir unas 12 mil unidades de vivienda de calidad "aceptable", es decir, las más modestas de todas las 54.000 que se planean. Su costo total se calculaba en 1974 en \$ 1.233 millones. Ello quiere decir que, en promedio, cada vivienda del tipo "aceptable" resultaría costando \$ 103 mil<sup>9</sup>. Presumiendo que esa vivienda se

<sup>6</sup> *Plan de Estructura para Bogotá*, op. cit., página 127.

<sup>7</sup> La proyección del déficit acumulado de vivienda para 1975 se basa en datos sobre población del *Plan de Estructura para Bogotá*, ibid., en datos sobre construcción de CAMACOL, publicados por el CENAC, *Estadísticas Básicas de la Construcción en Colombia, 1948-1973* (Bogotá, 1974), boletines de CAMACOL, y en cálculos sobre la rata anual de construcción de viviendas en los barrios ilegales hechos por G. Vernez, *Bogotá's Pirate Settlements*, op. cit., página 61.

<sup>8</sup> Cálculo basado en datos de G. Vernez, *Bogotá's Pirate Settlements*, op. cit., ibid. Ver también G.

Vernez - J. Valenzuela, "La Estructura del Mercado de la Vivienda en Bogotá y la Magnitud de la Actividad Constructora Popular", *Economía Colombiana* 93 (junio, 1972) 8-21.

<sup>9</sup> Tómese este promedio como algo muy aproximado. Aun dentro de la categoría de vivienda de tipo "aceptable", habrá diferencias de precio según el número de cuartos, la ubicación, etc.

## INVERSIONES DEL ICT EN CONSTRUCCION DE VIVIENDA

AÑO	Porcentaje de la inversión, según tipo de vivienda				Total de inversión en construcción de vivienda (millones de pesos corrientes)
	SMi	SB	SI	SMa	
1973 (a)	23.0 (11.002)	38.5 (6.591)	26.0 (5.230)	12.5 (1.064)	735.8
1974 (a)	22.2 (5.081)	34.0 (7.432)	26.7 (5.239)	17.1 (1.174)	1.047.2
1975 (b)	22.4 (*)	26.2 (*)	26.0 (*)	25.4 (*)	978.7

SMi = Solución mínima (hasta 40 mts<sup>2</sup> de construcción)

SB = Solución básica (de 41 a 60 mts<sup>2</sup> de construcción)

SI = Solución intermedia (de 61 a 90 mts<sup>2</sup> de construcción)

SMa = Solución máxima (más de 90 mts<sup>2</sup> de construcción)

Entre paréntesis está el número de viviendas de cada tipo, entregadas en el correspondiente año.

- (a) Datos sobre inversión realizada
- (b) Datos sobre inversión presupuestada
- (\*) No hay datos disponibles.

Fuente: ICT, Informe anual de gerencia, 1973, e Informe anual de gerencia, 1974. Para 1975, Oficina de Planeación del ICT.

venta sin cuota inicial y a un interés del 14% anual (lo que implica un fuerte subsidio estatal al beneficiario), con un plazo de 12 años, el comprador deberá tener un ingreso familiar mínimo cercano a los \$ 4.100 para hacer frente a una obligación hipotecaria de esa cuantía.

Este requisito de ingresos mínimos no parece que pudiera modificarse mucho si en lugar de vender las viviendas, se las alquila, conservando el gobierno su propiedad. Así lo preferirían algunos altos funcionarios del gobierno. Como hay que cubrir de todos modos los gastos de construcción, financiación y mantenimiento de las viviendas, el canon de su arrendamiento tendrá que ser muy cercano al de la amortización de la hipoteca en caso de compra, si no se quiere recargar al fisco con gravosos subsidios adicionales de carácter semi-permanente.

Conviene, a continuación, tomar una perspectiva más amplia, centrada en el organismo estatal que más se ocupa de la vivienda popular. Si los datos existentes sobre las inversiones (realizadas o proyectadas) por el ICT en los años 1973, 1974 y 1975 son una guía para predecir su actividad futura, obsérvese con atención los datos de la gráfica XII.2 que señalan la gran actividad constructora del ICT, la entidad gubernamental que mayores inversiones hace en viviendas de bajo costo, comparativamente con las otras que se ofrecen en el mercado —

Hay en el cuadro un aspecto que merece atención desde el punto de vista de las necesidades y capacidades del 50% más pobre de la población. Cerca de cuatro quintas partes del presupuesto del ICT destinado a la construcción de vivienda va orientado a producir casas o apartamentos del tipo "solución básica" o superior<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> No siempre todo el costo (valor del lote, dotación

Ahora bien, el valor de las soluciones básicas en vivienda que ofreció el ICT en Bogotá de enero de 1974 a junio de 1975 osciló entre \$60.000 y \$87.000. El conjunto de soluciones puede ser caracterizado por el precio más frecuente: \$ 71.000. Ese es el costo por unidad de 260 viviendas que se construyeron en un barrio de Bogotá y que se entregaron en esa época. Para poder adquirirlas se exigió una cuota inicial de \$ 14.200; y se otorgó un crédito por el resto, para ser pagado en 11 años, con un interés del 14% anual, más el 2% de una póliza de seguros obligatoria. El ingreso familiar requerido para responder por ese crédito es de \$ 2.600.

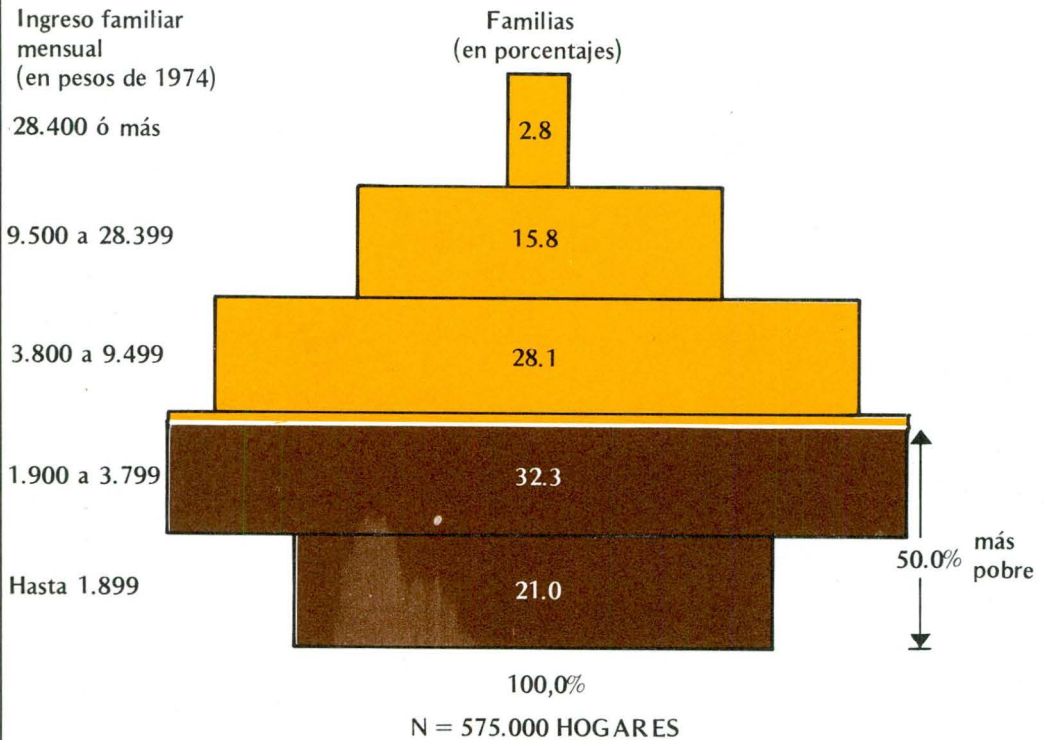
Cabe preguntar, ¿qué porcentaje de familias de Bogotá puede beneficiarse de una oferta de viviendas como ésta? Para responder a ese interrogante se ha elaborado el siguiente gráfico indicando la distribución aproximada de la población de Bogotá según cinco niveles de ingreso (ver gráfica XII.3).

La gráfica indica que la vivienda arriba descrita está al alcance de las familias con ingresos mensuales entre \$ 1.900 y \$ 3.799 (pesos de 1974). Pero no todas ellas; sólo al alcance de las que se acercan al límite medio y superior de este nivel de ingreso. Simplificando la situación, se puede afirmar que dicho tipo de vivienda y los otros algo más costosos, que entrega el ICT, escapan a la capacidad de compra de un 30 a 35% de las familias de Bogotá. Recuérdese que el caso de Bogotá se tomó como un ejemplo; la situación es, poco más, poco menos, la misma en otros centros urbanos del país.

de servicios, material de construcción, mano de obra, asesoría técnica, etc.) de las soluciones que ofrece el ICT corre a cargo de este Instituto. Algunas modalidades permiten que el Instituto entre en asociación con terceros y / o con el mismo beneficiario para llevar a cabo la construcción de la vivienda con la cooperación de todas las partes.



# DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS FAMILIAS DE BOGOTA, 1974 SEGUN CINCO NIVELES DEL INGRESO FAMILIAR MENSUAL



Fuentes: *Plan de Estructura para Bogotá* - Informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá, Fase 2 (trad. del inglés, Departamento de Planeación Distrital, Bogotá, 1974), página 129.

El porcentaje de familias se sacó por interpolación entre los datos para 1972 y 1980 allí presentados. Los niveles de ingreso, dados allí en pesos de 1970, fueron convertidos (y redondeados) en pesos de 1974 según el Índice de Precios al Consumidor Obrero de Bogotá (DANE).



¿Qué ofrece la política oficial en materia de vivienda, representada por su máximo organismo ejecutor, el ICT, al 30-35% de familias más pobres de Bogotá (o su equivalente en las otras ciudades)? El Plan de Desarrollo no parece darles mayor primacía. Sencillamente se continuará el ritmo de inversiones actual en dos programas particularmente apropiados para ellas: las "soluciones mínimas" (es decir, viviendas de máximo 40 metros cuadrados de construcción) y los "lotes con servicios"<sup>11</sup>.

En cuanto a las primeras, cuyo valor promedio aproximado en Bogotá en 1975 es de \$ 51.000, estarían al alcance de la familia que dispusiera de un ingreso mensual mínimo de \$ 1.600. Sin duda, son soluciones de tipo realmente popular. Pero no gozan de carácter prioritario porque, como se pudo observar en el cuadro XII.2, el ICT sólo invirtió en ellas en 1974 el 22.2% de su inversión en vivienda, y en 1975 proyecta invertir otro tanto (el 22.4%). El ICT ofrecerá en Bogotá en 1975, año excepcionalmente rico en la oferta gubernamental de este tipo de soluciones, cerca de 1.000 viviendas del tipo "solución mínima". En 1974 entregó 195 y para 1976 los planes hasta ahora en marcha aparentemente sólo contemplan 702.

En cuanto a los "lotes con servicios", que es un programa orientado a proporcionar lotes urbanizados y con servicios públicos mínimos, para que las familias construyan progresivamente en ellos su vivienda, tiene aún menor prioridad. En todo el país el ICT entregó 1.345 lotes con servicios (ninguno en Bogotá) en 1974, y proyecta entregar 3.207 en 1975.

<sup>11</sup> Este panorama no se altera aún teniendo en cuenta las inversiones en viviendas de bajo costo hechas por la Caja de Vivienda Popular, el Banco Central Hipotecario, el Fondo Nacional del Ahorro y otras entidades gubernamentales que construyen o financian ese tipo de vivienda.

Todas estas observaciones no conllevan de por sí una crítica. Se pueden dar serias justificaciones para esta carencia de acción prioritaria gubernamental a favor de los más necesitados entre los necesitados. Aquí sólo se desea definir con alguna mayor precisión los sectores sociales hacia los cuales parecen dirigirse de hecho las prioridades oficiales.

### 3. Los barrios ilegales

Se dijo atrás que el Plan de Desarrollo no parece salir al encuentro de las necesidades de vivienda e inseguridad en la tenencia de la tierra de los habitantes de los barrios ilegales. Es útil ilustrar este punto con los datos de algunos barrios piratas de Bogotá que FEDESARROLLO ha estudiado<sup>12</sup>, y a la luz de las estadísticas anteriormente mencionadas sobre la magnitud de este fenómeno.

La gran mayoría de los "propietarios" de lotes en los cinco barrios estudiados son personas venidas del campo o de otros centros urbanos. Sólo una cuarta parte de ellos ha nacido y vivido en Bogotá toda su vida. Entre quienes vinieron de otras partes, el 22% llegó a esta ciudad antes de 1956, el 14% arribó en los últimos tres años, y el resto vino entre esas dos épocas.

<sup>12</sup> Se seleccionaron en Bogotá cinco barrios de origen pirata, diversos en cuanto a su edad urbana, circunstancias jurídicas de origen como barrio pirata, grado de dotación de servicios públicos, localización geográfica y grado de reconocimiento legal ya obtenido. Los barrios escogidos son Monteblanco, Estrella del Sur, La Nueva Gloria, Los Naranjos y San Cipriano. En cada uno de ellos se tomó una muestra aleatoria de 20 "propietarios" (personas que habitan un lote con ánimo de posesión), y se les aplicó un cuestionario sobre 346 aspectos específicos relacionados con su condición de propietarios en barrios ilegales. Las entrevistas se llevaron a cabo en abril de 1975, a cargo de la Compañía Colombiana de Datos (Bogotá).

Los “propietarios” son gente madura. Treinta y ocho años es la edad promedio. El número de personas que componen su hogar es, igualmente en promedio, de 6.1 personas. En los barrios estudiados sólo un 10% de los hogares comparten su techo con otro u otros hogares (inquilinos). Según los cálculos de un estudio del tema, un 27% de las familias que habitan los barrios piratas vivían en 1970 en condición de inquilinos<sup>13</sup>.

La gran mayoría de las mujeres “propietarias” (lo son ellas solas o junto con el marido) se dedica a los oficios del hogar. Entre los hombres, las ocupaciones predominantes son la de empleado (50%) en una entidad particular o con el gobierno, y la de obrero o jornalero (32%).

Antes de pasarse a vivir al lote que compraron en un barrio pirata, 52% de los entrevistados tenían una casa o apartamento en arriendo, y 30% vivía en piezas arrendadas como inquilinos.

Los lotes que compran son relativamente grandes: dos terceras partes de ellos tienen lotes entre 120 y 180 metros cuadrados. Construyen sus casas por etapas, con sus propios recursos, empezando generalmente con uno o dos cuartos con su cocina. Con lapsos de uno o dos años de intervalo van añadiendo nuevas habitaciones y servicios, según se lo permitan sus posibilidades económicas.

Todos los entrevistados se sienten “dueños” del lote que ocupan. La mitad de ellos afirma haber pagado ya el valor total del lote; la otra mitad lo está pagando. Entre quienes ya lo pagaron, un 74% afirma tener escritura firmada ante notario y registrada. El registro de la escritura en la Oficina de Instrumentos Públicos es requisito indispensable para

realizar el traspaso legal de la propiedad. El restante 26% no la tiene, debido a que quien les vendió el lote (el llamado ‘urbanizador pirata’) tampoco la posee.

Entre quienes todavía están pagando el lote, el 50% cree que quien les vendió el terreno no tiene escritura; sin embargo, le sigue pagando.

Aún entre los que dicen tener escritura debidamente firmada y registrada la situación jurídica no parece tan clara. Cotejando los datos de las encuestas unos con otros se pudo observar un desconocimiento rampante de los requisitos legales para establecer la propiedad sobre un terreno. Para no pocos el tener una promesa de venta en papel sellado, con una estampilla y firmada ante un notario, equivale al documento final para demostrar su condición de propietarios. No parece aventurado afirmar que alrededor de un 50% de los habitantes de los barrios piratas están ocupando un lote sin que puedan exhibir título legalmente perfecto de propiedad del mismo.

Precisamente al respecto, no se ve en el Plan de Desarrollo la adopción de una política eficaz que atienda estas situaciones de inseguridad de títulos<sup>14</sup>. Es una inseguridad que afecta al patrimonio fundamental de muchas familias, carentes de la educación y los recursos necesarios para vindicar sus derechos. Les impide vender legalmente sus terrenos o dejarlos legalmente en herencia. Y les excluye del crédito hipotecario del ICT o de los bancos comerciales, con el que podrían ampliar o mejorar sus viviendas.

Parece que los habitantes de los barrios piratas y de invasión no le dan mayor trascendencia a la falta de servicios públicos. La mayoría llega a vivir en ellos

<sup>13</sup> G. Vernez, *Bogotá's Pirate Settlements*, op. cit., página 195.

<sup>14</sup> Lo que actualmente hacen la Superintendencia Bancaria y el ICT con el fin de legalizar o aclarar la posesión de la tierra en los barrios ilegales es insuficiente para la magnitud del problema.

cuando aún no existe agua domiciliar, ni alcantarillado, ni calles. El agua generalmente la recogen de una pila común. La luz la toman de contrabando hasta que la Empresa de Energía les instala un contador. Y suplen parcialmente la carencia de alcantarillado con letrinas (muchas de ellas comunes a varias familias) y pozos sépticos. Muy poco a poco, y después de un interminable papeleo burocrático, logran mejoras en estos servicios<sup>15</sup>.

Aunque hay grandes disparidades en los ingresos familiares de los barrios piratas, el 50% de las familias entrevistadas por FEDESARROLLO dijo tener un ingreso monetario por mes de \$ 1.071 o menos.

El 90% de los propietarios ha comprado su lote a plazos. Los vendedores de lotes o urbanizadores adoptan una gran flexibilidad con respecto a la cuota inicial. Predominan dos modalidades: una cuota inicial muy modesta, del orden de \$ 500, que se observa en un 20% de los casos; y una algo más frecuente, en 27% de los casos, del orden de \$ 5.000. Fuera de estos dos casos, se observa una gran diversidad de opciones. No se encontró ninguna correlación entre el valor de la cuota inicial y el valor total del lote. Se sabe que un cuello de botella de la demanda en el mercado legal de vivienda está constituido por el monto de la cuota inicial. En el mercado pirata de vivienda ese cuello se rompe y la demanda fluye y se satisface ampliamente.

En cuanto a los pagos de amortización de la deuda pendiente, la nota destacada

se halla en la extrema variedad de sus modalidades. Predominan, con todo, las cuotas mensuales, entre \$ 150 y \$ 400, con un plazo de tres a cinco años. Aproximadamente cuatro quintas partes de los compradores de terrenos en los barrios piratas cumple con sus obligaciones crediticias. En forma tal que los conflictos sobre pago de las mismas son poco frecuentes. Aún en los casos de mora, los vendedores de lotes manifiestan una notable flexibilidad en la búsqueda de soluciones aceptables para el deudor moroso.

Lo anterior sugiere dos reflexiones: existe un amplio mercado de terrenos para vivienda, pujante y lucrativo, al margen de la ley, que permite a las gentes de muy bajos recursos adquirir lotes y construir en forma progresiva sus viviendas. Las soluciones de vivienda ofrecidas por el gobierno están en la mayoría de los casos completamente fuera de las posibilidades económicas de la población de los barrios ilegales.

#### 4. La expansión urbana descontrolada

El Plan de Desarrollo parece pasar por alto la necesidad de frenar la expansión urbana no controlada, producto de las urbanizaciones piratas y de las invasiones. Los costos sociales y en servicios públicos que ese "laissez-faire" trae consigo son en realidad ingentes. Hasta el momento, ninguna medida gubernamental ha tenido éxito en controlar el crecimiento de los desarrollos urbanos ilegales. Quizás ello se deba en buena parte a que no se ha empezado por aceptar con todas sus consecuencias el hecho de que los barrios ilegales van a ser parte integral de nuestras ciudades por muchos años. Otra razón parece encontrarse en la incapacidad de los instrumentos actuales del gobierno, tanto legales como administrativos, para obligar a los urbaniza-

<sup>15</sup> El ICT tiene un programa específicamente dedicado a la dotación de servicios públicos y mejoramiento de viviendas en los asentamientos subnormales, la mayoría de ellos ilegales. Pero los recursos de que dispone este programa son muy inferiores a las necesidades. Aproximadamente 48.8 millones gastó el ICT en 1974 en todo el país en este programa.

dores piratas a que se sometan a un mínimo de normas sobre localización de los nuevos barrios y prestación de servicios públicos elementales. Ya que no se

puede eliminar a los barrios piratas, se debería planificar y encauzar su desarrollo, sin necesidad de propiciarlos activamente.

# La Función del Estado en la Redistribución del Ingreso\*

*Jorge Ospina Sardi*

“Fundad, pues, una república donde exista grande igualdad, y al contrario, fundad un reino donde la desigualdad sea también grande. De otro modo haréis un edificio desproporcionado y de corta vida”.

**Nicolás Maquiavelo**  
Discurso sobre Tito Livio

## A. Introducción

De la conclusión de que en un momento determinado X porcentaje de la población recibe (o posee) un Z porcentaje del ingreso (o de la riqueza), en donde X resulta ser una pequeña fracción y Z es lo suficientemente grande

como para resaltar lo injusto del sistema económico, se deduce que es necesario remediar la desigualdad por medio de transferencias de los que tienen hacia los desposeídos.

Aparte de consideraciones de esta naturaleza, existen otros antecedentes que llevan a los organismos del Estado a involucrar objetivos distribucionales en el diseño de la política económica y social y que conforman el marco de referencia sobre el cual debe basarse cualquier análisis relacionado con la conveniencia de emplear tales o cuales instrumentos de política. El estudio de tales antecedentes y de la función del Estado como intermediario en los esquemas de redistribución en el contexto de una economía mixta de mercado como la colombiana, constituye el tema central del presente trabajo.

En el primer capítulo se hace entonces una breve discusión sobre el origen último de las desigualdades económicas; en el segundo, se trata lo pertinente al objetivo redistribución, su relación con el crecimiento económico y con el bienestar de la comunidad; en el tercero, se

\* Este trabajo fue presentado en el Seminario sobre Distribución del Ingreso en los Países Andinos realizado en el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes entre el 2 y el 4 de julio de 1975. El autor debe destacar la colaboración que recibió de parte del grupo de investigadores de FEDESARROLLO y en especial, de Roberto Junguito, Carlos Caballero, Juan Sebastián Betancur, Hernando Gómez Buendía, Jaime Saldarriaga y Cecilia L. de Rodríguez, cuyas críticas y comentarios facilitaron enormemente la elaboración de la versión final.

hace alusión a algunos determinantes que actúan sobre el grado de tolerancia por las desigualdades económicas, lo cual incide en la importancia que se le debe otorgar al objetivo redistribución; en el cuarto, se asocia la intensidad de la intervención estatal requerida para satisfacer ese objetivo con el nivel de desarrollo económico de un país, y se comenta algunos aspectos de la política redistributiva del actual gobierno, así como la eficacia de los criterios sugeridos para seleccionar a los beneficiarios potenciales; y finalmente, en el quinto capítulo, se discuten las dificultades que tienden a presentarse en el manejo y control de la variable distribución del ingreso en los modelos de desarrollo de una economía como la colombiana.

## **B. Discusión sobre el origen de las desigualdades económicas**

En las discusiones sobre el origen de las desigualdades se ha hecho mención a diferencias en el reparto de la propiedad; a la división del trabajo y asociación de status con la posición ocupacional; a la necesidad funcional de toda sociedad a retribuir en forma distinta diversas actividades; y a las diferencias en la naturaleza humana como consecuencia de la herencia biológica y económica. A su vez Dahrendorf (1970) explica la desigualdad: 1) en términos de la existencia en cada sociedad de normas y valores socialmente establecidos que necesariamente discriminan en contra de las personas cuyas convicciones morales son opuestas o que por cualquier otra razón no actúan conforme a tales valores, y 2) en términos del sistema impositivo con el cual se sancionan las normas, recompensando la conformidad y penalizando la desviación.

La circunstancia de que cualquier sociedad requiere de normas que regulan la conducta humana y de que el cumplimiento de tales normas se garantizan a

través del incentivo o amenaza de sanciones, crea de por sí desigualdad. Lo anterior se puede ilustrar con un ejemplo: se dice que cuando no hay privilegios todos los hombres son iguales ante la ley, pero ello significa que no permanecen iguales después de que han entrado en contacto con la ley, a menos que no se presenten desviaciones de alguna naturaleza. Así mismo, cuando se habla de las recompensas y castigos con que el sistema sanciona la conducta de las unidades económicas, la diversidad en su comportamiento produce desigualdades en el resultado final.

Ahora bien, se presentan entre sociedades y entre sistemas económicos diferencias de grado en la clase y magnitud de las recompensas y castigos con que se garantiza el cumplimiento de las normas establecidas. Pero aparte de lo anterior, hay también diferencias no menos importantes en lo relativo a la presencia de privilegios (exenciones y exageraciones) en el sistema impositivo que sanciona tales normas. Esos privilegios se manifiestan al no aplicar las mismas sanciones a todos los miembros de la sociedad; por ejemplo, cuando ciertos grupos se aprovechan de su posición y se colocan "al margen de la ley", o cuando las retribuciones son distintas para un mismo comportamiento. Igualmente cuando los grupos favorecidos en el reparto del poder económico y político condicionan las normas a su favor y bloquean el acceso de otros individuos a las actividades por ellos desarrolladas.

La creación de privilegios como resultado de las desigualdades iniciales se fortalece con el hecho de que toda sociedad pondera ciertas profesiones o actividades como más "deseables" o "meritorias" que otras (y por lo tanto dignas de mejor remuneración) y las asocia con determinados grupos sociales y étnicos. Y entre mayores sean las disparidades iniciales en niveles económicos y culturales, mayor



tiende a ser el grado de estratificación social y más desigual la remuneración final entre las diversas ocupaciones.

De otra parte, aún si se ignoran las diferencias que hay entre individuos en cuanto a oportunidades y capacidades, la sola diversidad de edades, actitudes y preferencias determinan desigualdades en cualquier fecha en que se haga un corte transversal<sup>1</sup>. En primer término, las necesidades de consumo y la contribución a la economía de cada quien varían según la edad. Por el lado del consumo, hay mayores necesidades a medida que el individuo avanza en edad; se multiplican cuando se constituye en cabeza de familia, y tiende a disminuir cuando los hijos dejan el hogar y se independizan económicamente, para luego volver a aumentar en la vejez con las necesidades de atención médica y cuidado personal.

Por el lado de la producción, el individuo es inicialmente incapaz de hacer una contribución positiva y puede posponer su aporte potencial estudiando para aumentarlo en el futuro; posteriormente crece su potencial a través de la experiencia de trabajo hasta alcanzar un punto máximo después del cual su capacidad se deprecia gradualmente, retirándose muchas veces de participar activamente en el proceso productivo antes de la muerte. Estas variaciones en los patrones de consumo y producción implican desigualdades (en cualquier fecha escogida para hacer el estudio de distribución) atribuibles a las diferencias de edades y responsabilidad familiar que hacen que los incentivos de obtener ingreso y de convertirlo en capital no sean los mismos.

En segundo lugar, dentro de grupos generacionales hay variaciones en actividades y preferencias que generan desigualdades en un momento determinado. Algunos prefieren llevar al comienzo una

vida austera y de trabajo intenso para poder disfrutar a cierta edad de solvencia económica. Otros prefieren vivir en el presente, despilfarrando su ingreso sin hacer provisiones para el futuro. De otra parte, hay diversidad en las preferencias sobre cómo emplear el tiempo, por ejemplo, en la escogencia entre trabajo y ocio, o entre el consumo de bienes materiales y las oportunidades de desarrollar actividades como viajes y otras recreaciones.

Y finalmente, las actitudes hacia la incertidumbre y el riesgo son distintas, y de alguna forma quienes deciden escoger profesiones en donde el riesgo de fracasar es mayor, deben ser motivados por la expectativa de obtener un ingreso superior al promedio si tienen éxito (es el caso de los profesionales independientes u otras que no cuentan con la seguridad de obtener regularmente un ingreso). O sea que, en principio, la existencia y la preferencia por actividades de elevado riesgo conducen a mayores disparidades entre los ingresos altos y bajos.

De acuerdo a las ideas anteriormente expuestas, la desigualdad en la distribución del ingreso (y de la riqueza) es consecuencia de la circunstancia de que en todo sistema económico se sanciona la conducta de sus miembros según normas o valores previamente establecidos; de que esa conducta no es la misma para cada unidad económica y por tanto, la remuneración (negativa o positiva) es distinta; y de que tienden a presentarse privilegios en la aplicación de tales sanciones, los cuales a su vez pueden dar lugar al establecimiento de normas que aprueban su existencia.

### **C. La redistribución del ingreso como objetivo de la política económica y social**

El objetivo último de la política económica y social del Estado es elevar el

<sup>1</sup> Véase por ejemplo Johnson (1973).

bienestar de la comunidad. Se usa el verbo "elevar" y no "maximizar" porque de lo contrario se necesitaría construir una función de bienestar social, a partir de las funciones individuales, que dejara plenamente satisfechos a todos los miembros de la sociedad. La imposibilidad de llegar a ese máximo se muestra con la "paradoja de la votación" a la que se hace mención en Arrow (1963)<sup>2</sup>. Por lo demás mucho se ha discutido sobre las dificultades en medir satisfacciones o utilidades (con lo cual una persona puede comparar sus propias pérdidas y ganancias entre sí) y en realizar comparaciones interpersonales (a través de los cuales se obtiene una idea de las pérdidas y ganancias relativas de las diferentes personas y también de sus niveles relativos de bienestar)<sup>3</sup>.

A fin de determinar si un cambio en la economía era o no "deseable", se estableció, como una extensión del criterio

<sup>2</sup> Y que dice así: supóngase que A, B y C son las tres alternativas y 1, 2 y 3 los tres individuos. Supóngase que el individuo 1 prefiere A a B a C (y por tanto A a C), el individuo 2 prefiere B a C y C a A (y por tanto B a A) y el individuo 3 prefiere C a A y A a B (y por tanto C a B). Entonces la mayoría prefiere A a B y B a C. De lo que se concluye que la comunidad prefiere A a B y B a C. O sea que si la comunidad se comporta racionalmente debería preferir A a C. Sin embargo, de hecho la mayoría prefiere C a A. Se plantea entonces el interrogante sobre cuáles son los métodos apropiados de toma de las decisiones colectivas y sobre cómo resolver el problema de alcanzar un máximo social que se derive de los deseos individuales.

<sup>3</sup> Graaff (1971) hace énfasis en la presencia de externalidades que complican el problema de las comparaciones interpersonales ya que la función de bienestar de una persona (y su conducta) se ven influenciadas por las funciones de bienestar de otras personas. De otra parte, Sen (1973) afirma que las comparaciones interpersonales son factibles debido a la posibilidad que tiene cada quien de colocarse en la posición de otras personas y de escoger entre esas posiciones: "si siento que para un nivel dado de ingresos preferiría estar en la posición de la persona A (con sus gustos y otras características distintas a la de ingresos) en lugar de la posición de la persona B, entonces recomendaría que B reciba un mayor nivel de ingresos que A".

de Pareto, que se aumentaba el bienestar siempre y cuando las pérdidas de unos fueran más que compensadas por las ganancias de otros, midiendo ambos con la misma vara y sin importar quiénes fueran los favorecidos y quiénes los perjudicados<sup>4</sup>. Es decir, que si el ingreso real es un buen indicador de bienestar, de acuerdo con esta norma, cualquier aumento en el ingreso total representa un aumento en el bienestar de la comunidad.

Como este criterio era indiferente con relación a los cambios en la distribución del ingreso, Little (1949) propuso el siguiente doble criterio: se produce un aumento del bienestar o del ingreso real de un año a otro si (a) la distribución no es más desigual y (b) si el conjunto de bienes del primer año no se puede redistribuir en forma tal que nadie se encuentre en mejor condición que en el segundo año. Para que se cumpla la segunda condición se requiere que el ingreso total en el segundo año sea igual o mayor al ingreso del primer año<sup>5</sup>. En los dos extremos, se aumenta el bienestar con la sola redistribución sin crecimiento económico o con el sólo crecimiento sin redistribución.

De otra parte, según Chenery y Ahluwalia (1974) se le debe asignar a incrementos iguales en el ingreso de cada unidad económica una ponderación distinta, que sea menor entre mayor sea el nivel de ingresos. Para tal efecto, se divide la población en tres grupos: los de ingreso alto, los de ingreso medio y los de ingreso bajo. Implícitamente, se llega entonces al criterio de que un cambio es

<sup>4</sup> Kaldor (1939) y Hicks (1939).

<sup>5</sup> Adicionalmente, que sean satisfechos los siguientes supuestos: que el grupo sea el mismo; que los gustos no cambien y sean independientes de los precios; que no haya externalidades en el consumo; que las curvas individuales de indiferencia sean convexas con relación al origen; y que los precios de los bienes y servicios igualen la demanda y la oferta.

deseable cuando la pérdida en el ingreso de unos, aunque mayor en términos absolutos que las ganancias de los otros, se compensa gracias al valor de las ponderaciones que recibe el crecimiento del ingreso de cada grupo. Obviamente, tales ponderaciones son un juicio de valor que revela la importancia del objetivo redistribución en relación con el de crecimiento económico.

De acuerdo a este criterio, y dependiendo del valor de las ponderaciones, en términos de bienestar las pérdidas de los ricos se igualan con ganancias menores de los pobres. O sea que aunque disminuya el ingreso total, el resultado neto es positivo debido al efecto de la redistribución. Y otra diferencia con el criterio de Little es que puede haber aumentos en el bienestar si hay crecimiento económico y si la distribución se vuelve más desigual, por ejemplo, cuando solamente se incrementa el ingreso de los ricos y permanece constante el de los otros grupos (siempre y cuando las variaciones en el ingreso de los ricos no reciba una ponderación de cero).

Por último, puede existir el criterio de que tan sólo la redistribución es un objetivo y no se debe incluir el de crecimiento, especialmente cuando se considera como condición necesaria para aumentar en el futuro el bienestar de los pobres la pérdida en el presente del bienestar de los ricos. En tal circunstancia lo prioritario es que el grupo de ingresos más altos pierda su posición relativa, sin importar en el corto plazo los cambios en el nivel absoluto de ingresos de los otros grupos. Es decir, bajo este punto de vista el bienestar de la comunidad depende esencialmente de la mejora en la posición relativa del grupo mayoritario de los pobres, así como de la expectativa de un mayor bienestar en el futuro que sirva de compensación (en parte o en su totalidad) por la posible reducción en el presente de sus niveles de ingreso.

Como puede apreciarse la gama de alternativas es muy amplia y la selección del criterio a seguir para juzgar si un cambio es "socialmente deseable" es una decisión política. No se entra a discutir en este trabajo cuál es el mecanismo de toma de decisiones más adecuado para este propósito. Sin embargo, cabe anotar que si son dos los objetivos, uno de crecimiento económico y otro redistribución, ambos pueden llegar a ser en el corto plazo incompatibles. En particular, en una economía de mercado cuando el Estado transfiere a los grupos de menores ingresos recursos que tienen un costo de oportunidad en términos de su contribución directa y en el corto plazo a la producción y comercialización de bienes, y la transferencia se realiza con la prestación de servicios como educación y nutrición que por lo general contribuyen a largo plazo y en forma menos directa al proceso productivo.

#### **D. El grado de tolerancia por las desigualdades económicas**

Según Schoeck (1969) la facultad de comparar es para el intelecto fuente de justicia y para el corazón fuente de envidia. Cuando se considera que el bienestar de cada individuo depende ante todo de su posición relativa dentro de la sociedad, que resulta de la comparación con la posición de otras personas, es porque se valora como importantes los resentimientos sociales y las envidias que se originan a raíz de las diferencias en niveles de ingreso o consumo o riqueza en general. A esta situación se llega cuando las desigualdades se vuelven emocionalmente intolerables, tanto para los desposeídos como para los grupos de mayores niveles de ingreso. En la medida en que tal sentimiento sea más fuerte, disminuye el grado de tolerancia por ellas.

Puede ser que la envidia resulte de las comparaciones entre los grupos que se

encuentran en un estrato social similar o próximo y no entre aquellos de muy distinto status dentro de la jerarquía social<sup>6</sup>. En parte porque se tiende a emular al "vecino" procurando igualarle y excederle y se tiende a imitar al "poderoso" procurando actuar a su ejemplo y semejanza para descubrir su secreto. Sin embargo, si a la vista de los grupos menos favorecidos la razón de ser de ese poder es lo injustamente apropiado por "robo" o "explotación" y si se rompen las barreras sociales que impiden las comparaciones, entonces las envidias y los resentimientos sociales entre clases desplazan en importancia a los que se generan dentro de las diferentes clases.

Al no ser satisfechas las expectativas de ciertos grupos que aspiran a ascender en la escala social y que se sienten con el "derecho" de poseer o disfrutar lo que otros tienen se fortalecen esos resentimientos<sup>7</sup>. Pero como la anota Hirschman (1973) existe un período en el cual la sola expectativa de mejorar actúa como sedante sobre las posibles reacciones hostiles ante la falta de resultados. Particularmente cuando aquel que se mantiene en la misma posición observa que otra gente cercana (vecinos, parientes y amigos) está ascendiendo. O sea que en la sociedad donde se presenta un alto grado de movilidad social operan fuerzas con-

trarias que por un lado, promueven las envidias y los resentimientos sociales y por otro lado los eliminan o postergan.

### E. El Estado como intermediario en la distribución del ingreso

La decisión de carácter político sobre la importancia que se le debe asignar al objetivo redistribución en relación con otros objetivos de la política económica y social está condicionada, en buena medida, al grado de tolerancia por las desigualdades en el reparto final del ingreso (o de la riqueza). Dadas esas desigualdades y las condiciones económicas vigentes, se seleccionan las políticas y los instrumentos de política que se considera son los apropiados para satisfacer tal objetivo. Se establece así, implícita o explícitamente, la intensidad de la intervención estatal en la actividad económica de los particulares.

Seguramente en un país en donde el producto o ingreso total es muy alto y las desigualdades iniciales no son muy marcadas, la intervención requerida es menor que en un país más atrasado y con mayores desigualdades, aun cuando sea mayor en el país desarrollado el peso relativo que se le fija al objetivo redistribución. Es así como en cualquier país en donde un gran porcentaje de la población se encuentra en niveles muy bajos de ingresos y tiene acceso limitado a los servicios básicos de infraestructura física, de educación y de salud, la política del Estado de ayudar al débil (v.g. con subsidios) para tratar de colocarlo al mismo nivel del fuerte, puede no producir resultados aún en el mediano plazo (5 a 10 años). Especialmente debido a la escasez de recursos, a su mala administración, y a lo extenso del período de maduración de esa política.

Si se tiene en mente lograr un buen grado de igualdad en un período corto de tiempo, la acción del Estado tendría

<sup>6</sup> Como lo sugiere Schoeck (1969). Y generalizando para las comparaciones entre países: a los colombianos no les interesa tanto si su situación ha mejorado o desmejorado con relación a la de Estados Unidos o Francia, pero sí son particularmente envidiosos de los progresos y adelantos de Venezuela, Perú y otros países cercanos o vecinos y que se encuentran al mismo nivel.

<sup>7</sup> A lo cual hace referencia Scheler (1912) cuando afirma que "el resentimiento es mayor en una sociedad en que la igualdad de derechos (políticos y de otra naturaleza), o la igualdad social formal, públicamente reconocida, se da la mano con diferencias en la práctica muy grandes en poder, propiedad y educación. Mientras cada quien tiene el derecho de compararse con cualquier otra persona, en la realidad (por esas diferencias) no puedo hacerlo".

que ser más negativa en el sentido de perjudicar al fuerte (v. g. con la expropiación de activos), además de ayudar al débil. Para obtener cierta igualdad en la posición inicial, el sistema económico debe adicionalmente hacer disponibles solamente aquellos bienes de consumo y servicios que puedan ofrecerse a casi la totalidad de la población. De lo contrario, el sistema con sus recursos limitados puede atender apenas parcialmente las "necesidades" de la mayoría que se determinan en base a la comparación con los bienes y servicios que posee y disfruta la minoría.

Y como es posible que el resultado final no sea el deseado, aún después de que haya alguna igualdad en la posición inicial, el Estado puede intervenir para asegurar que la remuneración a los distintos miembros de la comunidad se ajuste a la condición material en que se encuentre cada uno de ellos antes y después de un período de actividad<sup>8</sup>. Se garantiza de esta manera una remuneración más o menos similar para cada quién que depende de la satisfacción del objetivo de igualdad económica y no necesariamente de las preferencias y del comportamiento mismo de los individuos.

En el caso colombiano, el Presidente actual salió electo con una plataforma política en la cual se le daba un mayor énfasis a la redistribución del ingreso y de la riqueza que al objetivo de crecimiento económico<sup>9</sup>. Posteriormente, el gobierno adoptó como política el favorecer con el gasto público al 50% más pobre de la población mediante subsidios fiscales en servicios de infraestructura

física, de educación y de salud<sup>10</sup>. Se reformó entonces el régimen tributario haciéndolo más progresivo y ampliando la base de contribuyentes<sup>11</sup>. Adicionalmente se elaboró un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición cuya meta fundamental es la de "solucionar el problema de desnutrición en la población más vulnerable, ubicada en los niveles más bajos de ingresos (del 10% al 20% de la población)... (y) dentro de esta población a los niños menores de dos años y las madres embarazadas y lactantes"<sup>12</sup>.

Vale la pena pues hacer alusión a algunos aspectos de la política redistributiva del gobierno actual y en especial, a la eficacia de los criterios con que se piensa seleccionar a los beneficiarios potenciales. Inicialmente debe anotarse que en una economía como la colombiana, la simple transferencia de ingresos o bienes de los particulares al Estado no garantiza de por sí una distribución más igualitaria en el futuro. Mas aún, si dichas transferencias se traducen en gastos de funcionamiento o en obras de infraestructura que benefician a grupos heterogéneos de la población. Y si al mismo tiempo el Estado remunera a los factores de la producción en forma desigual, o si sus proyectos de carácter "social" no rinden los frutos esperados, ya sea por problemas de administración o porque los beneficiarios potenciales que pertenecen a los grupos menos favorecidos no se encuentran en capacidad de sacarle provecho permanente a la acción estatal.

De otra parte, cabe precisar que las inversiones para la prestación de servicios

<sup>8</sup> El principio que de acuerdo a Seers (1974) se aplicó en Cuba durante la década del 60: "a cada quien según sus necesidades". Posteriormente en 1970 y debido a los resultados negativos sobre la producción se estableció que cada quien sería remunerado según su trabajo o contribución.

<sup>9</sup> El candidato rival proponía exactamente lo contrario.

<sup>10</sup> Como consta en algunos documentos del Departamento Nacional de Planeación.

<sup>11</sup> Con la llamada "Reforma Tributaria", a finales de 1974.

<sup>12</sup> Véase *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*, Departamento Nacional de Planeación (marzo de 1975).



tales como energía eléctrica, acueducto y alcantarillado producen un aumento de las disparidades entre los grupos beneficiados y los que no disponen del servicio. Al mismo tiempo disminuyen las desigualdades entre los primeros y quienes previamente lo disfrutaban. Es evidente entonces que el impacto sobre la distribución del ingreso depende de la cobertura inicial y del nivel de ingresos de quienes se favorecen con la inversión.

Si la cobertura inicial es mínima, por ejemplo un 30% del total de la población, al proporcionarle el servicio a un 20% adicional, la tendencia es a reducir la participación relativa dentro del ingreso total del 50% restante. Ahora bien, bajo el supuesto de que ese 20% de la población se encuentra dentro del 50% que recibe mayores ingresos, el efecto tiende a ser regresivo, o nulo en el mejor de los casos si la mayor igualdad dentro del 50% superior compensa la disminución en los ingresos relativos del 50% más pobre. Así mismo, si los favorecidos pertenecen en su mayoría a los grupos de menores ingresos, el efecto puede ser redistributivo.

Sin embargo, dado que el gasto público, especialmente las inversiones en infraestructura y los gastos de administración tienden a concentrarse inicialmente en las zonas urbanas y a favorecer primeramente a grupos de altos y medianos ingresos, es posible que en la etapa inicial de la prestación de un determinado servicio el impacto sea regresivo<sup>13</sup>. Poste-

riormente puede ser nulo y redistributivo si por ejemplo, se trata de aumentar la cobertura para abarcar el último 30% de la población que no ha sido servida.

Conviene además hacer la distinción entre los servicios cuya prestación está a cargo tanto del sector público como del sector privado y aquellos que solamente lo proporciona el sector público. En el primero de los casos (en Colombia servicios tales como educación y atención médica) la acción del Estado es "complementaria", y no se presenta la presión política para que se atiendan las necesidades al respecto de los grupos de mayores ingresos. En el segundo de los casos, por ejemplo inversiones en energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, el Estado en la repartición del gasto está sometido a la influencia de todos los grupos, encontrándose en desventaja aquellos que no tienen representación política.

Si el servicio que presta el Estado es "complementario" es importante que se atienda a los grupos que no están amparados por la actividad del sector privado, y en adición, que no haya diferencias notorias en cuanto a calidad se refiere. En tales circunstancias existen varias fórmulas, ya sea de administración compartida si el Estado es incompetente, o de extensión de la acción del sector privado para que favorezca a grupos sin capacidad de pago, lo que puede constituir un impuesto en especie, sin necesariamente llegar al extremo de acabar con los incentivos que requiere para su funcionamiento.

Si el servicio lo presta el Estado en su totalidad, y la cobertura inicial es mínima, es preciso seleccionar entre beneficiarios potenciales con niveles dispares

KWh, alrededor del 30% de la población del país (70% de la población rural) no dispuso de servicio eléctrico alguno.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en el informe del Banco Mundial *Desarrollo Económico de Colombia: Problema y Perspectivas* (1970) se dice lo siguiente en relación con el suministro del servicio de energía eléctrica en Colombia: "Los niveles de desarrollo y el consumo de la energía eléctrica son muy diferentes en las distintas regiones, y más aún entre las zonas urbanas y rurales. En algunos Departamentos el consumo anual medio por habitante es del orden de los 500 KWh, pero en otros llega a 100 KWh. En tanto que en 30 ciudades de más de 30.000 habitantes el consumo medio en 1969 fue de unos 600



de ingresos. Entonces, ¿con qué criterio hacerlo? ¿Sirve el criterio de favorecer con prelación a los grupos de menores ingresos tanto en las zonas urbanas como rurales?<sup>14</sup>. ¿Dónde hacer las obras de infraestructura, en las regiones más pobres o en las más prósperas que también las necesitan? Y dentro de una región, ¿a quién proporcionarle el servicio, a los grupos de ingresos más altos que viven cerca de los centros urbanos o a los de ingresos menores que viven en regiones más apartadas? ¿Hasta dónde conviene subsidiar la actividad de los campesinos y productores de menores ingresos y evitar así su desplazamiento hacia otras actividades o regiones?

Cuando los recursos son limitados y las necesidades en materia de servicios públicos son muchas y afectan a la mayor parte de la población, el concepto de "grupos objetivos" (o de grupos a favorecer con las políticas redistributivas), seleccionadas según niveles de ingreso, se vuelve tan amplio y ambiguo que pierde su valor operacional. En una distribución de ingresos como la que se ilustra en la gráfica XIII.1 para el caso colombiano, en la cual el 74% de la población recibe menos de la medida aritmética que representa de por sí un ingreso muy reducido, hablar de ayudar con el gasto público al grupo más pobre es lo mismo que afirmar que el Estado debe beneficiar con sus recursos limitados a casi la totalidad de la población.

Si se traza la línea en la mediana de la distribución, o sea el 50% más pobre, se deja por fuera a un buen porcentaje que aunque en un momento dado se considere que percibe un mayor ingreso, puede en términos de bienestar no estar en mejores condiciones, ya sea por errores de información o porque disfrutan de

un menor ingreso en especie. Pues son conocidas las dificultades existentes para calcular indicadores apropiados como el de "ingreso permanente" y las limitaciones de la variable "ingreso" como medida de bienestar<sup>15</sup>.

## F. La distribución del ingreso como variable de la política económica

Cualquier medida de distribución del ingreso se calcula en base a la comparación de los niveles de ingreso de cada unidad económica (v. g., familias o personas económicamente activas) en un momento determinado. Su valor se ve entonces afectado por las variaciones relativas de tales niveles a lo largo del tiempo. Por tanto, si como objetivo de política se quiere cambiar la distribución actual, es preciso tener conocimiento de la forma como las distintas variables de tipo económico y de otra índole se relacionan entre sí y actúan sobre los niveles futuros de ingreso de cada unidad o grupo de unidades<sup>16</sup>.

Un obstáculo para manejar objetivos distribucionales en una economía mixta de mercado lo constituye el hecho de que la remuneración final de los factores de producción escapa en buena parte al control del Estado. Aunque en ocasiones sea posible estimar el efecto redistributivo inmediato de las transferencias de un grupo a otro, o cuantificar el impacto directo de algunos proyectos de inversión pública sobre los niveles de ingresos de cada grupo, es ilusorio pensar que se puede llegar a dirigir y predecir la evolución de los ingresos de todos los grupos, tanto de los afectados como de los no afectados por la acción estatal. En par-

<sup>15</sup> Véase por ejemplo Ahluwalia (1974), Berry (1973) y Mujica (1973).

<sup>16</sup> O sea la construcción de un modelo que abarque la economía como lo sugiere Ahluwalia (1975).

<sup>14</sup> Como se plantea en el estudio del Banco Mundial *Redistribution with Growth*, Oxford University Press (1974).

ticular, porque en una economía mixta de mercado hay el problema de que los determinantes son muchos, de que no se sabe cuál es la importancia relativa de cada uno de ellos y de que para las diversas unidades económicas dicha importancia no es la misma.

Es entonces prácticamente imposible cuantificar el efecto sobre la distribución del ingreso de elevar los niveles generales de educación, nutrición y salud, si bien es cierto que tales políticas aumentan el bienestar y tienen alguna influencia positiva sobre la capacidad de generar ingreso de los grupos favorecidos. En la medida en que las disparidades en educación, nutrición y salud sean menores, desaparecen unas de las posibles causas de las desigualdades, pero se desconoce si aumenta o no la influencia negativa de otros determinantes, o si surgen desigualdades de distinta naturaleza<sup>17</sup>.

A título de ilustración, en una economía como la colombiana constantemente se están generando y eliminando desigualdades. Especialmente porque al no estar la economía aislada del mundo exterior, se introducen periódicamente nuevas tecnologías que colocan en posición ventajosa a los grupos que las emplean, desplazando muchas veces otros grupos, y que como resultado tienden a aumentar las diferencias en niveles de ingreso entre sectores productivos<sup>18</sup>. Igualmente, se comercializan nuevos bienes de consumo durable que acentúan las discrepancias en estilos de vida entre unos consumidores y otros. Al mismo tiempo se extiende el uso de otras tec-

nologías y consumos a grupos de población previamente sin acceso. Sin embargo, si la economía no se encuentra en capacidad de asimilar suficientemente rápido los cambios en tecnologías y consumos originados en el exterior y que se introducen periódicamente, es de suponer que se recrudece el fenómeno del dualismo entre los sectores modernos y tradicionales.

El proceso por el cual atraviesa una economía mixta de mercado en que la importancia de las variables explicativas del crecimiento del ingreso de cada unidad o grupo de unidades está sometida a continuas variaciones, dificulta el control y manejo de la distribución del ingreso en los modelos de desarrollo. En el transcurso del tiempo cambia la combinación de determinantes que actúan sobre la capacidad de generar ingreso de dichas unidades. Al hacer un corte transversal se obtiene como resultado final o como punto de equilibrio una distribución dada, en un sistema que está en perpetuo desequilibrio y en el cual la variable distribución del ingreso en la fecha escogida es consecuencia de un sinnúmero de causas que no son las mismas si se selecciona cualquier otra fecha.

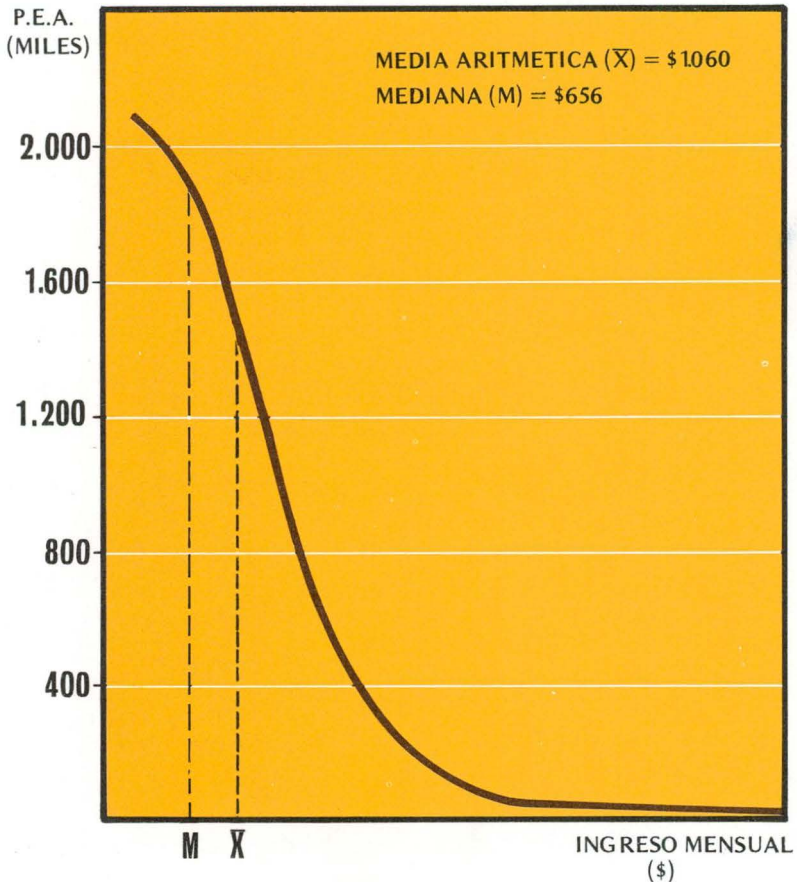
De lo anterior se concluye que la utilidad del análisis de la distribución del ingreso en un punto en el tiempo no reside en el intento de establecer relaciones causa-efecto a nivel macroeconómico. Sirve, en cambio, para saber en ese momento sobre la naturaleza de la desigualdad, si por ejemplo refleja la existencia de un grupo extremadamente rico, o de un grupo extremadamente pobre, o de un buen grado de disparidad entre los ingresos de los grupos que no están situados en los extremos<sup>19</sup>. Lo cual se deriva del estudio de las propiedades de las

<sup>17</sup> Por ejemplo, las desigualdades propias de una "meritocracia" en la cual el mérito evaluado por las instituciones académicas es el que determina el status o la posición del individuo en la jerarquía social, así como sus niveles de ingreso.

<sup>18</sup> Sobre las diferencias en términos de productividad y salarios en Colombia entre firmas del sector manufacturero "moderno" y el "tradicional" véase Schultz y Slighon (1971).

<sup>19</sup> Tres dimensiones de la desigualdad a que hace referencia Champenowne (1974).

# CURVA DE DISTRIBUCION DE FRECUENCIAS DEL INGRESO PARA LAS PERSONAS ECONOMICAMENTE ACTIVAS (P.E.A.) EN COLOMBIA.



Fuente: Encuesta de Hogares DANE, 1971.

curvas de distribución y en particular, de su simetría y curtosis.

### G. Comentarios finales

Las características propias de un sistema de economía mixta de mercado y el comportamiento mismo de las diversas unidades que lo conforman determinan la desigualdad en la distribución del ingreso en un punto en el tiempo. No existe una teoría general de la distribución en este sistema debido al elemento de novedad que se presenta en su evolución y en la actuación de los individuos. En tales circunstancias, el análisis debería basarse en explicaciones parciales sobre la naturaleza de las principales variables que en el período seleccionado influyeron sobre la remuneración de cada unidad o grupo de unidades en los distintos sectores de la actividad económica y social, a pesar de que sea imposible (o atrevido) cuantificar el impacto de cada una de ellas sobre dicha remuneración.

La dificultad en planificar una economía de mercado para distribuir más igualitariamente el ingreso y la riqueza hace que se vuelva atractiva la intervención estatal sobre la remuneración final de los factores de producción, hasta llegar al extremo de convertir al Estado en el único empleador, como el camino predecible para lograr esa igualdad. Pues entre mayor sea el afán de obtener una distribución igualitaria en una sociedad económicamente atrasada y culturalmente heterogénea como la colombiana, mayor tiene que ser el grado de intensidad de la intervención estatal en la actividad económica de los particulares y menores son las posibilidades de subsistencia de un sistema de economía mixta de mercado.

Por último, cabe destacar que no hay un criterio propiamente "técnico" para establecer cuándo un cambio es "social-

mente deseable" y cuándo no lo es, en especial si se trata de pérdidas en el bienestar de algunos individuos y ganancias en otros, o si las ganancias de una gran mayoría van acompañadas de mayores desigualdades. La determinación del límite de lo "socialmente deseable" es una decisión de tipo político que depende del proceso de toma de las decisiones colectivas, el cual a su vez es afectado por el grado de tolerancia que haya en la sociedad por las desigualdades en el reparto final del ingreso o de la riqueza.

### BIBLIOGRAFIA

- Ahluwalia, M. S. (1974). "Income Inequality: some Dimensions of the Problem", en *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.
- Ahluwalia, M. S. (1975). "Income Distribution Research: an Overview of Research Prospects", Mimeo.
- Arrow, K. J. (1963). *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press. (Second Edition).
- Berry, R. A. (1973). "Changing Income Distribution under Development: Colombia", Department of Economics, The University of Western Ontario (Research Report 7306).
- Chenery, H. y Ahluwalia, M. S. (1974). "The Economic Framework", en *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.
- Champernowne, D. G. (1974). "A Comparison of Measures of Inequality of Income Distribution", en *The Economic Journal* (diciembre).
- Córdoba, P. y Sandoval, C. (1971). "La Distribución de Ingresos en Colom-

bia", en *Boletín Mensual de Estadística DANE* (abril).

Dahrendorf, R. (1970). "On the Origins of Inequality", en *Essays in the Theory of Society*, Routledge & Kegan Paul.

Graaff, J. V. (1971). *Theoretical Welfare Economics*, Cambridge University Press.

Hicks, J. (1939). "The Rehabilitation of Consumer's Surplus", en *The Review of Economic Studies*.

Hirschman, A. O. (1973). "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development", en *The Quarterly Journal of Economics* (noviembre).

Johnson, H. G. (1973). "Some Micro-Economic Reflections on Income and Wealth Inequalities", en *The Annals of the American Academy* (diciembre).

Kaldor, N. (1939). "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Com-

parisons of Utility" en *The Economic Journal* (septiembre).

Little, I. M. D. (1949). "The Valuation of Social Income", en *Económica* (Vol. XVI).

Mujica, J. (1973). "Notas Críticas y Sugerencias en Estudios de Concentración en la Distribución de Ingresos", en *Revista de Planeación y Desarrollo* (enero-marzo).

Seers, D. (1974). "Some Country Experience", en *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.

Sen, A. (1973). *On Economic Inequality*, Oxford University Press.

Scheler, M. (1972). *Ressentiment*, Schocken Books (1972).

Schoeck, H. (1969). *Envy: a Theory of Social Behaviour*, Secker & Warbury.

Schultz, N. y Slighton (1971). "La Distribución del Ingreso Urbano en una Economía Dual", en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, FEDESARROLLO.

## PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

### AHORRO Y MERCADO DE CAPITALES

Algunos aspectos del mercado libre de dinero, por Joaquín de Pombo	\$ 30.00
Los institutos descentralizados de carácter financiero: Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada	30.00
La banca de desarrollo en Colombia. El caso de las corporaciones financieras, por Rudolf Hommes y Gabriel Turbay	40.00
Instrumentos financieros: inflación, producción y empleo, por Hernando Gómez Otálora, Mauricio Carrizosa y Francisco Pieschacón	40.00

### COMERCIO EXTERIOR

Notas sobre una metodología para evaluar proyectos relacionados con el sector externo, por Carlos Díaz-Alejandro	5.00
El paso de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Política económica internacional de Colombia, por Albert Berry	30.00
Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero	15.00
La ventaja comparativa de la industria manufacturera colombiana, por Haroldo Calvo y Manuel Martínez	30.00

### EXPORTACIONES

Canales de información para los exportadores colombianos, por Manuel Martínez y Michael Bernhart	30.00
El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de exportaciones en Colombia, por J. D. Teigeiro y R. A. Elson	30.00
Dos temas sobre comercio exterior: Las zonas francas y la promoción de exportaciones: la experiencia colombiana, por Roger Young, y Exportaciones de productos colombianos seleccionados, por Jean Currie	30.00
Las exportaciones colombianas de manufacturas 1963-1971, por Haroldo Calvo y José Francisco Escandón	30.00
Las exportaciones menores colombianas, por Carlos Díaz-Alejandro	50.00
Los ingredientes del éxito exportador: Las experiencias de Corea, Singapur y Hong Kong, por Haroldo Calvo	30.00
Obstáculos a las exportaciones de productos manufacturados, por Manuel Martínez	30.00
La respuesta de las exportaciones colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio, por John Sheahan y Sara Clark	30.00

### IMPORTACIONES

Algunos aspectos cuatificables de las importaciones colombianas y del control de importaciones en 1970 y 1971, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Determinación de las importaciones de bienes y su relación con la formación de capital, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
El intento de liberación de importaciones de 1966 en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Los mecanismos de control de importaciones I, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Los mecanismos de control de importaciones II, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00

### INTEGRACION ECONOMICA

Grupo Andino: Situación actual y proyecciones hacia 1985 con el ingreso de Venezuela, por Morris Harf	50.00
Perspectivas para Colombia en el proceso de integración andina, por Roberto Junguito y Carlos Caballero	40.00

### DESARROLLO ECONOMICO

Aspectos teóricos de la tesis Prebisch, por Haroldo Calvo	30.00
La Costa Atlántica. Algunos aspectos socio-económicos de su desarrollo, por Cecilia de Rodríguez	100.00
Crecimiento económico y asignación de recursos, por Eduardo Sarmiento	30.00
Estrategias alternativas de desarrollo, por Hollis B. Chenery	50.00
Estrategias de desarrollo económico en algunos países de América Latina, por Edmar Bacha, Dominique Hachette, Gonzalo Martner, Leopoldo Solís, Pedro Tinoco y Rubens Vaz da Costa	50.00
Familias más pequeñas a través del progreso económico y social, por William Rich	50.00
Latinoamérica hacia el año 2000, por Carlos Díaz-Alejandro	30.00
Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, varios autores. Editado por Hernando Gómez y Eduardo Wiesner	200.00